

## 5

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

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

Constantin Cavafy

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### 5.1.1 A convergência das leis de nacionalidade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

### 5.1.2

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## 5.2

### Discursos e interações no âmbito da União Européia

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

---

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

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

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

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

---

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

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

### 5.2.1

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Tanto a França como a Alemanha e o Reino Unido encontraram, assim, na União Europeia uma esfera para debater e legitimar políticas que seriam de difícil aceitação caso seu debate permanecesse apenas no nível doméstico. A influência desses países – inclusive por meio de uma ação comum – nas questões relacionadas à imigração pode ser verificada por meio das discussões que antecederam o Conselho de Tampere, em 1999, voltado justamente para as questões de “liberdade, segurança e justiça”. Apesar das pressões das organizações governamentais em enfatizar mais a questão da liberdade e da justiça, foi o outro vértice do triângulo – a segurança – que recebeu maior atenção. Em julho de 1999, o Reino Unido apresentou um “Prospecto para o Conselho Europeu Especial de Tampere”, que delimitava as contribuições que o Reino

---

vigorar após cinco anos da entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, só pudesse ocorrer, de fato, com o voto unânime dos Estados membros (Koslowsky, 2000: 165).

Unido pretendia trazer para o encontro. Embora ele reconhecesse que a imigração e o asilo deveriam receber uma atenção particular, a sua ênfase foi no reconhecimento mútuo das decisões, no acesso dos cidadãos à justiça, e na prevenção e no combate ao crime. O relatório afirmava que deveria haver benefícios tangentes para os cidadãos que não prejudicassem o acesso às liberdades civis, mas que a responsabilidade dos Estados, nesse sentido, permanecia um grande problema.

Em setembro desse mesmo ano, em Turku, na Finlândia, uma reunião informal dos ministros europeus da Justiça e Assuntos internos foi marcada pela apresentação de um documento elaborado pela França e pela Alemanha, que definia as grandes linhas de uma política comum de asilo e imigração, e acordava a elaboração de um sistema unificado de asilo. O destaque foi dado ao combate à imigração ilegal e às organizações ilegais que ajudassem na entrada desses clandestinos. No mês seguinte, em Luxemburgo, em outra preparação do encontro de Tampere, uma reunião dos ministros europeus de Justiça e Assuntos Internos recebeu uma proposta conjunta da França, da Alemanha e do Reino Unido sobre uma política de imigração, que rejeitava tanto a proibição da imigração como a liberdade total de instalação, procurando definir uma política de co-desenvolvimento com os países de origem dos imigrantes. Principalmente no que concernia à integração dos imigrantes, os três países enfatizavam que os estrangeiros de terceiros países que estivessem em situação legal durante um longo período deveriam adquirir a nacionalidade do Estado de residência. No entanto, a nota divulgada pelos três Estados também afirmava (citada por Bunyan, 2003: 4-5):

Germany, the UK and France emphasise that foreigners have responsibilities as well as rights and that they have in particular the obligation to respect and to share the laws which exist in Europe both in private life (personal rights) and in social life. In this regard common procedures for withdrawal of residence permits and for expulsion, where there is a threat to public order and security, should be sought by the European Union.

A posição assumida pelo Reino Unido durante a reunião de Tampere, em especial, reflete a sua resistência em engajar num processo de supranacionalização das questões migratórias, mas em uma ênfase em utilizar a União Européia como uma instância para um efetivo controle daqueles fluxos considerados indesejáveis. Contra a formação de um espaço judicial único, o Reino Unido se posicionava por

uma fundamentação promovida pela União - denominada “Eurowarrants” – que poderia levar à prisão de qualquer nacional ou suspeito de um Estado membro. Além disso, uma vez que os procedimentos utilizados pelos tribunais do Reino Unido para classificar os refugiados, vítimas de perseguições não-estatais, eram bem diferentes daqueles utilizados pelos demais Estados-membros, o ministro do interior britânico Jack Straw – diga-se de passagem, presente em uma reunião que não deveria contar com a presença desses ministros, apenas com a dos chefes de Estados e dos ministros das relações exteriores – ressaltou que as cortes britânicas partiam de uma ampla definição, quando ele preferia optar por uma outra bem mais restrita (Bunyan, 2003: 5-6).

### 5.2.2

#### **Política de integração: a tolerância da dupla cidadania**

Mas, se na participação de encontros como Tampere esses países atuam de forma a criar uma lógica de exclusão em relação aos imigrantes de terceiros países no nível da União Européia, sem abrir mão das prioridades colocadas pelas políticas domésticas, a questão da integração das comunidades imigrantes já existentes revela como os valores socializados no nível europeu têm levado mesmo aos Estados mais restritivos – como a Alemanha – a rever os discursos que propõem uma maior participação desses indivíduos como membros de sua comunidade política. De fato, como já frisado, tanto a Alemanha como a França e o Reino Unido reconheceram na reunião de Tampere que as leis de nacionalidade constituem a melhor oportunidade para garantir direitos aos imigrantes de terceiros países (Geddes, 2003: 98). Aparentemente, essa posição parece se traduzir em mera retórica, uma vez que um exame das condições de naturalização dos imigrantes de primeira geração nesses países mostra o desenvolvimento, como sublinham Weil e Hansen, de dois aspectos - o desaparecimento de direitos específicos para os membros das ex-colônias e a restrição do *jus soli* - como formas de evitar que as limitações impostas pelas políticas migratórias fossem dribladas (Weil & Hansen, 1999: 13). No entanto, é preciso considerar que junto a esses mecanismos de controle dos grupos de imigrantes, um outro aparece como desarticulador das regras de exclusão entre esses Estados: a tolerância à dupla cidadania. Não é somente a sua admissão nas leis que remete a uma mudança nos

valores desses Estados, mas também toda a discussão suscitada no âmbito da União Européia sobre integração dos imigrantes que possuem uma cidadania no papel, mas que não são considerados cidadãos de fato.<sup>42</sup>

A França há muito não reprime a prática da dupla cidadania e, nesse sentido, podemos considerá-la como uma precursora frente a essa forma de integração em relação a outros países europeus. Se formalmente, o Estado francês reafirma a posição que se deve pertencer apenas a uma nacionalidade, na prática ele aceita, assim como o Reino Unido, a conservação da antiga nacionalidade pela pessoa que adquire a nacionalidade francesa. A posição da França em relação à dupla cidadania foi elaborada, primeiramente, como reação à lei de nacionalidade alemã de 1913, que permite aos alemães naturalizados conservar a nacionalidade de origem. Nesse momento, o Estado francês optou por não evitar em conceder a nacionalidade francesa aos filhos de imigrantes mesmo que os demais Estados fizessem com que eles conservassem a nacionalidade de seus pais. Mesmo durante a Primeira Guerra, o parlamento se recusou a não conceder a nacionalidade francesa aos naturalizados de origem inimiga, negando o pretexto que eles teriam conservado sua nacionalidade de origem. Já em 1927, o Estado francês optou por uma política de naturalização massiva, sem se preocupar se o indivíduo conservava ou não a sua nacionalidade de origem. Assim, desde esse período a França tem aceitado a dupla cidadania, sem exigir aos naturalizados a renúncia de outra nacionalidade (Weil, 2002: 256-257). Por outro lado, a aquisição da dupla cidadania por parte de um nacional francês sofreu sérias restrições. Com o Código Civil de 1804 um francês tinha garantido o direito de se instalar no país estrangeiro sem correr o risco de perder sua nacionalidade. Entretanto, caso ele se naturalizasse, aí sim ele perderia a nacionalidade francesa. Em 1809, o direito de naturalizar-se foi suspenso, uma vez que Napoleão ordenou o retorno de todos os franceses, inclusive os naturalizados em outro país, para guerrear pela França. Somente com a permissão do imperador um indivíduo poderia vir a se naturalizar

---

<sup>42</sup> No que diz respeito aos direitos políticos, os cidadãos são colocados em um nível de igualdade genérica. Mas, como salienta O'Donnell, ao tratar com burocracias estatais, os indivíduos, sejam ou não cidadãos, estão colocados em situação de profunda desigualdade de fato. Muitas vezes os indivíduos têm que enfrentar burocracias que atuam a partir de regras formais e informais que nem sempre são transparentes, nem facilmente compreensíveis, cujas decisões afetam as suas vidas diretamente. Dentro desse quadro, ainda que a tendência a negar o acesso ao direito de cidadania seja inerente às relações de poder hierárquicas, ela se agrava nas situações de pobreza e desigualdade (O'Donnell, 2004: 40).

cidadão de um outro país. A aliança perpétua à nação francesa foi, assim, instaurada e permaneceu em vigor até 1889.

Em 1954, todo homem com menos de 50 anos que fosse naturalizado em outro país perdia a nacionalidade francesa caso não tivesse uma autorização do governo francês. Porém, os motivos não eram mais o serviço militar, mas uma forma de manter viva a cultura, mesmo no exterior. Ainda que muitos homens conseguissem manter a nacionalidade sem pedir a autorização ao governo, as mulheres não tinham a mesma opção, pois perdiam a nacionalidade francesa se adquirissem uma nacionalidade estrangeira. Essa desigualdade só termina, como visto, em 1973, com a lei que estabelece a igualdade entre homens e mulheres. A partir dessa data, nenhum dos dois – nem o homem, nem a mulher – deixam de possuir a nacionalidade francesa caso adquiram uma outra voluntariamente, a não ser que o queiram (Weil, 2002: 258), o que aumenta a incidência da dupla cidadania.

Mas, se a tolerância à dupla cidadania teve lugar na França antes mesmo do processo de integração, o grande desafio colocado à sociedade francesa está, como vimos, em tornar esses duplos cidadãos em cidadãos de fato. De certa forma, o exemplo francês demonstra que o acesso a uma dupla cidadania não é suficiente para integrar a população de imigrantes de primeira e segunda gerações. Não por acaso, o governo adotou em junho de 2000 as diretrizes do artigo 13 do Tratado de Amsterdã, que lida com a questão da discriminação baseada na raça, etnicidade e religião. O que é significativo aqui é que a França aceitou na legislação da União pontos que se aproximavam mais de uma política de imigração inglesa. A legislação européia, assim, pode ainda auxiliar a sociedade francesa a lidar com a diversidade adaptando-a a sua realidade.

Se o caso francês, no entanto, parece demonstrar que a dupla cidadania há muito não apresenta uma ameaça, a Alemanha tem sido mais reticente em aceitar essa ligação a dois Estados. Como vimos, a Alemanha se tornou um país de imigração permanente nos anos 70, mas com a reunificação a questão de integração dos imigrantes começou a ganhar lugar no debate político. Para se entender a preponderância do *jus sanguinis* no direito alemão, deve-se considerar a sua relação com os *Aussiedler* durante a Guerra Fria como determinante para manter a relação com os considerados nacionais, mas que residiam em outro país. Ainda que a dupla cidadania não fosse encorajada, na prática ela estava se

tornando cada vez mais comum. Isso fez com que a imagem de uma identidade nacional étnica fosse substituída pela ênfase em uma comunidade de contribuintes, que participassem efetivamente como cidadãos economicamente ativos naquela sociedade (Geddes, 2003: 90). Tendo em vista esse fluxo de *Aussiedler*, a lei de 1991 passou a permitir a dupla cidadania nos casos de naturalização simplificada, mas somente em casos especiais. Estes envolviam os indivíduos cujo país de origem não admitisse a renúncia da nacionalidade ou quando a renúncia dessa fosse por ele recusada. Nos casos em que o país de origem associasse a renúncia da cidadania ao abandono da cidadania nacional, essa poderia vir a ser mantida, dependendo do poder discricionário das autoridades competentes (Green, 1999: 40).<sup>43</sup>

As dificuldades encontradas para se desenvolver uma lei de nacionalidade mais aberta aos imigrantes têm base na questão de que, desde 1989, as estratégias dominantes na Alemanha tem sido crescentemente dispersas, uma vez que uma grande gama de atores contribuindo para a emergência geral de estratégias de cidadania no país têm sido guiados por preocupações e interesses variados, freqüentemente em competição (Feldblum, 1998: 246-249). Dentro desse quadro, as competências da política social e do trabalho no nível da União também podem afetar os contextos domésticos. Nesse caso, a Alemanha tem hesitado em uma maior abertura à naturalização porque tem se tornado difícil conciliar os benefícios do Estado de bem-estar com os compromissos do processo de integração, inclusive por meio da livre circulação de trabalhadores comunitários, especialmente aqueles provenientes de países com um menor desenvolvimento econômico – como Portugal – que procuram na economia alemã melhores oportunidades no mercado de trabalho. Conforme, no entanto, a Alemanha procura conceitos para informar suas políticas migratórias, a União Européia tem se tornado uma fonte poderosa de recursos legais e simbólicos (Geddes, 2003: 98).

Dessa forma, a partir da década de 90, a Alemanha também passou a adotar uma combinação do *jus soli* e do *jus sanguinis*, condizente com a realidade de uma Alemanha unificada e receptora de um grande número de imigrantes. Mas

---

<sup>43</sup> Uma exceção a essa lei foi feita por um acordo assinado entre a Alemanha e Irã em 1929, onde cada um dos Estados dispõe do direito de veto caso o cidadão do outro Estado entre com pedido de naturalização (Green, 1999: 40).

foi somente em 2000, com a última alteração da sua lei de nacionalidade, que ela passou a admitir a dupla cidadania para os indivíduos até os 23 anos de idade, quando então deveria ser feita uma escolha entre uma das nacionalidades. Em outros casos – se um alemão opta por se naturalizar em outro país, por exemplo –, a dupla cidadania continua não sendo permitida. No caso desse país, facilitar a naturalização foi considerado, parcialmente, uma compensação para os trabalhadores imigrantes e as famílias há muito estabelecidas na sua sociedade, em particular aquelas originárias na Turquia, que se tornaram muitas vezes alvo de discriminação. Essas medidas estão diretamente ligadas ao processo de integração, principalmente pela dissolução de uma imagem de uma nação étnica marcada pelo passado nazista. Abrir as portas para a cidadania alemã também foi uma compensação pelo apoio político para duros fechamentos na fronteira no âmbito da União.

No entanto, o acesso formal à cidadania não garantiu, também no caso alemão, uma inclusão efetiva.<sup>44</sup> Ainda que o mercado de trabalho e a política do Estado de bem-estar tenham papel fundamental para a integração dos imigrantes – voltando aqui à classificação marshaliana de cidadania – o relativamente baixo nível sócio-econômico e de mobilidade social permite contestar em que medida os imigrantes de terceiros países que têm acesso à nacionalidade alemã participam plenamente dessa sociedade de destino.<sup>45</sup> Esse caso atinge diretamente à população turca – que constitui o maior número de imigrantes não-comunitários – e que têm recebido dos partidos políticos a denominação de “não-alemães”, “compatriotas estrangeiros” e “turcos com um passaporte alemão”. O desejo de separar o eleitor com base na nacionalidade – já que os partidos políticos vêm na dupla cidadania um potencial eleitoral importante – demonstra, segundo

---

<sup>44</sup> Segundo o Serviço Federal de Estatística alemão, em 2005 existiam na Alemanha 6 milhões e 800 mil estrangeiros dos quais 1 milhão e 400 mil nascidos no território alemão (<http://migration.ucdavis.edu/>, abril de 2006).

<sup>45</sup> Os partidos políticos alemães têm debatido de forma contundente desde a década de 90 a possibilidade de uma reforma na lei de nacionalidade que pudesse incluir o *jus soli* garantindo, assim, a cidadania aos filhos de imigrantes. Além disso, uma tentativa por alguns *Laänders* de garantir o direito de voto para estrangeiros falhou devido a uma decisão da Corte Constitucional Federal em declarar essa tentativa inconstitucional. A Corte atestou que o conceito de cidadania, tal qual empregado na Lei Fundamental não admitia a separação da cidadania política da nacionalidade (Hailbronner, 2002: 122; Kastoryano, 2002: 163). Entretanto, o Tratado de Maastricht desautorizou essa decisão ao outorgar aos cidadãos dos Estados membros residente em outro Estado membro o voto nas eleições locais (Benhabib, 2004: 132-133). Seguindo esse caminho, a Alemanha também se opôs a qualquer possibilidade de uma cidadania européia além

Kastoryano, a dificuldade encontrada pela opinião pública e pelos grupos políticos em aceitar os “estrangeiros” como partes constituintes da nação alemã (Kastoryano, 2002: 171). Entretanto, é preciso ressaltar que os líderes das organizações turcas têm encontrado no âmbito europeu, principalmente no Conselho da Europa, com sua ênfase na defesa de minorias, um lugar para reivindicar suas demandas como minorias étnicas, principalmente no que diz respeito à adoção de sua língua e seu ensino nas escolas públicas. Assim, quando o Estado alemão tenta legitimar sua política étnica, os turcos recorrem reivindicando sua categoria de minoria étnica. Dessa forma, os turcos procuram proteger seus interesses por meio de um lobby tanto na Alemanha como nas instituições supranacionais européias (Kastoryano, 2002: 166).

Já o Reino Unido, no que concerne à dupla cidadania, tem assumido uma postura liberal, pois nenhum esforço tem sido feito para desencorajar a dupla ou mesmo pluri cidadania. O fato de a dupla cidadania não representar nenhum problema para os britânicos está ligado, como vimos, a uma identidade fundada até 1948 na idéia de aliança à Coroa e ao fato dela poder ser vista como um incentivo à integração dos imigrantes na sociedade britânica, tão permeada por questões de como promover positivamente as relações raciais. Não há, desse modo, nenhum limite para a dupla cidadania segundo a legislação britânica. Os indivíduos que requerem a cidadania britânica não são obrigados a renunciar à nacionalidade anterior, e de forma alguma o governo incita uma renúncia.<sup>46</sup> A principal implicação da dupla cidadania, para os britânicos, está na proteção diplomática. Mas mesmo nesse caso, o governo do Reino Unido apenas estipula que ele deve fornecer a proteção a todos seus nacionais, salvo quando ele esteja no seu outro país de nacionalidade (Hansen, 2002: 180).

As questões de segurança, entretanto, fazem uma distinção entre o duplo cidadão por nascimento e o duplo cidadão por naturalização. O duplo cidadão por nascimento jamais perde a nacionalidade britânica, mesmo se tiver cometido uma traição ao Estado, o mesmo não podendo ser dito sobre o duplo cidadão por naturalização, podendo a perda da nacionalidade ser decidida por um comitê

---

do que foi estabelecido em Maastricht. Eis porque a naturalização foi defendida por esse país como a melhor forma para a integração.

<sup>46</sup> Vale ressaltar que o governo britânico não auxilia outros Estados a evitarem a dupla cidadania. Ele não informa aos outros Estados se seus cidadãos adquirem a nacionalidade britânica. Caso um

apontado pelo governo. A questão aqui, portanto, não é a dupla cidadania em si, mas o que envolve a naturalização. A admissão da dupla cidadania não significa que não exista um conjunto de idéias e valores atrelados aos direitos e deveres de um membro na sociedade britânica. O que isso quer dizer é que esses valores não são diretamente relacionados à posse de um passaporte e, desse modo, a posse de outros passaportes não inibe a presença desses valores. Se estes são violados, o problema não está na dupla cidadania, mas na política de integração (Hansen, 2002: 187).

Entretanto, o governo parece estar revendo essa prerrogativa em relação à dupla cidadania, uma vez que o Nationality, Immigration and Asylum Act de 2002 passou a permitir que um indivíduo pudesse perder a sua cidadania se a Secretaria do Estado entendesse que ele foi responsável por atos seriamente prejudiciais aos interesses vitais do Reino Unido. Essa medida visa justamente a atingir duplos cidadãos, pois nesse caso a pessoa não se tornaria uma apátrida. Tendo em vista as questões de segurança adotadas após o atentado de 11 de setembro, percebe-se, assim, uma ironia na construção de uma política migratória comum na União. No que diz respeito às questões de integração dos imigrantes, inicialmente a proximidade com a política norte-americana distanciou o Reino Unido das discussões do processo de integração, pois os ingleses se consideravam mais avançados no desenvolvimento de políticas anti-discriminatórias, com um foco na legislação focada para questões do trabalho e na atuação da Comissão para Igualdade Racial como supervisora dos compromissos assumidos. O foco sobre as políticas anti-discriminação do governo britânico, no entanto, passou a coincidir com as preocupações da União em combater o racismo e a xenofobia a partir de 1997. O quadro político adotado pela Comissão Européia se inspirou em grande parte no *lobby* de grupos em favor da imigração atuando no âmbito da União, os quais sofreram grande influência das idéias desenvolvidas no Reino Unido sobre discriminação direta e indireta (Geddes, 2003: 49). Entretanto, agora parece ser o Reino Unido que hesita sobre seu modelo de integração, questionando em que medida a preservação da autonomia dos grupos étnicos dentro da sociedade britânica pode ter possibilitado a disseminação de valores associados a atos terroristas, principalmente no que concerne aos muçulmanos.

---

Estado venha a lhe pedir tal informação, esta só é repassada caso o naturalizado dê o seu consentimento (Hansen, 2002: 182).

### 5.3 Considerações finais

No ano de 2005 a França foi confrontada com uma série de ataques por meio de veículos incendiados, danos a estabelecimentos comerciais, escolas e sedes de instituições públicas, uma grande parte perpetrada por imigrantes de segunda e terceira gerações que reagiam ao espancamento a dois jovens por policiais nos subúrbios (*banlieues*) de Paris. Imediatamente seguiu-se um debate acerca da inserção desses jovens no mercado de trabalho, onde, apesar de serem cidadãos franceses, muitos são discriminados por sua origem africana e árabe e terminam por permanecer desempregados. Na Alemanha, o julgamento de três jovens turcos acusados de assassinar a própria irmã, também em 2005, por uma “questão de honra” – após ter se casado forçosamente com um primo na Turquia, ela o deixou e retornou à Berlim, onde voltou a estudar - resultou em uma discussão na sociedade alemã acerca da integração dos estrangeiros e da situação das mulheres alemãs no país. O país, nesse momento, já se encontrava imerso no temor pelo fato de que alguns dos terroristas responsáveis pelos atentados de 11 de setembro terem sido recrutados justamente na Alemanha.<sup>47</sup>

Envolvido diretamente no combate ao terrorismo, o Reino Unido vem assumindo cada vez mais abertamente o caráter restritivo de sua política migratória. Diferentemente do ataque de 11 de setembro ocorrido nos Estados Unidos, os atentados à bomba no sistema de transporte em Londres, em 7 de julho de 2005, não foram executados por estrangeiros, mas por cidadãos. O problema é que muitos deles fazem parte de comunidade de imigrantes de origem muçulmana. A maioria dos envolvidos era formada por indivíduos naturalizados que chegaram ao Reino Unido como demandantes de asilo. E, mais uma vez, o fato de que eles eram muçulmanos chamou a atenção para a questão da integração socioeconômica e cultural dessas comunidades.

---

<sup>47</sup> Em seu estudo sobre a posição da opinião pública em relação aos imigrantes, Gallya Lahav salienta que ainda que 80% dos europeus tenham expressado que a presença de pessoas de outras nações não era algo especialmente problemático, em 1993 a maioria dos europeus – 54% - considerava a imigração como um grande problema. No entanto, é preciso levar em consideração as variações nacionais em relação a essa última afirmação. Assim, as pesquisas de opinião revelam que o sentimento de que os imigrantes constituem um grande problema era algo mais pronunciado em países como a Alemanha e a França, em contraste com menos de 50% dos entrevistados de países como a Espanha, Finlândia, Portugal e Irlanda (Lahav, 2004: 81-82).

Infelizmente, a questão da integração dos imigrantes, como é tratada pela mídia e pelas elites políticas, só ganha amplitude quando surge diretamente relacionada a um fato que demonstre os limites dessas sociedades democráticas ao conviver com a diferença. Porém, ao mesmo tempo, eles são o retrato dos problemas enfrentados pelas minorias étnicas e sua participação como membros dessa sociedade. A esses problemas os três Estados aqui estudados – somados a Portugal –, como vimos, têm voluntariamente dado como solução a restrição aos fluxos de imigrantes de terceiros países, contando para isso com uma crescente vigilância de suas fronteiras. Mesmo o Reino Unido, que não participa do espaço Schengen, tem atuado como colaborador nesse processo. Assim, a despeito dos cépticos, que não visualizam mudança alguma após o processo de integração, uma política comum, voltada para a restrição da migração não está reforçando a soberania dos Estados ao participar da criação de normas no âmbito da União Européia. Ela demonstra apenas como determinados Estados têm influenciado na construção das percepções em comum sobre os imigrantes e sobre a forma de incluí-los (ou excluí-los) do espaço da União.

É possível reconhecer, assim, que as relações de poder exploradas nesse capítulo não estão vinculadas à coerção estabelecida, mas como os significados e valores criados a partir do processo de integração do Estado agem para direcionar políticas que, isoladas, talvez caminhassem em outro sentido. As escolhas efetuadas pela França, Alemanha e Reino Unido têm sido pontuais, econômicas, políticas, seletivas, em favor dos trabalhadores altamente qualificados onde a falta de mão-de-obra pede por um recrutamento urgente. Sentindo-se ameaçados em seus sistemas econômicos, sociais e culturais, esses países viram as costas ao seu passado colonial, deixando claro o tratamento de antigos cidadãos como estrangeiros. E reproduzem nos debates sobre uma cidadania européia, essa lógica de exclusão. Encontram-se, no entanto, face a um importante dilema colocado pela globalização. Eles negam os imigrantes, por seus problemas culturais e políticos, porém, ao mesmo tempo, necessitam deles. Assim como no poema do grego Constatin Cavafy (escrito no século XIX), a Europa teme os “bárbaros”, mas não pode deles prescindir – seja porque precisa de sua mão-de-obra ou porque somente os imigrantes podem trazer a redenção para o desafio democrático de conviver igualmente com a alteridade. Como enfatiza Zygmunt Bauman, na prática do europeísmo, o esforço perpétuo de separar, expelir e expulsar é

constantemente frustrado pela atração, admissão e assimilação do “externo” (Bauman, 2004).

As mudanças nas leis de nacionalidade desses países rumo a uma convergência na União Européia, nesse sentido, permitem verificar que o *demos* pode mudar sua autodefinição, alterando os critérios de cidadania. Ao admitirem uma facilitação da naturalização e a permissão da dupla cidadania, esses Estados demonstram como as leis de nacionalidade reconhecem o poder do soberano democrático para alterar sua identidade política, de forma a se acomodar a uma composição cambiante da população. Desse modo, a linha que separa os cidadãos dos estrangeiros pode ser renegociada pelos próprios cidadãos. Essa realidade se aplica mesmo à Alemanha que, embora tenha associado a sua idéia de cidadania a uma comunidade étnica, teve que se adequar à norma de conceder o direito de voto local para os cidadãos comunitários da União Européia, assim como passou a favorecer a integração dos estrangeiros pela naturalização (Benhabib, 2004: 146-148).

Os exemplos da França e do Reino Unido, por sua vez, denotam que os efeitos da descolonização se inscrevem menos dentro da relação entre nacionalidade e cidadania do que na própria lei de nacionalidade (Bertossi, 2001: 153). De fato, como países com uma história de colonização, eles conservam ligações especiais com suas antigas colônias, mas de maneira diferente de Portugal que, como vimos, buscou defender uma identidade e um posicionamento bem mais específico, ligado em grande parte ao lusotropicalismo (Dupraz & Vieira, 1999: 45). Segundo Baganha, a forma como essas democracias vão controlar e regular os fluxos migratórios atuará diretamente sobre a evolução dos movimentos migratórios internacionais. Nesse sentido, pode-se visualizar “uma crescente regionalização das pressões migratórias de cada ‘Sul’ para o seu particular ‘Norte’”, onde irão prevalecer não só as proximidades geográficas, mas ligações político-econômicas, onde o passado colonial tem importante fração na formação das redes migratórias (Baganha, 2002: 140-141), como demonstra a incidência dos duplos cidadãos, frutos desses laços históricos.

Uma vez que esses Estados têm encontrado na União Européia uma fonte de legitimidade para a adoção de políticas migratórias mais restritivas, mas também têm modificado os valores presentes em suas leis de nacionalidade por meio dessa interação, o resultado do cruzamento entre essas políticas de imigração

e de integração só pode ser um recrudescimento para aqueles países como Portugal, que facilitam o acesso à cidadania aos nacionais de terceiros países provenientes de suas ex-colônias. Enquanto a existência de uma política comum de migração e os limites da cidadania européia frente à nacionalidade dos Estados membros são debatidos entre acadêmicos, as ações de Estados como Portugal para se conformar às normas da União Européia constituem a expressão de como a União Européia tem produzido novos significados sobre a cidadania e a imigração. Esses valores e identidades têm sido mais reforçados pela Europa em busca de segurança, produzidos pelos países mais confrontados por esses fluxos migratórios, mas, ao mesmo tempo, abrem espaço para que os direitos humanos confirmem legitimidade às decisões que facilitem a convivência com os imigrantes não-nacionais já estabelecidos nos Estados membros.