



Joyce Anne Rodrigues Monteiro

**Dupla Cidadania em uma Europa Globalizada  
Portugal e os Desafios dos Novos Fluxos Migratórios**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. José Maria Gómez

Rio de Janeiro  
Setembro de 2006

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

Joyce Anne Rodrigues Monteiro

**Dupla Cidadania em uma Europa Globalizada  
Portugal e os Desafios dos Novos Fluxos Migratórios**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Relações Internacionais.

**Prof. José Maria Gómez**

Orientador

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. Eduardo Viola**

Instituto de Relações Internacionais - UnB

**Prof. Helion Póvoa Neto**

Departamento de Geografia - UERJ

**Prof<sup>a</sup>. Andrea Ribeiro Hoffmann**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. João Pontes Nogueira**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. João Pontes Nogueira**

Vice-Decano de Pós-Graduação

Do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro

13 de setembro de 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Joyce Anne Rodrigues Monteiro**

Graduou-se em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em 1995. Tornou-se mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em 1998. Foi professora da Escola de Relações Internacionais do Centro Universitário da Cidade (UniverCidade), do Instituto de Ciências Econômicas e Gestão da Universidade Santa Úrsula, e do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

#### Ficha Catalográfica

Monteiro, Joyce Anne Rodrigues

Dupla cidadania em uma Europa globalizada: Portugal e os desafios dos novos fluxos migratórios / Joyce Anne Rodrigues Monteiro ; orientador: José Maria Gómez. – 2006.

277 f. ; 30 cm

Tese (doutorado em Relações internacionais)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Cidadania. 3. Migrações internacionais. 4. Globalização. 5. Portugal. 6. União Européia I. Gómez, José Maria. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Para meus pais, Clese e José Carlos,  
e meu irmão, Carlos.

## Agradecimentos

Parece ser inevitável associar a difícil tarefa de escrever uma tese de doutorado com uma atividade solitária, onde a reflexão gera um isolamento necessário e esperado. No entanto, engana-se quem deixa se levar por tal pensamento. Na história de elaboração de uma tese são muitas as pessoas que vêm contribuir para o seu desenvolvimento, seja por um curto período de tempo ou durante todo o processo. Sem elas, a realização desse desafio não seria possível, nem tampouco tão desejado.

Mas, antes de reverenciar àqueles que gentilmente compartilharam comigo essa jornada, quero agradecer às agências de fomento à pesquisa, Capes e Cnpq pelo apoio material sem o qual não seria possível efetivar o doutorado. A Capes, em especial, possibilitou o meu estágio na universidade Paris I por meio do Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDEE), que teve importante influência nas reflexões e no aprimoramento da tese.

Meu orientador, José Maria Gómez, merece toda a minha gratidão e consideração, pois foi quem acreditou desde o início no potencial do tema dessa pesquisa. A sua paciência, tenacidade e brilhantismo em muito me auxiliaram e serviram de inspiração para aprimorar meus argumentos.

Aos professores do Instituto de Relações Internacionais João Pontes Nogueira, Luis Fernandes, Maria Regina Soares de Lima, Mônica Herz, Nizar Messari e Sônia de Camargo, sou grata pelo empenho em me garantir uma

formação de qualidade e pelo apoio para vencer todas as etapas do curso de Doutorado. A coordenadora Leticia Pinheiro recebe aqui atenção particular, pois se engajou diretamente em disponibilizar as condições necessárias para o cumprimento das metas de minha pesquisa. Agradeço também aos funcionários do Instituto por sua atenção e presteza nas tarefas do dia-a-dia.

Durante o período de investigação em Portugal pude contar com o auxílio de professores que se tornaram importantes interlocutores para que eu melhor decifrasse a questão migratória no país. A José Esteves Pereira, Maria da Conceição Pereira Ramos e Margarida Marques faço, portanto, uma especial menção.

Uma das melhores surpresas em meu Doutorado foi contar com o companheirismo de meus colegas de curso. A Raquel Leal, Liana Lopes, Eduarda Passarelli, Grazielle Costa e Aletheia Machado, fica meu agradecimento por se tornarem cúmplices nessa viagem pelo conhecimento.

Não há como deixar de citar aqueles que contribuíram de inúmeras maneiras para a concretização dessa tese. Mesmo temendo ser injusta ao esquecer alguns amigos, não posso deixar de mencionar os nomes de Clarissa Passos, Carla Damasceno, Carla Maciel, Teresa da Silva Rosa, José da Silva Rosa, Christiane Gonçalves, Silvia Lemgruber, Beth Gemmal, Amália Casas de las Penas, Natalia Tolossa, Renata César d'Oliveira, João Oliveira, Valéria Pereira e Marcos Mahaviir.

O apoio de minha família foi fundamental para vencer todos os obstáculos e reconhecer as conquistas obtidas. Por isso, aos meus pais e irmão foi dedicado o resultado desses anos de trabalho. Por fim, meu último agradecimento vai a Rémy Crouzet pela paciência e por ter me feito acreditar, de forma encantadora, que é possível amar a diferença e conviver com tolerância.

## Resumo

Monteiro, Joyce Anne Rodrigues; Gómez, José Maria. **Dupla Cidadania em uma Europa Globalizada: Portugal e os Desafios dos Novos Fluxos Migratórios.** Rio de Janeiro, 2006. 277p. Tese de Doutorado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O objetivo da tese é investigar como a admissão da dupla cidadania pela lei de nacionalidade portuguesa, ao se sobrepor a uma cidadania europeia, permite novas configurações para a noção de cidadania, desagregando os limites da participação e do pertencimento nacionais. A convergência nas leis de nacionalidade dos Estados-membros e a tolerância à dupla cidadania, características do processo de integração europeu, só podem ser compreendidas a partir do contexto social dentro do qual se processam suas interações. Desde a década de 70, as migrações têm colocado uma série de questões sobre como os Estados e o processo de integração europeu podem e devem responder aos desafios trazidos pela diversidade com a globalização. Após a consolidação do espaço Schengen, a institucionalização da União Europeia tem gerado uma nova lógica de exclusão, além daquela centrada no Estado-nação, que opõe a comunidade de cidadãos europeus àqueles que não são nacionais e, portanto, são imigrantes, principalmente os ilegais e sem qualificação. Mas, se ela reforça e reconstrói lógicas de exclusão tradicionais, fornece também, baseada em seu compromisso com os direitos humanos, um novo campo para a discussão acerca da integração das comunidades imigrantes já existentes. O Estado português, nesse sentido, tem desenvolvido uma relação dialética entre a proximidade histórica e cultural do mundo lusófono com as prioridades do processo de integração europeu. Ao analisar as mudanças das leis de nacionalidade de Portugal e sua tolerância à dupla cidadania a partir de década de 80, pode-se verificar como aqueles que obtêm a nacionalidade portuguesa – especialmente os descendentes de portugueses provenientes de ex-colônias - têm a oportunidade de participar do processo excludente da cidadania europeia, deslocando, ao mesmo tempo, as fronteiras comunitárias para além dos limites territoriais da União.

**Palavras-chave:** Cidadania; Migrações Internacionais; Globalização; Portugal; União Europeia.

## Abstract

Monteiro, Joyce Anne Rodrigues; Gómez, José Maria. **Dual Citizenship in a Global Europe: Portugal and the Challenges of New Migrations.** Rio de Janeiro, 2006. 277p. Ph.D. Thesis - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The goal of this dissertation is to explore how dual citizenship conceded by the Portuguese nationality legislation, overlapped with the European citizenship, allows the formation of new ideas of citizenship, dissolving boundaries of national participation and belonging. The confluence of nationality legislations of the member-states and the tolerance for dual citizenship, as characteristics of the European integration process, can only be understood in the social context in which interactions occur. Since the 1970s, migrations have raised questions about how states and the European integration process could and should deal with the challenges brought by diversity in a globalized world. After the consolidation of the Schengen area, the institutionalization process within the European Union has gone beyond the nation-state, creating a new logic of exclusion, in which a community of European citizens offers resistance to those who are not nationals, therefore to those who are (mostly illegal or non-qualified) immigrants. In fact, this logic reinforces and reconstructs traditional logics of exclusion, but because of its compromise with human rights, it also offers a new topic of discussion related to already existent immigrant communities. Accordingly, the Portuguese state has developed a dialectic relationship between, in one hand, its historical and cultural proximity with the Portuguese-speaking world and, in the other hand, the priorities of the European integration process. Since the 1980s it is possible to verify changes in the Portuguese nationality legislation and in its tolerance to dual citizenship. In this sense, those who obtain the Portuguese nationality – especially descendants of Portuguese immigrants born in former colonies – have the opportunity to participate in the exclusionary process of the European citizenship, at the same time pushing the community boundaries beyond the territorial limits of the Union.

**Keywords:** Citizenship; International Migration; Globalization; Portugal; European Union.

## Sumário

1. Introdução	11
2. Cidadania no debate da teoria social	29
2.1. A cidadania como processo	30
2.1.1. A cidadania como posse de direitos e como virtude cívica	34
2.1.2. A cidadania como identidade: discutindo o pluralismo cultural	43
2.2. Novos desafios à cidadania na era da globalização	50
2.2.1. Cidadania, Estado e nação: tríade indissociável?	52
2.2.2. O debate entre comunitaristas e pós-nacionalistas no âmbito da União Européia	61
2.2.3. Dupla cidadania: mudanças com a mobilidade	72
2.3. Considerações finais	76
3. Migrações internacionais na Europa globalizada e a construção da cidadania européia	79
3.1. As migrações internacionais em uma Europa globalizada	81
3.1.1. Os fluxos migratórios para a Europa: uma análise histórico-social	82
3.1.2. As migrações internacionais em uma Europa em busca de segurança	93
3.2. A construção da cidadania européia e o sistema Schengen: duas lógicas de exclusão	100
3.2.1. Os percalços de uma política comum de imigração européia	101
3.2.2. A criação e instituição da cidadania européia	117
3.2.3. Relação entre dupla nacionalidade e cidadania européia	124
3.3. Considerações finais	130
4. Dupla cidadania em Portugal: a dialética entre a relação com os países lusófonos e a adesão à União Européia	133
4.1.1. Portugal: país de emigração e imigração	137

4.1.2. A relação com os países lusófonos: repercussões sobre a política migratória portuguesa	153
4.2. A lei de nacionalidade portuguesa após a descolonização e a admissão da dupla cidadania	163
4.2.1. As mudanças nas leis de nacionalidade	165
4.2.2. A admissão da dupla cidadania na lei portuguesa	175
4.2.3. A europeização de Portugal: reflexões sobre a incidência da dupla cidadania	178
4.3. Considerações finais	186
5. Políticas migratórias e a admissão da dupla cidadania nas leis de nacionalidade: discursos por trás da convergência	189
5.1. Leis de nacionalidade e dupla cidadania no âmbito da União Européia	190
5.1.1. A convergência das leis de nacionalidade	193
5.1.2. A construção e integração do outro como imigrante: França, Alemanha e Reino Unido	199
5.2. Discursos e interações no âmbito da União Européia	227
5.2.1. Política de imigração: fechando o cerco aos ilegais e demandantes de asilo	229
5.2.2. Política de integração: a tolerância da dupla cidadania	234
5.3. Considerações finais	241
6. Conclusão	245
7. Bibliografia	253
8. Anexos	271

# 1 Introdução

A partir de maio de 2004 inúmeras revistas e jornais passaram a exibir o mapa da União Européia após o seu processo de alargamento. Claramente delimitada, a carta ilustrava a expansão rumo ao leste abarcando o território dos vinte e cinco países do bloco. Nessa nova dimensão, concernente com seus princípios democráticos, passou a imperar também a noção de cidadania européia e mesmo a defesa de alguns por um projeto de nova cidadania, cercada de valores cosmopolitas. As fronteiras geográficas ali traçadas, no entanto, não revelam a complexidade de sua população. A porosidade dos Estados-nações diante de um mundo permeado de fluxos migratórios torna a tarefa de delimitar os cidadãos europeus cada vez mais complexa, uma vez que alguns desses cidadãos europeus não são unicamente europeus, mas possuem vínculos com outros Estados, alheios ao bloco. Duplos cidadãos, pluridadãos, eles representam o resultado de laços históricos e fluxos migratórios anteriores ou concomitantes à construção da União Européia. E trazem à tona os dilemas da integração européia diante da migração de terceiros países, nem sempre vista como desejada.

O objetivo dessa tese é justamente investigar como a admissão da dupla cidadania pelas leis de nacionalidade européias – especialmente pelo estudo de caso de Portugal –, ao se sobrepor a uma cidadania européia, permite novas configurações para a noção de cidadania, desagregando os limites da participação e do pertencimento nacionais. Ela se propõe a explorar como o debate a respeito

da dupla cidadania vem sendo inserido na construção da União Européia e como ele tem incorporado, entre os seus principais aspectos, a integração de imigrantes de terceiros países.

As questões suscitadas pela dupla cidadania no processo de integração europeu só podem ser compreendidas a partir do contexto migratório promovido pelo processo de globalização. Desde a década de 70, novos fluxos migratórios formados por trabalhadores e refugiados têm se encaminhado para o continente europeu, inicialmente levados tanto pela nova divisão social do trabalho gerada pela flexibilização do capitalismo quanto pela reordenação geopolítica da Guerra Fria - mais tarde, pelos conflitos no Leste Europeu, na Ásia e na África. Aos poucos esse movimento foi se espalhando não só entre os países com uma tradição em imigração – entre eles França, Reino Unido e Alemanha - como entre países que, até então, tinham sido caracterizados como países de emigração, como Portugal.

Como um processo multidimensional, a globalização foi afetando, por meio das migrações, as dimensões econômicas, políticas, e culturais dessas sociedades de destino. Foi, desse modo, despertando preocupações maiores com a alteridade conforme acirrava a proximidade da “diferença” trazidas por esses fluxos, gerando reivindicações de reconhecimento. Aos poucos, tratou também de desestabilizar o sistema de Estados westphaliano, uma vez que o peso cumulativo de suas dinâmicas transnacionais vem colocando em questão uma premissa desse sistema: a cidadania tradicional, exclusiva, indivisível, determinada pela nacionalidade ou pela residência territorial. As identidades que formam as paisagens sociais do Estado-nação estão entrando em colapso como resultado de suas mudanças estruturais e institucionais. Os imigrantes, nesse sentido, tornaram-se os responsáveis por ultrapassar a solidariedade social promovida pelo nacionalismo – carregando em suas idas e vindas identidades múltiplas, por vezes conflitantes. Conseqüentemente, os próprios limites e origens do pertencimento a uma comunidade política passaram a ser questionados (Fraser, 2003: 91). A experiência migratória, assim, foi deixando latente a fragilidade da idéia de que a comunidade nacional se constrói a partir de uma identidade unificada e segura ao longo de nossa existência (Hall, 2002: 12).

Na realidade, ao se inserirem no processo de integração, os novos fluxos migratórios colocaram para a democracia, no âmbito da União, o dilema já

presente nos Estados entre a construção de uma lógica de exclusão e a adesão aos princípios universais de direitos humanos. Essa tensão ocorreu porque a cidadania moderna foi concebida como um *status* que confere direitos e deveres aos indivíduos, mas que só persiste dentro dos limites do Estado-nação. Foi somente com a democratização que a cidadania se estendeu a toda uma população de um Estado – outorgada, na verdade, como um atributo de nacionalidade do Estado que, por motivos tanto internos como externos, almejava controlar a população e suas lealdades. A partir daí a cidadania se tornou uma forma de definir não somente o membro de uma comunidade política, mas também um sinônimo de nacionalidade (O'Donnell, 2004: 21). Assim, a igualdade só se mantém entre os membros da comunidade nacional, de tal forma que aqueles que não são considerados cidadãos recebem a denominação de “estrangeiros” e, enquanto tal, podem ser privados do acesso a esses direitos e deveres. Por isso, há uma contradição entre os princípios expansivos do universalismo moral e político e as concepções particularistas de um cerco democrático.

Ainda que a cidadania europeia tenha possibilitado a livre circulação e o direito de voto em eleições locais entre os nacionais dos Estados membros, a regra de exclusão, anteriormente limitada pela comunidade nacional, agora se estende para os indivíduos não-nacionais da União Europeia, uma vez que para ser considerado um cidadão europeu é preciso ser nacional de um Estado membro. Em outros termos, mesmo que os imigrantes de países terceiros vivam e construam suas vidas em um desses Estados, desenvolvendo um sentimento de pertencimento a essa sociedade, eles não podem desfrutar dos mesmos direitos e deveres de um cidadão europeu. Eles são excluídos duplamente – tanto do *locus* político do Estado-nação quanto da União. Logo, a única forma para que venham a ser plenamente integrados – ao menos em termos jurídicos - é se adquirem a nacionalidade de um dos Estados membros.

Entretanto, a maioria dos Estados europeus, seja devido a suas ideologias nacionais ou tradições jurídicas, mantém a atribuição da nacionalidade por meio da ascendência. Só restaria, nesse caso, a aquisição da cidadania por meio da naturalização ou pelo casamento. Mas, não admitir a participação de indivíduos que há anos – senão durante toda a vida – viveram em seu território, muitas vezes sem ao menos ter conhecido a terra de origem de seus pais e familiares, colocou esses Estados face ao dilema de como excluí-los de seus *demos* sem ferir a própria

essência da democracia. Desse modo, com a globalização, os Estados se viram obrigados a rever as suas leis de nacionalidade para incluir gradualmente a segunda e terceira geração de imigrantes, admitindo, sob determinados critérios, o nascimento sobre o território. Essas mudanças, no entanto, não podem ser explicadas somente pelos interesses e pelas identidades produzidas dentro desses Estados. Nesse sentido, a discussão acerca de uma política inclusiva deixou de ser algo confinado aos limites territoriais do Estado-nação para alcançar outras possibilidades para o exercício da cidadania. É preciso entender como o próprio desenvolvimento de integração européia – amparado, inclusive, nos direitos humanos – gerou valores e significados que fizeram com que países com histórias e ideologias nacionais diferentes viessem a reconsiderar o peso desses princípios nas suas leis de nacionalidade.

A aquisição de uma nacionalidade de um Estado-membro, assim, torna-se uma importante conquista quando a percepção desses imigrantes de terceiros países vem gerando fortes reações políticas dentro dos Estados e entre os Estados. O mesmo processo de globalização que tem gerado a fluência desses fluxos migratórios tem também trazido questões sobre a resistência do Estado de bem-estar social e da economia de mercado, assim como um temor disseminado provocado pelas diferenças culturais, raciais, étnicas e religiosas desses imigrantes, principalmente após o atentado de 11 de setembro. O cerco exercido pelos Estados em relação aos imigrantes, a partir de sua territorialidade, tem ocorrido tanto na entrada para a interação social com os membros de sua sociedade como “dentro” dessa interação. No primeiro e mais freqüente caso, isso acontece por meio de barreiras ao ingresso ou pela admissão seletiva, quando os indivíduos não possuem permissão sequer para entrar no território; no segundo caso, a participação é controlada por meio das instituições que verificam a experiência de vida do indivíduo ou exigem provas de sua ligação ao Estado por meio de ações reservadas aos cidadãos (tais como votar ou servir ao exército). Em especial, sob um aspecto crucial o fechamento tem se dado dentro da interação: se os cidadãos têm o direito de permanecer e residir no território de um Estado, a entrada dos não-cidadãos e o direito de residência nunca são incondicionais. Mesmo os imigrantes legais estão sujeitos à exclusão e à deportação (Brubaker, 1992: 24).

Desse modo, as políticas migratórias dos Estados europeus têm assumido cada vez mais um caráter restritivo, seletivo, onde somente os trabalhadores qualificados possuem ainda o aval para entrar pela porta da frente e permanecer por períodos renováveis. Ao mesmo tempo, aos cidadãos europeus são garantidas as benesses da livre circulação pelo espaço da União, melhor identificadas pela própria concretização de um passaporte europeu. Entre essas políticas restritivas e a dupla integração garantida pelo acesso a uma cidadania européia, a aquisição da nacionalidade parece ser, deve-se ressaltar mais uma vez, a melhor opção a esses imigrantes. No entanto, ainda que almejem uma nacionalidade como garantia da estabilidade no espaço da União, isso não significa que eles tenham perdido seus laços com o seu país de origem. As identidades na globalização se pluralizam e se traduzem nas várias formas de pertencimento às comunidades políticas locais, nacionais e globais. A prática da dupla cidadania, assim, fornece um recurso em um mundo onde a mobilidade tornou-se um dos principais critérios para a estratificação.

Tendo em vista a influência dos fluxos migratórios sobre as sociedades democráticas européias no processo de globalização, podemos, então, estabelecer duas hipóteses principais que guiarão esse estudo. A primeira estabelece que a modificação das leis de nacionalidades nos Estados europeus – permitindo, inclusive, a tolerância à dupla cidadania – reflete as mudanças trazidas pelos fluxos migratórios durante o processo de globalização, e a orientação da União quanto à integração e controle desses fluxos. A segunda remete diretamente à dimensão européia e sustenta que, tanto devido à tolerância nas leis como por meio das práticas individuais, a cidadania européia provoca a incidência da dupla cidadania, tendo em vista o caráter restritivo adotado pelas políticas migratórias dentro da União. Uma série de outras proposições aparece ao longo dos capítulos, mas estas vão constituir uma espécie de guia para os desdobramentos da relação entre migração internacional e a dupla cidadania aqui investigados.

As complexidades sobre o fenômeno da dupla cidadania se tornam aparentes se considerarmos que, à primeira vista, a relação entre cidadania européia e nacionalidade pode parecer problemática para a soberania dos Estados. No entanto, ao garantir a cidadania aos nacionais dos Estados membros, a cidadania européia se soma às leis nacionais na sua capacidade de delimitar quem é ou não cidadão. O problema não se situa nos direitos dos nacionais dos Estados

membros, mas do estrangeiro. Até a criação da cidadania européia, a história da nacionalidade se limitava à congruência entre a extensão do domínio da coerção exercida pelo Estado e a arbitragem entre o pertencimento e o não-pertencimento a uma sociedade nacional. A definição de estrangeiro, assim, correspondia à fixação territorial das fronteiras. O processo de integração europeu transforma essa relação. O estrangeiro não corresponde mais ao “negativo” do cidadão nacional (Bertossi, 2001: 135). Como veremos, o problema da imigração na União Européia está muito mais em definir quem está fora da União do que o movimento dentro dela.

A delimitação usual do estrangeiro em contraposição ao cidadão nacional pode ser entendida pela forma como os termos nacionalidade e cidadania muitas vezes são utilizados indiferentemente para exprimir o vínculo jurídico que liga um indivíduo a um Estado. Mesmo nas leis de cada Estado aparece uma alternância entre os dois conceitos, usando-os com o mesmo sentido. No entanto, como ressalta Moura Ramos (1992: 3-6), apesar dessas duas expressões se referirem a uma mesma realidade, elas não são exatamente coincidentes. Enquanto a nacionalidade enaltece a ligação do indivíduo a uma unidade estatal, ressaltando o vínculo que o une ao Estado, a cidadania está associada à plena participação do indivíduo nos assuntos da *polis*, colocando a ênfase nos direitos e deveres dessa ligação, ou seja, no seu conteúdo. É o caráter interno da cidadania, em contraposição à nacionalidade, que acentua, desse modo, a vertente internacional do conceito, uma vez que ela se refere à delimitação do círculo de pessoas sobre quem se exerce a jurisdição pessoal do Estado.

Nessa pesquisa, a ênfase foi dada mais ao conceito de cidadania do que ao conceito de nacionalidade, uma vez que, embora o termo dupla nacionalidade tenha o mesmo sentido prático do termo dupla cidadania aqui empregado, é justamente a preocupação com o conteúdo desse duplo vínculo estatal que está presente nos debates de Relações Internacionais. Nesse campo de estudo, tornam-se cada vez mais correntes as discussões que contrapõem uma concepção sociológica de nacionalidade como ligação do indivíduo à nação com uma cidadania que pode ou não ultrapassar os limites nacionais à medida em que o conceito comporta um caráter processual, que admite diferentes identidades.

O fenômeno da dupla cidadania, dentro dos moldes da cidadania européia, nesse sentido, implica um desmembramento do *locus* político em sociedades

democráticas. Isso requer investigar não somente qual o impacto da construção da cidadania européia sobre os Estados, mas também examinar como o fenômeno da dupla cidadania modifica os laços políticos das sociedades democráticas, atingindo um âmbito supraterritorial. A dupla cidadania é, dessa forma, justamente uma expressão dessa supraterritorialidade, ao se apresentar como fenômeno que constitui e é constituído pela globalização. Tanto a idéia de cidadania européia como o exercício da dupla cidadania podem se contrapor ou mesmo se sobrepor a uma cidadania estreitamente vinculada à nacionalidade. Uma análise acerca da dupla cidadania e da cidadania européia, assim, não ganha sentido se não examinarmos o próprio significado da cidadania e sua relação com a nacionalidade a fim de entendermos de que forma essas duas noções de cidadania contribuem para uma mudança em um mundo tradicionalmente organizado por relações estatais.

O fato de uma leitura sobre a dissociação entre a nacionalidade e a cidadania ser alvo, somente recentemente, de grande investigação dentro das Relações Internacionais não ocorre por acaso. Em uma disciplina que nasceu a partir da delimitação de um sistema de Estados, tratar de temas como as migrações internacionais ou da cidadania parece ser algo que está fora do alcance da disciplina. Tradicionalmente, as teorias das Relações Internacionais formam um discurso espaço-temporal das relações além dos confins seguros do Estado nacional enquanto que, de outra parte, mantém-se as teorias de possibilidade política dentro do Estado territorial (Walker, 1993). Nelas, a política mundial é conceitualizada em termos de um sistema internacional de Estados delimitados territorialmente. Uma vez que esta política foi dominada durante muitos anos pelo paradigma realista, os fluxos migratórios apareciam como intrusos dentro da lógica de uma cidadania cujo caráter só poderia ser definido pelo Estado-nação. Eles apresentavam um problema prático que não era bem compreendido porque as relações internacionais e a política prevêm uma continuidade entre um povo e um lugar, a nação e o Estado, o *demos* e a democracia.

Segundo a visão estadocêntrica dos realistas, ao agir de acordo com seus interesses, os Estados-nações têm um controle sobre a imigração, impulsionados seja pelo desejo de limitar o crescimento populacional, regular a entrada e saída de força de trabalho, aumentar o estoque de capital humano, ou mesmo manter um “equilíbrio” étnico e cultural na sociedade. De fato, as teorias realistas trataram de

analisar a segurança e transgressão das fronteiras pela divisão entre a comunidade interna e o campo - que tanto pode ser perigoso como mais próximo de uma humanidade concebida universalmente - que é externo. Essa cisão pode ser claramente percebida, por exemplo, na abordagem neorealista de Kenneth Waltz sobre a política internacional, que rejeita as teorias de um único nível – as quais ele denomina reducionistas – por estas tentarem explicar a realidade internacional através das interações entre as partes (ordens domésticas). Em sua análise, o sistema internacional não pode ser entendido pelo simples somatório destas, mas pela anarquia que organiza e constrange a ação dos Estados, em contraposição a uma ordem doméstica hierárquica (Waltz, 1988).

Na realidade, há anos essa separação entre o ambiente doméstico dos Estados e o ambiente internacional, por meio da soberania, tem repercussões diretas sobre a forma como as pessoas pensam e imaginam a comunidade política – o que levou à consolidação do sistema moderno de Estados. Ao cristalizar-se o poder no Estado, legitimou-se também o princípio da soberania recíproca, produzindo-se a ordem e a diferenciação entre as coletividades (Ruggie, 1993). Desse modo, a territorialidade como princípio organizador do sistema moderno de Estados atuou para criar compreensões normativas profundas não só dos Estados e da soberania, mas também da sociedade e da comunidade (Albert & Brock, 2001: 33). Ao congelar e reproduzir essa separação entre o interno e o externo, a teoria realista assumiu, assim, desde seus primórdios, um caráter constitutivo da política moderna no Estado territorial, o que prejudicou a possibilidade de se exercer outros tipos de política, tanto no âmbito local como no global. A visão estatal das relações internacionais, desse modo, tornou-se dificilmente compatível com a aceitação do migrante como ator dentro do jogo mundial (Badie & Wenden, 1994).

No entanto, nas últimas três décadas, o argumento realista perdeu sua força diante das mudanças produzidas na qualidade e quantidade de fluxos transnacionais. As dificuldades dos Estados em controlar suas fronteiras e impedir a entrada de imigrantes ilegais e refugiados, cada vez mais aparentes em função do processo de globalização, não podem ser esclarecidas simplesmente por essa ótica realista, e em especial a neorealista, uma vez que seus teóricos, em princípio, não detectam mudanças no sistema internacional, exceto na distribuição de capacidades entre os Estados. Para eles, uma vez que os estrangeiros não possuem

direitos, salvo aqueles que são acordados pelos Estados soberanos, a imigração deve sempre ser uma função das suas políticas domésticas. Porém, os problemas trazidos pelos fluxos migratórios ao Estado e à concepção de cidadania nacional terminam por atingir diretamente a dicotomia entre hierarquia doméstica e anarquia internacional como princípio do sistema internacional ao contestar a territorialidade sobre a qual ele se sustenta (Cornelius *et al*, 1994: 28; Koslowsky, 2000: 15).

As limitações produzidas pelos realistas em relação ao papel transformador das migrações internacionais não impediram que outras teorias viessem, então, a reconsiderar a sua importância no sistema internacional. A partir do fim da década de 80, os teóricos liberais da interdependência passaram a chamar a atenção para a importância de atores não-estatais como as multinacionais e as organizações internacionais, ressaltando o caráter da interdependência econômica por parte dos fluxos migratórios. Com o término da Guerra Fria, o mundo teria se tornado mais interligado, permeado por situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre países ou entre atores - como os migrantes - nos diferentes países, fazendo com que uma maior flexibilidade a processos econômicos e instituições políticas internacionais pudessem influenciar no andamento do sistema internacional. Logo, mesmo com a persistência de relações assimétricas e a sempre presente ameaça de conflito, a cooperação entre os países teria se tornado maior (Keohane, 1992; Keohane & Nye, 1994).

Todavia, ainda que a crescente interdependência promovida pelos fluxos transnacionais e pelo comércio tivesse, de fato, levado a uma maior cooperação internacional entre os Estados, ela não explicava por que a imigração também continuava a depender de certas decisões políticas internas – relacionadas tanto à regularização dos fluxos como a sua integração - dos países de destino. Como resposta a essas críticas, alguns autores passaram a utilizar a teoria de regimes – princípios, normas, regras e tomadas de decisão explícitas e implícitas em que os atores internacionais convergem em uma determinada área (Krasner, 1983: 2) – para justificar a cooperação internacional nas questões relacionadas à migração, resgatando o papel dos Estados como unidades constitutivas do sistema internacional (Hollifield 1994, 1998). É notória, no entanto, a diferença entre a evolução de regimes de comércio e de finanças, áreas em que a teoria é comumente aplicada, e as regras que estruturam as migrações internacionais.

Afinal, estas últimas, diferentemente da circulação de bens, são constituídas por atores que ultrapassam a capacidade, tanto por meio de acordo bilaterais quanto multilaterais, dos Estados em regulá-las, sendo providos de uma agência que pode modificar a política mundial (Koslowsky, 2000: 16-17). Isso não impediu que se encontrassem explicações para a cooperação internacional relacionada às migrações não nos princípios do livre comércio, mas sim em outros princípios e normas existentes no sistema internacional, como os direitos fundamentais dos indivíduos (Hollifield, 1994). Essa tentativa liberal de explicar os movimentos migratórios também não ultrapassou, assim, os limites dos Estados, uma vez que somente as políticas de imigração e os procedimentos jurídicos (igualdade perante a lei, direito de recorrer a tribunais, direitos civis) dentro dos principais países de imigração garantiriam os movimentos transnacionais de pessoas.

No entanto, a dificuldade em se analisar as migrações por meio de regimes pode ser verificada pelo fato de que, embora exista um regime internacional de refugiados, baseado nas normas da Convenção de Genebra de 1951 e no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, um regime internacional de migração de trabalho não tem sido efetivamente desenvolvido. E, mesmo no caso dos refugiados, a cooperação para facilitar o gerenciamento desse fluxo tem sido enfraquecida conforme os Estados se mostrem menos inclinados a receber imigrantes de um país de primeiro asilo ou financiar o seu sustento (Hollifield, 1998; Koslowsky, 2000: 35). Nesse sentido, ao tentar encontrar uma saída para um regime internacional de migrações, as teorias liberais não prevêm uma superação da divisão entre o interno e o externo pelos Estados, mas salientam que isso não entra em contradição com a tendência à convergência das políticas migratórias, pois esta seria o resultado das políticas liberais adotadas por Estados democráticos (Hollifield, 1994: 86).

Deve-se considerar, todavia, que um regime de migração tem se desenvolvido no âmbito regional da União Européia desde o Tratado de Roma, não só para regular as migrações dentro da União, mas para cada vez mais tratar da imigração de indivíduos de terceiros países. Aqui, o surgimento de um regime regional justifica-se, para essa teoria, justamente pelos atores se tratarem de Estados democráticos (Hollifield, 1998). Porém, mesmo nesse caso, ainda que as normas de direitos humanos venham a constranger as ações dos Estados, elas não influenciam seus interesses, nem tampouco suas identidades, impedindo antever

qualquer mudança na política da União Européia ou dos próprios Estados por meio da figura do imigrante. Somente nos últimos anos a teoria dos regimes tem recebido uma importante contribuição em relação a como podem ser efetuadas essas mudanças, uma vez que autores que lidam com a sua reestruturação em termos de uma governança internacional têm investigado de que forma as migrações têm um peso demográfico que suscita questões teóricas e práticas, relacionadas a um mundo onde as instituições são territorialmente organizadas (Koslowsky, 2000).

Mas, se o denominado *mainstream* nas Relações Internacionais tem dedicado pouco espaço para as migrações internacionais, os autores da teoria da dependência e da teoria de sistema-mundo demonstram um maior esforço por explicar a sua importância. Para eles - cujo enfoque se baseia na discussão de que o subdesenvolvimento seria uma conseqüência da expansão e desenvolvimento desigual do capitalismo global - as migrações devem ser analisadas em um quadro de um sistema de produção unificado por uma divisão internacional do trabalho. Assim, o movimento de trabalhadores seria explicado tanto pela necessidade de reserva de mão-de-obra promovida pela acumulação de capital, como pela divisão entre centro, periferia e semiperiferia, o que resultaria em um mercado global de trabalho altamente regulado, cujos Estados centrais têm mais poder para decidir a permeabilidade de suas fronteiras condicionando os fatores de atração e repulsão. Dessa forma, esses movimentos são vistos dentro de uma lógica estruturalista, onde os fatores de cunho econômico atuam tanto domesticamente como no sistema internacional. As políticas dos Estados seriam direcionadas apenas pelos interesses econômicos, e os fracassos nessas áreas só poderiam ser explicados por essa dinâmica (Cornelius et al, 1994: 28-29; Wallerstein, 2001; Pires, 2003: 78-81). No entanto, é preciso reconhecer que as migrações não se tratam meramente de uma questão econômica, o que pode ser verificado pela própria dificuldade dos Estados em regular a mão-de-obra considerada indesejável. Explicar a migração internacional como mera resposta a ciclos de produção não elucidada, por exemplo, por que os imigrantes permanecem nas sociedades de destino mesmo com o aumento do controle de mão-de-obra e o fim dos programas de recrutamento de trabalho temporário.

Compreender, assim, as migrações em termos internacionais e suas repercussões sobre a questão da política - e, logo, sobre a cidadania - requer

considerar que não é possível desmembrar meramente esses movimentos entre dicotomias como centro/periferia e doméstico/internacional. Esses fluxos devem ser entendidos na forma como estão imersos no sistema internacional. Diretamente ou indiretamente, eles se submetem à pressão, se alimentam de seus efeitos. Como acentua Heisler, o desenvolvimento das migrações internacionais, nas últimas décadas, envolveu também uma mudança cognitiva. A migração historicamente sempre requisitou a troca de uma sociedade por outra, através de um estabelecimento permanente. Os fatores tecnológicos e econômicos, no entanto, permitiram a criação de comunidades transnacionais, onde novas dinâmicas entre as comunidades de origem e os lugares de destino forjaram (e têm forjado diariamente) novas e complexas identidades. A ordem passou não mais a depender da formação de uma identidade nacional única e duradoura, onde não haveria nenhuma alternativa legítima (Heisler, 2001). Ao mesmo tempo, o contato gerado pelos fluxos migratórios levou a mudanças na constituição do povo da sociedade de destino, resultando em novos processos, como a própria admissão da dupla cidadania pelas leis de nacionalidade.

Logo, no que diz respeito à teoria de relações internacionais, não é por acaso que as migrações, uma vez que elas não se encaixam no arcabouço teórico tradicional, apresentam um dilema para a própria territorialidade. Conforme o processo de migração internacional ganha um caráter global, a penetração da cultura global e o crescimento do movimento transnacional de capital, pessoas e bens levam a uma reformulação dos modelos e teorias para se explicar a mudança social (Koslowsky, 2000; Papastergiadis, 2000: 39). A abordagem teórica do construtivismo, nesse sentido, abre caminho para que as migrações venham ocupar seu devido espaço nesse campo de estudo, pois ela não concebe estruturas sociais independentemente das razões e auto-compreensões que os agentes trazem para suas ações (Wendt, 1987: 359). Isso faz com que o sistema internacional seja considerado por meio de uma socialização de instituições - constituídas e reguladas por normas e práticas - que incluem, mas não são limitadas aos Estados. É, dessa forma, que o próprio Estado como unidade de análise passa a ser examinado ontologicamente (Kratowil, 1989).

As análises construtivistas, em oposição à a-historicidade dos teóricos realistas e liberais, vão se preocupar em compreender as estruturas e os processos através dos quais as identidades políticas modernas tem sido historicamente

constituídas em relação à soberania estatal, mas que podem vir a ser modificadas por meio da agência de atores no ambiente doméstico, como seus próprios cidadãos. A clássica divisão entre o interno e o externo, assim, só ganha sentido devido ao fato de que historicamente o Estado passou a ser o aparato institucional que organiza essas políticas. Isso permite reconhecer que mudanças domésticas podem transformar o sistema internacional e vice-versa (Koslowsky, 2000: 20-21).

É esse enfoque, portanto, aquele que mais profundamente vai explorar como os princípios de legitimidade e identidades sociais expressam a existência não de uma única ordem, mas de ordens que transcendem os Estados através da agência de outros atores e indicam transformações significativas nas interações sociais, não detectadas pelas demais teorias. As normas, nesse sentido, são importantes porque legitimam, justificam e tornam possíveis determinadas ações. Ao expressar a forma como entendemos o mundo, portanto, as normas terminam por nos informar sobre como o construímos (Kratochwil, 1989). Ou seja, os elementos sociais e normativos devem ser tomados como o contexto social a partir do qual se processam as interações dos atores, de forma que a própria identidade, as preferências e os interesses destes são modeladas por crenças e normas compartilhadas, entendimentos intersubjetivos, práticas culturais comuns e práticas discursivas. As normas, dessa forma, denotam um discurso que não é um instrumento da ação política – tal qual compreendida por uma análise liberal – mas é a própria ação política (Lima, 2001; Kratochwil, 2001: 31; Nogueira & Messari, 2005:169).

Partindo desse arcabouço teórico, a dinâmica conferida à relação entre os indivíduos nas sociedades democráticas, os Estados e as instituições como a União Europeia permitem compreender por que a cidadania está em constante transformação. Ao gerar múltiplas identidades, a globalização permite que os indivíduos repensem as leis que definem a sua participação como membros de uma sociedade por meio de normas democráticas. As fronteiras do pertencimento são constantemente trabalhadas por essa capacidade da comunidade política de se auto-reformular, onde os fluxos migratórios possuem um papel fundamental. Essa multiplicidade conferida à política, portanto, é que permite enxergar a dupla cidadania como uma prática reveladora das transformações que as migrações desenvolvem em um mundo globalizado. Um estudo sobre a convergência das leis

de nacionalidade no âmbito da União Europeia permite, de maneira mais pormenorizada, verificar como as normas que delimitam o campo de ação dos indivíduos fornecem, ao mesmo tempo, as condições para que eles venham a modificá-la, construindo novas formas de cidadania local, regional e global. Porém, é preciso ressaltar que a ênfase sobre a dupla cidadania não deve recair somente como uma forma de eliminar a territorialidade ao ressaltar o caráter desterritorializado do migrante (Haesbaert, 2005: 43). O migrante desterritorializado carrega, portanto, consigo a dinâmica reterritorializadora, de reconstrução, e com ela novas lógicas de exclusão, que podem adquirir distintas versões. Pois, se as normas expressam premissas comuns aos agentes tomadores de decisão, reduzindo a complexidade para que eles possam fazer suas escolhas (Kratochwil, 1989: 10), muitas vezes os imigrantes vão optar justamente por reproduzi-las, reificando, inclusive, as ações dos Estados.

Desse modo, ao chamarem a atenção para a reconstrução do espaço social, as migrações permitem ver os limites históricos da associação entre a cidadania e nacionalidade. Porém, mais do que inserir as migrações no debate teórico das Relações Internacionais a fim de perceber como elas permitem contestar a aparente estabilidade de um sistema de Estados, uma análise da relação entre cidadania e nacionalidade precisa desvendar como historicamente a teoria social tem construído conceitos e significados para a cidadania que nos tem informado o modo de pensar a política não somente em termos internacionais como domésticos. O primeiro capítulo dessa tese, assim, propõe uma incursão no debate da cidadania moderna desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A partir da análise de Marshall de uma cidadania como *status*, é possível ver como a concepção moderna de cidadania esteve baseada na idéia de pertencimento a uma comunidade nacional. A exclusão dos estrangeiros está no coração desse projeto democrático moderno, já que a *polis* não poderia ter um caráter cosmopolita. No entanto, com as mudanças trazidas pelo processo de globalização - em especial as migrações - a exclusividade dessa cidadania nacional passou a ser debatida por meio dos argumentos pautados nos direitos humanos. A conformação da teoria aos desafios desses novos fluxos migratórios abre espaço, assim, para o debate sobre a possibilidade da construção de uma cidadania pós-nacional por meio da criação de uma cidadania europeia.

Compreender quais os reais alcances e limitações de uma cidadania europeia, no entanto, só se torna possível por meio de uma análise de como historicamente as migrações têm se inserido na realidade europeia. O segundo capítulo propõe justamente demonstrar como a globalização mudou a percepção dos Estados em relação aos fluxos migratórios na União Europeia. Da mesma forma que as políticas migratórias dos Estados nacionais, a União Europeia tem tentado, ao longo dos últimos anos, controlar o movimento de pessoas classificando-as e, principalmente, tentando excluir as consideradas indesejáveis por meio da promoção do sistema de vigilância Schengen. Ao reproduzir as contradições dos Estados entre o particularismo de uma comunidade política e o universalismo dos direitos humanos, no entanto, a União Europeia também tem se constituído em uma arena de contestação e negociação por parte desses imigrantes. É justamente por meio dessa relação entre as políticas migratórias restritivas para os imigrantes de terceiros países e o estímulo à integração das comunidades imigrantes já estabelecidas que os duplos cidadãos encontram um espaço de manobra por meio das leis de nacionalidade que os coloca em uma situação privilegiada em relação àqueles que não são nacionais dos Estados membros.

Os desenvolvimentos produzidos pelo processo de integração, assim, tornam crucial mergulhar em casos empíricos que esclareçam essa dinâmica, mostrando as suas contradições e possibilidades não só para a prática da dupla cidadania, mas para o desenvolvimento de uma cidadania europeia em um molde pós-nacional. O terceiro capítulo, desse modo, é dedicado ao estudo da dupla cidadania em Portugal. Uma análise do caso português adquire especial relevância porque demonstra como um país do Sul da Europa, até poucas décadas atrás um país principalmente de emigração e que mantinha colônias em outros continentes, mudou a sua percepção da questão migratória a partir do processo de integração europeu. Como iremos verificar, não foi apenas a imigração definitiva de indivíduos provenientes de terceiros países que levou a uma transformação da nacionalidade em Portugal e a consequente aceitação da dupla cidadania. Mas, acima de tudo, foi a resposta gerada pelo Estado português para controlar e integrar esses novos fluxos que gerou essa mudança, tendo em vista a sua socialização no processo de integração europeu.

Ao mesmo tempo, a importância e a influência do processo de integração sobre a política migratória e a lei de nacionalidade portuguesa não podem ser realmente percebidas sem um contraponto de como ele também vem atuando sobre outros países. A ênfase do quarto capítulo nos Estados com maiores problemas relacionados à imigração – especificamente França, Alemanha e Inglaterra - chama a atenção para o seu papel em definir os significados e valores relacionados à definição do imigrante e do cidadão no âmbito da União Européia. No entanto, a interação desses Estados por meio do processo de integração europeu nos permitirá também elucidar como a sua socialização termina por reconfigurar suas leis de nacionalidade, admitindo práticas como a dupla cidadania, e fornecendo os recursos para que ocorram novas formas de se pensar e executar a cidadania.

Tendo como base uma concepção da cidadania como um processo que se constitui a partir das condições materiais e ideativas, o presente estudo empenhou-se em compreender como as tensões provocadas pelos fluxos migratórios geraram mudanças nas identidades e interesses dos agentes domésticos em sociedades democráticas. Por meio de uma interpretação da construção histórica das políticas migratórias na Europa - especialmente de Portugal - após a Segunda Guerra Mundial, buscou-se demonstrar como a figura do imigrante foi modificando as relações de inclusão e exclusão desenvolvidas pela concepção moderna de cidadania, recriando alternativas como a dupla cidadania. Ao destacar como determinados elementos identificados como importantes na construção de uma concepção de cidadania – inclusive a lealdade a um único Estado - foram transformados com a presença de fluxos migratórios decorrentes do processo de globalização, recorreu-se às contradições inerentes a esse processo como a chave para explicar as mudanças por que vem passando a própria prática da cidadania. O exame das leis de imigração e de nacionalidade, assim, constituiu o principal instrumento para retratar as mudanças produzidas nas esferas de valores dentro das sociedades democráticas da União Européia, tendo como o foco a tolerância da dupla cidadania. Fez-se, por sua vez, um paralelo com as regras produzidas pelos tratados da União Européia e com as discussões sobre as questões migratórias por meio das reuniões do Conselho Europeu para ilustrar como as modificações nas leis de nacionalidade no caso português permitem identificar sua opção por uma europeização na constituição da comunidade política. Onde as leis

apresentadas não foram suficientes para ilustrar o contexto da fragmentação da cidadania, foram utilizados outros recursos como estatísticas, pesquisas de opinião e entrevistas como formas de complementar a análise. O último recurso utilizado foi a contraposição ou diálogo promovido com as políticas migratórias e leis de nacionalidade de Estados engajados diretamente nas questões relacionadas a um maior controle da imigração, demonstrando que a convergência entre as políticas migratórias e as leis de nacionalidade só pode ser compreendida a partir da difusão de valores e significados por determinados agentes.

Essa tese, portanto, tem como propósito trazer um esclarecimento sobre um tema ainda tão pouco explorado como a dupla cidadania. Embora a dupla cidadania não seja, como veremos, um fenômeno recente, a forma como ela tem sido explorada na globalização e a dimensão que ela alcança a partir do processo de integração europeu têm gerado discussões acerca dos benefícios ou malefícios trazidos por tal prática e quais as conseqüências de sua tolerância pelas leis de nacionalidade dos países ocidentais. Em grande parte da literatura sobre esse tema, a discussão assume um caráter normativo, mas tem se absterido de explorar as implicações da dupla cidadania em casos empíricos. A investigação aqui desenvolvida buscou suprir um pouco essa limitação, ilustrando pelo caso de Portugal como os duplos cidadãos se inserem não só na realidade portuguesa, mas dentro da dinâmica da União Européia. Com isso procurou-se dar um enfoque empírico para a questão da dupla cidadania sem abandonar uma análise crítica. Trata-se, no entanto, apenas de uma contribuição em um tema de pesquisa que tem muito ainda a ser explorado. Nesse sentido, não somente outras análises relacionadas ao campo das Relações Internacionais podem trazer novas compreensões sobre esse fenômeno, mas também outras disciplinas – como a Sociologia, a Antropologia, a Psicologia, e a Geografia - devem estudar o rico material fornecido pelos imigrantes na construção de múltiplas formas de conhecimento. Juntos, por meio de uma investigação transdisciplinar, as pistas fornecidas pelos duplos cidadãos podem nos ajudar a desvendar quais os possíveis e desejáveis caminhos para a transformação de uma cidadania pós-nacional.

Resta aqui uma última palavra sobre as limitações encontradas por quem se aventurou a explorar uma área tão em evidência como as migrações internacionais. Por se tratar de um tema que tem concentrado uma boa parte das atenções da agenda política européia, as políticas de migração e as leis de

nacionalidade entre os países da União Européia têm estado em constante reformulação, possuindo uma dinâmica atualmente que não tinha a mesma velocidade há tempos atrás. Os estudiosos dessa área têm o desafio de tentar refletir sobre as tendências dessas políticas que acompanham o ritmo da globalização, sempre correndo o risco de ter a sua análise atropelada pela homologação de uma nova lei. Refletindo essa conjuntura, no dia 10 de agosto de 2006 foi aprovada mais uma lei de imigração em Portugal a fim de controlar a entrada, permanência e saída de seu território. Uma vez que as mudanças efetivas dessa lei ainda não podem ser sentidas sobre a sociedade portuguesa, optou-se por aguardar os contextos promovidos pela sua aplicação para poder melhor avaliá-la, transferindo a responsabilidade de sua análise para estudos posteriores. No entanto, dadas as medidas adotadas pelo novo texto – selecionando a imigração de trabalho e combatendo de forma mais rígida a imigração ilegal - acredita-se que o seu conteúdo não fere as principais idéias aqui discutidas, inclusive ratificando grande parte de suas conclusões.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A nova lei propõe a substituição dos seis vistos existentes na lei anterior por um único tipo de visto de residência. Além disso, ela favorece a imigração de indivíduos altamente qualificados e de trabalho temporário para aqueles que venham ocupar postos não preenchidos pela nacionais portugueses e comunitários. Por outro lado, ela amplia os critérios de reunificação familiar e estabelece um visto de residência de longa duração, que permite a permanência em outros Estados, bem como a livre circulação no espaço de integração europeu. No que diz respeito ao combate à imigração ilegal, ela se harmoniza com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, abstendo-se de expulsar todos os estrangeiros que nasçam e/ou vivam desde tenra idade em Portugal ou que possuam filhos menores de idade nascidos em Portugal. Ao mesmo tempo, estabelece o confinamento dos estrangeiros em centro de instalação temporária ou vigilância eletrônica e prevê penas rigorosas para os responsáveis pelo tráfico de pessoas e empresas que contratem imigrantes ilegais.

## 2

# Cidadania no Debate da Teoria Social: As Fronteiras do Pertencimento

Esperemos o embarque, irmão.  
Chegamos sem esperança  
só com relíquias de séculos  
na palma da mão.

Cecília Meireles

O conceito de cidadania está diretamente vinculado à idéia de direitos individuais, mas também à noção de vínculo com uma comunidade particular. Nos últimos três séculos, esse pertencimento tem se ancorado na idéia de Estado-nação como fonte de legitimidade e *lôcus* apropriado para o desenvolvimento das atividades democráticas. O conteúdo e extensão dessa comunidade, no entanto, são cada vez mais questionados, uma vez que a participação como membro, delimitada pela cidadania nacional, tem sido desafiada, entre outros fatores, pela presença de imigrantes dentro das sociedades nacionais. Novas modalidades de participação deixam claras que as fronteiras tradicionais, territoriais, já não são mais adequadas para arcar sozinhas com as complexidades de um mundo globalizado.

Para se compreender o significado da cidadania hoje dentro das questões migratórias, é necessário destrinchar a forma como esse conceito foi construído e modificado ao longo dos anos, principalmente na modernidade. O presente capítulo, assim, vai explorar as principais reflexões da teoria social sobre o tema da cidadania, buscando demonstrar como a presença dos fluxos migratórios após a globalização gerou a necessidade de novas ferramentas teóricas para se compreender a sua reformulação. Parte-se do pressuposto de que os conceitos têm origem em experiências históricas concretas, e nos ajudam a transcender a sua singularidade ao buscar generalizações que, por sua vez, nos ajudam a

compreender as singularidades. Como objetos históricos e culturais, portanto, os conceitos estão sempre sujeitos à mudança (Reis, 1998: 27-28). Dessa forma, a cidadania vai ser tratada aqui como um processo, e não como um conceito estático e abstrato, que, se por um lado ainda se mantém atrelado aos Estados-nações, por outro pode apontar novas maneiras para se redefinir o formato de uma identidade que supere os limites do nacional.

Tendo como base a concepção liberal de cidadania proposta por Thomas Marshall, a primeira parte examina as reflexões acerca do conteúdo da cidadania, indo desde um *status* que confere direitos e deveres aos indivíduos até o seu questionamento como forma de pertencimento pelos teóricos do pluralismo cultural. Essas análises, como veremos, são marcadas pela associação da cidadania com a nacionalidade, pois se reduzem a compreender a mudança na sua concepção dentro dos limites do Estado-nação. No entanto, as transformações trazidas pelo processo de globalização têm levado a um questionamento do espaço construído pelo sistema westphaliano de Estados, uma vez que as migrações desterritorializam as fronteiras políticas do Estado-nação. A segunda parte do capítulo, assim buscará elucidar o debate em torno da relação de inclusão e exclusão gerada pela cidadania, levando em consideração sua formação histórica atrelada à soberania territorial e como essa ligação ao Estado-nação tem sido desafiada pelo desenvolvimento de outras identidades que não a nacional. Os desenvolvimentos do processo de integração europeu e de práticas como a dupla cidadania demonstram que a ligação entre cidadania e nacionalidade pode ser desagregada por novas formas de pertencimento que mancham essas fronteiras tradicionais de associação política, fornecendo o pano de fundo para o debate teórico sobre uma cidadania pós-nacional.

## 2.1

### **A cidadania como um processo**

A palavra cidadania origina-se do latim *civis*, o equivalente grego a *polites*, membro da *polis*, da qual vem nossa “política”. A Grécia nos legou a idéia de uma sociedade política abstrata e utópica, constituída pela comunidade de cidadãos livres e iguais. Em sua civilização, os principais elementos associados à cidadania foram a liberdade e as virtudes republicanas, garantidas por meio do

respeito à lei. Esse ordenamento legal, no entanto, só se desenvolveu por meio das guerras com povos vizinhos, que tiveram como resultado não só a formação da *polis* como cidade fortificada, mas também a promoção de sentimentos de lealdade entre aqueles que tinham inimigos comuns. Assim, ao gerar, gradualmente, a compreensão de comunidade, a *polis* grega ficou limitada a uma concepção étnica, onde os cidadãos eram definidos pela filiação - o que tornava a aquisição da cidadania ateniense pelos estrangeiros excepcional. Foi somente na Roma Antiga que a noção de cidadania apareceu desassociada da idéia de pertencimento a uma cidade. A expansão imperial tornou necessária a organização das relações entre os sujeitos de direito, incorporando pessoas de origens culturais diversas, de tal modo que a cidadania passou a ser constituída por direitos e deveres legalmente definidos. Tal natureza jurídica permitia, progressivamente, a inclusão dos estrangeiros, e deu margem, conseqüentemente, à idéia da vocação universal da cidadania (Walzer, 1989; Castles & Davidson, 2000: 28-33; Schnapper, 2000: 12-15).

A idéia de cidadania moderna, dessa forma, partiu de uma reinterpretação do republicanismo grego e romano. A ele a modernidade acrescentou o processo de diferenciação funcional, que levou ao surgimento das instituições “formais” legais e políticas. Esse funcionalismo resultou tanto da separação entre a política e a religião, como do processo de autonomia da esfera política em relação à econômica, que acompanharam o surgimento do Estado moderno (Zolo, 1997).<sup>1</sup> Foi, mais propriamente, com as revoluções nos Estados Unidos e na França do século XVIII que a concepção de cidadania moderna, como atribuição legal e formal do *status* do cidadão, começou a desenvolver-se. Essas revoluções foram marcadas pela mudança no fundamento da legitimidade, não mais baseada no rei – fonte tradicional de todo poder – mas no indivíduo autônomo, afirmando a proeminência da nação como conjunto de indivíduos. Ainda que seja necessário reconhecer que não houve exatamente uma ruptura com a monarquia, mas uma continuidade – afinal, foram os reis das grandes monarquias ocidentais que construíram ao longo dos séculos a independência do corpo político,

---

<sup>1</sup> A formalização se fez necessária com o Estado moderno, uma vez que ao indivíduo só é possível defender e afirmar seu interesse caso ele seja reconhecido como membro – ou seja, se é considerado cidadão, e não um súdito. Nesse último caso, as decisões seriam tomadas de forma autoritária pelos líderes, tornando-as obrigatórias aos demais. Eis porque essa formação do Estado

desvinculando-os da Igreja (Schnapper, 2000: 24-27) - a partir de 1776, as fronteiras jurídicas e políticas entre o público e o privado passaram a predominar de forma clara, delimitando o Estado como o limite contra qual o povo se sustentava (Castles & Davidson, 2000: 36). Elas se ampararam, dessa forma, nos pressupostos individualistas da teoria liberal, onde o “sujeito legal” passava a ser o indivíduo e não a família, o clã, a cidade, a nação ou a humanidade. Ao mesmo tempo, com o desenvolvimento da idéia de nação os indivíduos deixaram de ser indivíduos concretos para se tornarem cidadãos iguais. A aquisição da condição de cidadão ficou a cargo de regras legais específicas, denominadas como leis de nacionalidade, que codificaram os requerimentos formais para que os indivíduos pudessem se tornar cidadãos dos Estados. As leis de nacionalidade modernas deveriam, dessa forma, superar a contradição entre o ideal voluntarista, democrático e cosmopolita da cidadania e as limitações imperativas da política (Stolcke, 1997: 61-64). À medida que o crescimento dos Estados democráticos se acentua no período entre 1776 e 1930, esses Estados passaram a adotar dois princípios para atribuir a nacionalidade - o *jus soli* (por meio da descendência de cidadãos) e o *jus sanguinis* (por meio do nascimento no território) - como forma para delimitar quais habitantes do Estado seriam cidadãos e, estariam, assim, incluídos no *demos*. Dentro desse quadro, a separação do público e do privado se tornou um princípio fundador da ordem social. O privado passou a representar a liberdade dos indivíduos em toda a sua diversidade, enquanto o público passou a constituir a afirmação da igualdade de direitos dos cidadãos (Schnapper, 2000: 24-27).

Porém, esse princípio de separação entre o público e o privado, resultante desse período histórico, tornou-se alvo de disputas com o desenvolvimento do capitalismo nas sociedades ocidentais, uma vez que não seria mais suficiente para assegurar uma verdadeira democracia. A identificação da cidadania com a criação e defesa de uma ordem política particular – a democracia representativa – ao colocar a ênfase sobre iguais racionais, que concordariam quanto às suas regras, ignorou a origem de cada membro individual. As desigualdades de riqueza, *status* e educação terminaram por minar a possibilidade de que todos participassem na elaboração das leis, constituindo o palco para a batalha entre a interpretação

---

é acompanhada tanto por uma burocratização como por uma legalização que garantam seu funcionamento (O'Donnell, 2004: 15).

individualista liberal da cidadania e a socialista ao longo de todo o século XIX (Castles & Davidson, 2000: 39).

Tal debate, por sua vez, deixou como legado a luta por um alcance maior da democracia, gerando reivindicações por condições econômicas e sociais mínimas, especialmente no pós-guerra. As repercussões desses embates – questionando os direitos dos indivíduos nessas sociedades democráticas - se fizeram sentir pela consolidação do tema da cidadania na teoria social, cujas contribuições como a de Thomas Marshall se tornaram o cerne para a discussão da cidadania até os tempos atuais. A concepção marshalliana é tomada aqui como o ponto-de-partida para compreender de que forma, primeiramente, a noção de cidadania se estabeleceu a partir de uma idéia de passividade, onde o Estado-nação viria a resolver as contradições existentes entre o capitalismo e a democracia. As críticas geradas pelos limites dessa abordagem, mais tarde, chamam a atenção para a necessidade, a fim de garantir a consolidação da democracia representativa, de se aliar justiça com virtudes e responsabilidades cidadãs.

A idéia de que os indivíduos pudessem ter acesso à igualdade de oportunidades para exercer a liberdade de pensamento, no entanto, sobrepujou a importância da cultura e do passado histórico, fazendo com que, nas últimas décadas, a questão das diferenças culturais constituísse o novo cerne para se pensar a cidadania, dando margem, conforme veremos em seguida, à contribuição teórica do pluralismo cultural. Partindo do pressuposto que os homens não são apenas cidadãos abstratos, mas indivíduos concretos que carregam uma história e uma cultura singular compartilhadas com outros indivíduos, passou-se a questionar se as diferenças culturais também não deveriam ser reconhecidas publicamente. A inserção da identidade no debate sobre a cidadania, assim, terminou por trazer uma reflexão sobre o conteúdo da cidadania, não mais simplesmente entendida como um *status* que garantiria direitos e deveres ao indivíduo, mas também como forma de pertencimento a uma comunidade política.

### 2.1.1

#### A cidadania como posse de direitos e como virtude cívica

Segundo a abordagem de Marshall, a cidadania é um *status* conferido aos membros integrais de uma comunidade que possuem direitos e deveres civis, políticos e sociais. O seu texto “Cidadania e Classe Social” - originalmente publicado em 1949 - é uma referência clássica para todos aqueles que estudam o tema da cidadania, constituindo a base para sua teoria na modernidade. Partindo de uma concepção liberal, Marshall considera a cidadania “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”. A cidadania implica, assim, direitos e obrigações, liberdades e restrições, poderes e responsabilidades. Ele admite que não há nenhum princípio universal que determine o que são esses direitos e obrigações, mas sublinha que as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento terminam por criar uma imagem ideal em relação à qual o seu sucesso pode ser medido e sua aspiração dirigida (Marshall, 1967: 76). Trata-se de uma forma de conferir maior igualdade aos membros de uma sociedade, ao promover também um aumento da quantidade de pessoas que detém esse *status*.

Ao se propor investigar as implicações da cidadania como princípio de igualdade, Marshall foi levado a contrapô-la, inevitavelmente, às classes sociais. Isso porque ele reconheceu que, da mesma forma que a cidadania, a classe social também se constituiu em uma das forças motrizes da modernidade, mas diferentemente da primeira, formou um sistema de desigualdade baseado na propriedade, na educação e na estrutura da economia nacional. O impacto da cidadania sobre a classe social tomou, desse modo, a forma de conflito entre princípios opostos. Mas essa aparente contradição explicita a própria dinâmica entre democracia e capitalismo, seguindo, para Marshall, uma tendência histórica que dividiu a concretização dos direitos da cidadania em três tipos: civis, políticos e sociais. Essa divisão social refere-se, como ele admite, ao caso do Reino Unido, não podendo ser generalizada a outros países, mas foi alvo de severas críticas por seu caráter evolucionista.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Giddens, por exemplo, critica Marshall exatamente por sua visão evolutiva e unilinear da cidadania ajudada pela mão estatal. Ele salienta que a conquista desses direitos não ocorreu de forma uniforme e sucessiva dentro do próprio Reino Unido, uma vez que alguns direitos civis só foram adquiridos no século XX (Giddens, 1987). Vale acrescentar que nem todos os indivíduos foram incluídos simultaneamente nessa concepção de cidadania. A história da democracia é a

Entre os direitos civis, que se formaram a partir a do século XVIII e foram os primeiros a se desenvolverem, Marshall incluiu todos aqueles que dizem respeito à liberdade individual, tais como a liberdade da pessoa, da palavra e da consciência, assim como os direitos de propriedade e de igualdade perante a lei, indispensáveis a uma economia de mercado competitivo. Os direitos políticos - que tiveram como marco o século XIX - se referem àqueles que proporcionam a possibilidade de participação no exercício do poder político, constituindo-se como instâncias indispensáveis para garantir a liberdade individual. Já os direitos sociais se firmaram no século XX, ao garantirem um mínimo de bem-estar econômico e de segurança aos cidadãos por meio da equiparação das condições sanitárias, trabalhistas e familiares, procurando aliviar (e não eliminar) as desigualdades do sistema de classes (Marshall, 1967: 63-76). Ao identificar essa seqüência histórica, Marshall terminou, assim, por entender que no Estado de bem-estar social do pós-guerra estava a expressão máxima da cidadania, pois era ele quem garantia a integridade de seus indivíduos para que participassem igualmente de sua sociedade. Em outras palavras, é ao Estado que compete, na visão desse autor, assegurar o acesso de seus membros a bens e serviços essenciais, reduzindo o risco e a insegurança presentes no capitalismo.

Justamente por condicionar a participação do cidadão em uma comunidade a partir do acesso a esses direitos civis, políticos e sociais garantidos pelo Estado é que a cidadania marshalliana passou a ser denominada como “passiva” ou “privada”, pois retira toda a responsabilidade do indivíduo em participar da vida pública (Kymlicka & Norman, 1997: 7). Não que o autor não considere o papel da cidadania como elemento de integração - que passa a existir a partir de um sentimento de participação em uma comunidade baseada na lealdade de homens livres, protegidos por uma lei comum. Mas essa cultura política – disseminada por meio do nacionalismo pelas classes mais altas - só se tornaria possível se comportasse também os direitos sociais, garantindo o acesso à educação (Marshall, 1967: 84-87).

No entanto, a ênfase sobre os direitos sociais defendida por Marshall logo tratou de ser objeto de reprovação com a crise do Estado de bem-estar social. A partir da década de 70, as inovações e efeitos saudáveis desse mecanismo

---

história da aceitação por meio das lutas dessa inclusão. Em vários países, por exemplo, as mulheres só tiveram acesso ao voto após a Segunda Guerra (O'Donnell, 2004: 29).

alcançaram seus limites, tendo em vista as alterações sócio-econômicas – ainda que não-intencionais – geradas pelo próprio Estado. Os direitos garantidos aos trabalhadores teriam agido diretamente para a sua passividade, levando a um certo desestímulo ao trabalho. Seus esquemas de seguro compulsório e habilitação legal ofereceram uma proteção institucional tão atrativa para os interesses materiais dos trabalhadores que a mão-de-obra tornou-se menos preparada e pôde ser mais facilmente forçada às contingências das mudanças econômica e tecnológica. Segundo Offe, a ação desse Estado terminou por “desmercantilizar” em parte os interesses dos trabalhadores, substituindo o “contrato” pelo *status* e os direitos de propriedade pelos direitos de cidadão. O mercado, por sua vez, se deparou com o problema da oferta de mão-de-obra, pois o Estado do bem-estar não só ajudou a incrementar e estabilizar a demanda efetiva, como tornou o emprego mais oneroso e mais rígido (Offe, 1984: 374).

Entre as críticas mais contundentes apresentadas aos direitos sociais, destacou-se a abordagem apresentada pela Nova Direita, proeminente a partir da década de 80. Segundo essa linha de pensamento, as atividades do cidadão devem estar modeladas apenas pelo comportamento no mercado, pois é impossível delimitar previamente o que são os bens públicos, já que cada um possui juízos de valor diferenciados - restando às eleições a tarefa de expressar a sua preferência. Os direitos da cidadania, assim, ficariam limitados aos direitos pessoais básicos e aos direitos de propriedade. Ou seja, a cidadania não possui nenhum valor em si mesma, pois os cidadãos só existem como consumidores racionais de bens públicos (Miller, 1997: 74). Sobre os direitos sociais, a Nova Direita faz a acusação de estarem em contradição com a liberdade negativa e com a justiça baseada no mérito. Os cidadãos que estivessem contribuindo compulsoriamente com o governo por meio de impostos para financiar esses serviços seriam, no fundo, privados de uma parte correspondente de sua liberdade (Friedman, 1982: 8). Além disso, esses teóricos os criticam por serem economicamente ineficientes e por reduzirem os cidadãos ao papel de clientes inativos da burocracia estatal. Para eles, o esforço em assegurar a integração social dos indivíduos deveria ir além dos direitos, despertando a responsabilidade dos indivíduos em se sustentar por conta própria. Eis porque defendem a idéia de que os indivíduos devem se manter independentemente da ajuda do Estado e, logo, devem-se cortar os benefícios sociais. Ao se separar esfera política da esfera econômica, essa última

poderia se constituir em uma forma de checar e contrapor o poder político.<sup>3</sup> Caso contrário, o Estado de bem-estar apenas estaria criando uma cultura de dependência, que de forma nenhuma melhoraria as oportunidades para os cidadãos (Kymlicka & Norman, 1997: 10).

As desigualdades sociais acentuadas a partir das reformas propostas pela Nova Direita ao longo da década de 80 – por meio do livre comércio, da desregulamentação, da redução de impostos, do enfraquecimento dos sindicatos e corte no seguro-desemprego -, no entanto, geraram censura a essa concepção tênue de cidadania (Kymlicka & Norman, 1997: 11). Em especial, a sua abordagem ignora o fato de que o núcleo da cidadania implica direitos e deveres desfrutados em conjunto. Ao reduzir a cidadania a sua expressão mínima, centrada somente no indivíduo, o sentimento de uma identidade comum cidadã pode se debilitar a ponto de atingir diretamente seu núcleo (Miller, 1997: 89), afetando o próprio princípio de cidadania de fazer parte de uma comunidade. Por outro lado, ao colocar a ênfase sobre a responsabilidade individual, a Nova Direita chamou a atenção para a cidadania como um processo que exige a participação dos indivíduos em contraposição à dependência e passividade que poderiam ter sido geradas, ao menos em parte, por experiências como a do Estado de bem-estar social. Especialmente após o colapso do comunismo na década de 80, a própria esquerda passou a reconhecer que a democracia baseada no Estado de bem-estar constituía uma base incompleta para enfrentar os novos desafios sociais, econômicos, ambientais e políticos da década seguinte (Miliband, 1997: 17).

Ainda assim, mesmo ao aceitar o princípio geral de que a cidadania implica tanto direitos como obrigações, uma parte dos teóricos da esquerda reagiu reiterando a ênfase nos direitos de participação. Alguns propuseram que a esquerda deveria implementar uma estratégia de oferta efetiva com oportunidades e restrições. Isso requereria que a política fosse incorporada pela política econômica, sendo a igualdade construída no próprio processo de produção, o que tornaria o Estado de bem-estar o instrumento indispensável para gerar padrões altos e igualitários de trabalho. Nesse sentido, os empresários deveriam contar não somente com incentivos – sob a forma de provisões infra-estruturais, como os

---

<sup>3</sup> Segundo Milton Friedman, o mercado se imbuiria também de proteger os grupos discriminados, como as minorias étnicas e raciais. Para ele, um mercado impessoal separa as atividades políticas das atividades econômicas, evitando que os indivíduos sejam discriminados em suas atividades econômicas por razões que são irrelevantes para a sua produtividade (Friedman, 1982: 21).

sistemas de transporte – mas também as restrições deveriam forçar as firmas a aprender a conservar regras sociais mais complexas e rigorosas do que as do mercado, investindo em altos salários e na qualificação de seus trabalhadores. Essa perspectiva, assim, endossou que se deveria pensar em um “agente construído” e não em um “agente encontrado” por meio de uma força de trabalho mais competitiva e dinâmica (Rogers & Streeck, 1997: 179-181).

Da mesma forma, algumas feministas admitiram que a cidadania envolve o equilíbrio de direitos e responsabilidades, mas enfatizaram que a autosuficiência econômica preconizada pela Nova Direita apenas poderia gerar mais barreiras à participação das mulheres na sociedade, uma vez que, historicamente, os homens têm assumido o papel dos mantenedores econômicos da família. Ou seja, sob o contrato social estaria um contrato social sexual subordinativo, onde as mulheres não seriam vistas como indivíduos, mas como dependentes legais – como esposas, filhas e irmãs (Meehan, 1997: 95). Por isso, muitas delas compartilham a visão da esquerda segundo a qual os direitos de participação devem preceder as responsabilidades, o que prevê até mesmo um aumento dos direitos sociais para permitir uma verdadeira equiparação dos gêneros, tal como no igual acesso ao mercado de trabalho (Kymlicka e Norman, 1997: 13-14).

A questão sobre a participação e a responsabilidade do indivíduo na mudança da sociedade, portanto, começou a aparecer a partir da própria relação entre esfera econômica e política. Anthony Giddens, ainda na década de 80, deu os passos iniciais para se pensar a sua articulação, por meio dos direitos, com a possibilidade de agência partindo da relação entre o Estado e o capitalismo. Giddens aceitou a divisão de Marshall entre direitos civis, políticos e sociais, mas nomeou os últimos como direitos econômicos, que comportam as condições pelas quais ocorrem as verdadeiras disputas de poder. Ele encarou, no entanto, as três categorias de cidadania não como fases, mas como arenas de contestação ou conflito<sup>4</sup>, ligadas a diferentes tipos de vigilância que engendram respectivas

---

<sup>4</sup> Giddens trata de afirmar que, ao contrário das sociedades tradicionais divididas por classes, onde não existiam um governo com alcance administrativo para regular as atividades das comunidades locais, na sociedade moderna estabelece-se um poder administrativo dependente das mobilizações das atividades sociais através da expansão da sobrevivência. Dessa forma, há um crescimento entre as relações recíprocas dos que governam e dos que são governados, conferindo-lhes uma agência. E quanto maior a reciprocidade, maior a dialética de controle conferida aos grupos subordinados a fim de influenciar os governantes. Essa base estrutural, segundo Giddens, é que teria permitido o desenvolvimento de uma poliarquia desde o Estado absolutista até o Estado-nação (Giddens, 1987: 201-205).

composições institucionais e que, ao se segmentar, impedem a unificação das lutas do movimento de trabalhadores.<sup>5</sup> Isso ocorre porque na sociedade capitalista a empresa exclui o trabalhador dos direitos formais sobre o controle do lugar de trabalho. Essa exclusão não ocorre por acaso, pois para a perpetuação do capitalismo é necessário que a indústria seja definida como algo externo à política, evitando criar uma “corte de apelação” específica. Para Giddens, os direitos da cidadania poderiam abrandar as tensões resultantes do conflito de classe, mas é claro que os conflitos de classe têm propiciado mais a extensão dos direitos de cidadania do que a expansão desses direitos tem enfraquecido as divisões de classes (Giddens, 1987: 200-208).

Ao ressaltar a separação entre esfera política e econômica, ele acentuou a ambigüidade entre os direitos como forma de dominação – desenvolvendo-se dentro do capitalismo industrial - e os direitos como expressão de luta que modificam e alteram o próprio capitalismo. Da mesma forma que permitem que a classe dominante perpetue seu controle sobre os membros da comunidade política, eles constituem um campo de combate para que a agência desses membros contenha esse controle (Giddens, 1987: 209). A separação feita por Giddens entre a economia e a política, no entanto, gera confusão ao supor que existe um reino onde os cidadãos podem desfrutar os direitos conquistados pela luta, que não estão disponíveis nas sociedades onde esta distinção não ocorreu. Isto implica que a separação entre Estado capitalista e sociedade civil é uma condição para uma ordem democrática, impedindo qualquer possibilidade de formas políticas alternativas (Held, 1997a).

Gradualmente, portanto, o debate da cidadania foi saindo da discussão acerca do papel dos direitos sociais para atingir o questionamento de como garantir uma efetiva participação dos indivíduos em sua comunidade política. A crise do mecanismo de bem-estar provou as limitações do Estado em garantir condições satisfatórias de vida aos seus cidadãos caso não exija um compromisso e engajamento da parte destes por participar da vida pública. Buscar um equilíbrio entre os direitos e as virtudes cívicas tornou-se uma das principais tarefas

---

<sup>5</sup> Os modos de vigilância relacionados aos direitos civis estão ligados, segundo Giddens às atividades policiais do Estado, traduzidas nas atividades das organizações judiciais e punitivas que controlam as condutas desviantes. Com os direitos políticos, é o parlamento que constitui o local de institucionalização, onde é estabelecida formalmente a representação de direitos. Já os direitos

normativas dos teóricos da cidadania, o que despertou soluções dos mais diversos conteúdos. Elas vão desde a ênfase na participação em instituições democráticas locais e regionais como meio para ensinar a responsabilidade e tolerância à ênfase no valor intrínseco da atividade política presente em todas as esferas da vida individual; partem tanto do engajamento nas organizações voluntárias da sociedade civil como do enfoque dos liberais sobre a capacidade dos indivíduos de questionar a autoridade e se engajar na discussão pública (Kymlicka & Norman, 1997:18-25).

A mudança no olhar sobre a cidadania com o relevo apresentado pelas virtudes cívicas, assim, termina por nos direcionar para a relação do Estado com a própria democracia. Grande parte da discussão sobre a cidadania após a Segunda Guerra concentrou-se em examinar o papel do Estado como instrumento pelo qual os indivíduos poderiam assegurar seus próprios objetivos, assim como base para assegurar a reivindicação de direitos e liberdades iguais. Se as análises da teoria política liberal e da esquerda marxista, até então fornecidas, entretanto, não abrangeram as gamas de condições necessárias para se gerar uma noção de cidadania que equilibrasse os direitos e as responsabilidades políticas foi, justamente, porque não conseguiram ir além dos impedimentos colocados à vida democrática pelos interesses do Estado e do poder econômico. A idéia de virtude cívica chama a atenção para a forma como os indivíduos devem escolher as condições de sua participação como membros da comunidade política, e de que forma as suas escolhas devem fornecer a legitimação de uma sociedade politicamente organizada. No entanto, para se gerar uma igual participação nesse *demos*, é preciso ter-se em conta que há outras formas, além das desigualdades de classe, que impedem os indivíduos de possuir igual poder na vida política. O questionamento da democracia a partir das diversas dimensões que exigem o desenvolvimento de direitos para um efetivo exercício de virtude cívica pode ser aqui melhor ilustrado pelo pensamento de David Held.

Held entende por democracia a autodeterminação ou autonomia a partir da qual os indivíduos deveriam ser capazes de escolher livremente as condições de sua participação como membros de uma comunidade política. Essa autonomia se traduz na capacidade dos seres humanos de raciocinarem auto-conscientemente,

---

econômicos têm como local – não detectado por Marshall - o lugar de trabalho, onde ocorre o gerenciamento da mão-de-obra (Giddens, 1987: 206).

de serem auto-reflexivos e auto-determinantes, envolvendo a possibilidade de deliberar, julgar, escolher, e agir sob cursos possíveis diferentes de ação tanto na vida privada como na pública (Held, 1996: 300; Held, 1997a: 68). O princípio de autonomia, assim, preserva a idéia do cidadão ativo, mas admite que a participação não é uma necessidade. Numa autonomia democrática, os cidadãos podem decidir que a sua participação não é necessária em certas circunstâncias e que seus direitos já estão sendo bem defendidos.

A cidadania, por sua vez, implica, segundo Held, uma “autonomia igual”, ou seja, uma estrutura comum de ação que só pode existir quando grupos de cidadãos – cidadãos sistematicamente prejudicados - sejam tratados desigualmente para que possam ser igualmente livres. Esse tratamento diferenciado deve ocorrer porque, na sociedade, a disponibilidade dos recursos (materiais, coercivos ou culturais) de forma desigual em sistemas de poder termina na tentativa de excluir “forasteiros” e controlar os recursos negados a outros, o que poderia minar o próprio sentido da democracia. Se formalmente os indivíduos são livres e iguais, na prática eles podem não gozar de direitos e deveres que moldem e facilitem uma estrutura de ação comum (Held, 1997b: 70). Held esclarece, assim, que os interesses iguais das pessoas no princípio de autonomia requerem proteção através de locais de poder – que abarcam domínios tais como o corpo, bem-estar social, cultura, associações cívicas, economia, instituições reguladoras e legais, bem como violência organizada e relações cívicas, envolvendo tanto a vida pública quanto privada - e somente com essa proteção uma estrutura de ação comum pode ser estabelecida. Feixes de direitos que são pertinentes a cada uma dessas esferas de poder devem ser vistos como parte integrante do processo democrático. Ou seja, a autonomia só pode ser estruturada por meio do poder, não exigindo a igualdade *per se*, mas a criação de oportunidades participativas iguais. Sendo o Estado o detentor do domínio da lei, é ele quem constitui o meio pelo qual os indivíduos podem assegurar seus próprios objetivos, assim como é base sobre a qual é possível salvaguardar sua reivindicação de direitos e liberdades iguais.

Portanto, a noção de um governo democrático implica uma justiça redistributiva, que não pode ser restrita meramente aos direitos civis e políticos (Held, 1996). Por isso Held divide os direitos de Marshall em direitos civis, políticos, sociais e econômicos, onde estes últimos constituem as subcategorias

que buscam recuperar os elementos de controle sobre o lugar de trabalho. Mas, ele ressalta que a concepção de cidadania engendra múltiplas formas de conflitos políticos, sociais e culturais que não podem ser reduzidas meramente às disputas de classe. Ele reconhece uma complexidade na cidadania, cujas raízes multidimensionais e lutas pelos diferentes tipos de direitos refletem concepções em processo de mudança sobre o que é ser cidadão (Held, 1997a: 55).<sup>6</sup> Conforme suas palavras:

Si la ciudadanía implica na lucha por la pertenencia a, y la participación en, la comunidad, entonces su análisis abarca el examen de los modos en que los diferentes grupos, clases y movimientos pgunaron por conquistar mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas vis à vis las distintas formas de jerarquía, estratificación y opresión política (Held, 1997a: 56).

Ao nos voltarmos para uma perspectiva, como a de Held, de que a cidadania engendra uma forma de pertencimento a uma comunidade que não ocorre só por meio de um sistema de classes, mas também por outros critérios, fica claro, portanto, que um exame da cidadania envolve também, além do *status*, uma identidade. Essa identidade, que historicamente se desenvolveu ancorada na lógica de uma comunidade nacional, terminou por excluir grupos minoritários raciais, étnicos, culturais e sexuais. Tal aspecto, no entanto, passou ao largo de toda a reflexão existente a partir da análise feita por Marshall, seguidos tanto por liberais como por teóricos da esquerda que, por não permitirem um questionamento acerca dessas diferenças, ignoraram as repercussões da regra da maioria para as minorias culturais. Como reação a essa “deficiência”, uma série de teóricos – denominados pluralistas culturais – passaram a defender, já no final do século XX, direitos de cidadania que se confortassem justamente às necessidades desses grupos minoritários. Para eles, os homens têm necessidade de ver a sua dignidade plenamente reconhecida pela cidadania, e também a sua autenticidade, o que implica o pertencimento a uma cultura (Taylor, 1994).

Antes de avançarmos para o próximo item é preciso, porém, fazer uma ressalva sobre as limitações da teoria social quanto às diferenças conjunturais

---

<sup>6</sup> Held indica pelo menos sete feixes de direitos que devem ser considerados a partir dos locais de poder-chave: direitos à saúde, sociais, culturais, civis, econômicos, pacíficos e políticos. Se eles não articulam uma interminável lista de bens, são condições necessárias para a participação livre e igual. Ao serem definidos de modo razoavelmente amplo, esses direitos e obrigações podem abrir espaço para resolver disputas entre interesses específicos em arenas delimitadas de interação. Além disso, ao serem enquadrados em termos abstratos, eles permitem que se adequem às circunstâncias materiais e culturais de comunidades políticas diferentes (Held, 1997b: 75-78).

existentes na implementação da cidadania. A maioria das teorias sobre cidadania e democracia parte das condições e experiências históricas do Ocidente. Guillermo O'Donnell nos é aqui extremamente útil por chamar a atenção para o fato de que a reivindicação de um Estado-nação democrático nos países da Europa e da América do Norte gerou discursos políticos diferenciados. Se, no Ocidente, o nacionalismo abriu espaço para as demandas de cidadania democrática por meio de avanços nos direitos civis, políticos e sociais - seguindo, em muitos casos, a seqüência apontada por Marshall -, na América Latina, por exemplo, esse discurso articulou temas de revolução ou populismo. Nesse último caso, a idéia de uma unidade concebida coletivamente como um povo desprivilegiado substituiu a idéia mais universalista e abstrata de cidadania política.<sup>7</sup> Vale notar, além disso, que essas teorias pressupõem uma legalidade de um Estado democrático que se estende de forma homogênea por todo o território, envolvendo não só os regimes nacionais como subnacionais. No entanto, essa uniformidade não se reproduz da mesma maneira em outras partes do mundo (O'Donnell, 2004: 50, 54). É preciso, assim, considerar de que forma as contribuições teóricas sobre a cidadania como posse de direitos e virtude cívica se adequou a cada realidade histórica; e, do mesmo modo, como cada especificidade histórica tem fornecido novas ferramentas para se delinear a cidadania como um processo.

### **2.1.2**

#### **A cidadania como identidade: discutindo o pluralismo cultural**

Ao se levar em consideração a forma como se desenvolveu a cidadania a partir da teoria social do pós-guerra, pode-se apreender que a história da(s) democracia(s) pode ser traduzida como uma história dos embates na busca por uma maior inclusão. Ao capacitar os indivíduos como agentes por meio dos direitos da cidadania, não só o conteúdo desses direitos sofre transformação, mas a própria compreensão da comunidade política. Com a diversidade cultural – promovida, principalmente, pelo processo de globalização -, a questão da

---

<sup>7</sup> A concepção do Estado na América Latina tem sido caracterizada como ineficaz burocraticamente, truncada legalmente e colonizada economicamente. Mesmo assim, esse Estado pode existir com um regime democrático, ainda que seja mais um obstáculo do que um veículo para a extensão dos direitos civis e sociais. Nesse tipo de Estado, a democracia flutua por espaços sociais caracterizados como individualistas e particularistas, quando não autoritários de relações sociais. O Estado não existe para a nação, mas apenas para uma fração dela (O'Donnell, 2004).

integração dos grupos imigrantes e de minorias étnicas atingiu diretamente essa idéia de comunidade, até então ancorada unicamente na idéia de nação. Com o tempo, muitos desses grupos passaram a se sentir excluídos não só por situação socioeconômica, mas também por sua identidade cultural. A relação entre diversidade étnica, nacional, de gênero e de raça e a igualdade promovida pela cidadania constitui uma das principais questões levantadas pelas teorias democráticas nas últimas décadas.

Para os representantes da vertente do pluralismo cultural ou comunitarismo, os direitos de cidadania, originalmente concebido por “homens brancos”, não conseguiram fornecer respostas a essas diferenças específicas dos grupos minoritários. Isso porque a importância relativa do grau de aceitação dos direitos de cidadania varia em função das comunidades nas quais eles se inscrevem (Kymlicka & Norman, 1997: 27). Na verdade, grande parte dos direitos provém do pertencimento a um grupo. Para os pluralistas, a questão de uma identidade democrática envolve, portanto, também a constituição de uma moralidade, uma condição subjetiva que só pode ser dada pela comunidade. Somente essa condição moral pode fazer com que os indivíduos se identifiquem com os direitos proclamados e assumam todas as responsabilidades. Assim, esses teóricos defendem uma concepção de cidadania diferenciada, onde certos cidadãos são incorporados pela comunidade política não somente como indivíduos, mas também por meio do pertencimento a um grupo.

Um dos mais influentes filósofos do pluralismo cultural, Will Kymlicka afirma que o ideal de uma sociedade democrática liberal só pode ser realizado, de fato, se levar em consideração essa associação da liberdade individual com a comunidade. Isso porque, virtualmente, todas as democracias liberais são multinacionais ou poliétnicas, quando não ambas, distanciando-se do modelo do Estado-nação. Para o filósofo, as pessoas fazem escolhas entre as práticas sociais em torno delas, baseadas nas crenças sobre os valores dessas práticas (crenças que, segundo ele, podem assim mesmo estar equivocadas), e que só existem atreladas a uma cultura. Partindo da concepção do liberalismo como a garantia da liberdade individual - especialmente da escolha entre várias opções de como gerar a sua vida -, desse modo, as culturas são valiosas não em si mesmas, mas porque é somente tendo acesso a uma cultura societária que as pessoas têm acesso a um leque de opções significativas. A cultura societária – que envolve não só

memórias e valores compartilhados, mas também instituições – seria a responsável por fornecer não apenas essas opções como as tornariam significativas para os indivíduos (Kymlicka, 1995: 83).

Em sua visão, portanto, a diferença cultural só pode ser verdadeiramente acomodada por meio de medidas legais e constitucionais especiais, acima e além dos direitos comuns de cidadania. Para o filósofo, os direitos humanos claramente não incluem os direitos das minorias e, assim, terminam por não responder às questões ligadas às minorias culturais, que acabam por serem deixadas à mercê do processo de decisão da maioria dentro de Estados democráticos. Conseqüentemente, elas têm estado vulneráveis às injustiças cometidas por essa maioria, exacerbando os conflitos etnoculturais. Eis porque seria necessária a existência de direitos específicos de grupos – tais como os direitos de auto-governo, os direitos poliétnicos e os direitos de representação especial - para garantir a igualdade de participação em sua sociedade (Kymlicka, 1995: 3-4; 26; 78). Por direitos de auto-governo, Kymlicka entende uma forma de autonomia política ou jurisdição territorial a fim de assegurar o pleno desenvolvimento de culturas e os melhores interesses de seu povo. Tipicamente, as suas reivindicações tomam a forma do desenvolvimento de um poder político para uma unidade política controlada pelos membros de uma minoria nacional, que corresponde ao seu território histórico. Já os direitos poliétnicos estão relacionados aos direitos de grupos imigrantes de expressar a sua particularidade sem medo de preconceito ou discriminação na sociedade principal, enquanto os direitos de representação especial, geralmente de caráter temporário, incluem a permissão de uma maior participação de grupos em desvantagem no processo de participação política em sociedades democráticas – tais como os pobres, os idosos, os afro-ascendentes, os homossexuais (Kymlicka, 1995: 3-4; 26-33; 78).

A visão liberal defendida por Kymlicka, assim, enfatiza que as pessoas podem acessar seus valores morais e suas formas tradicionais de vida, e deveriam não só ter o direito legal de fazer isso, mas também as condições sociais que aumentariam essa capacidade. Não há uma forma de dissociar completamente a etnicidade do Estado, mas o que importa é assegurar que essas formas inevitáveis de apoio para um grupo nacional e étnico particular sejam fornecidas justamente – isto é, assegurar que eles não privilegiem alguns grupos em desvantagem de outros (Kymlicka, 1995: 114). Deve-se, entretanto, ressaltar que ele enfatiza as

opções culturais a partir do nível nacional, o que o afasta dos comunitaristas que tratam de um nível subnacional. Para ele, a cultura nacional fornece um contexto significativo de escolha para as pessoas, sem limitar sua capacidade de questionar e revisar valores ou crenças particulares. Nesse sentido, essa visão não estaria em contradição com uma concepção ortodoxa liberal sobre o direito dos Estados em determinar quem constitui um cidadão.

Kymlicka reconhece, no entanto, que existe um paradoxo sobre esse direito, uma vez que os “direitos iguais dos indivíduos” e o “igual respeito pelas pessoas” parecem atingir a todas as pessoas e indivíduos que querem participar da vida política de um Estado, quando somente os cidadãos possuem permissão de fazê-lo (e nem todo mundo pode tornar-se cidadão). Desse modo, a própria cidadania termina por ser uma noção diferenciada por grupo, uma vez que nem todos os grupos de imigrantes têm permissão para entrar e permanecer num país (Kymlicka, 1995: 124). Os direitos e deveres que têm como base uma cidadania limitada pelas fronteiras estatais, segundo o filósofo, implicam inevitavelmente tratar diferentemente as pessoas por meio de uma associação de grupo. Eis porque os Estados existem não só para proteger os direitos e as oportunidades dos indivíduos, mas também para proteger a sua ligação a uma cultura. Mas, ainda que os liberais aceitem que a cidadania deve ser restrita a determinado grupo, a igualdade de cidadãos dentro de um Estado democrático deve ser assegurada com o reconhecimento dos direitos diferenciados para grupos que não fazem parte de uma cultura majoritária.

Fica claro, assim, que uma concepção de justiça compartilhada não necessariamente gera uma identidade comum, nem tampouco uma identidade cidadã que supere as identidades baseadas na etnicidade. A questão que permanece é como gerar essa identidade comum num país que possui não só comunidades políticas distintas, como o acesso aos direitos ocorre de maneiras diferenciada – afinal, enquanto alguns são incorporados como indivíduos, outros o são como grupos – a fim de não ameaçar a democracia (Kymlicka & Norman, 1997: 36). Para resolver esse dilema, alguns autores, como Iris Marion Young, propõem que a democracia assuma a forma comunicativa a fim de possibilitar um entendimento entre os vários indivíduos por meio da transcendência das perspectivas subjetivas e introspectivas – o que ela denomina de democracia

deliberativa.<sup>8</sup> Os integrantes da sociedade, dentro desse quadro, devem estar de acordo com as regras de procedimento de discussão e processos justos de tomada de decisão. Nesse contexto, as diferenças de posição social e de perspectivas de identidade – a denominada cidadania diferenciada - funcionam como recursos para a razão pública, e não como divisões que a razão pública transcende (Young, 2001: 377). A transformação da preferência ocorre não só ao colocar a diferença do ponto-de-vista do cidadão, mas ao defrontá-la com perspectivas diferentes, afetando a todos reciprocamente. Desse modo, uma democracia comunicativa só pode ocorrer por via tanto da expressão e extensão do entendimento comum, como também pelo reconhecimento e oferecimento de significados não compartilhados.

A ênfase sobre a questão do reconhecimento, porém, faz com que alguns autores critiquem essa concepção pautada nas diferenças culturais dissociando-a dos aspectos socioeconômicos que - como já foi demonstrado na primeira seção -, constituíram o foco inicial para se pensar a cidadania. Enquanto as injustiças socioeconômicas estariam enraizadas na estrutura político-econômica da sociedade (*status*), demandando redistribuição, as injustiças culturais estariam atreladas a padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, pedindo por reconhecimento (identidade). Para Nancy Fraser, deve-se questionar se é possível realmente desagregar o reconhecimento da redistribuição. Em sua visão, a separação entre essas duas dimensões constitui muito mais uma divisão analítica, já que na prática as duas se apresentam como realidades intercambiantes. Assim, da mesma forma que as instituições socioeconômicas possuem uma dimensão cultural constitutiva (pois são atravessadas por normas e significados), o inverso pode ser dito a respeito das práticas culturais, pois são suportadas por apoios materiais (Fraser, 2001a: 248-251).

O problema da ênfase no reconhecimento, ou mais propriamente nas políticas de identidade, segundo Fraser, está em supervalorizar a identidade do grupo, colocando no indivíduo uma pressão moral para que ele venha se conformar à cultura do grupo. Mas, a imposição dessa identidade simplificada,

---

<sup>8</sup> Em contraposição ao modelo de democracia baseado nos interesses – onde os cidadãos não precisam deixar de lado seus objetivos privados e paroquiais, nem reconhecer seus pares no âmbito público –, a democracia deliberativa cria um público, ou seja, cidadãos que se unem para tratar de objetivos, ideais, ações e problemas coletivos. Os processos democráticos são orientados pela discussão do bem público, e não pela competição do bem privado de cada um (Young, 2001:374).

única, ignora as complexidade existentes na vida dos indivíduos, as suas várias identificações e a forma como elas se cruzam. Além disso, ela reifica a cultura ao traçar linhas excludentes que colocam as culturas como separadas, ignorando os fluxos transnacionais e as interações entre os grupos. Conseqüentemente, ela abafa as tensões e heterogeneidades internas e termina por legitimar a dominação dentro do grupo, levando a formas repressivas de comunitarismo. Por isso, Fraser propõe tratar o reconhecimento não como uma questão de identidade, mas de *status* social, pois o que o grupo busca é superar a sua subordinação, deixando de ser uma parte não reconhecida como membro de uma sociedade para ser capaz de participar da mesma forma que os seus outros membros. Nesse caso, então, o que ocorreria seria uma demanda por reconhecimento recíproco e igualdade de *status*, e não uma valorização do grupo. A proposta da teoria crítica de Fraser é de “des-institucionalizar padrões de valor cultural que impedem a paridade na participação e substituí-los com modelos que a estimule” (Fraser, 2001b: 24-25).<sup>9</sup> A autora, assim, esclarece porque não é possível exigir uma postura política que distancie o *status* da identidade. O problema da análise de Fraser está em não delimitar claramente por quem as políticas de distribuição e reconhecimento – que deveriam variar segundo diferentes contextos - seriam ministradas. Ainda que o Estado-nação se mantenha como o ator responsável pela execução dessas políticas, as questões trazidas pelas desigualdades sócio-econômicas, que se mantêm mesmo com os mecanismos de bem-estar social, e as reivindicações por direitos culturais permitem questionar as suas limitações como garantia para a realização do ideal democrático.

Um dos grandes perigos que devem ser evitados pelas teorias pluralistas, assim como por seus críticos, portanto, é a suposição de que o Estado é um árbitro neutro entre os grupos e que estes têm igual acesso à autoridade. Os Estados variam em sua atitude de integração e incorporação em relação às minorias. No que diz respeito aos grupos de imigrantes – que é o que nos interessa aqui –, as

---

<sup>9</sup> Conforme o argumento filosófico de Fraser, a questão do reconhecimento como um *status* está ligado à moralidade, e não à ética. Isso porque o reconhecimento não busca definir a boa vida, mas uma concepção de justiça que esteja de acordo entre aqueles que têm uma concepção da boa vida distinta. Além disso, ao tratar do não reconhecimento como um *status* de subordinação, ele coloca o erro nas relações sociais, e não nos indivíduos ou em uma psicologia interpessoal. A desvalorização não está nas atitudes e crenças mentais, mas em padrões institucionais de valor cultural que os constituem como não dignos de respeito ou estima. Assim, a idéia de reconhecimento da autora é que todos têm o mesmo direito de buscar uma estima social sob condições justas de igualdade social (Fraser, 2001b: 27-28).

estratégias escolhidas têm variado conforme uma série de circunstâncias, que incluem desde a história do Estado-nação aos tipos de migração e sua política migratória. Na realidade, a relação entre o liberalismo político e o nacionalismo pode variar. Uma vez que a coletividade nacional funcione sobre uma base onde o princípio de homogeneidade cultural seja mais maleável, a produção de um pertencimento político está mais aberta a uma gestão do pluralismo cultural. Mas, caso contrário, se o dogma liberal está sobreposto às reivindicações nacionalistas, a cidadania está mais inclinada a uma ideologia republicana - caracterizada como dando maior peso à idéia de cidadão ativo, que toma parte do debate público a fim de construir o futuro de sua comunidade (Bertossi, 2001: 18).

Ainda que essas duas ideologias de cidadania difiram no que diz respeito aos seus princípios, veremos mais adiante que, na prática, elas convergem numa sociedade com um alto grau de pluralismo. Como formas de pertencimento da cidadania, ao enfatizar as relações políticas dos indivíduos baseadas num contrato nacional, elas se desenvolvem a partir da questão de como a igualdade e a diferença podem ser geradas democraticamente a partir do aparelho de Estado, sem considerar outras formas de exercício da política. No fundo, tanto o pluralismo como o republicanism constituem, de certa maneira, muito mais “apostas” sobre a forma como vão ser articuladas as políticas multiculturais. Entre esses dois pólos de concepção de cidadania não há, de fato, uma diferença de princípio, mas um *continuum* entre os momentos de negociação sobre a cidadania e os recursos disponíveis para a discussão pública.<sup>10</sup> Ambas partem do pressuposto que esses direitos vão ser concebidos a partir do pertencimento à nação que os distribuí, sem romper com a fronteira entre o público e o privado, uma vez que o primeiro continua a ser preservado sob o princípio nacional. Como enfatiza Bertossi, isso demonstra que o multiculturalismo, em si mesmo, não é o motor da ruptura entre o *ethos* nacional e a cidadania (Bertossi, 2001: 16-19).

A dissociação da cidadania do modelo nacional só começou, realmente, a ser possível com o processo de globalização, que perpassa as ideologias dos Estados. As interconexões globais fazem com que o significado da autonomia

---

<sup>10</sup> Segundo Christophe Bertossi, a imigração, a pauperização, as demandas por direitos culturais ou as mobilizações racistas ou anti-racistas intervêm como “bens” que vão animar a discussão pública, inclinando-se ora para o equilíbrio liberal, ora republicano. As diferenças são negociadas à margem, por meio de política mais ou menos abertas ao multiculturalismo, não tocando diretamente os valores nacionais propriamente ditos (Bertossi, 2001: 18).

democrática deva ser repensado em relação a essas estruturas e processos locais, regionais e globais. Assim, também a cidadania encontra novas dimensões ao ser questionado o verdadeiro “lar” da política diante das variedades de forças, desenvolvimentos e comunidades sobrepostas (Held, 1996). Os movimentos transnacionais de migrantes, assim como a “internacionalização” das atividades domésticas e a intensificação dos procedimentos de decisão no campo internacional são sinais da mudança na ordem internacional, apontando novos desafios à soberania dos Estados.

A partir do processo de globalização, a discussão acerca de quais as fronteiras políticas que podem melhor assegurar a igualdade e a liberdade sob a forma democrática assume vários aspectos – um dos quais ressalta a importante questão do imperativo moral (Brown, 2001: 120-121).<sup>11</sup> Aqui o debate sobre o pluralismo cultural ganhou novo fôlego e atingiu uma escala européia para se pensar o alcance da cidadania. As diferenças parecem ser ainda mais tênues entre os defensores de uma ideologia liberal ou republicana, se dividindo internamente em argumentos nacionais e pós-nacionais. Para alguns, a discussão tornou-se mais complexa e se acalmou, e o tema central deixou de ser simplesmente a oposição entre o universal e o particular para se pensar a sua articulação. A tentativa de resposta à crise das fronteiras da cidadania implica, no fim, que a escolha de um tipo de fronteira entre cidadãos e estrangeiros represente uma aposta normativa sobre uma escolha de sociedade (Bertossi, 2001: 11; Wiewiorka, 2004: 294-297).

## **2.2 Novos desafios à cidadania na era da globalização**

O argumento de que uma democratização não pode ocorrer senão dentro dos limites territoriais de um Estado soberano perde sua força se considerarmos como a cidadania está inserida em um mundo social em constante mudança. Embora a teoria social tenha se preocupado em definir os direitos e deveres dos cidadãos, assim como a sua participação cívica, ela deixou de lado uma

---

<sup>11</sup> Os autores comunitaristas, especialmente o próprio Brown, enfatizam a dificuldade do termo genérico “humano” – uma vez que todos somos frutos de uma cultura particular, de uma forma particular de vida, o que torna a tarefa de separar o caráter humano de todas as outras identidades – características definidoras de nossa existência - impossível em termos políticos. Além disso, eles lembram que a identidade não se define apenas pelo que é, mas também pelo que não é, pautando-se pela diferença. Dessa forma, as fronteiras são um modo de manter essa diferença (Brown, 2001: 128-130).

investigação sobre os seus limites formais. A ausência sobre uma discussão acerca das fronteiras da cidadania, característico do pós-guerra, de certa forma se explica porque, naquele momento, as teorias sociais estavam mais preocupadas em explicar o que estava por trás das instituições do Estado do que propriamente desenvolvendo um interesse em explorar uma ontologia do Estado. Mesmo as teorias voltadas para um sistema social mundial concentravam-se sobre a economia política, sobre as forças de produção, e não sobre estruturas sociais e políticas. Além disso, o tratamento do Estado como uma organização territorial - e não um espaço para a socialização de seus membros - dificultou uma compreensão do Estado como o responsável pela divisão da população mundial em coletividades de cidadãos mutuamente excludentes. Isso reforçou a divisão do mundo em jurisdições territoriais claramente delimitadas e intimamente relacionadas com a associação de seus membros, definindo quem pode entrar ou sair de um Estado, ou quem pertence ou não a ele. Assim, a cidadania passou a ser um instrumento e um objeto para o fechamento do Estado (Brubaker, 1992: 21-23).

A necessidade de se discutir as desigualdades culturais no âmbito do Estado-nação, no entanto, chamou a atenção para a dimensão identitária da cidadania. A contribuição do pluralismo cultural, ainda que não tenha ultrapassado, inicialmente, os limites do Estado-nação, possibilitou questionar quais os limites do pertencimento a uma comunidade política. E com o crescimento intensivo dos fluxos migratórios no processo de globalização, os conflitos da identidade nacional passaram a se acentuar ainda mais diante de um mundo onde as fronteiras são cada vez mais maleáveis. Impulsionadas pela fome e pela pobreza, por perseguições políticas, ou simplesmente procurando melhorar as suas condições vida, uma série de pessoas tem se deslocado de países periféricos rumo aos países centrais ou, mais especificamente, ao Ocidente. Além de constituírem uma mão-de-obra barata, elas carregam consigo todo um referencial cultural de seus países de origem. Aos poucos, a formação de enclaves étnicos levou à formação no Ocidente de uma pluralização de culturas nacionais e de identidades nacionais.

Entre os países desenvolvidos, o fluxo de mão-de-obra torna-se cada vez mais comum e chega mesmo a ser facilitado por trâmites legais, como demonstra o processo de integração europeu. A construção da União Européia eliminou as

fronteiras econômicas e, em alguns níveis, políticas entre os Estados, concebendo até mesmo uma cidadania em nível regional. Dentro do espaço da União, a livre movimentação de pessoas salienta novas formas de viver em comunidade política, onde o critério da nacionalidade combina-se com outras formas de pertencimento, como a residência. A formação de redes migratórias, assim, complica a idéia de nação como uma comunidade homogênea de povos em um determinado território, ou de cidadania como um compromisso de fidelidade indivisível. As transformações trazidas pelo processo de globalização atentam para a necessidade de se reformular a concepção de cidadania, buscando ferramentas teóricas que se ajustem a essa nova realidade histórica.

### **2.2.1**

#### **Cidadania, Estado e nação: tríade indissociável?**

Um aspecto crucial para se analisar qual o alcance da cidadania em sociedades democráticas é justamente a delimitação de seu espaço de ação que, para muitos autores, tem angariado a defesa de uma abrangência cosmopolita. Pode a igualdade entre os homens proclamada pelo conceito de cidadania se estender além dos limites históricos do Estado-nação? Será possível dissociar verdadeiramente a cidadania da identidade nacional? Essas questões lidam diretamente com a localização da cidadania, ou mais exatamente onde a cidadania tem lugar e onde ela deveria ter lugar. Para clareá-las, é preciso se explorar o debate dentro do molde no qual se insere a cidadania moderna – o Estado-nação – para entender as críticas posteriores à concepção de cidadania nacional.

Quando tratamos do Estado-nação faz-se necessário perceber que estamos falando de dois conceitos distintos que se unem a partir do século XVIII. Deve-se, primeiramente, entender o Estado como uma entidade corporativa e jurídica que representa o povo que habita um território determinado e que dispõe de instituições para governá-lo. O núcleo institucional desse Estado é formado por um aparato administrativo legalmente constituído e altamente diferenciado, que monopoliza os meios legítimos da violência (Giddens, 1987: 20). A tomada de decisões, por sua vez, cabe ao governo, ou seja, pessoas que constituem os órgãos que ditam e fazem cumprir as leis e determinam a política (Habermas, 1995).

Especial destaque, na concepção do Estado, tem sido dado à noção de soberania como princípio de legitimidade. Ao longo da História, a soberania sedimentou o papel do Estado tanto internamente (através das leis, da administração e do monopólio da coerção) como externamente (através da independência, da diplomacia e do direito à guerra). Tendo como base uma dimensão territorial, instituída a partir de Westphalia em 1648, o Estado solidificou a soberania por meio da *raison d'état* como princípio da competição internacional no século XVIII. Somente com a Revolução Americana ocorre o início da crise de legitimidade desse Velho Regime. O nacionalismo, nesse momento, surge como novo alicerce não somente a partir de causas sócio-econômicas que levaram a uma transformação do papel da nobreza e da emancipação da burguesia como força modernizadora, mas também da revisão do sistema interpretativo de uma sociedade diante da ameaça a sua identidade. Com o Iluminismo começa-se a pregar a idéia de um Estado representativo, o que é reforçado em grande parte devido à ênfase no conceito de nação (Stolcke, 1997: 64; Hall, 1999: 98-99).<sup>12</sup>

A nação pode ser entendida como a autoconsciência nacional do povo - constituída por uma idéia homogeneizadora - que proporcionou o contexto cultural e facilitou a ativação política dos cidadãos. Foi a comunidade nacional que produziu um novo tipo ligação entre pessoas que pareciam, até então, estranhas umas às outras.<sup>13</sup> Dentro desse quadro, a convergência do capitalismo e da tecnologia de impressão teve papel primordial ao disseminar uma língua comum dentro dos limites da comunidade política (Anderson, 1993: 37-46). A nação, dessa forma, preencheu o espaço de mobilização política necessária para motivar a mente e o coração das pessoas através da idéia de uma história, língua e cultura comum, onde indivíduos espalhados em amplos territórios passaram a se sentir politicamente responsáveis uns em relação aos outros (Habermas, 1997). Com o nacionalismo, tornou-se efetiva a percepção criada por um povo de seu

---

<sup>12</sup> Até então o significado de nação seria herança da época romana como algo pré-político, referindo-se a populações que ainda não se organizavam em associações políticas. Neste uso clássico, uma nação se constitui por uma comunidade que possui a mesma origem, sendo integrada por uma colônia e suas vizinhanças do ponto de vista geográfico, e por uma linguagem, tradição e cultura comuns, do ponto de vista cultural (Habermas, 1997: 282).

<sup>13</sup> Alguns estudos, no entanto, têm salientado que a homogeneização por trás da formação do Estado não é um resultado do nacionalismo em si, mas dos esforços dos contrutores desses Estados modernos em unificar os Estados de acordo com diferentes critérios de identificação, principalmente nacionais (Rae, 2002).

destino coletivo, através de um passado comum e da perspectiva de um futuro comum.

Assim, embora a nação não tenha sido uma consequência necessária da territorialização, a sua construção combinou com esta última de uma forma histórica e bem-sucedida. Sob a égide dos movimentos nacionalistas, emergiu um novo tipo de solidariedade legalmente mediada entre os cidadãos, enquanto o Estado, pela implementação dos procedimentos democráticos, passava a contar com uma nova fonte secular de legitimação. Tal inovação, como vimos, é explicada mais adequadamente em termos da própria cidadania, cujo molde foi cerceado por um mundo de Estados-nações territoriais. Desse modo, quem é ou não um cidadão passou a significar o que é ou não é o Estado (Koslowsky, 2000: 63-65; 75), uma vez que a nacionalidade se colocou como o “estatuto” empregado para distribuir a cidadania política (Bertossi, 2001: 49-50).

Se com a consolidação do Estado-nação as fronteiras territoriais se fecharam e tornaram as trocas sociais mais lentas, elas não conseguiram, entretanto, cessá-las. Pelo contrário, a criação do sistema de Estados modernos ocorreu concomitantemente com a divisão internacional do trabalho diante da formação de um mercado mundial. Nesse sentido, enquanto fronteiras internacionais foram estruturadas, novas fronteiras internas começaram a surgir. A migração, nesse processo, adquiriu um papel primordial na medida em que o fluxo transnacional de pessoas funde e separa comunidades e sociedades (Badie e Wenden, 1994: 24). Mas, apesar do significativo aumento, ao longo dos anos, da liberdade de transferência de capital e idéias, os Estados continuaram a adotar políticas de imigração cada vez mais seletivas. Na realidade, a história do Estado-nação foi marcada pela constante luta entre manter um senso de unidade e coerência tanto contra forças externas quanto internas. A própria identificação nacional sempre buscou subordinar as fontes de identidade que com ela competia, empurrando-as para fora de suas fronteiras (Papastergiadis, 2000: 82).

Entretanto, com as mudanças promovidas pelo processo de globalização, a fórmula bem-sucedida do Estado-nação passou a ser vista como defasada, estando condenada diante da infalibilidade dos fluxos transnacionais. Como bem enfatiza Yosef Lapid, em um contexto que continuou a privilegiar o território sobre princípios não-territoriais, o nacional continuou a ser eclipsado na fórmula da soberania. Conseqüentemente, o “inter” do termo “internacional” se tornou um

híbrido problemático, expressado pela mistura explosiva da construção hegemônica do Estado-nação, onde o hífen possui um caráter mítico, raramente desafiado politicamente ou problematizado teoricamente (Lapid, 2001: 24). Tendo em vista as identidades e coletividades sociais existentes hoje em dia, entretanto, o fim do territorialismo tem ocorrido lado a lado com uma revisão da importância do nacionalismo, uma vez que a territorialidade tem se baseado exclusivamente na nacionalidade como principal estrutura para a solidariedade social em larga escala (Scholte, 2002: 22). As migrações internacionais, nesse contexto, afrontam a habilidade do Estado em definir quem é “o povo” e a existência da nação como condição para a realização de direitos. Assim, ao colocar em xeque os limites do Estado, as migrações internacionais também terminam por questionar a própria soberania (Jacobson, 1996: 4). Se um Estado perde a sua representatividade, perde a capacidade de delimitar quem é o seu povo de forma simbólica, terminando, assim, por comprometer a sua própria fonte de autoridade soberana.

A forma como o conceito de globalização tem sido disseminado pela mídia e pela academia tem sido responsável por reduzir esse processo a uma uniformização, homogeneização – o que levaria o sistema westphaliano de Estados a ter um fim inevitável.<sup>14</sup> Porém, ainda que o papel do Estado tenha sofrido transformações, ele mantém a sua soberania – o direito de governar - e sua autonomia como o foco das discussões políticas. Como visto, é inegável que o Estado-nação continua atuando como ponto de referência para a teoria política, sendo o centro das interpretações sobre a natureza e a forma apropriada do bem político (Held & McGrew, 2001: 30). O que precisa ser esclarecido, no entanto, é de que modo os mecanismos do processo de globalização levam à reconstrução do espaço social sem eliminar totalmente o significado do Estado-nação.

---

<sup>14</sup> De fato, como enfatiza Scholte, grande parte da literatura sobre globalização é falha devido à sua redundância. Há, pelo menos, quatro definições principais que levam a uma confusão sobre o conceito: a internacionalização, a liberalização, a universalização e a ocidentalização. Para alguns autores, as mudanças atuais poderiam ser melhor descritas como internacionalização, onde o papel das fronteiras e dos territórios ainda permaneceria claramente delimitado. Nesse aspecto, ao restringir a globalização a seu caráter econômico, ela assume um viés meramente ideológico ou sinônimo de um imperialismo ocidental. Já a liberalização envolve um conceito de globalização que denota um processo de remoção de restrições sobre os movimentos de recursos entre os países, tendo em vista a formação de uma livre economia de mercado. Ela assume um caráter prescritivo associado à prosperidade, paz e democracia para todos. No caso da universalização, os argumentos descrevem uma dispersão de vários objetos e experiências a todos os habitantes da terra; ou seja, uma homogeneização de caráter cultural, econômico, legal e político. Por sua vez, quando as estruturas sociais da modernidade se espalham pelo mundo, como um tipo particular de universalização, a globalização assume o conceito de ocidentalização (Scholte, 2002: 08-13).

A globalização apresenta-se como um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo. Ela implica uma reordenação significativa dos princípios organizadores da vida social e da ordem mundial (Held & McGrew, 2001; Mittelman, 2000; Scholte, 2002). A partir de transformações no capital, na política, e na identidade por meio da compressão espaço-tempo (Harvey, 1994: 299) tem ocorrido uma mudança na natureza do espaço social, que passa a compreender o planeta como o lugar das relações sociais, ligando povos de diferentes regiões do mundo. Partindo da análise de Scholte, o conceito aqui adotado de globalização envolve a expansão das conexões transplanetárias - nos tempos mais recentes, supraterritoriais - entre as pessoas.<sup>15</sup> Se essa ligação transplanetária tem persistido há séculos na história humana - ainda que atualmente de forma mais densa<sup>16</sup> - o que delimita a inovação do processo de globalização é exatamente essa supraterritorialidade, ou seja, as conexões que transcendem a geografia territorial de forma qualitativa, como as viagens aéreas, a internet, as comunicações por satélite, as mudanças ecológicas globais e a própria migração internacional.<sup>17</sup> Ela marca um rompimento, assim, com a geografia territorialista que existia antes, indo além do espaço territorial de forma quantitativa e qualitativa. Se anteriormente uma estrutura de territorialismo governava a geografia social, onde a identificação partia da posição territorial, atualmente a territorialidade perdeu esse monopólio (Scholte, 2002: 13-20). Em outras palavras, à medida que as atividades econômicas, políticas e sociais transcendem o espaço tradicional das fronteiras nacionais, o princípio de

---

<sup>15</sup> No mundo globalizado atual, as pessoas podem por vários meios se relacionar umas com as outras, independentemente de sua posição longitudinal ou latitudinal, com se estivessem em um plano “supraterritorial”. Uma importante distinção se faz entre as relações internacionais e globais. Onde as circunstâncias internacionais envolvem cruzar distâncias consideráveis sobre intervalos de tempo mais ou menos extensos, as condições globais são situadas em um espaço além da geometria, onde a distância não é coberta efetivamente no tempo (Scholte, 1996).

<sup>16</sup> Historicamente, a globalização pode ser vista em termos de continuidades e discontinuidades com o passado. Segundo Mittelman, no período anterior ao século XVI houve uma globalização incipiente, mediante as conquistas, o comércio, a migração, a urbanização e as religiões ligando grupos sociais diferentes. Em um segundo momento, com o desenvolvimento do capitalismo até a década de 70, houve uma época de globalização intermediária. Com o avanço da tecnologia, partir da década de 70 ocorre uma globalização acelerada, marcada em termos socioeconômicos por uma nova divisão social do trabalho a partir da flexibilização do capitalismo (Mittelman, 2000: 18-19). É a essa última fase que vamos nos referir quando abordamos o processo de globalização, dado o aumento do ritmo e do alcance da integração global.

<sup>17</sup> Segundo Scholte, o problema com os dados para indicar a escala dessa globalidade está no fato de que a estatística, como ilustra o próprio termo, tem sua origem e seu papel atrelados ao Estado.

territorialidade da organização social e política moderna passa a ser desafiado. Não que isto signifique a supressão das formas de laços tradicionais de organização do espaço, como o Estado nacional, mas sim sua desterritorialização e reterritorialização. É a própria política que passa a ser reinventada e reconfigurada, portanto.

Em termos econômicos, a globalização tem sido marcada pela flexibilização nos processos e formas de produção capitalistas por meio do desenvolvimento da tecnologia de informação. A flexibilização da produção, a estrutura e o monitoramento das firmas apenas refletem, entretanto, o lado da oferta da equação. O outro lado – o da demanda – envolve o desenvolvimento de sociedades de consumo ainda mais complexas e a segmentação de mercados resultante. A “escolha” do consumidor (inclusive em relação a produtos estrangeiros) tomou o lugar da provisão coletiva padronizada. Além disso, a globalização econômica é caracterizada por uma integração financeira global formada por uma teia de conexões e interdependências crescentes, controlada cada vez mais por técnicos e burocracias especializadas (Cerny, 1996). Junto a essa economia global intensificada, a governança também tem se tornado mais multilateral e difusa - o que tem implicações diretas para a práticas da cidadania e da democracia, ao eclipsar o Estado territorial. A lógica neoliberal que direciona a expansão de um sistema capitalista em nível global tem se associado a um discurso democrático liberal. Ambos teriam uma relação simbiótica onde o regime democrático daria as garantias políticas para levar à frente, dentro dos Estados nacionais, as reformas econômicas orientadas para o mercado, enquanto o capitalismo ofereceria através do jogo competitivo dos agentes econômicos o apoio material e de bem-estar da forma democrática de governo (Gómez, 2000: 91). Dentro desse quadro, a globalização também possui uma conotação política ao reconfigurar o espaço social que envolve o processo de adquirir, distribuir e exercer o poder.

Tratar de uma dinâmica globalizadora, entretanto, não significa ignorar a reinvenção dos espaços locais. No fundo, por trás de toda condição global existe uma inserção cultural específica. O mesmo processo que produz o global termina por constituir o local como posição dominada e inferiorizada. É, desse modo, que

---

Logo, isso pode resultar na concepção redundante da globalização como internacionalização, uma vez que não há uma medida numérica para a consciência global (Scholte, 2002: 16-17).

o neoliberalismo, em ascensão no campo político-ideológico dos países ocidentais, assumiu a retórica apologética da globalização, apresentando a competitividade do mercado mundial como objetivo e critério para as mudanças na política econômica e nas políticas públicas em geral (Gómez, 2000: 20-21). Nesses termos, o local é integrado ao global ou pela exclusão, ou pela inclusão subalterna. Mas, em outra direção, existe também nessa relação entre o local e o global uma dimensão contra-hegemônica, seja através da organização transnacional da resistência do Estado-nação, regiões, classes ou grupos sociais vitimizados pelas trocas desiguais das formas anteriores; como através de lutas transnacionais pela proteção e desmercadorização de recursos, artefatos, entidade e ambientes considerados essenciais para a sobrevivência da humanidade (Santos, 2002: 55). Interações como essas entre o local, o regional e o global, no entanto, ao constituírem distinções analíticas, não vislumbram hierarquias ou contradições entre si, apenas chamam a atenção para escalas diferentes de inter-relações fluidas e dinâmicas. O mundo atual é globalizante, mas não completamente globalizado, como sugere a combinação entre o local e o global, onde o equilíbrio entre divergência e convergência culturais depende do contexto onde as relações sociais estão inseridas.

Claramente, essas dinâmicas entre o local e o global têm repercussões diretas sobre a questão da identidade, na medida em que o tempo e o espaço formam as coordenadas básicas de todos os sistemas de representação, como algo que produz sentido no campo simbólico. Com o movimento de trabalho em massa, a mobilidade de elites dentro de corporações transnacionais e a formação de diásporas com dupla afiliação têm criado uma especial tensão sobre o ideal de Estado-nação. Quanto mais a vida social se torna inserida em um mercado global, mais as identidades se tornam desvinculadas de tempos, lugares, e tradições. Diante da difusão do consumismo, os indivíduos estão cada vez mais suscetíveis a uma certa “homogeneização cultural”. Porém, simultaneamente, ao lado dessa tendência também impera uma atração pela diferença, criando um novo interesse pelo local. Este passa a assumir uma nova faceta, adaptando-se à lógica da globalização, redesenhando identidades, como a nacional, de forma híbrida. Nesse sentido, as identidades nacionais permanecem fortes, especialmente no que diz respeito aos direitos garantidos pela cidadania (Hall, 2002: 69). Como vimos, em um mundo de recursos escassos, certos direitos – como os direitos sociais –

extremamente custosos dependem da distribuição de uma autoridade, e o Estado-nação tem cumprido essa função (Joppke, 1998; Domingues, 2001; Brown, 2001). No entanto, as identidades locais, regionais e comunitárias têm também cada vez mais adquirido maior importância. Como enfatiza Hall, “Colocadas acima do nível da cultura nacional, as identificações ‘globais’ começam a deslocar e, algumas vezes, a apagar, as identidades nacionais” (Hall, 2002: 73).

Ao se realizar muitas vezes fora do Estado, ou contornando-o, os movimentos migratórios, assim, são um dos grandes responsáveis por desafiar as alianças da cidadania, por contestar as políticas públicas, por criar espaços que escapam ao controle político e, no fim das contas, por tornar às vezes os indivíduos ou as redes de indivíduos em micro-atores soberanos do jogo internacional (Badie e Wenden, 1994: 24). A questão da cidadania, dentro desse quadro, não se conforma mais à saída tradicional de conciliar as comunidades imigrantes com a identidade nacional, mas sobre as possibilidades de se sair do molde nacional para gerar um mecanismo de exclusão democrático legítimo. Um indivíduo estrangeiro pode passar a fazer parte de um *demos* caso ele se torne um cidadão e possa exercer plenamente seus direitos políticos. No entanto, é possível passar toda uma vida dentro das fronteiras geográficas de um Estado sem realmente participar e romper o limite do *demos*. Como salienta Koslowsky, o sufrágio adulto universal pode gerar uma comunidade política inclusiva geralmente vista como legítima, mas se o número de residentes a quem for negado os direitos políticos de cidadania crescer em relação à população de um Estado, a legitimidade do seu delineamento pode vir a ser questionada (Koslowsky: 2000: 43-44; 82-86). Essa legitimidade não é ameaçada em sociedades onde o número de emigrantes é maior do que o de imigrantes, e onde o princípio de nacionalidade baseado no *jus sanguinis* assegura a inclusão de grande parte dos cidadãos que se encontram fora do país, o que ocorreu em grande parte dos países europeus durante o século XIX e o início do século XX. Mas, conforme o número de imigrantes passa a crescer e reverter a intensidade dos fluxos migratórios nesses Estados –, o que passa a ocorrer, como será mais bem explorado no próximo capítulo, acentuadamente na Europa após a década de 70 – o vínculo entre os limites geográficos e o *demos* torna-se mais estreito, revertendo essas sociedades para uma tendência à exclusão e trazendo um impasse para as teorias democráticas.

Os problemas colocados pelos fluxos migratórios para a teoria política refletem as questões práticas suscitadas pelos trabalhadores estrangeiros que se tornaram residentes permanentes, principalmente após a implementação de programas de trabalho temporário nas democracias européias. Com o declínio da população nativa e o aumento da população imigrante, não são somente os limites do Estado-nação que estão sendo questionados, mas a própria realização da democracia e o exercício da cidadania. E se há uma contestação sobre as fronteiras da inclusão/exclusão dentro dos parâmetros do Estado-nação, essa discussão atinge uma complexidade ainda maior se pensarmos nas possibilidades de uma cidadania diante de processos de integração como a União Européia. Se existe um *locus* onde a abrangência da cidadania além do Estado-nação pode ser explorado, esse é justamente a União Européia. O ideal de uma cultura continuamente em transformação e de um processo de integração política, ao se mesclar com a permanência de culturas locais e identidades nacionais – sem esquecer que estas incluem também culturas e identidades fornecidas por países não pertencentes ao bloco que adentram por meio de fluxos migratórios –, fornece terreno fértil para as possíveis transformações que a cidadania pode sofrer na era da globalização. O problema está em se é apropriado referir-se às características da governança na integração européia se remetendo aos indicadores e vocabulários usados de categorias analíticas originalmente concebidas para descrever um mundo de Estados. O que é colocado em questão, assim, não é apenas a transição de uma forma de organização política para outra, mas que o novo não pode ser explicado enquanto se mantiver atrelado às ferramentas conceituais ligados à lógica do Estado e sua constituição territorial. É necessária, portanto, uma ampliação conceitual que permita inserir os estudos sobre a Europa em uma teorização sobre a mudança social em um sentido mais amplo (Wiener, 2001: 190; Albert, 2002: 294). Com a possibilidade da construção de um novo modelo de cidadania após a concretização da União Européia, sublinha Bertossi,

(...) la compréhension de la relation entre nationalité et citoyenneté requiert de nouveaux horizons théoriques, pour penser conjointement des objets trop souvent confondus avec leur cadre de référence, ne trouvant leur justification que dans l'exhaustivité 'évidente' de l'idéologie national (Bertossi, 2001: 69).

### 2.2.2

#### O debate entre comunitaristas nacionalistas e pós-nacionalistas no âmbito da União Européia

A idéia de um retrocesso da cidadania e a de um declínio da nação como forma de democracia constituem muitas vezes o pano de fundo intelectual frente ao qual surgem as questões da relação entre um projeto democrático cosmopolita e um projeto europeu. O problema inédito colocado pela experiência da União Européia está em como conciliar uma estrutura jurídica e política universal com o respeito pelas diferentes identidades nacionais. Isso envolve não só a questão de que modo deve-se resolver as distinções culturais entre povos europeus, mas como a própria União pode responder à integração de grupos imigrantes provenientes de terceiros países sem os limites de suas políticas nacionais. Como visto, tanto a nação pode ser vista como o molde para o exercício da cidadania, como apenas uma etapa para que a cidadania possa recobrar seus direitos.

Conforme observa Justine Lacroix, o debate que reflete sobre a formação de uma identidade política européia opõe menos os “pró-europeus” aos “anti-europeus” do que aqueles que vêem na nação o *locus* absoluto da democracia e aqueles que defendem a superação do princípio nacional. A análise aqui adotada vai seguir a classificação estabelecida por essa autora, que denomina a primeira categoria de “nacional comunitarista”, a qual se subdivide entre os teóricos que insistem nas prerrogativas dos Estados-nações tradicionais, partidários de uma Europa de nações, e os que clamam pela formação de uma nova pátria européia, seja pela invocação de uma tradição continental ou pela construção de um novo espaço cultural comum. Já a segunda categoria recebe a denominação de “pós-nacionalista”, por reunir os autores que visualizam a possibilidade de dissociação entre a ordem nacional e a ordem política, colocando fim à questão da disjunção entre uma nacionalidade específica e uma cidadania européia (Lacroix, 2004: 239-240).

A perspectiva denominada “nacional comunitarista” ancora-se na idéia de que princípios universais são incapazes de fixar uma identidade política estável que poderia fornecer um ponto de unificação da ordem tradicional, e que somente a nação é capaz de alimentá-la. A nação, em outros termos, é o único espaço no seio do qual pode se concretizar uma “forma universal limitada” (Lacroix, 2004: 227). Esse último ponto é especialmente trabalhado por Anthony Smith, que não

vislumbra a possibilidade de uma cidadania européia sem uma identidade que lhe seja correspondente. Para ele, a contradição entre uma identidade européia e as identidades nacionais existentes é mais aparente do que real, uma vez que não pode haver uma identidade cultural coletiva sem memórias compartilhadas ou um sentido de continuidade da parte daqueles que se sentem fazendo parte dessa coletividade. Eis porque a nação possui importância vital, pois define e legitima a política em termos culturais. Segundo o teórico, é justamente essa ênfase numa cultura pública que revela o papel imprescindível da etnicidade e dos mitos, símbolos e memórias na vida das nações européias (Smith, 1992: 56-62).<sup>18</sup>

No entanto, torna-se difícil pensar, dentro dessa perspectiva, em uma “nação européia” ou mesmo um fenômeno de reconstrução que se assemelhe ao Estado-nação. Smith ressalta que a identificação nacional possui claras vantagens sobre a identidade de uma Europa unificada, deficiente tanto na idéia como no processo. A esta faltaria, sobretudo, um passado pré-moderno, que daria base emocional e profundidade histórica à comunidade política. As culturas existentes são delimitadas no tempo e no espaço, marcadas por identidades históricas – e isso, segundo Smith, as afasta definitivamente de uma cultura cosmopolita. Logo, o único projeto europeu viável deve se localizar entre o reavivamento nacional e as aspirações de uma cultura global. Uma vez que os rumos do projeto de unificação dependem de mudanças mais amplas, que ocorrem fora do âmbito europeu – conseqüências, entre outros motivos, do próprio processo de globalização – ele ressalta a importância de se basear esse projeto europeu em fundações culturais e sociais que são, em alguma medida, independentes de flutuações econômicas e políticas. Smith lembra que os europeus diferem entre si tanto quanto não-europeus no que diz respeito à linguagem, território, leis, religião e sistemas políticos e econômicos, assim como em termos de etnicidade e cultura. No entanto, para ele, há várias áreas onde se podem encontrar características, qualidades e experiências européias que revelam um conjunto de tradições políticas que transcendem fronteiras e heranças culturais - ainda que nem todos os europeus partilhem todas essas heranças e tradições.<sup>19</sup> O problema

---

<sup>18</sup> Segundo Smith, um elemento definidor do conceito de identidade cultural é a percepção e compreensões subjetivas de uma população - sua etno-história-, em contraposição ao julgamento de um historiador sobre o seu passado (Smith, 1992: 62).

<sup>19</sup> As tradições incluíam, segundo Smith, o direito romano, a democracia política, as instituições parlamentares, a ética judaico-cristã, e as heranças culturais tais como o humanismo renascentista,

está em fazer com que a grande massa dos europeus, as classes médias e baixas, compartilhe as mensagens e significados europeus de uma forma similar, e que ela se sinta inspirada por eles numa ação e comunidade em comum. Pode-se dizer, portanto, que o autor não nega a possibilidade de se gerar uma unificação da identidade política e cultural européia, mas não a coloca como uma realidade alcançada, e sim como um projeto de construção social a longo prazo (Smith, 1992: 68-76).

Porém, se Smith vislumbra a possibilidade de se criar uma cidadania européia nos moldes da cidadania nacional por meio da criação de uma identidade histórica e cultural, outros autores dentro da vertente do nacional comunitarismo consideram os limites dos Estados nacionais insuperáveis. Essa é a posição adotada por David Miller que, mesmo considerando as disputas de poder existentes na formação das identidades nacionais, sustenta que, ao se estabelecerem, elas tornam possível que uma grande massa de trabalhadores passe a agir conjuntamente como cidadãos. O problema de uma extensão dos direitos de cidadania para todos no nível da União Européia estaria, assim, em diminuir justamente essa condição de confiança mútua necessária para tornar uma responsabilidade cívica possível (Miller, 1999: 68-69). Por isso, segundo o autor, o argumento de que o Estado-nação como *locus* de tomada de decisão política está sendo transferido para órgãos governamentais regionais e supranacionais não implica o fim das identidades nacionais. Talvez isso signifique apenas a lenta emergência de novas nacionalidades, tal qual uma nacionalidade européia, de forma que as identidades nacionais co-existiriam em diferentes níveis – as pessoas poderiam se perceber como francesas num nível e européias em outro, por exemplo. Miller, porém, ressalta que a lealdade nacional ainda ocupa o lugar de preferência dos cidadãos europeus. Apesar do processo de integração, as pessoas pertencentes a diferentes nações não compartilham dos mesmos valores e crenças. O fracasso em substituir as alianças nacionais no caso europeu são um indicativo, para Miller, de que as identidades nacionais seriam mais facilmente ameaçadas por identificações subnacionais do que propriamente por uma identificação com

---

o racionalismo, o empiricismo, o romanticismo e o classicismo. Elas constituiriam, assim, uma “família de culturas”, e não uma “unidade na diversidade” (Smith, 1992: 69). Entretanto, ele salienta a dificuldade em se encontrar num nível europeu o equivalente a rituais e cerimônias de identificação coletiva presentes em comunidades religiosas e nacionais, assim como uma mitologia política.

entidades heterogêneas como a Europa. Daí a sua crítica a uma cidadania cosmopolita, que não forneceria uma identificação política tal qual faz a nação. (Miller, 1995: 159 - 163). Mas isso não significa que ele perceba essa identidade nacional como algo estático, pois segundo suas palavras,

Nationality can no longer remains a diffuse, taken-for-granted cultural matrix, something one acquires simply by living in a place, breathing the air, being exposed to particular ways of doing things (...) There needs to be an explicit public debate about the character of national identity, and specially about the ways in which an historically transmitted identity (...) must adapt to new circumstances, especially to increasing cultural pluralism (Miller, 1995: 178-179).

Uma vez que essa identidade nacional se expresse em termos de princípios políticos, é importante que estes sirvam de referência para o futuro – e, na visão republicana de Miller, o melhor veículo para tal seria por meio de uma constituição escrita. A fim de delimitar os limites entre a cultura privada e a cultura pública – tão essenciais à preservação da nação - Miller defende, portanto, a preservação do pluralismo cultural dentro do espaço do Estado-nação.

Ao defenderem a necessidade de uma homogeneidade cultural como verdadeira condição de uma política deliberativa, os autores nacionais comunitaristas terminam, desse modo, indo contra a promoção de um modelo unânime de democracia. Para eles, a democracia proposta pelos teóricos de uma cidadania pós-nacional seria extremamente frágil, pois não conseguiria mobilizar as emoções ligadas às singularidades históricas e culturais. A dissociação da democracia da esfera nacional terminaria por constituir a sua própria destruição. Logo, uma experiência como a da União Européia serviria apenas para acentuar o duplo movimento das democracias contemporâneas: uma crescente autonomia dos indivíduos, de uma parte, e uma tendência a um desligamento da esfera pública pelo distanciamento do centro de decisão, de outra parte (Lacroix, 2004: 230).<sup>20</sup>

Há, no entanto, ainda dentre os nacionais comunitaristas aqueles que vislumbram uma saída para a democracia no nível europeu por meio da convergência entre o modelo federalista norte-americano e o modelo político

<sup>20</sup> Os limites encontrados pelos nacionais comunitaristas, de certa forma se encaixam na discussão acerca de um *déficit* democrático. Isso porque se, de um lado, a cidadania tem sido especialmente caracterizada pela busca de uma esfera pública que formaria a nascente de um *demos* europeu, a ausência de questões que poderiam provocar mobilização política dos eleitores em um nível europeu tem levado a um questionamento sobre a participação dos cidadãos nas decisões tomadas pelas instituições da União (Wiener, 2001; Crowley, 1999).

européu. É, nesse sentido, que Dominique Schnapper sustenta que a nova cidadania que emerge a partir dessa construção não é mais nacional, nem cosmopolita, mas múltipla. Para essa autora, a fim de que uma cidadania européia se desenvolva plenamente, deve-se articular o seu aspecto “étnico” e seu aspecto “cívico” por meio das diferentes instituições. A manutenção dos elementos étnicos deve ocorrer, uma vez que o direito da nacionalidade vinculado à cidadania depende ainda da soberania nacional e continua a diferenciar os países em função de sua história e sua concepção de idéia nacional. Não seria, assim, a simples extensão do espaço nacional público que formaria uma cidadania européia, mas uma nova entidade política que levaria em conta a existência de nações históricas, nos moldes da federação norte-americana. A relação dos cidadãos com os migrantes e estrangeiros, conforme tal perspectiva, se inscreve dentro de uma tradição específica, sobre a qual pesam as lembranças de criação da nação e da legitimidade política, dos impérios coloniais, da guerra e do projeto político de origem (Schnapper, 2003: 266-267). Na visão de Schnapper, não se deve negligenciar a transcendência política proposta por uma instituição como a União Européia, mas tampouco se deve esquecer dos limites intrínsecos dessa transcendência, o que também a faz sustentar a idéia de uma cidadania européia não pode existir independentemente da nação (Schnapper, 2000; 2003).

A concepção nacional comunitarista, no entanto, levanta uma séria questão ética. O que faz com que a solidariedade nacional seja mais importante do que as demais, tendo prioridade sobre outras formas de vínculo social? Afinal, o estabelecimento de limites requer uma justificação, de tal forma que as lógicas de inclusão e exclusão sempre estão sujeitas a um questionamento do ponto de vista moral (Benhabib, 2004: 22). Em outros termos, refletir sobre as fronteiras do pertencimento implica investigar quais são os limites de ética e da moralidade. Todas as práticas apresentadas em termos democráticos, assim, devem estar abertas à contestação.

De fato, existem os que vêm na opção européia a possibilidade de se contestar o protagonismo da nação e construir uma renovação das categorias clássicas do pensamento político, ao se dissociar a ordem jurídica e moral da comunidade política e a ordem histórica, cultural e geográfica das identidades nacionais. Um dos nomes mais proeminentes, nesse sentido, tem sido o de Yasemin Soysal, que sustenta a possibilidade da formação de uma cidadania

européia pós-nacional, com base no fato de que os direitos e as identidades já têm se desassociado com a presença dos imigrantes nos países europeus. No que concerne aos direitos, ela salienta como o desenvolvimento de um discurso universal de direitos humanos tem sido usado para sustentar a inclusão desses imigrantes e seus descendentes na União Européia, o que não mais se conforma à idéia tradicional de Estado-nação.<sup>21</sup> Já no que diz respeito à identidade, Soysal salienta que a cidadania nacional não é mais suficiente para se compreender as dinâmicas do pertencimento e da participação como membro na Europa contemporânea (Soysal, 1996: 19-22).<sup>22</sup>

O que torna, assim, a cidadania na União Européia mais próxima de uma cidadania pós-nacional, para Soysal, é a fluidez de suas fronteiras, pois os indivíduos podem fazer reivindicações independentemente dos Estados-nações, de tal modo que os seus direitos são garantidos mesmo se eles não pertencem a uma coletividade nacional. Isso não significa, por outro lado, que exista uma fluidez das fronteiras dos Estados-nações, pois estes continuam a tentar controlar as migrações por meio de suas políticas cada vez mais restritivas. No entanto, mesmo reconhecendo que o Estado territorial continue sendo o responsável materialmente pela distribuição dos direitos e que esta não ocorre de forma igualitária, uma vez que certos grupos possuem mais privilégios que os demais – como os residentes legais, os refugiados, os duplos cidadãos e cidadãos comunitários –, Soysal sustenta que não é mais a nação que constitui a base para se adquiri-los e pertencer à coletividade política. Essa contradição entre a soberania nacional e os direitos humanos, para ela, não impede o desenvolvimento dessa cidadania pós-nacional, que depende do nível nacional para ser assegurada – o que pode ser atestado pelos direitos relacionados ao pluralismo cultural – mas cuja ênfase em uma Europa integrada localiza-se na ideologia dos direitos humanos, pautada no indivíduo (Soysal, 1996: 26).

Essa mesma ênfase nos direitos humanos pode ser encontrada em outra perspectiva apresentada pela vertente pós-nacionalista, apresentada pelos

---

<sup>21</sup> Embora ela admita que esse discurso muitas vezes não se sustente na prática, Soysal afirma que ele constitui um guia para a ação legítima e fornece uma linguagem hegemônica para formular reivindicações acima e além do pertencimento nacional (Soysal, 1996: 19).

<sup>22</sup> Para Soysal, não existe, de fato, uma identidade européia - fato que considera “afortunado”. Segundo ela, a Europa não tem conseguido criar um “outro” simbólico e cultural (Soysal, 2001). Como veremos no segundo capítulo, no entanto, a reconstrução das fronteiras européias tem levado justamente aos imigrantes de terceiros países a ocuparem o lugar desse “outro”.

partidários de um “patriotismo constitucional”, como Habermas e Linklater, para quem também a existência de uma identidade pós-nacional torna-se possível com o reforço de princípios universais que garantam a autonomia democrática e o Estado de direito. Em sua versão de uma forma pós-nacional, porém, esses autores afirmam que a elaboração de uma verdadeira cidadania europeia necessita ter um espaço público europeu, um espaço no qual os membros das sociedades europeias se reconheçam como cidadãos. Dessa forma, os cidadãos europeus veriam seus representantes eleitos como legítimos, assim como suas decisões. O ideal democrático, assim, deve se dissociar completamente de um elemento étnico como pré-condição de sua realização, ainda que autorize a convivência e colaboração de identidades particulares. Isso porque o patriotismo constitucional possui fundamentos jurídico, moral e político, e não histórico, cultural e geográfico (Savidan, 2004: 20-22).

Habermas, nesse sentido, aparece como um dos principais pensadores que visualizam, por meio de uma proposta republicana, a União Europeia como uma possibilidade para a realização de uma cidadania cosmopolita. Segundo o autor, a União Europeia manifesta a tensão existente entre democracia e capitalismo, ao se traduzir na diferença entre a integração da economia e da administração - que existe em nível supranacional -, e a integração política, concretizada apenas no nível do Estado nacional (Habermas, 1997: 290). A resposta para essa tensão – detectada também, como vimos, por Giddens e Held, ainda na esfera do Estado - pode ser resolvida, segundo Habermas, desde que os princípios constitucionais dos direitos humanos e da democracia priorizem um entendimento cosmopolita da nação como uma nação de cidadãos, em detrimento de uma visão etnonacionalista, que entende a nação como uma entidade pré-política. Ora, uma vez que a maioria dos processos democráticos ainda funciona dentro das fronteiras territoriais, Habermas acusa os Estados nacionais de constituírem um problema para a concretização de uma União Europeia politicamente integrada, pois estes não permitiriam a criação de uma esfera pública. A saída estaria na idéia da existência de diferentes formas de comunicação que podem associar a administração pública a premissas racionais e disciplinar o sistema econômico sob os pontos de vistas ecológico e social - o que constitui o seu modelo de política deliberativa.

Na visão de Habermas, as migrações são um incremento para a aplicação dessa política, uma vez que promovem a convivência de diversas nacionalidades, mas também despertam tensões sociais. Para ele, se essas tensões forem trabalhadas e debatidas pode-se gerar uma mobilização política em torno de temas públicos. Aqui o filósofo aponta a racionalidade como saída para gerenciar as diferenças culturais, vislumbrando a possibilidade de uma cultura política comum resultante das diversas culturas nacionais (Habermas, 1997: 295-296; 1998: 134-135). Cabe aos imigrantes aceitarem compartilhar dessa cultura política sem precisar descartar a sua origem cultural por meio do patriotismo constitucional. Este permitiria fundar a identidade da Europa sobre princípios universais que tornam possível uma comunicação entre as diferentes culturas nacionais e subnacionais (Habermas, 1997: 304). A inclusão no *demos* europeu, dessa forma, deve ocorrer por meio de uma ordem política que se mantém aberta para a equalização dos discriminados e para a integração dos marginalizados, sem incorporá-los na uniformidade de uma comunidade popular homogeneizada.

Um elemento central dentro da teoria habermasiana, nesse aspecto, é o aproveitamento real do *status* de cidadão ativo, através do qual o indivíduo pode influir na transformação democrática de seu próprio *status*. Para ele, essa posição reflexiva só pode ocorrer mediante o exercício dos direitos políticos. A participação de um cidadão em um Estado, entretanto, não pode se fundamentar em um ato de obrigatoriedade, imposição, o que incorreria em uma contradição dentro da democracia (Habermas, 1998: 134-137). Essa participação cívica deve existir a partir de um modo de sentir e de pensar do cidadão na busca do bem comum que independe do direito, construindo uma cultura política libertária.

Esse último aspecto – a promoção de um bem comum - chama a atenção para a importância dos limites éticos para examinar a viabilidade da realização de uma cidadania cosmopolita por meio da União Européia, e é alvo de uma análise mais apurada por parte de Andrew Linklater.<sup>23</sup> Tal autor defende o papel crucial do processo de integração europeu para a consolidação de uma cidadania cosmopolita, ainda que reconheça as presentes limitações impostas sobre a idéia de uma cidadania européia. A ele não passam despercebidos os danos e injustiças

---

<sup>23</sup> Vale notar que Linklater transfere a questão da moralidade e da ética – aqui já tratadas por Fraser em um nível nacional – para o âmbito da União, alargando as possibilidades da discussão acerca da justiça para um espaço regional.

que a União pode terminar por aplicar aos que não fazem parte dela, uma vez que a cidadania permanece atrelada à nacionalidade. Eis porque sugere que, a fim de que um projeto de cidadania mundial seja tomado seriamente a partir do seu modelo, cada sociedade européia deva quebrar o nexo com a territorialidade. Para isso, segundo Linklater, é necessário também despertar a compaixão nas relações com o mundo não-europeu. Ainda que a institucionalização de direitos políticos dentro da Europa possa significar um grande avanço para a realização de uma cidadania cosmopolita, esta ficaria incompleta sem medidas que assegurassem os princípios de diálogo e consentimento em relação ao resto do mundo (Linklater, 1999: 45).

Para Linklater, as sociedades que estão envolvidas em acordos pós-nacionais que asseguram as conquistas da cidadania nacional têm que decidir, portanto, como se comportarão em relação aos que vêm de fora e não compartilham das mesmas aspirações políticas. Nesse sentido, ele retoma o argumento habermasiano da defesa de imigrantes provenientes de terceiros países como chave para garantir a democracia no processo de integração. As diferenças entre europeus e não-europeus não devem ter um caráter distinto entre os cidadãos dos Estados europeus. Segundo Linklater, “World citizenship may embody commitments to treat the vulnerable with compassion, but it must also embrace the principle of engage others as equals within wider communities of discourse (Linklater, 1999: 51).” Assim, cada cidadão deve ter a sua posição vulnerável e desfavorecida diminuída dentro de uma comunidade mais ampla, de forma que ele possa exercer seu direito moral de recusar e renegociar ofertas.

Não necessariamente o tipo de organização política que venha a surgir a partir da idéia de cidadania mundial corresponderá ao tipo desenvolvido dentro da Europa, conforme enfatiza Linklater, mas o objetivo é que a cidadania mundial promova comunidades mais amplas de discurso que reduzam a exclusão e injustiça dentro delas, em estruturas guiadas mais pelo diálogo e pelo consenso do que pelo poder e pelo uso da força (Linklater, 1999: 53). Aqui ele vai além da contribuição de Habermas, ao sugerir de que forma a construção de uma cidadania européia pode apontar um futuro para uma cidadania mundial e ajudar no seu desenvolvimento ao atingir o campo internacional. Uma Europa com contornos neo-medievais, que cederia ao menos parte de sua soberania em prol de estruturas transnacionais democráticas, assim, na visão do autor, seria o caminho para

superar as tensões entre a cidadania e a humanidade dentro da região e realizar o projeto moral de uma cidadania cosmopolita. Essa perspectiva ética termina, assim, por desafiar o caráter exclusivista dos Estados (Linklater, 1999: 36) e abre as portas para um mundo pós-nacional inaugurado pela construção de uma cidadania europeia em moldes cosmopolitas.

Se há uma importância na abordagem pós-nacional em relação ao nacionalismo comunitarista, portanto, ela está em considerar as possibilidades para a mudança teórica no conteúdo da cidadania sem estar mais atrelada aos moldes do Estado-nação. A questão da cidadania não consiste mais em buscar uma conciliação entre a identidade nacional e a presença dos imigrantes, mas na busca de possibilidades de saída do *locus* nacional para assegurar a medida democrática de exclusão legítima (Bertossi, 2001: 21). No entanto, ainda que uma ética que enfatize tanto as responsabilidades como os direitos dos cidadãos possa despertar uma consciência pública que aponte para novas formas administrativas de gerenciamento de recursos, os problemas gerados em relação às populações migrantes na atualidade – inclusive o racismo e a xenofobia - são especialmente emblemáticos das dificuldades que a União Europeia está encontrando em desenvolver uma cidadania pós-nacional em um mundo globalizado. Mesmo que a análise de Soysal tenha detectado as tensões existentes entre a reificação da nação e a fragmentação da identidade política, ela encontra limitações ao colocar sua ênfase na garantia dos direitos humanos aos indivíduos, ignorando, de certa forma, a complexidade pela qual as identidades são reconstruídas e desagregadas no nível nacional e no nível europeu, gerando novas formas de exclusão aos imigrantes não-comunitários, que fazem parte do próprio dilema constitutivo das democracias liberais.<sup>24</sup> São justamente os princípios morais e políticos suscetíveis de estabilizar um conjunto multinacional como a União Europeia que forçam os defensores pós-nacionais a terem que enriquecer seu argumento. Nesse sentido, ainda que Habermas tente encontrar uma resposta a essas tensões por meio de uma ação comunicativa, o grande desafio à idéia habermasiana de cidadania

---

<sup>24</sup> Essa visão dos direitos humanos que desassocia o indivíduo de sua condição de imigrante não considera que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não se pronuncia sobre a obrigação dos Estados em permitir o acesso de imigrantes, sustentar o direito de asilo e permitir a cidadania a residentes e cidadãos estrangeiros. Segundo Benhabib, ainda que esses direitos façam referência a um caráter transnacional, é preciso ter em conta que a Declaração sustenta a soberania dos Estados individuais. Logo, as próprias normas internacionais possuem contradições internas entre os direitos humanos e a soberania territorial (Benhabib, 2004: 19).

cosmopolita encontra-se na resistência das identidades particularistas em aceitar um espaço político comum sem impor a validade geral de sua própria identidade. Em outros termos, pode-se indagar de que forma o diálogo entre essas diversas identidades pode ocorrer de forma igualitária sem que sejam contaminados pelo discurso hegemônico de determinados atores.

Logo, a questão que surge a partir das reflexões teóricas sobre a cidadania européia é que se, de fato, ela constitui atualmente a melhor oportunidade para se visualizar uma transformação no conteúdo e na forma da cidadania rumo a uma ordem pós-nacional, como pode ser efetuada essa mudança, já que em termos institucionais ela continua atrelada à nacionalidade dos Estados membros. Esse dilema possui claras implicações normativas. A contradição entre os princípios expansivos e inclusivos do universalismo, baseado nos direitos humanos, e as concepções particularistas e excludentes do cerco democrático se perpetuam no processo de integração europeu. O que deve ser reconhecido é que, como salienta Benhabib, as democracias constitucionais – tal qual concebida pelos pós-nacionalistas - baseiam-se na convicção de que esses compromissos podem ser utilizados para limitar um ao outro. E somente por serem renegociados e rearticulados eles terminam por mudar o seu próprio significado (Benhabib, 2004: 24). Por meio dessa tensão, os Estados agem para mudar essa estrutura européia baseada inicialmente em uma cidadania nacional, o que pode ser verificado até mesmo no que parece ser um dos maiores alicerces do Estado-nação: as leis de nacionalidade. Fenômenos como a dupla cidadania, assim, chamam a atenção para como os limites do Estado-nação como uma aliança una, indivisível, passaram a ser desafiados pela figura do imigrante. É o próprio Estado quem permite, por meio da reavaliação das leis de nacionalidade, a sua inclusão dentro de um novo *locus* político concernente com os princípios democráticos gerados por meio da socialização no âmbito internacional. A figura do duplo cidadão, dessa forma, torna-se a expressão de um mundo que não se adequa mais aos critérios do territorialismo estanque na idéia de nação para se pensar em novas lógicas de exclusão e mobilização desfragmentadas por meio do processo de integração regional.

### 2.2.3 Dupla cidadania: mudanças com a mobilidade

O fenômeno da dupla cidadania não é algo novo, pois faz parte da própria história dos Estados-nações. Tradicionalmente, a nacionalidade pode ser adquirida pelo princípio de *jus soli*, pelo *jus sanguinis*, pelo casamento ou por meio da naturalização. Conforme os Estados desenvolveram leis de nacionalidade, os conflitos resultantes dos princípios opostos de *jus soli* e *jus sanguinis* fizeram com que alguns indivíduos se tornassem apátridas, enquanto outros recebessem mais do que uma nacionalidade. Já que a maioria dos países tem articulado uma interação entre esses dois princípios, a sua adoção torna a dupla cidadania inevitável. No passado, entretanto, a dupla cidadania era vista como algo artificial e indesejável, pois qualquer elemento que quebrassem com a lógica de inclusão e exclusão estabelecida pelos Estados era considerado uma anomalia. Muitas vezes, ela foi rejeitada pelos governos devido ao medo de se “dividir lealdades”.<sup>25</sup> Entretanto, tem se tornado cada vez mais comum, especialmente para filhos de pais com nacionalidades diferentes (Castles & Miller, 1993: 38; Martin, 2001: 37).

Segundo Koslowsky, quatro fatores contribuíram para o fim da resistência a um crescimento na incidência da dupla cidadania. O primeiro seria o resultado dos movimentos feministas em prol dos direitos das mulheres, onde a nacionalidade pelo *jus sanguinis* deixou de ser concedida através apenas da atribuição patrilinear. Filhos de pais com nacionalidades diferentes, assim, herdaram ambas. Em segundo, países de emigração passaram a antever as vantagens que esses duplos cidadãos poderiam trazer ao retornarem seus investimentos e promoverem os interesses desse Estado através do *lobby* nos países de destino, direcionando a política externa destes últimos. Em terceiro, os países que experimentam uma imigração em rede podem ter relaxado suas proibições à dupla cidadania a fim de facilitar uma incorporação política. Por fim, um quarto fator estaria em países tradicionalmente emissores de migrantes que agora estão

---

<sup>25</sup> Como enfatiza Spiro, a dupla cidadania raramente se apresenta como uma ameaça direta à segurança nacional – no sentido de que sua incidência não tem crescido a vulnerabilidade à espionagem ou sabotagem. No entanto, ela representou uma ameaça indireta ao enevoar as linhas distintas entre as populações nacionais, em uma época em que os Estados poderiam tratar seus nacionais como bem entendessem, mas eram constrangidos no tratamento a estrangeiros pelo direito internacional (Spiro, 1998).

experimentando a posição de receptores. Permitir, nesse caso, a dupla cidadania entre emigrantes prejudicaria as leis que não a aceitassem para imigrantes (Koslowski, 2001: 209-214; 2003: 7-9). Assim, cada vez mais, os Estados passaram a permitir em suas leis uma tolerância à dupla cidadania, de tal modo que, atualmente, mesmo aqueles que não a admitem em suas leis não conseguem proibir o seu exercício na prática.

Como visto, diante da compressão espaço-tempo promovida principalmente pelo desenvolvimento dos meios de comunicação, a dinâmica da globalização só tende a acentuar a migração internacional, o que torna cada vez mais comum a afiliação a mais de uma sociedade. No que concerne aos Estados e à sociedade internacional, ainda não há respostas efetivas sobre a extensão dos efeitos dessa dupla ligação (Schuck, 2002: 65). Embora os indivíduos possam ser leais a diferentes autoridades estatais em diferentes aspectos de suas vidas, a participação em um *demos* determinado não parece se encaixar na existência de diferentes lugares de tomada de decisão. Isso significa que a dupla cidadania levanta a questão da participação cívica de um indivíduo em Estados diferentes, ainda mais quando a expansão do ideal democrático acarreta um aumento do potencial de um “duplo voto”. Ora, é importante não esquecer a dimensão da participação política nos destinos de um Estado, uma vez que o voto ainda constitui a melhor demonstração do pertencimento a uma comunidade política nacional. É ele o indicativo da distinção entre o nacional e o estrangeiro e por isso ele é tão debatido quando surge a proposta de conceder o direito de voto aos estrangeiros (Schnapper, 2000: 143). Além disso, há outros aspectos que se colocam como desafios políticos para as relações estatais no que diz respeito à incidência da dupla cidadania. Um deles está ligado às questões de segurança, pois ainda que comunidades de segurança possam diminuir a desconfiança em relação aos duplos cidadãos, conforme as normas contra a dupla cidadania declinem e o número de nacionais aumente, pode ressurgir o questionamento sobre a lealdade em um mundo onde as principais ameaças estão associadas ao terrorismo (Schuck, 2002: 83).

Até o presente, no entanto, o comprometimento dos Estados ocidentais com ideais democráticos torna clara a permissão gradual da dupla cidadania, trazendo nítidas vantagens para alguns indivíduos na globalização da economia mundial. As normas internacionais e as práticas estatais em transformação

facilitam o desenvolvimento de uma elite global econômica, uma vez que algumas pessoas obtêm a dupla cidadania para evitar impostos e tornar o movimento internacional mais fácil. Os indivíduos, assim, diversas vezes a vêem de uma forma utilitária, uma vez que passam a possuir um segundo passaporte que garante acesso a certos negócios e oportunidades de trabalho nos quais a cidadania é exigida. A escolha individual, entretanto, é uma condição necessária, ainda que não suficiente para a dupla cidadania. Uma vez que é adquirida voluntariamente, ou pode-se a ela renunciar, nenhum indivíduo é obrigado a ser um duplo cidadão (Schuck, 2002: 75). Deve-se, no entanto, também considerar em que medida a aquisição de uma nova cidadania no país de destino de um imigrante o impele a adquiri-la, uma vez que ela apresenta um caminho mais tranqüilo para a inserção nessa comunidade do que se submeter às renovadas – e, como veremos, cada vez mais restritivas - exigências das políticas migratórias.

Por outro lado, vários Estados oferecem uma segunda cidadania como forma de atrair o investimento de capital, assim como forma de atrair capital humano (Koslowski, 2003: 23-27). A chamada “fuga de cérebros”, com a migração da mão-de-obra altamente qualificada, torna-se, assim, ainda mais fácil. De fato, a troca da “cidadania” por capital pode tomar formas variadas, indo da aquisição imediata da cidadania após fornecer um investimento de capital no Estado de segunda nacionalidade até a aquisição após a residência permanente e a demonstração de conhecimento e qualificação que interessem ao mercado de trabalho. A comercialização da cidadania tem se tornado uma prática não só de pequenos países – que vêem nisso uma forma de recuperar investimentos após o fim da ajuda de desenvolvimento com o término da Guerra Fria – mas também de Estados hegemônicos como os Estados Unidos, que vendem a permissão de residência permanente -, o que pode indicar um novo desenvolvimento nas normas internacionais acerca da dupla cidadania.<sup>26</sup>

Assim, é preciso não esquecer de que forma a prática da dupla cidadania pode corresponder a uma necessidade crescente de determinadas camadas da população mundial, que se favorecem como uma elite transnacional no processo de globalização. Com o crescente desenvolvimento dos meios de comunicação e

---

<sup>26</sup> Os Estados Unidos oferecem 10.000 visas de imigrantes todo ano para pessoas que investem U\$1.000.000 em uma empresa comercial que crie emprego para ao menos dez pessoas sem relação nos Estados Unidos ou investem U\$500.000 em áreas rurais ou com alto índice de desemprego.

da tecnologia, há uma polarização da condição humana. Enquanto alguns – a elite econômica - têm em suas mãos a liberdade promovida pela supraterritorialidade (o acesso à internet, a facilidade de viajar de avião por todo o globo), outros jamais conseguem sair de suas localidades e quando o fazem são muitas vezes expulsos dos lugares onde gostariam de permanecer (o que é o caso dos milhares de refugiados e trabalhadores ilegais) (Hirst & Thompson, 1998: 56; Bauman, 1999: 97). A comercialização da cidadania combinada com a crescente mobilidade de indivíduos e capital, assim, facilita o desenvolvimento de uma elite econômica global que é tão multinacional como as firmas para o qual ela trabalha ou da qual são proprietárias (Koslowski, 2003: 28-29). Como ressalta Zygmunt Bauman, a atual combinação da anulação dos vistos de entrada com o aumento dos controles de imigração tem uma profunda significação simbólica. Poderia ser considerada uma metáfora para a nova estratificação emergente. Ela deixa a nu o fato de que agora o “acesso à mobilidade” global é que foi elevado à mais alta categoria dentre os fatores de estratificação. Também revela a dimensão global de todo privilégio e de toda privação, por mais localizados (Bauman, 1999).

As portas que se abrem para o duplo cidadão são, nesse contexto, mais do que óbvias. Um indivíduo proveniente de um terceiro país que têm acesso à dupla cidadania desfruta de um benefício que o deixa mais próximo dos trabalhadores de países desenvolvidos do que com os trabalhadores “imóveis” de seu país de origem. Uma vez que, a partir de uma lógica jurídica, o ser humano não é obrigado a viver e circular do que no Estado do qual ele é um membro, uma das principais vantagens da dupla nacionalidade é justamente dobrar - ou triplicar, como veremos no próximo capítulo, após Schengen - essa possibilidade (Prujiner, 1994: 17). A dupla cidadania, desse modo, apresenta-se como o resultado do exercício dos Estados em conceder a sua nacionalidade a quem eles desejam e reivindicar a jurisdição sobre seus nacionais. Mas, ao utilizá-la como forma de escapar das leis estatais ela demonstra como os indivíduos utilizam-se das ferramentas da soberania estatal para desafiar os próprios Estados.

O ponto de partida para se compreender as transformações da cidadania, portanto, permanece vinculado à capacidade dos Estados-nações em delimitar quem são os membros pelas leis de nacionalidade, no seu mecanismo de inclusão e exclusão, mesmo que essa seja uma forma de decidir no âmbito doméstico problemas de alcance internacional, como as migrações. Porém, é justamente nas

ações dos Estados-nações e dos indivíduos que os compõem que está o germe para mudanças que a cidadania pode sofrer e comprometer a perpetuação dessa ordem estatal. Mais do que isso, a dupla cidadania traz questões sobre o conteúdo da cidadania que não mais se limitam à participação cívica e nos permite questionar quais os passos ainda desconhecidos que têm sido dados nesse processo que ainda não foram percebidos pelas teorias democráticas.

### **2.3** **Considerações finais**

Um passeio pelas reflexões teóricas sobre a cidadania nos últimos cinquenta anos permite demonstrar como diferentes compreensões da cidadania buscam responder quais as implicações da associação como um membro que garantem a concretização de uma sociedade democrática. Partindo de uma discussão do conteúdo da cidadania dentro dos limites do Estado-nação até uma investigação normativa que a situa além das fronteiras da soberania territorial, torna-se possível verificar como essas respostas teóricas se situam em contextos históricos específicos, como a própria globalização, conferindo à cidadania um caráter processual. Assim, uma vez que o conceito de cidadania está sujeito a várias interpretações, por vezes contraditórias, não há uma resposta empírica que responda plenamente se a cidadania têm assumido uma forma pós-nacional. Essa possibilidade, na verdade, vai oscilar de acordo com a dimensão e o discurso da cidadania em questão, e a plausibilidade desse argumento provavelmente também irá variar. Um argumento a favor da pós-nacionalização da cidadania, nesse sentido, depende em grande parte do seu poder e da sua persuasão através das várias dimensões de discursos abordados (Bosniak, 2001: 241). Por outro lado, não se pode negar que os estudos feitos a partir de casos empíricos – especialmente no âmbito europeu - podem ser uma forma de elucidar quais são, de fato, as linhas em comum atingidas pelo conceito de cidadania e quais são os sinais que podem apontar para um distanciamento da cidadania do seu conceito tradicional atrelado à territorialidade do Estado-nação.

Uma investigação sobre como a cidadania se desenvolveu como processo e sobre sua associação histórica com a nacionalidade dentro de alguns países, o que vai ser feito nos próximos capítulos, compõe um material importante para se

verificar, justamente, de que forma os valores e as identidades nacionais explicam o desenvolvimento da cidadania européia. Torna-se claro que a imigração em tempos atuais, com suas dinâmicas supraterrestriais e suas políticas de integração, constitui um profundo desafio para o discurso tradicional da cidadania, pautado na soberania territorial ao reordenar as fronteiras do pertencimento. A questão que se estabelece é qual a lógica de exclusão que vai ser adotada no âmbito da União Européia, uma vez que a livre circulação dissocia a participação em uma sociedade do seu pertencimento nacional. Ao mesmo tempo, muitos desses Estados têm que lidar com seu passado colonial e com seu presente como países de imigração, o que impõe a tarefa de tratar da diferença a fim de não ferir com a norma democrática nem no nível nacional, nem no nível da União. A experiência e a prática aqui aparecem como diretamente conectadas ao conceito e à teoria da cidadania, pois expressam quais os discursos que têm predominado na construção política do processo de integração.

A prática e a permissão da dupla cidadania, nesse sentido, expressam em muito como a reconstrução de fronteiras por meio da globalização reformula as noções tradicionais de identidade política e os princípios do sistema clássico de Estados europeus, mas, de certa forma, também os reifica. O mero fato de uma dupla ligação com dois países se coloca como um empecilho para cidadania como algo exclusivo e contínuo. No entanto, essa cidadania desenvolvida dentro de uma Europa unificada não tem correspondido a uma cidadania cosmopolita. Ela tem se apresentado muito mais como uma “cidadania desagregada”, como enfatiza Seyla Benhabib (Benhabib, 2004). Os próprios Estados – que determinam, em primeira instância a quem atinge a sua nacionalidade e, dessa forma, quem pode participar desse *demos* - têm gerado dispositivos para desfragmentar a cidadania. Para compreender por que eles abrem mão de uma nacionalidade ancorada na soberania territorial em prol de “novas” construções políticas como a cidadania européia e a dupla cidadania é necessário, no entanto, investigar de que forma cada Estado tem conciliado os interesses e identidades nacionais com a idéia de uma instituição européia. A análise do fenômeno da dupla cidadania em Portugal e, posteriormente, uma análise da política migratória de outros países da Europa podem, assim, ajudar a elucidar quais as transformações que já podem ser percebidas nas políticas domésticas que denotam uma revisão do conceito tradicional de soberania e que vêm contribuir para a consolidação de uma

cidadania não mais restrita aos moldes tradicionais do Estado-nação. Antes, porém, é preciso esclarecer como as migrações têm se inserido no debate sobre a cidadania européia. Mais do que um olhar para o futuro, é necessário analisar as práticas estatais de uma Europa em mudança no que concerne às questões de migração e cidadania como um indício de transformação política.

### 3

## Migrações Internacionais na Europa Globalizada e a Construção da Cidadania Européia

Tudo isto hoje é como sempre foi, mas há o comércio;  
E o destino comercial dos grandes vapores  
Envaidece-me da minha época!  
A mistura de gente a bordo dos navios de passageiros  
Dá-me o orgulho moderno de viver numa época onde é tão fácil  
Misturarem-se as raças, transporem-se os espaços, ver com facilidade todas as coisas,  
E gozar a vida realizando um grande número de sonhos.

Fernando Pessoa

Em seu poema Ode Marítima, Fernando Pessoa (através do seu heterônimo Álvaro de Campos) retrata a efervescência do início do século XX e os fascínios da modernidade marcada pelos grandes fluxos migratórios. Quase cem anos depois, a Europa – e o Portugal - de Pessoa ainda vive permeada pelo movimento de pessoas, facilitado pelo desenvolvimento dos meios de comunicação. Mas, a realidade já não corresponde àquela da expansão do capitalismo comercial e atinge outros níveis de complexidade. A direção do fluxo reverteu, a pluralidade cultural coloca novas questões aos Estados nacionais e outra forma de associação política une e reconstrói grande parte do continente europeu. Nesse mundo globalizado, a mistura das raças é desafiada por uma nova lógica de exclusão e as realizações dos sonhos nem sempre são possíveis para todos.

O capítulo anterior buscou explorar esse novo contexto onde as migrações internacionais desarticulam as visões tradicionais de fronteiras e identidade ao reordenarem os limites da cidadania e desafiam a fidelidade a uma única nacionalidade. A perspectiva do alcance da cidadania além dos limites territoriais do Estado-nação, porém, não implica necessariamente o fim deste. Na verdade, a globalização engendra a própria reformulação dos meios políticos tradicionais por possibilitar novas combinações entre o local e o global. Ao mesmo tempo, processos transnacionais abrem caminho para mudança no próprio *locus* e

exercício da política, o que pode ser claramente demonstrada não só pelos fluxos migratórios, mas por processos de integração regional como a União Européia. Há, de fato, uma articulação desses dois movimentos, uma vez que, conforme veremos adiante, uma das etapas da consolidação da União Européia como instituição supranacional exigiu a abertura para livre circulação entre os nacionais de seus Estados membros e mesmo a concepção de uma cidadania européia.

Se entre os Estados envolvidos pela prática da dupla cidadania a discussão doméstica sobre a sua permissividade ou não já é suficientemente forte, tal prática leva a uma polêmica ainda maior quando implica a inserção dos Estados em processos de integração regional que engendram a formação de instituições supranacionais, como é o caso na União Européia. A construção de uma Europa unificada impõe uma série de problemas políticos, cujo cerne é a forma como deve ser exercida a cidadania. Até então, as práticas da cidadania sempre foram efetuadas dentro do quadro nacional, mas nem sempre o princípio da cidadania se mantém pelo princípio do Estado-nação. Como vimos, entre a nação e a cidadania a ligação não é lógica, mas histórica, ainda que dotada de profunda importância e significado.

O presente capítulo busca, assim, apresentar as duas dimensões em que tem se desenvolvido o debate sobre a migração internacional na Europa, que envolvem tanto os Estados como as instituições da União Européia. A primeira delas busca analisar a entrada de imigrantes por meio das políticas migratórias. Torna-se essencial compreender como os Estados vêm categorizando os imigrantes nas últimas décadas e como isso reverbera na concatenação de uma política migratória comum européia. A segunda dimensão diz respeito às políticas de integração dos imigrantes, o que envolve não só como os Estados têm assimilado a concepção de uma cidadania européia, como as leis de nacionalidade de cada país vêm mudando a fim de incorporar os filhos e netos de imigrantes – permitindo a dupla cidadania. Considera-se aqui que a ligação da União Européia com as questões migratórias ocorre tanto racionalmente dentro das instituições como no campo compreensivo, da identificação. Essas duas esferas estão longe de agir separadamente; elas interagem e se co-constituem na medida em que a lógica de exclusão opera sobre a ação dos políticos e a percepção do público (que votam no Parlamento Europeu), assim como o debate migratório no nível institucional da União retroage sobre eles. A tradução dessa dinâmica por meio da

relação entre os interesses nacionais e a identidade, por sua vez, não pode ser analisada sem se verificar quais os agentes e contextos históricos que atuam sobre o seu desenvolvimento. Eis porque não se pode esquecer a inserção desse debate no processo de globalização, assim como a importância dos duplos cidadãos nas transformações institucionais e identitárias em curso.

### **3.1 As migrações internacionais em uma Europa globalizada**

Os movimentos migratórios constituem atualmente um dos temas mais polêmicos relacionados à soberania dos Estados. Eles estão no centro dos atritos entre o mundo dos Estados e o mundo dos fluxos transnacionais, e na origem de uma das principais tensões que agravam o funcionamento do Estado-nação contemporâneo: a relação entre cidadania e nacionalidade. É preciso, porém, entender quais os contextos históricos e sociais que colocaram o tema das migrações no núcleo do debate político atual – afinal, as migrações não constituem um fenômeno novo, fazem parte da própria história da humanidade – de tal forma que ela passou a ser tratada como um “problema” e como o alvo para os discursos sobre segurança, não só doméstica, mas internacional.

A categorização dos migrantes pelas políticas estatais tem um papel-chave em definir quais as formas de migração que podem ser vistas como problemas políticos. É ela que permite entender quais portas foram erguidas ou fechadas e suas conseqüências na percepção sobre os imigrantes e a migração (Geddes, 2003). No entanto, a classificação para definir o que é exatamente a migração internacional não é nada fácil. Ainda que ela possa basicamente ser vista como o movimento permanente ou quase permanente de pessoas entre fronteiras estatais, as nuances sobre a migração de curto prazo, longo prazo, ou seu caráter rotativo tornam a sua definição difícil. Da mesma forma, a divisão entre a migração econômica e de refugiados também está cada vez menos clara, já que muitos questionam se a migração de indivíduos em situações extremas de pobreza não pode ser classificada como um movimento forçado. Uma breve análise histórica demonstra como os fluxos mudam seu caráter com o tempo e, assim, também modificam as perspectivas sobre como pensar a respeito deles. De certa forma, ela busca esclarecer por que, apesar dos governos assumirem um papel de

reguladores desses fluxos – o que é muito importante, como vimos, do ponto de vista da soberania nacional – nem sempre eles têm sucesso em gerenciá-los. Ainda que pareça que os Estados, com seu caráter aparentemente estável, possuam ferramentas políticas para lidar com as migrações, o seu aparato institucional nunca se mostra realmente efetivo para transformar os objetivos em resultados políticos (Cornelius, Martin & Hollifield, 1994; Geddes, 2003: 8). Desse modo, o debate sobre o controle migratório tem sido levado para o âmbito institucional da União, considerando a idéia de invasão e ameaça à segurança dos Estados que buscam encontrar, por meio da cooperação intergovernamental, novas formas de gerenciar esses fluxos. Nesse processo, a lógica entre a inclusão e exclusão do “outro” passa a ganhar cada vez mais proporções supranacionais.

### **3.1.1**

#### **Os fluxos migratórios para a Europa: uma análise histórico-social**

As migrações decididamente não se tratam de um fenômeno novo, elas fazem parte da própria história da humanidade e as suas configurações revelam muito de uma época. Ao longo do tempo o homem viveu mais em sociedades nômades do que em sociedades sedentárias agrícolas e industriais. No entanto, a migração internacional pode ser considerada relativamente nova, se seguirmos o pensamento de Koslowski, que parte da migração humana só passou a ser designada “internacional” no início do desenvolvimento de um sistema internacional que separou a migração interestatal da migração interna (Koslowski, 2000: 18).

Ainda que as migrações tenham ocorrido em todos os períodos da humanidade, a emergência de um grupo de Estados europeus com um poder inigualável durante o século XV inaugura uma nova era. A conquista dos europeus do Novo Mundo, ligados por uma rede global de navegação, e sua busca agressiva de hegemonia comercial tiveram como efeito a reunião de toda a espécie humana pela primeira vez, desde sua dispersão original. Grupos até então separados pelo espaço passaram a conviver por meio de uma rede única de migração. Mas as migrações internacionais totalmente “livres” eram raras. Na época do absolutismo e do mercantilismo, a população era considerada o mais precioso dos recursos econômicos e militares. Nessas condições, os governos se

esforçavam em confinar os sujeitos aos territórios que eles controlavam, ao mesmo tempo em que tentavam adquirir as populações consideradas preciosas, provenientes seja de outros Estados europeus, seja do que constituía para eles o mundo exterior (Zolberg, 1994: 43-44).

Somente a partir de fins do século XVIII as três revoluções ocorridas conjuntamente - a alvorada da democracia, o advento do capitalismo industrial e o início da transição demográfica – fizeram os países abandonar as proibições tradicionais à emigração permanente de seus sujeitos. Esse processo se acelerou após o século XIX com a invenção da máquina a vapor e viria a se agravar ainda mais após o século XX com o desenvolvimento do motor de explosão e do avião. Transformações paralelas ocorreram na comunicação, enquanto grande parte da população mundial estava submetida à economia de mercado. Nesse ínterim, o advento do liberalismo político levou ao reconhecimento do direito do indivíduo a deixar o seu país e, eventualmente, a mudar de nacionalidade (Zolberg, 1994: 42, 45-46). Diante das crises da metade do século, os Estados europeus, uns após os outros, passaram a favorecer a emigração, com a exportação de sua mão-de-obra excedente.

Uma nova configuração política, no entanto, passou a se formar a partir das últimas décadas do século XIX, quando os principais tratados do mundo atual foram assinados, uma vez que a economia de mercado e o sistema estatal se tornaram verdadeiramente as formas universais da organização social. Ao mesmo tempo em que as flutuações monetárias e os conflitos internacionais se acentuavam e suas conseqüências se faziam sentir em todos os cantos do mundo, as rivalidades econômicas e políticas desencadeavam os conflitos imperialistas que levavam cada Estado a insistir sobre a necessidade de manter sua homogeneidade “nacional”, e, assim, a acentuar as pressões em relação às minorias. Há, nesse momento, uma polarização entre países muito ricos em capital e o resto do mundo. Em contrapartida, as relações demográficas se invertem: os brancos de origem européia não mais predominam a partir de 1914, e iniciam seu declínio exponencial. Já os países subdesenvolvidos apresentam um crescimento populacional maior do que seu crescimento econômico, tendo como resultado o aumento de uma pobreza massiva. Com o desenvolvimento dos meios de transportes e de comunicação, os desfavorecidos passaram a estar mais

dispostos a se deslocar em busca de uma vida melhor, o que tornou bem maior o grupo de migrantes em potencial (Zolberg, 1994: 49-50).

Reagindo ao que eles consideravam como uma ameaça de invasão pelas populações heterogêneas, os países desenvolvidos institucionalizaram um controle mais eficaz das fronteiras e impuseram limites severos à imigração permanente. Face à crise provocada pelos fluxos provenientes da Rússia pós-Revolução, no momento em que os Estados ocidentais fechavam suas portas à imigração, a Liga das Nações criou um Alto Comissariado para os Refugiados encarregado de assegurar a proteção aos que eram perseguidos. A ascensão do fascismo na década de 30, por sua vez, deixou o problema dos refugiados ainda mais dramático. Assim, após a Primeira Guerra Mundial, assistiu-se à criação de um regime internacional no que diz respeito aos movimentos populacionais. Mas, como salienta Zolberg, tratava-se de um regime extremamente “fraco” - no sentido empregado pela teoria de regimes - pois ele não exercia nenhum constrangimento de fato sobre os Estados (Zolberg, 1994: 51). Ao longo do século XX, os regimes ditos totalitários mantiveram ou mesmo estabeleceram uma política de saída extremamente restritiva, por motivos tanto econômicos quanto políticos, enquanto a maior parte dos governos europeus adotou uma política semelhante em relação aos seus sujeitos coloniais. Desse modo, até a década de 50, uma parte importante do Terceiro Mundo não tinha a possibilidade de entrar nas redes de imigração que não lhe fossem impostas.

A fim de assegurar o controle de suas fronteiras, a entrada em todos os países de destino em potencial era globalmente regulamentada por um conjunto de exigências burocráticas fundadas sobre a obrigatoriedade de passaportes e de vistos, o primeiro mecanismo afirmando o controle do movimento pelo Estado de origem, o segundo sendo concedido pelo país de destino (Zolberg, 1994: 52). Mesmo antes de eclodir a grande crise econômica em 1929, a maior parte dos Estados ocidentais - país ditos de imigração pelos demais - tinha erguido muralhas sólidas contra os novos fluxos, com pequenas portas para permitir o acesso a categorias específicas muito limitadas. Estas envolviam os parentes próximos dos imigrantes já estabelecidos no país, os raros indivíduos de alto mérito científico ou artístico que desejavam se expatriar por uma razão qualquer e sobretudo uma certa massa de trabalhadores temporários de qualificação modesta cujo estabelecimento no país não deveria ter caráter permanente.

A partir da Segunda Guerra Mundial, a intensificação do fluxo de pessoas entre países passou a apresentar novas características em consequência da reorganização geopolítica e do reordenamento socioeconômico. Em uma primeira fase, entre o período pós-1945 e o início da década de 70, o homem ficou em segundo plano, desbancado pela necessidade de fortalecimento dos Estados – quer dizer, do capitalismo ocidental, opondo-se ao planejamento estatal socialista. As estratégias econômicas privilegiavam o capital em larga-escala, a concentração de investimento e a expansão da produção – em particular na órbita eurocêntrica (Estados Unidos, Europa Ocidental). Como resultado, milhares de trabalhadores passaram a migrar do empobrecido mundo periférico para a prosperidade da Europa Ocidental e dos Estados Unidos.<sup>1</sup> A maior parte desse fluxo era constituída por trabalhadores do sexo masculino, ainda que as mulheres também estivessem presentes como trabalhadoras ou como parte da família (Geddes, 2003: 15)

A Europa Ocidental recebeu um grande número de pessoas deslocadas em função da guerra e de colonizadores que retornavam de países recém-independentes. A cidadania foi garantida aos povos colonizados como uma forma de integração ideológica, facilitando, assim, grande parte da entrada de mão-de-obra e, em consequência, o seu estabelecimento e de seus familiares (França, Reino Unido e Holanda se destacaram nesse aspecto) (Heisler & Layton-Henry, 1993: 160; Castles & Davidson, 2000: 55; Geddes, 2003: 15; Lahav, 2004: 29). Apesar desta política, a expansão econômica gerou uma necessidade maior de mão-de-obra importada, o que resultou na contratação de trabalhadores estrangeiros de regiões menos desenvolvidas, como o Sul da Europa, o Norte da África, a Turquia, a Finlândia e a Irlanda. Grande parte dessa força de trabalho veio através de programas de trabalho temporário, onde os trabalhadores estrangeiros recebiam permissão de trabalho geralmente de um ano.<sup>2</sup> A

---

<sup>1</sup>Nações colonizadas do Novo Mundo como a Austrália, Nova Zelândia e o Canadá também receberam mão-de-obra importada, dando-se preferência aos imigrantes britânicos, mas logo a estendendo aos demais trabalhadores europeus, a fim de garantir uma “melhor” assimilação e evitar uma ameaça à identidade nacional e à coesão social. Países latino-americanos como o Brasil, Argentina, Chile, e Venezuela também encorajaram a imigração de países europeus com quem mantinham uma afinidade cultural, especialmente da Espanha, Portugal e Itália (Castles & Davidson, 2000; 55-56).

<sup>2</sup> A diferença entre os trabalhadores coloniais e os temporários é nítida. Os primeiros recebiam o *status* de cidadãos – desfrutando geralmente de direitos civis e políticos -, tendo algumas preferências para entrar e viver em suas antigas potências coloniais. Já os *guestworkers* eram tratados como estrangeiros e, como não-cidadãos, quase não desfrutavam de direitos. Mas ambos

expectativa era de que eles seriam importados e as permissões de trabalho renovadas durante períodos de crescimento econômico, mas não durante os períodos de recessão. Nesse último caso, os migrantes deveriam voltar aos seus países de origem voluntariamente, de acordo com seus vistos. Dessa forma, o crescimento econômico poderia continuar ininterruptamente, porém sem os problemas sociais associados com a migração permanente (Castles, 1986; Castles & Miller, 1993). Dentre os países europeus que adotaram os chamados *guest workers programs* destacam-se principalmente a França, a Alemanha, a Holanda e a Suíça.

Com as complexas mudanças na nova divisão internacional do trabalho e as transformações geopolíticas que foram associadas com a globalização, essa fase chega ao fim. Os crescentes custos sociais do trabalho e a regulação relacionada ao meio ambiente foram vistos como freios para a expansão industrial nos Estados ocidentais. Os estágios de produção de capital intenso, o controle das finanças, a pesquisa e o planejamento permaneceram no Ocidente, enquanto uma rápida industrialização ocorria no sul da Ásia e nos Estados árabes. Nos Estados ocidentais, a migração deixou de estar exclusivamente ligada à expansão econômica do setor primário, passando a estar mais relacionada aos processos menos centralizados das novas indústrias de serviço e ao suprimento dos padrões de consumo que emergiram com a própria migração. Ao mesmo tempo, a fragmentação política da União Soviética e a crescente instabilidade da América Latina geraram um novo fluxo de emigrantes. É nesse novo contexto sócio-econômico que ocorre a segunda fase da migração internacional no século XX, que se concretiza principalmente após a década de 80 e que afeta tanto os países de origem como os de destino (Castles & Miller, 1993; Harvey, 1994; Castles & Davidson, 2000; Papastegiardis, 2000).<sup>3</sup>

---

também compartilhavam similaridades, pois empregavam sua mão-de-obra em trabalhos desqualificados, principalmente na indústria e na construção. Se os temporários passaram a ganhar alguns direitos, como o de reunificação familiar, os imigrantes coloniais perderam muitos dos seus privilégios em relação à entrada, reunificação familiar e cidadania (Castles & Miller, 1993: 76), como ficará mais claro no último capítulo.

<sup>3</sup> Alguns autores sustentam que a globalização registra muito mais uma mudança na extensão e no alcance da migração internacional do que, de fato, uma característica de ordem socioeconômica potencialmente diferente. Isso porque a maior parte do mercado de trabalho ainda continua a ser nacionalmente regulada e seu acesso a estrangeiros se dá apenas de forma marginal, sejam eles trabalhadores legais ou ilegais (Hirst & Thompson, 1998: 45-47). Entretanto, como observa Mittelman, deve-se atentar para a dimensão da mudança qualitativa na divisão social do trabalho que caracteriza esses novos fluxos. Embora se argumente que os níveis da migração internacional não tenham excedido as percentagens do século XIX deve-se ter em mente que, desde 1989, o

Nesse ínterim, as migrações, originalmente temporárias, se tornaram uma força de trabalho permanente na Europa Ocidental. Em um primeiro momento, a intenção dos trabalhadores migrantes sobre esse deslocamento provisório era a mesma dos países de origem e países receptores. Para o Estado de destino ela preenchia a necessidade de mão-de-obra, para o de origem servia como paliativo para o desemprego e como fonte de novos recursos por meio das remessas. Aos trabalhadores interessava acumular capital para retornar ao seu país de origem e comprar ou investir em bens. No entanto, a deterioração da situação política e econômica de seus países de origem fez o retorno se tornar menos provável (Castles, 1986). E com isso, uma vida de trabalho árduo, frugalidades e isolamento social parecia mais aceitável. Os trabalhadores migrantes, então, passaram a trazer seus familiares ou deram início a novas famílias.

Como consequência dessa reestruturação da economia mundial, os governos dos países de recrutamento de trabalho temporário fizeram uma reavaliação de suas políticas de imigração. A maior parte dos países europeus optou por negar a renovação das permissões de trabalho, o que deveria levar gradualmente os trabalhadores a retornarem aos seus países de origem. Os constrangimentos políticos nesses países democráticos, no entanto, tornavam a expulsão imediata impossível. O problema não era apenas o de controlar fisicamente as fronteiras, mas os custos morais, sociais, financeiros e mormente nas relações internacionais. Pouco a pouco, esses imigrantes - inicialmente temporários - foram assegurando a sua permanência, mesmo sem ter o direito de se constituir como um grupo migratório de fato, que permitisse uma evolução em direção à aquisição da cidadania (Heisler & Layton-Henry, 1993: 149, 155; Zolberg, 1994: 55-56). Nos anos 70, após uma pequena parada na migração, a

---

número total de imigrantes mais do que dobrou, e a direção do fluxo mudou (Mittelman, 2000: 60). Segundo Geddes, essa transformação é tão conceitual quanto geopolítica, uma vez que há novos tipos de migração e tem havido uma diversidade de respostas estatais e internacionais para eles (Geddes, 2003: 3). Também Koslowski ressalta as diferenças das consequências políticas da migração contemporânea em relação ao século XIX como resultado das mudanças na natureza das migrações internacionais. Se antes da Primeira Guerra Mundial a maior parte dos migrantes internacionais partia para sociedades com políticas migratórias abertas e leis de cidadania inclusivas, facilitando a sua assimilação, atualmente grande parte da imigração tem um caráter de temporário – seja como refugiados, trabalhadores ilegais, com contrato temporário, estudantes ou empresários – inseridos na economia global. A lacuna entre essa pretensa temporalidade e a permanência efetiva desses imigrantes, no entanto, como será visto adiante, tem levado à políticas de identidade contraditórias e a subestimar o papel que eles possam representar na constituição demográfica das sociedades de destino, assim como os problemas práticos de ordem política suscitados (Koslowski, 2000: 5-6).

tendência à reunificação familiar foi realmente estabelecida. Os países europeus esperavam que com isso ainda mais pessoas retornassem aos países de origem. Muitos se foram, mas os que ficaram se estabeleceram junto com seus parentes, e desse modo, o total da população de migrantes se estabilizou ou mesmo cresceu, havendo também um crescimento na participação de mulheres. A reunificação familiar terminou por desenvolver uma lógica própria. Por um lado, a habitação familiar e outras necessidades aumentavam o custo de vida dos imigrantes, reduzindo ainda mais suas poupanças. Por outro, uma vez que os filhos nasciam na Europa Ocidental e passavam a freqüentar a escola, os “planos” de retorno se reduziam ainda mais... A longo prazo, esse reagrupamento familiar levou à formação de uma segunda geração de imigrantes, ou seja, os filhos dos imigrantes nascidos ou criados em seu país de destino. Já em fins do século XX teve início, então, a terceira fase desse processo, que não é apenas a fase do estabelecimento permanente, mas também a fase do desenvolvimento de novas minorias étnicas, cuja natureza não-planejada, em uma situação de crise e racismo, levou à marginalização dessas populações imigrantes (Castles, 1986).<sup>4</sup>

Junto a esses problemas suscitados pela imigração dos trabalhadores temporários, que se tornaram permanentes, a partir da década de 80 um outro fluxo passou a preocupar as autoridades e a mobilizar os debates políticos: o de solicitantes de asilo e refugiados. O colapso do bloco soviético levou ao movimento dos grupos étnicos da Europa Central e do Leste.<sup>5</sup> Os pedidos de asilo cresceram consideravelmente, provenientes principalmente da Europa do Leste, África, Ásia e Oriente Médio. Muitos Estados passaram a introduzir procedimentos complexos, custosos e duradouros para descobrir se grande parte dos solicitantes de asilo eram realmente vítimas de perseguição ou se, na verdade, eram imigrantes com motivações econômicas.<sup>6</sup> Na verdade, há muitas diferenças

---

<sup>4</sup> A reunificação familiar constitui, de fato, a fonte principal da entrada legalizada na Europa. A margem de manobra dos governos, nesse caso, é restrita, porque o direito à reunificação familiar é garantido não pelas leis ou regras, que exprimem uma vontade política, mas pela jurisprudência, mais exatamente pelas decisões dos tribunais, que se apóiam no artigo 8 da Convenção Européia sobre os direitos do Homem, que trata do direito à vida familiar (Tandonnet, 2001: 25).

<sup>5</sup> Antes do final da Guerra Fria, o desenvolvimento de fluxos de refugiados era ligado à descolonização e à intervenção dos EUA e da União Soviética no mundo subdesenvolvido. Os demandantes de asilo que chegavam à Europa eram bem vistos, porque expressavam a defesa do modo de vida das democracias liberais européias. Sua presença dificilmente era vista como uma preocupação política ou uma ameaça e evocavam uma resposta relacionada à segurança (Geddes, 2003: 18)

<sup>6</sup> É necessário esclarecer a diferença entre solicitantes de asilo e refugiados. Os que solicitam asilo, ao estarem presentes no território do país de destino, ou esperando nele entrar, solicitam a proteção

na forma com que cada Estado europeu trata os solicitantes de asilo, ainda que os procedimentos para exame de documentação sejam homogêneos na busca por assegurar imparcialidade e justiça (Tandonnet, 2001: 28-30). A maioria dos solicitantes de asilo passou a ser de pessoas que não são objeto específico de perseguição pessoal – como postula a Convenção de Genebra, ao estabelecer a perseguição em termos de raça, religião, nacionalidade, associação a um grupo social particular ou opinião política – e sim de indivíduos que fogem de situações de instabilidade política e econômica e que buscam no exterior uma segurança e melhores condições de vida (Geddes, 2003: 18; Bauman, 2004: 104-105). Em geral, grande parte acaba por ter seu pedido recusado, mas, como raramente eles são reenviados ao seu país de origem, muitos terminam por se tornarem imigrantes ilegais.

No mesmo período em que essas questões acerca da reunificação familiar e do fluxo de refugiados tomaram lugar nos países de imigração, os países tradicionais de emigração sofreram um reverso na direção dos fluxos migratórios. Portugal, Espanha, Grécia e Itália passaram a utilizar a mão-de-obra de imigrantes da América Latina, da Europa do Leste, do norte da África, e até mesmo da Ásia, muitos deles ilegais. Como resultado, uma onda de violência e manifestações racistas ganhou espaço nos países europeus – especialmente França e Alemanha – e o debate sobre as políticas migratórias ficou cada vez mais politizado, chamando a atenção para a retórica anti-imigratória dos partidos de extrema direita (Castles & Davidson, 2000: 56-57; Tandonnet, 2001; Lahav, 2004: 30). Em especial, o crescimento da imigração ilegal, desde a década de 70, virou o principal alvo dos discursos extremistas e ajudou a estimular uma pressão por um maior controle das migrações. Um dos problemas centrais do alargamento da União Europeia se tornou enfrentar o risco migratório proveniente dos países da Europa Central e do Leste, uma vez que eles constituem zonas de transição da imigração do Sul em direção ao Norte (mais especificamente de asiáticos e africanos em direção à Europa Ocidental). Além das questões suscitadas pela presença desses migrantes clandestinos nos países de origem, relacionados, principalmente, aos custos econômicos e sociais dessa mão-de-obra e aos problemas de integração cultural, o

---

do Estado de acolhida, a fim de se estabelecerem como refugiados. A sua permanência é provisória, e geralmente são proibidos de trabalhar. Já os refugiados possuem uma proteção mais firme, com direito a um estabelecimento de longa duração e a permissão de trabalho, e acesso aos mesmos direitos sociais dos cidadãos do país de acolhida (Tandonnet, 2001: 27-28).

discurso que associa a migração ilegal à criminalidade ganhou reforço ao enfatizar a sua ligação com uma rede criminosa de tráfico de pessoas - que se beneficia da precariedade da situação de ilegalidade e muitas vezes coloca em risco a vida de indivíduos que buscam cruzar as fronteiras europeias.

Todavia, é necessário enfatizar que nem sempre a imigração ilegal tem sido vista como algo indesejável pelos empregadores e pelos governos. Muitas vezes ela chega mesmo a ser encorajada, uma vez que a situação vulnerável dos imigrantes permite que eles sejam explorados com mais facilidade. Em grande medida, os governos e empresários encontram neles uma forma de fugir com os custos dos serviços sociais ou da proteção legal. Caso essa mão-de-obra não seja mais necessária e/ou haja uma reação negativa da opinião pública, os governos podem colocar a culpa sobre os imigrantes e dar início a um processo de deportação em massa (Castles & Davidson, 2000: 73; Tandonnet, 2001: 47-48).

Assim, ao se observarem os problemas suscitados pelos fluxos migratórios após a década de 70, é possível constatar, como enfatizam Castles e Davidson, que a forma de incorporação de um grupo específico na sociedade é determinante para a sua situação como um todo. Embora alguns grupos de imigrantes tenham muito sucesso no país de destino, alcançando a oportunidade de igual participação na sociedade, a grande maioria tem sido incorporada em segmentos inferiores do mercado de trabalho. E uma vez que estejam em uma posição desfavorável, fica difícil uma ascensão.<sup>7</sup> Nem sempre as oportunidades de aprendizado da língua, a educação e o treinamento para qualificação são facilitados, uma vez que nem as autoridades públicas, nem os empregadores geralmente estão dispostos a utilizá-los. E as duras condições de vida impedem um esforço maior para investir em uma promoção pessoal (Castles & Davidson, 2000: 74). Renegados e inseridos em condições desfavoráveis, afastados por princípios legais que garantem a prioridade aos nacionais, muitos imigrantes enfrentam a discriminação na busca por um trabalho ou por uma promoção, ainda mais se provêm de países subdesenvolvidos. Essa marginalização ocorre não só pelas diferenças étnicas, como também pela combinação de outros fatores: a carência de formação educacional antes do histórico migratório e a falta de direitos trabalhistas devido à situação de ilegalidade. A mesma dificuldade é encontrada pelos imigrantes de

---

<sup>7</sup> A experiência dos trabalhadores temporários na Europa e a discriminação no mercado de trabalho às mulheres imigrantes são um bom exemplo dos obstáculos encontrados.

segunda geração, ainda que sua situação seja melhor do que a dos seus pais por desfrutarem da condição de cidadãos.

Paralelamente, um movimento vem ganhando força desde a década de 80 e gerando outro tipo de acolhida por parte das sociedades de destino: o de imigrantes altamente qualificados. Ele é visto como uma forma de suprir uma ausência de mão-de-obra qualificada e combater os efeitos de uma população que está ficando mais velha (Geddes, 2003: 4). Isso ocorre em boa parte porque uma de suas frações provém de países industrializados, ainda mais quando as leis e as permissões de trabalho a estimula, como é o caso dos países membros da União Européia pós-Schengen. A outra metade tem origem em países menos desenvolvidos – tendo esse fluxo recebido a denominação de *brain drain* -, onde esses profissionais passaram a ser favorecidos com a mudança das políticas migratórias dos países de destino. Por se tratar de um tipo de fluxo mais recente, nem sempre as suas repercussões estão claras. Em muitos casos esses trabalhadores podem significar uma perda de mão-de-obra altamente especializada nos países mais pobres, mas deve-se considerar que nem sempre encontrariam empregos em seus países de origem. Além disso, as remessas enviadas e a experiência e conhecimento acumulados podem trazer benefícios econômicos e gerar transferência de tecnologia (Castles & Miller, 1993: 88).<sup>8</sup>

Não há, portanto, uma substituição de uma migração de trabalhadores desqualificados por altamente qualificados, mas uma superposição de ambos, com segmentos tanto em altos e em baixos níveis de especialização do mercado de trabalho. Dentro desse quadro, a Europa e os Estados Unidos continuam sendo o grande pólo de atração para os migrantes, ainda que os programas trabalhadores temporários tenham cessado, levando ao fluxo de ilegais, enquanto a mão-de-obra migrante especializada continua a ser amplamente permitida. Em outras palavras, a globalização não significa crescimento de um mercado desregulamentado de mão-de-obra.<sup>9</sup> Se os pobres atualmente têm menos opções de migração

---

<sup>8</sup> Segundo Tandonnet, a estratégia dos países do centro em dragar a mão-de-obra qualificada da periferia aparece como uma manifestação suplementar da degradação da solidariedade entre esses dois pólos, do declínio dos valores fundadores da ajuda ao desenvolvimento em benefício de um liberalismo selvagem, colocando em xeque a própria política de cooperação (Tandonnet, 2001: 107).

<sup>9</sup> Isso pode ser melhor explicado por meio da mudança em direção a um modelo pós-fordismo na divisão social do trabalho, que denota um sistema de produção descentralizado o qual faz uso de uma mão-de-obra geograficamente dispersa (Harvey, 1994; Mittelman, 2000). Dentro desse quadro, no entanto, o Fordismo continua existindo, baseado em setores diferentes de produção que

internacional do que no passado, os ricos possuem as vantagens da livre mobilidade. As políticas migratórias são construídas em relação a diferentes tipos de migração e não sobre uma única definição de “imigração”, correspondendo à capacidade dos Estados em categorizar os imigrantes e agir de acordo com seus interesses, quer no nível nacional quer no da cooperação internacional (Geddes, 2003: 4), ainda que nos discursos sobre segurança nem sempre essas divisões apareçam de forma clara, como veremos adiante. Muitas vezes o discurso assumido pelos políticos e pela mídia uniformiza a visão do imigrante proveniente de países terceiros como “ameaça”, independente do seu *status* no país de destino. Essa demonização do “outro” vem gerando conseqüências para os próprios filhos de imigrantes que são cidadãos, levando a uma contradição entre os objetivos presentes nas leis sobre imigração em discriminar os tipos de migrantes e a sua integração diante dos discursos de segurança que constróem no imigrante a figura do inimigo em potencial.

Nesse sentido, o controle de trabalhadores é muito maior do que no período entre o século XIX e o início do XX e reflete também as desigualdades no sistema internacional. Por isso, as relações entre a migração e a globalização não devem ser analisadas apenas a partir das relações de poder entre os Estados, mas dentro e além destes. As migrações não possuem uma lógica aritmética, mas ocorrem a partir de uma conjunção de fatores econômicos, políticos, culturais e demográficos. A análise das políticas migratórias na Europa só ganha sentido com o exame de mudanças gerais que afetam os Estados-nações europeus seja internamente – com as transformações no Estado de bem-estar e no mercado de trabalho – seja por meio de compromissos internacionais tais como a integração europeia (Geddes, 2003). O que se verifica, dentro desse quadro, é que, se a globalização engendra uma reterritorialização do espaço por meio das mudanças no mercado, ela também envolve uma resposta dos Estados. Ainda que a natureza das relações entre os Estados tenha mudado após o processo de integração, os Estados-nações europeus têm demonstrado uma considerável resiliência no que diz respeito às suas políticas migratórias.

---

requerem serviços com baixa qualificação de mão-de-obra em zonas periféricas dos sistemas industriais. Deve-se ressaltar que os migrantes pouco qualificados predominam exatamente nos setores dominados pelo Fordismo, principalmente no de serviços, enquanto os mais qualificados se concentram em setores pós-fordistas. Há, de fato, uma transformação do conceito tradicional de

É preciso, assim, investigar por que, embora a história dos países europeus esteja ligada ao movimento de pessoas de diversas procedências, esses imigrantes não tenham sido incorporado numa auto-percepção nacional, tal como em países do Novo Mundo como os Estados Unidos, a Austrália e o Brasil. Atualmente, a maior parte dos países europeus considera a imigração uma ameaça. Em todas as partes, a imagem de uma imigração descontrolada e do aumento de “refugiados econômicos” dão margem à adoção de medidas mais restritivas, o que gera reflexos sobre outros tipos de fluxos, como aqueles provenientes da reunificação familiar e dos casamentos mistos (Withol de Wenden & Tinguy, 1995: 52; Geddes, 2003: 4). Entretanto, os Estados parecem não reconhecer que esses fluxos são, em parte, o resultado do próprio papel assumido pela Europa no sistema internacional ao longo da história. Nesse contra-fluxo de longos séculos de comércio unilateral agora os imigrantes trazem seus problemas para os países europeus, criando para eles a tarefa desanimadora de consumir localmente o excesso de uma história planetária (Bauman, 2004: 14).

### 3.1.2

#### **As migrações internacionais em uma Europa em busca de segurança**

Após o 11 de setembro, o tema da imigração ganhou cores mais pesadas e passou a ser diretamente associado à criminalidade. Em seguida ao atentado, teve início uma busca de “culpados” pela ameaça à ordem pública, cujo alvo recaía diretamente sobre os estrangeiros, imigrantes e minorias étnicas. Concomitantemente, houve um acirramento das tentativas de criminalização da condição do migrante.<sup>10</sup> Como resultado, autores como Póvoa Neto enxergam aí um marco na produção de novas significações para os movimentos migratórios em todo o mundo. Os migrantes passaram a ser taxados como suspeitos e responsáveis pela insegurança social e política das sociedades desenvolvidas, o que veio se somar às tendências de acirramento do controle dos fluxos migratórios internacionais nas últimas décadas (Neto, 2005: 297). O 11 de setembro

---

centro-periferia, formalmente usado com um sentido geográfico, para uma reconstrução em termos das relações sociais entre grupos engajados no processo de produção (Mittelman, 2000: 60-62).

<sup>10</sup> A representação da população estrangeira nesses países mais desenvolvidos, como lembra Póvoa Neto, termina por dizer mais sobre o funcionamento de suas instituições policiais e judiciárias do que a representação da população estrangeira nas prisões do país. A possibilidade de se ter uma “minorias visível” facilita em grande parte a tarefa de identificar um transgressor (Neto, 2005: 304).

funcionou, desse modo, como uma justificativa para a adoção e o aprofundamento de medidas que vinham sendo vistas como inevitáveis ou desejáveis.

Na realidade, desde o fim da Guerra Fria, a agenda de segurança na Europa tornou-se radicalmente diferente do passado. Os Estados membros da Comunidade Européia, que até então associavam a questão da segurança às questões militares e ideológicas relacionadas a outros Estados, passaram a focar a própria sociedade como fonte de insegurança (Buzan, 1993).<sup>11</sup> Especialmente com o processo de integração, as peculiaridades culturais há muito defendidas pelos Estados ficaram sob pressão diante das exigências de um mercado único, o que incluiu a livre circulação de pessoas. Conseqüentemente, a criação da União Européia terminou por criar não só alguns fluxos migratórios, por meio da permissão da livre circulação entre cidadãos europeus, como colocou a responsabilidade para a defesa contra a migração longe dos governos nacionais com o deslocamento das fronteiras. Portanto, se as sociedades são o foco central para o problema da segurança, as questões de identidade e migração lideram as percepções de ameaças e vulnerabilidades no caso europeu.

É preciso aqui entender melhor o valor que a segurança tem assumido nas sociedades européias, afastando-se da discussão do Estado como provedor de bens sociais para ancorar-se na demonização do “outro”. Os discursos que consideram a migração uma questão de segurança freqüentemente evocam a globalização e a alta taxa de desemprego nos países europeus como exercendo um papel fundamental nessa emergência da imigração de alto risco social, ao enfraquecer as solidariedades de classe e trazer ameaças à coesão nacional (Bigo, 1998). A crise do Estado de bem-estar deixou um grande vácuo no papel do Estado, que anteriormente possuía, como elemento essencial, o objetivo do “pleno emprego”, reafirmando a importância – ou melhor, indispensabilidade – de cada cidadão para a riqueza e o bem-estar da sociedade como um todo. Já vimos, na análise de Marshall, que o endosso e o fornecimento dos serviços de bem-estar social refletia a intenção de socializar os riscos endêmicos à economia capitalista e à competição de mercado, ao mesmo tempo em que cidadania garantia a inclusão universal, a

---

<sup>11</sup> Refletindo a realidade da Guerra Fria, os neorealistas, ao constituir o *mainstream* das relações internacionais, ignoravam a dimensão social da segurança e enfatizavam as questões estratégicas e militares como o cerne para se pensar as relações entre os Estados. A partir dos anos 80, no entanto, os autores pós-modernos e pós-estruturalistas trouxeram a importante contribuição para se

plena participação por direito nos negócios da sociedade. Ao se perpetuar ao longo das gerações, o Estado de bem-estar terminou por ser adicionado aos mitos e memórias coletivas da identidade nacional na Europa (Heisler & Layton-Henry, 1993: 153). No entanto, enquanto alguns dos direitos sociais foram estendidos a cidadãos europeus que se movimentam dentro da União – o que, de certa forma, garantiu a sustentação desse movimento -, isso não significou a criação de um supra-Estado europeu de bem-estar (Geddes, 2003: 130). O Estado de bem-estar – ou o que resta dele - permanece nacional, principalmente devido aos diferentes níveis de provisões e a forma como eles são organizados dentro de cada país. Nesse sentido, uma população imigrante é percebida como uma ameaça para as vantagens dos grupos dominantes quando a situação econômica no país de destino é precária, mas essa concorrência se exprime muito menos pelos conflitos sobre os recursos do que pelas animosidades psicológicas sobre os “forasteiros”. Há um elemento cultural nas percepções de ameaça que preenche a hostilidade à imigração (Lahav, 2004: 193).

A dinâmica da economia capitalista, por meio de sua lógica neoliberal global, tem ameaçado as conquistas asseguradas por esse Estado de bem-estar social. Há cada vez menos necessidade de mão-de-obra pouco qualificada, o que estimula o fechamento das portas para imigrantes. Mesmo ainda encontrando lugar no mercado de trabalho, entre a população cada vez mais envelhecida na Europa, os imigrantes são acusados de ocuparem o lugar dos trabalhadores nacionais. A restrição na garantia de direitos sociais recai especialmente sobre os imigrantes, vistos como responsáveis pelos males sociais, segundo os setores mais conservadores (Neto, 2004: 306).<sup>12</sup> É justamente na discussão acerca do papel dos Estados de bem-estar sobre a inclusão e exclusão de imigrantes que o discurso anti-imigratório reverbera, ao acusar os imigrantes de sorvedouros do dinheiro público. Nesse mundo inseguro, tudo o que seria associado com a democracia – o direito de expressão, de privacidade – pode chocar-se com a necessidade suprema

---

pensar dentro das relações internacionais a segurança na sua relação com o político, contrariando, dessa forma, a idéia corrente de que a segurança é algo constitutivo do político (Ceylan, 1998).

<sup>12</sup> Deve-se lembrar que cada país tem seu repertório próprio com temas históricos e contextuais que possuem um impacto sobre a opinião pública. A partir desse repertório, os atores fazem mudanças semânticas em seus discursos para passar sua mensagem. É, dessa forma, que os discursos que focalizam os direitos sociais utilizam como referência não o cidadão, mas o contribuinte. Com isso criou-se um clima de suspeição em relação aos imigrantes, vistos como fraudadores potenciais ou de fato, como um “fardo” para a sociedade e para o próprio contribuinte (Ceylan, 1998).

de segurança, devendo, por isso, ser cortado ou suspenso. A vulnerabilidade e a incerteza do livre mercado são colocadas agora como um problema privado, que deve ser tratado pelos indivíduos por conta própria e com recursos particulares (Bauman, 2004). A valorização do medo como forma de justificar o poder estatal, no entanto, não desapareceu. Por isso, ainda que a retórica do medo não encontre mais lugar na operacionalização do Estado de bem-estar, ela ainda se mantém presente no discurso dos governantes, que gradualmente – mas após o 11 de setembro de forma mais enfática - deram à segurança um novo significado.

Zygmunt Bauman chama a atenção para essa mudança, ao enfatizar a troca do Estado de bem-estar pelo Estado de segurança. Em vez da ansiedade alimentada pela progressiva desregulamentação das condições essenciais de vida, passou-se a focar a privatização dos riscos e a retração do seguro comunal pelo problema da segurança pessoal - os medos provenientes das ameaças aos corpos, bens e moradia dos indivíduos e que emanam dos criminosos, da “subclasse”, das “pessoas em busca de asilo” e, mais recentemente, do terrorismo global ou das armas de destruição em massa (Bauman, 2004: 86-87). O papel exclusivo e incontestado das autoridades do Estado em confrontar as ameaças à segurança foi buscado na fusão dos temas da imigração e do crime em um *continuum* de segurança interna e externa, associando-os à demonização do “outro”, sob a forma dos estrangeiros provenientes de terceiros países. A imigração aparece como o ponto de encontro possível dos enunciados institucionais entre essas duas dimensões da segurança. Ela determina um alvo ao atizar a competição e justificar a convergência das missões de militares e policiais, dos serviços de informação e de todos aqueles ligados ao controle de imigrantes. Foi, assim, que a relação entre migração, crime e segurança permitiu aos Estados europeus encontrarem uma nova e poderosa legitimação na nova mistura de policiamento com políticas de imigração (Bigo, 1998; Bauman, 2004: 117-119). Dentro desse quadro, a figura do imigrante é cada vez mais estigmatizada. Independente de seu *status* legal, o número crescente de pessoas visivelmente distintas – nem sempre imigrantes recentes - contribuem para as inseguranças trazidas pelas mudanças sociais (Heisler & Layton-Henry, 1993: 156; Benhabib, 2004: 121).

Essa problemática atinge proporções mais complexas, quando se leva em consideração o papel cada vez mais importante da União Européia como instituição supranacional. Para autores como Robert Cooper, a União Européia

constitui, de fato, o exemplo mais desenvolvido de um sistema pós-moderno, já que os interesses de seus Estados não têm o mesmo caráter dos interesses do Estado moderno, baseados na segurança nacional.<sup>13</sup> Uma vez que no mundo unificado europeu não há ameaças à segurança, no sentido tradicional, uma vez que seus membros não consideram invadir uns aos outros, os interesses assumem as questões de preferências políticas e o compartilhamento das responsabilidades. Porém, Cooper reconhece que esse novo mundo ocorre apenas dentro das fronteiras da União, criando uma ordem interna em oposição a uma zona de perigo e caos externa. Ou seja, impõe-se na União Européia a idéia de *double standards*: internamente opera-se com base na lei e na segurança cooperativa aberta; mas, com os outros tipos de Estado, mantém-se o uso da força e do ataque preemptivo (Cooper, 1996: 32). Ora, no momento em que as migrações ganham força com o processo de globalização – trazendo consigo todas as questões relacionadas à identidade e à diferença – não é difícil imaginar a sua repercussão no projeto inovador europeu. A dialética e o controle foram infiltrados no espaço europeu após a construção do acervo Schengen. A lista de países cujos nacionais necessitam de um visto para entrar na União demonstra claramente uma desconfiança, uma suspeita, um medo em relação aos países em conflitos, países instáveis, países pobres e países muçulmanos considerados radicais. Mas, ao contrário da fronteira física estatal, a noção de fronteira se destaca do território no sentido em que não é mais possível visualizar seu limite. Ela é agora ativada em termos de vigilância e controle de acordo com os indivíduos em jogo, segundo seu “perfil de risco”, uma vez que, ao discriminar os indesejáveis, visa menos a proteger a soberania territorial do que a delimitar as suas identidades – o que inclui uma identidade européia (Bigo & Guild, 2003: 26-34).

O clima de inquietude propagado no início da década de 90 com o fluxo massivo de imigrantes do Leste e do Sul transformou esse problema - até então considerado algo excepcional – em algo rotineiro para os homens políticos que

---

<sup>13</sup> Para Cooper, o que, na verdade, delimita essa novidade na Europa é que os Estados não são mais governados pelo imperativo territorial. Desse modo, não é o fato de que países industrializados não guerrearem entre si que sustenta esse sistema pacífico, e sim o fato de que eles não querem realmente guerrear entre si. O mercado e as políticas externa e agrícola comuns, possuem, assim, a função de reforçar a abertura nas relações entre os Estados, o que se traduz numa estabilidade nas relações políticas jamais vista anteriormente (Cooper, 1996: 26). Além disso, esses elementos fornecem uma estrutura para estabelecer disputas entre os Estados-membros por meio da barganha e do arbítrio, regulando boa parte da cooperação transnacional.

administram as questões de segurança.<sup>14</sup> O indivíduo deixou de ser portador de um valor em si para ser percebido como algo coletivo, como um fluxo desestabilizador, de tal forma que ele deixou de ser julgado por sua individualidade em detrimento de uma categoria pré-definida (Bigo & Guild, 2003: 127). Nesse sentido, uma das principais preocupações “domésticas” da União é como lidar com a integração dos indivíduos de terceiros países e como estes podem participar como cidadãos dentro de um ideal democrático de alcance supranacional. Mas, também, pergunta-se como evitar a entrada dos imigrantes indesejáveis, vistos como um perigo em potencial para o equilíbrio econômico e político da União, provenientes de países que não fazem parte do mundo europeu. O policiamento dessa “ameaça externa” ganhou, então, novas medidas no processo de integração. Atores não-estatais, tais como companhias aéreas e marítimas, foram cooptados à guisa de agentes das autoridades responsáveis pelos controles da imigração, ameaçados de pesadas multas caso não denunciem os imigrantes que entram ilegalmente no país. Os controles foram externados de tal forma que a cooperação e a integração européias envolveram a incorporação de Estados do leste europeu como uma “zona tampão”, estabelecendo também redes complexas de tratados de readmissão com o propósito de retornar migrantes indesejáveis, o que salienta a dimensão da política externa adquirida pelas questões migratórias (Geddes, 2003: 20).

Essas medidas foram tomadas porque os países do Sul e do Leste da Europa experimentaram uma imigração menos estruturada por fatores históricos e políticos que ligaram os velhos países de imigração com suas antigas colônias. No Sul da Europa, há diferentes contextos do Estado de bem-estar e do mercado de trabalho, com maior incidência do setor informal na economia e da imigração ilegal. Seguindo essa lógica, o debate sobre o alargamento da União Européia com os países do leste foi marcado por preocupações com o fato desses países serem mais abertos à migração internacional. Os temores de uma migração em larga escala, devido a fronteiras “mais fluidas”, terminaram por politizar o debate sobre a inclusão desses novos Estados membros como uma questão de segurança

---

<sup>14</sup> No geral, as elites tendem a ver os imigrantes como um problema mais do que a opinião pública, e os colocam como uma questão de agenda política muito mais do que seu público, segundo o Eurobarometer. Já o desemprego aparece como uma preocupação comum aos dois grupos. Para Lahav, isso demonstra que, embora a população associe a imigração com o desemprego, essas atitudes são baseadas mais em considerações nacionais do que pessoais (Lahav, 2004: 83).

(Geddes, 2003: 16). O requerimento para os, até então, candidatos à integração foi de que seria preciso adotar medidas restritivas sobre a imigração, deixando um rastro de desconfiança de que a União Européia, ao estabelecer novas fronteiras no Sul e no Leste europeu, terminaria por afetar outros objetivos como a liberalização e a democratização.

É importante, no entanto, ressaltar que os dados, em geral, fornecidos pelo número de imigrantes não levam em consideração aqueles que são nacionais de um Estado, mas que foram naturalizados ou nasceram de pais de origem estrangeira recente. A própria cidadania como fonte de igualdade termina por ver a sua justificativa de exclusão ameaçada ao incluir alguns de seus nacionais na imagem dessa “ameaça”. Isso porque a noção de imigração é mais larga e maleável do que a de não-nacionais, e está longe de ser objetiva e facilmente quantificada. Em grande parte, a imigração começa por uma instalação física destinada a durar, mas que cessa quando uma pessoa ou seus descendentes deixam de ser identificados por sua origem estrangeira, sendo reconhecidos inteiramente como membros da comunidade nacional (Tandonnet, 2001: 14-15). A dificuldade expressa nos debates dos países europeus sobre a imigração, no entanto, parece deixar claro que nem sempre um estabelecimento permanente e uma participação na vida política da sociedade de destino garante a igualdade por meio da cidadania a nacionais que possuem uma história migratória recente. Como retratam as palavras de Maxime Tandonnet (2001:15),

Le concept d’immigration est lié à la différence d’origine et non pas à un statut juridique, contrairement à la notion d’étranger. Il relève pour beaucoup du non-dit, de l’inconscient collectif, se rattache à une certaine image du monde qui oppose l’Europe, l’Occident, aux autres peuples de la terre. Dans l’imaginaire des populations européennes, la vision de l’immigré est aujourd’hui de plus en plus indissociable des arrivants du ‘tiers-monde’, et de tout ce qui les distingue de la réalité européenne : les modes de vie, la religion, les traditions, la langue, les patronymes, la couleur, le niveau de richesse. L’idée d’immigration est liée, de manière implicite, à la *différence*.

O termo imigração é, desse modo, extremamente ambíguo, pois condensa categorias extremamente divergentes, como foi discutido, mas tratadas da mesma forma no discurso de segurança. Ele não ganha sentido politicamente, se não for associado ao controle dos fluxos, aos discursos sobre a luta contra os ilegais, à tipificação como ameaça. Mas é associado aos discursos sobre a insegurança justamente pela sua plasticidade, em contraposição ao estrangeiro, ao jovem, à

minoria (Bigo, 1998). A resposta a esse termo engendra dilemas normativos que expressam essas contradições, o que pode ser verificado na forma como a União Européia vem tratando a questão do estabelecimento de uma política migratória comum, ao mesmo tempo em que se empenha na construção de uma cidadania em nível supranacional.

### 3.2

#### **A construção da cidadania européia e o sistema Schengen: duas lógicas de exclusão**

A construção, na União Européia, de uma cidadania comum pelo tratado de Maastricht modificou fortemente a concepção européia de imigração: os membros de um país da União deixaram de ser considerados estrangeiros dentro de um outro país da União, passando a desfrutar de um direito de instalação, de possuir um emprego assalariado ou uma profissão, ou até mesmo certos direitos políticos, como o voto em eleições municipais ou européias. Porém, ao mesmo tempo em que a idéia de uma cidadania européia modifica a noção de estrangeiros dentro dos limites da União, ela também repercute sobre a imagem dos imigrantes de terceiros países sob uma perspectiva supranacional. A extinção de fronteiras intra-União e a concepção de uma política de imigração comum possuem sérias implicações para cada Estado membro, uma vez que a passagem das responsabilidades políticas para uma instituição supranacional tanto pode atrapalhar a habilidade dos Estados em buscar sua resposta prioritária para os problemas migratórios como potencializar o controle sobre os imigrantes que não pertencem ao espaço de livre circulação.

Na primeira parte desse capítulo vimos como os Estados-nações têm respondido historicamente aos desafios das migrações internacionais. No entanto, é preciso também se explorar melhor o caminho inverso dessa lógica e buscar elucidar de que forma as organizações e instituições dentro da Europa também possuem um importante papel em moldar as concepções da migração internacional.<sup>15</sup> Como salienta Geddes, a migração internacional em suas várias

---

<sup>15</sup> Thomas Diez chama a atenção para como a linguagem é fundamental para se compreender a realidade da União Européia. Seu argumento central é de que as várias tentativas de se capturar a natureza da União Européia não são meras descrições de uma política desconhecida, mas tomam parte da política em si. Uma vez que os discursos estão repletos de conotação política, falar da Europa envolve um grupo particular de legitimações. Isso demonstra que os discursos de

formas pode ser analisada como “boa” ou “má” dependendo da visão das organizações relacionadas com os países de destino. Nesses termos, essas visões têm mais a ver com as decisões dentro das organizações estatais e supranacionais do que com o resultado da personalidade ou caráter dos migrantes individuais. Dentro desse quadro, é possível entender como as instituições moldam as percepções das migrações e dos migrantes internacionais, o que torna muito claro o papel da União Europeia (Geddes, 2003: 2-3). O processo de integração nitidamente tem, pois, efeitos importantes sobre a avaliação das migrações internacionais por parte de seus Estados membros.

### 3.2.1

#### **Os percalços de uma política comum de imigração europeia**

Se, em um primeiro nível, as diferenças de identidade entre os nacionais dos Estados membros da União Europeia suscitam as questões sobre como os cidadãos europeus podem participar de um processo institucional que, muitas vezes, está distante de demandas locais, em um segundo nível a União debate a sua capacidade de conciliar o projeto da cidadania europeia com os desafios culturais trazidos pelos novos fluxos migratórios. Como enfatiza Tandonnet, na Europa atual as noções de racismo (tornar estigmatizadas as diferenças étnicas) e xenofobia (aversão ao estrangeiro) se aproximam e se confundem. Com a unificação, a percepção do estrangeiro parece menos ligada à nacionalidade do que à sua origem extra-europeia, ou seja, à diferença. A presença do estrangeiro incomoda, principalmente, por seu impacto sobre a vida quotidiana, pelos comportamentos de marginalidade que trazem para dentro do continente europeu - problemas geralmente associados aos países pobres. Com isso, ela gera um sentimento de esbulho do espaço público, despertando o medo de uma invasão inelutável (Tandonnet, 2001: 118; 127). A imigração tem se tornado um tema politizado na União Europeia tanto no âmbito estatal quanto na forma de resposta coletiva da União. O problema, nesse segundo caso, é que, se está claro que a importância da União Europeia cresceu, ainda não está tão claro como e por que

---

construção da Europa não são inocentes. Eles estão ligados às práticas institucionais que afetam a vida diária com seus procedimentos de decisão. Assim, ainda que os discursos sobre a Europa reifiquem o Estado-nação, mudanças marginais podem trazer transformações fundamentais ao deixar traços que podem ser apropriadas por construções alternativas (Diez, 1999).

isso aconteceu e quais os efeitos da integração europeia sobre as políticas migratórias.

Ao longo dos anos, a União Europeia tornou-se uma complexa rede organizacional, com interdependências e interações de tal modo que sua estrutura organizacional de autoridades superpostas e lealdades últimas é considerada por muitos um neomedievalismo (Pfetsch, 2001; Wiener, 2001).<sup>16</sup> Nele, ao contrário de um sistema político padrão formado pelos Estados-nações, um grupo de unidades políticas é reconhecido, onde nenhuma delas é considerada “soberana” no sentido moderno do termo, mas contam com um amplo grau de autonomia política. A ideia predominante é a de coexistência de um número diferente de fronteiras e identidades (Brown, 2001: 133). O que se pode apreender é que, como uma arena política que não é nem uma organização internacional em seus moldes mais tradicionais, nem um Estado supranacional, a União Europeia representa um caso extremamente instigante em contínua construção. Por um lado, há aqueles que partem da premissa de que a União Europeia constitui um tipo *sui generis* de instituição internacional, devido às regras distribuídas entre os diferentes setores e ao caráter supranacional de algumas de suas instituições. Por outro, há os que a ressaltam a sua singularidade como um claro sinal do desenvolvimento da forma de uma super-Estado. A União Europeia, de fato, se caracteriza como um sistema complexo, onde instituições nacionais, como o Conselho, interagem com instituições supranacionais como o Tribunal e a Comissão.<sup>17</sup> Nessa entidade

---

<sup>16</sup> Um dos principais debates acerca da União Europeia concentra-se no papel das instituições. Nesse contexto, é inegável que grande parte de suas pesquisas se baseiam na tradição haasiana enfatizando, principalmente, que as instituições supranacionais têm uma função poderosa na operação da União Europeia e que esse processo se auto-reforça, criando “mais Europa”. A partir dos interesses políticos, certos tipos de tarefas organizacionais relacionadas às aspirações e grupos nacionais resultaria em integração, mesmo se os atores não trabalharam deliberadamente para esse fim, gerando um efeito de *spillover* (Haas, 1964). Essa abordagem, no entanto, tem recebido várias críticas por não conseguir explicar o intrincado processo de institucionalização da União Europeia, seja pelo jogo de interesses dos Estados seja pela densa interação entre instituições intergovernamentais e supranacionais, concentrando-se apenas nas instituições europeias como atores supranacionais. Conforme esse processo de integração avança, sendo alavancado por contínuas negociações, novas contribuições teóricas buscam compreender seu rumo, formulando uma síntese na dialética entre intergovernamentalistas e supranacionalistas.

<sup>17</sup> É preciso aqui esclarecer as conseqüências desse jogo de interação entre os diferentes órgãos para o desenho institucional da União Europeia. Segundo Tsebelis e Garrett, as três instituições supranacionais da União Europeia - a Comissão, o Tribunal de Justiça e o Parlamento Europeu - se relacionam com a instituição intergovernamental do Conselho de Ministros, partindo dos papéis que elas executam nas três principais funções do Estado moderno. Assim, o Conselho e o Parlamento são instituições legislativas (após 1999 o Parlamento se tornou igual ao Conselho em seu poder de co-decisão). O Conselho representa os governos nacionais dos Estados-membros e toda legislação europeia é submetida a ele por “voto da maioria qualificada”. Já o Parlamento é eleito pelos cidadãos desde 1979 e vota por maioria absoluta. O Tribunal é o braço judicial da

política, o processo de governar e ser governado ocorre em vários níveis e é policêntrico, e os cidadãos têm direitos e práticas de cidadania fragmentadas. Veremos aqui que as rivalidades constitucionais dentro da União sobre a competência são endêmicas às políticas migratórias. Elas são exacerbadas porque as questões migratórias se dividem, especialmente, entre competências domésticas e internacionais.<sup>18</sup> Se, por um lado, os Estados se vêem obrigados a responder às exigências do livre mercado e da defesa dos direitos humanos, por outro têm que lidar com seus interesses nacionais e as prerrogativas sobre quem deve entrar no seu território (Lahav, 2004: 156). Uma análise das estruturas normativas da política migratória comum pode ser um importante elemento para compreender os limites e avanços da União Européia como uma instituição potencialmente supranacional.

A política européia de asilo e imigração resulta diretamente do princípio de livre circulação, que é um dos principais objetivos da União Européia. O Tratado de Roma de 1957 prevê a criação de um mercado interno que comporte num espaço sem fronteiras a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. A livre movimentação de serviços, capitais e mercadorias entrou em vigor a partir de 1 de dezembro de 1993. Já a livre circulação de pessoas foi mais difícil de ser efetuada, devido ao problema colocado - tanto sob a ótica da segurança como da soberania dos Estados - concernente ao controle do acesso ao território europeu. Em outros termos, ela deveria se aplicar não só aos indivíduos dos Estados membros, mas também aos estrangeiros que têm o direito de se deslocar sobre o espaço de livre circulação sem ser alvo de um controle sistemático de identificação.

Desse modo, o processo de institucionalização da migração intra-União não permitiu automaticamente um *spillover* relacionado a questões tais como a

---

União Européia. Sua função é interpretar a base dos tratados da União Européia e a legislação secundária a esses tratados no arbítrio entre as instituições da União Européia, e entre essas instituições, os Estados-membros e os cidadãos. Por fim, cabe à Comissão exercer as funções de legislador com o monopólio de cobrar impostos e da burocracia que implementa a legislação. A balança de poder entre essas instituições, mudou consideravelmente desde o Tratado de Roma. Tsebelis e Garrett demonstram como essa transformação pode ser percebida em termos da evolução do regime legislativo e seu impacto sobre a descrição da Comissão para implementar políticas e da Corte para julgar disputas políticas (Tsebelis e Garrett, 2001: 358).

<sup>18</sup> É preciso não esquecer os conflitos ideológicos que ocorrem dentro dos próprios Estados membros, com repercussão no âmbito da União. Além dos conflitos internos nas instituições da União Européia, tal como a Comissão, o Conselho e o Parlamento, há também as tensões externas existentes nas instituições nacionais e intergovernamentais, que buscam reter a sua soberania doméstica (Lahav, 2004: 153).

imigração, o asilo e as leis de nacionalidade, permanecendo no âmbito intergovernamental. Até a década de 90, esses temas eram tratados dentro dos limites nacionais, ainda que houvesse alguns avanços fora da estrutura formal do Tratado. Desde a década de 70, os Estados membros estavam cooperando sobre medidas de segurança interna. O grupo de Trevi, na década de 80, ao debater o terrorismo, terminou por abranger outros temas concernentes ao processo de integração, tais como a estrutura de segurança dentro da qual estavam inseridos as questões sobre imigração (Geddes, 2003: 130). Nesse ínterim, o primeiro acordo Schengen, datado de 1985, envolveu França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, e estabeleceu entre esses países um território sem fronteiras. Em 1990 foi assinada a Convenção de Dublin, a qual entrou em vigor em 1995, e que permitiu abolir o controle entre fronteiras internas dos Estados signatários e criar uma fronteira externa única onde são efetuados os controle de acesso ao espaço Schengen.<sup>19</sup> A partir de então, entre os países membros da União Européia, a livre circulação de pessoas dentro do espaço comum foi garantida.

Em contrapartida, foi acordada uma série de medidas compensatórias no que diz respeito à segurança e ao controle da imigração. Um conjunto de regras e adoção de ferramentas passou a garantir, assim, o controle das fronteiras externas, seja nos portos e nos aeroportos, seja em certas fronteiras terrestres, e estabeleceram um sistema de vistos e direitos de asilo em comum. Instituiu-se uma coordenação entre os serviços de polícia, de alfândega e de justiça, bem como uma série de medidas a fim de combater o terrorismo e o crime organizado. Dessa forma, foi estabelecido um sistema para compartilhamento de informações sobre a identidade das pessoas e dos objetos procurados, denominado Sistema de Informação Schengen (SIS).<sup>20</sup> Gradualmente, o espaço Schengen foi se estendendo aos outros países-membros da União Européia, além de dois países associados – a Islândia e a Noruega.<sup>21</sup> As únicas exceções seriam o Reino Unido e

---

<sup>19</sup> É importante salientar as medidas relacionadas especialmente em relação aos pedidos de asilo. A Convenção de Dublin buscou evitar demandas indiscriminadas em mais de um Estado membro. Os Estados membros não harmonizaram as regras para os pedidos de asilo, mas concordaram em deixar armazenados num banco de dados compartilhado as requisições rejeitadas. Diante disso, apenas um Estado ficou responsável por julgar válido um pedido de asilo.

<sup>20</sup> Cada país participa dos SIS por meio de uma rede nacional (N-SIS) ligada por uma agência central (C-SIS). Esta estrutura informática é complementada por uma rede denominada SIRENE, que fornece informação adicional no momento da entrada nacional.

<sup>21</sup> A Itália assinou o acordo em 27 de novembro de 1990, Portugal e Espanha em 25 de junho de 1991, a Grécia em 06 de novembro de 1992, a Áustria em 28 de Abril de 1995 e a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia em 19 de Dezembro de 1996.

a Irlanda, que compartilham da cooperação policial e judicial, mas permanecem restritivos quanto à livre circulação – o que expressa que um controle judiciário supranacional não foi acordado de forma monolítica. Mais adiante, com a adesão dos países do Leste Europeu à União em maio de 2004, estes também seriam vinculados ao acervo Schengen, mas certas disposições somente serão aplicadas quando houver a supressão do controle de fronteiras. Isso implica a operacionalização do SIS II e que os países tenham alcançado as condições necessárias para banir suas fronteiras internas.<sup>22</sup>

É de especial relevância, nesse sentido, o aspecto relacionado à movimentação de não-nacionais europeus, uma vez que a supressão do controle sobre a circulação das pessoas dentro dos treze Estados da União signatários da convenção de Schengen possibilita aos estrangeiros se deslocar livremente dentro do espaço de circulação criado. Tal norma permite visualizar uma congruência entre os Estados no que diz respeito ao fenômeno migratório, uma vez que o imigrante que possui um visto de um dos países da União Européia pode ter acesso a todos os demais Estados, salvo o Reino Unido e a Irlanda (Tandonnet, 2001: 12). Dessa forma, a partir de Schengen foi desenvolvida uma política comum de vistos entre seus treze países signatários.<sup>23</sup> Os consulados dos Estados passaram a partir daí a conceder os “vistos Schengen”, garantindo três meses de acesso ao espaço comum de livre circulação. Os turistas e residentes extra-comunitários não desfrutam dessa livre circulação e são submetidos, caso permaneçam mais de três meses dentro de um país membro da União, a medidas relativas ao estatuto dos estrangeiros estabelecido por cada país de destino (Withol de Wenden & Tinguay, 1995: 32). Como Trevi e Schengen se desenvolveram antes do Ato Único Europeu, que firmou o compromisso com uma integração de mercado comum, é possível afirmar que este não foi a única causa da cooperação sobre assuntos migratórios. Ela esteve mais relacionada às tentativas de se

---

<sup>22</sup> Por não ter sido concebido de forma a abarcar a dimensão dos atuais vinte e cinco Estados-membros, o SIS – até o momento limitado aos treze países, mais os dois associados - teve que ser ampliado e vem passando por ajustes tecnológicos em seu funcionamento. Essa segunda geração do Sistema de Informação – conhecida como SIS II – visa, portanto, melhorar a cooperação policial e judicial em matéria penal, aprimorar métodos de concessão de vistos e o controle da imigração e da livre circulação de pessoas, bem como um maior combate ao terrorismo.

<sup>23</sup> Vale chamar a atenção para o artigo 2, parágrafo 2 da Convenção Schengen, segundo o qual cada Estado tem o direito de temporariamente restabelecer o controle sobre suas fronteiras externas no caso de uma ameaça à segurança nacional e à ordem pública. Como condição para sua aplicação, o Estado deve notificar aos demais a adoção desta medida, bem como especificar se necessita da ajuda e cooperação dos outros Estados (Council of the European Union, 2001: 164).

controlar a migração que surgia de problemas internos dos países. Diante das dificuldades legais e políticas relacionadas a esse tema, pode-se sustentar que os Estados membros encontraram novas saídas no nível europeu por meio da qual a cooperação pôde ser isolada dos constrangimentos internos. Isso denota claramente que a cooperação sobre os temas do asilo e a cooperação sobre imigração estavam atrelados a interesses estatais, o que lhe conferiu um caráter intergovernamental (Geddes, 2003: 130).

Poucos avanços rumo a uma maior institucionalização da União Européia foram alcançados no Tratado de Maastricht de 7 de fevereiro de 1992, o qual desenvolveu três plataformas distintas, denominada de “os três pilares”. O primeiro pilar é o motor da União Européia, baseado no Tratado de Roma, que instaura o mercado único europeu. Ele consiste nas políticas de competência exclusivas e não-exclusivas da Comunidade Européia. O segundo pilar é a política externa e de segurança comum (PESC). Por fim, o terceiro pilar é dedicado aos assuntos internos e de justiça, o que envolve a cooperação em matéria de asilo e imigração. Enquanto o primeiro pilar é marcado por seu caráter supranacional, onde os Estados se expõem a um processo para transferência de poderes, conferidos à União, o segundo e terceiro pilares permanecem restritos às decisões estatais, onde a cooperação ocorre de forma intergovernamental e as decisões, aceitas pela unanimidade (Tandonnet, 2001: 153; Lahav, 2004: 45). A divisão entre o segundo e o terceiro pilares desde o início assumiu um caráter artificial, dado que a segurança interna e externa ficaram cada vez mais interconectadas, especialmente a partir da década de 90 (Geddes, 2003: 134). Ao enfatizar o princípio da cooperação entre os Estados membros, por meio de “interesses em comum” (e não de política em comum), os artigos relacionados ao terceiro pilar expressam como as decisões relativas às políticas de imigração e asilo, apesar de tudo, se mantêm presas às políticas estatais, tornando distante a possibilidade de uma harmonização dessas leis num nível supranacional por meio de uma maior atuação da Comissão.

Um desenvolvimento bem maior desse tema ocorre somente após o Tratado de Amsterdã, de 2 de outubro de 1997, que definiu as bases jurídicas e institucionais da política de imigração europeia. Nele ficou estabelecido que as políticas de asilo e imigração, até então competência dos Estados, seriam “comunitarizadas”. Esses temas são retirados do terceiro pilar intergovernamental

e transferidos para o tratado comunitário, ou primeiro pilar. A Comissão Européia passa a exercer um papel fundamental, independente dos Estados, onde seus vinte e cinco comissários são encarregados de preparar as leis européias sobre asilo e imigração. Logo, a Comissão fica responsável por criar projetos de leis comunitárias e diretrizes sobre a política migratória na União Européia. Enquanto isso, o Parlamento exerce uma função meramente consultiva, ainda que deva dar o seu aval a todos os projetos de decisão. Uma vez, no entanto, que o Conselho de Ministros tenha adotado essas decisões, estas passam a se impor sobre as leis nacionais, devendo ser transpostas para o direito interno de cada Estado. Em caso de um dos Estados não cumprir as diretrizes comunitárias, cabe à Comissão acionar o Tribunal de Justiça para aplicar sanções financeiras.

Ainda assim, conforme consta no artigo 63, o Conselho retém o controle da decisão, uma vez que o Tratado de Amsterdã estabelece um período de cinco anos para que os Estados conservem, por meio do Conselho de Ministros, um poder de veto. Ou seja, as decisões durante esse período deveriam ser tomadas de forma unânime. Esse prazo visava certamente a proteger as soberanias nacionais. Mas, a partir de maio de 2004, as decisões deveriam ocorrer por meio da maioria qualificada, como ocorre em outras questões. Na verdade, o Tratado de Amsterdã não expressa uma transferência radical de competências dos Estados membros para a União. O objetivo é que o direito comunitário crie diretrizes básicas para os Estados no que diz respeito à imigração e asilo e cada Estado a complemente e adapte à sua realidade nacional. Isso pode ser claramente notado por meio da ressalva presente no artigo 63, a qual estabelece que o prazo de cinco anos, a partir da entrada em vigor do Tratado para aplicação dessas diretrizes, não é válido para as medidas concernentes à repartição de responsabilidades no acolhimento de refugiados com os outros Estados membros, às condições de entrada e residência, bem como à concessão de vistos. O mesmo se aplica à definição de direitos e condições para que indivíduos de terceiros países venham residir num outro Estado que não aquele do qual possui um visto de residência. Justamente esses pontos mais polêmicos sobre as políticas migratórias – que se traduzem no tratamento dado a não-nacionais dos Estados membros - e tão caros à soberania dos Estados são preservados, para que possam ser efetuados num período de tempo maior. A isso se soma o item 2 do artigo 68, que assegura que o Tribunal não possui competência para tratar os casos em que a ameaça à ordem

pública e à segurança interna permitam a um Estado reerguer suas fronteiras internas. Todas essas “exceções” permitem, pois, ver que a comunitarização, que ocorre por meio da inserção dos assuntos migratórios no primeiro pilar, está longe de representar sua supranacionalização.

De outra parte, o Tratado de Amsterdã confirma a livre circulação de pessoas. Por meio de um protocolo, foi integrado o acervo Schengen no quadro jurídico e institucional da União Européia, tornando-o objeto de controle parlamentar e jurisdicional. O acordo e a convenção Schengen são preservados e absorvidos pelas instituições da União Européia. Esses dois documentos e as decisões adotadas pela unanimidade dos Estados foram denominados como o “acervo Schengen”, que passou a fazer parte do direito comunitário e a estar submetido ao Tribunal de Justiça (Tandonnet, 2001: 159). A maior parte das decisões concernentes ao acervo Schengen foi incluída no título IV do tratado comunitário que diz respeito “aos vistos, ao asilo, à imigração, e a outras políticas ligadas à livre circulação”. O SIS, no entanto, permaneceu restrito ao terceiro pilar, sendo tratado como uma cooperação policial e, como tal, afirmando seu caráter intergovernamental. Nesse mesmo tratado, a Irlanda e o Reino Unido continuam a se abster dos assuntos Schengen, mas possuem representação como observadores, ao mesmo tempo em que a Dinamarca se torna um membro do acervo Schengen, ainda que possa optar por permanecer fora das decisões que, anteriormente intergovernamentais, tenham sido “comunitarizadas”.

Tendo em vistas as limitações ainda encontradas no Tratado de Amsterdã, uma sessão especial do Conselho Europeu ocorreu em Tampere em 1999, para que o governo dos quinze Estados membros pudessem discutir temas relativos à política de asilo e de imigração, buscando um modelo supranacional. Pela primeira vez na história, a União Européia colocou um projeto político nesse domínio. Nesse encontro ficou decidido que uma política de migração comum deveria se basear em uma parceria com os países de origem, o que deixa claro o reconhecimento da difícil dissociação entre assuntos internos e externos. Ao mesmo tempo, buscou-se garantir o *status* dos nacionais de outros Estados fora da União, com a ênfase no igual tratamento na vida econômica, social e cultural, assim como um empenho para efetuar medidas que combatam o racismo e a xenofobia, além do desenvolvimento de uma política comum de asilo com base na Convenção de Genebra. Por outro lado, os Estados membros enfatizaram a

necessidade da cooperação e da informação com os países de origem sobre as possibilidades de imigração legal e a prevenção ao tráfico de seres humanos. Esse último aspecto explicita a determinação em gerar uma política comum de vistos e combate a documentos falsos, por meio de uma maior proximidade entre os consulados dos Estados membros em terceiros países. Além disso, ficou estabelecido que todos os países candidatos a fazer parte da União Europeia deveriam adotar plenamente o acervo Schengen. Não houve, no entanto, uma alteração substantiva em termos institucionais que pudesse assegurar uma mudança rumo à supranacionalização (Lahav, 2004: 47).

O Tratado de Nice se inseriu na política de uma maior supranacionalização dos assuntos ligados à imigração, ao delimitar que uma série de questões incluídas no título IV seria adotada mediante o procedimento de co-decisão. Mas, ao tornar o voto por maioria qualificada mais difícil, ele favoreceu a barganha dos interesses nacionais (Calleo, 2003: 255). Segundo o Tratado, em virtude da formação demográfica, uma decisão por maioria qualificada só poderá ser tomada com o acordo de Estados representando ao menos 62% da população da União Europeia. Isso termina por favorecer os Estados obviamente mais populosos, o que, no caso da política de imigração e asilo, diz respeito principalmente à Alemanha, país mais populoso e atingido pelos fluxos migratórios na União (Tandonnet, 2001: 156).

Em dezembro de 2001, um novo encontro do Conselho Europeu ocorreu em Laeken. Em boa parte, ao enfatizar o acirramento dos controles das fronteiras externas, ele refletiu as preocupações com as questões de segurança após o atentado de 11 de setembro. A continuidade dessa política aliada à crescente elaboração de propostas para guiar o controle dos fluxos migratórios, a admissão de trabalhadores migrantes, a cooperação com países terceiros na administração e contenção desses fluxos – especialmente ilegais - e a integração de não-nacionais da União Europeia levou o Conselho seguinte, de Sevilha em 2002, a ser visto como um emblema do acirramento das políticas migratórias dos Estados membros, sendo acusado de criar a “Fortaleza Europeia” (Lahav, 2004: 48). Especialmente o item sobre a integração passou a ser uma constante nos encontros posteriores do Conselho, enfatizando a importância cada vez maior do controle dos não-nacionais. Sob o pedido do Conselho de Justiça para Assuntos Internos, em 2002, para criar pontos de contato nacionais sobre a integração de imigrantes,

a Comissão se comprometeu, na reunião do Conselho Europeu de Thessaloniki 2003, a elaborar todos os anos um relatório sobre esse tema. Além disso, foi estabelecido o desenvolvimento de um sistema de informação de vistos que possa assegurar dados e identificadores biométricos em relação a imigrantes de terceiros países. Já o programa de Haia - elaborado pela Comissão e que lista dez prioridades pelos próximos cinco anos, a fim de reforçar as questões de liberdade, segurança e justiça -, adotado pelo Conselho Europeu em 4 e 5 de novembro de 2004, sublinhou as necessidades de uma coordenação nesse domínio entre as políticas de integração e as iniciativas da União Européia. No mesmo mês, no dia 19, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos de 2004 adotou uma série de princípios, objetivando desenvolver um quadro coerente no que diz respeito à integração dos imigrantes de terceiros países (União Européia, 2006). Todos esses princípios, no entanto, continuam a respeitar as prerrogativas dos Estados no controle dos fluxos migratórios, a cooperação ocorrendo principalmente por meio do compartilhamento de informações e pela elaboração de normas que guiem as políticas estatais.

Pode-se, então, diante dos desenvolvimentos nesses últimos anos, falar da concretização de uma política comum sobre as questões migratórias no nível da União Européia? Ficou claro, depois de Amsterdã, que os Estados membros estão dispostos a trabalhar juntos sobre questões migratórias, mas resistem em adotar diretrizes que venham a modificar suas leis nacionais. Cada país, ao colocar suas tradições e interesses à frente da comunidade européia, hesita em tomar um passo rumo a um direito em comum sobre a imigração (Withol de Wenden & Tinguay, 1995: 53; Tandonnet, 2001: 163; Geddes, 2003: 142; Bigo & Guild, 2003: 51). É claro que, em termos gerais, o direito de circulação de pessoas dentro Europa tem evoluído consideravelmente, desde a criação da Comunidade Européia, no pós-guerra, mas ainda está envolto de disparidades e contradições presentes na própria construção da União Européia (Lahav, 2004: 48). Um dos empecilhos para o papel da Comissão e do Tribunal foi a regra da unanimidade como base para a tomada de decisões, prejudicando a atuação das instituições supranacionais. Eis porque a imigração e o asilo foram “comunitarizados”, mas não “supranacionalizados”. A atividade da Comissão, ao construir alianças entre os Estados, tem sido importante, mas não é suficiente para lhe garantir uma posição determinante. Além disso, o fato da Comissão possuir atualmente mais

responsabilidades não significa que ela tenha uma lógica menos securitária que os governos e, portanto, menos restritiva em relação aos imigrantes.

No entanto, não se pode ignorar os desenvolvimentos alcançados pelo debate europeu sobre as questões migratórias. A cooperação e a integração no nível da União Européia talvez tenham ajudado os Estados membros a encontrarem novas formas para controlar as formas de migração que eles mesmos consideram como indesejáveis. Assim, na medida em que eles sustentam um compromisso simbólico com o direito de asilo, encontram, também, uma forma de minar a habilidade e o direito dos indivíduos provenientes de terceiros países de penetrarem em seus territórios. Trata-se, neste caso, de um novo campo para a decisões consideradas irredutíveis ao simples alcance de um mínimo denominador em comum, como sustentam alguns. Não há como esquecer também as implicações da operacionalização do sistema Schengen. Com a incorporação, a partir do Tratado de Amsterdã, do acervo Schengen, ocorre, de fato, uma transformação na definição de estrangeiro. Uma vez que, em Schengen, é considerado um estrangeiro toda pessoa que não seja um membro de um Estado da União, a definição jurídica de estrangeiro se afasta da nacionalidade e cede lugar à percepção sociológica e simbólica do imigrante, que remete a um critério de origem. O filtro de acesso ao território político não está mais na nacionalidade, mas nas fronteiras com os países terceiros, mais precisamente ao Sul e ao Leste (Bertossi, 2003: 139-140).

Autores como Didier Bigo e Elspeth Guild chamam a atenção para a carência de estudos elucidativos sobre Schengen. Há uma falta de clareza das práticas consulares no que diz respeito à entrega de vistos e à interpretação das Instruções Consulares Comuns, e uma tendência a perceber o acordo Schengen como um assunto interno da União, quando, na realidade, ele possui um grande papel na sua política externa.<sup>24</sup> É preciso considerar que Schengen não só facilita o trânsito de estrangeiros pela União, como mantém à distância os imigrantes indesejáveis, ao impedi-los de viajar. Dessa forma, o visto Schengen passou a constituir um instrumento privilegiado para a estratégia de estabelecer uma

---

<sup>24</sup>A harmonização de vistos se tornou um dos motores centrais da Convenção Schengen. Atualmente 125 Estados fazem parte dessa lista. Se algum Estado membro pretender modificá-la, deve obter o aval dos demais membros da União. O objetivo é criar um visto único, válido para todo o espaço da livre circulação.

“polícia à distância” (Bigo & Guild, 2003).<sup>25</sup> Ao deslocar as fronteiras dos Estados para os países terceiros, o sistema Schengen criou uma nova forma de concessão dos vistos, da política de asilo e do controle da imigração nas fronteiras externas (Bertossi, 2001: 136). É no momento de atribuição do visto que se dão essencialmente os procedimentos de controle, uma vez que eles bloqueiam um indivíduo antes mesmo da sua partida para o território da União. Se, por um lado, isso representa uma certa “vantagem” para o país de destino, uma vez que o visto permite o controle daqueles que querem entrar antes mesmo que estes cheguem à fronteira, por outro é aí que se iniciam as contestações à legitimidade desse controle, uma vez que os medos e fantasmas sobre a ameaça à livre circulação vêm à tona (Bigo & Guild, 2003: 10). A idéia de se criarem campos para aqueles que demandam asilo fora das fronteiras da União, nesse sentido, pode ser um modo de se escapar às regras do direito – a imigração deixa mesmo de ser um direito - e de se criar uma política que esconda as arbitrariedades engendradas por estes campos.<sup>26</sup> Obviamente, o principal alvo são as redes de imigração ilegal.

O princípio Schengen, de fato, nem sempre é facilmente posto em prática. O estabelecimento de uma fronteira externa homogênea sobre todo o território da União Européia está longe de se tornar uma tarefa fácil, assim como a solidariedade que deveria ser promovida por cada Estado ao se responsabilizar pelos atos dos demais membros (Tandonnet, 2001: 166).<sup>27</sup> É notório que as práticas para a entrega dos vistos variam de um consulado a outro. Alguns pedem documentos numerosos e possuem uma noção de controle e documentos falsos bem restritiva, enquanto outros pedem poucos documentos e os verificam rapidamente. O mesmo visto Schengen pode ser adquirido de uma maneira completamente diferente não só entre os consulados de vários países, mas também

---

<sup>25</sup> A noção de “polícia à distância” ou “controle à distância” não diz respeito somente às práticas das polícias nacionais, mas as práticas de controle que podem ser realizadas por outros profissionais encarregados pela segurança como, por exemplo, as autoridades consulares (Bigo e Guild, 2003: 25).

<sup>26</sup> O sistema Schengen sobre a política de asilo criou uma relação estreita entre o demandante de asilo e o Estado ao qual ele pede acolhida. Um só Estado é responsável pelo pedido de asilo: aquele que entrega um visto de residência; aquele que autoriza a entrada sem visto em seu território ou aquele onde o demandante entrou, mesmo que irregularmente. O que vale para um Estado vale para todos os demais, de modo que o demandante não pode requerer asilo em outro Estado membro, caso este já tenha sido negado por um outro.

<sup>27</sup> Os campos de Roissy, Lampedusa, Ceuta e Melilla se tornaram símbolos da política migratória européia em relação a migrantes indesejáveis. Os campos de estrangeiros – sob a forma de campos em aeroportos, campos fechados e abertos, campos como fronteiras físicas – têm-se espalhado na última década para administrar a entrada, detenção e deportação de estrangeiros.

no seio de um mesmo país. Porém, simbolicamente, isso reforça a presença da União Européia como uma entidade com fronteiras próprias e isso relativiza a força das fronteiras estatais (Bigo & Guild, 2003: 15), ainda mais porque a publicação de listas sobre os países que necessitam da concessão de um visto para seus cidadãos fortalece o papel da Comissão e transfere para o Tribunal o peso de uma instância comum.

Não se deve, entretanto, confundir uma harmonização da concessão de vistos com uniformização. O visto Schengen ainda possui restrições na livre circulação dos imigrantes provenientes de países terceiros. Ele termina por ser um visto nacional, na medida em que, ainda que garanta facilidades para entrada no território dos outros membros do espaço, o indivíduo deve pedir o visto no consulado do país onde ele deve chegar e permanecer a maior parte do tempo, provando as razões que o fazem requerer o estabelecimento naquele país (Bigo & Guild, 2003: 73-76). O pedido a mais de um país é, nessas condições, tido como uma fraude e acarreta na recusa do visto.<sup>28</sup> Levando em consideração a importância da segurança associada aos imigrantes, já analisada, não é de se estranhar a relevância dada ao acordo que relaciona o controle da circulação de pessoas e a criminalidade, o que fortalece o compromisso dos Estados e a responsabilidade de cada um em garantir um ambiente seguro de livre circulação. A abolição das fronteiras internas fez com que os Estados membros ficassem mais suscetíveis às decisões um dos outros sobre as políticas migratórias e, a fim de evitar os problemas de ação coletiva, eles passaram a compartilhar um interesse em desenvolver um regime supranacional (Lahav, 2004: 49). Conseqüentemente, os Estados passaram a reforçar o controle sobre as migrações, ganhando novas formas de poder.

Assim, ainda que Schengen tenha se desenvolvido como um instrumento para a busca dos interesses dos Estados, uma vez que aliou a livre circulação, crucial para a integração do mercado, com políticas migratórias restritivas, não se pode dizer que esse acordo intergovernamental não apresente avanços qualitativos significativos ao longo dos anos. As dificuldades dos governos dos Estados-

---

<sup>28</sup> Vale, no entanto, frisar que a recusa em aceitar a circulação de um indivíduo que possui um visto Schengen concedido por um outro Estado, ainda que seja possível, pode gerar um incidente diplomático, já que faz pensar que esse Estado não é sério em seu controle e nos seus procedimentos de concessão de vistos. A fim de evitar as tensões entre os Estados da União é que a Comissão recomenda a cooperação entre os agentes consulares.

membros, em conciliarem seus interesses nacionais e requerimentos de segurança com o compromisso de um mercado interno comum, têm disseminado a visão de que o acervo Schengen funciona, de fato, como um laboratório para novos desenvolvimentos da estrutura dos Tratados.<sup>29</sup> Mesmo que preserve os interesses estatais, há elementos que nitidamente vão no sentido de uma maior competência da União. Não por acaso esses elementos são justamente aqueles relacionados ao SIS, ao policiamento das fronteiras e ao compartilhamento de dados judiciais, enquanto a política migratória se desenvolve em passos mais lentos.<sup>30</sup> A Comissão deixa aos Estados o direito de entrada e saída dos indivíduos sobre seu respectivo território, mas exerce uma pretensão de monopolização da legitimidade de mecanismos de entrada dos estrangeiros originários dos países considerados como de risco sobre o território Schengen.

A conclusão a que se pode chegar em relação a uma harmonização de uma política migratória comum na União Européia é que a sua crescente institucionalização tem sido compatível com a influência nacional. A política de Schengen demonstra que o controle das fronteiras não foi inteiramente abolido, mas, segundo cada país, elas foram mais ou menos relevadas, deslocalizadas e privatizadas (Bigo & Guild, 2003: 70). O aprofundamento da União Européia para lidar com as questões migratórias ao longo do tempo combinou uma cooperação institucional gradual com resultados políticos restritivos. Não há contradição nisso. Não há por que acreditar que levar o tema das migrações para o âmbito institucional resultaria em uma política migratória liberal, contrária aos interesses dos Estados. É verdade que, apesar da aspiração de uma política comum, a maior parte dos países europeus coloca suas políticas migratórias sob o controle das decisões nacionais, raramente isentas de considerações eleitoreiras (Withol de Wenden e Tinguay, 1995: 31). Mas, mesmo um exame dos constrangimentos domésticos revela uma convergência de atitudes que podem estar relacionadas ao processo de integração. Gallya Lahav, em especial, chama a atenção para como as

---

<sup>29</sup> Embora esse “laboratório” não tenha sido intencionado no início, afinal o acordo Schengen pretendia ser confidencial. Foram os parlamentares dos vários países que obrigaram a uma preparação para a Convenção de Dublin em 1990. Os Estados, até então, pretendiam apenas manter a segurança ameaçada pela livre circulação de bens e supressão de impostos (Bigo & Guild, 2003: 41).

<sup>30</sup> Dentro da União Européia alguns membros têm-se oposto a essa extensão das competências supranacionais. O Reino Unido, por exemplo, sempre estimulou a cooperação no nível intergovernamental, mas se opôs à medidas que poderiam diminuir o controle externo de suas fronteiras.

atitudes da elite e da opinião pública em relação à imigração têm determinado alguns dos resultados políticos no nível da União Européia. Há mais similaridades entre a opinião pública e as elites européias do que se poderia esperar, segundo a autora (Lahav, 2004).

Há aqueles que não concordam com a visão de que as políticas migratórias estejam assumindo uma face necessariamente mais restritiva. Para alguns, os direitos humanos, conjuntamente com os direitos civis mais fundamentais, não podem simplesmente suspensos para os não-nacionais. Além disso, as condições políticas suficientes para que a imigração continue - diretamente ligadas às instituições e leis dos Estados liberais e republicanos - devem persistir, ainda que essas leis sejam atacadas pelos partidos de extrema-direita. (Hollifield, 1998: 105-106). De fato, o argumento que defende o papel dos tribunais como garantidores dos direitos dos nacionais e não-nacionais em Estados liberais têm que ser levado em consideração. Nos últimos trinta anos, esses tribunais têm oferecido proteção a novos imigrantes, tendo daí o fato de que o caráter liberal desses Estados constringe os argumentos restritivos dos políticos. No entanto, os argumentos liberais têm sido contestados diante dos valores comunitaristas e nacionalistas, que buscam excluir a migração a partir de uma identidade étnica ou de um chauvinismo do Estado de bem-estar. A construção da identidade dos migrantes dentro do sistema legal e jurídico pode também levar a um tratamento discriminatório. Mesmo que os tribunais garantam o acesso formal a esses direitos, há desigualdades, racismo e fraqueza estruturais em relação a populações de imigrantes e minorias étnicas da Europa que exercem um importante papel ao enfraquecer a utilização efetiva desses direitos (Geddes, 2003: 21-22; Lahav, 2004: 6-9).

Entretanto, se no estabelecimento formal de agendas há clara limitações, na atividade informal – esclarecimento de problemas, antecipação de propostas e identificação dos benefícios materiais da integração – os grupos pró-migração têm realmente encontrado um espaço de reivindicação para se contraporem ao denominador intergovernamental do Conselho. Esta seria a forma encontrada, segundo Geddes, para se contrapor a uma “Fortaleza Européia”. Em outros termos, somente “mais” Europa poderia combater uma suposta “fortaleza”, e não ao contrário (Geddes, 2003: 139-140). É preciso considerar que o Tribunal de Justiça tem ajudado a abrir importantes espaços políticos e sociais para os

imigrantes e seus descendentes. Mesmo que o papel do Tribunal de Justiça Europeu encontre suas limitações no Tratado de Amsterdã - ao limitar as suas competências, estipulando que as suas decisões só podem ser consideradas onde não houver recurso judicial nas leis nacionais - ele tem encontrado um novo campo de atuação. Os tribunais nacionais podem enfrentar um número crescente de decisões baseadas na legislação secundária europeia sem a possibilidade de procurar uma medida preliminar. Isso levaria a requisições de proteção judicial pelos migrantes, porque as restrições nacionais poderiam ser consideradas incompatíveis com a lei comunitária, de tal modo que, mesmo se a decisão final pelo Tribunal Europeu não pudesse ser obtida, as administrações e tribunais seriam obrigados a implementar a legislação da União Europeia em favor do requerente (Geddes, 2003: 141). Nesse sentido, a União Europeia funcionaria não só como a representação imparcial de uma maioria, impedindo que minorias particularistas impusessem seus interesses em processos políticos abertos, como defenderia os interesses de algumas minorias vitimadas, impedindo uma “tirania da maioria” (Moravcsik, 2002: 607). O espaço comunitário, portanto, levaria a um reconhecimento político da presença dos grupos de imigrantes, para além dos limites nacionais aos quais insistem a lhes opor identidades nacionais homogêneas (Bertossi, 2001; 140).<sup>31</sup>

Esse último aspecto trazido pelo Tribunal chama a atenção para as questões de inclusão dos migrantes na política da União Europeia. O artigo 13 do Tratado de Amsterdã determinou a extensão de medidas anti-discriminatórias a gênero, raça, religião, etnia, idade, deficiência e orientação sexual. A Comissão ficou responsável por fazer propostas políticas nessa área, cabendo ao Conselho decidir conforme o critério de unanimidade (Geddes, 2003: 144). Tem ocorrido, desse modo, uma sintonia da legislação europeia com os Estados nacionais no que diz respeito à proteção dos direitos humanos. Tal é o caso do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, ao aplicar a “Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Os pontos de semelhança entre as leis nacionais, nesse sentido, estão nos regimes de estadia, uma vez que a maior parte dos Estados da União confere aos estrangeiros, após um período de moradia ininterrupto, títulos de residência

---

<sup>31</sup> Um exemplo disso seria o Fórum dos Migrantes, criado em 1992 com o apoio do Parlamento Europeu, que constitui um espaço de expressão e informação para os residentes extra-comunitários, uma ponte entre as instituições europeias e as populações migrantes (Bertossi, 2001: 141).

permanente ou de longa duração, porém renováveis. Do mesmo modo, o direito familiar é reconhecido por todos, mesmo se as modalidades e as condições de exercício divergem de um Estado a outro. Além disso, os nacionais de terceiros países que possuem um visto de residência têm, em geral, permissão para trabalhar – ainda que em alguns casos sejam submetidos a uma autorização<sup>32</sup> – e possuem acesso aos serviços de assistência social (Tandonnet, 2001: 167).

A defesa e garantia de proteção aos direitos humanos termina por se relacionar diretamente com a criação de uma cidadania europeia, na medida em que o desenvolvimento de uma “comunidade europeia” em âmbito político torna a problemática dos conflitos sobre os conceitos usados para se tratar de questões políticas e sociais na Europa mais aparente. O termo “integração de imigrantes”, por exemplo, é empregado nos limites de uma política estatal, mas parece exigir um processo matemático de se construir um todo quando deixa em aberto quais os componentes do todo nos quais os novos participantes devem supostamente se “integrar” (Geddes, 2003: 5). As respostas até então geradas parecem não se contrapor à lógica do Estado-nação, mas fazem questionar em que medida a idéia de uma “Europa sem fronteiras” tem alcance somente internamente, de tal modo que o controle cada vez maior de suas fronteiras externas costuma dar lugar a uma nova lógica de exclusão, que em nada resolve os dilemas colocados pelo pluralismo cultural.

### **3.2.2 A criação e instituição da cidadania europeia**

Em paralelo às decisões dos Estados membros relacionadas às suas políticas migratórias, a consolidação da União Europeia levou à criação da cidadania europeia. No artigo 8 do Tratado de Maastricht,

É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui.

Os tratados de Maastricht e de Amsterdã (assinados em 1992 e 1997, respectivamente), desse modo, instauraram uma cidadania europeia sem harmonizar o direito de nacionalidade entre os Estados-membros (Weil &

---

<sup>32</sup> Como é o caso da Áustria, Irlanda e Luxemburgo.

Hansen, 1999; Meehan, 2000). Os cidadãos que se movimentam de um país para outro nessa organização possuem importantes direitos (que dizem respeito a trabalho, residência, legalização, etc.), o que lhes garante um *status* privilegiado. Mas, ao contrário das políticas econômicas e monetárias, não se tem colocado a harmonização das leis nacionais como uma condição necessária à constituição de um regime europeu supranacional, o que faz com que as condições para se adquirir uma cidadania européia não sejam uniformes no território da União. Ao mesmo tempo, permanece a questão de como cada país dessa comunidade vai lidar com seus problemas internos de migração, uma vez que cada uma delas tem uma política de integração própria, e de que modo isso pode refletir sobre a efetividade da União Européia. Ou seja, os indivíduos estão sujeitos a um tratamento desigual quanto à aquisição ou perda da cidadania européia, denotando um claro acirramento entre questões domésticas e internacionais.

A noção de uma cidadania européia é controversa, porque exprime um choque entre essa idéia de que a soberania não pode ser definida senão em nível nacional (de modo que uma cidadania européia seria apenas uma cidadania de “segundo grau”) e a idéia de uma instituição supranacional que reproduz a mesma relação da soberania territorial do Estado-nação. Como uma organização política, portanto, a União Européia se encontra frente a duas dimensões: a nova relação dos cidadãos europeus com seus Estados e a estrutura de relação política entre os cidadãos com as instituições da União. Nesse contexto, questiona-se a formação de uma condição comum de indivíduos e grupos em uma comunidade européia enquanto “regra de exclusão” que funcione em escala européia. Afinal, ao terem garantido a livre circulação, indivíduos de um Estado membro podem residir e desfrutar de certos direitos em outro Estado. O artigo 8-B, do Tratado de Maastricht institui que:

Qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

Dessa forma, o primeiro mecanismo de distribuição da cidadania parece ser a nacionalidade. No entanto, mesmo se os Estados-nações sejam os que designam quem pertence ou não à União, a nacionalidade perde a sua exclusividade no que diz respeito à distribuição dos direitos políticos

correspondentes. Isso significa que o cidadão tem diante de si, por meio da mobilidade no espaço europeu, a possibilidade de exercer seus direitos políticos em outro *locus* que não o de seu Estado de nacionalidade, e é justamente aí, nessa pequena brecha, que está a ruptura com a cidadania nacional. Não é na definição da cidadania européia que está, portanto, a possibilidade de uma nova cidadania desvinculada no Estado-nação, mas na idéia de se construírem novas fronteiras de uma coletividade política que há uma ruptura com o modelo estatal moderno (Bertossi, 2001: 170-171).

No que se refere a essa construção, vale lembrar que, enquanto a cidadania do Estado-nação está estritamente vinculada a uma ordem política territorializada em detrimento da ordem econômica, a cidadania européia, ao contrário, parece ter invertido essa lógica westphaliana para legitimar novos tipos de lealdade que, por sua vez, se vinculam a referências não só espaciais (local, regional), mas também não-espaciais (gênero, raça, religião) (Déloye, 2000). As fronteiras territoriais não correspondem mais às das coletividades políticas que, por sua vez, não são mais simétricas em relação às fronteiras normativas que fundam a cidadania. As características pós-nacionais da cidadania européia, dessa forma, interagem com características nacionais (Feldblum, 1998: 258). É fato que, ainda que a construção européia tenha certas instituições integradas, ela não levou, como vimos no primeiro capítulo, a uma sociedade homogênea, a uma consciência européia que permita fundar uma identidade étnica. Isso não significa, entretanto, que a ligação a uma cidadania nacional não implique um pertencimento suplementar. Ao adotar a residência como o marco para os mecanismos de reciprocidade, a definição de pertencimento político já não mantém a mesma relação com o pertencimento nacional (Bertossi, 2001: 163; 171).<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> No entanto, há um problema, como demonstra Bertossi, no que diz respeito às fronteiras entre o princípio de residência entre os cidadãos europeus e aqueles de terceiros países. A cidadania residencial pode parecer injusta, quando estabelece uma “concorrência desleal” entre os residentes extra-europeus que dispõem de acesso à cidadania nacional dentro do Estado no qual residem. Mas, com a convergência dos direitos entre as segundas gerações de ter acesso à cidadania nacional, a partir principalmente da década de 90, essa diferença pode vir a desaparecer. Com a evolução das leis de nacionalidade, não há mais a necessidade de se renunciar ao princípio da residência em prol do monopólio da nacionalidade, mas a insuficiência do nível dos direitos políticos envolvidos pela cidadania residencial dentro dos mecanismos europeus. Dessa forma, também os próprios cidadãos europeus podem sair prejudicados, uma vez que a assimetria entre o voto nacional e a saída do território de certos Estados torna-se um processo de exclusão dos direitos políticos da cidadania nacional. A perspectiva da livre circulação, então, teria um papel de desigualdade. Esta desigualdade é dupla para aqueles que não são cidadãos, mas residem na União.

O grande diferencial da cidadania européia em relação às cidadanias nacionais está em garantir o fundamento da livre-circulação entre seus Estados membros, o direito de voto e elegibilidade em eleições locais e européia e o direito de uma petição feito ao Parlamento Europeu. Em especial, a relação da mobilidade como um direito e a residência dentro do espaço transforma o nível local da democracia, impondo-se dentro dos Estados. Já a garantia do sufrágio universal em uma representação supranacional como o Parlamento Europeu permite que a cidadania européia redesenhe novos limites para a participação política. A esses fundamentos soma-se ainda a proteção diplomática e consular dos cidadãos de um Estado membro dentro de um terceiro país. Entretanto, é preciso não supervalorizar essa conquista, dadas as dificuldades em se definir uma democracia local na Europa. A fronteira entre o local e a soberania nacional é muito fluida entre os Estados membros. A fim de garantir o exercício da cidadania nacional sobre a base da soberania, as reformas constitucionais dos Estados abriram, em maior ou menor grau, a democracia local ao princípio da residência (Bertossi, 2001: 148; 166-169).

As instituições européias desenvolveram, primeiramente, os instrumentos de uma unidade econômica e, depois, social (ao definir para os trabalhadores, por exemplo, a qualidade do salário, a liberdade social, o direito social dos imigrantes, a igualdade entre os sexos). A criação do mercado comum resultou na formação de uma cidadania econômica, que coloca grande ênfase sobre os direitos civis, mas coloca em segundo plano os direitos políticos e sociais (Geddes, 2003: 128). Vários segmentos da sociedade foram europeizados em diversos graus, em diferentes países, com as dimensões econômica e legal exibindo alto grau de institucionalização, enquanto as dimensões político e social permaneceram fortemente atreladas ao nível nacional (Albert, 1992). Gradualmente, no entanto, a unidade econômica vem exigindo o desenvolvimento de uma unidade política. A Europa e suas regiões tratam dos problemas de pobreza, emprego, educação, da organização urbana e rural. O processo de integração tem enfatizado o regionalismo por meio de duas frentes: as euro-regiões e o Comitê das Regiões. Acredita-se que as euro-regiões podem vir a fortalecer a idéia de uma unidade,

---

Para Bertossi, isso seria uma demonstração de como o princípio de residência encontra seus limites no critério de reciprocidade e deixaria clara a insuficiência do nível de cidadania política envolvido pela residência (Bertossi, 2001: 173-175).

especialmente porque algumas englobam regiões de mais de um Estado membro, o que possibilita uma integração transnacional, de âmbito econômico, social e político, que não é detida pelas fronteiras nacionais e favorece a construção das identidades regionais (Teresa Łós-Nowak, 2000). Já o Comitê das Regiões foi instituído no Tratado de Maastricht como um canal de comunicação e representação dos cidadãos europeus no nível das instituições comunitárias, em matérias concernentes a políticas locais e regionais. Apesar de Maastricht tê-lo previsto como órgão consultivo e sob o controle do Conselho, o Tratado de Amsterdã, veio por fortalecer o Comitê das Regiões, conferindo-lhe autonomia e aumentando o número de áreas em que sua opinião é necessária. Ainda que esse caráter local pareça ser menos visível em termos políticos, ele tem sido cada vez mais importante em função não só da descentralização dos Estados como pelo processo político-econômico transnacional da integração, tornando a região uma realidade mais próxima do cidadão, com a qual ele se identifica mais facilmente (Herz & Hoffman, 2004: 191-192; Costa, 2006: 15).

As identidades múltiplas se constroem, assim, de direitos e deveres diversos que se exprimem por meio de instituições cada vez mais numerosas, onde as políticas nacionais, regionais e européias e os grupos de interesses transnacionais se combinam de maneira complexa. Por trás dessas relações, a cidadania se reposiciona globalmente ao se amparar no reforço dos direitos humanos, de tal modo que a União Européia enfatiza tanto os dispositivos mais centrados em uma abordagem igualitária sobre o tema dos direitos quanto a primazia de exclusão nacional (Soysal, 1996: 20).

Porém, o debate europeu sobre a cidadania, conforme já discutido no capítulo anterior, ainda está longe de resolver a questão da sua legitimidade. A concepção de uma cidadania européia toca diretamente a problemática sobre a possibilidade de se conceber um ideal democrático distante do Estado nacional, ou seja, que não se baseie em uma homogeneidade cultural como pré-requisito para o voto majoritário. Em outras palavras, questiona-se se é viável uma identidade comum mínima, onde a governança democrática se dá por meio de um *demos* transnacional. Um dos principais obstáculos, nesse sentido, é que, conforme a cidadania européia se desenvolve e os acordos de Schengen reconstroem gradualmente as fronteiras européias, surgem em cada país discrepâncias entre aqueles que são imigrantes nacionais de países menos desenvolvidos e aqueles

que são imigrantes, mas de países membros da União. Em todos os países europeus, os estrangeiros tanto possuem plena proteção de seus direitos civis como podem desfrutar de muitos direitos sociais. A extensão dos direitos políticos, entretanto, permanece em geral restrita aos cidadãos. Enquanto a cidadania europeia para os nacionais tem deslanchado um processo de decisão multi-level, o processo de decisão em torno da cidadania europeia para nacionais de não-membros da União tem sido dominado pela tomada de decisão intergovernamental e centrada no Estado.<sup>34</sup> Os estrangeiros ganharam, de fato, o direito de voto nas eleições locais. Mas, ainda que os nacionais de outros Estados da União tenham o direito de participar das eleições locais do seu Estado de residência, o direito comunitário não obriga os Estados membros a aumentar o direito de voto a todos os estrangeiros que estejam residindo em seu território.<sup>35</sup>

O principal eixo, assim, para se pensar a cidadania – se nos basearmos na concepção de Marshall de direitos civis, políticos e sociais – relacionado aos direitos políticos, continua em aberto, embora avanços tenham sido feitos em seu desenho institucional. Eis porque a discussão sobre a cidadania europeia está, assim, ligada a como a democracia pode ser efetivada sem a soberania. Em outras palavras, esse debate diz respeito à própria forma como vai ser exercido o poder. A idéia de cidadania europeia “mancha” a linha da cidadania nacional e cria uma tensão sobre os limites da cidadania. A segurança interna está ligada agora à emergência (ou não) de um sentimento de cidadania europeia que transcenda as fronteiras nacionais, gerando respostas divergentes dos grupos sociais em relação à atuação de uma cidadania europeia sobre a vida nacional. Os discursos sobre uma Europa política e suas conseqüências continuam sendo contraditórios, complicando a questão do rompimento do modelo de Estado-nação, assim como a dificuldade em se afastar dele.

---

<sup>34</sup> A extensão dos direitos de uma cidadania europeia para os nacionais de terceiros países na União Europeia não foi incluída na nova categoria de cidadania. Mas, desde a sua concepção, alguns políticos e comentaristas têm pedido a extensão da cidadania europeia para os residentes permanentes. O Tratado de Maastricht (artigos 8d e 138e) prevê que as reclamações feitas à União venham de qualquer pessoa, independente de sua nacionalidade, que resida em um Estado membro, estendendo essa cidadania. No entanto, o artigo como um todo foi orientado para aumentar os direitos dos nacionais da União, mais do que estender a cidadania europeia para não-nacionais (Feldblum, 1998:253).

<sup>35</sup> Somente a Dinamarca, a Finlândia, a Irlanda, a Holanda e a Suécia optaram a conceder o direito de voto em eleições municipais aos imigrantes de terceiros países que tenham um visto de residência. Em Portugal, esse direito é condicionado, como analisaremos adiante, ao princípio de reciprocidade.

Mesmo com o acirramento das fronteiras externas, restringindo a chegada de imigrantes de terceiros países ao território europeu, permanecem os problemas internos sobre a concepção de uma cidadania europeia e sua relação com as comunidades imigrantes já estabelecidas. De fato, cada Estado-membro pode definir como garantir a cidadania aos não-nacionais, o que varia conforme a história e a formação de cada Estado e de cada nação. Isso envolve direitos que os outros Estados membros podem não estar dispostos a dar para indivíduos provenientes de terceiros países. Se os Estados relutam em conceder a cidadania às populações imigrantes – com reflexos em termos culturais e econômicos, políticos e sociais – as populações imigrantes têm cada vez mais buscado espaço nos países de destino, não só pela conquista de uma nacionalidade que garanta o direito de trabalhar na União Europeia, mas também por motivações familiares, culturais ou políticas. As reivindicações dos direitos para grupos imigrantes permanecem e acendem a questão da harmonização das políticas de integração no nível europeu.

Esse ponto não tem passado despercebido pelas instituições da União. Como já ressaltado, a partir da reunião de Tampere houve uma preocupação maior com a aproximação da situação legal de nacionais de terceiros países com aqueles desfrutados pelos cidadãos europeus, o que coloca em questão as possibilidades a longo prazo da aquisição da nacionalidade de um Estado membro. Foi nesse sentido que a França, o Reino Unido e a Alemanha declararam que a aquisição da nacionalidade era o caminho para reparar uma inserção incompleta mais do que uma cidadania meramente europeizada, que poderia diminuir o papel das leis de nacionalidade dos Estados (Geddes, 2003: 145). As leis de nacionalidade, como já dito, não foram comunitarizadas e se mantêm dentro da competência dos Estados, mas parecem caminhar para uma clara convergência.<sup>36</sup> Não por acaso, essa alternativa levanta menos polêmica do que a harmonização de uma política migratória num âmbito europeu. Se, por um lado, os Estados membros parecem temer em delegar completamente a uma instituição supranacional o poder de quem pode ou não entrar e permanecer em seu território, as convergências mais notáveis entre os Estados se produzem no domínio mais sensível sobre o plano da soberania: aquele do acesso à nacionalidade dos Estados-membros (Tandonnet, 2001: 190). Um dos aspectos que mais se ressaltam na interação democrática na

União Européia, assim, é o reconhecimento da dupla cidadania como forma de garantir a integração dos imigrantes. Curiosamente, a nacionalidade – que se julgava entrar em declínio com a globalização – ganha novo fôlego ao ser valorizada como garantia da livre circulação após Schengen.

### 3.2.3

#### **Relação entre dupla nacionalidade e cidadania européia**

A questão da dupla cidadania no caso europeu torna-se especialmente emblemática após a criação de uma cidadania européia. Entre os cidadãos dos Estados-membros, a dupla cidadania perde importância com essa cidadania européia que permite a livre-circulação e assegura uma série de direitos civis, sociais e alguns políticos, mas, no que diz respeito ao acesso à dupla cidadania de indivíduos com uma história recente de imigração, ela expressa uma garantia ligada a um direito não mais relacionado aos direitos dos povos, mas sim das pessoas. Se, após a Segunda Guerra, a Europa foi pioneira em adotar regras contra a dupla nacionalidade, hoje em dia ela faz justamente o caminho inverso, demonstrando as mudanças da ordem internacional por meio de práticas individuais.

O projeto europeu combina uma remoção e uma construção de fronteiras. Do mesmo modo que a União busca uma área sem fronteiras internas onde o seu povo possa circular livremente, há uma restrição nas formas de migração definidas como indesejáveis pelos Estados membros. Estes, como já visto, desafiaram as visões tradicionais e passam a ceder, gradualmente, seu poder de decisão em importantes aspectos relacionados aos temas migratórios. Ao mesmo tempo, eles se afastaram de um projeto pós-nacionalista universal, porque, ao reconstruírem fronteiras por meio do processo de integração, criaram formas de pertencimento e ligação por meio de uma cidadania ancorada na economia (Geddes, 2003: 147). Mas, como salientado anteriormente, é preciso não esquecer que a cidadania é um processo e, enquanto tal, pode responder aos novos desafios trazidos para a integração dentro do espaço comunitário. A admissão cada vez maior da dupla cidadania nas leis de nacionalidade dos Estados europeus abre um precedente para que os indivíduos com laços históricos com terceiros países,

---

<sup>36</sup> Esse ponto será melhor explorado no quarto capítulo.

anteriores ou concomitantes, ao processo de integração venham a tornar a delimitação dessas fronteiras européias uma tarefa ainda mais complexa.

Para se entender de que forma a dupla cidadania vem se inserindo nas mudanças das leis dos Estados europeus, deve-se lembrar que a cidadania européia tem-se apoiado no fundamento dos direitos humanos. Há a disseminação da imagem de uma Europa que combate a discriminação ancorada nesses direitos por meio da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Luxemburgo e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em Strasbourg. As instituições da União têm-se engajado firmemente nesse discurso anti-discriminação. Em 1986, a Comissão, o Conselho e o Parlamento fizeram uma declaração em comum contra o racismo e a xenofobia. O ano de 1997 foi declarado como o do combate ao racismo. E no próprio Tratado de Amsterdã o artigo 6 enfatiza a luta contra as discriminações fundamentadas sobre gênero, religião, deficiência física, raça, etnia, idade, preferência sexual ou nacionalidade. Por meio da delegação de poder a suas instituições, a União Européia, assim, apresenta um novo campo de estratégias para reformular as noções de pertencimento e cidadania. A legislação européia cria novas possibilidades para que grupos que representam os interesses dos migrantes e grupos minoritários possam ter acesso a recursos materiais e simbólicos no nível europeu e, assim, possam eles pressionar para uma inclusão no nível doméstico (Bertossi, 2001: 142; Geddes, 2003: 147).

No entanto, a defesa dos direitos humanos não garantiu para os imigrantes, inicialmente, a aquisição da nacionalidade de um Estado membro com a manutenção da nacionalidade de origem. Nesse caso, o Conselho da Europa possuiu papel de destaque. Em um primeiro momento, grande parte dos países assinou por meio dessa organização um acordo multilateral - a Convenção sobre a Redução de Casos de Múltipla Nacionalidade, de 1963 - a fim de minimizar a ocorrência da dupla cidadania, que não era vista de forma positiva, ajudando a criar, segundo Koslowsky, “um regime de manutenção dos limites demográficos”.<sup>37</sup> Conjuntamente com outras convenções multilaterais sobre a

---

<sup>37</sup> Segundo a Convenção sobre a Redução de Casos de Múltipla Nacionalidade e sobre as Obrigações Militares nos Casos de Múltipla Nacionalidade, os nacionais das partes contratantes que fossem maiores de idade e tivessem, por livre vontade, adquirido uma nova nacionalidade por naturalização, opção ou reaquisição, deveria renunciar à sua nacionalidade anterior, não devendo ser autorizado a mantê-la. Já as pessoas que tivessem adquirido duas ou mais nacionalidades das partes contratantes, deveriam prestar serviço militar em apenas uma delas. Essa cláusula exigia,

apatridia e a dupla cidadania, ela passou a legitimar as competências das regras que delimitavam as fronteiras geográficas e a resolver os conflitos dos casos remanescentes.<sup>38</sup> Tal regime ocorreu como uma maneira dos Estados delimitarem suas fronteiras juridicamente através de sua população, o que incluía, também, a dimensão da segurança atrelada ao problema de múltiplas lealdades (Koslowski, 2001: 205-207).

Gradualmente, porém, a tendência em torno de um crescimento na tolerância da dupla cidadania passou a ser estimulada não só pela integração europeia, mas também por fatores externos como as estruturas de segurança da OTAN, o fim da Guerra Fria e o declínio do alistamento militar. Embora as normas criadas para diminuir os casos de dupla cidadania tenham sido desenvolvidas em um nível europeu, no início da década de 90 o número crescente de imigrantes, principalmente originários de terceiros países, as colocou em xeque. Um exemplo disso é que, nos últimos anos, o próprio Conselho da Europa passou a dar mais enfoque sobre os direitos das minorias (Checkel, 1999: 12). As leis de nacionalidade em transformação, as interpretações diferentes dos tratados e as práticas administrativas contraditórias por parte dos Estados europeus ilustraram uma mudança na postura dos Estados em relação aos duplos cidadãos (Koslowski, 2003: 2).

Tendo em vista a crise desse regime de manutenção de fronteiras, em 1997 foi adotada uma nova “Convenção Europeia sobre Nacionalidade” pelo Conselho da Europa, dando aos Estados a permissão de admitir ou não a dupla cidadania, requerendo ou não a sua renúncia (e assumindo, assim, uma posição neutra – para não dizer favorável - em relação à dupla cidadania) (Killerby, 1998: 31; Checkel, 1999: 12; Silva, 2004: 87). Um dos pontos de destaque dessa Convenção diz

---

por sua vez, o estabelecimento de um acordo entre as partes contratantes para definir a sua aplicabilidade.

<sup>38</sup> Mesmo antes, desde a metade do século XIX, uma série de tratados bilaterais acumulava normas contra a dupla nacionalidade no direito internacional corrente. Em 1925 a Liga das Nações iniciou o projeto de codificar as regras internacionais ao organizar uma Conferência Internacional de Codificação. Com os contínuos conflitos suscitados pela Primeira Guerra Mundial, a questão da regulação da nacionalidade tornou-se um dos três principais itens explorados pela delegação dos Estados Unidos para realizar uma convenção com regras minimizando a dupla nacionalidade. A conferência produziu a Convenção de Haia de 1930 sobre Certas Questões Relacionadas às Leis de Nacionalidade que, curiosamente, não foi ratificada pelos Estados Unidos, por este país não aceitar que a nacionalidade de uma mulher fosse determinada pela do marido. Após a Segunda Guerra Mundial, a ONU organizou uma Convenção sobre Pessoas Apátridas em 1954 e uma Convenção sobre a Redução da Apatridia em 1961. A maior parte da cooperação internacional do pós-guerra

respeito ao estímulo para que os países facilitem a naturalização dos indivíduos legalmente presentes em seu território, estabelecendo para isso um prazo de residência não superior a 10 anos (segundo o item 3 do artigo 6º). Já no que concerne diretamente à dupla cidadania, ficou acordado que os Estados não podem impedir os menores de reter as diferentes cidadanias adquiridas no seu nascimento, o mesmo sendo dito para os que obtiveram uma nova nacionalidade pelo casamento. Por outro lado, determinou-se, no artigo 15º, que cabe aos Estados decidir se os indivíduos que adquiriram a sua nacionalidade devem conservar ou perder a nacionalidade anterior. Logo, o problema de saber se a aquisição de uma cidadania implica a perda de outra deixou de ser tratada como objeto de preocupação internacional para se tornar uma questão doméstica, dependente da orientação política assumida por cada um dos Estados (Silva, 2004: 89). É preciso, porém, ter-se em consideração que a convenção não anulou os compromentimentos do tratado de 1963, de forma que, hoje em dia, muitos Estados ainda sustentam a proibição da dupla cidadania em suas leis e a maior parte dos Estados da União Européia ainda solicita a renúncia da primeira nacionalidade após a naturalização (Koslowski, 2003:11-12).

O incentivo a uma permissão da dupla cidadania pelo Conselho da Europa se harmoniza, ainda assim, com a defesa dos direitos humanos, os quais fazem parte da própria idéia de cidadania européia. As implicações dessas duas esferas de cidadania não podem passar despercebidas. Após a criação da cidadania européia, fica claro que a lei de nacionalidade de um Estado membro afetará os demais, dada a possibilidade aos nacionais de um Estado membro de residir em outro Estado membro. Paralelamente, a Convenção Européia sobre Nacionalidade contém um número de provisões relacionado aos residentes habituais – especialmente no que se refere à naturalização (Killerby, 1998: 33). O ajustamento da lei de nacionalidade ao critério de residência pode não ser considerado, portanto, meramente como algo interno. Ao reposicionar os laços nacionais em critérios como a residência adquirida, os Estados europeus deslocam, consecutivamente, a noção de residência, fazendo com que ela possa se tornar um novo fundamento para a distribuição da cidadania no nível europeu (Bertossi, 2001: 149).

---

para reduzir a dupla nacionalidade, no entanto, ficou restrita a termos regionais, como a Convenção sobre a Redução de Casos de Múltipla Nacionalidade (Koslowski, 2003: 5-6).

A assimetria entre a residência e a nacionalidade contém, no entanto, uma contradição formal. Uma vez que em sociedades liberais torna-se cada vez mais fácil obter a nacionalidade, por que deveriam se criar novos mecanismos para incorporar os estrangeiros, principalmente por meio de uma cidadania política e de novas esferas de ação? Afinal, uma convergência entre as leis de nacionalidade dos países europeus não demonstra que a própria nacionalidade tem fornecido respostas para o modo de incorporação dos imigrantes como membros permanentes? Já vimos no primeiro capítulo como o debate sobre a relação entre nacionalidade e cidadania tem gerado diferentes apostas teóricas no que diz respeito à União Européia. Porém, os desenvolvimentos aqui apontados como resultantes dos fluxos migratórios na globalização parecem deixar claro que a crítica a uma cidadania nacional como melhor forma para a realização da democracia apresenta sérios limites. Antes de mais nada, prevalece a questão sobre a legitimidade de um *demos* que não inclui como cidadãos uma parcela considerável de sua população. Nesse sentido, ainda que a cidadania européia, nos moldes em que ela foi estabelecida, não demonstre inovações em seu caráter formal, pois se mantém atrelada à nacionalidade dos Estados membros, ela abre a perspectiva para novas normas que constituem recursos inéditos para uma reformulação da cidadania (Bertossi, 2001: 161).

Diante das complexidades trazidas pelos fluxos migratórios intra-União e proveniente de terceiros países, passou-se a questionar o papel da residência como avaliação normativa à forma nacional de democracia. A residência nega o papel incondicional dado ao estabelecimento de fronteiras a partir dos critérios do nacionalismo político, uma vez que a distribuição da cidadania política não é orientada “culturalmente” para privilegiar mais algumas populações do que outras. Mas é necessário reconhecer que, se a regra de exclusão no caso da nacionalidade se atém a questões de identidade por meio da diferença entre “nacionais” e “estrangeiros”, no caso da residência ela se estabelece por meio da diferença entre “nômades” e “sedentários”. Ambos o mecanismo tratam-se, como frisa Bertossi, de escolhas sobre as formas de se viver em conjunto (Bertossi, 2001: 160). Diante dos desafios trazidos com a diversidade cultural pelo processo de globalização, intensificados dentro da União Européia, no entanto, os limites do nacionalismo político se fazem sentir. Mesmo a incidência da dupla cidadania permite questionar quais desses duplos cidadãos realmente compartilham da vida

política na sociedade europeia. O critério da residência poderia fornecer a resposta para a questão de como resolver o dilema da igualdade com a diferença dentro da União Europeia. Conforme os direitos dos residentes habituais cresçam – especialmente no caso dos cidadãos europeus – a necessidade, para certas categorias de pessoas, de obter a nacionalidade de seu país de residência irá decrescer (Killerby, 1998: 36). Em outras palavras, se internamente à União a nacionalidade perde sua força como forma de inclusão, ela se afirma como forma de exclusão para os que não podem fazer parte do mundo europeu e, de certa forma, se revaloriza.

É preciso, portanto, uma maior investigação de casos empíricos para detectar de que forma a dupla cidadania pode interferir no desenvolvimento da cidadania europeia. Se a percepção sobre a imigração influencia as leis de nacionalidade, como a percepção da União Europeia sobre o problema migratório afeta as leis de nacionalidade e, conseqüentemente a idéia da cidadania europeia? Isso implica uma maior incidência e admissão da dupla cidadania? A maior parte dos estudos sobre a relação entre cidadania, nacionalidade e imigração trata de abordagens centradas no Estado. Afinal, definir quem é um nacional é uma forma de delimitar suas fronteiras territoriais e ideológicas. Ora, uma vez que a definição do estrangeiro é justamente o critério para se delimitar a nacionalidade e a integração de imigrantes tem-se tornado um ponto crucial na modificação das leis de nacionalidade, é preciso também se questionar como a imagem da imigração no nível da União tem interferido nas leis de nacionalidade de cada Estado-membro. Esse passo é extremamente delicado, pois toca diretamente na questão da soberania estatal, tornando-se uma espécie de caixa de Pandora.<sup>39</sup> No entanto, o que se deve questionar aqui não é a aniquilação da nacionalidade em detrimento de uma cidadania europeia, mas de que forma o próprio conceito de nacionalidade tem sido reconstruído a partir dos moldes de uma cidadania europeia. Dentro desse quadro, os critérios para a permissão da dupla cidadania pelas leis dos Estados membros podem fornecer uma pista sobre o impacto da União Europeia na percepção dos estrangeiros. Os próprios critérios administrativos para conceder

---

<sup>39</sup> Afinal não se trata aqui meramente de abrir a caixa preta do Estado, mas ir ao campo dos valores protegidos pela idéia de nação, que ao estar relacionada a uma intersubjetividade pode não só liberar todos os “males” da humanidade, mas também a esperança.

a cidadania a imigrantes de terceiros países podem se tornar, nesse sentido, mais restritivos.

Por isso é preciso também considerar de que forma as relações entre imigração e nacionalidade devem também estar ligadas à fase do ciclo migratório. Uma análise dos países com uma história de imigração recente pode ser um importante elemento para verificar como a auto-percepção da imigração no âmbito da União Européia pode repercutir sobre a forma por que esses países passaram a criar suas políticas de integração e tratar dos casos de dupla nacionalidade. Do mesmo modo, é válido identificar como a história desses países lhes forneceu potencialidades para gerar respostas e novas compreensões nas suas preferências nacionais que repercutem sobre o processo de integração. É em busca da elucidação desses elementos que o próximo capítulo vai enfocar o caso de Portugal. Uma investigação do processo pelo qual a dupla cidadania tem sido permitida para os imigrantes de terceiros países em Portugal buscará ser uma contribuição para verificar não só como a nacionalidade dos Estados membros tem se relacionado com a cidadania européia, mas também para elucidar de que forma Estados que ocupam uma posição menor no jogo institucional refletem e reconstruem a percepção do problema migratório no âmbito da União Européia. Afinal, como ressalta Lahav, os europeus claramente herdaram uma experiência imigratória de outros países que fazem parte da União, o que reflete a “europeização” da questão migratória numa comunidade interdependente (Lahav, 2004: 145). Parte-se aqui do pressuposto que as leis de nacionalidade e a admissão da dupla cidadania podem revelar algumas crenças e valores relacionados à(s) identidade(s) de uma sociedade européia em transformação, nem sempre facilmente identificáveis.

### **3.3 Considerações finais**

Desde a década de 70, as migrações internacionais têm colocado uma série de questões sobre como os Estados e o processo de integração europeu podem e devem responder aos desafios trazidos pela diversidade com a globalização. As respostas até agora geradas não se reduzem às migrações internacionais como um todo, mas aos diferentes tipos de fluxos que assolaram e vêm assolando o

continente europeu desde então, segundo os seus devidos contextos sócio-econômicos. Os esforços dos Estados para controlar esses fluxos, especialmente daqueles considerados “indesejados”, no entanto, não têm e não podem ter cem por cento de êxito. A própria dinâmica do processo de globalização coloca os Estados frente a um movimento que tem suas raízes no próprio histórico europeu em relação aos povos de outros continentes.

Concomitantemente, a construção da União Européia permite um novo campo de ação para a tentativa de se construir uma política de imigração não mais centrada no Estado e uma nova forma de exercício da cidadania. A tarefa, no entanto, não é nada fácil e está longe de gerar uma transformação sem arrastar as marcas de um passado e de um presente ainda marcado pela atuação de interesses domésticos. A institucionalização da União Européia tem gerado uma nova lógica de exclusão, além daquela centrada no Estado-nação, que opõe a comunidade de cidadãos europeus àqueles que não são nacionais e, portanto, são imigrantes. Mas se ela reforça e reconstrói as lógicas de exclusão tradicionais, fornece também um novo campo para a barganha entre os atores envolvidos nas questões migratórias. Tanto para gerenciar os fluxos migratórios como para uma harmonização jurídica dos estrangeiros e da política de integração, a dimensão europeia torna-se um quadro de referência necessário (Withol de Wenden & Tinguy, 1995: 32). A politização e a securitização do tema migratório no âmbito da União Européia apontam que os interesses estatais ainda exercem um importante papel em ditar os rumos de uma política migratória comum. No entanto, as imagens das fronteiras e dos territórios não estão mais restritas àquelas colocadas pelo Estado-nação, mas são reterritorializadas no âmbito de uma Europa que se contrapõe a um mundo externo - especialmente aquele que diz respeito aos países menos desenvolvidos - por meio de uma cidadania europeia. Daí a tendência a uma política comunitária migratória cada vez mais restritiva aos imigrantes de terceiros países, em especial os que não contribuem com uma mão-de-obra especializada. Na realidade, uma maior europeização tem significado uma também crescente polarização. Internamente, a União luta por maior integração e reformula a relação entre cidadania e nacionalidade. Mas, por outro lado, há uma tendência a um recrudescimento das políticas migratórias, deixando cada vez mais claras as diferenças entre os cidadãos europeus e os “outros”, imigrantes de terceiros países.

Nesse processo centrípeto para os cidadãos/centrífugo para os imigrantes, as leis de nacionalidade abrem uma brecha, ao exprimirem uma convergência entre os Estados membros. Nela, duplos cidadãos provenientes de terceiros países têm a oportunidade de participar do processo exclusivista da cidadania européia, enquanto uma série de imigrantes são colocados à margem dos Estado de bem-estar e das benesses da livre circulação no mercado comum europeu. De um lado há os que constituem essa sociedade, de outro há os que desejam dela participar. A dupla cidadania é uma forma para aqueles que querem entrar driblar os expedientes das políticas migratórias européias, cada vez mais restritivas, e se verem diretamente inseridos nas sociedades de destino. Para quem reside há anos em um dos Estados membros da União, a aquisição da nacionalidade representa muitas vezes uma conquista e um reconhecimento por anos de participação econômica e social na sociedade de destino. Mas, para os que dispõem da nacionalidade por meio da ancestralidade, a dupla cidadania muitas vezes transforma-se simplesmente no passaporte que os separa da grande massa dos imigrantes indesejáveis.

## 4

### **Dupla Cidadania em Portugal: A Dialética entre a Relação com os Países Lusófonos e a Adesão à União Européia**

O oceano separou-me de mim  
enquanto me fui esquecendo nos  
séculos  
e eis-me presente  
reunindo em mim o espaço  
condensando o tempo

Na minha história  
existe o paradoxo do homem  
disperso

Agostinho Neto

Excluídos geograficamente da União Européia, centenas de indivíduos anualmente dão entrada aos seus pedidos de reconhecimento de nacionalidade em um dos consulados dos Estados membros da União Européia. Amparados na sua ancestralidade, vêm na nova nacionalidade não só um resgate de laços históricos familiares, mas também a possibilidade de ter acesso a um passaporte europeu. Paralelamente, imigrantes que residem por um longo tempo em seu país de destino também solicitam a naturalização ou reivindicam uma nacionalidade originária para seus filhos. O acesso à dupla cidadania permitido por grande parte dos Estados membros da União Européia repercute as conseqüências do processo de globalização, onde os Estados-nações têm sido obrigados a rever suas prerrogativas na consideração do que é um cidadão. Confrontados com os desafios do pluralismo cultural resultante dos fluxos migratórios, eles têm admitido, ainda que com restrições, práticas que, até então, eram consideradas como uma possível ameaça à segurança nacional.

Para se examinar as reais implicações da relação entre dupla cidadania e a cidadania européia é preciso considerar que o contexto da imigração na União Européia não deve ser separado de seus contextos nacionais. Não se pode esperar que os efeitos sobre os países europeus de imigração sejam os mesmos. Afinal, nem todos os países alcançaram o mesmo nível de desenvolvimento econômico no período pós-guerra, nem tampouco passaram por essas fases de maneira uniforme.

Na composição das comunidades estrangeiras, encontram-se frequentemente as ligações de caráter histórico ou geográfico entre os Estados membros e seus países de origem. Em prol dessa experiência, aqueles com maior tradição em imigração buscam exportar suas idéias políticas e práticas para os novos países de destino. As políticas de imigração do Sul da Europa, nesse sentido, têm sido especialmente influenciadas pelos compromissos adquiridos na adesão ao processo de integração, do mesmo modo que os países do Leste Europeu tiveram ou terão que aderir aos pré-requisitos de segurança interna, asilo e imigração para garantir a sua admissão (Geddes, 2003: 25; 128; Lahav, 2004: 30-31).

O presente capítulo examinará de que forma Portugal tem conciliado a concepção da cidadania europeia com a concessão da dupla cidadania, especialmente para cidadãos provenientes de países lusófonos. Uma investigação acerca da dupla cidadania nesse país, em especial, torna-se elucidativa a respeito da situação de imigrantes de terceiros países na União Europeia por três razões. Em primeiro lugar, o fato de Portugal se manter como país de emigração, ao mesmo tempo em que se torna alvo das imigrações, permite verificar em que medida essa dúbia relação afeta o tratamento aos fluxos migratórios. Em segundo lugar, como país do Sul da Europa, sua localização geopolítica e sua posição periférica dentro da União Europeia podem revelar de que modo a percepção criada no nível institucional da União atua diretamente sobre a condução de sua política migratória e das transformações da lei de nacionalidade. A transferência do debate migratório para o nível institucional da União torna imprescindível, assim, indagar as limitações das relações privilegiadas de Portugal com suas ex-colônias, ou mesmo a sua maleabilidade. Por fim, a incidência da dupla cidadania em Portugal permite refletir como relações de cunho histórico, cultural e familiar fazem com que os indivíduos venham a reconstruir suas identidades em redes de interação muito mais complexas que o espaço tradicional do Estado-nação, fazendo com que a cidadania - inicialmente nacional -, ganhe novas tonalidades com o processo de integração.

#### 4.1 Os fluxos migratórios para Portugal após a descolonização

Portugal, assim como outros países do Sul da Europa – Itália, Grécia e Espanha –, tem um longo passado de emigração. Após a década de 80, no entanto, novos fluxos fizeram com que o país passasse também a ser considerado um país de imigração. As causas para esse novo capítulo na história de migração portuguesa podem ser encontradas no declínio do crescimento demográfico e no desenvolvimento do país, principalmente após a sua entrada na União Européia. O Estado, nesse ínterim, teve que se adaptar à nova realidade através de instrumentos institucionais que anteviessem os problemas suscitados não só pela entrada desses fluxos, mas pela sua integração. Esse último elemento, porém, só passa a fazer parte da política migratória a partir da metade da década de 90, quando os grupos imigrantes já estabelecidos passaram a colocar os dilemas das diferenças culturais ao país, que pouco a pouco também convergia nas prerrogativas de uma política migratória comum com a União.<sup>1</sup>

A forma de tratamento à imigração em Portugal faz com que alguns autores a considerem como bastante diferenciada de outros países da Europa, em especial, dos outros países do Sul, tal qual Espanha e Itália, onde o tema de imigração adquiriu conotações políticas mais fortes. Segundo Fernando Machado, o caso português pode ser caracterizado como um caso de consenso nas questões essenciais, que se refletiu nas medidas institucionais, dominado pelo discurso de integração, inclusive entre a elite política, tanto da esquerda como da direita. Isso demonstraria o contraponto português na Europa do Sul em relação à Itália e Espanha, marcadas pelo discurso securitário – a ponto de permitir ao autor afirmar que os estrangeiros de Portugal “são menos estrangeiros do que os outros” (Machado, 2005: 112-113). Mas será que a política migratória portuguesa realmente se distingue da dos demais países da União Européia?

---

<sup>1</sup> Muitos autores visualizam uma “virada” na política migratória com a chegada ao poder do Partido Socialista em 1995, a partir da qual o campo da política imigratória se consolida, sendo marcada por uma regulamentação institucional (Dupraz & Vieira, 1999; Machado, 2005). Ainda que seja importante considerar a influência dos programas partidários na realização da política migratória portuguesa, considera-se aqui que os fluxos trazidos pela globalização e a discussão sobre a imigração de terceiros países no âmbito da União Européia foram elementos fundamentais na construção de uma resposta institucional do Estado português.

Como foi analisado no capítulo anterior, uma das características do discurso da União Européia em relação à imigração é tratá-la como um problema de segurança. Entretanto, é preciso não esquecer que a ênfase na integração dos imigrantes é também uma das prerrogativas da União, relacionada principalmente à defesa dos direitos humanos, um dos princípios fundamentais da União. Essa tensão é constitutiva da própria Europa: a Europa controladora de fronteiras externas e a Europa que respeita os direitos humanos e promove a democracia. Ao mesmo tempo em que Portugal, com a sua participação no livre mercado e no espaço de livre circulação, forneceu um movimento emigratório “artificialmente complementar” rumo aos países mais desenvolvidos com a sua entrada na União Européia, ele se tornou um novo alvo de imigração, não só de suas ex-colônias como de novos fluxos de origens diversas.<sup>2</sup> Do mesmo modo, a partir da década de 80 muitos países do Leste – como a Polônia, a República Tcheca e a Hungria – ao vivenciarem um crescimento na sua economia e no mercado de empregos, passaram a manter não só suas populações nacionais, mas se tornaram alvo de imigração de outros países do Leste – mais exatamente russos e ucranianos (Tandonnet, 2001: 66). Os países que entraram na União Européia, passaram, desde então, a desempenhar o papel de barreira desses fluxos migratórios, impedindo a sua entrada rumo à Europa Ocidental. Assim, se os Estados no Norte da Europa se esforçaram para rever suas legislações a fim de construir uma política migratória comum no nível da União Européia, os Estados do Sul e do Leste tiveram que, antes de mais nada, elaborar uma (Ramos, 2004: 114). Se há uma particularidade no caso português, no entanto, ela está no tratamento diferenciado garantido aos imigrantes provenientes de países lusófonos. A experiência em Portugal de dissociação entre nacionalidade e cidadania se manifestou por meio de uma relação entre afinidade e reciprocidade com suas ex-colônias (Bertossi, 2001: 171). A proximidade cultural e histórica permitiu, nesse caso, fundar um mecanismo de distribuição da cidadania sobre a reciprocidade, como no Tratado de Cooperação, Amizade e Consulta firmado com o Brasil, ao mesmo tempo em que tratou de facilitar a aquisição da nacionalidade pelos

---

<sup>2</sup> Esse clima artificial de complementaridade ocorre porque parece que os trabalhadores imigrantes em Portugal estão preenchendo as vagas deixadas pelos trabalhadores nacionais de Portugal. No entanto, é preciso lembrar que há um desajustamento entre a emigração e a imigração em Portugal, uma vez que a primeira tem caráter majoritariamente temporário, enquanto a segunda apresenta um caráter permanente da entrada de trabalhadores estrangeiros (Baganha, 2002: 152).

imigrantes desses países. O debate sobre a política migratória em Portugal vem expressando, assim, a dialética entre a integração europeia dentro do espaço Schengen e a tradição portuguesa de abertura ao mundo.

#### 4.1.1

##### **Portugal: país de emigração e imigração**

Ao longo de toda a sua história, Portugal foi visto como um país de emigração, tendo em vista seu passado colonizador e a presença de comunidades portuguesas em várias partes do globo. Atualmente, persistem certos fluxos de emigração, em direção a países mais ricos da Europa e da América do Norte. Nos movimentos intra-União Europeia, de modo específico, os migrantes portugueses estabeleceram uma lógica de dupla residência, caracterizando verdadeiramente uma mobilidade transnacional (Baganha, 2002: 151; Ramos, 2004: 111).<sup>3</sup> Porém, a continuidade da emigração foi acompanhada desde a descolonização pelo crescente movimento de entrada de estrangeiros. Acompanhando a tendência dos demais países do Sul da Europa, é somente nos anos 80 que Portugal se descobre como terra de imigração. Com a perda de territórios da África após anos de guerras coloniais, houve o abandono dos fluxos migratórios inter-regionais. Em compensação, o país passou a receber um fluxo de imigrantes, muitos dos quais não possuíam com ele nem ligações históricas, nem culturais.

Anteriormente, durante o Estado Novo - o regime ditatorial de Salazar e Caetano -, a insistência em manter os territórios coloniais, enquanto os outros países europeus se engajavam em promover a descolonização, deixou Portugal em uma posição de isolamento na cena internacional.<sup>4</sup> Ao longo da década de 60, a

---

<sup>3</sup> Questões sobre por que existem redes de migração que ligam determinados países (e, em muitos casos, determinadas regiões desses países ou cidades) a outros durante um longo período de tempo constituem um tema central do estudo das migrações internacionais. Fatores de atração e repulsão têm sido situados dentro dos contextos das ligações entre os países de origem e de destino juntamente com a o desenvolvimento e a consolidação resultantes das redes migratórias (Portes, 1995). Esse movimento não necessariamente levou a uma ida sem volta. As ligações entre os países de origem e de destino puderam ser mantidas e desenvolvidas com a emergência de comunidades transnacionais (Geddes, 2003: 15). Esse é o caso, por exemplo, da migração de portugueses para a França e Luxemburgo, divididos entre o seu país de origem e a comunidade de destino.

<sup>4</sup> É preciso, no entanto, considerar que as elites e o aparelho do Estado não podem ser tratados como um bloco monolítico. Durante a década de 60 e 70 Portugal começou a sair lentamente de seu passado autárquico salazarista rumo a uma maior modernização, no que a emigração portuguesa teve uma atuação fundamental, principalmente por meio das remessas enviadas pelos emigrantes – correspondentes a 15% do PIB (Pereira, 2004: 16).

imigração em Portugal se manteve praticamente estável, com pequenas oscilações. Na segunda metade da década de 60 e no início da década de 70 houve um ligeiro aumento no número de imigrantes devido à aceleração da industrialização e da internacionalização. No entanto, a imigração do trabalho permanecia num quadro legislativo restrito, onde só excepcionalmente foi admitida a presença de trabalhadores migrantes (Pires, 2003: 121). Ao regime democrático ficou a missão de sair desse isolamento, devido principalmente à inserção de Portugal no processo de integração europeu. Essa alternativa, entretanto, teve como contrapartida o fechamento em relação ao mundo não-europeu, o que terminou por contradizer o próprio objetivo inicial de Portugal em relação a essa questão (Dupraz & Vieira, 1999: 44-45). Primeiramente, as medidas adotadas por Portugal foram consoantes com o caráter restritivo da política migratória europeia que buscava limitar a entrada de novos trabalhadores imigrantes e promover o retorno dos ilegais. A questão da integração dos imigrantes já estabelecidos foi pouco tratada até os anos de 1995 e 1996, quando finalmente se desenvolveu uma política de imigração.<sup>5</sup>

Dentro desse quadro, o aumento da imigração em Portugal é o resultado, como explicitam Baganha e Pereira Ramos, do esvaziamento progressivo das reservas internas de mão-de-obra num contexto de crescimento econômico e, ao mesmo tempo, dos fatores internos aos países de origem dos imigrantes. Mas é também fruto da persistência da emigração portuguesa, especialmente em direção a outros países membros da União Europeia, que busca empregos melhor remunerados no exterior, deixando em seu país as vagas para os imigrantes (Baganha, 2002: 149-151; Ramos, 2004: 113).<sup>6</sup> Somam-se ainda como fator de

---

<sup>5</sup> A mobilização em torno da integração dos imigrantes era, até então, promovida por outros atores em âmbito doméstico: a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - uma das principais centrais sindicais do país -, instituições religiosas e associações comunitárias. Eles tiveram um papel importante em regularizar a situação administrativa de indivíduos originários de antigas colônias que haviam chegado ao território português antes de 1975, além de atuar sobre questões como educação, formação de favelas, cidadania, racismo e exclusão social (Dupraz & Vieira, 1999: 42).

<sup>6</sup> Segundo o Instituto Nacional de Estatística, grande parte dessa emigração destina-se principalmente para a França, a Suíça e o Reino Unido, e em segundo plano para a Alemanha, a Espanha e Luxemburgo. Dentre esses países, o único que se caracteriza por um número maior de permanentes do que temporários é o Reino Unido. Grande parte desse fluxo é constituída por trabalhadores não-qualificados, que possuem, em sua maior parte, apenas o ensino básico (Instituto Nacional de Estatística, 2004). Pereira Ramos, no entanto, chama a atenção para o número crescente de diplomados desempregados em Portugal que migram – mesmo que temporariamente – para outros países dentro da União, assim como para o Brasil. Isso delimitaria uma tendência a uma emigração qualificada ignorada pelo INE, demonstrando o início de um *brain drain* (Ramos,

atração os indicadores demográficos, que demonstram um envelhecimento da população, além de um baixo nível de mortalidade infantil e de fecundidade. De fato, Portugal tem, nas últimas décadas, apresentado visíveis modificações demográficas que o tem aproximado dos outros países europeus, afastando-o rapidamente de seu passado recente (Rosa *et al*, 2004: 26).<sup>7</sup> A sua transformação em um país de imigração, desde o fim da colonização, pode ser percebida pelo aumento do número de estrangeiros residentes legais nas últimas décadas. Se em 1981 eram registradas 54.414 pessoas com esse estatuto, em 2005 esse número é contabilizado como 276.460 (ver figura 1 no anexo). Estima-se, atualmente, o percentual de população estrangeira em Portugal em 4% da população total, embora esse dado se refira somente àqueles que estão legalizados, o que permite prever que esse número seja maior em decorrência da presença considerável de ilegais (OCDE, 2006). No que diz respeito à sua constituição, além da consolidação da imigração africana, grande parte desse fluxo passou a ser formado por brasileiros e europeus – estes, principalmente, provenientes do Leste (ver figura 2 do anexo).

A presença desses novos fluxos de imigrantes e a persistência da emigração em Portugal permite, desse modo, constatar que, dependendo do foco sobre o espaço regional, Portugal pode ser caracterizado tanto como um país central como periférico no mundo. A partir da década de 80, Portugal passa a ocupar, no que diz respeito às migrações, uma posição central em relação aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) – antigas províncias ultramarinas de Portugal na África - e uma posição periférica em relação à União Européia (Baganha, 2002: 152; Pires, 2003: 147; Ramos, 2004: 120). Os nacionais dos países membros da União Européia, com níveis elevados de qualificação, passaram, em muitos casos temporariamente, a se instalar em

---

2004: 124). As facilidades dos meios de transporte com a condição de mobilidade permitida pela cidadania européia tornam, assim, a dupla residência e o movimento de ida e vinda uma constante da emigração portuguesa na Europa.

<sup>7</sup> Segundo Rosa *et al*, enquanto no início da década de 60 a renovação de gerações se encontrava plenamente assegurada (estimava-se uma média de 3,2 de filhos por mulher), em 2001 a substituição de geração já não estava garantida (a média ficou em 1,5 filhos por mulher). E se no início da década de 60 o número de jovens (com menos de 15 anos) era de 2 milhões 592 mil e o de idosos 709 mil, em 2001 essa estimativa é invertida, contando-se na população portuguesa 1 milhão 657 mil jovens e um número de idosos de 1 milhão 693 mil. Assim, como em outros países da Europa, a dinâmica natural da população de Portugal encontra-se cada vez mais fraca, enquanto o envelhecimento assume força e o componente dos saldos migratórios externos passa a ser a imigração (Rosa *et al*, 2004: 26-27).

Portugal, da mesma forma que os trabalhadores desqualificados portugueses passaram a emigrar para esses mesmos países (Baganha, 2002: 149-150). Após a criação do espaço Schengen, a mobilidade entre os países membros foi, como vimos, facilitada, dando novo impulso à emigração portuguesa. Ao mesmo tempo, Portugal passou a ser alvo de trabalhadores desqualificados provenientes dos PALOP, enquanto uma parte dos trabalhadores qualificados portugueses também começou a se dirigir para esses países. O país se beneficiava, naquele momento, da participação no mercado único, tendo um aumento significativo dos fundos de solidariedade e na adoção de políticas de coesão e convergência, com o objetivo de atingir os mesmos níveis de desenvolvimento do conjunto dos Estados membros (Gaspar, 2000: 360). A presença desse investimento estrangeiro da União Européia permite compreender o porquê desse movimento intra-europeu, atraindo a imigração de trabalhadores altamente qualificados da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, ao passo que aos imigrantes do PALOP restava o uso de sua mão-de-obra sem qualificação, especialmente na construção civil, já que o investimento dos fundos comunitários em Portugal levou à necessidade de uma mão-de-obra desqualificada para a construção de sua infra-estrutura (Pires, 2003: 149-150).<sup>8</sup> Se em outros países europeus esses padrões de divisão internacional do trabalho ocorreram de forma seqüencial ao longo da história, Portugal os aglutinou através das migrações por meio dessa dúbia posição.<sup>9</sup>

As condições trazidas pela participação de Portugal à União Européia atuaram, portanto, não somente sobre a emigração portuguesa como sobre a imigração. A elaboração e a implantação de uma legislação sobre a imigração foram condicionadas pela entrada de Portugal na Comunidade Econômica Européia em 1986, especialmente após à adesão ao espaço Schengen em 1991. A necessidade econômica de Portugal de trabalhadores com baixa qualificação fez com que o país recorresse à mão-de-obra legalizada de trabalhadores

---

<sup>8</sup> Os setores de construção e de obras públicas em grande parte dependem da mão-de-obra imigrante. Mais recentemente os setores de serviços pessoais, empregados domésticos, hotelaria, turismo e comércio também passaram a contar com uma forte presença de imigrantes. Mesmo áreas de atividade onde a imigração raramente se encontrava, como na indústria de transformação e na agricultura, têm contado com estrangeiros, levando a uma diversificação das regiões do país atingidas por esses fluxos (Machado, 2005: 110).

<sup>9</sup> É preciso, no entanto, considerar que se inicialmente a imigração em Portugal, junto à retomada da emigração portuguesa para outros países mais desenvolvidos, permitiu contrariar tendências inflacionárias da economia – ao substituir os trabalhadores portugueses por mão-de-obra imigrante mal remunerada – (Pires, 2003: 150) agora a situação parece ter se agravado, uma vez que o crescimento da economia portuguesa tem sido bem mais restrito nos últimos anos.

estrangeiros.<sup>10</sup> Mas, inevitavelmente, passou a existir também uma mão-de-obra ilegal, grande parte proveniente dos países do Leste Europeu - em virtude da derrocada do regime político e econômico da extinta União Soviética - tendo como alvo os Estados membros da União Européia, o que incluiu Portugal. Nesse mesmo período, assistiu-se a um aumento da comunidade chinesa - após a passagem de Macau à administração chinesa - e da comunidade indiana, além de um crescimento do fluxo de brasileiros e dos indivíduos dos PALOP (Ramos, 2004: 128- 129).<sup>11</sup>

Nesse contexto, a política migratória desenvolvida em Portugal seguiu as prioridades estabelecidas pelo debate europeu acerca das políticas migratórias pós-Schengen e passou a dar ênfase à regulamentação do Estado para favorecer a migração legal e para controlar e impedir a imigração ilegal. Até metade da década de 90 o tratamento dispensado pelo governo português à imigração esteve relacionado às diretrizes da União Européia e a adesão do país ao acordo Schengen, bem como à segurança interna (Pires, 2003: 156; Machado, 2005: 115). Com a entrada em vigor dos Acordos Schengen em 1º de janeiro de 1993, Portugal deveria prestar conta aos outros membros europeus das medidas de segurança no que dizia respeito à circulação de estrangeiros e ao controle de fronteiras. Foi assim que, em 1992, tendo em vista a experiência de outros países do Sul da Europa – Espanha e Itália -, Portugal optou por instaurar o primeiro processo de regularização de imigrantes ilegais por meio do decreto nº 212/92. Como condição para a legalização ficou estabelecido que, uma vez que não possuíam existência legal, os clandestinos deveriam provar que tinham uma renda

---

<sup>10</sup> Segundo Baganha, com as atuais restrições impostas aos imigrantes de terceiros países, abriu-se uma porta para a contratação de mão-de-obra não-qualificada de países menos desenvolvidos dentro da União Européia. Esta situação mostrou-se favorável para empresários e empresas voltados para a subcontratação de mão-de-obra em regiões cujos custos do trabalho são menos elevados para a área da União Européia em que estes custos são mais elevados. Como a segurança social é paga pelo subcontratador nos país de origem, isso implica na transferência de responsabilidade dos agentes econômicos dos Estados de bem-estar para outros Estados em que a proteção e os benefícios do trabalhador são baixos. O resultado é a redistribuição do trabalho dentro da União Européia e, simultaneamente, uma diminuição do modelo social europeu (Baganha, 2002: 145-146).

<sup>11</sup> A imigração indiana – que envolve, na realidade, indivíduos provenientes de uma gama diferenciada de países como Índia, Paquistão, Bangladesh e até Moçambique – foi iniciada antes de 1975 por estudantes e funcionários da elite luso-goesa, mas tem se diversificado desde então. A partir da década de 90 esse fluxo vai apresentar características particulares como a inserção em pequenos negócios e a diversidade cultural, especialmente religiosa, em comparação com o restante da população portuguesa. Já a imigração chinesa, diferentemente da indiana em que os negócios são etnicamente diferenciados, é marcada pelo investimento em pequenas empresas com mão-de-obra principalmente familiar (Pires, 2003: 153).

própria ou um emprego remunerado que lhes garantisse o sustento. Também, não por acaso, o controle do fluxo passou a ser feito pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que teve suas atribuições e competências progressivamente alargadas.<sup>12</sup>

Em 1993, tanto uma lei sobre os estrangeiros como a ratificação do acordo Schengen foram discutidas pela Assembleia Nacional. Como reconhecem Dupraz e Vieira, essa iniciativa é bem significativa da escolha securitária concernente, nesse momento, com o desenvolvimento do debate europeu acerca de uma política migratória comum (Dupraz & Vieira, 1999: 40). A lei nº 59/93 instaurou, assim, um novo regime de entrada, residência, saída e expulsão para os estrangeiros.<sup>13</sup> Ela foi caracterizada por uma lógica de estreiteza da estada permanente de imigrantes e pela referência à reunificação familiar como algo sujeito ao arbítrio administrativo. Também foi fixado no decreto-lei nº 60/93 o tratamento específico da entrada e fixação dos estrangeiros provenientes da União Européia, incorporando os aspectos específicos dos Acordos Schengen.<sup>14</sup> Logo depois, a lei nº 70/93 definiu um novo regulamento para o direito de asilo, considerado extremamente restritivo por eliminar a concessão de asilo por razões humanitárias e permitir a revogação do direito de asilo sempre que as condições securitárias do país e a proteção da população por motivos sócio-econômicos assim o exigir. Essas medidas tentaram atuar sobre os dispositivos portugueses insuficientes para controlar os imigrantes não-nacionais dos Estados membros. E, conforme será visto adiante, a lei nº 25/94 sobre a nacionalidade seguiu esse mesmo caminho.

---

<sup>12</sup> Criado em 1976, o SEF teve sua autonomia consolidada em 1986, quando dispôs de um quadro administrativo próprio para a carreira de investigação e fiscalização, além de responder pelo controle das fronteiras (função, até então, compartilhada com a Guarda Fiscal). Em 1993, os inspetores de carreira passaram a receber o estatuto de policiais e a ter novas competências – como as da concessão da nacionalidade e do estatuto da igualdade de direitos – e tornaram-se os responsáveis pela parte portuguesa do SIS. Enfim, o SEF tornou-se o organismo de execução da política governamental relacionada à migração (Pires, 2003: 160).

<sup>13</sup> Essa lei trata-se, na realidade, de uma revisão do decreto-lei nº 264-B/81 que instituiu, em 1981, um regime de entrada, saída e permanência de estrangeiros. Em ambos os diplomas prevalece uma precariedade da condição do imigrante estrangeiro em Portugal. Seguindo a sua lógica, valem três tipos de vistos de autorização de residência: o primeiro, válido por um ano e renovável pelo mesmo período; o segundo válido por cinco anos e também renovável pelo mesmo período; e o vitalício, no qual eram exigidos vinte anos consecutivos de residência. Além disso, em ambas as leis a reunificação familiar é vista como uma possibilidade, mas não um direito. Entre as diferenças entre as duas leis, destacam-se à proliferação dos estatutos de entrada – quatro em 1981 e nove em 1993 - e o reforço do regime de expulsão – vinte e cinco artigos em 1993 contra quinze em 1981 (Pires, 2003: 158-159).

<sup>14</sup> Essa lei ampliou, de certa forma, o decreto-lei nº 267/87, de 1987, que estabelecia o regime de entrada, permanência e saída de nacionais de Estados membros da Comunidade Européia.

Com a chegada ao poder do Partido Socialista em 1995, que sucedeu ao Partido Social Democrata, a questão da imigração deixou de ocupar um lugar periférico na ação governativa.<sup>15</sup> Pela primeira vez, um programa de governo incluiu referências específicas sobre a imigração, analisada à luz da administração interna e das políticas sociais (Pires, 2003; Dupraz e Vieira, 1999). Dentro dessa nova configuração político-partidária, mas seguindo os rumos traçados pelo processo de integração europeu, foi reafirmada não só a localização das políticas de imigração nos planos de segurança (ênfatizando o controle de fronteiras externas à União Européia) como buscou-se assegurar políticas compensatórias das situações de exclusão (que reconheceriam nos imigrantes grupos em posição de vulnerabilidade social, garantindo os direitos sociais com base na residência, e não na nacionalidade).

Nesse momento, foi criado o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), diretamente atrelado ao gabinete do primeiro-ministro a fim de melhor gerenciar a integração das comunidades imigrantes, não mais restrita ao SEF.<sup>16</sup> Como resultado, as políticas sociais se generalizaram, tanto em termos dos domínios de ação como no número de pessoas atendidas. Além disso, em setembro de 1996, o direito de voto e elegibilidade sob condição de reciprocidade foi garantido aos residentes estrangeiros (lei nº 50/96)<sup>17</sup> e o fim do

---

<sup>15</sup> Durante a década de 80 até 1995, o governo era formado pela maioria parlamentar do Partido Social Democrata (PSD). De 1995 a 2001 o Partido Socialista foi quem governou, criando e adotando, assim, as principais medidas relacionadas a uma política imigratória. Em 2002 instaurase um governo de coalizão de centro-direita, formado pelo Partido Social Democrata e pelo Partido Popular. Com a saída do primeiro-ministro José Manuel Durão Barroso para assumir o cargo de presidente da Comissão Européia em 2004, e um interstício assumido pelo primeiro-ministro Santana Lopes, o governo voltou às mãos dos socialistas, atualmente sendo liderado pelo primeiro-ministro José Sócrates.

<sup>16</sup> O Alto Comissariado é responsável por promover, em permanente diálogo com as instituições públicas e privadas que trabalham com questões de migração, a melhoria das condições de existência dos imigrantes e das minorias étnicas, e sua inclusão na sociedade portuguesa, respeitando a sua identidade e cultura. Além de suas atividade no nível político, o Alto Comissariado também trabalha diretamente com os imigrantes e os membros das minorias étnicas, fornecendo serviços de aconselhamento para lidar principalmente com problemas legais e burocráticos.

<sup>17</sup> A Lei 50/96 de 04 de setembro permite aos nacionais europeus, cidadãos dos países de língua portuguesa com residência legal por mais de dois anos e outros estrangeiros com residência legal por mais de três anos votar em eleições locais. Beneficiaram-se dessa cláusula os cidadãos da União Européia, Brasil, Cabo Verde, Argentina, Israel, Noruega, Peru e Uruguai. Em 2001 essa lista foi ampliada para Chile, Estônia e Venezuela. Porém, os cidadãos dos dois países com uns dos maiores números de imigrantes – Angola e Guiné-Bissau - ficaram de fora justamente por seus países não possuírem acordos de reciprocidade com Portugal. Também, de acordo com a lei de 1996, nacionais dos países de língua portuguesa e outros estrangeiros podem se candidatar em eleições municipais, provado que eles têm quatro e cinco anos de residência legal no país,

estabelecimento das cotas de imigrantes impostas às empresas.<sup>18</sup> Da mesma forma, instituiu-se que as comunidades de imigrantes e associações de defesa de seus direitos poderiam constituir parte civil em caso de crime racista ou xenófobo. Também em 1996 a lei nº 17/96 abriu um novo período para a regularização de ilegais, que deveriam ter entrado no território português antes de 25 de março de 1995 – data da entrada em vigor dos acordos Schengen - legalizando a situação de vinte e oito mil pessoas, a maior parte proveniente dos PALOP. Mais uma vez, o princípio econômico de carência do mercado de trabalho se superpôs ao princípio político de controle das fronteiras (Machado, 2005: 125). Enquanto isso, a Assembleia da República votou um novo regime jurídico sobre asilo e refugiados, refletindo as resoluções da União Européia e da Convenção de Dublin no direito nacional.

Dois anos depois, em 1998, uma nova lei de imigração (nº 244/98), foi aprovada para tratar das mudanças do regime de entrada, fixação, saída e expulsão de estrangeiros. Nela foram introduzidas duas modificações que reverteram o seu sentido restritivo: reduziu-se de vinte para dez anos o tempo de residência para se requerer um título de residência permanente e reforçou-se a possibilidade de reunificação familiar, reconhecido pela primeira vez como um direito (Pires, 2003: 165). Para que esse fosse expressamente admitido era exigido apenas que o demandante residisse legalmente em Portugal e que apresentasse uma prova de moradia e meios de sustentar economicamente a família. Além disso, essa lei conferiu aos membros estrangeiros de cidadãos portugueses os mesmos direitos que foram garantidos aos parentes de um cidadão europeu, especificamente o direito de se estabelecerem enquanto residentes permanentes. Ainda seguindo as políticas sugeridas pela União Européia, em 1999 a Assembleia Legislativa aprovou uma lei anti-discriminação (nº 134/99) proibindo as práticas discriminatórias baseadas na raça, cor, nacionalidade e origem étnica. O objetivo dessa lei foi afirmar a prevenção e proibir a discriminação racial de todas as formas e sancionar todos os atos que violam os direitos básicos de uma pessoa ou impedem o exercício de direitos econômicos, sociais ou culturais por razões tais

---

respectivamente. Vale ressaltar que somente os brasileiros, por meio do acordo de reciprocidade, têm direito a votar nas eleições locais e nas eleições legislativas.

<sup>18</sup> Segundo a lei nº 97/77, as empresas que contratassem trabalho estrangeiro deveriam, no caso de empregar mais de cinco trabalhadores, ter pelo menos 90% do quadro de funcionários composto por portugueses. As únicas exceções estariam reservadas aos trabalhadores originários de países lusófonos com os quais Portugal possui acordos bilaterais - Brasil, Guiné-Bissau e Cabo Verde.

como a nacionalidade, cor, raça ou origem étnica. Estabeleceu-se, a partir dessas prerrogativas, uma Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), trabalhando dentro da estrutura governamental do ACIME. O comitê tornou-se responsável por promover estudos sobre igualdade e discriminação racial, supervisionando o reforço da lei, e fazendo propostas legislativas consideradas cabíveis para a prevenção de todas as formas de discriminação. Uma vez que atos de discriminação positiva não foram proibidos dentro dessa estrutura legal, esta passou a ser considerada um importante instrumento em garantir igual acesso a direitos econômicos, sociais e culturais por membros de grupos desprivilegiados, tais como os imigrantes e as minorias étnicas (Baganha et al, 2000: 20-36).

Já a lei de imigração nº 04/2001, em 2001, voltou-se para os aspectos sócio-econômicos implicados pelos movimentos de pessoas, enfatizando a via legal para a migração econômica. Ela permitiu aos estrangeiros trabalhar legalmente com uma autorização temporária de um ano, com renovação de até cinco anos. Entretanto, esses trabalhadores não teriam direito à imposição de um salário mínimo, nem de um seguro desemprego, apenas à segurança do emprego por meio de um contrato. A resposta encontrada para controlar as fronteiras permaneceu, assim, restrito ao controle de entradas, sem a adoção de programas de recrutamento de trabalho temporário. Já as saídas apontadas para se combater a imigração ilegal ficaram dimensionadas à atuação do SEF, que ganhou mais poderes para tornar mais eficaz os mecanismos de expulsão e extradição. Ou seja, as modificações na política migratória, nesse momento, estavam voltadas para as necessidades do mercado de trabalho e para que os trabalhadores consoantes com esses interesses – mesmo os que, inicialmente, tivessem permanecido ilegalmente - viessem a garantir a sua integração no país de forma provisória, por meio de vistos de residência. Não por acaso, em 2001, mais uma leva de trabalhadores se beneficiou de uma operação de regularização (aproximadamente 170 mil imigrantes saíram da ilegalidade), a maior parte proveniente dos países do Leste Europeu como Ucrânia, Moldávia, Romênia, Rússia, além dos imigrantes do Brasil e dos países do PALOP. Vale, dentro desse quadro, ressaltar que essa lei afirma o princípio de discriminação positiva aos cidadãos lusófonos ao diminuir, somente para estes, o período de dez para seis anos de residência contínua, necessário para entrar com o pedido de residência permanente.

Em 2003, foi produzida a lei vigente relativa à entrada, permanência e residência de estrangeiros (nº 34/2003). A respeito do controle de entrada e permanência, a lei revoga as autorizações de permanência, de tal forma que as condições de estada sejam o resultado de concessões de vistos ou de autorizações de residência. Em outros termos, isso representa um princípio de diferenciação da população imigrante, entre aqueles que têm uma autorização de residência e, assim, um estatuto estabilizado, e aqueles que possuem outros vistos, e que terminam por ficar numa situação mais precária, tanto no que diz respeito ao acesso ao país como aos direitos sociais. No que concerne à migração legal, Portugal passa a estabelecer um sistema de cotas anuais elaborado pelo governo, com renovação de dois em dois anos, mediante parecer do Instituto do Emprego e Formação Profissional e após audição das Regiões Autônomas, da Inspeção Geral do Trabalho, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, das confederações patronais e sindicais e do ACIME, sendo definidos critérios econômicos e sociais na determinação das necessidades de mão-de-obra e da capacidade de acolhimento de cada região. Além disso, é criado um novo visto de trabalho, visando os imigrantes que exerçam uma atividade científica ou atividade que pressuponha um conhecimento técnico altamente qualificado. O período de residência mínimo exigido para dar entrada a um pedido de autorização permanente é reduzido, passando de dez anos a cinco anos para cidadãos dos países de língua portuguesa ou a oito anos para outros países, favorecendo a legalização dos que se encontram em situação irregular. Porém, a reunificação familiar só passa a ser concedido para aqueles que possuem um tempo de residência legal no país, seguindo as diversas decisões comunitárias (ainda que optando pelo menor período de tempo definido nestas disposições). Aos filhos de imigrantes – legais ou ilegais – foi assegurado, por sua vez, o direito à educação e à saúde, assim como o reagrupamento familiar para os titulares de autorização de residência (Ramos, 2004: 115-117). Quanto aos ilegais, o preâmbulo da lei deixa claro que:

No combate à imigração ilegal, importa também harmonizar a legislação nacional com as orientações e directivas comunitárias, em especial no que respeita ao controle dos fluxos migratórios e à agilização dos processos de afastamento do espaço comunitário de pessoas que nele se introduziram ilegalmente, conferindo meios legais expeditos ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e às forças de segurança para o cumprimento efectivo e atempado das decisões dos tribunais.

Assim, a lei 34/2003 visa combater o tráfico ilegal de pessoas não só por meio de um maior controle de quem entra irregularmente no país, mas punindo com prisão aqueles que favoreçam ou facilitem a sua entrada ou permanência. Nesse sentido, ela prevê sanções para os que aliciem ou angariem cidadãos estrangeiros para realizar atividades caso estes não possuam autorização de residência, autorização de permanência ou visto de trabalho.

O que se pode verificar é que o andamento da política migratória portuguesa, depois da descolonização, converge com as diretrizes adotadas pela União Européia, principalmente após os Acordos Schengen. Se, de um lado, demonstra preocupação em facilitar a integração dos imigrantes legais de terceiros países em participar da sociedade portuguesa de forma democrática, por outro tenta evitar a entrada daqueles considerados uma ameaça, seja para o equilíbrio econômico como político do país, e dificultar o acesso dos ilegais aos direitos sociais. Essa posição dúbia, no entanto, não deixa de tornar aparente as suas contradições. Ainda que a partir da metade da década de 90 o Estado português apresente progressos no reconhecimento do papel dos fluxos migratórios para o país, as orientações centrais da política de imigração aplicadas não foram condizentes com o aumento dos movimentos populacionais e com a sua conseqüente fixação, em especial daqueles fluxos provenientes dos PALOP e do Brasil. Tal qual outros países europeus, observou-se um hiato entre as políticas de imigração e seus resultados (Cornelius, Martin & Hollifield, 1994: 3; Pires, 2003: 161). A regularização não impediu a entrada de novos imigrantes ilegais, o que fez com que as autoridades portuguesas, após a experiência de 1993 e 1996, decidissem por novas regularizações, visando combater as redes ilegais, que se beneficiavam do tráfico de pessoas.

As implicações de lidar com os fluxos de ilegais, por sua vez, atinge não só a relação do Estado português com esses indivíduos, mas também a sua relação com os países de origem, muitos com os quais Portugal mantém laços históricos e culturais bastante fortes. Eis o que explica, em 2003, o estabelecimento de um acordo com o governo brasileiro – que ficou conhecido como “Acordo Lula” - para regularizar aqueles que estivessem em situação ilegal no território português antes de 11 de julho desse mesmo ano. Em razão do princípio de reciprocidade estabelecido entre os dois países, a regularização foi oferecida também aos portugueses em situação irregular no Brasil. No entanto, o processo foi

acompanhado por uma polêmica sobre os procedimentos utilizados pelos funcionários de órgãos como o SEF e do Instituto para o Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT), o que teria resultado em uma excessiva burocratização, impedindo a regularização de um extenso número de trabalhadores. Dos 31 mil brasileiros que haviam se candidatado à legalização, apenas aproximadamente 13 mil teriam efetivamente se regularizado, segundo as autoridades brasileiras e portuguesas (Casa do Brasil de Lisboa, 2006).

Esse problema alcança não somente o caso dos brasileiros, mas dos imigrantes ilegais em geral, como demonstra o último processo de regularização de 2004. De fato, nem todos aqueles que se inscrevem obtêm sucesso para legalizar a sua situação. O decreto regulamentar nº 06/2004 segue as prerrogativas do item 3 do artigo 52 da lei nº 244/98, que permite que os estrangeiros requeiram a sua legalização uma vez fundamentado os motivos – humanitários, de força maior, pessoais ou profissionais - que o fizeram se instalar no país, com ou sem a exigência de visto. Segundo o artigo 71 do decreto nº 06/2004, dentro das exigências para a imigração de trabalhadores, os cidadãos estrangeiros que não dispõem de autorização de emprego, mas se integraram no mercado de trabalho e contribuíram para os serviços previdenciários e fiscais por um mínimo de 90 dias até a data em vigor da lei nº 34/2003, também podem solicitar a regularização. O problema é que muitos não comparecem a outras etapas do processo perante o SEF, bem como junto da Inspeção Geral do Trabalho ou da Segurança Social, ou simplesmente não possuem os documentos exigidos.

A forma como a política migratória foi elaborada em Portugal, no entanto, não pode ser vista simplesmente como leis técnicas que se alinham às diretrizes europeias, tendo meramente efeito retórico. Ela reflete a realidade que os fluxos migratórios trazem à sociedade portuguesa e como esta vem reagindo por meio de um debate sobre a sua hospitalidade. No início, contrariamente a outros países europeus, o debate sobre a imigração não se tornou um tema polêmico, tanto entre a opinião pública quanto dentro da esfera pública. Segundo Dupraz e Vieira, o tom moderado nos debates sobre a imigração pode ser explicado porque, em boa parte, os líderes de partidos políticos, sindicatos e instituições públicas ligados à imigração eram repatriados, símbolos dos laços familiares, fraternos e afetivos que se desenvolveram na época colonial. Além disso, a inexistência de um partido político de extrema-direita também possibilitou a ausência de uma grande

hostilidade em relação aos imigrantes originários de terceiros países (Dupraz & Vieira, 1999: 42). Porém, por mais que as razões econômicas tenham predominado, inicialmente, sobre as razões políticas no controle dos fluxos migratórios, a imigração, ao trazer a diversidade cultural, étnica e racial, tem levado a sua discussão para o âmbito político. Ao pensar sobre a imigração, o Estado e a sociedade portuguesa terminam por pensar em si próprio, em seus fundamentos e princípios de legitimação. Logo, a questão da integração surge como um importante elemento a ser debatido nas políticas migratórias.

Segundo um estudo de opinião pública realizado em 2002 por Lages e Policarpo, quando inquiridos sobre o fato de concordar ou não com a chegada de mais imigrantes ao país, a maioria dos portugueses respondeu de forma negativa, independentemente de sua origem: africana (74,4%), brasileira (71,7%) ou do Leste europeu (73,4%).<sup>19</sup> Porém, eles se mostraram tolerantes no que diz respeito à garantia de direitos aos imigrantes legais, pois 97,2% responderam que deveriam ser considerados aos estrangeiros os mesmos direitos concedidos aos portugueses no exterior. Do mesmo modo, 93% se mostraram favoráveis à reunificação familiar e 84% a facilitarem a naturalização. Quanto ao mercado de trabalho, 72% responderam que os imigrantes fazem o trabalho que os portugueses não querem. No entanto, apenas 40,4% consideram que os imigrantes são essenciais para a economia do país em relação a 40,9% que se posicionam contra essa idéia e 18,7% de indecisos. Ainda assim, 60,3% responderam que os imigrantes enriquecem a vida cultural do país, enquanto 30,9% discordam (Lages & Policarpo, 2003: 4-10). Compreende-se, portanto, por que em Portugal, gradativamente, a política migratória passou a assumir um caráter de “política de abertura regulada” nos quais os fluxos deveriam ser proporcionais à capacidade de integração da sociedade portuguesa.

Para autores como Baganha, Marques e Fonseca, o cuidado expresso por uma parte considerável dos portugueses em relação à discriminação aos imigrantes, tais como demonstram os números acima, ocorre porque, em suas vidas públicas, os portugueses tendem a adotar formas de conduta e expressar valores que eles consideram socialmente corretos, mas que não refletem uma

---

<sup>19</sup> Margarida Marques, no entanto, acertadamente critica a forma como são guiadas essas pesquisas de opinião que agregam, de forma simplificada, em três categorias – africanos, europeus do Leste e brasileiros – realidades bem distintas, esboçando uma “culturalização das diferenças” (Marques, 2004: 7).

verdadeira aceitação do “outro” em suas vidas privadas. Assim, Portugal pode constituir um exemplo de uma sociedade que é formalmente anti-racista, mas na qual atitudes racistas persistem. Essa discriminação disfarçada pode ser explicada, para tais autores, por meio dos diferentes conceitos de racismo que estão relacionados à posição que se assume em relação à norma social anti-racista. Não se trata, entretanto, de uma característica particular da sociedade portuguesa, mas de algo que tem progressivamente se desenvolvido nas sociedades ocidentais desde a Segunda Guerra Mundial, que condenam as expressões do racismo tradicional (Baganha *et al*, 2000: 56).

Isso também explica porque, nesse processo de institucionalização progressiva da política migratória portuguesa – que tem recebido o apoio dos partidos políticos e, assim, reforçado os discursos associados à dinâmica “emigração/imigração” como justificativa para promover a integração - vem ganhando cada vez mais espaço outro discurso, de cunho muito mais negativista em relação a imigrantes, que os associa à criminalidade e à insegurança, como em outros países europeus (Machado, 2005: 133).<sup>20</sup> Em 2000, o então líder da oposição, Durão Barroso – que, em 2002, passou a ocupar o posto de primeiro-ministro de Portugal e, atualmente, é presidente da Comissão Européia - declarou, por exemplo, que “hoje em dia uma grande parte dos problemas de insegurança que existem no país estão relacionados com os problemas de falta de integração das comunidades de imigrantes (...). Essas comunidades comportam problemas de marginalidade, de dependência de drogas, de doenças infecciosas e contagiosas, e de criminalidade (citado em Machado, 2005: 133).<sup>21</sup> Não por acaso, conforme aponta o mesmo estudo de Lages e Policarpo, quando questionados se consideram que os imigrantes cometem mais crimes que os nacionais, a população mostrou-se

---

<sup>20</sup> Uma boa idéia da associação entre criminalidade e imigração pode ser encontrada na falsa notícia disseminada pela mídia, em junho de 2005, sobre um arrastão na praia de Carcavelos. Este teria sido promovido por quinhentos jovens negros, que supostamente feriram os veranistas e instalaram pânico na praia. No entanto, dias depois comprovou-se que a notícia era falsa: nenhum grupo de indivíduos teria se organizado, nem planejado nada, e as fotos disseminadas pela imprensa não correspondiam a assaltos. Nenhum meio de imprensa tratou de desmentir o acontecido com a mesma intensidade que o disseminou, e a imagem negativa de imigrantes de origem africana permanece estereotipada, vinculada a esse tipo de criminalidade (ACIME, 2006).

<sup>21</sup> Segundo Baganha, Marques e Fonseca, os estrangeiros demonstram uma probabilidade maior de serem acusados e condenados à prisão do que a população portuguesa. Duas hipóteses podem ser colocadas para explicar essas tendências, segundo os autores. A primeira atribui os resultados obtidos devido ao tipo de crimes cometidos por estrangeiros e o controle e a punição legal associado a eles (como o tráfico de drogas). O segundo atribui os resultados à discriminação institucional (polícia e sistema judicial) contra estrangeiros (Baganha *et al*, 2000: 52-55).

dividida: 39,5% discordaram, 30% concordaram, e 30,5% mostraram-se indecisos (Lages & Policarpo, 2003: 6). Atento a essa dimensão reticente quanto aos fluxos migratórios, o Estado se antecipou no processo de regulação institucional antes mesmo da mobilização dos grupos imigrantes. Essa iniciativa, a fim de “prevenir eventuais problemas de ordem social” (Machado, 2005: 134), está em grande medida relacionada à própria imagem da imigração disseminada na União Européia que, como visto, tem associado um forte discurso de segurança a esse tema.<sup>22</sup>

Como se pode verificar, a realidade da migração em Portugal mudou visivelmente com o processo de globalização, uma vez que a sua comunidade de imigrantes sofreu um aumento considerável. Face à recessão econômica da economia portuguesa nos últimos anos, as tensões entre portugueses e imigrantes passou a ser cada vez mais notada, suscitando a preocupação por parte das autoridades portuguesas. Em consoante com a política de integração da União Européia, Portugal passou a enfatizar não somente os critérios econômicos em sua política de cotas, mas o conhecimento da língua portuguesa, o que deveria beneficiar os imigrantes brasileiros e dos PALOP. Mas, como frisa Pereira Ramos, as dificuldades da mão-de-obra africana são evidentes frente aos “brancos” e mais escolarizados do Leste Europeu (Ramos, 2004: 134). A preocupação com a integração e os questionamentos sobre a exclusão social das minorias étnicas está cada vez mais aparente.

Dentro desse quadro, a inserção de Portugal na União Européia e a aceleração promovida pelo desenvolvimento da sociedade portuguesa, nos últimos anos, permitem questionar em que medida o país não começa a se aproximar gradualmente da realidade dos demais países membros da União Européia em relação aos fluxos migratórios, mesclando a questão da integração dos imigrantes já estabelecidos com a vigilância e segurança das fronteiras. É preciso considerar que as mudanças mais restritivas em relação à última lei de imigração refletem a

---

<sup>22</sup> É importante salientar o potencial da mídia tanto como instrumento de discriminação, quanto de promoção de uma sociedade multicultural. O tema do crime apareceu como o mais referido nas notícias jornalísticas e televisivas em 2004, seguido justamente pelo tema da integração, segundo estudo de Cunha *et al.* Deve-se, no entanto, atentar para as variações entre os jornais de referência – que salientam principalmente a integração – em detrimento dos jornais populares – que enfatizam a questão da criminalidade. Além disso, o tom do discurso tem enquadrado o crime mais sob uma ótica de exclusão social do que policial, o que pode evidenciar tanto uma maior sensibilização dos jornalistas como uma certa intervenção institucional e governamental junto aos agentes e fontes (Cunha *et al.*, 2006).

própria conjuntura da sociedade portuguesa, que vem enfrentando nos últimos anos uma crise econômica, com uma baixa nos investimentos, um crescimento ínfimo e uma expansão do desemprego. Ao mesmo tempo, o número de imigrantes continua a aumentar e a diversidade étnica se faz mais presente entre os fluxos (ver a figura 3 do anexo, que aponta para um aumento considerável na presença de imigrantes não-comunitários de 2000 a 2004). Vale lembrar que, diferentemente de outros países da Europa, Portugal não conta ainda com alguns dos problemas relacionados à diversidade religiosa, pois não possui, por exemplo, uma comunidade muçulmana da mesma proporção de países como o Reino Unido e a França – o que tem gerado calorosas discussões sobre identidade, principalmente após o 11 de setembro. Entretanto, em razão do desenvolvimento da comunidade indiana e africana, a diversidade religiosa pouco a pouco vai se tornando mais presente.

As respostas geradas pelo Estado português para esses novos dilemas têm apontado para uma dúbia posição em relação aos imigrantes de terceiros países. Até então, ele vem tentando aliar seus interesses estatais – privilegiando especialmente a ligação com suas ex-colônias - com os objetivos traçados no nível institucional da União por meio de uma relação dialética. Pode-se verificar que a tônica estatal foi colocada nos direitos dos imigrantes e no combate à discriminação, da mesma maneira que em modalidades de representação que associam a cidadania e a integração, ainda que se mantenham também elementos de componentes étnicos em sua política. Esses elementos podem ser percebidos não só na defesa dos imigrantes com base no respeito à cultura e identidade (como configura a própria criação do ACIME), mas também na diferenciação feita entre os cidadãos lusófonos e não-lusófonos (Pires, 2003: 171).<sup>23</sup> E é justamente esse último ponto que revela um importante elemento histórico do caso português, marcado por uma identificação e por interesses que o fazem reconstruir – por meio da própria lei – suas relações com as ex-colônias, demonstrando como a preservação de uma identidade lusófona contribuiu, de certa forma, para abafar os discursos extremistas em Portugal.

---

<sup>23</sup> Essa diferenciação étnica pode ser percebida, inclusive, na regulamentação do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI), criado em 1998. Segundo a lei nº 39/98, existem dois espaços de representatividade: enquanto um é preenchido por um representante de cada uma das comunidades dos países de língua portuguesa, designado por suas federações e associações, o outro é preenchido pelos representantes de associações de outras comunidades com forte presença em Portugal.

#### 4.1.2

### A relação com os países lusófonos: repercussões sobre a política migratória portuguesa

Permeando o desenvolvimento de uma política migratória congruente com um país que recebe um número crescente de imigrantes, principalmente após a adesão à União Europeia, o debate acerca de qual o rumo Portugal deve tomar em relação à sua política com base na identidade - voltar-se para o universo lusófono de suas ex-colônias e/ou apostar na sua afiliação europeia - tem gerado uma vasta literatura. De um lado, a realidade da política migratória na União Europeia acentua o caráter excludente em relação aos novos fluxos migratórios/inclusivo em relação aos descendentes, por meio das ligações de sangue. De outro, o passado colonial e a nova situação como país de imigração se mesclam para produzir a idéia de que Portugal é constituído por uma comunidade transnacional, que abarca as antigas possessões de além-mar (Marques *et al*, 2005: 158). Dentro desse último aspecto, o tema da singularidade portuguesa é recorrente.<sup>24</sup> A lusofonia seria marcada pelo predomínio da língua, assim como uma distinta mistura de povos, delimitando uma forma original de se relacionar com “o outro”.

A pretensa especificidade de Portugal tem suas raízes na própria forma como é construída a idéia de nação portuguesa, no início da expansão marítima. A partir desse momento, desenvolve-se o discurso de que a relação de Portugal com o mundo estabelecia um elemento definidor da nação, cuja expansão colonial e emigração constituíam a sua melhor expressão. Mais tarde, durante o Estado Novo, a idéia de afinidade entre a história de Portugal com as suas possessões de além-mar volta a ser resgatada, ao se explorar a imagem de uma mestiçagem na cultura portuguesa por meio do lusotropicalismo. Esse conceito, criado um pouco antes pelo sociólogo brasileiro Gilberto Freyre, visava explicar a particularidade da sociedade brasileira, marcada pela “predisposição” dos portugueses em se misturar aos povos que colonizavam (Freyre, 1977). Transferido para a realidade lusitana, passou a ser estendido à própria cultura portuguesa e, dessa forma, a ser

---

<sup>24</sup> Salazar foi quem cuidou de propagar a noção de que Portugal possuía o seu próprio “espírito”, o que explicaria a expressão “orgulhosamente sós”, utilizada na década de 60, quando a política mundial se voltou contra as posições assumidas por Portugal. Primeiramente, isso se deveu à idéia disseminada por ele, logo no início de seu governo, de que Portugal constituía um caso à parte no contexto dos Estados autoritários da Europa, mas também pela posição estratégica de neutralidade portuguesa durante a Segunda Guerra. A isso se somava a sua própria ação civilizadora em regiões como a África (Torgal, 2001: 399). O mito do lusotropicalismo, como veremos, veio justamente auxiliar nesse pensamento de singularidade.

utilizado como um discurso político para justificar - por meio dessa relação “singular” de um Portugal multirracial e pluricontinental - a política colonial na época, uma vez que a manutenção das colônias era essencial para o seu desenvolvimento econômico (Castelo, 1998: 35-43; Machado, 2005: 112; Marques *et al*: 2005: 160).<sup>25</sup>

No entanto, as manifestações e movimentos de independência contra a dominação, em diferentes momentos da colonização, demonstraram que a experiência portuguesa em nada se diferenciou das experiências anteriores de outras potências coloniais, e permite questionar a realidade das relações raciais que nasceram a partir dessa situação de subordinação, permeada de conflitos, embates e resistências. Até 1975, a história das colônias portuguesas na África foi marcada pela violência e opressão. E, após esse período, com a chegada de uma população lusófona provinda da África com traços étnicos não-europeus, começaram a se tornar mais recorrentes algumas manifestações de racismo (Margarida *et al*, 2005: 155).

Isso pode ser melhor compreendido pela própria dinâmica sócio-econômica das migrações rumo à Portugal. Em meio ao discurso lusotropicalista e aos mecanismos de funcionamento do império ultramarino, a imigração ocupava um lugar marginal, pois estava inserida dentro do fluxo de indivíduos de antigas colônias, tanto da África como do Brasil (Marques *et al*, 2005: 150) – mesmo após a independência deste -, sendo caracterizada como intra-regional. Foi na década de 60 que tiveram início alguns dos fluxos migratórios provenientes de colônias africanas. Esses fluxos envolviam tanto indivíduos que vinham para Portugal por motivos ligados a um aperfeiçoamento educacional, como trabalhadores sem qualificação, empregados na construção civil. Estes, em sua maior parte, originários de Cabo Verde, iam suprir a escassez de mão-de-obra decorrente dos mercados de trabalho afetados pela emigração para a Europa e pelo recrutamento militar angariado para as lutas coloniais. Constituíram, assim, a base para a rápida dinamização das cadeias migratórias dos PALOP após a descolonização, ainda que seja difícil contabilizá-los, uma vez que não foram tratados como estrangeiros nas estatísticas da época (Pires, 2003: 123).

---

<sup>25</sup> É importante ressaltar que esse lusotropicalismo surgiu, principalmente, como reação à condenação da ONU da política colonial portuguesa, que após a Conferência de Bandung, em 1955 - ao reconhecer o direito dos povos à autodeterminação - colocou Portugal em uma posição de ostracismo (Marques *et al*, 2005: 160).

Já com o fim da colonização, teve início o maior movimento populacional da história portuguesa no século XX: o fluxo de “retornados”, ou seja, os portugueses que abandonaram as colônias, principalmente ao longo do ano de 1975.<sup>26</sup> Nesse mesmo período, o crescimento econômico gerou uma forte demanda de mão-de-obra, atraindo uma volumosa massa de trabalhadores das ex-colônias (Dupraz & Vieira, 1999: 38). Encontrando suporte nos retornados, uma grande parte de indivíduos dos PALOP imigrou para a ex-metrópole, de tal modo que a população estrangeira com autorização de residência praticamente duplicou em cinco anos (aumentando 82%), mesmo com o decréscimo da população européia e americana, mantendo a sua continuidade até os dias atuais. Em uma primeira fase, essa imigração é constituída tanto por refugiados (composta principalmente por angolanos e, em segundo lugar, por moçambicanos) como por trabalhadores migrantes (em sua maior parte, caboverdianos) (Pires, 2003: 126).<sup>27</sup> Mais tarde, ao fluxo de africanos acrescentou-se o de brasileiros. Inicialmente formado por uma classe média que fugia da crise econômica, ao longo dos anos o movimento de imigrantes brasileiros foi se diversificando em seu perfil socioeconômico e aumentando seu percentual na sociedade portuguesa (Marques *et al*, 2005: 152). Segundo Pires, a existência de uma língua comum e de referentes culturais facilitadores da integração social de brasileiros em Portugal - além do estatuto jurídico de igualdade - pode ter equilibrado as desvantagens comparativas que o país poderia fornecer em termos econômicos perante os outros países europeus para os emigrantes brasileiros que buscavam uma solução para a crise socioeconômica brasileira da década de 80. A adesão de Portugal à Comunidade Européia, por sua vez, serviu para alterar a imagem negativa de Portugal perante os brasileiros (Pires, 2003: 152). Os brasileiros que passaram a

---

<sup>26</sup> Estima-se que meio milhão de indivíduos retornaram a Portugal, a maioria de Angola (61%) e Moçambique (34%), representando 5% da população. Esse fluxo compreendia tanto pessoas de origem africana, asiática, bem como mestiços que estavam instalados nas colônias portuguesas da África ao menos há uma geração. A maioria, no entanto, era de emigrantes portugueses de primeira geração. Esse fator - conjuntamente com o fato de que os retornados terem sido beneficiados por um apoio político e institucional considerável - facilitou, segundo Pires, a sua assimilação pela sociedade portuguesa (Pires, 2003: 189; 193).

<sup>27</sup> A distinção entre esses dois fluxos - retornados e “novos” imigrantes africanos - foi concretizada por meio da mudança na lei de nacionalidade, que como veremos adiante, passa a criar diferentes condições de integração não só para esses imigrantes, mas para seus descendentes.

emigrar para Portugal, nesse sentido, demonstraram uma grande heterogeneidade em termos de qualificação profissional.<sup>28</sup>

Conjuntamente com a busca por uma convergência com a política migratória no âmbito da União Européia começa a aparecer, então, também a tendência a um favorecimento aos imigrantes brasileiros e dos PALOP, expressando a continuidade do discurso que enaltece as relações no mundo lusófono. Essa situação de privilégio é resultado não só das razões ligadas à descolonização, mas também por imperativos presentes dentro da Constituição da República e pela cooperação entre o Estado português e os países lusófonos, onde permanece o princípio de reciprocidade. A equiparação aos portugueses em termos de direitos, ainda que fiquem excetuados aí os direitos políticos, bem como o exercício de funções públicas e outras que a lei definir (artigo 15), é de fato, concedida a todos os estrangeiros segundo a Constituição Portuguesa de 1976 – e sua revisão em 2001. Há, porém, uma discriminação positiva aos imigrantes de países lusófonos que residem em Portugal, que têm garantido – mediante o princípio de reciprocidade - direitos não reconhecidos aos estrangeiros (segundo o item 3 do mesmo artigo), salvo o acesso às posições de presidência da República, presidente da Assembléia, Primeiro Ministro, presidentes de cortes supremas e o serviço nas forças armadas e na carreira diplomática.

Esse foi justamente o conteúdo explorado no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta assinado com o Brasil em 22 de abril de 2000 - uma revisão da Convenção de Brasília sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Portugueses e Brasileiros, de 1971 -, um importante instrumento para a facilitação da integração de imigrantes brasileiros. Esse acordo - que supõe o princípio de reciprocidade – confere o reconhecimento, por parte de Portugal, aos membros do

---

<sup>28</sup> Um importante grupo de profissionais, que demonstra a heterogeneidade, mas também a nem sempre fácil inserção dos fluxos migratórios brasileiros no mercado de trabalho português, é o de dentistas brasileiros em Portugal. Na década de 90, muitos dentistas brasileiros migraram para Portugal para exercer a sua profissão em um mercado mais favorável e, assim, conquistar melhores condições de vida. Na época imperava um acordo entre Brasil e Portugal que permitia a equivalência direta entre diplomas universitários dos dois países (Acordo Cultural Brasil-Portugal, de 07 de setembro de 1966). No entanto, a presença massiva dos dentistas brasileiros incomodou seus homônimos portugueses, o que acabou gerando protestos da Associação Profissional de Médicos Dentistas de Portugal (APMD) e uma modificação na legislação portuguesa. A exploração desse episódio pela mídia ganhou repercussões e a associação de uma imagem negativa (relacionada à “malandragem”) dos imigrantes brasileiros. Em 1999, a associação brasileira de odontologia e a associação portuguesa de estomatologia (sua equivalente) chegaram a um acordo, que se traduziu em termos legislativos. A partir de então, a equivalência de diplomas passou a ser um problema das respectivas associações profissionais dos dois países (Machado, 2004, entrevista).

Estado brasileiro estabelecidos em seu território, à igualdade de direitos e deveres em relação a seus nacionais. A titularidade dessa igualdade – expressa no documento de identidade de modelo igual ao dos respectivos nacionais - não implica a perda de nacionalidade dos portugueses no Brasil, nem dos brasileiros em Portugal. Mas, ela garante o direito de voto aos brasileiros nas eleições da Assembléia da República e das Assembléias Legislativas Regionais, caso desfrutem do estatuto especial de igualdade dos direitos políticos. Estes, entretanto, só passam a ser reconhecidos para aqueles que residem ao menos há três anos na outra sociedade, e sob requerimento à autoridade competente.<sup>29</sup> É importante salientar que, diante dos privilégios garantidos pelos portugueses aos brasileiros por esse tratado, as autoridades portuguesas se viram obrigadas a adicionar uma cláusula na Convenção de Schengen em relação aos brasileiros que entram dentro do espaço de livre-circulação européia com um visto português. Eles deverão ser readmitidos ao território português caso sejam expulsos de outros países da União Européia.<sup>30</sup>

O princípio da reciprocidade colocado pelo direito português, dessa forma, permite alguns avanços em relação à proteção aos estrangeiros, já que confere alguns direitos que, de outro modo, eles não teriam acesso, tais como a participação política nas eleições locais. Porém, ele também pode ser visto como uma forma de discriminação – principalmente no que favorece os brasileiros - já que determinados estrangeiros deixam de ser portadores de certos direitos, uma vez que o seu Estado de origem não confere uma idêntica proteção aos nacionais do Estado de destino. Trata-se de uma subjetividade presente no próprio princípio de reciprocidade, garantido pelas partes contratantes, seja sob a forma bilateral ou

---

<sup>29</sup> No texto original, o período de residência exigido era de cinco anos. Deve-se sublinhar, no entanto, que os que desfrutarem desses direitos políticos no Estado de residência têm suspenso o exercício dos mesmos direitos no Estado de origem.

<sup>30</sup> Acordos mais modestos foram assinados entre Portugal e Cabo Verde (Acordo de Praia, de 15 de abril de 1976), e Portugal e Guiné Bissau (Acordo de Lisboa, de 1º de junho de 1977), se limitando aos domínios do direito privado e de natureza econômica e social, sem expansão para o âmbito político. Neles, a igualdade de tratamento apenas vale para as sociedades e pessoas jurídicas, atingindo também o direito fiscal. Além disso, uma série de garantias é estabelecida sobre o direito de propriedade e sobre o procedimento de expulsão. Já o acordo estabelecido por Portugal com São Tomé e Príncipe (Acordo de São Tomé, de 12 de julho de 1975) garante a igualdade de tratamento no que concerne o acesso às profissões liberais, reconhece o direito de trabalho aos membros das partes contratantes sobre o território um do outro e também aplica as mesmas disposições dos dois anteriores sobre as sociedades e questões fiscais. Já os acordos de cooperação com Moçambique (Acordo de Lourenço Marques, de 2 de outubro de 1975) e com Angola (Acordo de Bissau, de 26 de junho de 1978) não fazem nenhuma menção ao tratamento nacional (Ramos, 1999: 236).

multilateral (Costa, 2006: 5). Logo, os benefícios concedidos a indivíduos lusófonos (tendo em vista o artigo 15, item 3 da Constituição), assim como aos cidadãos europeus, fazem com que eles terminem por ser considerados, de fato, “menos estrangeiros do que outros” (Marques *et al*, 2005). Tal avaliação se diferencia da visão de que esse tratamento seria característico de uma política migratória portuguesa em relação aos imigrantes dos terceiros países em geral para se aplicar especificamente ao caso dos imigrantes dos países de língua portuguesa. De modo algum esses privilégios na política migratória portuguesa parecem recuar com os avanços de uma política migratória em comum na União Européia. Isso pode ser notado mesmo nas decisões legislativas mais recentes, como no decreto regulamentar nº 06/2004, que, pela primeira vez, estabelece a exigência da língua portuguesa para determinados tipos de visto (vistos de trabalho e residência para o exercício de uma atividade profissional subordinada), podendo constituir fator preferencial no caso de se atingir o número de cotas estabelecidas anualmente pelo país. Admite-se, portanto, a preferência pelos cidadãos de países lusófonos ou de indivíduos que apresentem uma maior proximidade cultural com Portugal. Os resultados dessa forte ligação podem ser identificados não só âmbito jurídico, conforme toda a legislação imigratória já analisada, mas na própria aplicação da lei, já que os processos de regularização têm favorecido os imigrantes lusófonos (Pires, 2003: 161).<sup>31</sup>

A criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), por sua vez, só veio a reforçar ainda mais e a justificar as relações privilegiadas com os países lusófonos.<sup>32</sup> Laços afetivos, assim como a busca de novas oportunidades no processo de globalização, fizeram esses países criar tal organização a fim de lembrar e alimentar suas relações históricas e culturais, principalmente por meio de uma língua em comum. Os compromissos firmados, desde então, levaram, na Declaração de Praia de 1998, os chefes dos Estados membros da CPLP a estabelecer o objetivo de refletir sobre a concretização de uma cidadania lusófona

---

<sup>31</sup> Não por acaso essas medidas geraram o protesto da organização não-governamental SOS Racismo, que acusou o governo de discriminação no segundo processo de regularização, quando foram garantidas condições privilegiadas aos países lusófonos (SOS Racismo, 2002: 164).

<sup>32</sup> Criada oficialmente em julho de 1996, a CPLP congrega os oito países do globo de língua oficial portuguesa: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, e Timor Leste. Através da identidade lingüística – o português é a terceira língua mais falada no Ocidente e sétima no mundo – a organização busca promover a concertação político-diplomática, a cooperação econômica, social, cultural, jurídica e técnico-científica e a promoção e difusão da língua portuguesa.

e sobre medidas que facilitassem a circulação de pessoas dentro da CPLP. Já na conferência seguinte, realizada em 2000 em Maputo, se pôde verificar os resultados dessa diretriz na Resolução sobre Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço da CPLP, que enfatizou a preocupação com o tema dentro da concertação político-diplomática da instituição. Nesse sentido, chama atenção a criação de um grupo de trabalho voltado para as questões de circulação e equiparação de direitos políticos e sociais, e, em especial, a decisão tomada, a partir da recomendação dos ministros responsáveis pela segurança da CPLP, de se criar um Observatório de Fluxos Migratórios visando fornecer dados para uma política de circulação de pessoas.<sup>33</sup>

Mas, apesar desse tema voltar a ser enfatizado na conferência realizada em 2002 em Brasília – tendo como desdobramento, em 2003, avanços feitos por Angola, Portugal, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe no estabelecimento de acordos para facilitar a circulação de pessoas dentro do espaço da CPLP<sup>34</sup> -, em 2004, na conferência de São Tomé e Príncipe, o tema da consolidação de uma cidadania lusófona foi simplesmente deixado de lado. A ausência de resoluções mais profundas sobre a cidadania lusófona permite indagar se ela não estaria relacionada, naquele momento, a uma espera sobre a elaboração da Constituição da União Européia.

Portugal, no entanto, parece não ter abandonado o seu interesse em manter uma relação de privilégio com os demais países da CPLP no que concerne à circulação de pessoas. Não por acaso, ele foi o primeiro país da CPLP a garantir uma porta de entrada especial aos cidadãos de países lusófonos.<sup>35</sup> Em dezembro de 2005 o primeiro-ministro José Sócrates, ao inaugurar o acesso especial no aeroporto de Portela, Lisboa, declarou que “Portugal está muito empenhado na criação de laços comunitários que honrem o país e a CPLP” (CPLP, 2005). Esse fato, no entanto, espelha um aviso às vias que Portugal está disposto em manter

---

<sup>33</sup> Esse grupo de trabalho seria constituído pelos representantes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores e pelos Ministérios setoriais competentes dos Estados membros da CPLP.

<sup>34</sup> Esses acordos envolveram as seguintes áreas: acordo sobre a concessão de vistos de múltiplas entradas para determinadas categorias de pessoas; acordo sobre o estabelecimento de requisitos comuns máximos para a instrução de processos de vistos de curta duração; acordo sobre concessão de visto temporário para tratamento médico aos cidadãos dos países da CPLP; e acordo sobre a isenção de taxas e emolumentos devidos à emissão e renovação de autorizações de residência para os cidadãos da CPLP.

<sup>35</sup> Conforme o Acordo sobre o Estabelecimento de Balcões Específicos nos Postos de Entrada e de Saída para o Atendimento de Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa de 2002.

com esses países, adequando-se aos objetivos proclamados pela política migratória da União Européia. Se, por um lado, sustenta o discurso sobre as intenções de Portugal em manter uma relação privilegiada a fim de salvaguardar seus laços com os países lusófonos, por outro ele deixa claro que a forma de entrada para os imigrantes lusófonos deve ser a legal, contribuindo, assim, para os seus compromissos de combater a imigração ilegal junto à União Européia. Vale notar que há também, no âmbito da CPLP, uma especial atenção ao fomento de trocas entre instituições educacionais, o que demonstra o interesse em possibilitar um fluxo migratório de “mão-de-obra especializada” em detrimento de uma grande quantidade de indivíduos não-qualificados; preocupação essa expressa em acordos como o de Cooperação entre a CPLP e a Organização Internacional para Migrações (OIM), que aborda claramente a problemática do fluxo migratório entre as fronteiras, assim como no Acordo sobre a Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas.

Porém, isso não quer dizer que a dialética entre os compromissos assumidos com a União Européia e as relações privilegiadas com Portugal não deixe, claramente, de revelar suas oposições, antagonismos e complementaridades. No início da década de 90, o discurso lusotropicalista era colocado como uma prioridade a não ser abandonada mesmo com a assinatura dos acordos Schengen. Desse modo, o discurso oficial do Estado se comprometia a manter suas relações privilegiadas com os países do PALOP e do Brasil, por meio de uma “valorização da identidade portuguesa” (Santos, 2004: 113).<sup>36</sup> Mas, a experiência da imigração trouxe novo fôlego para a discussão acerca da singularidade de Portugal, já que cada vez mais a sociedade portuguesa vê ameaçada sua idéia de uma nação homogênea e unitária, com supostamente uma incrível capacidade de conviver com “o outro”, mesmo que sejam estes indivíduos provenientes de ex-colônias. O mito universalista-tropicalista, construído sobre uma identidade cosmopolita de Portugal, que busca oportunidade com o mundo lusófono na globalização, demonstrou as suas limitações como uma produção ideológica que propaga o que os portugueses podem dar o mundo, mas não o inverso (Vala, 2003: 49; Marques, 2004: 8-9). Ainda que se tornem difícil de identificar e de combater os comportamentos discriminatórios, uma vez que se

---

<sup>36</sup> Essa foi a postura adotada pelo XII Governo (1991-1995), dirigido pelo PSD.

disseminou a idéia de que os portugueses não sustentam esse tipo de atitude, elas vêm ganhando cada vez mais atenção (Vala, 2003: 49). Casos como o da Praia de Carcavelos, dos dentistas brasileiros (ver as notas 20 e 27), do embargo à Vuvu, e da morte de Alcindo Monteiro vêm justamente de encontro à sobrevivência do discurso lusotropicalista, demonstrando a mudança sobre o olhar da realidade migratória dos países do PALOP e do Brasil.<sup>37</sup> Mesmo a marginalização sócio-espacial em áreas metropolitanas, como Lisboa, expressa a segmentação e segregação dos imigrantes, mais forte entre aqueles originários dos PALOP (SOS Racismo, 2002: 399). Apesar da presença de imigrantes chineses e indianos, com uma diversidade cultural maior em relação à população portuguesa, são os africanos e seus descendentes que parecem sofrer maior etnicização. Segundo Pires, é na inserção majoritária em setores mais desqualificados e regulados e na ausência de políticas de integração que os imigrantes terminam por adensar sua rede de sociabilidade, sobretudo se estão concentrados residencialmente e são alvo especialmente de atitudes de discriminação e racismo (Pires, 2003: 155).

Assim, o debate sobre a relação com os países lusófonos passou para uma discussão entre aqueles que consideram o lusotropicalismo um mito, que não corresponde mais à realidade atual, e aqueles que vêm qualquer agressão contra imigrantes uma exceção lamentável que não pode colocar em causa esse modelo histórico-cultural (Machado, 2005: 122). Uma alternativa a esse reavivamento de um discurso lusotropicalista passou, então, a ser apresentada por meio do próprio histórico de emigração. Se os portugueses revelam limitações na sua capacidade

---

<sup>37</sup> O caso Vuvu constitui um exemplo dos problemas suscitados pelo controle de fronteiras nos aeroportos. Em fevereiro de 1994, no aeroporto de Lisboa, uma jovem africana de origem angolana, Grace Vuvu, acompanhada de sua filha doente de 3 anos, chegava à capital portuguesa para visitar o marido angolano que vivia legalmente em Portugal. Ainda que portasse um visto de entrada, ela foi impedida de entrar no território português, tendo ficado retida para verificação, sob suspeita de tentativa de imigração ilegal pelo SEF. Tomado pelo drama familiar, o marido de Vuvu fez greve de fome durante quatro dias, acompanhado por um padre. As associações de imigrantes, por sua vez, acusaram o Ministério da Administração Interior de declarar guerra aos imigrantes e comandar expulsões em massa. Com o apoio do PS e da Ordem dos Advogados, um tribunal terminou por conceder um visto de 60 dias para a permanência de Vuvu. Já a história do assassinato de Alcindo Monteiro apresenta as dificuldades na integração de imigrantes e o desenvolvimento de atitudes racistas em Portugal. No dia 10 de junho de 1995, dia da festa de “Portugal, de Camões e das Comunidades Portuguesas” um jovem de origem caboverdeana, Alcindo Monteiro, foi espancado por um grupo de *skinheads*, no Bairro Alto, em Lisboa. Ele morreria dois dias depois no hospital. O episódio teve grande repercussão pública. Seu funeral – financiado pela presidência da República, foi acompanhado por milhares de pessoas. Em seguida a esse fato, ocorreram em Lisboa e no Porto uma série de manifestações conduzidas por associações de imigrantes e outras organizações contra o racismo e a favor da imigração em Portugal (Magone, 1997: 177; Machado, 2005: 118-121).

de conviver com o outro, demonstrando as suas dificuldades quando se trata da integração em solo nacional, a aprendizagem da emigração poderia fornecer como agir no que diz respeito à integração (Marques, 2004: 9), fornecendo uma importante lição não só aos portugueses, mas aos outros países da União Européia. Nesse caso, a experiência histórica da emigração é enaltecida, assumindo uma maior amplitude no que diz respeito a quaisquer experiências imigratórias, independente da sua cultura e sua região de origem (Machado, 2005: 121).

O que tem prevalecido, entretanto, é uma convivência entre os privilégios por meio dos laços históricos e culturais com Portugal e as posições restritivas voltadas para os imigrantes de terceiros países segundo as normas da União Européia. É importante frisar que essa convivência não significa um equilíbrio, pois Portugal pouco a pouco vai cedendo às pressões colocadas pela lógica de exclusão da União Européia. Já foi demonstrado como o discurso de afinidade com o mundo lusófono, assim, se estende além de um campo simbólico para se instaurar na ordem jurídica e legal, por meio dos instrumentos de discriminação positiva para os imigrantes lusófonos (Machado, 2005: 136). Mas, esse discurso revela, conforme a realidade migratória de Portugal se confunde com a de outros países da União Européia, os limites de sua retórica. Para aqueles que têm buscado um favorecimento a partir da ligação histórica e cultural com Portugal, resta a tentativa de se buscar caminhos mais seguros, que não entrem em conflito e contradição com as prioridades que vem sendo ditadas no âmbito da União Européia. Uma importante alternativa está na própria lei de nacionalidade por meio da tolerância da dupla cidadania. Através dela uma série de indivíduos provenientes de países lusófonos conseguem “driblar” o estigma associado aos imigrantes de terceiros países e se mesclar à população portuguesa. Eis porque torna-se cada vez mais difícil estimar o número da população de origem imigrante dos países lusófonos vivendo atualmente em Portugal. Muitos deles são titulares de dupla cidadania, o que impossibilita mapear claramente como eles se inserem nos fluxos migratórios recentes.

## 4.2

### **A lei de nacionalidade portuguesa após a descolonização e a admissão da dupla cidadania**

Foi visto, no primeiro capítulo, como a relação entre cidadania e nacionalidade tem se associado historicamente por meio de uma lógica de exclusão. Ao estar atrelada à formação do Estado-nação, a cidadania passou a depender da associação a uma comunidade nacional, juridicamente definida por meio da lei de nacionalidade de um país. Assim, ainda que ela atue por meio da inclusão, como elemento de igualdade e acima da diversidade cultural, ela se construiu dentro do contexto do Estado-nação, baseado na especificidade cultural e, logo, na diferença trazida pela lógica de exclusão com a nacionalidade. Tendo como pano de fundo essa dinâmica de inclusão/exclusão da cidadania - expressa pelos critérios da nacionalidade - os fluxos migratórios trazidos com a globalização têm colocado a difícil tarefa para países de emigração e imigração, como Portugal, de manter os laços com uma comunidade de emigrantes que possuem com o país forte identificação sem deixar de promover a integração dos imigrantes que vêm construindo sua história de vida e, a de seus descendentes, no país.

A preocupação com as questões da cidadania relacionada à nacionalidade dos imigrantes, no entanto, não é um assunto recente para a sociedade portuguesa. Afinal, a política migratória portuguesa após 1974 foi também marcada pela estrutura legal produzida sobre nacionalidade, que se tornou necessária com o fim do império colonial português (Baganha *et al*: 2000: 22). O acesso à independência das ex-colônias portuguesas trouxe a questão da conservação, ou perda, da nacionalidade portuguesa pelos indivíduos residentes nas ex-colônias antes dessa mudança (Pires, 2003: 126). Tornou-se urgente produzir, assim, uma lei de nacionalidade que fosse condizente com os princípios democráticos da nova república portuguesa sem, ao mesmo tempo, ferir os interesses e limites de sua nova realidade.

Esse “zelo” na definição de seus nacionais pode ser constatado na própria carta magna, produzida em 1976. Segundo o artigo 4 da Constituição da República Portuguesa, “são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional”. Logo, a Constituição não define exatamente quem são os cidadãos portugueses, mas delimita no artigo 164

que compete à Assembléia da República legislar sobre a aquisição e perda da cidadania portuguesa. O direito à cidadania portuguesa, como algo ao alcance de todos (conforme o artigo 26), assim, tanto pode ocorrer pela lei por forma originária, quando seus indivíduos, no momento do seu nascimento, apresentam uma conexão efetiva com o Estado português (baseada no sangue ou no solo), como de forma derivada, quando estrangeiros e apátridas estabelecem, de forma efetiva, uma ligação com o Estado português (seja pela filiação, adoção, casamento ou residência) (Silva, 2004: 79, 99).

Desde o fim da colonização, a lei de nacionalidade portuguesa tem passado por consideráveis transformações. Inicialmente, predominou a lei nº 2098 de 1959, que logo após foi substituída pelo decreto-lei nº 308-A/75, a fim de resolver os problemas decorrentes com o fim do império ultramarino. É na década de 80, no entanto, que uma nova lei é finalmente adotada – nº 37/81. Ela é marcada, em especial, por sua permissividade em relação à dupla cidadania, abrindo um precedente na jurisprudência que viria a beneficiar não só os descendentes de emigrantes, mas também os imigrantes que iriam solicitar a nacionalidade portuguesa. Foi, no entanto, uma lei construída para um país de emigração, e não de imigração, o qual se tornaria Portugal nos anos subsequentes. A partir disso, novas alterações seriam necessárias, como atestam a lei nº 25/94, que passou a articular nitidamente a lei de nacionalidade com o regime de entrada, saída e permanência de estrangeiros, e os decretos-leis nº 322-A/2001 e nº 194/2003. Uma nova reforma ainda foi feita em 2004 com a lei orgânica 1, ainda que de alcance limitado. Mais recentemente, foi aprovada a nova lei de nacionalidade em 17 de abril de 2006, com o intuito de adequar os critérios para a aquisição da cidadania portuguesa com a realidade de um país emissor e receptor de migrantes, inserido num processo de integração como o da União Européia, onde o tema da circulação de pessoas tem cada vez maior relevo.

Nesse sentido, como vimos, em um contexto onde as leis de nacionalidade têm sido vistas como a melhor forma, efetuada pelos Estados, de garantir a integração dos imigrantes no âmbito da União Européia, a dupla cidadania tem sido o instrumento utilizado por indivíduos que buscam fugir da lógica de exclusão para os imigrantes de terceiros países, principalmente os ilegais e não-qualificados. Por meio dela, os luso-descendentes entram pela porta da frente no território português e da União, sem necessariamente cortar seus laços com o país

de origem. Já os imigrantes que não possuem um vínculo de sangue com a comunidade portuguesa, esperam ter o seu histórico de residência como o caminho para uma cidadania não só de dimensão nacional, mas supranacional.

#### 4.2.1 As mudanças nas leis de nacionalidade

No período após a Segunda Guerra, Portugal baseou-se no critério de nacionalidade de *jus soli*, pois não se tratava de um país de imigração, e sim de emigração.<sup>38</sup> Dessa forma, atendia aos interesses de uma concepção imperial de Estado – já que a requisição de um registro de nascimento em Portugal atuava como critério para um sistema fechado -, enquanto o *jus sanguinis* mantinha dentro da comunidade portuguesa os filhos de emigrantes portugueses (como era o caso daqueles que se encontravam no Brasil). Uma vez que o número de estrangeiros era muito limitado e o fluxo de imigração ínfimo, a utilização do *jus soli* não colocava em risco a identidade nacional tal qual originalmente concebida.<sup>39</sup> A primeira reforma da lei, em 1959, manteve-se fiel à combinação desses dois critérios, com especial proeminência do *jus soli*. Assim, eram consideradas portuguesas todas as crianças nascidas em solo português (inclusive no ultramar), exceto se o pai (ou a mãe, se o pai fosse apátrida, de nacionalidade desconhecida ou incógnito) fosse representante do Estado ao qual pertencia. O *jus sanguinis*, por sua vez, atuava na determinação da nacionalidade dos filhos de um

<sup>38</sup> Um conjunto de preceitos que fosse relacionado ao grupo de seres humanos sobre o qual se exercia o poder real foi encontrado, pela primeira vez, nas Ordenações Filipinas, no século XVII. Nele estabeleceu-se um misto de *jus soli* com *jus sanguinis*. O primeiro princípio aparece, claramente, quando estabelece-se que não eram considerados naturais do reino os indivíduos não nascidos no território, ainda que nele estivessem residindo e contraído matrimônio com uma mulher do reino. Já o segundo é notório ao estabelecer que os filhos legítimos de um estrangeiro (ou a mãe estrangeira se o filho for ilegítimo) não eram considerados naturais do reino, a não ser que o pai ali residisse e tivesse bens ao menos há dez anos, enquanto os filhos ilegítimos de pai português seriam tomados por naturais do reino. Os filhos de naturais do reino nascidos fora deste seriam considerados portugueses caso o pai se encontrasse no estrangeiro a serviço do rei ou reino. A ênfase é dada a “naturais” e não a “cidadãos”, uma vez que os direitos concedidos nesse momento – o direito à proteção real e o direito ao desempenho de cargos públicos em condições de preferência relativamente aos estrangeiros – não constituem condições para se referir à cidadania, conforme visto no primeiro capítulo. Essa terminologia muda para cidadãos já na Constituição de 1822, delimitando o fim da concepção feudal de nacionalidade. Em 1959, no entanto, muda-se novamente, mas desta vez para “nacional”, tendo em vista que nem todos poderiam ser considerados como capazes de gozar e exercer os direitos políticos (Ramos, 1992: 8-11, 45).

<sup>39</sup> Após a Idade Média, o *jus sanguinis* predominou na Constituição de 1822 e de 1838. Somente com a Carta Constitucional (que teve influência direta da Constituição Imperial Brasileira), de 1826, é que o sistema se inverteu e o *jus soli* se tornou predominante, o mesmo ocorrendo com o Código Civil de 1867 (Ramos, 1992: 63).

progenitor português que se encontrava no exterior a serviço do Estado, e sobre os filhos de pai português (ou de mãe portuguesa, se o pai fosse apátrida, de nacionalidade desconhecida ou incógnito) nascidos no estrangeiro (Ramos, 1992: 46-48). A lei nº 2098 de 1959, dessa forma, perpetuou a concepção de uma cidadania que se adequava à época imperial, uma vez que eram considerados cidadãos portugueses todos os que se encontravam sujeitos ao exercício centralizado da soberania, acentuando apenas a independência da nacionalidade da mulher em relação ao seu cônjuge e a redução de alguns critérios relacionados à perda da nacionalidade em virtude da aquisição de uma nacionalidade estrangeira, tornando-se, nesse último caso, essa perda uma decisão governamental. Nessa visão inclusiva, Portugal garantia os amplos limites de sua comunidade lusófona (Marques, 2004: 2-3).

Após 1974, a criação de um decreto-lei - nº 308-A/75 - gerou uma resposta legislativa à descolonização, ao determinar a perda automática da nacionalidade portuguesa para certas categorias de pessoas domiciliadas nesses territórios no momento da independência, uma vez que eles se tornaram cidadãos dos novos Estados. Temia-se, caso não fossem tomadas essas medidas, uma imigração fora de controle. A conservação da nacionalidade portuguesa ficou restrita aos nascidos em Portugal e nas ilhas adjacentes; aos nascidos no estrangeiro, mas com mãe ou pai nascidos em Portugal; e à mulher casada, viúva ou divorciada de português. Esse direito se estendeu até os descendentes de terceiro grau dos portugueses em uma dessas situações. Tratou-se, logo, de uma medida preventiva que excluía os indivíduos que não tivessem uma descendência com portugueses ou estivessem a pelo menos cinco anos residindo no país antes que a lei entrasse em vigor (Ramos, 1999: 225; Pires, 2003: 129). Ainda assim, como já visto, esse novo decreto criou juridicamente, com efeito retroativo, a maior “comunidade imigrante” existente em Portugal, formada tanto por pessoas de ascendência africana presentes no país quanto por retornados de ascendência africana que entraram no país quando as colônias se tornaram Estados independentes (Baganha, 2000: 22-23). É possível dizer que o que ocorreu foi a operação de uma escolha seletiva do fluxo de refugiados – alimentada pelo medo de que a discriminação racial colonial fosse invertida como resultado da crise - uma vez que se considerava essencial garantir à população branca residente nas ex-colônias a possibilidade de repatriamento (Pires, 2003: 126-127). Com a mudança do

regime em 1975, desse modo, passou a ser reconhecido aos expatriados um conjunto de direitos que denotavam a prevalência do *jus sanguinis*, tornando-se congruente com as diretrizes de outros Estados europeus (Marques, 2004: 3), e reproduzindo a idéia da imigração como ameaça (Pires, 2003: 2003: 128).

Um pouco mais tarde, tendo em vista a entrada em vigor da Constituição de 1976, fez-se necessária uma nova reforma da lei de nacionalidade, já que um conjunto de preceitos da lei de 1959 tornou-se inconstitucional. Esse foi o caso da aquisição da nacionalidade originária, que ao distinguir a filiação materna da paterna entrava em choque com o princípio de igualdade consagrado no artigo 13 da Constituição.<sup>40</sup> O mesmo poderia ser estendido à diferenciação feita entre filhos legítimos e ilegítimos e a perda conferida à mulher de nacionalidade portuguesa que contraísse matrimônio com estrangeiro, contidos na lei de nacionalidade até então.<sup>41</sup> Pode-se, nesse sentido, perceber como a mudança dos valores da sociedade portuguesa – inclusive presentes nas transformações do direito da família – também atuou sobre as normas nas quais se baseavam o Estado português, como a própria lei da nacionalidade (Ramos, 1992: 84-88). Essa situação, no entanto, não foi exclusiva de Portugal, e atingiu, em geral, os países europeus, principalmente após da década de 70.

Foi assim que, em 1981, uma nova lei redefiniu os princípios de nacionalidade a partir da adaptação do regime legal à nova realidade do Estado e da sociedade portuguesa, buscando resolver a tensão existente entre o critério de *jus soli* da lei de 1959 com o critério de *jus sanguinis* dominante na lei de 1975. Mediante uma valorização dos direitos humanos dentro da construção do Estado, a nacionalidade passou a ser vista como um direito, tal como proposto pelas normas internacionais. A vontade individual tratou, então, de prevalecer quer na atribuição, quer na aquisição, quer na perda da nacionalidade. Paralelamente, a descolonização fez com que Portugal deixasse de lado a sua pretensa “singularidade” e se transformasse em um país europeu pequeno e com uma população estabilizada. A lei, como resultado, estabeleceu uma nítida redução do

---

<sup>40</sup> Segundo o presente artigo: “1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei; 2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação econômica ou condição social”.

<sup>41</sup> A mulher portuguesa poderia, no entanto, manter a sua nacionalidade de origem caso renunciasse a de seu marido ou fizesse um pedido antes da realização do casamento.

*jus soli* (que perdeu seu automatismo) e revalorização do *jus sanguinis*, enfraquecendo, principalmente, os critérios de cunho territorial (Ramos, 1002: 110). Essa solução também reflete, em grande parte, os contextos trazidos pela mudança na direção da emigração – uma vez que o destino passou a ser a Europa, relegando para segundo plano a África e a América - tornando a proximidade com os países de destino dos emigrantes portugueses mais provável a incidência de movimentos pendulares, sem perder os laços com a sociedade de origem.

Dentro desse quadro, em contraposição ao princípio que considerava português todos os nascidos em Portugal (da lei de 1959), a lei nº 37/81 optou por considerar português, a partir da atribuição originária, os filhos de pai português ou mãe portuguesa nascidos em território português ou sob administração portuguesa, além de igualar a aquisição da nacionalidade pela filiação materna e paterna para os nascidos no estrangeiro. Tal regra buscou atingir, em especial, os emigrantes de segunda e das gerações seguintes. Essa aquisição da nacionalidade por meio do *jus sanguinis*, no entanto, só poderia ocorrer por meio de uma declaração do interessado em se tornar português ou pela inscrição no registro civil português. Sob essa nova lei, a aplicação irrestrita do *jus sanguinis* foi banida porque se considerou que o filho de um nacional português nascido em outro país poderia não estar integrado à comunidade portuguesa. Por outro lado, os filhos de estrangeiros nascidos em Portugal foram considerados portugueses caso seus pais residissem no país, no mínimo, há seis anos e declarassem querer ser portugueses (salvo se estivessem a serviço de seu respectivo Estado). Logo, o condicionalismo tornou necessária a expressão da vontade do interessado a fim de evitar uma situação em que a ligação efetiva (e afetiva) à comunidade portuguesa tivesse sido inexistente ou irrelevante (Ramos, 1992: 137-138).<sup>42</sup> Foi revogada a regra que levava à perda da nacionalidade portuguesa à mulher casada com um estrangeiro, do mesmo modo que todo estrangeiro casado com um português ou portuguesa

---

<sup>42</sup> Embora a perda da nacionalidade devesse partir também da vontade do interessado, o Estado poderia apresentar a uma objeção à aquisição da nacionalidade, nesse caso ou na adoção, baseado em um dos seguintes argumentos: a falta de provas de que houvesse, efetivamente, uma ligação com a comunidade portuguesa; a condenação por crime com pena maior segundo a legislação portuguesa; ter prestado serviço militar ou função pública para um outro Estado que não o português. O acesso à nacionalidade ficava, desse modo, dependente das decisões da administração em matéria de política migratória.

também passou a poder solicitar a cidadania.<sup>43</sup> De igual maneira, a vontade individual também se aplicou à naturalização, mas ela apenas desencadeava o processo, pois quem concedia ou não a nacionalidade era o governo – ou seja, o elemento determinante era a intervenção da autoridade pública. É importante ressaltar, nesse último caso, que, mais uma vez, aparecia um favorecimento aos indivíduos provenientes de países lusófonos, que eram dispensados de dois critérios para o pedido de naturalização: a residência mínima de seis anos em território português e o conhecimento da língua portuguesa. Os outros três requisitos – a maioria do solicitante, idoneidade moral e civil, e uma prova que assegurasse a sua subsistência – eram necessários a todos.

A lei de 1981, desse modo, foi elaborada em um momento em que a emigração crescente tornou premente ao Estado português permitir a ligação entre a comunidade nacional com os portugueses que estavam vivendo em outros países (muitos dos quais possuíam uma outra nacionalidade). A redução do *jus soli* num momento em Portugal tornava-se um país de imigração, entretanto, fez com que novas revisões da lei se tornassem necessárias. Em 1994, foi aprovada a primeira reforma da lei nº 37/81 para adequar a lei de nacionalidade a essa nova realidade imigratória. Ela foi responsável por uma mudança no alcance do princípio de *jus soli*, uma vez que filhos de pais estrangeiros só poderiam ter direito à nacionalidade portuguesa mediante a residência legal de seus progenitores há, pelos menos, 10 anos. Esse prazo, por sua vez, foi reduzido para 6 anos no caso de estrangeiros provenientes dos países de língua portuguesa (Ramos, 1999). A mesma diferença de tempo de residência legal também era aplicada à naturalização. Mas, nessa última, passou-se também a exigir a comprovação “de uma ligação efetiva à comunidade nacional”. Se aqui aparece ainda um favorecimento aos indivíduos lusófonos, é preciso ter em consideração que a nacionalidade originária era negada para filhos de imigrantes clandestinos, inclusive para aqueles provenientes de países de língua portuguesa em situação irregular (principalmente os africanos). A diferenciação entre filhos de imigrantes legais e ilegais, nesse sentido, terminou por lembrar a discriminação anterior entre filhos legítimos e ilegítimos. Essa lógica restritiva se estendia também à aquisição

---

<sup>43</sup> Diante disso, os artigos 30 e 31 da lei nº 37/81 permitiram que aqueles que tinham perdido a nacionalidade portuguesa – por efeito do casamento ou por aquisição voluntária – pudessem readquiri-la por meio de uma declaração.

da nacionalidade pelo casamento misto, que exigia, a partir de então, o período de três anos para a sua efetivação (Ramos, 1999: 234), visando claramente impedir a aquisição da nacionalidade por meio de casamentos fraudulentos.

A ênfase na residência legal como condição para a aquisição da nacionalidade – tanto por meio da legalidade dos pais como dos próprios imigrantes (no caso da naturalização) –, desse modo, convergia com os demais países europeus, e a lei de nacionalidade tornou-se uma importante ferramenta para assinalar a integração – em nada facilitada – dos imigrantes nessa sociedade de destino. É preciso não esquecer aqui que a política adotada em relação à cidadania aliou-se à própria política migratória, que combatia a permanência no território de indivíduos que justamente tinham infringido as normas colocadas pelo Estado.<sup>44</sup> Entretanto, criou-se um problema em termos jurídicos, pois se a residência legal é o critério para definir a atribuição da cidadania – uma vez que a legalidade assume o termo de “título válido de autorização de residência” conforme estabelecido pela lei de 94, seguindo as prerrogativas da política migratória portuguesa –, abriu-se a possibilidade de intromissão do legislador ordinário comum numa matéria reservada à Assembleia da República, de forma que a sua volatilidade projetava instabilidade sobre o regime de direito à cidadania. Ademais, não existia um único tipo de autorização de residência, o que permitia, no mínimo, uma divisão entre imigrantes permanentes e temporários. Vale também notar que esse conceito não se tornava aplicável aos cidadãos europeus, que poderiam residir em Portugal com o abrigo do direito comunitário (Silva, 2004: 129-130). Dessa forma, a predominância de um critério como *jus sanguinis* na lei de nacionalidade de 1994 demonstrou a limitação de uma sociedade que ainda se mantém atrelada a um passado emigratório, mas que vive a dificuldade de enfrentar uma nova realidade pluricultural.

Algumas outras modificações que ocorreram na lei de nacionalidade estiveram relacionadas à algumas disposições da lei nº 37/81 relativas ao registro dos atos com incidência em matéria de nacionalidade, sob o decreto-lei nº 322-

---

<sup>44</sup> A situação que poderia ser criada a partir da admissão do acesso à cidadania para filhos de imigrantes ilegais seria extremamente complicada. Uma vez que seria inadmissível a expulsão de cidadãos portugueses pela Constituição, ao terem seus progenitores expulsos os filhos poderiam acompanhar os pais (o que equivaleria a uma “expulsão por inerência”) ou permanecer em Portugal (provocando um cisma na unidade familiar). Logo, a cidadania portuguesa dos filhos, em nome da unidade da família, constituiria um obstáculo jurídico à expulsão dos pais em situação ilegal (Silva, 2004: 114).

A/2001 e o decreto-lei nº 194/2003 (regulamento emolumentar dos registos e notariado). Em 2004, uma pequena alteração foi efetuada com a lei orgânica nº 1, especialmente relacionada à re aquisição da cidadania portuguesa. Ela pode ser vista como uma resposta à comunidade de emigrantes, que demonstrou insatisfação com a garantia de aquisição da nacionalidade por meio do *jus sanguinis* apenas se fosse expressa a vontade do interessado, e não automaticamente, o mesmo valendo para a sua re aquisição - conforme ocorreu com muitos indivíduos entre 1959 e 1981. Afinal, aqueles que não acusaram ter adquirido uma nova nacionalidade nesse período por meio do casamento ou naturalização terminam por ser beneficiados (Ramos & Gomes, 2003: 3-4). Assim, a lei nº 1/2004 estabeleceu que a mulher que tenha perdido a nacionalidade por efeito do casamento a partir da lei nº 2098 de 1959 poderia readquiri-la mediante declaração, sem estar sujeita a uma oposição a sua aquisição. Quem perdeu a nacionalidade portuguesa, além disso, pode readquiri-la automaticamente, a não ser que tenha sido lavrada a perda com um registro definitivo.

Finalmente, em 17 de abril de 2006, foi aprovada a última reforma na lei de nacionalidade portuguesa pela lei orgânica nº 2/2006, buscando adequar-se não só à sua realidade de imigração, mas às diretrizes adotadas pela União Européia quanto à integração dos imigrantes por meio da aquisição da nacionalidade. No que concerne à sua atribuição, passam agora a ser incluídos os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros, se apenas um dos progenitores tiver nascido no território português e nele tiver residência, independentemente do título, ao tempo do nascimento (o que é denominado como duplo *jus soli*). Ainda no artigo 1, nota-se, em especial, que a lei trata de acabar com a diferença entre os filhos de estrangeiros nascidos em território português caso estes pertençam a um país lusófono quanto ao prazo mínimo de residência legal para se adquirir a nacionalidade. Além disso, há uma redução no período de tempo requerido, tratando-se agora de 6 anos de residência legal em ambos os casos. Claramente essa medida visa a privilegiar a integração de imigrantes que eram prejudicados por uma diminuição no critério de *jus soli*, admitindo também a diversidade na origem dos novos fluxos, não mais restritos, em sua maioria, às ex-colônias

portuguesas.<sup>45</sup> Quanto à aquisição pela união de um estrangeiro com um português, a lei passa a admitir a união de fato como critério para conceder a nacionalidade – e não mais somente o casamento –, bastando apenas que essa exista há mais de três anos e que essa situação seja reconhecida por um tribunal cível.

No que se refere à naturalização, somem as cláusulas relacionadas à exigência de uma prova de ligação efetiva à comunidade portuguesa, e de uma prova da capacidade de subsistência – o que, como vimos na lei anterior, deu margem para que a administração pudesse interpretar esses critérios.<sup>46</sup> Isso já demonstra a importante mudança relacionada à naturalização pois, ainda que, em parte, a concessão da nacionalidade esteja sujeita à intervenção do poder público, em determinados quadros ela passou a estar vinculada à lei, tornando-se obrigatória para o governo. O artigo 6, nesse sentido, dispõe, pela primeira vez, que o governo “concede” - e não mais “pode conceder” como na versão anterior da lei - a naturalização aos filhos de estrangeiros menores de idade, uma vez que tenham preenchido o requisito de comprovar a situação legal de um dos pais em Portugal há, pelo menos, cinco anos, além de cumprir a exigência de ter concluído o primeiro ciclo do ensino básico. O mesmo pode ser dito sobre a inovação de admitir a naturalização de netos de portugueses - sendo a única objeção que o ascendente de segundo grau não tenha perdido esta nacionalidade -, livrando-os ainda do requisito da residência legal em território português, imposto aos demais.<sup>47</sup> Logo, se há uma ampliação do *jus soli*, o *jus sanguinis* volta a ser

---

<sup>45</sup> Essa medida vai, assim, de encontro às prerrogativas da Convenção Européia sobre Nacionalidade, como é admitido pela própria proposta do governo sobre a reforma da lei de nacionalidade (Portal do Governo, 18 de abril de 2006). Segundo o artigo 5 da Convenção, “As normas de um Estado Parte sobre nacionalidade não conterão distinções, nem incluirão qualquer prática que conduza à discriminação em razão de sexo, raça, cor, ou origem nacional ou étnica”. Note-se que Portugal assinou a Convenção Européia sobre Nacionalidade em 6 de novembro de 1997, mas só veio a ratificá-la em 15 de outubro de 2001. No entanto, a discriminação privilegiando indivíduos lusófonos volta a aparecer, ainda que “camuflada” no artigo 6, como veremos adiante.

<sup>46</sup> É válido salientar, no entanto, que, no que concerne ao fundamento para oposição à aquisição da nacionalidade, ela continua presente no item a do artigo 9.

<sup>47</sup> Em uma entrevista da autora com o deputado Eduardo Neves Moreira (PSD), presidente do grupo parlamentar de amizade Portugal – Brasil, em julho de 2004, foram relatadas as dificuldades encontradas pelos descendentes de emigrantes portugueses de segunda geração em adquirir a nacionalidade quando o seu progenitor havia falecido. Isso colocava um empecilho à solicitação da nacionalidade, uma vez que esta só poderia ser requisitada por um descendente de primeira geração. O que se assistia, muitas vezes, era que netos de portugueses esperavam que seu pai requisitasse a cidadania portuguesa para, em seguida, fazer o mesmo. Logo, aqueles cujo pai ou mãe descendente de português tinha falecido, viam-se impedidos de ter acesso à nacionalidade

reforçado.<sup>48</sup> É preciso ressaltar que os filhos maiores de netos de portugueses que tenham nascido antes da naturalização não têm direito à nacionalidade portuguesa – afinal esta foi concedida ao seu progenitor como uma atribuição derivada, e não originária – devendo, se quiserem ter acesso à nacionalidade portuguesa, também se submeter a um processo de naturalização.<sup>49</sup> Entretanto, o poder discricionário do Estado se mantém na condição de que de que ele “pode conceder” a nacionalidade pela naturalização, dispensando o prazo mínimo de residência legal, aos filhos de estrangeiros nascidos em território português que vivam fixamente no país há 10 anos.<sup>50</sup> Da mesma forma, o governo também “pode conceder” a naturalização – cedendo à exigência da residência legal em território português e ao conhecimento da língua portuguesa – aos indivíduos que, não sendo apátridas, tiveram a nacionalidade portuguesa, aos que forem descendentes de portugueses, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado serviços relevantes ao Estado português ou à comunidade nacional. Essas determinações permitem, entrelinhas, a possibilidade da naturalização de bisnetos de portugueses, mas também, de certa forma, continuam ligadas às vicissitudes da situação política e demográfica do Estado.

Por fim, alguns artigos também foram adicionados à nova lei – os quais tinham sido revogados pela lei nº 25/94 -, tal qual o que suspende o procedimento de aquisição da nacionalidade caso no decurso do prazo de cinco anos a partir do julgamento da sentença o interessado seja condenado por crime, segundo a lei portuguesa, a mais de um ano de prisão (artigo 13); e o que relaciona diretamente a lei de nacionalidade com a política migratória, ao dispor que os indivíduos considerados com residência legal são aqueles ao abrigo do regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros, e do regime do direito de asilo,

---

portuguesa – mesmo se o seu ascendente de segunda geração se encontrasse vivo – ficando numa posição desvantajosa em relação aos demais.

<sup>48</sup> Essa última resolução é uma das mais polêmicas na nova lei, tendo angariado diferentes propostas dos partidos políticos. A solução encontrada não foi tão longe como gostaria o PSD – que propunha que os netos de portugueses fossem portugueses de origem, mediante a expressão de sua vontade – mas foi além do que tinha sugerido as demais propostas, inclusive a do governo – que queria manter o poder discricionário do Estado em conceder a naturalização aos descendentes de portugueses residentes no exterior, depois da primeira geração. No geral, o debate foi marcado por uma desvalorização dos vínculos de sangue – tendo como exceção apenas o PSD e o PS, ainda que com graus distintos (Portugal Expresso, 29 de junho de 2006).

<sup>49</sup> Os filhos menores podem ter acesso à nacionalidade portuguesa por meio da declaração da vontade, expressa por seus representantes legais. Já os que nascem após a naturalização são portugueses de origem mediante registro ou declaração da vontade.

<sup>50</sup> Cabe salientar que, segundo a nova lei, a naturalização é concedida pelo Ministério da Justiça, e não mais pelo Ministério de Administração Interna (artigo 7, item 1).

estabelecidos pela lei portuguesa. O item 2 desse último artigo, entretanto, trata de deixar claro que o que é disposto não prejudica os regimes especiais de residência legal resultantes, tais como os tratados ou convenções assinados no âmbito da União Europeia e da CPLP.

Esse último ponto nos permite voltar a refletir sobre como a mudança na nova lei busca atender ao reconhecimento de Portugal como país de imigração e às diretrizes estabelecidas pelo processo de integração europeu – destacando, principalmente, o duplo *jus soli* -, sem afetar, profundamente, as relações com os países de língua portuguesa. Isso ocorre, primeiramente, porque o prazo mínimo de residência legal solicitado aos pais estrangeiros de uma criança nascida em território português continua o mesmo da lei anterior para os provenientes de países lusófonos (sendo apenas estendida aos demais). Em segundo, não se pode esquecer que, ao manter e ampliar as regras relacionadas ao *jus sanguinis*, a lei termina por favorecer especialmente os descendentes de portugueses até, no mínimo, a segunda geração, o que, por razões históricas, termina por atingir em maior proporção os indivíduos provenientes dos países de língua portuguesa, aumentando, assim, exponencialmente, a incidência do fenômeno da dupla cidadania. Há também que se levar em consideração que a presença de comunidades emigrantes portuguesas não é um fenômeno restrito aos países lusófonos, tornando-se atualmente massiva a presença de emigrantes em países mais desenvolvidos – tanto da Europa, como nos Estados Unidos e no Canadá. Mas as estatísticas revelam que, pelo percentual dos indivíduos segundo os países que mais solicitam a naturalização (ver a figura 4 e 6 do anexo) e pela proporção do fluxo de imigrantes na população total segundo o país de origem (ver a figura 2), são ainda os originários dos PALOP os que tendem a continuar liderando os pedidos para a aquisição da nacionalidade portuguesa.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Deve-se, no entanto, salientar as limitações dos dados estatísticos, não só pela incapacidade em estabelecer um percentual da população imigrante que inclua os ilegais, como também pela dificuldade em localizar os duplos nacionais. Portugal, dentro desse quadro, tem demonstrado uma baixa taxa de naturalização em relação aos demais países europeus, ainda que apresente uma larga proporção de nacionais entre seus imigrantes (OCDE, 2004: 110). As razões para tal estão no próprio processo de aquisição originária de nacionalidade, favorecido pelo *jus sanguinis* e que muitas vezes não podem ser detectados pelas estatísticas do SEF, pois eles já entram Portugal com o passaporte português.

#### 4.2.2

#### A admissão da dupla cidadania na lei portuguesa

A admissão da dupla cidadania na lei portuguesa acompanha os principais desenvolvimentos ligados aos movimentos migratórios na globalização, mas também a realidade de um país que, há apenas três décadas, ainda mantinha colônias em outros continentes. Após a Segunda Guerra, assim como os demais países europeus, Portugal sustentou uma postura reprovadora em relação aos indivíduos que possuíssem uma outra nacionalidade que não fosse a portuguesa. Baseando-se na obrigação de lealdade, a perda da nacionalidade estava vinculada à aquisição da nacionalidade de um outro país, o que implicaria assumir cargos públicos e prestar serviço militar. O poder discricionário concentrava-se sobre o Estado, na sua concepção de conceder a naturalização e delimitar a perda da nacionalidade portuguesa. Dessa forma, sobre o acúmulo de cidadania, a lei nº 2098 de 1959 estabelecia que, caso uma das nacionalidades em questão fosse a portuguesa, seria esta que sempre deveria prevalecer, com a ressalva do português não poder, uma vez que estivesse no país do qual é nacional, invocar a nacionalidade portuguesa perante as autoridades locais ou reclamar a proteção diplomática ou consular portuguesa. Mas, se o duplo cidadão não tivesse a nacionalidade portuguesa, deveria-se dar preferência ao território onde ele possuía domicílio (Ramos, 1992: 61-62).

É a partir da lei de 1981 que fica claro que a legislação portuguesa não buscava diminuir o fenômeno da dupla cidadania. A aquisição da nacionalidade portuguesa não se subordinava mais à renúncia de uma nacionalidade estrangeira precedente, da mesma forma que a aquisição de outra nacionalidade não implicaria a perda da nacionalidade portuguesa. Afinal, uma das principais características dessa lei foi justamente deixar a cargo do indivíduo o poder de provocar a extinção de seu vínculo com Portugal, de tal forma que ao Estado era vetada a capacidade de intervenção (artigo 8). Segundo Moura Ramos, no entanto, o relevo dessa vontade individual não surgiu como afirmação de um direito do indivíduo, mas antes como reconhecimento da autonomia deste quanto ao caso de dupla ou pluri cidadania (não necessariamente vista como desejável pelo direito), onde ele poderia fazer cessar a sua ligação à Portugal (Ramos, 1992). Para, no entanto, solucionar os problemas que poderiam surgir a partir da incidência da

dupla cidadania, perante a lei de 1981 somente a nacionalidade portuguesa deveria ser levada em consideração. Já no que diz respeito a duas nacionalidades que não a portuguesa, imperava a do país no qual o indivíduo tivesse residência fixa ou, na falta desta, a do Estado com a qual mantivesse vinculação mais estreita, tal qual a lei de 1959. A partir de 1981, portanto, o Estado perdia o seu poder enquanto instância de decisão sobre a perda de nacionalidade e não se protegia por meio de cláusulas que a assegurassem caso o indivíduo pusesse em risco a segurança externa do Estado ou traduzisse a sua colaboração em atos de agressão conduzidos por terceiros Estados (Ramos, 1992: 195).

A conjunção da tolerância à dupla cidadania e do respeito aos direitos humanos – que, a partir da segunda metade do século XX, abandona a ligação a determinados tipos de sociedade para tentar se tornar uma idéia liberal de alcance universal – em Portugal não se tratou de mera coincidência. No momento em que os Estados assumiam certas obrigações em relação ao tratamento dos indivíduos, a dupla cidadania deixou de apresentar um risco efetivo de conflitos interestatais (Spiro, 1998).<sup>52</sup> Todavia, uma vez que a ancestralidade se sobrepunha ao princípio territorial nessa lei, torna-se inevitável questionar se os objetivos de Portugal não estariam voltados mais para manter a comunidade de seus nacionais de origem do que, propriamente, para a integração dos imigrantes. Mais uma vez devemos lembrar que, nesse momento, a admissão da dupla cidadania estava ligada à realidade de um país marcado por uma ampla emigração. Como salienta Moura Ramos, o português estabelecido nos demais países europeus era freqüentemente discriminado, o que dificultava o seu acesso a determinadas atividades e à sua posição no mundo do trabalho. Se isso o levava muitas vezes a solicitar a naturalização no país de destino como forma de superar esse condicionalismo, não significava, por outro lado, que se sentisse menos ligado a seu país de origem (Ramos, 1992: 102). Assim, o recurso dos – ou aspirantes a – imigrantes que passaram a requerer a dupla cidadania como uma forma de entrar pela porta da

---

<sup>52</sup> Nesse sentido, é válido salientar que, apesar de ter assinado a Convenção sobre Redução dos Casos de Múltipla Nacionalidade do Conselho da Europa, de 1963 (a sua assinatura consta de 23 de fevereiro de 1979), Portugal não a ratificou. E no que diz respeito a acordos bilaterais, o único que se pôde verificar até a década de 80 foi a Convenção de Washington de 1908, estabelecido com os Estados Unidos, segundo o qual os cidadãos de cada um desses Estados que tivessem obtido a naturalização no outro Estado, e nele residissem por cinco anos ininterruptos, seria considerado por estes como nacionais do Estado de residência. Caso voltasse a morar no Estado de origem, sem a intenção de regressar, o Estado de naturalização consideraria – após dois anos – que teria abandonado a esta.

frente - não só em Portugal, mas na própria União Européia - pode ser visto como um resultado não intencional que surge a partir da década de 80.

As modificações posteriores na lei nº 37/81, por sua vez, não contestaram a admissão da dupla cidadania pelo Estado português. Ao contrário, as transformações admitidas na última lei, nº 02/2006, tendem a aumentar a sua incidência. Ora, em um sistema misto de aquisição de nacionalidade como o adotado por Portugal, que combina o *jus sanguinis* e o *jus soli* (ainda que prepondere o primeiro), a ocorrência da dupla cidadania torna-se praticamente inevitável. Seja porque os pais possuem diferentes nacionalidades (como nos demais países europeus onde predomina o *jus sanguinis*), seja porque o indivíduo nasceu em Portugal de progenitor nacional de um país em que vigore o *jus sanguinis*, ou seja porque ele nasça em um país onde predomine o *jus soli* de um progenitor português. O mesmo se aplica aos casos de naturalização ou de casamento misto (Ramos, 1992: 218-219).<sup>53</sup> Uma vez que a lei admite evitar a dupla ou pluricidadania apenas no caso em que parta da vontade do interessado, resta questionar se estes estão realmente dispostos a fazê-lo. A permissão à dupla cidadania faz com que Portugal, assim, venha a ser considerado um regime aberto acerca desse tema, de tal forma que as tensões provenientes podem vir mais da regulação interestatal do que por meio da sua supressão na própria lei (Pires, 2003: 132).

Ao se examinar cuidadosamente, portanto, as mudanças na lei de nacionalidade portuguesa nas últimas décadas, pode-se perceber que, se há uma estratificação em relação à cidadania na lei de nacionalidade portuguesa, esta pode se fazer sentir não exatamente em relação aos indivíduos provenientes de países lusófonos, mas entre os indivíduos que se encontram numa situação legal e os que residem em Portugal irregularmente. Há que se notar, no entanto, que essa diferença tem sido aparentemente encoberta na política migratória pelos processos

---

<sup>53</sup> No que diz respeito aos casamentos celebrados em Portugal, a maior parte tem ocorrido – como é de se esperar - entre indivíduos de nacionalidade portuguesa – ainda que tenham apresentado um declínio na última década. No entanto, o número de casamentos em que ao menos um dos cônjuges é estrangeiro tem crescido (entre 1991 e 2001 houve um aumento de 51%). A situação majoritária do casamento de estrangeiros são os casamentos mistos, no qual um dos cônjuges tem a nacionalidade portuguesa. As razões para o aumento de desses casamentos em grande parte se explica pela presença cada vez maior de imigrantes, pois mesmo que os níveis globais de nupcialidade das populações estrangeiras em Portugal sejam inferiores ao dos portugueses, estas populações, tal qual se encontram no país, apresentam idades mais “matrimoniáveis” (Rosa *et al*, 2004: 88-91, 120).

de regularização existente nas últimas duas décadas – “aparentemente”, pois se é verdade, como visto, que uma parte considerável de indivíduos teve sua situação regularizada, uma boa parte teve os seus pedidos negados. Além disso, e talvez de forma mais incisiva, essa estratificação se faz sentir pela descendência dos portugueses pela valorização do *jus sanguinis*. Esse critério torna-se fundamental para garantir mais facilmente o acesso à cidadania no sentido em que ele evita, em especial, os problemas relacionados à entrada dos imigrantes no território português e, logo, na União Européia, dispensando-os da exigência de um visto para, em seguida, colocá-los diante de todas as benesses de um cidadão europeu. Nesse sentido, a discriminação positiva na lei de nacionalidade não pode ser apenas simplificada às relações entre Portugal e os países lusófonos, mas entre os descendentes de portugueses e os imigrantes que são obrigados a entrar – quando o conseguem – pelas portas dos fundos – ilegais, não qualificados, originários ou não dos PALOP e do Brasil.

#### **4.2.3**

#### **A europeização de Portugal: reflexões sobre a incidência da dupla cidadania**

Se historicamente Portugal construiu, por meio de seu império colonial, relações privilegiadas com os países de língua portuguesa, a sua inserção na União Européia o fez tecer uma rede mais complexa de interações políticas, culturais e sociais, onde os emigrantes e imigrantes são a expressão de novos laços identitários, que não se inibem com os limites do Estado-nação. A imbricação entre a política migratória portuguesa em relação aos indivíduos provenientes de suas ex-colônias com a cidadania européia se acirra a partir da lei de 1993, quando é estabelecido o tratamento específico da entrada e da fixação de estrangeiros oriundos da União Européia, incorporando as decisões do acordo Schengen. Mas a admissão da dupla cidadania pela lei de nacionalidade de 1981 já delineava as dificuldades em se traçar contornos definitivos entre os imigrantes de terceiros países e os cidadãos europeus.

Com o desenvolvimento da política migratória portuguesa, criou-se um movimento dialético, no plano jurídico, entre os dois mais importantes fluxos de imigração – os PALOP e a União Européia. Suas diferenças ou polarizações no plano social também passaram a se retratar, por sua vez, no âmbito político.

Enquanto na União Europeia o fluxo de imigrantes incorporou, em grande parte, trabalhadores qualificados, alargando seus direitos, no caso dos PALOP a maioria do fluxo é trabalhadores desqualificados, que vêm seus direitos restringidos. Essa mudança teve fortes repercussões na reconstrução de identidades. Assim, se antes da descolonização, os indivíduos dos PALOP circulavam livremente no território metropolitano, após a independência de seus países de origem eles passaram a ser classificados como imigrantes. Essa concepção, no entanto, não correspondia à concepção do imigrado dos países tradicionais de destino: inicialmente os indivíduos originários das antigas colônias não eram considerados como estrangeiros, da mesma forma que os outros nacionais dos Estados membros da União Europeia não o são nos dias atuais. Entretanto, ocorreu, de fato, uma mudança na taxonomia quando a imigração passou a fazer parte do jogo político nacional sob a influência da europeização e os imigrantes passaram a ser designados como “extra-comunitários” ou “imigrantes de terceiros países”. A posição dos indivíduos provenientes de ex-colônias se transformou de tal modo que eles se distanciaram cada vez mais da sociedade portuguesa para pouco a pouco serem mais reconhecidos como “o estrangeiro” ou “o outro”. Ainda assim, o tratamento específico aos originários das antigas colônias em detrimento dos outros imigrantes demonstrou como o Estado português continuou, mesmo com o processo de integração europeu, a tentar conservar os laços históricos com os territórios de além mar (Dupraz & Vieira, 1999: 39), especialmente por meio de uma instituição como a CPLP.

Por mais, no entanto, que a ideia de uma cidadania lusófona ganhe amplitude nos discursos políticos e na prática institucional da CPLP, a realidade migratória em Portugal permite questionar até que ponto a ambigüidade de Portugal entre os laços lusófonos e uma cidadania europeia pode perdurar. Essa relutância ganha corpo na própria natureza das relações na CPLP, pois ao se basear numa solidariedade horizontal, esta não impede que os seus Estados membros venham a ser atraídos por espaços de diferente natureza, onde os novos espaços procurados possam partir de prioridades que estejam antes e acima das suas (Moreira, 2000: 321), como é o caso da União Europeia para Portugal. Como especificam Dupraz e Vieira, se a herança colonial e migratória e a afirmação democrática tentam fazer com que a política migratória portuguesa se afaste de uma Europa com “pleno controle”, a integração europeia tem permanecido como

o objetivo que hierarquiza esses outros dois corpos referenciais (Dupraz & Vieira, 1999: 39).

Mas, se o Estado português se divide entre essas duas prioridades e reconfigura suas identidades – entre as prerrogativas de uma política de integração europeia e os laços históricos e sociais com suas ex-colônias – alguns indivíduos, numa época de globalização, vêm alargado, nesse jogo de interações, justamente “o leque dos possíveis e dos recursos disponíveis para a elaboração dos argumentos que justificam as suas identidades e os seus processos de identificações” (Mendes, 2002: 503). Afinal, a ligação entre identidade coletiva e individual é constitutiva, gerando uma relação dinâmica e processual. O caso da dupla cidadania adquirida por imigrantes que possuem laços consanguíneos com Portugal torna-se, assim, uma forma para que o migrante seja aceito com mais facilidade dentro da sociedade nacional ao buscar uma ancestralidade como justificativa de aproximação. A dupla cidadania aparece como um elemento fundamental para a inclusão dos imigrantes e chama atenção para o fato de que a imigração está diretamente atrelada às formas históricas e culturais estabelecidas entre países de destino e de origem. A legislação portuguesa, nesse sentido, constitui a prova de que como a nacionalidade pode ser mais facilmente obtida por indivíduos provenientes de países com um passado em comum, revelando relações de privilégio por meio de uma historicidade. Todavia, é preciso considerar essa relação além de uma simples bilateralidade, uma vez que Portugal constitui para muitos dos imigrantes que se beneficiam da cidadania portuguesa apenas a primeira etapa para a circulação dentro do espaço europeu. Diante das altas taxas de desemprego apresentadas por Portugal, os imigrantes têm cada vez mais procurado trabalho em outros países, como na Espanha, Itália e França (Ramos, 2004: 137). A aquisição da nacionalidade portuguesa pode, assim, possuir uma dimensão instrumental forte: a posse de um passaporte europeu.<sup>54</sup> Resgatando o seu passado – ou o de seus antepassados – alguns indivíduos articulam a sua entrada pela porta da frente por meio da brecha legislativa, pois, conforme Baganha (2002: 145):

---

<sup>54</sup> A originalidade da União Europeia na atribuição desse direito de circular está justamente na combinação entre passaporte e visto, e não simplesmente na entrega de passaportes (Bigo e Guild, 2003: 29). Na presente discussão o passaporte é mais significativo que o visto, embora só ganhe relevância em relação a este.

(...) os trabalhos sobre migrações em Portugal indicam claramente que as dinâmicas migratórias em Portugal são influenciadas pelos parâmetros institucionais em que ocorrem (UE/Portugal; Portugal/PALOP); pelas estratégias adoptadas pelos agentes (por exemplo, as opções de mercado das firmas portuguesas no setor da construção civil) e pelos atores envolvidos, que estão ligados por redes formas e informais de natureza local e transnacional. Ou como afirmou um imigrante caboverdiano ilegal: “Quase se pode dizer que as pessoas, em geral, imigraram com o sonho de Portugal como um destino inicial. Portugal como o ponto de entrada para países melhores”.

Desse modo, a solução legal de aquisição da nacionalidade pelo *jus sanguinis* não se trata de um direito do sangue, mas de um autêntico privilégio do sangue (Silva, 2004: 108-109).<sup>55</sup> Ela se estende além dos benefícios de ser um cidadão português, pois atinge as possibilidades criadas pela aquisição também de uma cidadania europeia após Maastricht e os acordos Schengen: as vantagens vão desde a movimentação por outro território, a facilidade de acesso a países terceiros, como ao acesso ao ensino, a um sistema de saúde gratuito, além das razões sentimentais. Uma realidade bem distinta dos filhos de imigrantes que, apesar da sua ligação com a comunidade nacional, muitas vezes tem dificultada a aquisição da cidadania portuguesa. Estes vêem o critério de *jus soli* ter sua importância diminuída tendo em vista a necessidade da legalidade dos pais; e exigência da residência prolongada destes em território nacional; e a necessidade de uma declaração da vontade do interessado.

No que concerne às relações afetivas suscitadas por essa descendência, ligadas à própria questão de uma identidade portuguesa, nem sempre elas podem ser facilmente detectadas. Afinal, por meio do *jus sanguinis*, como vimos dependente apenas da vontade do interessado, pode ocorrer que indivíduos que não tenham, de fato, uma real ligação com Portugal – sem nem mesmo deter o

---

<sup>55</sup> É preciso, no entanto, reconhecer que certamente nem todos os que são descendentes podem ter acesso à cidadania portuguesa sob o ponto de vista dos custos para se requerer a nacionalidade: para que um indivíduo tenha a sua certidão e o passaporte ele não pagará menos de 100 euros. Deve-se reconhecer, nesse sentido, que as desigualdades sociais também são um elemento a ser considerado no acesso à informação. Ainda que os mais pobres sejam os que mais têm a ganhar com a decisão de migrar, são também os que possuem menos competência para manipular as informações sobre as suas alternativas. Desse modo, a desigualdade social também se traduz como desigualdade de informação. Além disso, é preciso considerar a credibilidade dessa informação para os diferentes atores. Para os mais pobres, a informação sobre novas oportunidades de vida pode se sustentar apenas se for vinculada oralmente nas redes estabelecidas entre migrantes da mesma origem e do meio de emigração. Torna-se possível questionar, assim, de que forma os descendentes de portugueses podem ter acesso às informações de que eles dispõem da possibilidade de possuir uma nacionalidade e um passaporte europeu. É claro, no entanto, que à medida que os fluxos se consolidam, formando as denominadas redes sociais, as migrações passam a alcançar um nível maior de institucionalização, canalizando a informação entre potenciais imigrantes e ajudando a diminuir as dificuldades na integração (Pires, 2003: 74-76).

conhecimento da língua – ou que jamais venham a visitar o país terminem por ter atribuída a cidadania portuguesa. Esses filhos ou netos de emigrantes gozam de todos os direitos políticos que os demais portugueses, com exceção apenas do voto nas eleições presidenciais quando ainda residem em outro país. Isso porque, na revisão constitucional de 1997, ficou estabelecido que o exercício do direito do voto por cidadãos portugueses residentes no estrangeiro deve-se ter em conta os laços de ligação efetiva à comunidade nacional (artigo 121, item 2).

O acesso aos direitos políticos, dentro desse quadro, transmite uma boa idéia do conteúdo dessa dupla cidadania. Se na ideologia republicana, os direitos políticos aparecem como a expressão máxima do *status* cidadão, para os duplos cidadãos eles parecem perder lugar para os direitos à livre mobilidade e aos recursos sócio-econômicos. Nesse sentido, torna-se possível questionar em que medida a participação política torna-se o alvo do interesse dos imigrantes ao possuir uma dupla cidadania. Contrariamente às expectativas dos governos dos Estados de origem e de destino, a posse de duas cidadanias pelo migrante pode não ser indicativa nem de uma assimilação, nem de uma identificação política com o país de origem, porém mais de identidades políticas múltiplas, quando não uma identidade apolítica. De certa maneira, esse desinteresse pode ser considerado similar ao que ocorre em outros países europeus onde o nível de comparecimento às urnas das populações imigrantes resta mais baixo do que a população majoritária (Machado, 2005: 129-130).

Ainda que não seja possível detectar a participação dos duplos cidadãos nas eleições portuguesas – como já frisado, uma vez que conquistam a sua cidadania, eles “desaparecem” nas estatísticas – essa relação pode ser melhor explorada ao se traçar um paralelo entre a dupla cidadania e “uma cidadania de segunda classe” alcançada por meio de tratados como o de Cooperação e Amizade estabelecido entre Portugal e Brasil. Os dados relacionados a 2004 demonstram que, se uma boa parte dos brasileiros reivindicam a igualdade de direitos, o mesmo não se pode dizer dos direitos políticos – ao longo de todo o ano apenas 10 pessoas a requisitaram, contra 524 que optaram pela igualdade de direitos e deveres, e 45 que optaram por pedir as duas simultaneamente (ver figura 7 do anexo).

Assim como a dupla cidadania, a igualdade de direitos e deveres garantida por acordos entre países pode ser muito mais uma porta para conquista de direitos

econômicos e sociais do que propriamente um *status* que garanta a participação política. Porém, é preciso também se levar em consideração que, face à aquisição da nacionalidade portuguesa, ainda que signifiquem um importante passo para a aquisição de uma cidadania diferenciada – já que não possuem o mesmo sentido tradicional do termo, mas podem diminuir a distância entre cidadãos e estrangeiros - tratados como o firmado entre Portugal e Brasil são mais limitados em sua capacidade de oferecer participação na sociedade portuguesa e, conseqüentemente, européia. Afinal, o privilégio que ele concede não está vinculado a uma permissão de residência, o que denuncia a sua dependência em relação à política migratória.<sup>56</sup> Para que esses indivíduos venham a se estabelecer em Portugal é necessário, antes de mais nada, que eles passem pelas exigências estabelecidas pela lei de imigração – o que, como no caso da migração de trabalho, envolve as próprias necessidades do mercado. A subordinação da sua aplicação às prioridades da política migratória revela, desse modo, a limitação dos direitos conferidos a esses estrangeiros. Em outras palavras, o acesso à dupla cidadania ainda é a melhor alternativa para a entrada no território português – e, logo, europeu – e para o acesso a uma igualdade de oportunidades na sociedade portuguesa.

Esse argumento pode ser melhor ilustrado pelas estatísticas que apresentam a quantidade de estrangeiros que cessaram o vínculo de residentes legais com Portugal. Segundo o Serviço de Estrangeiro e Fronteiras, em 2004, dos 1.631 estrangeiros que o fizeram, mais da metade foram motivados justamente pela aquisição da nacionalidade portuguesa (82,5%), dos quais 22,8% por naturalização, e 59,6% por outra via de aquisição da nacionalidade (ver a figura 5 do anexo). Entre os estrangeiros que adquiriram a nacionalidade, a maior parte

---

<sup>56</sup> O princípio de reciprocidade nada mais é do que uma forma de reafirmar a soberania do Estado-nação, uma vez que assegura a independência do Estado ao conceder ao estrangeiro um conjunto de direitos, mas ao condicioná-lo à garantia desses mesmos direitos aos seus cidadãos residentes no outro Estado. Além disso, ele nada mais faz do que assegurar pela diplomacia os direitos de seus nacionais no exterior, o que é um dos papéis do Estado em suas relações exteriores, presente na celebração de vários tratados relativos à proteção diplomática e consular. Já em relação aos direitos humanos, o princípio de reciprocidade entra em choque com a idéia de que o indivíduo é portador de uma séria de direitos que é inerente à sua pessoa, o que pode lhe valer até mesmo contra o Estado de que é nacional. Por se assentar na relação entre dois ou mais Estados, assim, o indivíduo não possui a real capacidade de influir na concretização de uma proteção que sirva a seus interesses e não os da política externa do Estado do qual é nacional. Sendo a cidadania um conceito distinto da nacionalidade, a reciprocidade não é o melhor meio de concessão de direitos políticos, dado que o seu pleno funcionamento depende, ainda nesse caso, da titularidade da nacionalidade (Costa, 2006: 6-7; 19).

dividiu-se entre originários do Brasil, da Venezuela, e de Cabo Verde (ver a figura 6). Ou seja, mesmo que tenham a possibilidade de solicitar o estatuto de igualdade, muitos brasileiros continuam a optar pela obtenção da nacionalidade portuguesa.<sup>57</sup>

É preciso, nesse sentido, também reconhecer em que medida o acesso a uma nacionalidade diminui a sensação de insegurança associada à experiência migratória. A experiência migratória significa partir de um mundo conhecido para um outro desconhecido, onde algumas das rotinas mais elementares da vida quotidiana têm que ser reconstruídas e formas de interação reaprendidas (Pires, 2003: 21). Quanto maior a lacuna entre as políticas restritivas e a entrada de imigrantes, mais provavelmente eles tendem a buscar redes informais, desembocando em dinâmicas comunitaristas. Amedrontado por sua situação irregular, o imigrante freqüentemente se vê dependente das redes formais entre os imigrantes, que se afirmam muitas vezes por suas características étnicas. Em sociedades onde o acesso à nacionalidade é mais restrito, mais segmentados são os espaços jurídicos e mais o imigrante recorre a uma etnicidade reativa. Esta se caracteriza pela procura de uma identidade positiva que possa enfrentar os processos de estigmatização, muitas vezes reproduzidos pelos descendentes de imigrantes. Nas migrações, como enfatiza Pires, a inserção comunitária termina por ser o recurso dos mais pobres e dos menos qualificados. Dessa forma, é também o recurso mais normalmente utilizado para combater os processos de estigmatização e discriminação na sociedade de acolhida, traduzindo-se não como o oposto da desigualdade, mas como a manifestação desta, tanto na origem como no destino (Pires, 2003: 94-95, 106-109). Logo, se a formação das minorias étnicas é uma expressão da expropriação, das relações de poder que se estabelecem nas sociedades (Bauman, 2003: 88), ao duplo cidadão se abre a

---

<sup>57</sup> É necessário sublinhar, no entanto, que a lei brasileira, até 1994 não permitia a dupla cidadania. Contudo, com a emenda constitucional nº 03/94, o Estado brasileiro passou a admiti-la não só nos casos da atribuição da nacionalidade originária como na naturalização de brasileiros – nesse último caso, quando o país de destino a colocasse como exigência para a permanência no país ou exercício de direitos civis. A exceção se mantém para a aquisição pelo casamento. Essa mudança ocorreu devido a uma realidade que foi no caminho oposto de Portugal. Se, anteriormente, o Brasil era considerado um país de imigração, após a década de 80 transformou-se num país de emigração. Ainda assim, a lei brasileira – que privilegia o *jus soli* – pode ser considerada bem mais restritiva do que os países europeus que assinaram a Convenção Européia sobre Nacionalidade, exigindo, por exemplo, quinze anos para que um estrangeiro possa vir a solicitar a sua naturalização – salvo para os cidadãos provenientes dos países de língua portuguesa, onde o período solicitado é de apenas um ano.

possibilidade por “passear” entre as diversas comunidades, redirecionado suas escolhas por identidades que tanto o aproximem da sociedade de destino como da de origem. Mesmo que um imigrante de terceiro país venha a se fixar definitiva e irreversivelmente em Portugal, ele pode não estar disposto a não perder a sua cidadania de origem, seja por razões afetivas, seja porque ainda tem ligações familiares ou patrimoniais com ele, ou porque, no fundo, ainda não descartou a possibilidade de um regresso (Silva, 2004: 90). Deve-se, ainda, considerar que quando os imigrantes se sentem rejeitados tanto pela sociedade de origem como de destino, a retenção da dupla cidadania também pode ser a expressão de uma indecisão, de auto-proteção baseada no medo, mais do que uma afirmação de ambas as identidades (Koslowsky, 2000: 151).

Eis como o duplo cidadão articula a questão que envolve a relação da diferença cultural com a democracia no âmbito da União Européia. O indivíduo, que anteriormente possuía uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado, sendo composto por várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não-resolvidas. Como salientam, Margarida Marques *et al* (1995 : 168),

L’adaptation instrumentale à la nationalité révèle ainsi que la dynamique des attaches est parallèle à la logique de la clôture nationale: il s’agit des registres superposables et à somme non nulle. Les conséquences pour le maintien ou la création de réseaux transnationaux sont importantes: la perception du monde est tissé sur une multiplicité de repères.

As bases e as origens dessas identidades são justamente os acidentes, as tensões, as fissuras, quando o indivíduo não forma a sua identidade da reprodução pelo idêntico, mas do ruído social, dos conflitos entre os diferentes agentes e lugares da socialização (Mendes, 2002: 503).

A permissão à dupla cidadania pela lei de nacionalidade portuguesa, assim, além de constituir um caminho para que os luso-descendentes encontrem uma mobilidade no espaço de exclusão construído pelas fronteiras da União Européia, possibilita mudanças na própria ordem européia. Ainda que esses duplos cidadãos reproduzam as práticas que garantem a sobrevivência dos Estados-nações, ao se inserir na realidade da política migratória portuguesa e da União Européia, eles também provocam transformações na concepção tradicional de cidadania, aliada à nacionalidade. Dessa forma, eles “mancham” as linhas

tradicionais de separação entre cidadãos e imigrantes quando entram na sociedade portuguesa, mas, além disso, também reforçam novos fluxos de emigração quando se deslocam para outros países da União Européia. Recriam, assim a imagem de Portugal como país de emigração e imigração - reconfigurando relações de inclusão e exclusão que se cruzam, perpassam umas às outras - sem mais recorrer ao mito do lusotropicalismo, mas assumindo a complexidade de uma nova identidade, não mais exclusivamente nacional, que carrega em si a contradição do ser, ao mesmo tempo, “português” e “o outro”.

### **4.3 Considerações finais**

O fim da descolonização portuguesa e a sua entrada na União Européia fizeram com que Portugal – um país tradicionalmente de emigração – saísse de sua pretensa situação de singularidade para adequar-se às exigências do processo de globalização. Em outros termos, isso implicou nítidas transformações na sociedade portuguesa, que passou a conviver com um número cada vez maior de imigrantes. O crescimento dessa imigração na década de 90, com a emergência de novos fluxos (do Leste Europeu) e a intensificação dos tradicionais (do PALOP e do Brasil) só pode ser compreendido se levarmos em consideração que Portugal era, no contexto europeu, um dos países com menor proporção de residentes estrangeiros em sua população e, ao mesmo tempo, com maior esgotamento das reservas de seu mercado de trabalho interno. Para atender a essa nova realidade, o país teve que desenvolver uma política migratória, acompanhando – de forma acelerada – as transformações por que já vinham passando outros países europeus que possuíam uma tradição como países de destino. Mas, além disso, teve que procurar redefinir as suas relações privilegiadas com os países lusófonos – perpetuadas por meio da CPLP -, com os quais tinha grande proximidade cultural e interesses políticos e econômicos pela sua história recente de colonização. Essa dialética entre as relações com a União Européia e os países lusófonos logo deixaram aparentes as suas oposições, cuja discriminação em relação aos imigrantes ilegais africanos é, infelizmente, uma das marcas.

Os efeitos dessa nova conjuntura portuguesa se fizeram sentir pelas leis de nacionalidade, pela definição do Estado português de quem constitui seus

cidadãos. Em vista do histórico de emigração, a legislação portuguesa, desde a década de 80, optou pela permissão da dupla cidadania. Considerou-se que se, primeiramente, ela era considerada algo anômalo, indesejável, um sinal dos mecanismos de uma sociedade internacional “inacabada”, ela passava a se apresentar como uma virtude, uma etapa futura para a estruturação dessa sociedade, onde os indivíduos são portadores de uma identidade – ou identidades – que exorbita do quadro estatal (Ramos, 1992: 221-222). Concebida para resgatar a proximidade de seus emigrantes da sociedade de origem, a permissão da dupla cidadania na lei portuguesa terminou por atender aos interesses de novos imigrantes, descendentes de portugueses, que vislumbram as benesses de ser um cidadão europeu. A admissão da dupla cidadania pela legislação portuguesa, assim, nada mais fez do que reconhecer a pluralidade dos laços de um indivíduo que viveu ou é fruto de uma experiência migratória, reconciliando passado e futuro.

A vivência dessas identidades múltiplas, dentro do espaço de integração europeu – e longe do espaço de segregação europeu –, se insere em um contexto onde cada vez mais a figura do estrangeiro é vista com desconfiança não somente pelo Estado-nação, mas pela União Européia. Nesse sentido, a situação de Portugal seria considerada, por alguns, como problemática por constituir laços remanescentes com suas ex-colônias (Smith, 1992: 76; de Wenden & Tinguy, 1995). De fato, como foi visto, o imigrante de terceiro país é visto como essa “ameaça”, que deve ser mantida fora das novas fronteiras construídas pela União. A essas exigências, no entanto, a lei de nacionalidade portuguesa respondeu com a revogação da cláusula que privilegia os países lusófonos, sem colocar em risco a admissão da dupla cidadania e o privilégio garantido a luso-descendentes, até mesmo estendendo-os pela ampliação do *jus sanguinis*. Quanto à dupla cidadania garantida por meio do *jus soli*, ela se conforma às diretrizes produzidas nos últimos anos no Conselho Europeu de garantir a o exercício da cidadania para os imigrantes por meio da aquisição da nacionalidade. Porém, é claro, sem esquecer do requisito da legalidade, o que termina por continuar a excluir os imigrantes desqualificados e irregulares, provenientes dos terceiros países, colocados à margem do processo de integração.

Porém, a adequação da admissão da dupla cidadania em Portugal à União Européia só pode ser melhor avaliada se considerarmos como outros países da

União tem percorrido um caminho semelhante - ou distinto – em relação aos seus imigrantes. As próximas páginas serão dedicadas, assim, a uma breve exposição sobre as direções entre alguns países europeus – França, Alemanha, e Reino Unido –, estabelecendo um diálogo entre suas conjunturas nacionais sobre migração e dupla cidadania, para que possam nos ajudar a decifrar quais os discursos que aparecem por trás das convergências no âmbito da União Européia.

## 5

### **Políticas Migratórias e a Admissão da Dupla Cidadania nas Leis de Nacionalidade: Discursos por trás da Convergência**

Por que, subitamente, começa um mal-estar ,  
e esta confusão? Como os rostos se tornaram sérios?  
E por que se esvaziam tão depressa as ruas e as praças,  
e todos voltam para casa tão apreensivos?  
Porque a noite caiu e os bárbaros não vieram.  
E umas pessoas que chegaram da fronteira  
dizem que não há sinal de bárbaros.  
E agora, que vai ser de nós sem os bárbaros?  
Essa gente era uma espécie de solução.

Constantin Cavafy

Ao se analisar a forma como Portugal tem conduzido as suas políticas migratórias junto aos demais países da União Europeia nos últimos trinta anos, percebem-se claras similaridades entre eles que, apesar das particularidades históricas de cada um, permitem apontar uma convergência nas suas políticas migratórias. É possível se falar de uma convergência, mas não exatamente de uma harmonia no que diz respeito à compreensão de uma cidadania europeia e das leis de nacionalidade. Pois, como vimos, ainda que a cidadania europeia possibilite novas maneiras de se pensar e exercer a cidadania, são os Estados que delimitam quem é ou não um cidadão europeu por meio da nacionalidade. O modo como eles têm elaborado essas regras varia de acordo com as suas histórias e a forma como vêm construindo suas identidades nacionais. Os desafios trazidos pelos fluxos migratórios com o processo de globalização, no entanto, têm aproximado os Estados democráticos no que diz respeito aos dispositivos políticos e jurídicos para controlar e integrar esses imigrantes. Os seus limites são claramente marcados pela preocupação com os fluxos provenientes de terceiros países, sem abandonar os compromissos com um regime de direitos humanos.

Assim, mesmo que o processo de integração tenha levado cada vez mais a uma cooperação a fim de se estabelecer uma política comum de imigração e asilo, as condições legais e institucionais mudam consideravelmente entre os Estados membros. A discrepância existente entre os direitos de participação política de cidadãos europeus e nacionais de terceiros países entre países da União Europeia e

dentro de cada país tem levado ao desenvolvimento de diversos níveis de participação da cidadania. Tal dinâmica permite questionar em que medida cada Estado membro, ao interagir com seus homônimos nas questões relacionadas às migrações, busca construir um modelo de política migratória no âmbito europeu a partir de seu próprio modelo nacional. No fundo, os governos estão constantemente em luta pela Europa que eles desejam e pelo grau em que a União deve ser mais ou menos autônoma em relação aos governos nacionais.

No entanto, é preciso considerar que nem todos os atores possuem o mesmo peso na configuração de uma política migratória comum no âmbito da União Européia. Nesse sentido, os países que têm atraído um maior número de imigrantes – e que, não por acaso, apresentam um maior desenvolvimento sócio-econômico – têm buscado moldar a política de imigração da União a partir da realidade enfrentada em seu âmbito doméstico, mas que está diretamente imbricada à realidade do processo de integração pela livre circulação. Elucidar justamente a convergência por meio de uma compreensão de como países como França, Alemanha e Reino Unido interferem na percepção da questão migratória no âmbito da União Européia constituem o objetivo desse capítulo para se explicar por que países como Portugal - que, até poucas décadas atrás, mantinha uma política colonialista - rapidamente se adaptou às suas prerrogativas, desvencilhando-se pouco a pouco das relações privilegiadas concedidas aos indivíduos provenientes de suas ex-colônias. Tal tarefa requer também compreender por que a criação de um novo campo de discussão e de produção de valores fornecido pelo processo de integração reconstrói as concepções ligadas à política de imigração e integração de cada um desses três países, reformulando os princípios utilizados para lidar com a diversidade promovida pelos fluxos migratórios e para determinar a associação de um indivíduo como membro de sua sociedade, permitindo, conseqüentemente, a tolerância cada vez maior a práticas como a dupla cidadania.

## **5.1 Leis de nacionalidade e dupla cidadania no âmbito da União Européia**

Diante das perspectivas que se abrem para que a cidadania ultrapasse os limites do Estado-nação nos moldes da União Européia, a questão da cidadania se

encontra face ao desafio inevitável de se repensar “o princípio da nacionalidade”. Como visto, foi devido à relação intrínseca entre Estado e nação que a cidadania nasceu com o sentido de nacionalidade. Desde então, a cidadania tem apresentado uma faceta não apenas relacionada com um grupo específico de direitos e deveres, mas como um estatuto circunscrito, derivado da nacionalidade e atribuído antes de qualquer atividade ou ação voluntária, pelo fato de pertencer – ou pelo *jus soli* ou pelo *jus sanguinis* – a uma nação (O’Donnell, 2004: 20-21).

Uma análise das leis de nacionalidade, desse modo, torna-se um ponto essencial para ver como o direito assimilou as transformações cognitivas da alteridade com o processo de integração europeu.<sup>1</sup> Após a Revolução Francesa, grande parte dos Estados europeus passou a garantir a nacionalidade pelo *jus sanguinis* como uma forma de se contrapor a um regime feudal que ligava o homem à propriedade territorial do senhor pelo critério do *jus soli*. Várias mudanças ocorreram nas leis de nacionalidade desde então. Nas últimas décadas, a transformação global dos contextos de acolhida de imigrantes levou a uma reavaliação no peso dos critérios de nacionalidade, por meio da reformulação da relação entre a residência de fato e a residência de direito (Bertossi, 2001: 175). Com a institucionalização da União Européia, esse processo ganhou ainda maior densidade uma vez que, com a desterritorialização do processo de integração, tem-se uma contestação dos princípios que determinam um efetivo pertencimento a uma comunidade, não mais ancorada na soberania territorial, mas em uma relação complexa de negociação entre os direitos da plena associação como membro, a participação democrática e a residência territorial. A cidadania européia passou a

---

<sup>1</sup> Como assunto do direito público, a lei da nacionalidade é um elemento-chave da soberania estatal ao decidir quem é um cidadão. A cidadania satisfaz requisitos de publicidade cuidadosamente especificados na medida em que seus direitos e deveres demandam o reconhecimento mútuo entre todos os indivíduos que também são portadores de tais direitos e obrigações. Já no que diz respeito ao direito privado, ela engloba questões como os direitos de propriedade, os direitos de deslocamento, a igualdade de gênero no casamento e os direitos de herança (Weil, 2001: 17-18). Porém, é no direito internacional que se torna clara a influência da nacionalidade. Segundo este, é ela quem deve fornecer a base para que um Estado proteja pessoas ou propriedades dentro de um outro. Originalmente, a lei de nacionalidade permite que um indivíduo seja admitido e resida no território do Estado de nacionalidade, uma vez que a ordem internacional requer a alocação territorial de pessoas de acordo com o pertencimento a um Estado (Aleinikoff & Klusmeyer, 2001: 64). Dentro desse quadro, a cidadania nacional envolveu uma dimensão tanto interna como externa, o que significa dizer que ela se tornou constitutiva não só do Estado-nação, mas do sistema internacional (Koslowsky, 2000: 74). Logo, seriam os Estados os intermediários entre os indivíduos e o direito internacional, possuindo papel crucial para definir o pertencimento em moldes nacionais.

modificar, em especial, essa relação ao permitir a livre circulação e a residência de outros nacionais da União.

As mudanças conferidas às leis de nacionalidade não podem ser vistas, nesse contexto, isoladamente em relação aos demais Estados da União. Na verdade, com o processo de globalização – e a acentuação da movimentação de pessoas dele decorrente –, tem sido verificada uma convergência das leis de nacionalidade das sociedades democráticas. Isso ocorre porque as suas interações permitem não só trocar as noções estabelecidas em um *locus* político, como transformam os precedentes tomados como referência. Em uma sociedade européia cada vez mais diferenciada em termos de funções, os direitos de acesso e a participação das pessoas atingem um número maior de subsistemas, seja em nível local, regional ou global. Elas terminam por interferir, desse modo, nas próprias leis, uma vez que a coletividade política atua não somente como sujeito, mas como autora das leis (Benhabib, 2004: 25).

A complexidade que surge entre essas novas relações no espaço de integração europeu faz com que, como vimos no caso português, da mesma forma que as reformas feitas pelos Estados para garantir o acesso à cidadania pelos imigrantes modifiquem a relação entre a identidade nacional e a cidadania formal, a aquisição da cidadania européia por meio da nacionalidade também capacite, na prática, o crescimento da incidência de múltiplas associações, como a dupla cidadania. Essa última é justamente um dos elementos que aparece como característica das novas leis de nacionalidade, pois sua tolerância é potencializada pelas migrações e implicações econômicas, políticas, sociais e culturais do processo de integração. A incidência da dupla cidadania junto às reformas de nacionalidade constitui, assim, uma expressão e um motor das mudanças por que vêm passando a cidadania no processo de integração (Feldblum, 1998: 236-237). A fim de se elucidar a dinâmica dessa convergência é preciso, no entanto, recorrer a explicações teóricas que ultrapassem o limite dos Estados-nações para se entender como, por meio da socialização, os Estados membros da União Européia têm sido os responsáveis pela construção de uma cidadania não mais atrelada somente a uma nacionalidade. É o construtivismo que fornece aqui uma abordagem por meio da qual as difíceis questões colocadas por uma proposta crítica da cidadania – em prol de uma cidadania cosmopolita – podem ser investigadas no nível de uma ação política no processo de integração europeu.

### 5.1.1 A convergência das leis de nacionalidade

Muitos analistas, ao investigarem a relação entre cidadania e nacionalidade ainda utilizam uma divisão entre nação étnica e nação cívica para classificar os regimes de nacionalidade dos países. De um lado, os países que adotam o *jus soli* tendem a serem vistos como mais abertos, valorizando a inclusão; de outro, os regimes baseados no *jus sanguinis* tendem a serem classificados como fechados - e, como tais, reticentes quanto aos fluxos migratórios - por se basearem em uma concepção étnica. A dicotomia encontrada entre esses dois regimes seria exemplificada pela contraposição entre os direitos na França e na Alemanha, ao se denominar o primeiro país como uma “nação cívica” e o segundo como uma “nação étnica”. Mas, como já enfatizado, toda nação é, por vezes, étnica e cívica, e tal distinção tem um caráter histórico e ideológico (Soysal, 1996: 17; Schnapper, 2000: 259-260). Conforme visto na análise dos nacionalistas comunitários, isso não impede que alguns autores considerem as particularidades construídas pelos valores nacionais como um limite intransponível, do qual as leis de nacionalidade de cada país constituem a mais contundente expressão.<sup>2</sup>

As diferenças existentes nas leis de nacionalidade, entretanto, não podem ser explicadas meramente pelas diferentes concepções filosóficas sobre o que constitui uma nação (Weil & Hansen, 1999; Weil, 2002). Patrick Weil ilustra muito bem como a história recente das leis de nacionalidade aponta para uma convergência das leis entre países ocidentais com tradições históricas diferentes, já que, diante da estabilização de fronteiras estatais e a incorporação de valores democráticos, muitos deles têm enfrentado os mesmos problemas no que diz respeito à imigração.<sup>3</sup> Nesse sentido, países que tradicionalmente têm adotado o *jus soli* têm-se mostrado mais restritivos, enquanto que os de *jus sanguinis* têm

---

<sup>2</sup> Para Schnapper, por exemplo, toda participação social é concretamente fundada sobre uma série de elementos particulares e particularistas, que podem ser classificados de étnicos e comunitários, como uma língua em comum, uma cultura e uma memória histórica singular que formam a concepção de nação. Logo, a familiaridade imediata que se estabelece entre os nacionais é o produto dessa socialização específica dentro da vida comum de uma sociedade nacional concreta (Schnapper, 2003: 14-15).

<sup>3</sup> Vale notar que a convergência apontada por Weil cobre, em sua análise, vinte e cinco países: Austrália, Estônia, Letônia, Lituânia, Canadá, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia, Reino Unido, Israel, México, Rússia, África do Sul e Estados Unidos. Para ele, portanto, esse processo de convergência não está restrito somente aos países membros da União Européia, estendendo-se além de suas fronteiras.

tendido para o *jus soli* (Weil, 2001: 19). De um lado, o acesso à nacionalidade foi restringido quando a lei foi percebida como permitindo fácil acesso à residência, sem ter respeitado as leis de imigração. De outro, todas as provisões que dificultavam a integração das segunda e terceira gerações de imigrantes foram modificadas e o acesso à cidadania passou a ser permitido entre os residentes a longo prazo e seus filhos. A constatação dessa equiparação demonstra como ideologias divergentes de nação podem coexistir com direitos de nacionalidade convergentes. Isso envolve não exatamente um privilégio de um elemento isolado – seja o *jus soli* ou o *jus sanguinis* – mas um conjunto de elementos que determina uma configuração particular (Weil, 2002: 208-109).

Além da atribuição da nacionalidade para filhos de imigrantes, um outro elemento, de especial relevo, que ilustra tal convergência é o combate à aquisição automática da cidadania por meio do casamento, o que vem ocorrendo há, aproximadamente, quarenta anos. O prazo para que a esposa possa requisitar a cidadania tem sofrido alterações, envolvendo um período maior. Essas modificações têm sua origem no desejo de assegurar um igual tratamento entre os sexos e no progresso da dessacralização do casamento. Em muitos países europeus, também influenciou para essa mudança a preocupação com casamentos fraudulentos, uma vez que, após uma longa tradição de *jus sanguinis*, eles se tornaram países de imigração permanente – cuja grande parte do fluxo é formado por ilegais. Por outro lado, passou a existir também mais tolerância em relação à dupla cidadania, devido a uma maior acomodação a um mundo no qual as regras de cidadania oscilam entre os Estados e os fluxos migratórios (Weil & Hansen, 1999: 17; Weil, 2001: 28-29).

O caminho para se explicar essa convergência no nível europeu, no entanto, pode tomar duas direções. Reafirmando o argumento de que as questões da cidadania permanecem atreladas aos Estados-nações, grande parte dos autores têm associado as mudanças nas leis de nacionalidade nas últimas décadas a um novo paradigma do direito internacional, amparado, principalmente, no debate interno e no delineamento de caminhos paralelos entre os países da Europa ocidental. Ao analisar a convergência como meramente uma tendência entre Estados, induzida pelos problemas em comum enfrentados por eles, uma série de autores como Weil, Hansen, Hollifield e Joppke, sustentam que os Estados nacionais permanecem os atores da política de cidadania, uma vez que a ação dos

indivíduos limita-se pelos interesses de cada nação, que podem ser ou permanecer divergentes (Hollifield, 1994; Joppke, 1998: 87; Weil & Hansen, 1999). Nas palavras de Weil,

Historical traditions in the matter of citizenship were in fact modified when disjunctures appeared between consequences of traditional law and either the interest of the state itself or that of individuals who could legitimately claim a right to become citizen (Weil, 2001: 33).<sup>4</sup>

Dentro dessa visão liberal, as mudanças nas leis de nacionalidade simplesmente ocorrem a partir de decisões domésticas que repercutem o debate entre o interesse estatal e os interesses dos indivíduos, confrontados por um imperativo comum – a integração de seus residentes. As tensões e jogos de poder decorrentes dessa questão seriam resolvidos internamente, entre os grupos sociais e políticos (Barnett & Duvall, 2005). Ou seja, segundo essa perspectiva, a convergência seria a pré-condição para a cooperação dos Estados sobre as políticas de integração dos imigrantes num âmbito europeu, que agem de acordo somente com seus interesses, considerados como dados. Esses, por sua vez, estariam relacionados à esfera de valores como a democracia, os direitos humanos, o império da lei, e os mercados. Assim, seguindo o argumento liberal de Weil, somente a “auto-percepção” e a existência de fronteiras instáveis poderiam constituir condições para uma não-convergência, uma vez que todos os países envolvidos nesse padrão são países democráticos ou em processo de democratização (Weil, 2001: 19).<sup>5</sup> Logo, pode-se inferir que os resultados para as ações intergovernamentais relacionadas à cidadania e à imigração nunca excederiam o mínimo denominador comum, já que os Estados agiriam racionalmente de acordo com suas prerrogativas nacionais (Lord & Beetham,

---

<sup>4</sup> Como salienta Weil, quando uma tradição corresponde ao interesse de um Estado em termos de imigração, ou ao menos não se opõe a esta, o cerne da legislação nacional é mantido. Assim, em países como Austrália, Canadá, e os Estados Unidos o *jus soli* permite que os filhos de imigrantes adquiram a cidadania australiana, canadense e americana automaticamente. Já nos países do continente europeu – que já foram países de emigração - o *jus sanguinis* permite que os cidadãos no estrangeiro permaneçam em contato com seus descendentes. O *jus soli* predomina até que esses países ainda não se tenham tornado alvo de imigração em larga escala (Weil, 2001: 25).

<sup>5</sup> O caso da auto-percepção estaria diretamente relacionada à situação da migração, quando os interesses e a atenção do Estado estão voltados para manter laços com nacionais em potencial vivendo fora do país, de tal forma que o Estado conceda maior importância a eles do que aos estrangeiros que residem em seu território. Já no que concerne as fronteiras instáveis, estas envolveriam disputas territoriais e diásporas (Weil, 2001: 33).

2001; Moravcsik, 2002). Eis porque a cidadania européia permaneceria diretamente atrelada à nacionalidade.

A visão aqui adotada, no entanto, envereda por um segundo caminho, de cunho construtivista, que busca reconhecer o papel da socialização ao construir os interesses e identidade desses Estados como agentes. Ao delimitarem suas fronteiras políticas, os Estados não agem apenas por razões estratégicas, mas pelo que nos diferencia e nos constitui como indivíduos. Eis porque, como afirma Kratochwil, compreender a cidadania não significa apenas entender a ordem política em geral, porém, entender quem somos nós (Kratochwil, 1996: 182-183). Há, nesse sentido, também que se indagar o conteúdo moral proporcionado por essa visão da identidade como algo central para reconhecer a natureza intersubjetiva das identidades de grupo.

Assim, a fim de se compreender as mudanças nas leis de nacionalidade em um contexto de globalização deve-se levar em consideração, primeiramente, que as identidades são construções sociais, e como tais, não são estáticas – o que vale, inclusive, para as identidades nacionais.<sup>6</sup> Como regras que compõem as sociedades democráticas, as leis de nacionalidade não podem gerar seus cidadãos a não ser que sejam definidas, em primeiro lugar, em termos dos próprios. Os interesses dos Estados, por isso, só podem ser explicados mediante a própria transformação na formação das identidades. As políticas de imigração, portanto, se traduzem também como políticas de nacionalidade, que expressam as ambigüidades existentes na constituição e transformação do Estado-nação. Elas demonstram como as múltiplas identidades que se desenvolveram a partir do processo de globalização se refletem na reconfiguração do que é considerado um nacional, mudando o significado da própria cidadania.

Uma análise das leis de nacionalidade, dessa forma, pode fornecer um importante elemento para se verificar os efeitos interativos das políticas migratórias dos Estados com a desterritorialização e reterritorialização promovidas pela integração regional européia. A convergência, dessa forma, não pode ser restrita a um paralelismo entre os Estados, uma vez que se deve reconhecer que o desenvolvimento de uma política de cooperação e integração

---

<sup>6</sup> Mesmo as emoções são socialmente construídas, segundo Kratochwil, como um produto de um meio cultural específico cuja influência somente é visível se refletirmos sobre a tradição política e as controvérsias contemporâneas (Kratochwil, 2001: 26).

dentro da União Européia vem tendo efeitos significativos sobre os desenvolvimentos políticos. As normas gerada no âmbito da União, parafraseando Kratochwil, constituem compromissos e práticas a partir do qual certos atos e discursos são legitimados (Kratochwil, 1989: 7). Se focarmos inteiramente nas diferenças nacionais entre os países e as particularidades dos debates dentro deles, pode parecer que tais idiossincrasias constituem, de fato, o elemento-chave das políticas migratórias e das leis de nacionalidade na Europa. No entanto, ao se analisar as respostas dos Estados é possível se perceber similaridades tanto em sua estrutura como nas pressões recentes que eles vêm sentindo. Em outras palavras, enquanto há claras singularidades nas leis de nacionalidade, há também fatores entrecruzados que representam dilemas semelhantes para os países europeus de imigração (Geddes, 2003: 24). O foco passa a ser, então, sobre a difusão das normas européias numa escala doméstica (Checkel, 1999).<sup>7</sup> Nesse caso, os Estados podem levar para o campo doméstico os discursos e as políticas européias, resultando em uma ordem européia mais hierárquica e normatizada. Mesmo em países onde as questões migratórias ainda não tenham alcançado a mesma proporção nos discursos políticos sobre pluralidade e ameaça, as reformulações das identidades trazidas com o próprio processo de integração europeu podem vir a explicar a convergência nas leis de nacionalidade. Essa crescente institucionalização, em outros termos, significa que os atores políticos encontraram novas estruturas de oportunidades políticas resultantes do processo de integração, o que os têm levado a redirecionar suas ações de acordo com essa nova constelação de atividade política (Geddes, 2003: 128-129).

Assim, não basta explicar as decisões dos Estados em reformar suas leis de nacionalidade simplesmente por uma racionalidade instrumental, por um interesse exógeno, mas deve-se entendê-las como algo que só se tornou possível a partir da regras que tornaram essas escolhas possíveis. A interação dos Estados na União Européia possibilita justamente que eles venham a reformular seus valores nacionais a partir de questões éticas promovidas pela defesa dos direitos humanos no âmbito da União. Quando as fronteiras entre o cidadão e o estrangeiro são traçadas por meio das leis de nacionalidade, produzindo claras conseqüências para

---

<sup>7</sup> Utiliza-se aqui o conceito de difusão explorado por Checkel, segundo o qual a difusão é uma transferência de objetos, idéias, processos e informações de uma região ou população a outra ou uma inovação que é comunicada por meio de certos canais, ao longo de tempo, entre membros de um sistema social (Checkel, 1999: 3).

a participação como membro de um Estado, há uma clara dimensão moral nesse processo (Rae, 2002: 39). Eis porque a convergência das leis de nacionalidade entre os países da União Européia só pode ser compreendida se considerarmos os Estados como mediadores da contradição presente nessa instituição entre a defesa dos direitos humanos e uma lógica de exclusão em relação aos imigrantes de terceiros países.

Isso ocorreu porque os Estados investiram em novos moldes de participação política - como a cidadania européia - que diluem a dicotomia tradicional entre cidadãos e estrangeiros, rearticulando a noção de cidadão com uma cidadania plural. Esta seria a resposta encontrada para a crise do nacional como medida de exclusão legítima. A emergência de um quadro de políticas públicas, onde a luta contra as discriminações se tornou uma dinâmica essencial da cidadania, levou a uma valorização de uma cidadania plural. Ao mesmo tempo, o reforço na idéia de uma democracia local como base da cidadania fez com que houvesse um deslocamento dos valores no fundamento dos contratos políticos. Se os estrangeiros são freqüentemente vistos como estando além da consideração da norma moral - e, portanto, a sua exclusão não se torna uma preocupação dos cidadãos - essa exteriorização fica mais difícil quando eles se traduzem em imigrantes que há muito vivem e compartilham dos valores daquele país. Não por acaso, muitos dos Estados membros que estiveram empenhados nas últimas décadas a reduzir os casos de dupla cidadania por meio de normas internacionais reviram suas posições no debate - aparentemente resolvido - a fim de facilitarem a incorporação de imigrantes que se estabeleceram permanentemente. Ao mesmo tempo, deve-se também considerar a agência desses imigrantes ao reconstruir a identidade desses Estados e desagregá-la no espaço europeu sem perder os laços culturais e cívicos com a sua sociedade de origem. A dupla cidadania, desse modo, ao acessar as várias identidades forjadas no processo de globalização - ou mesmo a sua negação - pode ser o indício da construção de uma nova ordem, uma vez que ela representa práticas sociais iniciadas no plano doméstico que também podem gerar transformações nas normas constitutivas do sistema internacional, ao mesmo tempo em que ela também se desdobra como o resultado de mudanças na sociedade internacional que transformaram as estruturas domésticas (Koslowski, 2000: 31).

### 5.1.2

#### **A construção e integração do outro como imigrante: França, Alemanha e Reino Unido**

Os caminhos traçados rumo a uma convergência permitem verificar por que países com condições históricas, econômicas e culturais tão diferentes vêm buscando conciliar medidas que seguem as prerrogativas da União Europeia – mais exatamente a facilitação da integração dos imigrantes legais e o combate à imigração ilegal – com as identidades e interesses promovidos por laços anteriores ou concomitantes ao processo de integração europeu. Uma vez que Portugal, Espanha, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Alemanha, Itália e França foram potências coloniais, o deslocamento dos impérios transformou o quadro dos movimentos migratórios na segunda metade do século XX. As migrações internacionais do pós-guerra reconstruíram a herança colonial e suas consequências, principalmente no que diz respeito à definição do pertencimento como cidadão de antigos súditos que, após a descolonização, se transformaram em migrantes econômicos. Ao acompanhar o caso de Portugal, foi possível verificar como cada país tem respondido a essa dinâmica entre o passado histórico e as identidades dele resultantes e a promoção de novos valores como aqueles engendrados pelo processo de integração europeu.

Todos os países do Sul da Europa têm uma longa tradição de emigração e uma história muito recente de imigração. Dadas as diferenças nos contextos políticos e econômicos nos quais os fluxos para o Sul da Europa têm tomado lugar, as decisões políticas adotadas por estes países após a Segunda Guerra foram substancialmente diferentes daquelas adotadas pelos países do Norte da Europa na mesma época. Para alguns autores, essa diferença produziria diferentes resultados tanto em termos das respostas domésticas diante da presença de estrangeiros em seu meio como em termos do processo de integração nessas sociedades de acolhida (Baganha *et al*, 2000). Esse seria, inclusive, o motivo para explicar, segundo Catherine de Wenden e Anne de Tinguy por que se tornaria difícil visualizar a elaboração de uma política europeia comum em matéria de imigração. Para elas, essas distinções estão marcadas nas leis tanto do Reino Unido, França e Alemanha quanto em países de tradição colonial, como Portugal, onde os acordos bilaterais garantem privilégios e/ou mantém laços herdados desse período (Wenden & Tinguy, 2005: 40-44). No entanto, ainda que cada Estado mantenha

especificidades no tratamento aos indivíduos estrangeiros, há vários pontos em comum nas suas leis de imigração e nacionalidade que permitem visualizar uma convergência, mesmo entre os países do Norte e do Sul da Europa. As últimas reformas da lei portuguesa apresentam uma proximidade maior com países como França, Alemanha e Reino Unido, principalmente no que diz respeito ao combate à imigração ilegal e um reforço ao *jus soli*.<sup>8</sup> A tendência é que essa distinção entre migrantes de ex-colônias e os demais percam a força. Aos poucos, o passado colonial vem se afastando das reformas das leis de nacionalidade.

De fato, na análise das políticas migratórias deve-se considerar que nem todos os países estão passando pela mesma fase de um ciclo migratório. No entanto, a história de Portugal demonstra como não se pode analisar a sua realidade esperando que ele cumpra as mesmas etapas evolutivas que experimentaram os países do Norte da Europa. O processo de globalização e a integração europeia, de certo modo, aceleraram as condições de resposta do Estado português aos novos fluxos migratórios de terceiros países. As conseqüências dessa rápida adaptação nos moldes dos outros países europeus se fazem sentir justamente pela dialética entre a relação com os países lusófonos e a adesão à União Européia. Essa rápida mudança, no entanto, não é casual. Certamente muita da autonomia (e mesmo da soberania) sobre essas questões têm sido mudadas pelas organizações do nível da União Européia. É necessário

---

<sup>8</sup> No que diz à aproximação aos modelos ou ideologias adotadas em relação à imigração, Portugal tem tendido para um “modelo francês”, republicano - universalista e assimilativo – ao invés de um “modelo anglo-saxão”, que prega políticas diferenciadas em relação às minorias étnicas. A ênfase do governo português tem estado em procurar responder às questões de imigração por meio das políticas de integração, onde os imigrantes respondem mais como indivíduos do que como membros de grupos étnicos. Assim, a sociedade portuguesa aparece como referencial unitário e homogêneo ao qual os estrangeiros devem se adaptar. Logo, o diálogo do Estado português com as associações de imigrantes tem-se voltado mais para problemas de ordem social (igualdade de oportunidades) do que de ordem identidade cultural. Isso, inclusive, contribui para a perpetuação dos discursos lusotropicalistas e um distanciamento de argumentos pautados na etnicização (Machado, 2005: 141-142; Marques *et al.*, 2005: 178). No entanto, as manifestações de exclusão - de forma similar, como veremos, as que ocorrem na França - contrariam a “eficácia” desse modelo, aproximando-o da mesma realidade e dos dilemas de outros países em lidar com a diferença. Isso pode ser melhor compreendido por meio dos novos fluxos migratórios que chegam a Portugal, como os imigrantes do Leste Europeu, que não têm a mesma representatividade no COCAI que os imigrantes de países lusófonos (ver nota 23 do quarto capítulo). Como salienta Marques, a perspectiva da integração em Portugal dentro de uma ideologia republicana pode ser apresentada mais como um problema do que como um modelo a ser imediatamente empregado. O acesso universal aos direitos parece ainda ser uma questão a se atingir no processo de integração dos imigrantes. Para evitar cair nas armadilhas de uma sociedade com um referencial “unitário” e “homogêneo”, a partir do qual os imigrantes devem se integrar, essas políticas têm se voltado para iniciativas que tratem de “forma diferente aquilo que se apresenta como diferente”, tais como os centros de apoio voltados especificamente para imigrantes (Marques, 2004: 9-10).

salientar como as pressões dos Estados de bem-estar social e suas ideologias têm afetado a percepção sobre os migrantes e seus descendentes nos países europeus, tanto em relação às formas de imigração que recebem apoio – a de migrantes altamente qualificados – como os que tendem a ser cada vez mais rejeitados - os solicitantes de asilo e ilegais. Se no primeiro caso, como vimos, essa nova imigração é vista como uma forma de suprir uma população cada vez mais envelhecida, o segundo expressa uma resistência àqueles que são tidos como aproveitadores dos serviços de bem-estar (Geddes, 2003). Por outro lado, a ênfase na proteção dos direitos das minorias é uma pré-condição para fazer parte da União, de tal forma que foi introduzida uma legislação anti-discriminação no que diz respeito à raça, etnia, e religião que deve ser aplicada por todos os Estados membros.

Em outros termos, uma análise da interação entre as políticas migratórias e das leis de nacionalidade dos Estados membros e da instituição da União Européia torna necessário também uma investigação de como são construídas as imagens e os conceitos relacionados aos imigrantes dos terceiros países. Deve-se, assim, considerar que as estruturas e significados produzidos pela União Européia capacitam e constroem a habilidade dos Estados a moldar seu destino e seu futuro. Os valores produzidos, no fundo, remetem às relações de poder, mas a um poder que se refere tanto aos atributos de atores particulares e suas interações como aos processos sociais que constituem os atores como seres sociais, ou seja, suas identidades e capacidades. Nesse último caso, o poder opera por meio de relações sociais que analiticamente precedem as posições dos atores e os constitui com suas capacidades e interesses, prescrevendo tendências de comportamento (Barnett & Duvall, 2005: 2-3; 8-9).<sup>9</sup> Fazer uma análise do poder na construção de uma política migratória em comum entre os Estados membros da União e na formulação da cidadania européia, assim, requer considerar as estruturas normativas e os discursos que geram as capacidades dos atores para definir e

---

<sup>9</sup> Conforme sustenta Lahav, os países que são predominantemente mais desenvolvidos, mais geograficamente centrais, formam (predominantemente) sociedades de imigração tradicionais com altas taxas de concentração de imigrantes distinguíveis de outros países da União. De alguma forma, essas discrepâncias se assemelham às diferenças Norte-Sul que têm caracterizado a Europa. E, na medida em que esses países vivem fases distintas do ciclo imigratório, e possuem números diferenciados em relação aos imigrantes, os efeitos das políticas de migração desses países podem ser profundos em relação aos demais (Lahav, 2004: 117).

seguir seus interesses e ideais.<sup>10</sup> Atentar para a questão do poder na formação da das leis de nacionalidade é uma forma de compreender como instituições como a União Européia moldam as chances dos Estados membros em participar das decisões em questões-chave relacionadas ao processo de integração. É o aprendizado social, nesse sentido, que faz com que os Estados venham a adotar as prescrições inseridas nas normas internacionais (Checkel, 1999: 88). O poder atua de forma indireta no caso das questões migratórias, uma vez que as decisões tomadas refletem-se de forma difusa nas leis de nacionalidade.

Para se compreender como os discursos produzidos em instituições como a União Européia esclarecem o papel de práticas gerais e posições de autoridade que afetam a construção do conhecimento sobre as migrações internacionais e seus efeitos, no entanto, é preciso mergulhar na forma como esse significado foi produzido e constituído historicamente. Mais do que analisar a conjuntura política em que essa relação é inserida atualmente, é preciso ampliá-la dentro de um contexto histórico (Guzzini, 2005: 515-516). Uma análise dos casos da França, Alemanha e Reino Unido, assim, é importante porque nos permite observar como a imigração transformou a identidade política desses países de destino ao fazê-los repensar seus princípios da nacionalidade a fim de não ferir seu caráter democrático. Como veremos, essa tarefa não é nada fácil e tem gerado diferentes respostas sobre quem e como esses Estados admitem como fazendo parte de seu *demos*. Porém, ao interagirem por meio das instituições da União, essa socialização tem gerado uma troca de significados, produzindo um discurso que concilia os pontos convergentes na construção de um “outro” que não pertence à União. Aqui a preocupação não está na determinação de um provável resultado, dada certa distribuição de preferências desses Estados – enfatizando, assim, quais

---

<sup>10</sup> Segundo Barnett e Duvall, “power is the production, in and through social relations, of effects that shape the capacities of actors to determine their own circumstances and fate.” O poder, no entanto, não apresenta apenas uma única forma, mas várias. Os dois autores tratam de identificar quatro delas. A primeira, o poder compulsório, se refere às relações de interação que permitem que um ator tenha controle direto um sobre o outro. A segunda é o poder institucional, que ocorre quando os atores controlam os outros indiretamente, como quando os atores utilizam as instituições internacionais para obter vantagem. O poder estrutural, por sua vez, constitui o terceiro tipo, envolvendo a constituição de capacidades sociais e dos interesses dos atores em relação direta um com o outro, tal qual as estratificações produzidas pelo sistema capitalista. Por fim, há o poder produtivo, que é a produção socialmente difusa de subjetividade em sistemas de significado e significação. Essas diferentes formas de poder interagem e se relacionam umas com as outras (Barnett & Duvall, 2005: 3-4). Embora o tema das migrações possa corresponder a essas diferentes formas de poder – por exemplo, como vimos no terceiro capítulo, no que diz respeito ao poder

deveriam ter prioridade sobre outras – mas no peso de seus argumentos, na sua persuasão (Kratochwil, 1989: 12, 36). Esse poder produtivo diz respeito aos limites da identidade social, envolvendo uma série de indivíduos. Ele se faz sentir por meio dos significados, normas, hábitos, compreensões e identidades sociais em mudança que tornam possíveis, limitam, e estancam os seus atos (Barnett & Duvall, 2005: 21).

De fato, tanto a França, como a Alemanha e o Reino Unido também traçaram caminhos diferentes para conferir sua cidadania aos indivíduos, principalmente para aqueles que não correspondem a sua definição original de pertencimento. Porém, nos três casos, o estrangeiro apresentou-se como um problema, associado à figura de alguém que possui dificuldades em criar alianças equivalentes com os seus cidadãos (Bertossi, 2001:72-73). Como resultado, esses países têm adotado uma série de medidas visando conciliar o seu controle, mas também a sua integração. Em 1981, o Reino Unido colocou fim aos direitos específicos que ela havia instaurado em relação aos seus “sujeitos coloniais”, abandonando, assim, sua política secular de *jus soli* que se estendia à Commonwealth em prol de uma mistura do *jus soli* e do *jus sanguinis*. Ao mesmo tempo, ainda que o Reino Unido não tenha adotado medidas relacionadas à naturalização, ele passou a estimulá-las na medida em que aceitou a dupla cidadania. Da mesma forma, em 1993, a França seguiu o Reino Unido ao reduzir os direitos anteriormente concedidos aos cidadãos e descendentes de suas ex-colônias (Weil & Hansen, 1999: 13). Enquanto isso, a Alemanha, considerado um país restritivo em relação à imigração após a Segunda Guerra, passou a adotar algumas medidas mais liberais. Em 1993, pela primeira vez foi instaurada uma lei de acesso à naturalização pelos imigrantes de primeira e segunda gerações. Essas mudanças em suas leis de nacionalidade só podem ser compreendidas se assumirmos que, ao construírem suas políticas no âmbito da União Européia, esses Estados compõem discursos que são socialmente produzidos para todos os sujeitos, constituindo a subjetividade de seres sociais de diversos tipos com seu contingente de identidades, práticas, direitos, responsabilidades e capacidades sociais. Eles permitem antever como as articulações de determinados discursos predominam na construção da alteridade que se difunde nas políticas migratórias e

---

estrutural, o mercado de trabalho é organizado a partir do uso da mão-de-obra imigrante – é o poder produtivo o que nos interessa especificamente nessa análise.

leis de nacionalidade dos Estados. Essas mudanças, no entanto, não ocorrem meramente como atos de repetição, mas porque essas sociedades democráticas permitem que os Estados se reapropriem e reinterpretem esses discursos a partir dos contextos nacionais onde eles serão inseridos. A produção desse “outro” como imigrante de terceiro país é resultado, assim, também das relações de poder no nível da União. Essas mudanças só podem ser verificadas, no entanto, se observamos como historicamente esses Estados têm mudado as suas políticas de imigração e cidadania conforme a construção de novas identidades e interesses.

### **França: liberdade, igualdade e fraternidade?**

A França teve seu sentido de nacionalidade delimitado pela Revolução Francesa, como uma forma de se romper simbolicamente com o *jus soli* do Antigo Regime. Uma das marcas da ideologia republicana francesa, desde então, é sua concepção da população constitutiva de um Estado baseada no cidadão, e não no súdito, caracterizada pelo fato de que os indivíduos são livres e iguais entre eles, capazes de participar tanto da vida civil como da vida política. Esse significado é garantido na lei em termos da “nação” e do “povo”, uma vez que a soberania pertence à população constitutiva de seu Estado mais do que ao seu aparato governamental. Dessa forma, a nacionalidade na França é inseparável da cidadania, o que requer que todo francês seja considerado um cidadão segundo os princípios da Constituição de 1791. No entanto, esse princípio tem sido muito mais proclamado do que implementado. A coesão nacional na França dificilmente poderia existir sem a ação estatal, uma vez que a nação francesa é muito menos homogênea do que proclama a ideologia republicana (de la Pradelle, 2002: 194-195). A história da França não foi associada a um país com um controle rígido sobre as migrações, uma vez que desde o século XIX ela tem promovido a entrada de imigrantes. Ao trazer suas culturas, suas histórias e outras nacionalidades, eles fizeram com que a nação francesa constantemente se reinventasse por meio da ação estatal, recriando a população que ela mesma apropriou.

Foi o Código Civil francês de 1804 que rejeitou o princípio do *jus soli*, associado ao Antigo Regime, e instituiu, pela primeira vez na Europa, o monopólio da transmissão automática da condição do nacional pela filiação. Aos indivíduos que nascessem em território francês de pais estrangeiros restava a

possibilidade de, na maioria, reclamar a nacionalidade francesa declarando ter a intenção de fixar domicílio na França. Essas medidas procuravam evitar que um indivíduo nascido acidentalmente na França viesse a obter a nacionalidade sem ter exatamente uma ligação forte com sua terra natal. No entanto, os argumentos de que vários indivíduos que habitavam na França há anos já teriam perdido a ligação com a cultura de origem de seus pais, além de serem privados de certos direitos, do pagamento dos impostos e da obrigação do serviço militar fizeram com que uma lei de 1851 estabelecesse o duplo *jus soli*. Assim, todo indivíduo nascido na França, cujo um dos progenitores também houvesse nascido na França, passava a ser considerado francês, salvo se renunciasse a essa nacionalidade na maioria. Curiosamente, nesse mesmo momento, o *jus sanguinis* se tornava o princípio da nacionalidade de todos os países da Europa, que foram inspirados no direito francês, com exceção somente de Portugal e do Reino Unido (Weil, 1999: 57- 59).

A lei de 1889, por sua vez, foi a que estabeleceu definitivamente o reconhecimento da França como um país de imigração, sendo marcada pelo temor que a presença de italianos e espanhóis na Argélia viessem a contestar sua colonização sobre aquele território. Com base no princípio da igualdade e do universalismo em termos de direitos e deveres, a lei impôs o *jus soli*, sem mais o direito de contestação. Desse modo, um indivíduo nascido na França passou a ser considerado automaticamente francês, enquanto um filho de um pai não nascido na França era considerado francês se, na maioria, ainda residisse em seu território. Esse indivíduo, no entanto, poderia perder a nacionalidade francesa se a contestasse até um ano após a sua maioria. O *jus soli*, nesse momento, não reproduziu a lógica feudal existente no Antigo Regime, mas buscou sua base na relação entre nacionalidade e socialização – o que, como veremos, distingue a legislação francesa da tradição alemã. A igualdade e o universalismo, no entanto, possuíam, paradoxalmente, restrições, como no caso dos argelinos, que não podiam se tornar cidadãos franceses a não ser que renunciassem ao estatuto pessoal do direito muçulmano e recebessem uma autorização do governo francês (Weil, 1999: 61).

No século XX, a questão da nacionalidade na França passou a ser amplamente debatida em função da imigração. Mesmo que os fluxos migratórios para a França tivessem aumentado consideravelmente após a Primeira Guerra – a fim de atender, principalmente, a necessidades demográficas -, a política de

integração desenvolvia-se lentamente. Em vista disso, em 1927 foi aprovada a lei de nacionalidade considerada a mais liberal da história francesa, onde a naturalização - cujo prazo requerido para pedi-la foi reduzido de dez para três anos - foi permitida aos residentes estrangeiros e aos nascidos no país, mesmo se eles não apresentassem uma socialização efetiva, pois esta deveria vir com o tempo. Além disso, ela possibilitou às francesas casadas com estrangeiros manter a sua nacionalidade, podendo, inclusive, transmisti-la a seus filhos. Após a crise de 1929, no entanto, a lei voltou a restringir as naturalizações, diminuindo o seu acesso a certas profissões, e exigindo um ano de residência na França para que o casamento de um estrangeiro pudesse ser realizado com um francês (Weil, 1999: 63). Durante o período de Vichy, a interpretação dessa lei foi ainda mais severa, resultando na revisão do processo de naturalização de milhares de judeus. Com o fim da Segunda Guerra, uma nova lei visou promover a integração dos imigrantes e seus filhos, mas dessa vez estabelecendo em cinco anos o prazo para requerer a naturalização, e limitando ligeiramente os direitos da mulher casada.

A partir da década de 70, quando a França passou a viver uma nova fase na recepção de fluxos migratórios, as repercussões se fizeram sentir também na lei de nacionalidade. A migração de trabalho na França foi organizada até a década de 70 pelo setor privado com os trabalhadores recrutados para preencher postos de emprego, sem muito controle por parte das autoridades.<sup>11</sup> Muitos dos imigrantes que entraram na França na década de 70 o fizeram sem ter os documentos apropriados para trabalhar, tendo conseguido esses papéis somente após o seu estabelecimento. Refletindo os fluxos já existentes, a França assinou acordos com 16 países europeus e não-europeus, estendendo direitos legais e sociais a esses trabalhadores. Para compensar essa participação incompleta como membro da sociedade francesa, a lei de 1973 passou a facilitar a naturalização como forma de integração (Geddes, 2003: 53). Além disso, foi igualada a situação do homem e da mulher perante a lei de nacionalidade, e direitos específicos passaram a ser garantidos aos indivíduos provenientes de ex-colônias – os filhos nascidos na França de pais nascidos nas ex-colônias passaram a ter a sua nacionalidade automaticamente atribuída (Weil, 1999: 64).

---

<sup>11</sup> Portugal foi justamente um dos principais países que contribuiu com esse trabalho temporário a partir da década de 60, cuja inserção econômica esteve ligada à concentração em atividades relacionada aos serviços pessoais e domésticos, e construção de obras públicas (Baganha, 2002: 147).

Após a chegada desses novos fluxos, o país tentava então se adaptar a essa nova configuração política, social e cultural. Ainda que a recessão econômica subsequente tenha feito com que o governo optasse por estancar a migração de trabalhadores e de suas famílias, essa decisão foi derrubada pelo Conselho de Estado, pois o fim à reunificação familiar ia contra o direito constitucional de vida familiar.<sup>12</sup> A capacidade de controle do Estado francês em relação a seus imigrantes, assim, foi colocada em xeque pelo legado do colonialismo e dos acordos de trabalho temporário, aumentando consideravelmente o número de imigrantes ilegais. Contudo, o tema da imigração, nesse momento, ainda não tinha sido alvo de um caloroso debate público, pois grande parte das decisões estava restrita a circulares do governo manejadas pelo executivo (Geddes, 2003: 55).

A questão da Argélia, nesse período, no entanto, surge como principal expressão da contradição entre a ideologia colonial e a democracia, deixando latente a forma como a política francesa estava relacionada à legislação na definição de quem é um cidadão. Após a descolonização, a França expôs as suas tensões entre o país laico e jacobino e o império colonial. Entre os territórios coloniais franceses que conquistaram a independência, foi a Argélia que suscitou maiores problemas, uma vez que ela era parte integrante da nação francesa, assimilada nos estatutos e nos símbolos de unidade nacional. Como sublinha Bertossi, sob o ponto de vista político, a independência argelina foi o ultimato da crise do universalismo francês, do qual a República tirou os seus mitos fundadores (Bertossi, 2001: 108). Até 1947, os argelinos possuíam a nacionalidade francesa, mas não eram cidadãos, pois não tinham livre circulação no território francês. Com a independência da Argélia em 1962, a distribuição da cidadania entre a Argélia e a França se realizou tendo em vista as distinções aplicadas pelas legislações coloniais. As pessoas que tinham um estatuto civil de direito comum – ou seja, que renunciaram ao estatuto pessoal do direito muçulmano – conservaram a nacionalidade francesa, mas os que não eram cidadãos franceses deveriam escrever uma declaração de reconhecimento para manter a nacionalidade francesa. Portanto, os que nasceram antes de 01 de janeiro de 1963, não receberam a nacionalidade francesa automaticamente. Já os que nasceram na França após essa

---

<sup>12</sup> Essa suspensão não alcançava os nacionais da Comunidade Européia que, por motivos de trabalho, poderiam trabalhar livremente na França, demandantes de asilo e trabalhadores altamente qualificados, os quais poderiam garantir seu acesso ao mercado de trabalho francês (Geddes, 2003: 54).

data de pais argelinos tiveram reconhecida a nacionalidade francesa baseados no duplo *jus soli*. Para esses filhos de argelinos, para seus pais – que, em sua maior parte, tinham lutado nas guerras de independência da Argélia – e para o Estado argelino, a aquisição automática da nacionalidade francesa, sem possibilidade de refutação, colocava um dilema (Weil, 1999: 64).

Mais do que isso, dada a realidade migratória entre França e Argélia, a distribuição da cidadania se tornou um problema. Os argelinos que passaram a migrar para a França passaram a ser tratados como cidadãos ordinários ao mesmo tempo em que participavam diretamente da definição de pertencimento francês. Mas ainda que cidadãos franceses, eles passaram a ser vistos como imigrantes.<sup>13</sup> Se antes da independência, portanto, os muçulmanos eram considerados nacionais franceses “indígenas”, após esta a fronteira essa diferença entre “nós” e os “outros” ficou confusa. Os argelinos eram tratados como uma ameaça à identidade nacional, como uma categoria à parte indo contra o modelo ideológico republicano. Foram associados, portanto, às imagens negativas relacionadas aos imigrantes, sendo tratados como “falsos” franceses (Bertossi, 2001: 109-111).

A partir da década de 80, um novo debate sobre a nacionalidade se instaura na França e torna ainda mais latentes as contradições do modelo republicano francês. Nos anos 80, os filhos dos estrangeiros se tornaram gradualmente cidadãos sob o princípio do *jus soli*, levantando a questão acerca da assimilação da comunidade de imigrantes. O governo socialista de François Mitterrand, receptivo a uma diversidade étnica e cultural, nesse ínterim, regularizou 123 mil pessoas em 1981 e acentuou a diversidade cada vez mais presente na sociedade francesa. A relação entre cidadania, nacionalidade e imigração, desse modo, passou a chamar a atenção como uma “crise de integração” – ligada principalmente ao movimento de pessoas originárias do Magrebe, a maioria de muçulmanos. Com o crescimento do *Front National* a partir de 1983 - o partido de extrema direita – a questão da nacionalidade passou a ser sobre quem seriam os “verdadeiros” franceses. O debate que se seguiu na década de 80 e 90 sobre a identidade nacional se tornou uma reformulação sobre a questão da assimilação dentro da comunidade nacional do século XIX. A população muçulmana, dentro

---

<sup>13</sup> Com os acordos de Evian, em 1962, a livre circulação entre os dois países foi mantida, a fim de que a França pudesse defender os argelinos e estrangeiros que apoiaram sua ação na guerra de independência.

desse quadro, aparecia como uma ameaça à idéia disseminada no século XIX de que a socialização francesa estaria baseada na Igreja, no exército e nas escolas (Geddes, 2003: 56-57, 99).<sup>14</sup> Esse debate foi exacerbado pela recessão econômica e desemprego crescente, e a extrema-direita de Le Pen acusou a esquerda de flertar com o multiculturalismo. Um contra-discurso foi produzido, por sua vez, pelas associações de imigrantes, reivindicando justamente a afirmação do caráter multicultural e multinacional da sociedade francesa (Bertossi, 2001: 113). Com a mudança de poder na Assembléia Nacional em 1986 e o conseqüente predomínio de uma aliança de centro-direita, foi introduzida mais uma lei de imigração, que restringia o acesso ao visto de residente e facilitava a expulsão de estrangeiros em situação ilegal. Essa última medida, no entanto, gerou uma série de protestos, resultando na suavização da lei em 1989.

Já em 1993, tendo em vista as “ameaças” apresentadas por outras identidades culturais dentro do espaço da identidade nacional, uma nova lei de nacionalidade suprimiu as disposições apresentadas em 1973, que tinha estendido o duplo *jus soli* às antigas colônias, apenas prevendo a dispensa de um período mínimo de residência no caso de naturalização. Além disso, a reforma de 1993 também restringiu as provisões que concernem à Argélia, estabelecendo que o duplo *jus soli* não seria mais aplicado aos filhos nascidos na França de pais nascidos na Argélia antes da independência (Feldblum, 1998: 250; Bertossi, 2001: 117). Eles não poderiam obter a nacionalidade a não ser que um dos seus pais residisse, no momento de seu nascimento, ao menos há cinco anos na França. Também foi eliminada a possibilidade de uma criança ser declarada francesa por seus pais até os 16 anos. Como substituto a esse dispositivo, estipulou-se que um indivíduo poderia declarar a vontade em adquirir a nacionalidade francesa entre 16 e 21 anos de idade – sob condição de cinco anos de residência antes da declaração. A ênfase dessa lei foi colocada, portanto, sobre a vontade do indivíduo em se tornar francês (Weil, 1999:66) e marcou o rompimento definitivo com as relações privilegiadas com as ex-colônias.

---

<sup>14</sup> Um bom exemplo disso foi o episódio conhecido como o caso *foulard*, de 1989, quando três estudantes muçulmanas na cidade de Creil foram expulsas da escola por estarem trajando um *hajib* (um lenço cobrindo o pescoço e a nuca) porque seus professores viam tal gesto como um ato contra laicidade, ou seja, a separação entre a Igreja e o Estado. Esse fato terminou por gerar um longo debate sobre a laicidade nas escolas públicas francesas, que teve como desfecho, em 2004 uma lei que proibia a todos os estudantes de portar símbolos religiosos em sala de aula.

Nesse mesmo ano, foi publicada uma nova lei de imigração, que dificultou a aquisição de um visto de permanência pelos imigrantes que se casassem com franceses, permitindo a negação de visto a polígamos e a certos tipos de demandantes de asilo.<sup>15</sup> O acesso aos benefícios de bem-estar também foram cortados, reduzindo-se à escola obrigatória e ao atendimento hospitalar emergencial. Em consonância com essa direção repressora adotada em relação aos imigrantes, em junho de 1997 foi aprovada uma outra lei, que passou a especificar que, para obter seu visto de residência, o indivíduo deveria provar que não era uma ameaça à ordem pública. Essa mesma lei também estipulou que uma criança com menos de 16 anos teria que comprovar 10 anos de residência antes que se tornasse um nacional francês. Já as os cônjuges teriam que estar casados ao menos há dois anos antes que se tornassem elegíveis para uma permissão de residência. Entre essas medidas de caráter notavelmente restritivo, a mais controversa foi a que estipulou que os cidadãos franceses deveriam fazer uma declaração assinada quando acomodassem cidadãos não-europeus (Geddes, 2003: 64-65).<sup>16</sup> Em reação a essa lei, o recém-nomeado primeiro ministro Lionel Jospin voltou-se, então, para a questão dos ilegais, principalmente de origem africana, que tinham se instalado na França há anos, mas devido às políticas restritivas não conseguiam regularizar seu *status*. Uma anistia em 1998, assim, permitiu que 80 mil pessoas tivessem garantido um visto de residência.

Ainda em 1998, diante das dificuldades encontradas pelos jovens em comprovar os cinco anos de residência, ocorreu uma nova reforma na lei de nacionalidade, que estipulou que o indivíduo de 18 anos, filho de pais estrangeiros, deveria ser considerado francês caso tivesse residido permanentemente no país durante sua adolescência – a prova podendo ser fornecida tanto por certificados escolares como pela residência descontínua de 5 anos após a idade de 11 anos. Entre 16 e 18 anos o jovem poderia adiantar a manifestação de sua vontade de se tornar francês, o mesmo podendo ocorrer entre os 13 e 16 anos, mas mediante autorização dos pais. Já aqueles que não pretendiam ser considerados franceses podiam manifestar a sua refutação até seis

---

<sup>15</sup> Em 1992, tinha sido também aprovada uma lei que permitia a criação de “zonas de espera” dentro dos portos e aeroportos, onde os estrangeiros que demandavam asilo poderiam ficar até vinte dias, prazo no qual o ministro do interior deveria verificar se o pedido não era infundado.

<sup>16</sup> Nacionais de 30 países estavam dispensados dessa medida. A lista deixava claro que os indesejáveis eram os indivíduos provenientes de países africanos (Geddes, 2003: 65).

meses após ter completado 18 anos (Weil, 1999: 68; Bertossi, 2001: 121-122). Além disso, o duplo *jus soli* para os filhos de argelinos foi restabelecido sem restrições.

Mas, se essa última lei de nacionalidade buscava facilitar a integração dos imigrantes de segunda e terceira gerações, o cerco aos ilegais continuava. Entre agosto e setembro de 1999, a França abriu o campo de Sangatte, destinado a acolher os demandantes de asilo poloneses, kosovares, iranianos, iraquianos e afegãos, expulsos do Reino Unido, sendo a sua gestão confiada à Cruz Vermelha. Esse campo viria a ser fechado pela França e pela Inglaterra em 2002, após inúmeros protestos das organizações de direitos humanos. E em 2003 foi aprovada uma nova lei sobre o controle da imigração e da nacionalidade, voltada principalmente para o combate à imigração ilegal. Ela passou a subordinar a entrega de um visto de residente a um critério de integração, além de efetuar um controle maior sobre os pedidos de asilo. Além disso, o governo decidiu criar um banco de dados com registro de digitais daqueles que demandassem asilo e delimitar a aplicação do sistema de uma dupla pena.<sup>17</sup> Para muitas associações, essa lei ia contra os direitos fundamentais dos estrangeiros, tratados como criminosos, uma vez que foram muitos casos de imigrantes em situação ilegal que tiveram a concessão de vistos de residência refutados pela administração.

Por fim, em 24 de julho de 2006 foi aprovada a mais nova lei de imigração, que busca fazer um controle da imigração em termos quantitativos e qualitativos. A discussão em torno desse novo dispositivo foi marcada pela substituição de uma *immigration subie* (imigração aceita) por uma *immigration choisie* (imigração escolhida). Para atender a esse objetivo, a lei endurece os critérios de reagrupamento familiar - considerada a principal fonte dessa “imigração aceita” -, assim como busca melhor controlar os casamentos mistos a fim de evitar uniões fraudulentas. A possibilidade de regularização após 10 anos de residência é suprimida, assim como uma lista de países seguros é estabelecida para os demandantes de pedidos de asilo. Estes últimos terão um tempo menor – um mês – para recorrer caso seus pedidos não sejam aceitos. No que concerne diretamente a uma “imigração escolhida”, a lei optou por uma seleção dos trabalhadores por meio de uma lista dos setores que estejam necessitando de mão-

---

<sup>17</sup> Trata-se do dispositivo que condena estrangeiros à multa, prisão ou reclusão por um delito cometido, como também à interdição temporária ou definitiva sobre o território.

de-obra, além de um visto especial “competência e talentos”, válido por três anos e renovável, a fim de atrair os imigrantes que teriam a contribuir para o desenvolvimento da França. Um dos pontos mais polêmicos dessa nova lei está relacionado ao fato do ministério do interior – conduzido pelo polêmico Nicolas Sarkozy - se recusar em admitir que um jovem que esteja cursando seus estudos na França usasse esse fato como motivo para a sua regularização ou de sua família. No entanto, uma série de incidentes na interpelação desses estudantes têm levado as associações de apoio a imigrantes e a sociedade civil a se mobilizar contra as atitudes do governo.<sup>18</sup>

O caráter restritivo da política migratória e das leis de nacionalidade nos últimos vinte anos, tem tornado difícil, assim, continuar a associar a França a uma política de imigração aberta, onde os indivíduos têm a oportunidade de serem tratados igualmente, independentemente de sua cultura. Como vimos, a idéia de integração nacional francesa ampara-se, a partir da ideologia republicana, no desaparecimento de um componente distinto da sociedade francesa, já que os indivíduos são emancipados do “status” de minorias como coletividades ou comunidades. Não por acaso, o conceito de minoria encontra-se ausente na lei francesa, existindo uma preferência na articulação do individualismo e do assimilacionismo, sem a interferência de órgãos expressando identidades particulares de grupos baseadas em critérios étnicos. No entanto, ainda que tenha existido uma desaprovação da etnicidade e do reconhecimento às minorias étnicas, a política tem sofrido uma etnicização conforme se desenvolve uma consciência das diferenças étnicas existentes (Geddes, 2003: 66). Uma prova disso foi a criação do Haut Conseil à l’Intégration, estabelecido como um *think tank* na década de 90 sob a direção de um Secretário Geral para Integração baseado no escritório do Primeiro Ministro, para lidar com as questões relacionadas à integração. Dentro desse quadro, uma questão central que tem surgido como herança dos próprios laços coloniais é a relação entre o Estado francês e a população muçulmana, cuja lealdade e demonstração de assimilação, como vimos, passou a ser amplamente contestada por políticos tanto de esquerda como de

---

<sup>18</sup> Diante dessas dificuldades, o ministério do interior decidiu examinar essas expulsões caso a caso, mas seguindo critérios bem restritos – como o tempo de residência do indivíduo, ausência de laços com o país de origem, falta de domínio da língua do país de origem. Mas esses critérios não foram interpretados da mesma forma pelas diferentes prefeituras e o número de pedidos de

direita, pois paira na sociedade francesa o temor de uma exacerbação do fundamentalismo islâmico, especialmente após o 11 de setembro.

Como enfatiza Hollifield, a ascensão dos discursos nacionalistas na França (como em outros lugares da Europa) e a preocupação com os problemas de cidadania são o resultado da interdependência econômica, cultural e política, destrinchadas, em parte, pela integração européia. A França, nesse sentido, se encontra face aos mesmos problemas das outras sociedades democráticas. A continuidade dos fluxos migratórios, apesar de todos os esforços para parar a imigração na Europa, não faz que acentuar o paradoxo da democracia liberal (Hollifield, 1994: 74-75). Pressionados pelas altas taxas de desemprego e pelo acirramento dos conflitos relacionados a imigrantes de segunda e terceira geração, o Estado francês tem assumido uma posição dura em relação aos imigrantes nos últimos anos, aproximando-se da realidade de países como a Alemanha, colocada justamente como o reverso de uma ideologia republicana.

### **Alemanha: o duro reconhecimento como “terra de imigração”**

Para alguns autores, como frisado mais adiante, a Alemanha – caracterizada por uma reputação etnocultural – constitui uma oposição ao caso francês, constituindo, por isso uma anomalia sobre a questão da convergência das leis de nacionalidade (Brubaker, 1992). Em comparação com os demais países da Europa, a Alemanha é considerada um Estado-nação jovem, uma vez que sua unificação ocorreu somente em 1871. A formação dessa nação teve como marco jurídico a lei de nacionalidade de 1913, que fez prevalecer um conceito de cidadania amparado no *jus sanguinis*, de fundamento etnocultural, como forma de manter unida as suas federações. Segundo essa lei, a aquisição da nacionalidade pela naturalização era mais uma exceção do que um processo de regularização da imigração. Após a queda do império em 1918 e a experiência mal-sucedida da República de Weimar, o governo nazista retomou essa definição de uma comunidade cultural orgânica, acentuando-a com uma ideologia nazista. Com o fim da Segunda Guerra, a República Federal da Alemanha permaneceu com a sua concepção baseada no *jus sanguinis*, mas como uma forma de justificar uma

---

regularização superou o esperado. As reais repercussões desse processo ainda devem ser verificadas a longo prazo.

ligação com os refugiados expulsos da Alemanha Oriental (*Aussiedler*) entre 1945 e 1955 – cerca de 12 milhões de pessoas - e como forma de ignorar a cidadania e a existência da República Democrática Alemã, que estabeleceu sua própria lei de nacionalidade em 1967 (Green, 1999: 30-33; Kastoryano, 2002: 162).

Ainda que o *jus sanguinis* como princípio de nacionalidade predomine até os dias atuais, a sociedade alemã tem sofrido consideráveis transformações. Desde 1955, quando foram contratados os primeiros trabalhadores temporários (*Gastarbeiter*) italianos, a Alemanha vem recebendo uma imigração massiva de estrangeiros.<sup>19</sup> Em 1960, acordos foram assinados com a Grécia e a Espanha e, em 1961, com a Turquia.<sup>20</sup> A construção do muro, em 1961, por sua vez, dificultou o movimento da Alemanha Oriental para a Alemanha Ocidental, aumentando ainda mais a necessidade de mão-de-obra estrangeira. A presença dos imigrantes era condicionada à situação do país, uma vez que a lei de 1965 regulamentava a presença de estrangeiros, estabelecendo que a residência seria permitida caso não prejudicasse aos seus interesses. Os imigrantes recebiam durante sua presença temporária os mesmos benefícios de assistência social que os trabalhadores alemães, mas só obtinham um visto de permanência pelo período de um ano. Não por acaso, em 1966 o número de trabalhadores temporários atingiu o auge de um milhão e trezentas mil pessoas, mas com a recessão de 1966-1967 esse número caiu para novecentas mil pessoas. Já na década de 70, esse fluxo passou por uma mudança considerável em sua composição étnica, não mais predominantemente de italianos e iugoslavos, e sim de turcos (Geddes, 2003: 81).

Somente com a crise do petróleo em 1973 o recrutamento de trabalhadores temporários chegou ao fim. Essa interdição acabou por ter como consequência o estabelecimento permanente de muitos imigrantes, o que foi agravado pela permissão da reunificação familiar pela lei de 1981, ainda que estabelecendo como exigência oito anos de residência e um ano de espera para os cônjuges. A esse processo somou-se ainda, a partir da década de 80, a chegada de refugiados e asilados, além dos descendentes de alemães após a reunificação (Green, 1999: 33;

---

<sup>19</sup> A Alemanha Oriental também recebeu trabalhadores temporários, mas não se auto-denominava como país de imigração. Ela recrutou trabalhadores do sexo masculino entre 18 e 35 anos de outros países socialistas como Polônia, Hungria, Angola, Moçambique, Coreia do Norte e Vietnã. Não houve, no entanto, medidas de integração já que a ideologia marxista-leninista admitia somente a divisão da classe trabalhadora, de forma que o racismo e a xenofobia não existiam oficialmente (Geddes, 2003: 83).

Geddes, 2003: 87). Mas, se durante a Guerra Fria, a existência dos *Aussiedler* manteve o imaginário de uma nação partida por regimes ideológicos, onde a descendência mantinha vivos os laços com os exilados, com a reunificação o argumento de uma “nação incompleta”, favorável aos nacionais ou descendentes de alemães, não manteve a mesma força. A parte ocidental da nova Alemanha mostrou-se pouco simpática aos *Aussiedler* quando o apelo dos refugiados parecia ser mais moralmente justificável. A fim de limitar a chegada desses alemães étnicos, a Lei de Recepção de Alemães Étnicos de 1990 estabeleceu que o pedido de mudança para a Alemanha deveria ser feito no país de origem, além do estabelecimento de uma cota, em 1992, de 225 mil pessoas para aqueles que demandassem o *status* de *Aussiedler* nascidos antes de 1 de setembro de 1993. Aqueles que chegaram após 1992 passaram a ser denominados *Spätaussiedler* (últimos restabelecidos). A essa receptividade com reservas se somou, após 1996, o poder concebido às autoridades locais de observar, monitorar e controlar a vida dos *Aussiedler*, colocando-os no mesmo patamar de outros imigrantes (Geddes, 2003: 85).

Nesse mesmo período, o número de asilados também passou a ser visto como um problema para o governo germânico. O artigo 16 da Lei Fundamental<sup>21</sup> garantia o direito de pessoas politicamente perseguidas de desfrutar do direito de asilo, o que reconhecia o direito das pessoas em fazer um pedido mais do que o Estado vir a considerá-lo, diminuindo a sua autoridade de controlar o acesso ao território.<sup>22</sup> É importante notar que, antes da década de 70, a maioria dos requisitantes de asilo vinha de países do extinto bloco soviético, tendo como pano de fundo a questão ideológica entre socialismo e capitalismo. Após esse período, com a mudança na composição étnica dos demandantes e o aumento dos custos com esse tipo de imigração, a questão do asilo passou a ser alvo de grande debate, resultando no abandono da categoria de “refugiado pela Convenção” – definida pela Convenção de Genebra de 1951 – sob o argumento que a cláusula da perseguição política já estaria presente no artigo 16. Entretanto, enquanto a

---

<sup>20</sup> Outros acordos foram assinados com Portugal (1964), Tunísia (1965) e Marrocos (1963 e 1966) (Geddes, 2003: 81).

<sup>21</sup> A Lei Fundamental é a base da organização política e judicial da República Federal da Alemanha. Com a adesão da República Democrática Alemã, em 1990, à jurisdição da Lei Fundamental, ela passou a ser a Constituição da Alemanha unificada.

Convenção tratava de um medo “subjetivo”, o presente artigo se referia a um fato “objetivo” de perseguição. O crescimento do asilo após a o fim da Guerra Fria, assim, exacerbou algumas tensões existentes na sociedade alemã, tendo como sintoma o crescimento dos partidos de extrema-direita. O desenvolvimento de uma política de cooperação no âmbito da União Européia veio, dentro desse quadro, a favorecer o Estado alemão, fornecendo uma oportunidade para que a Alemanha evitasse essas obrigações, e fortalecendo a capacidade do Estado em controlar o acesso a seu território por meio de medidas como o reconhecimento de “países terceiros seguros”, “países de origem seguros” e procedimentos rápidos para pedidos considerados sem fundamento. A emenda feita ao artigo 16 pelo Compromisso com o Asilo de 1993 colocou as práticas e leis alemãs em sintonia com outros Estados membros com a Convenção de Dublin (Geddes, 2003: 85-86).

Os obstáculos enfrentados pelos demandantes de asilo e os imigrantes em ter reconhecido a sua permanência na Alemanha podem se traduzidas pela forma como a lei os deixou à margem, mesmo após anos de residência no país. Os trabalhadores temporários na Alemanha não desfrutavam de um *status* de cidadão, pois, apesar de terem direitos sociais, jamais obtiveram direitos políticos. As leis de nacionalidade baseadas no *jus sanguinis* faziam com que a tendência de excluir os descendentes de imigrantes permanecesse, de modo que as crianças nascidas na Alemanha de pais estrangeiros continuariam a ser “estrangeiras”, não-cidadãs (Geddes, 2003: 90). Até a década de 90, as condições para a naturalização eram aquelas mantidas pela lei de nacionalidade de 1913, deixando a decisão para sua concessão às autoridades competentes do Estado. As Diretrizes de Naturalização de 1977 apenas enfatizaram a necessidade do domínio da língua alemã, conhecimento do sistema político da República Federal da Alemanha e ao menos 10 anos de residência.<sup>23</sup> Cônjuges estrangeiros, dentro desse quadro, poderiam reivindicar a nacionalidade alemã caso renunciassem a sua nacionalidade de origem e demonstrassem proximidade com a cultura alemã. Obviamente, as taxas

---

<sup>22</sup> Além disso, o artigo 19 permitia que mesmo se um pedido fosse rejeitado ele poderia sofrer um recurso que duraria oito anos ou mais, durante o qual a deportação era desconsiderada por razões humanitárias (Geddes, 2003: 85).

<sup>23</sup> Além dos interesses sócio-econômicos que deveriam ser levados em consideração para a naturalização, também os *Länder* poderiam requisitar uma demonstração de assimilação cultural. Na Bavária, por exemplo, o conhecimento do primeiro verso do hino da Bavária era exigido (Geddes, 2003: 94). Na verdade, sendo os *Länder* os principais órgãos de naturalização, eles dispõem de um amplo poder na interpretação de certos aspectos da lei de nacionalidade,

anuais de naturalização durante a década de 80 foram baixas – 0,5% da população estrangeira total, de tal forma que pode-se dizer que a naturalização foi mais uma exceção do que a regra. Porém, a ênfase em critérios culturais para a naturalização – e não étnicos – demonstrou um certo progresso. Afinal, os imigrantes poderiam ter alguma chance de se tornarem alemães (Green, 1999: 35-38; Hailbronner, 2002: 123).

Em 1991, uma nova lei, mais moderada, de “naturalização simplificada”, passou a exigir ao menos 15 anos de residência e, para a segunda e terceira gerações de imigrantes entre 16 e 25 anos, no mínimo 8 anos de residência, 6 anos de estudo de tempo integral completo, e não ter cometido crime algum. Além disso, a reunificação familiar foi endossada para os residentes e o período de espera de um ano para os cônjuges foi abolido (Green, 1999: 39; Hailbronner, 2002: 124; Geddes, 2003: 94). Ainda que os imigrantes tivessem passado a desfrutar de maior segurança legal, a lei de nacionalidade permaneceu restritiva. Mas, pouco a pouco a Alemanha se distanciava de seu padrão étnico – um caminho contrário, como vimos, do que foi feito na França. Segundo Checkel, um dos principais motivos internos para essa mudança está na mobilização da mídia, igrejas, sindicatos, organizações não-governamentais e especialistas em relações exteriores, e dos próprios cidadãos na mobilização desses direitos (Checkel, 1999: 99).

Finalmente, em 2000, uma nova lei introduziu o direito à nacionalidade pelo nascimento no território – sob certas condições – e facilitou a naturalização. Segundo essa lei, um indivíduo nascido na Alemanha, filho de um estrangeiro também nascido na Alemanha - o duplo *jus soli* -, tem direito à nacionalidade alemã. Além disso, o filho de estrangeiros nascido na Alemanha, com menos de 14 anos, também recebe a cidadania pelo nascimento. As reformas também reduziram o tempo exigido para a naturalização de 15 para 8 anos, enquanto os cônjuges deveriam comprovar três de residência e dois de casamento (Koslowsky, 2000: 89). Gradualmente, assim, as leis de nacionalidade foram sendo modificadas para admitir a naturalização da população estrangeira residente no país, mudando a posição de uma Alemanha que, até 1998, não possuía uma política direcionada para as questões da imigração e sua integração - o que veio a

---

principalmente no que diz respeito à naturalização e ao pedido de manutenção da nacionalidade de origem (Green, 1999: 42-43).

ocorrer com a ascensão da coalizão Social Democrata/Verde, ao debater o recrutamento de uma mão-de-obra altamente qualificada.<sup>24</sup>

Mesmo durante esse “hiato político”, entretanto, é preciso observar que a tentativa de delimitação de fronteiras étnicas sempre se manteve presente na sociedade, principalmente na contraposição ao crescimento de turcos e da religião muçulmana. Segundo Geddes, a demarcação étnica dessa comunidade pode ser vista tanto como uma maneira dos imigrantes lidarem com as formas de *status* e discriminação da sociedade de destino, quanto um reflexo de como o Estado alemão contribuiu para criá-las (Geddes, 2003: 92).<sup>25</sup> Desse modo, as questões suscitadas pela presença desses grupos tornaram premente, em julho de 2001, um exame da construção de uma política de imigração e sua integração, o que levou à criação de uma comissão encarregada de analisar as suas implicações. Curiosamente, a “comissão Sussmuth” (nome de sua presidente, a democrata-cristã Rita Sussmuth) apresentou suas propostas um pouco depois da CDU (União Democrática Cristã) ter declarado: “A Alemanha não é um país de imigração”. Mas a própria existência da comissão – apesar de suas sugestões terem sido recusadas tanto pelo CDU como pelo SPD (Partido Social Democrata) – denunciava a imigração como um fator político e econômico importante para o desenvolvimento da Alemanha.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Isso não significa que não existiu uma preocupação com a inclusão dos imigrantes e seus descendentes. Durante esse período, houve uma ênfase em uma integração temporária, que mesclava medidas de integração e repatriação. Ainda que sem ter direito a participar no processo político, eles tinham o direito de voto nos conselhos de trabalho, que possuíam influência sobre o tempo de trabalho, as demissões e uma gama de outras medidas (Geddes, 2003: 91).

<sup>25</sup> Essa idéia é reforçada pela análise de Kastoryano, que sustenta que tanto o Estado turco como o alemão foram responsáveis pela construção dos turcos como minorias na Alemanha (Kastoryano, 2002: 165). Esse foi o meio encontrado pelo Estado alemão para evitar a marginalização e a compartimentalização política, social e econômica dos estrangeiros. Foi também a forma encontrada para uni-los em comunidades de solidariedade tendo como modelo as igrejas germânicas, assim como uma maneira de combater a delinquência, a pobreza e o crime. Para os turcos, em especial, tratou-se de uma forma de lutarem contra as divisões em seu grupo e colocarem-se contra a desigualdade, a discriminação e o racismo da sociedade alemã.

<sup>26</sup> Essas propostas incluíam a organização da importação de uma mão-de-obra qualificada segundo um sistema de pontos. Não mais do que 20 mil pessoas poderiam ingressar durante o primeiro ano da instalação desse novo sistema. Além disso, as sugestões com relação aos refugiados políticos também possuíam caráter restrito: mesmo os candidatos a asilo que se encontrassem na Alemanha há cinco anos ou mais não deveriam obter nem proteção, nem a revogação da proibição de trabalhar, nem a ampliação do acesso à saúde, nem o direito de sair dos campos de alojamento. Em contrapartida, a comissão reconhecia certos direitos aos ilegais, como o acesso à formação escolar e à saúde, afastando qualquer sanção contra aqueles que lhes oferecessem ajuda humanitária. Vale salientar que mais adiante, em 2003, a criação de um Conselho para Imigração e Integração também não obteve sucesso em implementar suas proposições (Kieser, 2006).

Dada a inevitabilidade em se posicionar frente aos grupos de imigrantes, inclusive perante a própria União Européia, após uma série de debates políticos e legislativos, em 1 de janeiro de 2005 entrou realmente em vigor uma lei de imigração alemã concisa, mesclando elementos restritivos e flexíveis. No que diz respeito à migração de trabalho, ela foi conservadora na garantia de acesso para imigrantes de terceiros países, que continuam dependendo de acordos estabelecidos entre a Alemanha e seus Estados de origem. No entanto, aos trabalhadores qualificados abriu-se a possibilidade de ganhar a autorização de residência permanente. Ademais, a lei agora exige uma maior assimilação dos imigrantes, uma vez que passou a requerer a participação em cursos para se obter conhecimento da língua, história, cultura e legislação alemãs - os que se recusem a fazê-lo podem perder os benefícios da seguridade social e ter dificuldades na renovação do visto. Houve, no entanto, um avanço na redefinição de refugiado, que agora comporta a perseguição étnica ou sexual se reconciliando, desse modo, com a Convenção de Genebra. Em compensação, os que tiverem o pedido de asilo negado – mesmo que já residam há algum tempo no país – devem ser deportados. Por fim, a lei visa a combater o terrorismo promovendo a investigação de suspeitos de envolvimento com organizações radicais, o que claramente atinge a população muçulmana após o atentado de 11 de setembro.

As medidas restritivas associadas a uma lei de nacionalidade que visa a integrar as populações imigrantes no país, assim, compatibilizam o caso alemão ao francês. A abertura da lei alemã ao *jus soli* se justifica diante da presença massiva de imigrantes no país – cujo número transita em aproximadamente 12% da sua população total, um dos mais altos da Europa (ver a figura 8 do anexo) – a maior parte constituída por indivíduos muçulmanos turcos, curdos e paquistaneses. A quantidade de filhos de estrangeiros nascidos na Alemanha aumentou consideravelmente nessas últimas décadas, tornando inevitável uma mudança na concepção da nação étnica, a fim de adequá-la como uma sociedade democrática, concernente com a defesa dos direitos humanos preconizados pela União Européia.

## Reino Unido: o legado do império nas relações raciais

A questão da imigração e da cidadania no Reino Unido torna-se aqui um importante ponto de análise por duas razões. Primeiramente, assim como Portugal em seu Acordo de Igualdade de Direitos com o Brasil, o Reino Unido é o único país da Europa que aplicou uma distinção entre a nacionalidade e a cidadania a partir de uma tradição colonial. Em segundo lugar, ao se tratar de uma convergência nas leis de nacionalidade e no gradual desenvolvimento de uma política de imigração em comum, surge a questão de como o Reino Unido – não-signatário do acordo Schengen – se insere em sua posição singular na União Européia. Nesse sentido, a sua aproximação em relação aos Estados Unidos em sua política migratória, especialmente após o 11 de setembro e o ataque terrorista no metrô em Londres, parece, à primeira vista, distanciá-lo da realidade dos outros países europeus.

No Reino Unido, a relação entre o pertencimento nacional e cidadania está menos estruturada na construção da idéia de nação do que com a ligação à imigração. Ao contrário da França ou da Alemanha onde, ao longo do século XIX, a nacionalidade envolveu uma dimensão de inclusão política, social e cultural, a cultura política britânica não desenvolveu uma divisão legal entre estrangeiros e nacionais. A diferença se desenrolou em outro aspecto: na divisão entre critérios étnicos – mais propriamente de brancos versus negros – a partir do qual a legislação britânica elaborou leis anti-discriminação (Bertossi, 2001: 94), que passaram a exercer influência até mesmo nos debates da União Européia .

A história da nacionalidade britânica após a Segunda Guerra é a da emergência progressiva da cidadania britânica. Até 1948, a identidade e o pertencimento estavam tradicionalmente ligados à realeza, ao fato dos britânicos serem “súditos” da Coroa, e não cidadãos.<sup>27</sup> O Status of Aliens Act de 1914 foi o primeiro texto de importância a tentar fixar uma definição clara de nacionalidade. Ele reconheceu o *jus soli* como o princípio de distribuição da nacionalidade, estreitamente ligado à tradição de aliança com a Coroa, deixando em um mesmo

---

<sup>27</sup> Essa postura tornava inevitável a dupla cidadania, pois os indivíduos que nasciam no império britânico eram súditos - uma vez que esse *status* fosse adquirido não poderia ser renunciado –, tornando a sua aliança perpétua, independentemente se lhe fosse atribuídas outras cidadanias por descendência. A partir de 1870, com a lei sobre naturalização e expatriação, ficou decidido que a expatriação poderia ocorrer, mas apenas quando a nacionalidade britânica fosse explicitamente renunciada (Hansen, 2002: 184).

patamar todos os indivíduos que faziam parte do império britânico. A definição aberta da cidadania a partir da base territorial, assim, estava no coração da relação do império com suas colônias. Esse critério, no entanto, mascarava a cisão entre o súdito britânico e o “natural” inglês, em uma relação hierarquizada na qual o grupo nacional principal era formado pelos *british citizens* (Bertossi, 2001: 96-98).

Depois da Segunda Guerra, o Reino Unido manteve um período aberto de imigração. A lei de nacionalidade de 1948 – denominada British Nationality Act – garantiu a todos os súditos da Coroa – seja no Reino Unido ou no restante do império – o direito a se mudar para o Reino Unido. Os povos das colônias e da Commonwealth, assim, possuíam os mesmos direitos políticos, sociais, legais e formais que os demais súditos da Coroa. A lei, no entanto, passou a fazer uma distinção entre os cidadãos do Reino Unido e suas colônias e os cidadãos dos países independentes da Commonwealth.<sup>28</sup> É importante salientar a ênfase na cidadania que essa legislação desenvolveu baseada no direito positivo, e não mais na condição de súdito. Ela continuou a respeitar o princípio de *jus soli*, pois a cidadania permanecia sendo garantida a toda pessoa nascida no Reino Unido ou no império. Já a cidadania por descendência foi concedida àqueles cujo um dos pais fosse britânico, mas que não tivesse nascido no Reino Unido ou nas colônias. Entretanto, os cidadãos por descendência não poderiam transferir automaticamente a cidadania a seus filhos se eles nascessem fora do Reino Unido e seus domínios. Os filhos, porém, poderiam se tornar cidadãos britânicos por meio de um registro. O acesso à cidadania por meio de registro também poderia ser feito por cidadãos de países independentes da Commonwealth que residissem no Reino Unido ao menos há um ano (Hansen, 1999: 78).

---

<sup>28</sup> A lei de 1948 reconhecia seis categorias de cidadania: os cidadãos do Reino Unido e suas colônias; os cidadãos dos países independentes da Commonwealth; os cidadãos britânicos da Irlanda; os súditos britânicos sem cidadania nos domínios independentes que não possuísem lei de nacionalidade; pessoas sob proteção britânica (ainda que tratadas como estrangeiras); e os estrangeiros que não pertencessem a nenhuma das categorias precedentes. Portanto, após 1945, os súditos britânicos passaram a ser diferenciados em relação a sua origem dentro da Commonwealth: o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia - e por vezes, a África do Sul - como a velha Commonwealth, e as Índias Ocidentais, o sub-contidente indiano e a África Oriental como a nova Commonwealth. Os debates sobre a questão migratória não envolvem que essa última divisão, uma vez a velha Commonwealth não causava inquietações relacionadas à imigração (Hansen, 1999: 72, 77-78). De fato, a maior parte das minorias étnicas existentes na Inglaterra são originárias da nova Commonwealth.

Apesar dessa abertura da lei de nacionalidade, com o desenvolvimento da indústria têxtil e automobilística o país passou a atrair uma grande quantidade de imigrantes, o que ocorreu de uma forma não-planejada, levando a manifestações de racismo contra a população negra e asiática recém-chegada e, conseqüentemente, tendo claras repercussões no campo político.<sup>29</sup> Entre 1948 e 1962, 500 mil britânicos não-brancos entraram no Reino Unido. Como resultado, as restrições à imigração entraram na pauta da discussão política (Hansen, 1999: 79; Geddes, 2003: 32-33). Em 1961, o governo Conservador passou a argumentar que o Reino Unido corria o sério risco de ficar superpovoado. Tendo em vista as pressões da opinião pública e dos partidos políticos, o executivo ganhou poderes especiais, desde 1962, para restringir a imigração por meio tanto de uma legislação primária, debatida no parlamento, quanto de uma legislação secundária, onde era exercido o poder discricionário. Ainda que o Partido Trabalhista tenha mostrado resistência a essas medidas, sua oposição logo foi revista tendo em consideração o potencial eleitoral por trás de um discurso anti-immigração. O 1962 Commonwealth Immigrants Act distinguiu, assim, definitivamente os cidadãos do Reino Unido e suas colônias e os países independentes da Commonwealth, separando a ligação tradicional entre cidadania e nacionalidade. A partir de então, a posse de um passaporte britânico não garantia a sua entrada no território, a não ser que este tivesse sido expedido em Londres (Layton-Henry, 1994: 284; Hansen, 1999: 80). Os cidadãos dos países independentes ficaram sujeitos aos controles imigratórios por meio da questão da garantia de emprego (Geddes, 2003: 35), separando profundamente o fato de se ter direitos e possibilidade de os exercer, já que esta estaria ligada mais às condições de mobilidade do que de pertencimento (Bertossi, 2001: 100). A lei de 1962, nesse sentido, também foi responsável pelo controle da migração de trabalho por meio de quotas, ainda que respeitando o princípio da reunificação familiar – embora as mulheres fossem tratadas como meramente dependentes de seus maridos. Uma das conseqüências da lei de 1962, entretanto, foi justamente acelerar a imigração

---

<sup>29</sup> Inicialmente, o Reino Unido optou por recrutar uma mão-de-obra de “trabalhadores voluntários”, particularmente de pessoas deslocadas dos campos na Alemanha – poloneses, ucranianos e letões. A preferência por esse recrutamento ocorreu porque esses trabalhadores voluntários estavam submetidos às condições restritas que, se desrespeitadas, poderiam levar facilmente à deportação. No entanto, também foi considerado o fato de que esses trabalhadores europeus seriam mais facilmente integrados na população, uma vez que existia um claro

daqueles que, com medo das novas medidas, temiam se distanciarem de suas famílias. Eis porque a partir da metade da década esse se tornou o novo alvo de restrição de fluxos migratórios.

Diretamente atrelada a essa política migratória britânica estiveram as diferenças raciais, as quais se traduziam no controle da imigração definida como indesejável – da África, do Ásia e Caribe durante as décadas de 60 e 70 e, mais tarde, pelos demandantes de asilo - ao mesmo tempo em que se implementavam leis anti-discriminatórias que pediam por uma ação afirmativa para combater as desigualdades.<sup>30</sup> Em 1968, uma segunda lei relacionada aos imigrantes do Commonwealth foi aprovada, revogando o direito de entrada de cidadãos ingleses de origem indiana que estivessem sendo perseguidos em função de uma africanização do Quênia. Essa lei foi uma resposta a um rápido fluxo de 13 mil pessoas que adentraram a Reino Unido sob essa condição, estipulando que a entrada só ficaria autorizada àqueles que tivessem um dos pais ou avós adotados ou naturalizados como um cidadão britânico (Geddes, 2003: 30, 37). Essa política restritiva atingiu o seu ápice em 1971, quando toda as leis anteriores foram substituídas por um único estatuto que diferenciava claramente os cidadãos do Reino Unido e de suas colônias que possuíssem ao menos um dos pais ou avós como cidadão britânico, conforme a lei anterior, e os cidadãos dos países independentes da Commonwealth que não o tivessem. A esses restava apenas a permissão de trabalho, renovada anualmente, e a opção de se naturalizar após cinco anos de residência (caso dominassem a língua, gozassem de boa reputação e tivessem a intenção de se instalar no Reino Unido).<sup>31</sup> Como exceção a essa regra

---

preconceito contra trabalhadores negros das colônias (Layton-Henry, 1994: 284). Pouco a pouco, entretanto, os nacionais das colônias foram se juntando a essa massa de trabalhadores.

<sup>30</sup> O primeiro Race Relations Act data de 1965 e tornava ilegal a discriminação com base na raça, etnicidade, cor e origem nacional, embora só fosse aplicado em lugares públicos como cinemas e restaurantes, e não em lugares onde a discriminação era mais presente, como na educação, empregos e no ambiente doméstico. Em 1968, a legislação se estendeu a esses outros lugares, assim como à provisão de bens, facilidades e serviços ao público. Foi somente em 2001, no entanto, que a polícia foi envolvida na vigilância dessa legislação. Em 1976 a terceira peça das relações raciais introduziu o conceito de “discriminação indireta”, onde o tratamento era formalmente igual, mas o efeito real levava a uma discriminação contra o grupo definida em termos étnicos ou raciais – o que poderia ocorrer, por exemplo, na alocação de alojamentos públicos (Geddes, 2003: 45). A proximidade entre essas leis e a política de integração americana não é casual, pois essa constituiu uma referência para os políticos ingleses.

<sup>31</sup> A única vantagem oferecida aos cidadãos da Commonwealth estava em que eles se beneficiavam do direito de permanência e os que tivessem chegado antes de 1973 tinham acesso a uma naturalização automática. Vale ressaltar que eles se favoreciam também de certos direitos civis – tais como o direito de voto nas eleições nacionais, bem como a liberdade de não se registrarem perante o comissariado (Hansen, 1999: 81-82).

repressora ficavam os nacionais dos Estados membros da União Européia, que poderiam entrar e residir no Reino Unido.<sup>32</sup>

Gradualmente, assim, a lei de nacionalidade britânica tratou de afastar os súditos de suas colônias. Mas, se após 1948 a referência sobre a cidadania passou a constar na lei, somente em 1981 a cidadania britânica passou verdadeiramente a corresponder a uma nação britânica (Hansen, 1999: 71).<sup>33</sup> O toque final dessa política restritiva em relação à imigração foi dado pela lei de nacionalidade aprovada em 1981. Para evitar problemas relacionados a uma equivalência entre o *jus sanguinis* e pelos *jus soli*, o British Nationality Act de 1981 limitou a concessão da cidadania àqueles que apenas por descendência direta são cidadãos britânicos, por parte do pai ou da mãe.<sup>34</sup> As pessoas que viviam em Gibraltar, nas Ilhas Malvinas e em Hong Kong passaram a ser consideradas cidadãs dos territórios britânicos dependentes.<sup>35</sup> Por fim, todas as outras regiões ficaram limitadas a uma cidadania britânica ultramarina, com pouquíssimos direitos. A diferença entre os cidadãos dos territórios britânicos dependentes e os demais ficava restrita à naturalização. Se os primeiros podiam se naturalizar após cinco anos, os outros deveriam fazer o pedido e dependiam do poder discricionário. Em outros termos, essa foi a forma encontrada pelo governo britânico para desencorajar os asiáticos e africanos de adquirir a cidadania em seu país de residência (Geddes, 2003: 37). Desse modo, conforme o Reino Unido se desfazia de seu império, ele passava a tratar claramente seus cidadãos da Commonwealth como estrangeiros, sendo a cidadania redefinida pelo nascimento e pela residência em seu território. O resultado é que milhões de pessoas perderam o status de cidadania do país no qual anteriormente elas eram consideradas cidadãs. Muitas se tornaram apátridas quando não possuíam também a cidadania local. Logo, a naturalização dos indivíduos provenientes da Commonwealth se tornou uma

---

<sup>32</sup> Houve pouco interesse do público e da mídia, no entanto, por essa liberdade ao fluxo de europeus comunitários, já que, naquele momento, essa imigração era improvável e não constituía um tema de debate político (Layton-Henry, 1994: 285).

<sup>33</sup> A essa decisão pesou um episódio da perseguição a asiáticos na Uganda, quando Idi Amin avisou que eles não seriam bem-vindos, acusando-os de sabotagem econômica e dando-lhes três meses para deixar o país. Como muitos deles não eram cidadãos da Commonwealth, o Reino Unido se viu obrigado a aceitá-los, gerando uma maior necessidade de clarear a lei de nacionalidade. (Hansen, 1999: 82).

<sup>34</sup> A lei estabeleceu, desse modo, o fim da regra de transmissão paterna da cidadania não possuindo, no entanto, poder retroativo.

<sup>35</sup> Inicialmente os cidadãos desses países deveriam também ser considerados cidadãos britânicos do estrangeiro, mas, devido ao lobby de Hong Kong, terminaram por ganhar um estatuto distinto (Hansen, 1999: 84).

constante. As regras para a naturalização permaneceram as mesmas de 1971, adicionando apenas a exigência de que o demandante tivesse residência no Reino Unido e que ele tivesse a intenção de permanecer se fosse um membro da Coroa britânica ou de uma organização internacional da qual o Reino Unido é membro (Hansen, 1999: 71, 75, 85). Já o cônjuge estrangeiro de um cidadão britânico, caso quisesse naturalizar-se, deveria preencher alguns pré-requisitos, como o fato de morar ao menos há três anos no Reino Unido, sem ter estado ausente mais de duzentos e setenta dias ao total, e ter o estatuto de residente permanente.<sup>36</sup>

Nos anos 90, a crise do Estado de bem-estar social fez recair a atenção sobre os demandantes de asilo. O governo britânico tentou impor controles mais rígidos sobre as fronteiras externas por meio de uma lei sobre asilo em 1999 – pressionando atores privados como as companhias aéreas, marítimas, e férreas para não transportar pessoas ilegalmente - ao mesmo tempo em que usou medidas internas para controlar os pedidos de asilo dentro do país.<sup>37</sup> A lei Nationality, Immigration and Asylum Act de 2002, por sua vez, foi responsável por colocar uma série de restrições sobre o direito de asilo, impedindo que os seus demandantes viessem a exercer qualquer atividade remunerada. Além disso, a lei passou a determinar que os indivíduos provenientes de países considerados como “seguros” tivessem o seu pedido negado como “manifestamente infundado”. Por outro lado, essa lei garantiu aos súditos britânicos e as pessoas sob proteção britânica o direito de se registrarem como cidadãos britânicos se eles não possuíssem uma outra cidadania, nem tivessem renunciado a uma outra cidadania antes de 4 de julho de 2002. Com isso, essa lei buscou reparar os milhares de asiáticos que ficaram sem nacionalidade e que trabalharam nas administrações coloniais britânicas.

Assim, apesar de ter dissociado a cidadania da nacionalidade, o modelo britânico adotado durante a colonização foi unificando, pouco a pouco, essas duas

---

<sup>36</sup> Segundo as regras estabelecidas em 1988, um cidadão ou residente permanente que desejasse trazer seu cônjuge para o Reino Unido deveria seguir uma série de condições tais como: o demandante ser casado com uma pessoa presente e instalada no Reino Unido; que eles já tivessem se encontrado; que eles permanecessem vivendo juntos conforme o casamento subsistisse; a existência de um alojamento e fonte de renda sem a necessidade de se recorrer aos fundos públicos; e que o demandante dispusesse de uma autorização válida de entrada no Reino Unido.

<sup>37</sup> A lei de imigração e asilo de 1996 tirou o acesso aos serviços de bem-estar daqueles que requisitassem o asilo já dentro do território britânico, em contraposição aos que o requisitassem nos aeroportos e portos. No entanto, os tribunais intervieram sobre a lei alegando que ela levaria a asilados desalojados e famintos, e que os demandantes de asilo deveriam ser responsabilidade das autoridades locais, conforme os termos do 1948 National Assistance Act.

noções, gerando a exclusão dos súditos como cidadãos e a sua inclusão como imigrantes. O modelo territorial britânico foi confrontado, ao longo do tempo, com a contradição a uma cidadania amplamente aberta aos fluxos migratórios internos ao império. Nas últimas décadas, no entanto, o Reino Unido tem assumido uma postura extremamente severa no controle de sua imigração, tentando reorganizar sua política migratória para atender as necessidades de seu mercado de trabalho e dando prioridade à mão-de-obra qualificada. Na mesma direção dos outros países da União, ele tem se desincumbido de qualquer obrigação em relação aos povos de suas ex-colônias, uma vez que a crise nos mecanismos de bem-estar e as diferenças culturais o fizeram considerar a percepção de que esses imigrantes devem ser considerados problemáticos, desenvolvendo alguns pontos de convergência nas medidas adotadas para lidar com os fluxos indesejados – ilegais e demandantes de asilo. No entanto, assim como outros países da União Européia, ele tem sofrido algumas pressões relacionadas à integração das comunidades imigrantes. Ao tratar dessa questão, o governo britânico, contudo, tem se limitado desenvolver uma política de multiculturalismo no nível nacional (Geddes, 2003: 50-51). Como vimos, essa estratégia está de acordo com as prerrogativas colocadas pelos países europeus, enfatizando que as respostas para a integração podem ser desenvolvidas dentro das próprias leis sobre nacionalidade.

Porém, a eficácia do modelo multiculturalista britânico – que permite a delimitação das diferenças raciais e étnicas - tem sido posta em xeque, especialmente após a participação de cidadãos britânicos de origem árabe nos atentados ao sistema de transporte em julho de 2005, sob a alegação de que não ele promove verdadeiramente a adaptação desses fluxos a essa sociedade de destino. Essas críticas se aguçaram após tal evento, quando o governo britânico implantou uma série de medidas anti-terror, no que se destacam as novas regras de deportação e detenção. Ambas eram permitidas pela lei desde 1971, mas com os atentados esse critério foi ampliado, de modo que os estrangeiros podem ser deportados ao sustentarem uma série de comportamentos considerados inaceitáveis, que ameacem a ordem pública, tal como fomentar, justificar, ou enaltecer a violência terrorista; provocar atos terroristas; fomentar outras atividades criminais sérias; e incitar o ódio que possam gerar violência entre as comunidades. Claramente, essas medidas visam a atingir as comunidades

muçulmanas ou qualquer um que pelas características físicas venham a se assemelhar com os grupos étnicos de origem árabe.<sup>38</sup>

Assim como a França e a Alemanha, o Reino Unido se encontra, portanto, face às questões de como gerir esses fluxos migratórios para lidar da melhor forma com a diferença em seu *demos*. Do mesmo modo que os outros dois, o Estado britânico parece ter encontrado as respostas por meio da restrição ao *jus soli* e uma extensão do *jus sanguinis*. Esses pontos de interseção, no entanto, não se desenvolvem isoladamente. Depois da criação da União Européia, os Estados têm se engajado num processo de socialização, onde os valores compartilhados em relação aos fluxos migratórios têm resultado na articulação para o desenvolvimento de políticas de imigração e integração que legitimam, em grande medida, as medidas adotadas no âmbito doméstico.

## 5.2

### Discursos e interações no âmbito da União Européia

As análises efetuadas acima das políticas de imigração e leis de nacionalidade na França, Alemanha e Reino Unido ilustram como a relação entre nacionalidade e o pertencimento tem um caráter relativo. Elas revelam como a mudanças nos contextos históricos de seus países efetuaram uma transformação na percepção da migração internacional, levando em consideração fatores econômicos, políticos e sociais. Porém, tais mudanças, que ocorrem no ambiente doméstico, só podem ser compreendidas no contexto da globalização, cujo processo de integração europeu constitui uma de suas expressões. A articulação entre elementos de divergência e convergência na área da política migratória tem constituído uma difícil tarefa para a União Européia nos últimos anos. Ao se reproduzirem na socialização do processo de integração, os discursos de cada país em relação ao processo migratório demonstram não somente uma horizontalidade associada às questões suscitadas pelas democracias ocidentais em relação aos fluxos migratórios, mas também uma verticalidade criada a partir dos países que enfrentam os maiores problemas relacionados a eles, e que vêem na União Européia não só um meio de fugir às pressões domésticas e alcançar maior

---

<sup>38</sup> Esse foi o caso do brasileiro Jean Charles, morto no metrô em Londres, vítima de uma perseguição da política britânica, que o confundiu com um suspeito de participar de uma célula terrorista.

legitimidade na adoção de suas políticas, mas também para fortalecer um controle daqueles que são considerados indesejáveis.

A cooperação e a integração europeia não enfraquecem, necessariamente, os Estados, podendo constituir um auxílio para que eles alcancem seus objetivos políticos ao exteriorizar seus controles. A ênfase na identidade social do Estado pode oferecer alternativas para os legisladores e políticos envolvidos na elaboração das leis de nacionalidade. A integração da União Europeia, ao mesmo tempo, pode levar à criação de políticas e leis supranacionais, gerando consequências não-intencionais. Desse modo, a confiança na identidade social do Estado deixa de ser suficiente quando há uma ruptura significativa entre a normas internacionais e normas domésticas firmemente arraigadas. As normas internacionais podem ajudar o Estado a criar normas domésticas menos restritivas na relação de inclusão e exclusão desenvolvida pela cidadania (Rae, 2002: 10). A curto prazo, portanto, a mudanças do debate sobre a imigração para o âmbito institucional podem levar a uma redução das pressões políticas domésticas. A longo prazo, a integração reconstrói as leis e práticas nacionais, reordenando as oportunidades nas políticas domésticas (Geddes, 2003: 74).

A fim de se compreender por que os Estados têm cooperado para a construção de uma política comum em um tema tão caro a sua própria constituição – como a definição e controle dos estrangeiros - deve-se considerar que as políticas de imigração não acontecem isoladamente, são afetadas por outros compromissos amparados em outras dimensões políticas do processo de integração. Por meio das interações geradas pelo processo de integração – o chamado efeito *spillover* numa abordagem funcionalista - os Estados percebem que, ao se absterem de uma política coletiva nesse setor, podem terminar por prejudicar outras áreas políticas onde já estariam engajados (Lahav, 2004: 54).<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Deve-se aqui, no entanto, fazer uma digressão sobre como uma explicação sobre a convergência das leis de nacionalidade poderia ser fornecida pelos neofuncionalistas (Haas, 1964, 1990) e os teóricos da *path-dependence*, que chamam a atenção para os fatores exógenos – tendências institucionais e desenvolvimentos históricos, como a própria União Europeia - que favorecem uma maior cooperação entre os Estados. Nesse caso, a promoção de interesses em comum pela cooperação se tornaria condição para mais cooperação a partir de fatores históricos e estruturais. Nessa perspectiva, mesmo que os Estados tenham buscado maximizar seus interesses numa posição inicial, poderiam ser geradas reformas políticas e institucionais que modifiquem a sua posição inicial, resultando em consequências não-intencionais (Lahav, 2004: 52). Porém, como enfatiza Geddes, há aqui uma falsa dicotomia entre os interesses estabelecidos a partir de um âmbito doméstico ou de uma maior institucionalização do sistema internacional, uma vez que o nacional e o global estão interconectados, como demonstra o próprio tema das migrações internacionais (Geddes, 2003: 128). Como fundamento teórico, esses autores, da mesma forma que

Como enfatiza Haas, os interesses aqui não podem ser articulados sem os valores, de forma que os interesses realizados em uma ação cooperativa são expressão dos valores dos agentes. Nesse sentido, uma mudança no processo de decisão ocorre por um conhecimento produzido pelo aprendizado (Haas, 1990).<sup>40</sup> Um exame de como a França, a Alemanha e o Reino Unido elaboraram as diretrizes da política de imigração e de integração da União Européia revela, portanto, como a os dilemas enfrentados pelos Estados membros os levaram a reconstituir seus valores, reforçando e reelaborando discursos internos por meio da União.

### 5.2.1

#### **Política de imigração: fechando o cerco aos ilegais e demandantes de asilo**

Para se entender por que as diretrizes das questões migratórias dentro da União Européia se tornaram crescentemente restritivas, é importante considerar como os Estados mais afetados pelos fluxos migratórios evitaram transferir autoridade para instituições como o Tribunal e a Comissão, preferindo uma cooperação sob a forma intergovernamental por meio das reuniões dos Conselhos de Ministros e a criação do espaço Schengen. No final da década de 80 e início da década de 90, as economias neoliberais dos governos de centro-direita da Alemanha e Reino Unido e o governo socialista da França tornaram premente a realização de medidas por meio do Ato Único Europeu que viabilizassem a livre circulação de pessoas no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, a falta de resposta dos governos às percepções de que as migrações seriam uma ameaça fortaleceu os partidos de extrema-direita que utilizavam um discurso anti-imigração para desafiar esses governos. Dados os problemas em comum suscitados pela restrição da entrada desses imigrantes e dos pedidos de asilo, a

---

os intergovernamentalistas liberais, optam pela escolha racional, presente nos principais focos de análise sobre a União Européia, ao enfatizarem o individualismo dos Estados, tratando-os como unidades básicas de análise, explicando as ações coletivas e individuais em termos das propriedades de suas unidades, e a optimalidade, que se estrutura na lógica das conseqüências da ação, onde os atores escolhem o melhor curso de ação baseados no cálculo e selecionam as instituições que devem maximizar a sua utilidade (Pollack, 2001: 233; Jupille *et al*, 2003).

<sup>40</sup> Haas admite duas formas de mudanças nas atitudes dos Estados por meio da institucionalização. Na adaptação, o comportamento dos atores muda com a adição de novas atividades sem um questionamento dos valores subjacentes, nem do propósito da organização. Já no aprendizado, o comportamento do ator muda conforme ele questiona os valores originais, mudando os propósitos da organização. Segundo ele, a racionalidade, nesse segundo caso, é substantiva, e não técnica (Haas, 1990).

cooperação se tornava crucial. Essa colaboração, no entanto, mantinha-se restrita à questão do controle da imigração e da segurança (Koslowsky, 2000: 160), não tocando diretamente a integração dos imigrantes já estabelecidos nesse novo formato institucional.

Os resultados gerados por essa cooperação, dessa forma, permitiram a esses países reduzir consideravelmente os fluxos daqueles considerados indesejados, conseguindo, em especial, uma justificativa para a negação dos pedidos de asilo a partir dos compromissos assumidos no âmbito da União Européia. No que se refere à França, a participação nas discussões da União Européia ajudou o governo francês a restringir a habilidade de imigrantes indesejados de entrar em seu território na medida em que ele driblou os limites colocados pelo Tribunal Constitucional. A inquietação do Conselho Constitucional apareceu porque a Constituição Francesa garantia que as pessoas perseguidas devido a ações em favor da liberdade teriam o direito de asilo na República Francesa. Isso criou um direito territorial de asilo independente do *status* de refugiado. O número de pedidos de asilo feitos na França entre a década de 70 e 80 aumentou com um crescimento dos solicitantes partindo de países como o Vietnã, a Turquia e o Sri Lanka. A exteriorização dos controles por meio da integração européia, como salienta Geddes, foi parte da resposta (Geddes, 2003: 63). Também a Alemanha encontrou na União Européia o campo de ação para controlar o fluxo de asilados, um tema que no campo doméstico era de difícil resolução. Pois, por meio das instituições da União Européia, o Estado alemão conseguiu reduzir o número de pessoas que entravam no país reivindicando a condição de refugiado. A mudança na lei sobre asilo de 1993 estipulou que os imigrantes deveriam fazer o pedido de asilo nos países de origem e que aqueles reivindicantes nos países considerados “seguros” deveriam estabelecer uma prova de perseguição individual. Essas medidas, no entanto, não encontrariam respaldo internamente caso não contassem com o apoio nas regras estabelecidas pelo acordo de Schengen de que os Estados membros que constituíssem o lugar de primeira entrada de demandantes de asilo sem visto (mesmo que ilegalmente) seriam os responsáveis por estes, além de que aqueles com fronteiras externas deveriam manter controles de fronteira restritos para evitar a chegada desproporcional desse tipo de fluxo migratório (Koslowsky, 2000: 162).

A França, em especial, tendo participado desde a metade da década de 70 do grupo de Trevi, teve influência direta na transformação da migração como uma questão securitária, especialmente após Maastricht. No entanto, quando os interesses da França foram atingidos no âmbito da União, o Estado buscou minimizar algumas implicações da integração européia. Durante as negociações que precederam o Tratado de Amsterdã o governo francês manteve uma preferência por maior integração, salvo na extensão do Tribunal Europeu de Justiça sobre questões securitárias. Da mesma forma, a Alemanha foi uma participante entusiástica das negociações que levaram ao acordo Schengen. Ela não somente mostrou preocupação com o direito de livre circulação dos cidadãos dos novos Estados membros, como tratou de cooptar seus vizinhos do Leste para um maior controle da imigração. A sua posição durante as negociações do tratado de Maastricht e de Amsterdã foi expressa por uma preferência por um tratado mais elaborado para suprir as deficiências dos acordos informais após a consolidação do Ato Único Europeu. Mas, ainda que o Tratado de Amsterdã tenha expressado uma cooperação para se gerar uma maior integração entre os Estados, tanto a Alemanha como a França, no que concerne às questões migratórias - ao contrário da maioria dos países que optavam pela adoção de um supranacionalismo - continuaram a ver no pilar da Justiça e Assuntos Domésticos a saída para uma política comum (Geddes, 2003: 75-97).<sup>41</sup> Após anos de debates internos para gerar políticas migratórias mais restritivas, esses dois países parecem ter hesitado em delegar seu poder às instituições sem ter a garantia de controlar quem poderia participar como membros de suas sociedades.

Apesar das dificuldades colocadas pelo Reino Unido no desenvolvimento de uma política migratória comum - principalmente se considerarmos a sua insistência em não participar do espaço Schengen - deve-se entender a posição britânica como uma combinação das resistências aos efeitos da integração européia com novas oportunidades pelo entrelaçamento de questões presentes entre os Estados membros da União. O Reino Unido não escapou e nem pretende escapar, como se poderia crer à primeira vista, a uma política de migração

---

<sup>41</sup> Uma vez que o Tribunal Constitucional Alemão, que apoiou a ratificação do Tratado de Maastricht, reforçou o papel dos *Länder* nas relações da Alemanha com a União Européia, os *Länder* (especialmente a Bavária) colocaram pressão sobre o chanceler Helmut Kohl para que a mudança para o voto de maioria qualificada nos temas relacionados à imigração, estipulado para

européia, ainda mais enquanto esta permanecer vinculada ao terceiro pilar. Mesmo que não tenha assinado os acordos Schengen, esses tiveram um efeito indireto sobre as taxas de migração do Estado por meio das mudanças nas políticas de asilo, fazendo com que o governo britânico viesse a concordar com outros Estados europeus a respeito do controle mais restrito da imigração. No entanto, ele tem se oposto à delegação de maior autoridade a instituições supranacionais como a Comissão e o Tribunal de Justiça Europeu porque eles poderiam desafiar o controle do executivo sobre as questões migratórias. Nesse caso, a estrutura de comando e o papel central exercido pelo executivo em controlar suas fronteiras externas, desenvolvido ao longo dos anos, poderia ser ameaçado pela ação da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça. O Estado britânico optou, assim, meramente por ser um ativo participante da cooperação intergovernamental sobre as questões de asilo e imigração entre o Ato Único Europeu e o Tratado de Amsterdã. Porém, mesmo que tenha se mostrado reticente com a maior institucionalização das questões migratórias, a opção por permanecer fora do Tratado de Amsterdã não impediu que ele continuasse a participar nas medidas que se referem às provisões sobre asilo, imigração e livre circulação. Ele se engajou nas medidas relacionadas à proteção temporária para refugiados, no desenvolvimento do Fundo Europeu para Refugiados e na construção da base do Eurodac. Entretanto, se manteve fora das decisões ligadas à reunificação familiar e aos residentes de longo prazo (Geddes, 2003: 48-49).

Tanto a França como a Alemanha e o Reino Unido encontraram, assim, na União Europeia uma esfera para debater e legitimar políticas que seriam de difícil aceitação caso seu debate permanecesse apenas no nível doméstico. A influência desses países – inclusive por meio de uma ação comum – nas questões relacionadas à imigração pode ser verificada por meio das discussões que antecederam o Conselho de Tampere, em 1999, voltado justamente para as questões de “liberdade, segurança e justiça”. Apesar das pressões das organizações governamentais em enfatizar mais a questão da liberdade e da justiça, foi o outro vértice do triângulo – a segurança – que recebeu maior atenção. Em julho de 1999, o Reino Unido apresentou um “Prospecto para o Conselho Europeu Especial de Tampere”, que delimitava as contribuições que o Reino

---

vigorar após cinco anos da entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, só pudesse ocorrer, de fato, com o voto unânime dos Estados membros (Koslowsky, 2000: 165).

Unido pretendia trazer para o encontro. Embora ele reconhecesse que a imigração e o asilo deveriam receber uma atenção particular, a sua ênfase foi no reconhecimento mútuo das decisões, no acesso dos cidadãos à justiça, e na prevenção e no combate ao crime. O relatório afirmava que deveria haver benefícios tangentes para os cidadãos que não prejudicassem o acesso às liberdades civis, mas que a responsabilidade dos Estados, nesse sentido, permanecia um grande problema.

Em setembro desse mesmo ano, em Turku, na Finlândia, uma reunião informal dos ministros europeus da Justiça e Assuntos internos foi marcada pela apresentação de um documento elaborado pela França e pela Alemanha, que definia as grandes linhas de uma política comum de asilo e imigração, e acordava a elaboração de um sistema unificado de asilo. O destaque foi dado ao combate à imigração ilegal e às organizações ilegais que ajudassem na entrada desses clandestinos. No mês seguinte, em Luxemburgo, em outra preparação do encontro de Tampere, uma reunião dos ministros europeus de Justiça e Assuntos Internos recebeu uma proposta conjunta da França, da Alemanha e do Reino Unido sobre uma política de imigração, que rejeitava tanto a proibição da imigração como a liberdade total de instalação, procurando definir uma política de co-desenvolvimento com os países de origem dos imigrantes. Principalmente no que concernia à integração dos imigrantes, os três países enfatizavam que os estrangeiros de terceiros países que estivessem em situação legal durante um longo período deveriam adquirir a nacionalidade do Estado de residência. No entanto, a nota divulgada pelos três Estados também afirmava (citada por Bunyan, 2003: 4-5):

Germany, the UK and France emphasise that foreigners have responsibilities as well as rights and that they have in particular the obligation to respect and to share the laws which exist in Europe both in private life (personal rights) and in social life. In this regard common procedures for withdrawal of residence permits and for expulsion, where there is a threat to public order and security, should be sought by the European Union.

A posição assumida pelo Reino Unido durante a reunião de Tampere, em especial, reflete a sua resistência em engajar num processo de supranacionalização das questões migratórias, mas em uma ênfase em utilizar a União Européia como uma instância para um efetivo controle daqueles fluxos considerados indesejáveis. Contra a formação de um espaço judicial único, o Reino Unido se posicionava por

uma fundamentação promovida pela União - denominada “Eurowarrants” – que poderia levar à prisão de qualquer nacional ou suspeito de um Estado membro. Além disso, uma vez que os procedimentos utilizados pelos tribunais do Reino Unido para classificar os refugiados, vítimas de perseguições não-estatais, eram bem diferentes daqueles utilizados pelos demais Estados-membros, o ministro do interior britânico Jack Straw – diga-se de passagem, presente em uma reunião que não deveria contar com a presença desses ministros, apenas com a dos chefes de Estados e dos ministros das relações exteriores – ressaltou que as cortes britânicas partiam de uma ampla definição, quando ele preferia optar por uma outra bem mais restrita (Bunyan, 2003: 5-6).

### 5.2.2

#### **Política de integração: a tolerância da dupla cidadania**

Mas, se na participação de encontros como Tampere esses países atuam de forma a criar uma lógica de exclusão em relação aos imigrantes de terceiros países no nível da União Européia, sem abrir mão das prioridades colocadas pelas políticas domésticas, a questão da integração das comunidades imigrantes já existentes revela como os valores socializados no nível europeu têm levado mesmo aos Estados mais restritivos – como a Alemanha – a rever os discursos que propõem uma maior participação desses indivíduos como membros de sua comunidade política. De fato, como já frisado, tanto a Alemanha como a França e o Reino Unido reconheceram na reunião de Tampere que as leis de nacionalidade constituem a melhor oportunidade para garantir direitos aos imigrantes de terceiros países (Geddes, 2003: 98). Aparentemente, essa posição parece se traduzir em mera retórica, uma vez que um exame das condições de naturalização dos imigrantes de primeira geração nesses países mostra o desenvolvimento, como sublinham Weil e Hansen, de dois aspectos - o desaparecimento de direitos específicos para os membros das ex-colônias e a restrição do *jus soli* - como formas de evitar que as limitações impostas pelas políticas migratórias fossem dribladas (Weil & Hansen, 1999: 13). No entanto, é preciso considerar que junto a esses mecanismos de controle dos grupos de imigrantes, um outro aparece como desarticulador das regras de exclusão entre esses Estados: a tolerância à dupla cidadania. Não é somente a sua admissão nas leis que remete a uma mudança nos

valores desses Estados, mas também toda a discussão suscitada no âmbito da União Européia sobre integração dos imigrantes que possuem uma cidadania no papel, mas que não são considerados cidadãos de fato.<sup>42</sup>

A França há muito não reprime a prática da dupla cidadania e, nesse sentido, podemos considerá-la como uma precursora frente a essa forma de integração em relação a outros países europeus. Se formalmente, o Estado francês reafirma a posição que se deve pertencer apenas a uma nacionalidade, na prática ele aceita, assim como o Reino Unido, a conservação da antiga nacionalidade pela pessoa que adquire a nacionalidade francesa. A posição da França em relação à dupla cidadania foi elaborada, primeiramente, como reação à lei de nacionalidade alemã de 1913, que permite aos alemães naturalizados conservar a nacionalidade de origem. Nesse momento, o Estado francês optou por não evitar em conceder a nacionalidade francesa aos filhos de imigrantes mesmo que os demais Estados fizessem com que eles conservassem a nacionalidade de seus pais. Mesmo durante a Primeira Guerra, o parlamento se recusou a não conceder a nacionalidade francesa aos naturalizados de origem inimiga, negando o pretexto que eles teriam conservado sua nacionalidade de origem. Já em 1927, o Estado francês optou por uma política de naturalização massiva, sem se preocupar se o indivíduo conservava ou não a sua nacionalidade de origem. Assim, desde esse período a França tem aceitado a dupla cidadania, sem exigir aos naturalizados a renúncia de outra nacionalidade (Weil, 2002: 256-257). Por outro lado, a aquisição da dupla cidadania por parte de um nacional francês sofreu sérias restrições. Com o Código Civil de 1804 um francês tinha garantido o direito de se instalar no país estrangeiro sem correr o risco de perder sua nacionalidade. Entretanto, caso ele se naturalizasse, aí sim ele perderia a nacionalidade francesa. Em 1809, o direito de naturalizar-se foi suspenso, uma vez que Napoleão ordenou o retorno de todos os franceses, inclusive os naturalizados em outro país, para guerrear pela França. Somente com a permissão do imperador um indivíduo poderia vir a se naturalizar

---

<sup>42</sup> No que diz respeito aos direitos políticos, os cidadãos são colocados em um nível de igualdade genérica. Mas, como salienta O'Donnell, ao tratar com burocracias estatais, os indivíduos, sejam ou não cidadãos, estão colocados em situação de profunda desigualdade de fato. Muitas vezes os indivíduos têm que enfrentar burocracias que atuam a partir de regras formais e informais que nem sempre são transparentes, nem facilmente compreensíveis, cujas decisões afetam as suas vidas diretamente. Dentro desse quadro, ainda que a tendência a negar o acesso ao direito de cidadania seja inerente às relações de poder hierárquicas, ela se agrava nas situações de pobreza e desigualdade (O'Donnell, 2004: 40).

cidadão de um outro país. A aliança perpétua à nação francesa foi, assim, instaurada e permaneceu em vigor até 1889.

Em 1954, todo homem com menos de 50 anos que fosse naturalizado em outro país perdia a nacionalidade francesa caso não tivesse uma autorização do governo francês. Porém, os motivos não eram mais o serviço militar, mas uma forma de manter viva a cultura, mesmo no exterior. Ainda que muitos homens conseguissem manter a nacionalidade sem pedir a autorização ao governo, as mulheres não tinham a mesma opção, pois perdiam a nacionalidade francesa se adquirissem uma nacionalidade estrangeira. Essa desigualdade só termina, como visto, em 1973, com a lei que estabelece a igualdade entre homens e mulheres. A partir dessa data, nenhum dos dois – nem o homem, nem a mulher – deixam de possuir a nacionalidade francesa caso adquiram uma outra voluntariamente, a não ser que o queiram (Weil, 2002: 258), o que aumenta a incidência da dupla cidadania.

Mas, se a tolerância à dupla cidadania teve lugar na França antes mesmo do processo de integração, o grande desafio colocado à sociedade francesa está, como vimos, em tornar esses duplos cidadãos em cidadãos de fato. De certa forma, o exemplo francês demonstra que o acesso a uma dupla cidadania não é suficiente para integrar a população de imigrantes de primeira e segunda gerações. Não por acaso, o governo adotou em junho de 2000 as diretrizes do artigo 13 do Tratado de Amsterdã, que lida com a questão da discriminação baseada na raça, etnicidade e religião. O que é significativo aqui é que a França aceitou na legislação da União pontos que se aproximavam mais de uma política de imigração inglesa. A legislação européia, assim, pode ainda auxiliar a sociedade francesa a lidar com a diversidade adaptando-a a sua realidade.

Se o caso francês, no entanto, parece demonstrar que a dupla cidadania há muito não apresenta uma ameaça, a Alemanha tem sido mais reticente em aceitar essa ligação a dois Estados. Como vimos, a Alemanha se tornou um país de imigração permanente nos anos 70, mas com a reunificação a questão de integração dos imigrantes começou a ganhar lugar no debate político. Para se entender a preponderância do *jus sanguinis* no direito alemão, deve-se considerar a sua relação com os *Aussiedler* durante a Guerra Fria como determinante para manter a relação com os considerados nacionais, mas que residiam em outro país. Ainda que a dupla cidadania não fosse encorajada, na prática ela estava se

tornando cada vez mais comum. Isso fez com que a imagem de uma identidade nacional étnica fosse substituída pela ênfase em uma comunidade de contribuintes, que participassem efetivamente como cidadãos economicamente ativos naquela sociedade (Geddes, 2003: 90). Tendo em vista esse fluxo de *Aussiedler*, a lei de 1991 passou a permitir a dupla cidadania nos casos de naturalização simplificada, mas somente em casos especiais. Estes envolviam os indivíduos cujo país de origem não admitisse a renúncia da nacionalidade ou quando a renúncia dessa fosse por ele recusada. Nos casos em que o país de origem associasse a renúncia da cidadania ao abandono da cidadania nacional, essa poderia vir a ser mantida, dependendo do poder discricionário das autoridades competentes (Green, 1999: 40).<sup>43</sup>

As dificuldades encontradas para se desenvolver uma lei de nacionalidade mais aberta aos imigrantes têm base na questão de que, desde 1989, as estratégias dominantes na Alemanha tem sido crescentemente dispersas, uma vez que uma grande gama de atores contribuindo para a emergência geral de estratégias de cidadania no país têm sido guiados por preocupações e interesses variados, freqüentemente em competição (Feldblum, 1998: 246-249). Dentro desse quadro, as competências da política social e do trabalho no nível da União também podem afetar os contextos domésticos. Nesse caso, a Alemanha tem hesitado em uma maior abertura à naturalização porque tem se tornado difícil conciliar os benefícios do Estado de bem-estar com os compromissos do processo de integração, inclusive por meio da livre circulação de trabalhadores comunitários, especialmente aqueles provenientes de países com um menor desenvolvimento econômico – como Portugal – que procuram na economia alemã melhores oportunidades no mercado de trabalho. Conforme, no entanto, a Alemanha procura conceitos para informar suas políticas migratórias, a União Européia tem se tornado uma fonte poderosa de recursos legais e simbólicos (Geddes, 2003: 98).

Dessa forma, a partir da década de 90, a Alemanha também passou a adotar uma combinação do *jus soli* e do *jus sanguinis*, condizente com a realidade de uma Alemanha unificada e receptora de um grande número de imigrantes. Mas

---

<sup>43</sup> Uma exceção a essa lei foi feita por um acordo assinado entre a Alemanha e Irã em 1929, onde cada um dos Estados dispõe do direito de veto caso o cidadão do outro Estado entre com pedido de naturalização (Green, 1999: 40).

foi somente em 2000, com a última alteração da sua lei de nacionalidade, que ela passou a admitir a dupla cidadania para os indivíduos até os 23 anos de idade, quando então deveria ser feita uma escolha entre uma das nacionalidades. Em outros casos – se um alemão opta por se naturalizar em outro país, por exemplo –, a dupla cidadania continua não sendo permitida. No caso desse país, facilitar a naturalização foi considerado, parcialmente, uma compensação para os trabalhadores imigrantes e as famílias há muito estabelecidas na sua sociedade, em particular aquelas originárias na Turquia, que se tornaram muitas vezes alvo de discriminação. Essas medidas estão diretamente ligadas ao processo de integração, principalmente pela dissolução de uma imagem de uma nação étnica marcada pelo passado nazista. Abrir as portas para a cidadania alemã também foi uma compensação pelo apoio político para duros fechamentos na fronteira no âmbito da União.

No entanto, o acesso formal à cidadania não garantiu, também no caso alemão, uma inclusão efetiva.<sup>44</sup> Ainda que o mercado de trabalho e a política do Estado de bem-estar tenham papel fundamental para a integração dos imigrantes – voltando aqui à classificação marshaliana de cidadania – o relativamente baixo nível sócio-econômico e de mobilidade social permite contestar em que medida os imigrantes de terceiros países que têm acesso à nacionalidade alemã participam plenamente dessa sociedade de destino.<sup>45</sup> Esse caso atinge diretamente à população turca – que constitui o maior número de imigrantes não-comunitários – e que têm recebido dos partidos políticos a denominação de “não-alemães”, “compatriotas estrangeiros” e “turcos com um passaporte alemão”. O desejo de separar o eleitor com base na nacionalidade – já que os partidos políticos vêm na dupla cidadania um potencial eleitoral importante – demonstra, segundo

---

<sup>44</sup> Segundo o Serviço Federal de Estatística alemão, em 2005 existiam na Alemanha 6 milhões e 800 mil estrangeiros dos quais 1 milhão e 400 mil nascidos no território alemão (<http://migration.ucdavis.edu/>, abril de 2006).

<sup>45</sup> Os partidos políticos alemães têm debatido de forma contundente desde a década de 90 a possibilidade de uma reforma na lei de nacionalidade que pudesse incluir o *jus soli* garantindo, assim, a cidadania aos filhos de imigrantes. Além disso, uma tentativa por alguns *Laänders* de garantir o direito de voto para estrangeiros falhou devido a uma decisão da Corte Constitucional Federal em declarar essa tentativa inconstitucional. A Corte atestou que o conceito de cidadania, tal qual empregado na Lei Fundamental não admitia a separação da cidadania política da nacionalidade (Hailbronner, 2002: 122; Kastoryano, 2002: 163). Entretanto, o Tratado de Maastricht desautorizou essa decisão ao outorgar aos cidadãos dos Estados membros residente em outro Estado membro o voto nas eleições locais (Benhabib, 2004: 132-133). Seguindo esse caminho, a Alemanha também se opôs a qualquer possibilidade de uma cidadania européia além

Kastoryano, a dificuldade encontrada pela opinião pública e pelos grupos políticos em aceitar os “estrangeiros” como partes constituintes da nação alemã (Kastoryano, 2002: 171). Entretanto, é preciso ressaltar que os líderes das organizações turcas têm encontrado no âmbito europeu, principalmente no Conselho da Europa, com sua ênfase na defesa de minorias, um lugar para reivindicar suas demandas como minorias étnicas, principalmente no que diz respeito à adoção de sua língua e seu ensino nas escolas públicas. Assim, quando o Estado alemão tenta legitimar sua política étnica, os turcos recorrem reivindicando sua categoria de minoria étnica. Dessa forma, os turcos procuram proteger seus interesses por meio de um lobby tanto na Alemanha como nas instituições supranacionais européias (Kastoryano, 2002: 166).

Já o Reino Unido, no que concerne à dupla cidadania, tem assumido uma postura liberal, pois nenhum esforço tem sido feito para desencorajar a dupla ou mesmo pluri cidadania. O fato de a dupla cidadania não representar nenhum problema para os britânicos está ligado, como vimos, a uma identidade fundada até 1948 na idéia de aliança à Coroa e ao fato dela poder ser vista como um incentivo à integração dos imigrantes na sociedade britânica, tão permeada por questões de como promover positivamente as relações raciais. Não há, desse modo, nenhum limite para a dupla cidadania segundo a legislação britânica. Os indivíduos que requerem a cidadania britânica não são obrigados a renunciar à nacionalidade anterior, e de forma alguma o governo incita uma renúncia.<sup>46</sup> A principal implicação da dupla cidadania, para os britânicos, está na proteção diplomática. Mas mesmo nesse caso, o governo do Reino Unido apenas estipula que ele deve fornecer a proteção a todos seus nacionais, salvo quando ele esteja no seu outro país de nacionalidade (Hansen, 2002: 180).

As questões de segurança, entretanto, fazem uma distinção entre o duplo cidadão por nascimento e o duplo cidadão por naturalização. O duplo cidadão por nascimento jamais perde a nacionalidade britânica, mesmo se tiver cometido uma traição ao Estado, o mesmo não podendo ser dito sobre o duplo cidadão por naturalização, podendo a perda da nacionalidade ser decidida por um comitê

---

do que foi estabelecido em Maastricht. Eis porque a naturalização foi defendida por esse país como a melhor forma para a integração.

<sup>46</sup> Vale ressaltar que o governo britânico não auxilia outros Estados a evitarem a dupla cidadania. Ele não informa aos outros Estados se seus cidadãos adquirem a nacionalidade britânica. Caso um

apontado pelo governo. A questão aqui, portanto, não é a dupla cidadania em si, mas o que envolve a naturalização. A admissão da dupla cidadania não significa que não exista um conjunto de idéias e valores atrelados aos direitos e deveres de um membro na sociedade britânica. O que isso quer dizer é que esses valores não são diretamente relacionados à posse de um passaporte e, desse modo, a posse de outros passaportes não inibe a presença desses valores. Se estes são violados, o problema não está na dupla cidadania, mas na política de integração (Hansen, 2002: 187).

Entretanto, o governo parece estar revendo essa prerrogativa em relação à dupla cidadania, uma vez que o Nationality, Immigration and Asylum Act de 2002 passou a permitir que um indivíduo pudesse perder a sua cidadania se a Secretaria do Estado entendesse que ele foi responsável por atos seriamente prejudiciais aos interesses vitais do Reino Unido. Essa medida visa justamente a atingir duplos cidadãos, pois nesse caso a pessoa não se tornaria uma apátrida. Tendo em vista as questões de segurança adotadas após o atentado de 11 de setembro, percebe-se, assim, uma ironia na construção de uma política migratória comum na União. No que diz respeito às questões de integração dos imigrantes, inicialmente a proximidade com a política norte-americana distanciou o Reino Unido das discussões do processo de integração, pois os ingleses se consideravam mais avançados no desenvolvimento de políticas anti-discriminatórias, com um foco na legislação focada para questões do trabalho e na atuação da Comissão para Igualdade Racial como supervisora dos compromissos assumidos. O foco sobre as políticas anti-discriminação do governo britânico, no entanto, passou a coincidir com as preocupações da União em combater o racismo e a xenofobia a partir de 1997. O quadro político adotado pela Comissão Européia se inspirou em grande parte no *lobby* de grupos em favor da imigração atuando no âmbito da União, os quais sofreram grande influência das idéias desenvolvidas no Reino Unido sobre discriminação direta e indireta (Geddes, 2003: 49). Entretanto, agora parece ser o Reino Unido que hesita sobre seu modelo de integração, questionando em que medida a preservação da autonomia dos grupos étnicos dentro da sociedade britânica pode ter possibilitado a disseminação de valores associados a atos terroristas, principalmente no que concerne aos muçulmanos.

---

Estado venha a lhe pedir tal informação, esta só é repassada caso o naturalizado dê o seu consentimento (Hansen, 2002: 182).

### 5.3 Considerações finais

No ano de 2005 a França foi confrontada com uma série de ataques por meio de veículos incendiados, danos a estabelecimentos comerciais, escolas e sedes de instituições públicas, uma grande parte perpetrada por imigrantes de segunda e terceira gerações que reagiam ao espancamento a dois jovens por policiais nos subúrbios (*banlieues*) de Paris. Imediatamente seguiu-se um debate acerca da inserção desses jovens no mercado de trabalho, onde, apesar de serem cidadãos franceses, muitos são discriminados por sua origem africana e árabe e terminam por permanecer desempregados. Na Alemanha, o julgamento de três jovens turcos acusados de assassinar a própria irmã, também em 2005, por uma “questão de honra” – após ter se casado forçosamente com um primo na Turquia, ela o deixou e retornou à Berlim, onde voltou a estudar - resultou em uma discussão na sociedade alemã acerca da integração dos estrangeiros e da situação das mulheres alemãs no país. O país, nesse momento, já se encontrava imerso no temor pelo fato de que alguns dos terroristas responsáveis pelos atentados de 11 de setembro terem sido recrutados justamente na Alemanha.<sup>47</sup>

Envolvido diretamente no combate ao terrorismo, o Reino Unido vem assumindo cada vez mais abertamente o caráter restritivo de sua política migratória. Diferentemente do ataque de 11 de setembro ocorrido nos Estados Unidos, os atentados à bomba no sistema de transporte em Londres, em 7 de julho de 2005, não foram executados por estrangeiros, mas por cidadãos. O problema é que muitos deles fazem parte de comunidade de imigrantes de origem muçulmana. A maioria dos envolvidos era formada por indivíduos naturalizados que chegaram ao Reino Unido como demandantes de asilo. E, mais uma vez, o fato de que eles eram muçulmanos chamou a atenção para a questão da integração socioeconômica e cultural dessas comunidades.

---

<sup>47</sup> Em seu estudo sobre a posição da opinião pública em relação aos imigrantes, Gallya Lahav salienta que ainda que 80% dos europeus tenham expressado que a presença de pessoas de outras nações não era algo especialmente problemático, em 1993 a maioria dos europeus – 54% - considerava a imigração como um grande problema. No entanto, é preciso levar em consideração as variações nacionais em relação a essa última afirmação. Assim, as pesquisas de opinião revelam que o sentimento de que os imigrantes constituem um grande problema era algo mais pronunciado em países como a Alemanha e a França, em contraste com menos de 50% dos entrevistados de países como a Espanha, Finlândia, Portugal e Irlanda (Lahav, 2004: 81-82).

Infelizmente, a questão da integração dos imigrantes, como é tratada pela mídia e pelas elites políticas, só ganha amplitude quando surge diretamente relacionada a um fato que demonstre os limites dessas sociedades democráticas ao conviver com a diferença. Porém, ao mesmo tempo, eles são o retrato dos problemas enfrentados pelas minorias étnicas e sua participação como membros dessa sociedade. A esses problemas os três Estados aqui estudados – somados a Portugal –, como vimos, têm voluntariamente dado como solução a restrição aos fluxos de imigrantes de terceiros países, contando para isso com uma crescente vigilância de suas fronteiras. Mesmo o Reino Unido, que não participa do espaço Schengen, tem atuado como colaborador nesse processo. Assim, a despeito dos cépticos, que não visualizam mudança alguma após o processo de integração, uma política comum, voltada para a restrição da migração não está reforçando a soberania dos Estados ao participar da criação de normas no âmbito da União Européia. Ela demonstra apenas como determinados Estados têm influenciado na construção das percepções em comum sobre os imigrantes e sobre a forma de incluí-los (ou excluí-los) do espaço da União.

É possível reconhecer, assim, que as relações de poder exploradas nesse capítulo não estão vinculadas à coerção estabelecida, mas como os significados e valores criados a partir do processo de integração do Estado agem para direcionar políticas que, isoladas, talvez caminhassem em outro sentido. As escolhas efetuadas pela França, Alemanha e Reino Unido têm sido pontuais, econômicas, políticas, seletivas, em favor dos trabalhadores altamente qualificados onde a falta de mão-de-obra pede por um recrutamento urgente. Sentindo-se ameaçados em seus sistemas econômicos, sociais e culturais, esses países viram as costas ao seu passado colonial, deixando claro o tratamento de antigos cidadãos como estrangeiros. E reproduzem nos debates sobre uma cidadania européia, essa lógica de exclusão. Encontram-se, no entanto, face a um importante dilema colocado pela globalização. Eles negam os imigrantes, por seus problemas culturais e políticos, porém, ao mesmo tempo, necessitam deles. Assim como no poema do grego Constatin Cavafy (escrito no século XIX), a Europa teme os “bárbaros”, mas não pode deles prescindir – seja porque precisa de sua mão-de-obra ou porque somente os imigrantes podem trazer a redenção para o desafio democrático de conviver igualmente com a alteridade. Como enfatiza Zygmunt Bauman, na prática do europeísmo, o esforço perpétuo de separar, expelir e expulsar é

constantemente frustrado pela atração, admissão e assimilação do “externo” (Bauman, 2004).

As mudanças nas leis de nacionalidade desses países rumo a uma convergência na União Européia, nesse sentido, permitem verificar que o *demos* pode mudar sua autodefinição, alterando os critérios de cidadania. Ao admitirem uma facilitação da naturalização e a permissão da dupla cidadania, esses Estados demonstram como as leis de nacionalidade reconhecem o poder do soberano democrático para alterar sua identidade política, de forma a se acomodar a uma composição cambiante da população. Desse modo, a linha que separa os cidadãos dos estrangeiros pode ser renegociada pelos próprios cidadãos. Essa realidade se aplica mesmo à Alemanha que, embora tenha associado a sua idéia de cidadania a uma comunidade étnica, teve que se adequar à norma de conceder o direito de voto local para os cidadãos comunitários da União Européia, assim como passou a favorecer a integração dos estrangeiros pela naturalização (Benhabib, 2004: 146-148).

Os exemplos da França e do Reino Unido, por sua vez, denotam que os efeitos da descolonização se inscrevem menos dentro da relação entre nacionalidade e cidadania do que na própria lei de nacionalidade (Bertossi, 2001: 153). De fato, como países com uma história de colonização, eles conservam ligações especiais com suas antigas colônias, mas de maneira diferente de Portugal que, como vimos, buscou defender uma identidade e um posicionamento bem mais específico, ligado em grande parte ao lusotropicalismo (Dupraz & Vieira, 1999: 45). Segundo Baganha, a forma como essas democracias vão controlar e regular os fluxos migratórios atuará diretamente sobre a evolução dos movimentos migratórios internacionais. Nesse sentido, pode-se visualizar “uma crescente regionalização das pressões migratórias de cada ‘Sul’ para o seu particular ‘Norte’”, onde irão prevalecer não só as proximidades geográficas, mas ligações político-econômicas, onde o passado colonial tem importante fração na formação das redes migratórias (Baganha, 2002: 140-141), como demonstra a incidência dos duplos cidadãos, frutos desses laços históricos.

Uma vez que esses Estados têm encontrado na União Européia uma fonte de legitimidade para a adoção de políticas migratórias mais restritivas, mas também têm modificado os valores presentes em suas leis de nacionalidade por meio dessa interação, o resultado do cruzamento entre essas políticas de imigração

e de integração só pode ser um recrudescimento para aqueles países como Portugal, que facilitam o acesso à cidadania aos nacionais de terceiros países provenientes de suas ex-colônias. Enquanto a existência de uma política comum de migração e os limites da cidadania européia frente à nacionalidade dos Estados membros são debatidos entre acadêmicos, as ações de Estados como Portugal para se conformar às normas da União Européia constituem a expressão de como a União Européia tem produzido novos significados sobre a cidadania e a imigração. Esses valores e identidades têm sido mais reforçados pela Europa em busca de segurança, produzidos pelos países mais confrontados por esses fluxos migratórios, mas, ao mesmo tempo, abrem espaço para que os direitos humanos confirmem legitimidade às decisões que facilitem a convivência com os imigrantes não-nacionais já estabelecidos nos Estados membros.

## 6 Conclusão

Pode a dupla cidadania, no contexto do processo de integração europeu, ser vista como um indício da transformação da cidadania rumo a uma forma pós-nacional e, quem sabe, até mesmo cosmopolita? Ou ela nada mais é do que uma expressão da reificação dos Estados-nações, mesmo com as mudanças produzidas pelo processo de globalização? Quais são as perspectivas para a tolerância à dupla cidadania em um Europa cada vez mais em busca de segurança?

Os desafios trazidos pela prática da dupla cidadania só podem ser compreendidos se consideramos o caráter processual por trás desse conceito. Como dito anteriormente, não há respostas prontas que nos façam antever os rumos que vão tomar a cidadania nos próximos anos. Mas uma análise das implicações da dupla cidadania e sua relação direta com a cidadania europeia, no âmbito da União Europeia, nos fornecem pistas para visualizarmos algumas possibilidades. A cidadania das sociedades democráticas se formou amparada na idéia de nação, encontrando seus limites na territorialidade de seus Estados. A cidadania europeia veio a transformar essa associação, tornando premente se pensar na realização da democracia sem as limitações da velha fórmula do Estado-nação. O modo como tem sido guiada a institucionalização da União Europeia, no entanto, tem reproduzido as tensões internas que acompanharam o desenvolvimento dos Estados-nações, criando uma nova lógica de exclusão, voltada para os imigrantes de terceiros países.

Essas contradições presentes na formação de uma cidadania européia não nos devem fazer acreditar que a cidadania, tal qual a compreendemos hoje em dia, tem o mesmo significado da cidadania após a Segunda Guerra Mundial, quando Marshall escreveu seu célebre ensaio “Cidadania e Classe Social”. As tensões identificadas entre a democracia e o capitalismo, como observadas por Marshall, resolvidas pelo desenvolvimento de direitos civis, políticos e sociais dentro do Estado-nação, não são suficientes para responder a um mundo onde as formas de pertencimento e associação são desterritorializadas e reterritorializadas pelo processo de globalização. Uma das características mais marcantes da globalização é justamente o seu efeito pluralizante sobre as identidades, produzindo uma variedade de possibilidades e novas posições de identificação, e tornando as identidades mais posicionais, mais políticas, mais plurais e diversas. Em toda parte emergem identidades culturais que não são fixas, mas que estão suspensas, em transição, entre diferentes posições. Elas retiram seus recursos de tradições culturais distintas, sendo o produto desses complicados cruzamentos culturais nesse mundo globalizado. As bases e as origens dessas identidades são justamente as tensões e os acidentes, onde o indivíduo não forma a sua identidade pela reprodução do idêntico, mas dos conflitos entre os diferentes agentes e lugares da socialização (Hall, 2002: 87-88).

Eis a grande questão que envolve a relação da diferença cultural com a democracia no âmbito da União Européia. O cidadão estudado por Marshall, que anteriormente possuía uma identidade nacional unificada e estável, está se tornando fragmentado, carregando várias identidades, que se confundem e se chocam ao longo de sua vida. No entanto, as identidades coletivas nunca foram estáticas e estáveis. Ao serem construídas socialmente, as democracias produziram uma lógica de exclusão por meio do nacionalismo. Os princípios de cidadania, baseados em tradições jurídicas, tanto foram fortalecidos como enfraquecidos pelas diferentes ideologias de formação da identidade nacional, assim como pela prática dos fluxos migratórios ao longo da história. Isso porque a territorialidade aliada à demografia como definidoras das leis de cidadania nos Estados sempre foram constantemente desafiadas pelas transformações trazidas pela migração internacional. Porém, a reconstrução de identidades – ou mesmo a produção de novas identidades -, facilitada pela compressão do espaço e do tempo pelos novos fluxos migratórios, tem colocado em xeque a visão sedentária do

Estado-nação. Na verdade, a imigração constitui um desafio para o Estado-nação, mas as mudanças nos Estados-nações também têm importantes efeitos sobre a nossa compreensão da imigração e dos imigrantes (Geddes, 2003: 60). Em especial, é a concepção histórica de nação que tem sofrido as principais transformações, o que reflete diretamente na sua associação com o Estado. Os problemas trazidos pelos imigrantes na sua integração, assim, na realidade mascaram uma questão muito mais profunda, que está ligada à própria reformulação do papel do Estado com a globalização.

O que se vem observando na União Européia é que justamente esse pertencimento à nação vem se recriando por meio de um Estado ancorado na segurança. No interior dos Estados, essa tendência securitária é garantida pela associação do imigrante como uma ameaça. Ela leva a pressões da opinião pública, que teme um dano à soberania nacional, provocada pelos estrangeiros que insistem em se auto-denominar cidadãos, assim como leva a um reforço da cooperação policial, que foge parcialmente a um controle democrático. Nesse sentido, a cidadania européia poderia ser uma resposta a esse caráter de exclusão associado à cidadania do Estado-nação. Com a cidadania européia, a cidadania nacional encontra novos campos de ação que a transformam globalmente. Esses campos são ligados principalmente aos imperativos da igualdade, da não-discriminação, dos direitos das minorias culturais. Aos freios colocados pela estrutura sobre a livre circulação, como Schengen, se sobrepõe um novo corpo de valores ancorados no Estado de direito e na igualdade de tratamento (Bertossi, 2001: 145)

A construção de uma cidadania européia colocou os seus Estados membros em um caminho sem volta. Ao promoverem a livre circulação passaram a autorizar não somente a livre movimentação de mão-de-obra, mas a troca de identidades e experiências de participação em uma sociedade democrática. Isso não significa, entretanto, que a cidadania, como está se desenvolvendo na União Européia, seja uma cidadania cosmopolita. Longe disso. O critério para se considerado um cidadão europeu ainda está condicionado a ser um nacional de um Estado membro. A cidadania tem apenas se desagregado, demonstrando que a participação como membro de uma sociedade ainda pede referência a uma comunidade, seja ela local ou regional.

A dupla cidadania, no entanto, permite trazer para dentro dessa lógica de exclusão da União Européia – atuando tanto no nível nacional quanto regional - a diversidade de um mundo transnacional. No contexto das migrações promovidas pelo processo de globalização, da soberania popular e da articulação entre os direitos constitucionais e os direitos humanos, a determinação da nacionalidade pela soberania estatal e os direitos e deveres da cidadania estão sendo reformulados por práticas como a dupla cidadania. Ela surge a partir das identidades que atravessam as fronteiras naturais, compostas por pessoas que foram dispersas de sua terra natal. Essas pessoas retêm fortes laços com seus lugares e tradições de origem, mas sem a ilusão de um retorno ao passado. Carregam os traços de suas culturas particulares de origem, sem serem unificadas. São, no final, o produto de várias histórias e culturas interrelacionadas, produtos das migrações pós-coloniais. Ao condensar em um indivíduo múltiplas identidades e culturas, a dupla cidadania pode promover um espaço para que as diferenças sejam geridas com maior tolerância. Entretanto, deve-se considerar que quando os imigrantes se sentem rejeitados, tanto pela sociedade de origem como de destino, a sua retenção também pode ser a expressão de uma indecisão, de auto-proteção baseada no medo, mais do que uma afirmação de ambas as identidades (Koslowsky, 2000: 151). Ela apenas demonstraria, nesse caso, como podem estar ocorrendo mobilidades de indivíduos sem uma adesão democrática, nem compromisso cívico, que respondem ao mercado mundial de trabalho, mas se abstém de participar de um *demos* (Benhabib, 2004: 27).

Porém, a dupla cidadania só pode possuir um papel emancipatório se levar a uma participação dos indivíduos na vida política e democrática nas sociedades a que eles estão ligados. E essa tarefa não é nada fácil. Os duplos cidadãos podem expressar tanto a apatia na vida das coletividades políticas como, de outro lado, uma manipulação dessa dupla ligação em favor de outros movimentos transnacionais que nada têm de democráticos - como o caso do terrorismo internacional. A lógica interna do nacionalismo, assim, pode pressionar contra as noções de pertencimento a duas sociedades. No entanto, o indivíduo que possui a dupla cidadania a desafia ao expressar múltiplas identificações por meio de suas ações. Se é verdade, como afirma, O'Donnell que a natureza circunscrita da cidadania, ligada à nacionalidade, implica que o Estado não seja uma associação voluntária para grande parte da população, isso não se estende à aquisição de uma

nova cidadania para aqueles que a requerem seja pela naturalização, seja pela atribuição originária, tornando-se duplo cidadão. A cidadania da democracia, segundo O'Donnell, é uma capacidade a qual se pode eleger, que dá o poder de voto, associação, opinião; já a cidadania da nação é passivamente adquirida, pois o acesso aos direitos é garantido pelo nascimento no país ou pela nacionalidade dos pais (O'Donnell, 2004: 21, 42). No entanto, o acesso à dupla cidadania pelos imigrantes de terceiros países no âmbito da União Européia demonstra que o acesso a uma cidadania pela nacionalidade também pode ter um caráter ativo. Logo, se a formação das minorias étnicas é uma expressão da expropriação, das relações de poder que se estabelecem nas sociedades (Bauman, 2003: 88), ao duplo cidadão se abre a possibilidade por transitar mais facilmente entre essas, no mínimo, duas comunidades, redesenhando suas identidades.

Mesmo que esses duplos cidadãos tenham, primeiramente, em sua segunda nacionalidade apenas uma “nacionalidade de papel”, isso não impede que eles venham a reconstruir seus laços com essa comunidade política, desenvolvendo uma noção de pertencimento que, por meio de um passado, venha lhe possibilitar imaginar um futuro. Só que, no âmbito de uma dupla cidadania que corresponda também a uma cidadania européia, não é somente a uma comunidade nacional que podem corresponder esses laços, mas a uma série de associações locais e regionais, correspondendo a suas múltiplas identificações. A partir do processo de integração europeu, os nacionais não contam unicamente com a idéia de nação para dar forma a um pertencimento compartilhado com outros nacionais. Da mesma forma, a representação do civismo não fica mais atrelada à divisão entre cidadãos e não-nacionais. Por outro lado, isso não quer dizer que o sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional como fonte para a cidadania tenha desaparecido completamente (Bertossi, 2001: 143).

Se a realização da democracia, dessa forma, só ocorre por meio da delimitação de uma comunidade política em um território por meio de processos históricos que engendram formas de exclusão na sua auto-constituição, a dupla cidadania expõe essas contradições e demonstra como essa identidade política está em constante construção, se recriando permanentemente. Ela permite lidar com a contradição inerente às democracias liberais, entre uma lógica de exclusão e o universalismo dos direitos humanos. As interações democráticas que podem ser provocadas pela incidência da dupla cidadania, nesse sentido, devem promover as

ligações não só entre os Estados membros da União, resultando nas transformações de significados e valores, mas entre uma União Europeia democrática com os imigrantes de terceiros países. Porém, é claro que essa regra de inclusão em um nível europeu não pode se estender indefinidamente, agregando todos aqueles que pretendem entrar no espaço de livre circulação europeu. Eis porque uma democracia europeia mais inclusiva frente à diversidade cultural não pode ser pensada isoladamente da realidade de um mundo fragmentado e da responsabilidade dos Estados membros europeus face às desigualdades promovidas pelo modelo de globalização neoliberal.

Uma vez que a União Europeia vem sofrendo os efeitos diretos dessa globalização, é necessário que ela se engaje em um projeto de ajuda ao desenvolvimento dos países terceiros que são a origem de grande parte desses fluxos de ilegais e asilados. Algum movimento já se faz perceber nessa direção, ainda que com grandes limitações. A partir de uma iniciativa do Marrocos, da França e da Espanha, 58 países da Europa e da África se reuniram em Rabat, no Marrocos, em julho de 2006, a fim de discutir questões relativas à imigração, especialmente a clandestina. Entre as medidas adotadas, três temas se destacaram: a ajuda ao desenvolvimento dos principais países de origem (orientando, inclusive, a melhor forma de investir as remessas enviadas pelos imigrantes); a regulação conjunta da imigração legal; e a cooperação no controle da imigração ilegal (por meio do reforço à cooperação policial e a sistematização do controle comum das fronteiras). Mas, enquanto esse controle foi amplamente detalhado, a questão da ajuda ao desenvolvimento ainda permaneceu vaga.

Reformular as alianças com os países com os quais cada Estado membro manteve uma ligação histórica – principalmente ex-colônias – pode, dessa forma, constituir uma via para gerar uma interação democrática que ultrapasse os próprios limites da União Europeia. Nesse sentido, a política portuguesa de manter os laços com suas ex-colônias por meio de organizações como a CPLP pode ser direcionada como uma forma de investir no desenvolvimento dos países africanos de língua portuguesa, e não ser meramente uma revisão de um discurso lusotropicalista, sem resultados efetivos. Resgatar o passado para torná-lo uma possibilidade de se construir um sistema internacional mais justo parece ser - ainda que, para muitos, não passe de uma utopia – a melhor alternativa para uma política de imigração na União Europeia.

Isso não significa que os fluxos migratórios devam parar rumo aos Estados membros da União Européia. O movimento de pessoas que partem em busca de um desejo de Europa, de um continente onírico reproduzido pelos meios de comunicação de massa – e que em nada reproduz as reais condições de acolhida a todos os imigrantes – não deve cessar. Até mesmo porque isso significaria contradizer toda a riqueza da diversidade trazida por esses fluxos. No entanto, se a imigração de terceiros países no âmbito da União Européia continuar a ser tratada e percebida como uma ameaça, os conflitos que já estão se fazendo sentir nessas sociedades democráticas só tendem a ser agravados. Eles não podem mais ser resolvidos, a longo prazo, por medidas isoladas nas leis de imigração e nacionalidade, ou por uma mera cooperação intergovernamental, pois a criação de uma cidadania européia implica uma reformulação dos valores e normas adotadas entre os Estados. A cidadania européia, nesse sentido, tem reconfigurado o *demos* europeu como um todo, uma vez que os Estados membros tem estendido certos direitos políticos locais a não-nacionais, e a migração dentro da União tem levado ao estabelecimento de uma cidadania que permite o exercício de direitos políticos de um nacional de um Estado membro em outro. De fato, é ainda o Estado que delimita quem é o cidadão europeu por meio das leis de nacionalidade, reifinando o seu papel. Porém, se pensarmos em indivíduos de países terceiros que possuem uma dupla cidadania devido à atribuição do *jus sanguinis* e que vêm para o espaço europeu para viver em um país que não é o mesmo da sua segunda nacionalidade, essa desfragmentação da cidadania nacional pela cidadania européia ganha ainda mais tonalidade.

Os Estados que adotam o *jus sanguinis* como o princípio predominante de suas leis de nacionalidade não podem manter essas leis no contexto de uma Europa assolada pelos fluxos migratórios decorrentes da globalização sem comprometerem suas democracias. Ainda que essas sociedades democráticas possam manter à margem um número de indivíduos que, mesmo tendo nascido em seus territórios, não participem da comunidade política, em determinado momento a própria legitimidade dessas sociedades é colocada em risco. O mesmo pode ser dito sobre as restrições na naturalização para aqueles que residem há anos em um país de destino sem poder fazer parte de seu *demos*. Eis porque as leis de nacionalidade têm convergido rumo a uma maior aceitação do *jus soli* e da naturalização para assegurar a participação dos imigrantes de segunda geração.

Um crescimento gradual na incidência da dupla cidadania, assim, pode levar a uma superposição de autoridades e múltiplas identidades na complexa dimensão da União Européia. E à medida que com ela vem implicada uma série de questões relacionadas à soberania dos Estados – como o pagamento de impostos, o exercício do voto e a prestação do serviço militar – novas formas de cooperação entre os Estados membros da União devem lidar com essas novas perspectivas. Não se trata aqui somente de um neomedievalismo, mas de uma reterritorialização que traz para a paisagem européia ventos novos de relações políticas cujos rumos ainda não estão completamente claros, mas que podem ser novas formas de se construir uma participação política mais justa em uma sociedade democrática.

## Referências Bibliográficas

ACIME. **Estatísticas da Imigração.** Disponível em: <[http://www.acime.gov.pt/docs/GEE/Estatisticas\\_GEE\\_2005.pdf](http://www.acime.gov.pt/docs/GEE/Estatisticas_GEE_2005.pdf)> Acesso em: 05 de janeiro de 2006.

ACIME. **Pedido de desculpas.** Notícia do dia 10 de julho de 2006. Disponível:<<http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1395>>. Acesso em: 11 de junho de 2006.

ALBERT, Mathias. Systems theory and European integration. **Review of International Studies**, v. 28, n. 2, April, 2002.

ALBERT, Mathias; BROCK, Lothar. What keeps Westphalia together? Normative differentiation in the modern system of states. In: ALBERT, Mathias; JACOBSON, David; LAPID, Yosef (eds.), **Identities, orders borders: rethinking International Relations theory.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

ALEINIKOFF, T. Alexander; KLUSMEYER, Douglas. Plural Nationality: Facing the future in a migratory world. In: ALEINIKOFF, T. Alexander; KLUSMEYER, Douglas (eds.), **Citizenship today: global perspectives and practices.** Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

ANDERSON, Benedict. **Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism.** London: Verso, 1993.

BADIE, Bertrand. Les fluxes migratoires et les relations transnationales. In : BADIE, Bertrand; WITHOL DE WENDEN, Catherine (ed.), **Le défi migratoire: questions de Relations Internationales.** Paris : Collection Le

Temps Mondial, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1994.

\_\_\_\_\_. **Un monde sans souveraineté** : les Etats entre ruse e responsabilité. Paris : Fayard, 1999.

BAGANHA, Maria I. A cada Sul o seu Norte: dinâmicas migratórias em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.), **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

BAGANHA, Maria; MARQUES, José C. & FONSECA, Graça. **Is an ethclass emerging in Europe ?** The portuguese case. Lisbon: Luso-American Foundation, 2000.

BALIBAR, Étienne. Cidadania, nacionalidade, soberania. **Novos Rumos**. São Paulo: Instituto Astrojildo Pereira, n. 30, outono, 1999.

\_\_\_\_\_. **Nous, citoyens d'Europe?** Les frontières, l'Etat, le peuple. Paris : La Découverte, 2001.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Power in global governance. In: BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (eds.), **Power in global governance**. Cambridge : Cambridge University Press, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **Comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. **Europe: an unfinished adventure**. Cambridge: Polity Press, 2004.

BENHABIB, Seyla. Citizens, residents, and aliens in a changing world: political membership in the global era, **Social Research**, Fall, 1999.

\_\_\_\_\_. **Los derechos de los otros**: extranjeros, residents y ciudadanos. Barcelona: Gedisa, 2004.

BERTOSSI, Christophe. **Les frontières de la citoyenneté en Europe** : nationalité, résidence, appartenance. Paris: L'Harmattan, 2001.

BIGO, Didier. Sécurité et immigration: vers une gouvernamentalité par l'inquiétude? **Cultures & Conflits**, n. 31-32, pp. 13-38, 1998.

\_\_\_\_\_. The Möbius Ribbon of internal and external security(ies). In: ALBERT, Mathias, JACOBSON, David; LAPID, Yosef (eds.), **Identities, orders borders**: rethinking International Relations theory. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

BIGO, Didier; GUILD, Elspeth. **La mise à l'écart des étrangers** : la logique du visa Schengen. Cultures & Conflits, Paris : L'Harmattan, 2003.

BIRNBAUM, Pierre. Entre universalisme et multiculturalisme: le modèle français dans la théorie politique contemporaine. In : DIECKHOFF, Alain (ed.), **La constellation des appartenances** : nationalisme, libéralisme et pluralisme. Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

BOSNIAK, Linda. Denationalizing citizenship. In: ALEINIKOFF, T. Alexander; KLUSMEYER, Douglas (eds.), **Citizenship today**: global perspectives and practices. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

BROWN, Chris. Borders and identity in International Political theory. In: ALBERT, Mathias, JACOBSON, David; LAPID, Yosef (eds.), **Identities, orders borders**: rethinking International Relations theory. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

BRUBAKER, Rogers. **Citizenship and Nationhood in France and Germany**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

BUNYAN, Tony. The story of Tampere: un undemocratic process excluding civil society, **Statewatch briefing**, september, 2003.

BUZAN, Barry. Introduction: the changing security agenda in Europe. In: WAEVER, Ole; BUZAN, Barry *et al* (eds.), **Identity, migration and the new security agenda in Europe**. New York: St. Martin's Press, 1993.

CALLEO, David. **Rethinking Europe's future**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

CASA DO BRASIL DE LISBOA. **Um ano de acordo luso-brasileiro**: a maioria ficou de fora. Disponível em: <http://www.casadobrasildelisboa.rcts.pt/cbl-atividades-comunicados.htm#regnovembro>>. Acesso em: 24 de abril de 2006.

CASTELO, Cláudia. **O modo português de estar no mundo**: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961). Porto: Afrontamento, 1998.

CASTLES, Stephen. The guest-worker in Western Europe: an obituary, **International Migration Review**, Vol.20, No.4, 1986.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark. **The age of migration: international population movements in the modern world**. New York: The Guilford Press, 1993.

CASTLES, Stephen; DAVIDSON, Alastair. **Citizenship and migration**: globalization and the politics of belonging, New York: Routledge, 2000.

CERNY, Philip. What's next for the state? In: KOFMAN, Eleonore; YOUNGS, Gillian (ed.). **Globalization: theory and practice**. London: Pinter, 1996.

CEYHAN, Ayse. Analyser la sécurité: Dillon, Waever. Williams et les autres. **Cultures & Conflits**, n. 31-32, pp. 39-62, 1998.

CHECKEL, Jeffrey. Norms, institutions and national identity in contemporary Europe, **International Studies Quarterly**, n. 42, pp. 83-114, 1999.

CLOSA, Carlos. EU citizenship at the 1996 IGC. In: WEIL, Patrick; HANSEN, Randall (eds), **Dual nationality, social rights and federal citizenship in the U.S. and Europe**. New York: Berghahn Books, 2002.

CLUNY, Antônio. Multiculturalismo, interculturalismo e imigração em Portugal no início do séc. XXI. **Revista do Ministério Público**, n. 97, ano 25, pp. 103-117, jan/março, 2004.

COMAROFF, Jean. O retrato de um sul-africano desconhecido: a identidade na era global, **Novos Estudos Cebrap**, n.º.49, São Paulo, 1997.

COOPER, Robert. **The post-modern State and the world order**. London: Demos, 1996.

CORNELIUS, Wayne; MARTIN, Philip; HOLLIFIELD, James. Introduction: the ambivalent quest for immigration control. In: CORNELIUS, Wayne; MARTIN, Philip; HOLLIFIELD, James, **Controlling immigration: a global perspective**. Stanford: Stanford University Press, 1994.

COSTA, Paulo Manuel. **A atribuição de direitos políticos aos estrangeiros através da reciprocidade**. Mimeografado, 2006. Disponível em: <[www.pmcosta.co.pt](http://www.pmcosta.co.pt)> Acesso em: 8 de abril de 2006.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Presidency conclusions. Tampere European Council**. 16 octobre, 1999.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **The Schengen Acquis integrated into the European Union**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **European Council meeting in Laeken**. 14 december, 2001.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Presidency conclusions. Seville European Council**. 21 and 22 june, 2002.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Presidency conclusions. Thessaloniky European Council**. 19 and 20 june, 2003.

CPLP. **Declaração da Praia 1998.** 2ª Conferência de chefes de Estado e governo. Praia, Cabo Verde, 16 e 17 de julho de 1998. Disponível em: [http://www.cplp.org/estrutura\\_org\\_conferencia\\_II.asp](http://www.cplp.org/estrutura_org_conferencia_II.asp). Acesso em: 04 de julho de 2006.

CPLP. **Resolução sobre cidadania e circulação.** 3ª Conferência de chefes de Estado e governo, Maputo, Moçambique, 16 e 17 de julho de 2000. Disponível em: [http://www.cplp.org/estrutura\\_org\\_conferencia\\_III.asp](http://www.cplp.org/estrutura_org_conferencia_III.asp) Acesso em: 04 de julho de 2006.

CPLP. **Resolução sobre cidadania e circulação de pessoas no espaço da CPLP.** 4ª Conferência de chefes de Estado e governo. Brasília, Brasil, 31 de julho de 1 de agosto de 2002. Disponível em: [http://www.cplp.org/estrutura\\_org\\_conferencia\\_IV.asp](http://www.cplp.org/estrutura_org_conferencia_IV.asp) Acesso em: 04 de julho de 2006.

CPLP. **Declaração de São Tomé.** 5ª Conferência de chefes de Estado e governo. São Tomé, São Tomé e Príncipe, 26 e 27 de julho de 2004. Disponível em: [http://www.cplp.org/estrutura\\_org\\_conferencia\\_V.asp](http://www.cplp.org/estrutura_org_conferencia_V.asp) Acesso em: 04 de julho de 2006.

CPLP. **Porta CPLP no aeroporto de Lisboa.** Disponível em: <http://www.cplp.org/actualidade.asp?ID=104>. Acesso em: 28 de dezembro de 2005.

CROWLEY, John. Some thoughts on theorizing European citizenship, **Innovation**, vol. 12. No. 4, 1999.

CUNHA, Isabel *et al.* **Media, imigração e minorias étnicas, II.** Lisboa: ACIME, 2006.

DE LA PRADELLE, Géraud. Dual nationality and the french citizenship tradition. **Dual nationality, social rights and federal citizenship in the U.S. and Europe.** New York: Berghan Books, 2002.

DÉLOYE, Yves. Exploring the concept of European citizenship: a socio-historical approach. In: HARMSEN, Robert; WILSON, Thomas M. (eds.), **Europeanization: institution, identities and citizenship**, Yearbook of European Studies. Amsterdam: Rodopi, 2000.

DEVETAK, R. Postmodernism. In: BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew, **Theories of international relations.** London: Macmillan Press, 1996.

DIECKHOFF, Alain. Introduction : nouvelles perspectives sur le nationalisme. In: DIECKHOFF, Alain (ed.), **La constellation des appartenances : nationalisme, libéralisme et pluralisme.** Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

DIEZ, Thomas. Speaking 'Europe': the politics of integrating discourse, **Journal of European Public Policy**, v. 6, n. 4, pp. 598-613, December, 1999.

DOMINGUES, José Maurício. Cidadania, direitos e modernidade. In: SOUZA, Jessé (org.), **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DUPRAZ, Paule; VIEIRA, Francine. Immigration et 'modernité': Le Portugal entre héritage colonial et intégration européenne. **Pôle Sud**, n. 11, pp. 38-54, novembre, 1999.

FELDBLUM, Miriam. Reconfiguring citizenship in Western Europe. In: JOPPKE, Christian (ed.), **Challenge to the Nation State**. New York: Oxford, 1998.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.), **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**, Brasília: Ed. UnB, 2001a.

\_\_\_\_\_. Recognition without ethics? **Theory, Culture & Society**, v. 18. n.2-3, pp. 21-42. 2001b.

\_\_\_\_\_. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition: a political-philosophical exchange**. London: Verso, 2003.

FREEMAN, Gary. The decline of sovereignty? Politics and immigration restriction in liberal States. In: JOPPKE, Christian (ed.), **Challenge to the Nation State**. New York: Oxford, 1998.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. José Olympio: Rio de Janeiro, 1977.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

GASPAR, Carlos. Portugal e o alargamento da União Européia. **Análise social**, n. 154-155, v. 35, verão, 2000.

GEDDES, Andrew. **The politics of migration and immigration in Europe**. London: Sage Publications, 2003.

GIDDENS, Anthony. The nation-state and violence. In: **A contemporary critique of historical materialism**, Vol. 2. Los Angeles: University of California Press, 1987.

\_\_\_\_\_. **Para além da esquerda e da direita.** São Paulo: Ed. Unesp, 1996.

\_\_\_\_\_. **Dualidade da estrutura:** agência e estrutura. Oeiras: Ed, Celta, 2000.

GÓMEZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização.** Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

GREEN, Simon. La politique de la nationalité em Allemagne. La prédominance de l'appartenance ethnique sur la résidence? In: WEIL, Patrick ; HANSEN, Randall (eds.), **Nationalité et citoyenneté en Europe.** Paris: La Découverte, 1999.

GUZZINI, Stefano. The concept of power : a constructivist analysis. **Millenium**, v. 33, n. 3, pp. 495-521, 2005.

HAAS, Ernst. **Beyond the Nation-State:** functionalism and international organization. Stanford: Stanford University Press, 1964.

\_\_\_\_\_. **When knowledge is power.** Berkeley: University of California Press, 1990.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação Europeu Frente aos Desafios da Globalização, **Novos Estudos Cebrap**, nº. 43, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Inclusão: integrar ou incorporar?, **Novos Estudos Cebrap**, nº. 52, São Paulo, 1998.

HAESBAERT, Rogério. Migração e desterritorialização. In: NETO, Hélio Póvoa; FERREIRA, Ademir P.(org.), **Cruzando fronteiras disciplinares:** Um Panorama dos Estudos Migratórios, Rio de Janeiro: Revan, 2005.

HAILBRONNER, Kay. Germany's citizenship law under immigration pressure. In: WEIL, Patrick; HANSEN, Randall (eds.), **Dual nationality, social rights and federal citizenship in the U.S. and Europe.** New York: Berghan Books, 2002.

HALL, Rodney Bruce. **National collective identity:** social construct and international systems. New York: Columbia University Press, 1999.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais.** Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999.

HAMPSHIRE, James; SAGGAR, Shomit. Migration, integration and security in the UK since July 7. **Migration Information Source**. Disponível em: <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=383>> Acesso em: 22 de julho de 2006.

HANSEN, Randall. Le droit de l'immigration et de la nationalité au Royaume-Uni: des sujets aux citoyens. In: WEIL, Patrick; HANSEN, Randall (eds.), **Nationalité et citoyenneté en Europe**. Paris: La Découverte, 1999.

\_\_\_\_\_. The dog didn't bark: dual nationality in the United Kingdom. In: WEIL, Patrick; HANSEN, Randall (eds.), **Dual nationality, social rights and federal citizenship in the U.S. and Europe**. New York: Berghahn Books, 2002.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

HEISLER, Martin; LAYTON-HENRY, Zig. Migration and the Links between Social and Societal Security. In: WAEVER, Ole; BUZAN, Barry *et al* (eds.), **Identity, migration and the new security agenda in Europe**. New York: St. Martin's Press, 1993.

HEISLER, Martin O. Now and then, here and there: migration and the transformation of identities, Borders and Orders. In: ALBERT, Mathias, JACOBSON, David; LAPID, Yosef (eds.). **Identities, orders, borders: rethinking international relations theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

HELD, David. **Models of democracy**, Cambridge, Polity Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Ciudadanía y autonomía, **AgorA**, número 7, Buenos Aires: inverno de 1997a.

\_\_\_\_\_. Desigualdades de poder, problemas da democracia. In: MILIBAND, David (org.), **Reinventando a esquerda**, São Paulo: Ed. Unesp, 1997b.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa R. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**. Petrópolis: Vozes, 1998.

HOLLIFIELD, James F. Entre droit et marché. In: BADIE, Bertrand; WITHOL DE WENDEN, Catherine (ed.), **Le défi migratoire: questions de**

relations internationales. Paris : Collection Le Temps Mondial, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1994.

\_\_\_\_\_. **L'immigration et L'état-nation à la recherche d'un modèle national.** Paris : L'Harmattan, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **População estrangeira em Portugal (2003):** População estrangeira cresce a ritmo inferior ao dos últimos anos. Disponível em: <<http://www.ine.pt/prodserv/destaque/destaque.asp?d=28-06-2004>>. Acesso: 02 de maio de 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Emigração em Portugal (2003):** maioritariamente temporária. 11 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.ine.pt/prodserv/destaque/2004/d040611-3/d040611-3.pdf>>. Acesso em: 02 de maio de 2006.

JACOBSON, David. **Rights across borders** : immigration and the decline of citizenship. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.

JOPPKE, Christian. Immigration challenges the nation-state. In: JOPPKE, Christian (ed.), **Challenge to the nation state.** New York: Oxford, 1998.

JUPILLE, Joseph; CAPORASO, James A.; CHECKEL, Jeffrey T. Integrating institutions: rationalism, constructivism, and the study of the European Union. **Comparative Political Studies**, v. 36. n. 1/2, February/March, 2003.

KASTORYANO, Riva. Transnational Participation and Citizenship. **Cultures & Conflits**, n. 28, Winter, 1997.

\_\_\_\_\_. Türken mit deutschem pass: sociological and political aspects of dual nationality in Germany. In: WEIL, Patrick; HANSEN, Randall (eds.), **Dual nationality, social rights and federal citizenship in the U.S. and Europe.** New York: Berghan Books, 2002.

KEOHANE, Robert. Soberania Estatal e Instituições Multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence: World Politics in Transition.** Boston: Little Brown, 1989.

KIESER, Albert. Uma lei tímida demais, **Le monde diplomatique**, junho de 2006. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2006-06,a1337>>. Acesso em: 04 de julho de 2006.

KILLERBY, Margaret. Steps taken by the Council of Europe to promote the modernization of the nationality laws of european states. In: O'Leary,

Síofra; TILIKAINEN, Teija, **Citizenship and nationality status in the new Europe**. London, Sweet & Maxwell, 1998.

KOSLOWSKI, Rey. **Migrants and citizens: demographic change in the european state system**. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Demographic maintenance in world politics: of international norms on dual nationality. In: ALBERT, Mathias; JACOBSON, David; LAPID, Yosef (eds.), **Identities, orders, borders: rethinking international relations theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

\_\_\_\_\_. Personal security and the state sovereignty in a uniting Europe. In: JOPKE, Christian (ed.), **Controlling a new migration world**. Florence: Routledge, 2001.

\_\_\_\_\_. Challenges if international cooperation in a world of increasing dual nationality. In: HAILBRONNER, Kay; MARTIN, David. **Rights and duties of dual nationals: evolution and prospects**. Kluwer Law Publishers, 2003.

KRATOCHWIL, Friederich. **Rules, norms and decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. Citizenship: on the border of order. In: LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friederich (eds.), **The return of culture and identity in IR theory**. Boulder, Colo: Lynne Rienner, 1996.

\_\_\_\_\_. Constructivism as an approach to interdisciplinary study. In: FIERKE, Karin; JOERGENSEN, Knud (eds.), **Constructing International Relations: the next generation**. London, Sharpe, 2001.

KRASNER, Stephen. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

\_\_\_\_\_. Compromising Wetphalia, **International Security**, vol. 20, nº 3, 1995.

KYMLICKA, Will. **Multicultural citizenship**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

\_\_\_\_\_. La Justice et la Sécurité dans la Prise en Compte du Nationalisme Minoritaire. In : DIECKHOFF, Alain (ed.), **La constellation des appartenances: nationalisme, libéralisme et pluralisme**. Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El Retorno del Ciudadano, **AgorA**, n. 7, Buenos Aires, invierno de 1997.

LACROIX, Justine. Pour un patriotisme constitutionnel européen. In: SAVIDAN, Patrick (ed.), **La république ou l'Europe**. Paris : Librairie Générale Française, 2004.

LAGES, Mário; POLICARPO, Verônica. **Atitudes e valores perante a imigração**. Lisboa: ACIME, 2003.

LAHAV, Gallya. **Immigration and politics in the new Europe: reinventing borders**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friederich. An identity agenda in neorealism. In: LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friederich (eds.), **The return of culture and identity in IR theory**. Boulder, Colo: Lynne Rienner, 1996.

LAYTON-HENRY, Zig. Britain: the would-be zero immigration country. In: CORNELIUS, Wayne; MARTIN, Philip; HOLLIFIELD, James, **Controlling immigration: a global perspective**. Stanford: Stanford University Press, 1994.

LIMA, Maria Regina. **Teorias e conceitos de política internacional**. 2001. Mimeografado.

LIPSCHUTZ, Ronnie. (B)orders and (Dis)orders: The role of moral authority in global politics. In: ALBERT, Mathias; JACOBSON, David; LAPID, Yosef (eds.), **Identities, orders, borders: rethinking international relations theory**, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community: ethical foundations of the post-westphalian era**. Columbia: University of South Caroline Press, 1998.

\_\_\_\_\_. Cosmopolitan citizenship. In: HUTCHINGS, Kimberly; DANNREUTHER, Roland (eds.), **Cosmopolitan citizenship**, New York: St Martin's Press, 1999.

LORD, Christopher; BEETHAM, David. Legitimizing the EU: is there a 'post-parliamentary basis' for its legitimation?, **Journal of Common Market Studies**, v 39. n.3, september, 2001.

ŁOŚ-NOWAK, Teresa. Euroregion as an european identity creating factor: premises, possibilities, jeopardies. **Working Papers**, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), n. 25, 2000.

MACHADO, Fernando. Des Étrangers Moins Étrangers que d'Autres? La régulation politico-institutionnelle de l'immigration au Portugal. In: RITAINE, Évelyne Ritaine (org.), **L'Europe du Sud face à l'immigration**. Paris: Presses Universitaires de France, 2005.

MACHADO, Igor. **Dentistas brasileiros em Portugal**. Disponível em : <<http://www.comciencia.br/comciencia/>>. Acesso em: 11/12/2004. Entrevista.

MAGONE, José. **European Portugal**: The difficult road to sustainable democracy. London: Macmillan Press, 1997.

MARQUES, Margarida. **Singularidade nacional e construção da cidadania**: algumas reflexões sobre a difícil incorporação dos imigrantes na sociedade portuguesa, 2004. Mimeografado. Disponível em: <http://www.socinovamigration.org/> Acesso em: 1 de abril de 2006.

MARQUES, Margarida *et al.* Le 'retour des caravelles' au Portugal : de l'exclusion des immigrés à l'inclusion des lusophones ? In: RITAINE, Évelyne Ritaine (org.), **L'Europe du Sud face à l'immigration**. Paris : Presses Universitaires de France, 2005.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MARTIN, David; ALEINIKOFF, Alexander T. Double ties: why nations should learn to love dual nationality. **Foreign Policy**, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, nov/dec., 2002.

MEEHAN, Elisabeth. Igualdade, diferença e democracia. In: MILIBAND, David (org.), **Reinventando a esquerda**. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.

\_\_\_\_\_. Europeanization and citizenship of the European Union. In: HARMSEN, Robert; WILSON, Thomas M. (eds.). **Europeanization**: institution, identities and citizenship. Yearbook of European Studies. Amsterdam: Rodopi, 2000.

MENDES, José M. O. O desafio das identidades. In: Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.), **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

MÉNY, Yves. De la démocratie en Europe: old concepts and new challenges. **Journal of Common Market Studies**, v. 41, n. 1, 2002.

MILIBAND, David. Introdução. In: MILIBAND, David (org.), **Reinventando a esquerda**. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.

MILIKEN, Jennifer. Discourse study: bringing rigor to critical theory. In: FIERKE, Karin M.; JORGENSEN, Knud E., **Constructing international relations**: the next generation. New York: M. E. Sharpe, 2001.

MILLER, David. **On nationality**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Ciudadanía y pluralismo, **AgorA**, n. 7, Buenos Aires, inverno de 1997.

\_\_\_\_\_. Bounded citizenship. In: HUTCHINGS, Kimberly; DANNREUTHER, Roland (eds.), **Cosmopolitan citizenship**. New York: St Martin's Press, 1999.

MITTELMAN, James H. **The globalization syndrome**: transformation and resistance. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MORAVCSIK, Andrew. Reassessing legitimacy in the European Union, **Journal of Common Market Studies**, v. 40, n.4, 2002.

MOREIRA, Adriano. Situação internacional portuguesa. **Análise social**, n. 154-155, v. 35, verão, 2000.

NETO, Agostinho. Confiança. **Sagrada esperança**. Lisboa: Sá da Costa, 1977.

NETO, Hélon Póvoa. A criminalização das migrações na nova ordem internacional. In: NETO, Hélon Póvoa; FERREIRA, Ademir P.(org.), **Cruzando fronteiras disciplinares**: um panorama dos estudos migratórios, Rio de Janeiro: Revan, 2005.

NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NORMAN, Wayne. De la construction nationale à L'ingénierie nationale: L'éthique du façonnement des identités. In : DIECKHOFF, Alain (ed.), **La constellation des appartenances**: nationalisme, libéralisme et pluralisme. Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre la democracia em América Latina. **La democracia en América Latina**: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

OECD. **International migration outlook** – Sopemi 2006. Paris: OECD Publishing, 2006.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAPASTERGIADIS, Nikos. **The turbulence of migration**: globalization, deterritorialization and hybridity. Cambridge: Polity Press, 2000.

PAREKH, Bhikhu. Direitos da minoria, valores da maioria. In: MILIBAND, David (org.), **Reinventando a esquerda**. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.

PASTORE, Ferruccio. Droit de la nationalité et migrations internationales: le cas italien. In: WEIL, Patrick ; HANSEN, Randall (eds.), **Nationalité et citoyenneté en Europe**. Paris: La Découverte, 1999.

PEREIRA, Victor. La politique d'émigration de l'Estado Novo entre 1958 et 1974, **Cahiers de l'Urmis**, n. 9, février, pp. 15-33, 2004.

PESSOA, Fernando. **Poesia**: Álvaro de Campos. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

PETERSON, Spike. Shifting Ground(s): Epistemological and Territorial Remapping in the Context of Globalization(s). In: KOFMAN, Eleonore; YOUNGS, Gillian (ed.). **Globalization**: theory and practice. London: Pinter, 1996.

PFETSCH, Frank R. **A União Européia**: história, instituições, processos. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

PIRES, Rui P. **Migrações e integração**. Oeiras: Celta, 2003.

POLLACK, Mark. International relations theory and european integration. **Journal of Common Market Studies**, v. 39, n.2, pp. 221-44, june, 2001.

PORTAL DO GOVERNO DE PORTUGAL. **Proposta de lei que altera a lei de nacionalidade**. Disponível em: <  
[http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos\\_Constitucionais/GC17/Ministerios/PCM/MP/Comunicacao/Outros\\_Documentos/20050718\\_MP\\_Doc\\_Lei\\_Nacionalidade](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Ministerios/PCM/MP/Comunicacao/Outros_Documentos/20050718_MP_Doc_Lei_Nacionalidade)> Acesso em: 18 de abril de 2006.

PORTES, Alejandro. **The economic sociology of immigration**: essays on networks, ethnicity and entrepreneurships. New York: Russel Sage Foundation, 1995.

PORTUGAL EXPRESSO. **As alterações à lei de nacionalidade portuguesa**. Disponível em: <http://www.portugal-expresso.com/default.asp?id=360>. Acesso em: 29 de junho de 2006.

POSTEL-VINAY, Karoline. La transformation spaciale des relations internationales. In SMOUTS, Marie-Claude (ed.). **Les nouvelles relations internationales**: pratiques et théories. Paris : Presses de Science Po, 1998.

PRUJINER, Alain. Nationalité, migrations et relations internationales. In : **Le défi migratoire**: questions de relations internationales, Collection Le Temps Mondial. Paris : Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1994.

RAE, Heather. **State identities and the homogenisation of peoples**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

RAMOS, Maria da Conceição. L'intégration économique du Portugal dans L'Union Européenne: Effets sur les investissements directs, les migrations et l'emploi. In: OCDE, **Mondialisation, migrations et développement**. Paris: OCDE, 2000.

\_\_\_\_\_. Nouvelles dynamiques migratoires au Portugal et processus d'intégration. **Revue Française des Affaires Sociales**, n. 2 , pp. 111-144, 58<sup>e</sup> année, avril-juin, 2004.

RAMOS, Maria da Conceição; GOMES, Manuela. **Dual citizenship, governance and education**: a challenge to the European nation-state. Porto: Universidade do Porto, 2003. Mimeografado.

RAMOS, Rui Manoel M. **Do direito português da nacionalidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

\_\_\_\_\_. Mouvements migratoires et droit de la nationalité au Portugal dans le dernier demi-siècle. In: WEIL, Patrick ; HANSEN, Randall (eds.), **Nationalité et citoyenneté en Europe**. Paris: La Découverte, 1999.

REIS, Elisa Pereira. Sobre a Cidadania. In: **Processos e escolhas**: Estudos de Sociologia Política. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

ROGERS, Joel; STREECK, Wolfgang. Solidariedades produtivas: estratégia econômica e esquerda política. In: MILIBAND, David (org.), **Reinventando a esquerda**. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.

ROSA, Maria J. V.; SEABRA, Hugo; SANTOS, Tiago. **Contributos dos imigrantes na demografia portuguesa**: o papel das populações de nacionalidade estrangeira. Lisboa: ACIME, 2004.

RUGGIE, John G. Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations, **International Organization**, vol. 47, nº 1, 1993.

SANTOS, Boaventura de S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos, **Lua Nova**, nº. 39, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência, vol.1. Porto: Afrontamento, 2000.

\_\_\_\_\_. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.), **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Vanda. **O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e a imigração dos anos 90 à actualidade**. Lisboa: ACIME, 2004.

SARAIVA, José F. S. CPLP: Plataforma para uma frutífera concertação político-diplomática. In: SARAIVA, José F. S. (org.), **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**: solidariedade e ação política. Brasília: IBRI, 2001.

SCHNAPPER, Dominique. **Qu'est-ce que la citoyenneté?**. Collection Folio/Actuel, Paris : Éditions Gallimard, 2000.

\_\_\_\_\_. **La communauté des citoyens**. Collection Folio/Essais, Paris: Editions Gallimard, 2003.

SCHOLTE, Jan Aart. Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization. In: KOFMAN, Eleonore; YOUNGS, Gillian (ed.). **Globalization: theory and practice**. London: Pinter, 1996.

\_\_\_\_\_. What is globalization? The definitional issue – again, **CSGR Working Paper**, n. 109/02, december, 2002.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. **Relatório estatístico – 2004**. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação, 2004 Disponível:<[http://www.sef.pt/data/relatorios/2004/relatorio\\_estatistico\\_2004.pdf](http://www.sef.pt/data/relatorios/2004/relatorio_estatistico_2004.pdf)> Acesso em: 16 de janeiro de 2006.

SCHUCK, Peter. Plural citizenships. In: WEIL, Patrick; HANSEN, Randall(eds.), **Dual nationality, social rights and federal citizenship in the U.S. and Europe**. New York: Berghan Books, 2002.

SILVA, Jorge P. da. **Direitos de cidadania e direito à cidadania: princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva**. Lisboa: ACIME, 2004.

SMITH, Anthony D. National identity and the idea of European unity, **International Affairs**, v. 68, n. 1, jan./1992; pp. 55-76.

\_\_\_\_\_. **Nationalism and modernism**, London: Routledge, 1998.

SOS RACISMO. **A imigração em Portugal**. Lisboa: SOS Racismo, 2002.

SOYSAL, Yasemin. Changing citizenship in Europe: remarks on postnational membership and the national state. In: CESARANI, David; FULBROOK, Mary (eds.), **Citizenship, nationality and migration in Europe**. London: Routledge, 1996.

\_\_\_\_\_. Teaching Europe, **Open Democracy**. Disponível em: <[http://www.opendemocracy.net/people-debate\\_36/article\\_315.jsp](http://www.opendemocracy.net/people-debate_36/article_315.jsp)> (15 de dezembro de 2001). Acesso em: 20 de maio de 2005.

SPIRO, Peter. Embracing dual nationality. In: WEIL, Patrick; HANSEN, Randall(eds.), **Dual nationality, social rights and federal citizenship in the U.S. and Europe**. New York: Berghan Books, 2002.

STOLCKE, Verena. The 'nature' of nationality. In: BADER, Veit (ed.), **Citizenship and exclusion**. London: Macmillan Press, 1997.

TANDONNET, Maxime. **Le grand bazar ou l'Europe face à l'immigration**. Paris : L'Harmattan, 2001.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalisme**: différence et démocratie. Aubier: Flammarion, 1994.

TORGAL, Luís R. O Estado Novo: Salazarismo, Fascismo e Europa. In: TENGARRINHA, José (org.), **História de Portugal**. UNESP: São Paulo, 2001.

TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union, **International Organization**, Vol. 55, N. 2, Spring, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. **O acervo de Schengen e sua integração na União**. Disponível em: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/l33020.htm>>. Acesso em: 28 de junho de 2005.

UNIÃO EUROPEIA. **Programme commun pour l'intégration commun des ressortissants des pays tiers**. Disponível em: <<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l14502.htm>>. Acesso em: 14 de abril de 2006.

VALA, Jorge. Processos identitários e gestão da diversidade. **Imigração em Portugal**: diversidade, cidadania, integração. Lisboa: ACIME, 2003.

WAEVER, Ole. Societal security: the concept. In: WAEVER, Ole; BUZAN, Barry *et al* (eds.), **Identity, migration and the new security agenda in Europe**. New York: St. Martin's Press, 1993.

WALKER, Robert. **Inside/outside**: international relations as political theory. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

\_\_\_\_\_. Citizenship after the modern subject. In: HUTCHINGS, Kimberly; DANNREUTHER, Roland (eds.), **Cosmopolitan citizenship**, New York: St Martin's Press, 1999.

WALTZ, Kenneth. **Teoría de la política internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

WALZER, Michael. Citizenship. In: BALL, Terence; FARR, James; Hanson, Russell L. (eds.), **Political innovation and conceptual change**, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **Thick and thin**: moral argument at home and abroad. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1994.

WEIL, Patrick. Access to citizenship: a comparison of twenty-five nationality laws. In: ALEINIKOFF, Alexander & KLUSMEYER, Douglas

(eds.), **Citizenship today**: global perspectives and practices. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

\_\_\_\_\_. **Qu'est-ce qu'un français?** Histoire de la nationalité française depuis la Révolution. Paris: Grasset, 2002.

WEIL, Patrick; HANSEN, Randall. Citoyenneté, immigration e nationalité: vers la convergence européenne?. In : WEIL, Patrick ; HANSEN, Randall (eds.), **Citoyenneté et nationalité en Europe**. Paris : La Découverte, 1999.

\_\_\_\_\_. Dual Citizenship in a changed world: immigration, gender and social rights. In: WEIL, Patrick; HANSEN, Randall (eds.), **Dual nationality, social rights and federal citizenship in the U.S. and Europe**. New York: Berghan Books, 2002.

WENDT, Alexander. The agent-structure problem, **International Organization**, v.41, n.3, 1987, pp. 335-370.

WITHOL DE WENDEN, Catherine e TINGUY, Anne de (eds.). **L'Europe et toutes ses migrations**. Paris: Editions Complexe, 1995.

WIENER, Antje. Crossing the borders of order: democracy beyond the nation-state? In: ALBERT, Mathias; JACOBSON, David; LAPID, Yosef (eds.), **Identities, orders borders**: rethinking international relations Theory. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

WIEVIORKA, Michel. Le sens d'une formule, le sens d'un projet. In : SAVIDAN, Patrick (ed.), **La république ou l'Europe**. Paris: Librairie Générale Française, 2004.

YOUNG, Iris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé (org.), **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. UnB, 2001.

ZOLBERG, Aristide. Un reflet du monde: les migrations internationales en perspective historique. In : BADIE, Bertrand; WITHOL DE WENDEN, Catherine (ed.), **Le défi migratoire** : questions de Relations Internationales. Paris : Collection Le Temps Mondial, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1994.

ZOLO, Danilo. La ciudadanía en una era poscomunista, **AgorA**, número 7, Buenos Aires, inverno de 1997.

## 8 Anexos

**Figura 1**

Evolução da População com Estatuto Legal de Residente

ANO	RESIDENTES	CRESCIMENTO%
1981	54.414	
1982	58.674	7.82
1983	67.484	15.01
1984	73.365	8.71
1985	79.594	8.49
1986	86.982	9.28
1987	89.778	3.21
1988	94.694	5.47
1989	101.011	6.67
1990	107.767	6.68
1991	113.978	5.76
1992	123.612	8.45
1993	136.932	10.77
1994	157.073	14.70
1995	168.316	7.15
1996	172.912	2.73
1997	175.263	1.35
1998	178.137	1.63
1999	191.143	7.30
2000	207.607	8.89
2001	223.602	7.70
2002	238.944	6.86
2003	250.144	4.68
2004	264.961	5.92
2005	276.460	4.33

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (citado por ACIME, 2005)

**Figura 2**

Nacionalidades imigrantes não-comunitários mais numerosas

Autorizações de Permanência (2001-2004) + Autorizações de Residência (2004)

<b>Nacionalidade</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
Brasil	66.907	14,9
Ucrânia	66.227	14,7
Cabo Verde	64.164	14,3
Angola	35.264	7,9
Guiné Bissau	25.148	5,6
Moldávia	13.689	3,0
Romênia	12.155	2,7
São Tomé e Príncipe	10.483	2,3
China	9.518	2,1
Rússia	8.211	1,8
<b>Total Parcial</b>	<b>311.766</b>	<b>69,4</b>
União Européia	74.542	16,6
<b>Total Absoluto</b>	<b>449.194</b>	<b>100</b>

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (citado por ACIME, 2005)

**Figura 3**

Total de imigrantes não-comunitários + Cidadãos estrangeiros da União Européia

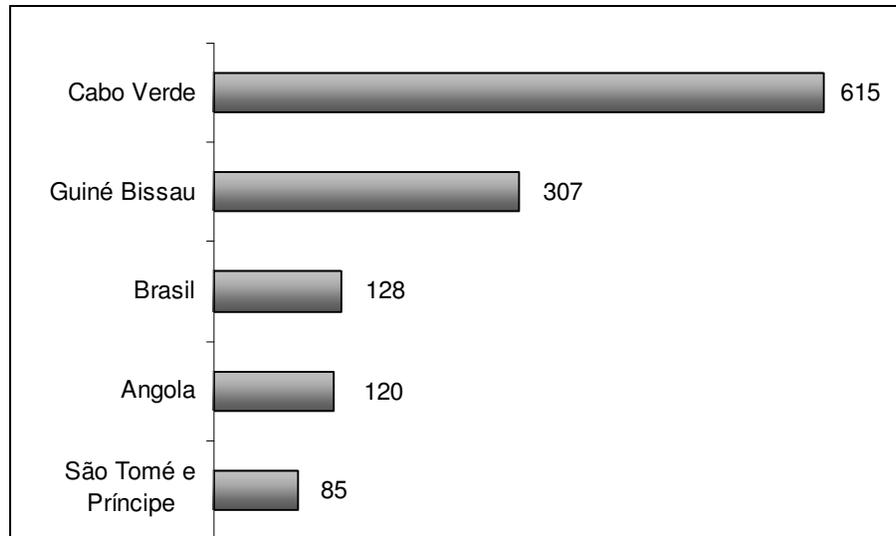
	<b>2000 (1)</b>	<b>2004 (2)</b>	<b>Variação % 2000/2004</b>
<b>Imigrantes não comunitários</b>	150.748	374.852	148.5%
<b>Cidadãos de Estados UE</b>	56.859	74.542	31.1%
<b>TOTAL ABSOLUTO</b>	207.607	449.144	116.4%

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (citado por ACIME, 2005)

Legenda: (1) = Autorização de residência;

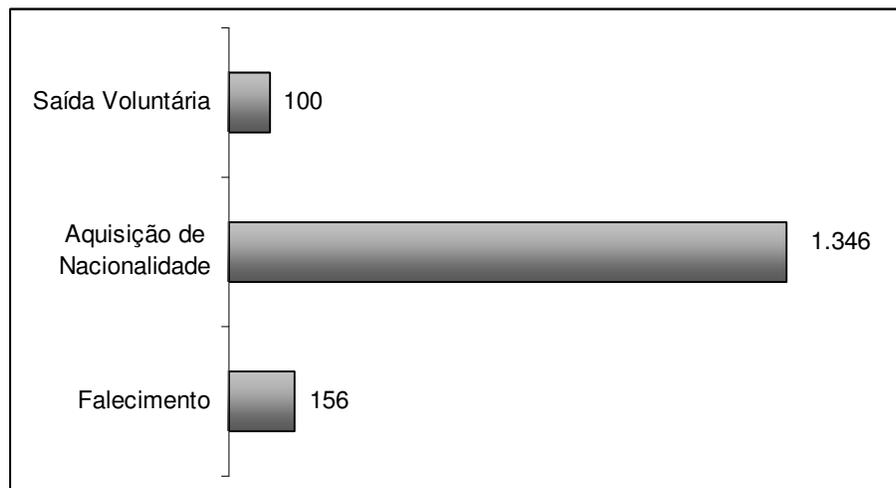
(2) = Autorização de residência + Autorização de permanência

**Figura 4**  
Naturalizações – Principais Nacionalidades



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004.

**Figura 5**  
População que cessou o estatuto de residente, segundo o motivo de cessação em 2004



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004.

Figura 6

População que cessou o estatuto de residente, segundo a aquisição de nacionalidade, 2004

Nacionalidade	Aquisição de Nacionalidade		
	Total	Naturalização	Outra Via
<b>Total</b>	<b>1346</b>	<b>373</b>	<b>973</b>
<b>Europa</b>	81	15	66
<b>União Européia</b>	55	8	47
Alemanha	4		4
Bélgica	1		1
Espanha	4		4
França	8	1	7
Grécia	1		1
Itália	2		2
Lituânia	1		1
Países Baixos	7	3	4
Polónia	4		4
Reino Unido	21	4	17
Suécia	2		2
<b>Outros da Europa</b>	26	7	19
Macedônia	2		2
Bósnia-Herzegovina	1	1	
Bulgária	3	2	1
Moldávia	2		2
Romênia	4		4
Rússia	3	3	6
Suíça	2		2
Turquia	1		1
Ucrânia	2	1	1
<b>África</b>	500	192	308
Angola	63	24	39
Cabo Verde	274	117	157
Guiné-Bissau	95	30	65
Moçambique	17	9	8
São Tomé e Príncipe	22	5	17
<b>Outros da África</b>	29	7	22
África do Sul	13	3	10
Argélia	3		3
Congo	1	1	
Guiné	3	1	2
Marrocos	4	2	2
Quênia	1		1
Senegal	2		2
Tanzânia	1		1
Togo	1		1
<b>América</b>	743	157	586
<b>América do Norte</b>	113	38	75
Canadá	38	19	19
EUA	72	18	54
<b>Outros da América do N.</b>	3	1	2
Bermudas	3	1	2

<b>América Central e do Sul</b>	630	119	511
Brasil	307	100	207
Venezuela	301	14	287
<b>Outros da América C. e do S.</b>	22	5	17
Argentina	8	2	6
Cuba	7	---	7
Equador	1	---	1
Panamá	1	---	1
Peru	1	---	1
República Dominicana	1	---	1
Uruguai	3	3	---
<b>Ásia</b>	16	7	9
China	1	---	1
Filipinas	2	2	---
Índia	3	2	1
Indonésia	2	---	2
Irã	2	1	1
Líbano	2	1	1
Paquistão	2	1	1
Líbano	1	---	1
Turcomenistão	1	---	1
<b>Oceânia</b>	5	2	3
Austrália	5	2	3
Desconhecida	1	---	1

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004.

**Figura 7**

Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres a favor de Cidadãos Brasileiro em 2004

<b>Estatutos</b>	<b>Pendentes</b>	<b>Entrados</b>	<b>Total</b>
<b>Igualdade de Direitos e Deveres</b>	49	475	524
<b>Igualdade de Direitos e Deveres e Igualdade de Direitos Políticos</b>	7	38	45
<b>Igualdade de Direitos Políticos</b>	0	10	10
<b>TOTAIS</b>	56	523	579

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004.

**Figura 8**

População Estrangeira em Países da União Européia membros da OECD

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Áustria</b>					895,7	872,0	843,0	893,9	873,3	923,4	1 059,1
%	..	..	..	..	11,2	10,9	10,5	11,1	10,8	11,4	13,0
<b>Bélgica</b>	980,9	983,4	999,2	011,0	023,4	042,3	058,8	112,2	151,8	185,5	..
%	9,7	9,7	9,8	9,9	10,0	10,2	10,3	10,8	11,1	11,4	..
<b>R. Tcheca</b>	..	..	..	..	440,1	455,5	434,0	448,5	471,9	482,2	499,0
%	..	..	..	..	4,3	4,4	4,2	4,4	4,6	4,7	4,9
<b>Dinamarca</b>	225,0	249,9	265,8	276,8	287,7	296,9	308,7	321,8	331,5	337,8	343,4
%	4,8	4,8	5,1	5,2	5,4	5,6	5,8	6,0	6,2	6,3	6,3
<b>Finlândia</b>	..	106,3	111,1	118,1	125,1	131,1	136,2	145,1	152,1	158,9	166,4
%	..	2,0	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,2
<b>França</b>	..	..	..	..	..	868,2	..	..	..	..	..
%	..	..	..	..	..	10,0	..	..	..	..	..
<b>Alemanha</b>	8	9	9	9	10	10	10	10	10	10	..
%	11,0	11,5	11,9	12,1	12,2	12,4	12,5	12,6	12,8	12,9	..
<b>Grécia</b>	..	..	..	..	..	..	..	122,9	..	..	..
%	..	..	..	..	..	..	..	10,3	..	..	..
<b>Hungria</b>	..	283,7	283,9	284,2	286,2	289,3	294,6	300,1	302,8	307,8	319,0
%	..	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	3,2
<b>Irlanda</b>	..	..	251,6	271,2	288,4	305,9	328,7	356,0	390,0	416,6	443,0
%	..	..	6,9	7,4	7,8	8,2	8,7	9,3	10,0	10,5	11,0
<b>Itália</b>	..	..	..	..	..	..	..	446,7	..	..	..
%	..	..	..	..	..	..	..	2,5	..	..	..
<b>Luxemb.</b>	123,6	127,7	130,9	134,1	137,5	141,9	145,0	144,8	147,0	148,5	149,6
%	30,4	30,9	31,5	31,9	32,2	32,8	33,2	32,8	32,9	33,0	33,1

<b>Países</b>	..	1 407,1	1 433,6	1 469,0	1 513,9	1 556,3	1 615,4	1 674,6	1 714,2	1 731,8	1 736,1
<b>Baixos %</b>	..	9,1	9,2	9,4	9,6	9,8	10,1	10,4	10,6	10,7	10,6
<b>Polônia</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	776,2	..	..
<b>%</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	1,6	..	..
<b>Portugal</b>	..	533,6	529,2	523,4	516,5	518,8	522,6	651,5	699,0	704,6	704,4
<b>%</b>	..	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1	5,1	6,3	6,7	6,7	6,7
<b>Eslováquia</b>	..	..	..	..	..	..	..	119,1	..	..	207,6
<b>%</b>	..	..	..	..	..	..	..	2,5	..	..	3,9
<b>Espanha</b>	..	..	..	..	..	..	..	172,2	..	..	..
<b>%</b>	..	..	..	..	..	..	..	5,3	..	..	..
<b>Suécia</b>	..	936,0	943,8	954,2	968,7	981,6	003,8	028,0	053,5	078,1	100,3
<b>%</b>	..	10,5	10,7	10,8	11,0	11,8	11,3	11,5	11,8	12,0	12,2
<b>Reino Unido</b>	3 940,4	4 030,7	4 131,9	4 222,4	4 335,1	4 486,9	4 666,9	4 865,6	5 075,6	5 290,2	5 552,7
<b>%</b>	6,8	6,9	7,1	7,2	7,4	7,6	7,9	8,2	8,6	8,9	9,3

Fonte: OECD, 2006.

Obs.: Os dados se referem a residentes estrangeiros. No entanto, é preciso considerar as variações nessa definição, já que alguns países incluem cidadãos que tenham conservado a nacionalidade de seu país de origem, assim como indivíduos que tenham nascido em sua sociedade, mas não são nacionais. Além disso, há que se considerar a dificuldade em detectar os estrangeiros ilegais.

# Livros Grátis

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

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)