

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 desafiar 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.¹ 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.² A

¹Nações 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).

² 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).³

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.

³ 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 resalta 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).⁴

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.⁵ 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.⁶ Na verdade, há muitas diferenças

⁴ 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).

⁵ 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)

⁶ 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 Européia 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 européias.

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.⁷ 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

⁷ 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).⁸

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.⁹ Se os pobres atualmente têm menos opções de migração

⁸ 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).

⁹ 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 consequências 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 compromisso internacionais tais como a integração européia (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 & Tinguay, 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.¹⁰ 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).

¹⁰ 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 enfocar a própria sociedade como fonte de insegurança (Buzan, 1993).¹¹ 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

¹¹ 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).¹² 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).

¹² 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 enfocar 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.¹³ 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

¹³ 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.¹⁴ 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

¹⁴ 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.¹⁵ Como salienta Geddes, a migração internacional em suas várias

¹⁵ 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 Européia (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 européia

Se, em um primeiro nível, as diferenças de identidade entre os nacionais dos Estados membros da União Européia 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 européia 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-européia, 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 Européia 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 Européia 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).¹⁶ 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.¹⁷ Nessa entidade

¹⁶ 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.

¹⁷ É preciso aqui esclarecer as consequências 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.¹⁸ 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).

¹⁸ 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.¹⁹ 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).²⁰ Gradualmente, o espaço Schengen foi se estendendo aos outros países-membros da União Européia, além de dois países associados – a Islândia e a Noruega.²¹ As únicas exceções seriam o Reino Unido e

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.²²

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.²³ 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

²² 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.

²³ 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 possibilidade 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 Européia 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 Européia. 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 Européia 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 Européia” (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.²⁴ 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

²⁴A 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).²⁵ 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.²⁶ 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).²⁷ 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

²⁵ 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).

²⁶ 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.

²⁷ 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.²⁸ 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-

²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ 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

²⁹ 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).

³⁰ 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 constrange 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).³¹

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

³¹ 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 autorização³² – 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 européia, na medida em que o desenvolvimento de uma “comunidade européia” 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 européia

Em paralelo às decisões dos Estados membros relacionadas às suas políticas migratórias, a consolidação da União Européia levou à criação da cidadania européia. 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 européia sem harmonizar o direito de nacionalidade entre os Estados-membros (Weil &

³² 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 deles 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 construirem 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).³³

³³ 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 reconstróem 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 européia para os nacionais tem deslanchado um processo de decisão multi-level, o processo de decisão em torno da cidadania européia para nacionais de não-membros da União tem sido dominado pela tomada de decisão intergovernamental e centrada no Estado.³⁴ 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.³⁵

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 européia 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 européia “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 européia que transcenda as fronteiras nacionais, gerando respostas divergentes dos grupos sociais em relação à atuação de uma cidadania européia 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.

³⁴ A extensão dos direitos de uma cidadania européia para os nacionais de terceiros países na União Européia não foi incluída na nova categoria de cidadania. Mas, desde a sua concepção, alguns políticos e comentaristas têm pedido a extensão da cidadania européia 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 européia para não-nacionais (Feldblum, 1998:253).

³⁵ 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.³⁶ 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,

³⁶ 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”.³⁷ Conjuntamente com outras convenções multilaterais sobre a

³⁷ 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.³⁸ 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.

³⁸ 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 comprometimentos 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.³⁹ 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

³⁹ 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 reconstroem 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 européia torna-se um quadro de referência necessário (Withol de Wenden & Tinguay, 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 européia. 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.