

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.¹

¹ 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 portuguesas 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.