



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

**IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL E CIDADANIA: O PROBLEMA DA  
AUSÊNCIA DE CIDADANIA POLÍTICA PARA OS IMIGRANTES**

Raquel Peixoto do Amaral Camargo

João Pessoa-PB

2012

**RAQUEL PEIXOTO DO AMARAL CAMARGO**

**IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL E CIDADANIA: O PROBLEMA DA  
AUSÊNCIA DE CIDADANIA POLÍTICA PARA OS IMIGRANTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Paraíba, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas.

**Área de Concentração:** Direitos Humanos

**Orientadora:** Profa. Dra. Renata Ribeiro Rolim

**JOÃO PESSOA-PB**

**2012**

C172i Camargo, Raquel Peixoto do Amaral.  
Imigração internacional e cidadania: o problema da ausência de cidadania política para os imigrantes/ Raquel Peixoto do Amaral Camargo.- - João Pessoa: [s.n.], 2012.  
120f.  
Orientadora: Renata Ribeiro Rolim.  
Dissertação (Mestrado)-UFPB/CCJ.

1. Direitos humanos. 2. Imigrantes internacionais. 3. Cidadania. 4. Nacionalidade. 5. Imigração-Brasil.

UFPB/BC

CDU: 342.7(043)

**RAQUEL PEIXOTO DO AMARAL CAMARGO**

**IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL E CIDADANIA: O PROBLEMA DA  
AUSÊNCIA DE CIDADANIA POLÍTICA PARA OS IMIGRANTES**

João Pessoa, 16 de março de 2012

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Renata Ribeiro Rolim

**Orientadora**

---

Profa. Dra. Tâmara Maria de Oliveira

**Membro Externo - UFS**

---

Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto

**Membro Interno**

À Taminha, com gratidão.

## AGRADECIMENTOS

Chego ao fim desta dissertação me sentindo mais devedora que autora, o que de forma alguma me entristece, ao contrário, muito me alegra. Assumo, de antemão, os eventuais erros, que com certeza não serão poucos. Estes não partilharei, por serem de minha inteira responsabilidade e autoria. Já os possíveis acertos, partilho-os todos, com as pessoas que se seguem:

Aos colegas do mestrado, sobretudo aqueles que, por afinidades eletivas ou pelos imponderáveis da vida, eu tive o prazer de estar mais próxima (ao núcleo duro dos direitos humanos!);

Aos colegas de graduação – Dai, Natália, Ingrid, Prica, Bruno, Fofinho e Rafaboy – com os quais continuo partilhando os bons momentos da vida e também os momentos difíceis, afinal, diz-se, os amigos são mesmo para essas coisas;

Aos colegas da turma de teorias da democracia, com quem pude discutir questões cruciais para esta dissertação, em especial à Serge Katembera, pela ajuda e cumplicidade acadêmica;

Ao amigo e vizinho Berttoni Licarião, pelos filmes, livros e conversas, pela gostosa convivência e vizinhança; à Amanda Braga, pelos agradáveis dias de praia os quais me renderam a epígrafe desta dissertação;

A todos que trabalham, convivem e sentem na pele e na alma a imigração, em especial a Sônia Maria Nunes, Maria do Socorro Barbosa, Tatiana Waldman e Wilbert Rivas.

Aos amigos e colegas do Núcleo de Gênero (NEPGD) e ao núcleo em si, pois a ele devo os meus primeiros contatos com a temática de gênero;

Aos professores do Programa, pelo apoio e pelo empenho, sobretudo àqueles com quem tive o prazer de pagar disciplinas;

A minha orientadora, Renata Rolim, por toda atenção e pela forma democrática com que levou todo o processo de orientação, prezando sempre pelo respeito e pelo diálogo;

A minha avó, Delzuita Barreto Almeida, ao meu pai, Arildo Faraco do Amaral Camargo, ao meu irmão, Daniel Camargo e a minha tia querida, Maria Aluce, por existirem e estarem sempre comigo;

Ao meu avô (em memória), João Almeida Sobrinho, que até onde a vida permitiu, sempre acompanhou com carinho os momentos importantes de minha vida.

Agradeço, de forma especial:

A minha mãe, Carmen Lúcia Paes Barreto, por todo amor e cuidado que me possibilitaram as condições ideais para trabalhar, por ter acompanhado todas as fases de minha vida e por sempre me apoiar.

A Eduardo Rabenhorst, com muita gratidão, pelos momentos compartilhados, pela força e incentivo e por todo o aprendizado que levarei sempre comigo.

A Gilmara Medeiros, minha Gil, pelas conversas, pelos livros, pelos choros e risadas que tornam a minha vida mais feliz e mais vida.

A Ana Montoia, a mais querida das queridas, meu apoio e refúgio nos corredores da UFPB, pelos momentos de desabafos acadêmicos, por escutar minhas angústias e por toda dedicação e beleza que sempre traz consigo.

A Tâmara de Oliveira, pela amizade, pela força, pela ajuda, pelos emails, pela presença no momentos difíceis e por tudo aquilo que eu não seria capaz se mensurar.

A Luis Humberto, meu Lu, que, distraído, tanto me ensina sobre as coisas boas da vida e que me deu a paz e o fôlego necessário para concluir este trabalho.

Quando vim, se é que vim, de algum para outro lugar, o mundo girava, alheio à minha baça pessoa, e no seu giro entrevi que não se vai nem se volta de sítio algum a nenhum. Que carregamos as coisas, moldura da nossa vida, rígida cerca de arame, na mais anônima célula, e um chão, um riso, uma voz ressoam incessantemente em nossas fundas paredes.

(Drummond, Ilusão de migrante).

## RESUMO

A presente dissertação tem como principal objetivo a reflexão acerca do problema da ausência de cidadania para os imigrantes internacionais. A importância de pensar a cidadania para os imigrantes que se deslocam em um espaço internacional – ou transnacional – se justifica porque, desde o início da modernidade com a Revolução Francesa, foi através da cidadania que tomou forma a proteção dos direitos dos indivíduos. No tempo presente, alguns acontecimentos, como o fenômeno convencionalmente chamado de globalização e o aumento contínuo das imigrações internacionais, contribuíram para uma série de críticas e questionamentos ao tradicional conceito de cidadania. Todavia, a despeito de todas as modificações pelas quais vem passando este conceito, acredita-se que ainda é por meio dele que se pode garantir o próprio “direito a ter direitos”. No caso dos imigrantes internacionais, por via de regra, o deslocamento provoca a perda da nacionalidade, pois ao saírem de seus países de origem, deixam de pertencer a um Estado enquanto nacionais e passam a residir em outro na condição de estrangeiros. Neste trabalho, partir-se-á da hipótese segundo a qual esta perda da nacionalidade por parte dos imigrantes dificultaria o acesso destes mesmos à cidadania, sobretudo em sua dimensão política. Para refletir acerca deste problema, a presente dissertação está estruturada em quatro capítulos. Nos dois primeiros serão delimitados teoricamente o fenômeno da imigração internacional e a cidadania moderna, respectivamente. No terceiro capítulo serão identificadas algumas possibilidades de separação entre cidadania e nacionalidade buscando mostrar em que medida esta empreitada facilitaria o acesso dos imigrantes internacionais à cidadania. Por fim, o quarto capítulo verificará, a partir de alguns recortes espaciais e temporais, de que forma o problema da ausência de cidadania se apresenta no contexto brasileiro. Tanto no terceiro como no quarto capítulo, ao abordar a relação entre cidadania e nacionalidade, será levada em consideração a existência de uma dimensão cultural para além das dimensões política e jurídica da nacionalidade.

**Palavras-chave:** imigrações internacionais; cidadania; nacionalidade.

## RESUMÉ

Ce mémoire de fin de cours a pour principal objectif de réfléchir sur le problème de l'absence de citoyenneté pour les immigrants internationaux. Penser la citoyenneté pour les immigrants qui se déplacent dans un espace international – ou transnational – comme une donnée importante, se justifie pleinement. En effet, c'est à travers cette même citoyenneté que depuis le début de la modernité avec la Révolution Française, la protection des droits des individus s'est construite. De nos jours, quelques événements, à l'exemple du phénomène communément appelé mondialisation et de l'augmentation de l'immigration internationale, ont contribué à une série de critiques et d'interrogations par rapport au traditionnel concept de citoyenneté. Pourtant, malgré toutes les modifications par lesquelles ce même concept a dû passer, il reste toujours l'instrument à travers lequel on peut garantir le "droit à avoir des droits". Dans le cas des immigrants internationaux, le déplacement provoque généralement la perte de la nationalité: quand ces immigrants laissent derrière eux leurs pays d'origine, ils cessent d'appartenir à un État en tant que nationaux, pour devenir résidents dans un État où ils seront étrangers. Dans ce travail, nous allons partir de l'hypothèse selon laquelle cette perte de nationalité rend difficile l'accès à la citoyenneté, surtout dans sa dimension politique. Pour réfléchir à ce problème, ce travail de conclusion de cours est structuré en quatre chapitres. Les deux premiers chapitres seront dédiés respectivement à la délimitation théorique du phénomène de l'immigration internationale et à celle de la citoyenneté moderne. Dans le troisième chapitre, certaines possibilités de séparation entre les notions de citoyenneté et de nationalité seront exposées pour démontrer dans quelle mesure ces différenciations faciliteraient l'accès des immigrants internationaux à la citoyenneté. Enfin, le quatrième chapitre permettra de vérifier, à partir de quelques délimitations spatiales et temporelles, de quelle manière le problème de l'absence de citoyenneté se présente dans le contexte brésilien. Aussi bien dans le troisième que dans le quatrième chapitre, nous traiterons de la relation entre citoyenneté et nationalité en prenant en compte l'existence d'une dimension culturelle qui dépasse la dimension politique et juridique de la nationalité.

**Mots-clé:** immigrations internationales; citoyenneté; nationalité.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
<b>1 IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL, OU O PROBLEMA POLÍTICO DA IMIGRAÇÃO.....</b>	<b>17</b>
1.1 IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL.....	17
<b>1.1.1 A imigração internacional como objeto de estudo.....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.2 Transitoriedade.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1.3 Imigração laboral.....</b>	<b>21</b>
1.2 DIMENSÃO ECONÔMICA E DIMENSÃO POLÍTICA DA IMIGRAÇÃO...	22
1.3 O PROBLEMA POLÍTICO DA IMIGRAÇÃO: A AUSÊNCIA DE CIDADANIA PARA OS IMIGRANTES.....	23
1.4 O IMIGRANTE E O ESTRANGEIRO.....	26
1.5 OUTRAS FIGURAS DO DESLOCAMENTO: EXILADOS, REFUGIADOS E APÁTRIDAS.....	28
<b>1.5.1 Exilados.....</b>	<b>29</b>
<b>1.5.2 Refugiados.....</b>	<b>30</b>
<b>1.5.3 Apátridas.....</b>	<b>31</b>
1.6 IMIGRAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO.....	34
1.7 A EMERGÊNCIA DO TRANSNACIONAL.....	37
<b>2 CIDADANIA, OU A PROBLEMÁTICA RELAÇÃO ENTRE CIDADANIA E NACIONALIDADE.....</b>	<b>41</b>
2.1 O ESTRANGEIRO E O CIDADÃO.....	41
2.2 A CIDADANIA NA GRÉCIA ANTIGA.....	42
2.3 A CIDADANIA MODERNA.....	44
2.4 A CIDADANIA EM MARSHALL.....	45
<b>2.4.1 Cidadania como status.....</b>	<b>48</b>
<b>2.4.2 Dimensão social da cidadania.....</b>	<b>49</b>
2.5 DIMENSÃO SOCIAL E DIMENSÃO DA CIDADANIA: DIFICULDADE DE ACESSO À CIDADANIA POLÍTICA POR PARTE DOS IMIGRANTES SEM NACIONALIDADE.....	50
<b>2.5.1 Tom Bottomore e as novas implicações da cidadania.....</b>	<b>51</b>
2.6 CIDADANIA E NACIONALIDADE.....	54

2.7 NACIONALIDADE NO BRASIL.....	57
2.7.1 O caso dos portugueses.....	63
<b>3 CIDADANIA, PERTENCIMENTO E ESTADO-NAÇÃO: COMO DESVINCULAR A CIDADANIA DA NACIONALIDADE?.....</b>	<b>65</b>
3.1 A IDÉIA DE NAÇÃO.....	65
3.2 NAÇÃO, POVO E SOBERANIA.....	70
3.3 POR QUE ESTADO-NAÇÃO?.....	72
3.4 ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO-NAÇÃO?.....	77
3.5 PERTENCIMENTO AO ESTADO: POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA DA AUSÊNCIA DE CIDADANIA PARA OS IMIGRANTES.....	79
<b>3.5.1 Habermas e a crise do Estado-nação.....</b>	<b>81</b>
<b>3.5.2 Aléx Corral e a separação entre cidadania e nacionalidade.....</b>	<b>83</b>
3.5.2.1 Superando o problema da ausência de cidadania para os imigrantes?.....	87
<b>3.5.3 Judith Butler, o diálogo com Arendt e o problema do pertencimento à nação.....</b>	<b>88</b>
<b>4. CIDADANIA E IMIGRAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>94</b>
4.1 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL: BREVES MENÇÕES.....	94
4.2 ESTRANGEIROS NO BRASIL E LEGISLAÇÃO: REFERÊNCIAS HISTÓRICAS E OBSERVAÇÕES SOBRE O MOMENTO ATUAL.....	95
4.3 IMIGRANTES BOLIVIANOS.....	98
4.4 IMIGRANTES E CIDADANIA NO BRASIL: DIMENSÃO CIVIL, SOCIAL E POLÍTICA.....	99
4.5 O PERTENCIMENTO CULTURAL À “NAÇÃO” BRASILEIRA.....	102
<b>4.5.1 França: exemplo por excelência de como o pertencimento cultural à nação importa.....</b>	<b>106</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>114</b>

## INTRODUÇÃO

As migrações internacionais são um fenômeno que vem crescendo e se disseminando pelo mundo. Se antes elas concerniam apenas a alguns países, atualmente, praticamente todos os Estados são afetados pelos deslocamentos, seja porque recebem imigrantes, seja porque produzem emigrantes, seja pela própria realidade do trânsito. Em outras palavras, as migrações internacionais se globalizaram.

Conforme o relatório sobre mobilidade e desenvolvimento humano do PNUD (2009, p.23), a cifra contemporânea de migrantes internacionais é de 214 milhões de pessoas, ou seja, 3,1% da população mundial. Se comparado com as cifras dos últimos quarenta anos, a quantidade de migrantes internacionais triplicou. Um dos motivos para isso é que, hoje, as migrações internacionais também se caracterizam pela chegada de estrangeiros em países com os quais eles nunca possuíram relações anteriores. Diferentemente das tradicionais imigrações dos turcos para a Alemanha, dos argelinos para a França, dos paquistaneses para a Inglaterra, dentre outros exemplos.

O aumento das migrações internacionais, propiciado, dentre outros fatores, pela globalização, nos coloca diante de um problema: cada vez mais os indivíduos se movimentam para fora do Estado nacional em um processo desvinculado da cidadania. Nesse sentido, um dos principais desafios trazidos pelas migrações internacionais consiste na articulação do deslocamento de pessoas com uma proteção cidadã. É exatamente este desafio que será tomado como objeto de reflexão da presente dissertação: considerando que, tradicionalmente, a cidadania sempre se exerceu no interior de Estados regidos por uma lógica nacional, como atribuir a cidadania para os imigrantes não nacionais?

Tem-se, portanto, como problema central da presente dissertação, a ausência de cidadania para os migrantes internacionais. A importância de pensar a cidadania para os imigrantes se justifica porque é através deste instituto que, modernamente, para usar as conhecidas palavras de Hannah Arendt, os indivíduos têm garantido o “direito a ter direitos”.

O objetivo central deste trabalho é, pois, refletir sobre o problema apontado, decompô-lo para torná-lo mais claro, sem que se tenha, entretanto, a pretensão de encontrar uma única solução. Tendo em vista a complexidade do problema e a quantidade de variáveis envolvidas, a pesquisa se limitará a um exercício mais modesto: apontar possíveis soluções ou caminhos a serem seguidos para a sua superação.

Para concretização do mencionado objetivo, alguns autores serão de fundamental importância, motivo pelo qual se pode dizer que eles conformam o marco teórico desta dissertação. São eles: Abdelmalek Sayad; Dominique Schnapper; Hannah Arendt; Jürgen Habermas; Benito Aláez Corral e Judith Butler.

As reflexões acerca do problema da ausência de cidadania para os migrantes internacionais serão feitas com base na seguinte hipótese: o principal empecilho para atribuição da cidadania aos migrantes internacionais é a relação de dependência existente entre a cidadania e a nacionalidade.

A nacionalidade é o vínculo – nacional, evidentemente – que une um indivíduo a um Estado. Os imigrantes ao se deslocarem dos seus Estados de origem, por via de regra, adentram em outros Estados na condição de estrangeiros, isto é, de não nacionais. Sendo a cidadania um derivado da nacionalidade, os imigrantes, enquanto estrangeiros, ficam privados do acesso à cidadania e portanto não gozam da proteção de direitos que decorre deste instituto moderno.

Sendo confirmada esta hipótese, existem dois possíveis caminhos que levariam à superação do problema. O primeiro deles seria o mais direto: separar o instituto da cidadania do instituto da nacionalidade; o segundo, que requer um pouco mais de esforço para ser efetivado, seria separar a cidadania da própria esfera estatal, de modo que o seu exercício não dependesse mais do pertencimento a um Estado.

Para verificação desta hipótese e para o cumprimento do objetivo pretendido, a presente dissertação está dividida em quatro capítulos. De modo geral, nestes capítulos se buscará: descrever as migrações internacionais a partir das suas características mais marcantes e compreender o problema da ausência de cidadania para os imigrantes; entender o conceito de cidadania em sua acepção moderna; entender a relação de dependência entre cidadania e nacionalidade a partir da compreensão do alcance de alguns conceitos, tais como “nação” e “Estado-nação”, e avaliar as possibilidades de separar a cidadania da nacionalidade. Mostrar como se verifica o problema da ausência de cidadania para os imigrantes no Brasil.

De modo mais específico, o Capítulo 1 se estrutura da seguinte maneira: em um primeiro momento, serão identificadas algumas características importantes das migrações internacionais que permitem traçar um perfil deste fenômeno. Em seguida, serão apresentadas as dimensões econômica e política das destas migrações. Aquela remete a transferência de mão de obra de um Estado a outro; esta remete a inserção de indivíduos não nacionais em uma ordem nacional.

A identificação da dimensão política do fenômeno da migração internacional levará ao que se convencionou chamar, nesta dissertação, de “problema político das imigrações”, e pode ser assim resumido: se, por um lado, os deslocamentos em nível internacional não param de crescer, por outro lado, os Estados estão obrigados a receber os imigrantes em seus territórios. O desdobramento deste problema político é exatamente o problema de pesquisa desta dissertação, isto é, a necessidade de ampliar a cidadania para os imigrantes de forma a garantir-lhes o mínimo de proteção. A dificuldade para atribuir a cidadania aos imigrantes, como já mencionado na descrição da hipótese, é a dependência existente entre cidadania e nacionalidade. As possíveis formas de solucionar este problema, como também já exposto, são a separação entre cidadania e nacionalidade ou a separação entre cidadania e pertencimento ao Estado.

Em um segundo momento, diferenciar-se-á o estrangeiro do imigrante. Tal distinção é de fundamental importância para que não haja uma confusão de níveis e é imprescindível para compreensão do problema central do trabalho. Serão abordadas também outras categorias ligadas ao deslocamento que possuem com a categoria central da dissertação – o imigrante – uma relação de proximidade. Por fim, serão traçadas algumas relações entre a migração internacional e o fenômeno convencionalmente chamado de globalização, bem como entre aquela e o emergente conceito de “transnacional”.

O Capítulo 2 começará diferenciando o estrangeiro do cidadão. Da mesma forma que é importante identificar a relação existente entre o imigrante e o estrangeiro, também se faz necessário pontuar a relação de oposição existente entre o cidadão e o estrangeiro. A Grécia antiga será utilizada como exemplo para trabalhar esta relação, visto que nela a oposição entre estrangeiro (aquele que não pertencia à *polis*) e cidadão (aquele cuja existência só fazia sentido na *polis*) se processa de forma bastante clara.

Em seguida será trabalhado o conceito moderno de cidadania, já que a modalidade que se pretende ampliar aos imigrantes é aquela que adquire forma sobre os auspícios da modernidade. Mostrar-se-á que não há uma relação de continuidade entre a cidadania antiga e a moderna.

Para compreender a cidadania moderna, abordar-se-á a cidadania a partir do conhecido texto de Marshall, “Cidadania, classe social e status”. Acredita-se que é com este autor que a o conceito buscado apresenta-se em sua mais clara e emblemática expressão. Destacar-se-á duas elaborações de Marshall: a construção da cidadania como um status de direitos e a ênfase dada à dimensão social da cidadania.

Sendo a cidadania um status, ela compreende três dimensões: a civil, a política e a social. Esta divisão, como se sabe, não está isenta de críticas. Para as finalidades desta dissertação, porém, identificar uma dimensão social e uma dimensão política na cidadania é bastante útil. A partir disto se estabeleceu uma comparação entre o acesso à cidadania social e à cidadania política por parte dos imigrantes.

Após a compreensão da cidadania moderna em Marshall, passar-se-á às adequações feitas por Tom Bottomore aos escritos de Marshall, com o intuito de torná-los mais compatíveis com as novas demandas de cidadania por parte dos imigrantes.

Por fim, serão precisados os sentidos convergentes e os sentidos divergentes de cidadania e nacionalidade com o intuito de compreender a relação de dependência entre estes dois conceitos. Ainda, mostrar-se-á como se dá o acesso à nacionalidade no Brasil, destacando o caso dos portugueses, posto que estes tenham a peculiaridade de poderem se equiparar aos nacionais.

No Capítulo 3, começar-se-á pela reflexão acerca do conceito de nação com vistas à compreensão do conceito de Estado-nação. No que concerne à nação, serão precisadas as diferenças ente o conceito de “povo” e o conceito de “nação”, sendo justificada a necessidade do uso deste último. Destacar-se-á também as diferenças existentes as seguintes expressões: “soberania do povo” e “soberania da nação”.

Após isso, passar-se-á à compreensão do “Estado-nação”. Este tópico visa explicar e justificar a escolha do termo “Estado-nação” nesta dissertação. Em seguida, serão apresentados os indícios de enfraquecimento do Estado-nação e analisadas as consequências daí advindas para a luta dos imigrantes por cidadania.

Enfim, adentrar-se-á no pertencimento ao Estado, isto é, nos vínculos que unem um indivíduo a um Estado. É neste tópico que tomarão forma as possíveis soluções para o problema da ausência de cidadania para os migrantes internacionais. Estes caminhos, ou soluções, serão construídos tomando por base três autores que figuram entre os referenciais teóricos da dissertação: Habermas, Aláez Corral e Judith Butler.

No quarto e último capítulo, verificar-se-á, a partir de alguns recortes espaciais e temporais, como se apresenta o problema da ausência de cidadania para os imigrantes no Brasil.

Com relação à metodologia adotada, observa-se que dissertação apresenta um enfoque interdisciplinar: utiliza conceitos da Sociologia, da Ciência Política, da Teoria dos Direitos Humanos e da Teoria do Direito. Em relação aos capítulos um, dois e três, prevaleceu a pesquisa epistemológica bem como a técnica bibliográfica; já o capítulo quatro, em que pese

também ter sido elaborado com base na pesquisa epistemológica, tem influências claras de informações obtidas a partir da observação da realidade.

Importa, por fim, fazer constar que era a intenção inicial da autora se ater um pouco mais à forma específica que assume o problema da ausência de cidadania para os imigrantes no Estado brasileiro, principalmente em São Paulo, onde o contingente de imigrantes não é de maneira alguma negligenciável. Com este propósito foram realizadas diversas visitas a instituições e centros de acolhimento a imigrantes hispano-americanos na cidade de São Paulo. Porém, em virtude das dificuldades encontradas no próprio ato de teorizar sobre as imigrações, sobre o conceito de cidadania e sobre as possibilidades de separar este instituto do instituto da nacionalidade, não foi possível dedicar um capítulo mais extenso e aprofundado a questão da imigração e da cidadania no Brasil.

Por outro lado, de modo algum se poderia dizer que as visitas realizadas em São Paulo bem como as leituras feitas sobre este assunto específico não tiveram influência nesta dissertação. Muito pelo contrário. Só foi possível definir e limitar o problema da pesquisa devido à observação direta da realidade e a conversas com algumas pessoas que trabalham diretamente com questões relativas à imigração e com imigrantes que vivem o cotidiano da luta por cidadania. Foi a partir desta experiência, na realidade, que o problema tomou forma e assumiu um contorno mais nítido. Sendo, portanto, o tempo e as próprias limitações da autora os únicos fatores que podem justificar o fato de ter sido dedicado um capítulo tão pequeno à questão da cidadania e imigração no Brasil. Capítulo este, porém, que pretende ser desenvolvido em pesquisas vindouras.

# 1 IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL, OU O PROBLEMA POLÍTICO DA IMIGRAÇÃO

[...] nem cidadão nem estrangeiro, nem totalmente do lado do Mesmo, nem totalmente do lado do Outro, o “imigrante” situa-se nesse lugar “bastardo” de que Platão também fala, a fronteira entre o ser e o não-ser social. Deslocado, no sentido de incongruente e importuno, ele suscita o embaraço.

(Pierre Bourdieu)

## 1.1 IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL

A imigração é um polo do fenômeno da migração, cuja origem é a emigração. A migração, por sua vez, se caracteriza pela mobilidade. Numa definição simples, pode-se dizer que migrar é se deslocar de um lugar a outro (CUNHA, 2010). O que distingue a migração nacional da imigração internacional é que esta implica numa “mudança do indivíduo entre duas entidades, entre dois sistemas políticos diferentes” (REIS, 1999, p. 150). Em outras palavras, a imigração internacional provoca uma mudança de status para o indivíduo que migra. Este deixa o seu Estado de origem, aonde era um nacional, e adentra em uma ordem jurídica que lhe é estranha, dentro da qual ele figurará como estrangeiro.

Identificar as principais características das migrações internacionais contemporâneas não é trabalho fácil, pois estas apresentam feições por vezes bastante diferentes a depender do contexto no qual se processam. Pode-se, contudo, arriscar dizer que alguns traços costumam acompanhar este fenômeno, seja estando presentes no imaginário a seu respeito, seja aparecendo nas principais razões que levam às pessoas a se deslocar.

O primeiro deles se relaciona com o modo como a imigração foi construída enquanto objeto de estudo; o segundo é a transitoriedade, elemento comumente presente no imaginário da imigração; o terceiro, por fim, concerne à principal causa das migrações internacionais: a busca por trabalho. A partir destes três elementos, selecionados dentre tantos outros, pode-se chegar a um desenho aproximativo das migrações internacionais contemporâneas.

### 1.1.1 A imigração internacional como objeto de estudo

Fenômeno intrigante e complexo, as migrações internacionais são objeto de estudo dos mais variados ramos das ciências humanas: psicologia, antropologia, sociologia, ciência política, geografia, história, demografia, economia, direito, dentre outros. Isto leva Abdelmalek Sayad (1998, p.15) a caracterizar a imigração como um “fato social completo”, que se manifesta no cruzamento das ciências sociais. A partir do estudo da imigração é possível compreender o próprio funcionamento da sociedade.

A forma como a imigração foi construída como objeto de estudo das ciências sociais está diretamente ligada ao discurso científico da imigração. A elaboração de tal discurso, de acordo com Sayad (1998, p.55), levou em conta algumas perspectivas que nem sempre refletiam a melhor imagem da imigração. A principal delas diz respeito ao modo de abordar a imigração, qual seja: partindo dos problemas gerados na sociedade que convive com o fenômeno migratório.

Assim, os primeiros estudos sobre imigração focavam a relação entre um grupo social (os imigrantes) e uma série de problemas que a ele se vinculava. Como consequência, a problemática da pesquisa foi definida com base na percepção social que se tinha da imigração. Com isso, o discurso sobre a imigração encontrava sua legitimação não propriamente na figura do imigrante, mas nas dificuldades a ela associadas. Em certa medida, essa percepção foi mantida. Por exemplo, ainda se pensa a imigração a partir do problema da integração – há algum tempo pensava-se no problema da assimilação – do problema do desemprego, do problema da crise econômica, da educação dos filhos dos imigrantes etc.

Ainda de acordo com Sayad (1998, p. 55-57), a principal causa do desenvolvimento deste modelo de estudo foi o fato da imigração ter se tornado um problema social antes mesmo de se tornar um objeto da sociologia<sup>1</sup>.

Em decorrência de abordagens que transformam o estudo da imigração no estudo das consequências advindas da presença de imigrantes em dada sociedade, consequências estas que estão intrinsecamente relacionadas com a percepção que esta tem do fenômeno migratório, a imigração pode aparecer sem o seu “duplo”, o seu início, o seu outro lado: a emigração (SAYAD, 1998, p.18).

---

<sup>1</sup>Sayad diferencia um fenômeno social de um problema social, mostrando que o problema social pode surgir muito depois do aparecimento do próprio fenômeno. Por exemplo, a despeito de a pobreza constituir um fenômeno nos Estados Unidos desde muito tempo, ela só se tornou um problema social grave na década de 30. A imigração, ao contrário, já se torna um problema social antes mesmo de ser um fenômeno social objeto de estudo da sociologia. Vide: SAYAD, 1998, p. 56.

Como mencionado no início do capítulo, pensar a imigração, na realidade, nada mais é que pensar um polo do fenômeno da migração, cuja origem é a emigração. O que para a sociedade de acolhida é um imigrante, para o país de origem é um emigrante. O fenômeno que é denominado por uma sociedade de emigração, para outra sociedade se chama imigração. Saber sobre o imigrante é saber sobre aquele que chega, e abstrair que ele um dia saiu e deixou para trás uma língua, uma terra, familiares e um modo de ver o mundo: “Esta é outra versão do etnocentrismo; só se conhece o que se tem interesse em conhecer” (SAYAD, 1998, p.16).

De modo inverso, estudar a emigração é entender os motivos que levam alguém a deixar o seu país de origem e se aventurar em busca do desconhecido. É isso que faz, por exemplo, Sidney da Silva (2008), antropólogo que se dedica, dentre outras coisas, ao estudo da presença boliviana em São Paulo, buscando compreender as razões pelas quais estas pessoas saem de seus lugares de origem.

Ademais, é importante lembrar, ainda que pareça evidente, que a emigração também é apenas uma parte do fenômeno, o seu início. Muitas vezes ela se constitui em um esquecimento ou mesmo em um não saber sobre o destino daquele que saiu.

Nesta dissertação, nos ateremos ao polo da imigração, pois o fenômeno que se pretende estudar – cidadania para os imigrantes – se relaciona com a presença de pessoas em Estados que não os seus de origem, ou seja, com o momento final da migração. Ainda assim, será importante perceber em que medida a origem destas pessoas influi na aquisição ou não da cidadania. Mesmo porque, como lembra Charo Carrasco Tristancho, se considerarmos o processo migratório do ponto de vista daquele que migra, não existe uma ruptura entre emigração e imigração: “não se evidencia um antes nem um depois no fato migratório senão uma continuidade coerente” (TRISTANCHO, 2009, p.92).

O migrante é ao mesmo tempo aquele que sai e aquele que chega, aquele do qual tudo se sabe e ao mesmo tempo tudo se ignora e por isso, a sua situação é conflitante. Este conflito, lembra Tatiana Waldman (2010, p.4), se dá no nível da denominação (aqui imigrante e lá emigrante), mas também implica uma mudança de status social. Ao passo que o emigrante é um cidadão nacional no seu país de origem, no qual tem os seus direitos previstos, como imigrante ele se encontra numa situação completamente oposta. Não é um nacional, terá que se adequar a um conjunto de leis que, provavelmente, não conhecerá muito bem, e precisará se adaptar a outras normas e valores culturais. São duas situações bastante diferentes, que são vividas por um mesmo indivíduo, que ora é o emigrante ora é o imigrante.

Por fim, importa lembrar que a ausência de cidadania para os imigrantes apenas se coloca como um problema no âmbito dos estudos sobre a imigração quando esta se torna um objeto de investigação da ciência política. Com efeito, antes de se tornar um objeto de estudo da ciência política, a imigração internacional já era estudada pelo campo da sociologia e da economia. Esta se atinha, dentre outras coisas, as consequências da migração para o mercado de trabalho, enquanto aquela se concentrava nos estudos das teorias de incorporação dos imigrantes na sociedade de acolhida. Foi apenas por volta de 1980 que a noção de cidadania começou a figurar dentro das análises políticas do fenômeno da imigração internacional (WENDEN, 2010, p.134).

### **1.1.2 Transitoriedade**

A transitoriedade é uma característica importante e ao mesmo tempo ambígua da imigração. Uma vez que o imigrante representa uma presença estrangeira, pois encarna a figura de alguém que pertence a outro Estado, a sua estadia parece ser sempre provisória. Teoricamente, imigrar pressupõe sempre a possibilidade de um retorno. Nos mais variados relatos de pessoas que imigraram, é comum encontrar alusões ao tão sonhado retorno à terra natal (WULFHORST, 2005, p.35). Na realidade, entretanto, a provisoriedade da condição de imigrante pode se estender por um tempo indeterminado.

Para Sayad (1998, p.46), a transitoriedade é uma ilusão que se encontra na base da imigração. Ela permite às partes envolvidas neste processo lidar com as suas contradições e se posicionar em relação a estas:

[...] tudo acontece como se a imigração necessitasse, para poder se perpetuar e se reproduzir, ignorar a si mesma (ou fazer de conta que se ignora) e ser ignorada enquanto provisória e, ao mesmo tempo, não se confessar como transplante definitivo (SAYAD, 1998, p.46).

No caso dos imigrantes não documentados, os “sem papéis”, a sensação de transitoriedade da imigração se mostra ainda mais intensa. Por mais que eles permaneçam na situação de clandestinidade por anos e esta assuma a aparência de um estado permanente, a transitoriedade se faz presente através do fantasma da deportação que, por estarem “ilegais”, é uma ameaça constante (SILVA, 2003, p.299). A ilusão de provisoriedade, por outro lado, é importante para os imigrantes sem documentos, pois ela faz com que estes não se sintam, a todo o momento, violadores das normas, e não percam de vista a possibilidade de retorno.

É partindo do pressuposto de transitoriedade que as sociedades de origem e de acolhida costumam lidar com os migrantes. Aquelas consideram que os que partiram continuam fazendo parte dos seus, e a possibilidade de retorno é sempre cogitada; estas tratam os imigrantes como simples provisórios, forças de trabalho temporárias que atendem as demandas por mão de obra barata, sem os direitos inerentes aos nacionais, como por exemplo, os direitos políticos (SAYAD, 1998, p.46). A crença na transitoriedade da imigração, como se percebe, está relacionada com aquele que pode ser considerado o principal motivo gerador dos fluxos migratórios: a busca por trabalho.

### **1.1.3 Imigração laboral**

Para Sayad (1998, p.54), é impossível falar em imigrante sem falar em trabalhador:

[...] ser imigrante e desempregado é um paradoxo. E sem chegar a dizer que essa situação é propriamente impensável, ela não deixa de ser sentida como um escândalo para a mente, em primeiro lugar, mesmo que de um ponto de vista puramente intelectual; a dificuldade está, aqui, em conciliar objetos inconciliáveis: desempregado e imigrante ou, o que dá no mesmo, o não trabalho com o que só se concebe e só se existe pelo trabalho (SAYAD, 1998, p.55).

É a busca por melhores condições de trabalho que motiva muitos migrantes a deixar os seus países. A tal ponto que as chamadas migrações laborais são responsáveis hoje pela maior parte dos fluxos migratórios internacionais (URIARTE, 2009). Na maioria dos países, inclusive no Brasil, é também o trabalho que condiciona a permanência do imigrante estrangeiro.

Do ponto de vista da legislação internacional, o próprio direito a imigração, se é que se pode assim denominá-lo (URIARTE, 2009), decorre do direito ao trabalho. A “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias”, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1990, reconhece, para todos os trabalhadores imigrantes, o direito de sair livremente de qualquer Estado. A “Declaração Sociolaboral do MERCOSUL”, por sua vez, adotada pelos Estados partes do MERCOSUL, reconhece aos trabalhadores imigrantes “[...] igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecido aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades” (art. 4º).

É oportuno notar que as três características aqui elencadas estão bastante interligadas. Tanto a transitoriedade aparente dos fluxos migratórios como a sua construção

como objeto de estudo se relacionam com o trabalho – enquanto categoria de análise e enquanto uma evidência que não pode ser negligenciada no cotidiano dos imigrantes. De fato, como lembrou Sayad, o imigrante está fortemente vinculado à figura do trabalhador. O trabalho, por sua vez, enquanto causa principal da imigração, reflete a dimensão nitidamente econômica deste fenômeno.

## 1.2 DIMENSÃO ECONÔMICA E DIMENSÃO POLÍTICA DA IMIGRAÇÃO

A dimensão econômica do fenômeno migratório é a mais visível. Na realidade, o deslocamento de pessoas que configura a imigração é também uma transferência de mão de obra. O trânsito internacional de trabalhadores provoca efeitos tanto no mercado de trabalho dos Estados de origem como no dos Estados de acolhida dos imigrantes. Estes vêm supridas as demandas por mão de obra barata enquanto aqueles contam com as remessas de dinheiro enviadas pelos imigrantes para suas famílias (PNUD, 2009, p.42).

No entanto, para além da dimensão econômica, as migrações internacionais também possuem um viés fortemente político. Como lembra Rossana Rocha Reis, citando Aristide Zolberg,

[...] as migrações internacionais são não apenas um fenômeno social, mas também inerentemente político, “que advém da organização do mundo num conjunto de Estados soberanos mutuamente exclusivos, comumente chamado de sistema westphaliano” (ZOLBERG,1999, p. 81, apud, REIS, 2004, p.150).

Assim, mesmo que muitas vezes a imigração se revista de uma lógica aparentemente econômica como se fosse uma simples transferência de trabalhadores, é necessário lembrar que aqueles que são transferidos não são apenas trabalhadores, são também nacionais: “[...] sob a aparência de uma transferência de mão de obra (e parece-se acreditar que é apenas mão de obra), trata-se, na verdade, da transferência de cidadãos ou de indivíduos nacionais, logo, em última análise, de sujeitos políticos” (SAYAD, 1998, 278). O que acontece é que muitas vezes esse conteúdo político acaba sendo dissimulado pelos próprios atores fundamentais da migração (Estado de emigração, migrante e Estado de imigração) no intuito de que esta não se apresente como um verdadeiro atentado a ordem nacional (SAYAD, 1998, p.274).

Sayad enxerga na imigração um atentado a ordem nacional porque ela implica na presença de indivíduos não nacionais em Estados que são regidos por uma ordem

eminentemente nacional. Esta é, para Angelina Peralva (2008, p.7), a principal consequência política do fenômeno migratório.

Por fim, pode-se dizer que, no fundo, mesmo as características da imigração identificadas no tópico anterior – construção da imigração como objeto de estudo, transitoriedade e legitimação pelo trabalho – encontram seu fundamento último na diferenciação existente entre nacional e não nacional. Nas palavras precisas de Sayad,

Sem que se perceba perfeitamente a arbitrariedade (no sentido lógico) que existe em opor “nacional” e “não nacional” e em reduzir todas as discriminações de fato a esta oposição (de direito) fundamental, a distinção legal, ou seja, refletida, pensada e confessa, que se opera assim no plano político de modo totalmente decisivo constitui como que a justificativa suprema de todas as outras distinções. [...] não sendo o imigrante um elemento nacional, isso justifica a economia de exigências que se tem para com ele em matéria de igualdade de tratamento frente à lei e na prática (SAYAD, 1998, p.58).

A oposição entre nacional e não nacional, arbitrária, como lembra Sayad, retira parte de sua força da ideia segundo a qual a oposição fundamental da política se traduz pela relação entre amigo e inimigo. Carl Schmitt é um dos principais difusores deste pensamento. Para esse autor, a vida política se funda na distinção entre amigos e inimigos (SCHMITT, 2006, p.31). A existência de uma categoria social representada pelos “de dentro”, que se opõe aos inimigos, é o que distingue a comunidade política de outras comunidades.

Posto que o objetivo deste trabalho seja pensar a cidadania para os imigrantes internacionais, daremos atenção especial à dimensão política dos deslocamentos, pois é a partir dela que se pode refletir sobre as dificuldades de articular a cidadania para indivíduos não nacionais.

### 1.3 O PROBLEMA POLÍTICO DA IMIGRAÇÃO: A AUSÊNCIA DE CIDADANIA PARA OS IMIGRANTES

Da dimensão política da imigração decorre uma tensão que convencionaremos chamar de “problema político da imigração”. Com efeito, este problema já foi introduzido nos tópicos anteriores, apresentado como o problema central desta dissertação. Neste tópico buscaremos desenvolvê-lo mais pormenorizadamente com o intuito de anunciar qual será o fio condutor deste trabalho.

O problema político das migrações internacionais, de maneira bastante generalizada, decorre da organização do mundo em Estados soberanos, que se pautam por uma lógica de inclusão dos indivíduos através da cidadania. Com o crescente aumento do contingente de pessoas que se deslocam em âmbito internacional, a inclusão destes indivíduos nos Estados de acolhida começa a se tornar um problema. Por um lado, dentro de um marco de direitos humanos, e, sobretudo, com o fortalecimento de um sistema internacional de direitos humanos, vem sendo reforçada a existência de um “direito de imigrar”. Por outro lado, o reconhecimento desse direito parece depender do dever dos Estados de acolher os imigrantes em seu território. Os Estados, por sua vez, enquanto soberanos, também têm o direito de decidir acerca de quem pode e quem não pode entrar e permanecer no seu território. Cria-se, portanto, uma tensão, que pode ser explicada por várias perspectivas.

Uma delas, identificada pelo sociólogo argelino Abdelmalek Sayad, é a perspectiva nacional, que atribui ao ideal de nação a responsabilidade pela existência desta tensão. A imigração, ao permitir que nacionais de um Estado se instalem em outro, produz uma ferida no ideal de nação<sup>2</sup>, que pressupõe um Estado composto por cidadãos nacionais. Por isso, dentro de uma ordem nacional, o imigrante aparece como um indesejável, pois coloca em risco esta mesma ordem. Para dizê-lo com as palavras de Sayad:

Presença fundamentalmente ilegítima em si, ou seja, com relação ao político ou com relação às categorias de nosso entendimento político que repousa por inteiro na distinção entre nacional e não-nacional, a presença do imigrante (que, idealmente e para realização completa da categoria nação, não deveria existir) traduz uma espécie de limite à perfeição esperada pela ordem nacional [...] (SAYAD, 1998, p.269).

Um dos desdobramentos deste problema político é a dificuldade de atribuir a cidadania para os imigrantes. A importância de refletir sobre esta dificuldade reside no fato de que é através da cidadania que os indivíduos têm os seus direitos protegidos. O problema é que, em regra, esta proteção requer um lugar para ser efetivada, e este lugar é o Estado. Para pertencer ao Estado, é preciso ser nacional, e muitos imigrantes não conseguem ter acesso à nacionalidade. É a este problema que nos ateremos nesta dissertação, o qual pode ser resumido da seguinte maneira: como articular a cidadania para os imigrantes, em um panorama jurídico-político onde esta se adquire no interior de um Estado e, na maioria das vezes, é um derivado da nacionalidade?

---

2 O conceito de nação será precisado no Capítulo 2.

As formas de superação deste problema passam por pelo menos dois caminhos. O primeiro deles é a possibilidade de separação entre os institutos da cidadania e da nacionalidade. Em outras palavras, desvincular a cidadania do pertencimento nacional. Como explica Rossana Rocha Reis, a principal consequência do embate entre o direito de imigrar e a soberania dos Estados é a possibilidade de dissolução dos poderosos laços que unem a nacionalidade à cidadania. Se isso realmente acontecer, pode-se concluir que:

[...] o Estado não seria mais capaz de definir, em função de seus próprios interesses, quem pode ou não entrar e se estabelecer em seu território, e, ainda, que cada vez mais os direitos são atribuídos em nome da dignidade inerente da pessoa humana, e não da sua nacionalidade, de modo que a própria distinção entre nacional e não nacional estaria perdendo sua importância (REIS, 2004, p. 157).

Outro caminho, ainda mais radical, é a desvinculação entre cidadania e esfera estatal, ou seja, desvincular a cidadania do próprio pertencimento. Em outras palavras, a possibilidade de se pensar uma cidadania que ultrapassasse os limites do Estado. Seguindo este raciocínio, seria possível falar em outra base para o acesso a direitos que não o pertencimento ao Estado. Saskia Sassen, ao discutir as implicações do sistema internacional de direitos humanos no conceito de soberania estatal, conclui que:

O pertencimento aos Estados nacionais meramente territoriais deixa de ser a única base para o exercício de direitos. Todos os residentes, sejam ou não nacionais, podem reclamar o exercício dos direitos humanos. Os direitos humanos começam a modificar o princípio da cidadania com base na nação e com base nas suas fronteiras (SASSEN, 2003, p. 82).

O que Sassen anuncia, na realidade, é o começo da existência de uma cidadania pós-nacional, na qual os direitos adviriam não da condição de cidadão, mas da condição de indivíduo.

Ambas as conclusões – a separação entre cidadania e nacionalidade e a existência de uma cidadania pós-nacional – não são facilmente defensáveis. No que concerne a primeira delas, é necessário indagar sob vários aspectos a possibilidade de uma cidadania desvinculada da nacionalidade. Como interroga Judith Butler (2009, p.78), se o pertencimento a um Estado não tem como base a nacionalidade, que pressupõe a ideia de uma nação, em que ele se fundamentará?

Já no que concerne a segunda conclusão, o seu horizonte de realização parece estar ainda distante. A noção de uma proteção de direitos independente do pertencimento estatal foi duramente colocada em prova pela própria história. Como bem lembra Hannah Arendt, no

momento em que se proclamavam os direitos humanos como universais, inalienáveis e independente do pertencimento a um Estado, estes mesmos direitos se tornavam inexecutáveis quando surgiam pessoas que não pertenciam a nenhum Estado soberano (ARENDR, 1989, p. 327)<sup>3</sup>:

Os direitos do Homem, afinal, haviam sido definidos como “inalienáveis” porque se supunha serem independentes de todos os governos; mas sucedia que, no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los (ARENDR, 1989, p. 325).

Ainda assim, sendo ou não possível falar em direito de imigrar (alguns documentos internacionais reconhecem, porém, alguns Estados agem como se tal direito verdadeiramente não existisse), é fato que as pessoas imigram e se estabelecem em Estados que não são os seus de origem. A partir daí precisam de seus direitos e demandam o status de cidadão, ainda que não sejam nacionais e, muitas vezes, nem reivindicuem ser.

É partindo da problemática acima exposta e considerando os dois possíveis caminhos para superação da mesma que pautaremos as reflexões desenvolvidas neste trabalho.

#### 1.4 O IMIGRANTE E O ESTRANGEIRO

O imigrante e o estrangeiro em muitos aspectos se aproximam. De modo geral, não se pode falar de imigrante sem pensar na figura do estrangeiro. No caso desta dissertação, esta afirmação toma uma proporção ainda maior, pois a problemática à qual pretendemos nos ater se relaciona fortemente com o fato de que muitos imigrantes permanecem por um bom tempo na condição de estrangeiros. Cabe, portanto, pontuar as semelhanças e diferenças existentes entre estas duas categorias.

A primeira e mais visível proximidade existente entre imigrante e estrangeiro decorre do fato de que é a imigração que propicia a mudança de status de nacional para estrangeiro. Pode-se dizer que a imigração é o principal caminho para se tornar um estrangeiro. Na maioria dos casos, entretanto, imigrante e estrangeiro não se confundem enquanto conceitos,

---

3 Ao reafirmar a cidadania como principal fonte de aquisição de direitos, Arendt está criticando e denunciando a ineficácia do princípio do indivíduo que, desde a Revolução Francesa, fundamentava os “direitos do homem”, e que Saskia Sassen retoma para justificar, dentre outras coisas, a existência de um direito de imigração. Essa crítica será mais bem explorada no capítulo 2, onde abordaremos alguns aspectos relacionados à cidadania moderna.

mas enquanto dimensão subjetiva podem se confundir numa mesma pessoa. Portanto, vejamos.

Em termos gerais, a imigração é um fenômeno social que se configura como tal através do deslocamento; já a atribuição do status de estrangeiro concerne ao referencial jurídico de pertencimento a um Estado. A definição moderna mais precisa de estrangeiro é: aquele que é não nacional. Nas palavras de Julia Kristeva, “Com a construção dos Estados-nação, nós chegamos à única definição moderna aceitável do estrangeiro: estrangeiro [...] é aquele que não tem a mesma nacionalidade”.

Sayad (1998, p.268) explica que o enquadramento do indivíduo como imigrante parte de um referencial social, enquanto o enquadramento como estrangeiro se baseia em um referencial nacional. Nesse sentido, é possível mudar o estatuto jurídico e político do imigrante (de estrangeiro para nacional) sem que haja mudança alguma na sua condição social. O imigrante nacional é, assim, alguém que faz jus ao status de nacional, mas cuja posição social que ocupa evoca uma origem nacional diferente daquela predominante no Estado no qual ele conseguiu se inserir.

Ainda, mesmo que a imigração seja o meio mais comum de se tornar um estrangeiro, é possível ser estrangeiro e não ser um imigrante e vice-versa. Por exemplo, um imigrante que consegue obter a nacionalidade brasileira deixa de ser estrangeiro e passa a ser nacional, mas continua sendo imigrante. De modo inverso, como no exemplo dado por Philippe de Witte (1999, p.8), pessoas que nascem em território francês, mas conservam a nacionalidade dos pais estrangeiros, são estrangeiras, mesmo que nunca tenham imigrado.

O critério político-jurídico não é o único que permite diferenciar estrangeiro de imigrante. Com efeito, outras distinções são possíveis.

Considerando uma perspectiva psicossociológica, a separação entre estrangeiro e imigrante se torna mais sutil. Dificilmente a estranheza que afeta os estrangeiros se afasta dos migrantes, ainda que eles se tornem nacionais (KRISTEVA, 1988). Ela aparece nos seus corpos, nas suas formas de vestir, nos seus hábitos culturais, nas suas preferências gastronômicas e nos domínios mais íntimos e pouco visíveis dos seres humanos.

De forma similar, partindo de uma perspectiva eminentemente sociológica, a dissociação jurídica entre estrangeiros e imigrantes merece algumas ressalvas. Muitos pesquisadores do tema da imigração tendem a considerar como estrangeiro todo aquele que reside num país diferente daquele que nasceu, independente de serem ou não nacionais. É o caso de um estudo sobre vulnerabilidade social em contexto migratório (LUSSI e

MARINUCI), produzido no âmbito do CSEM<sup>4</sup>, no qual os autores pretendem mostrar que as vulnerabilidades sociais próprias aos estrangeiros também atingem os imigrantes que conseguem adquirir a nacionalidade. Estes, apesar de serem nacionais, “continuam vivendo na condição psico-social [*sic*] e econômico-cultural de estrangeiros” (LUSSI e MARINUCI) e assim são vistos pela sociedade em geral. Ou seja, em outras palavras, os autores do referido estudo consideram que o deslocamento que caracteriza a imigração é suficiente para gerar a condição de estrangeiro.

Existem muitas dificuldades em classificar a posição ocupada por aqueles que vivem ou viveram a migração. Tal fato tem relação com as contradições e consternações geradas pela simples existência do migrante que, em si própria, já é uma subversão da ordem<sup>5</sup>. Bourdieu associa essas dificuldades aos dilemas suscitados pelas vidas que se passam num “entre-lugar”:

[...] nem cidadão nem estrangeiro, nem totalmente do lado do Mesmo, nem totalmente do lado do Outro, o “imigrante” situa-se nesse lugar “bastardo” de que Platão também fala, a fronteira entre o ser e o não-ser social. Deslocado, no sentido de incongruente e importuno, ele suscita o embaraço; e a dificuldade que se experimenta em pensá-lo – até na ciência, que muitas vezes adota, sem sabê-lo, os pressupostos ou as omissões da visão oficial – apenas reproduz o embaraço que sua inexistência incômoda cria (BOURDIEU, 1998, p.11).

Por fim, para Sayad (1998, p. 266), as figuras do estrangeiro e do imigrante estão assim tão próximas porque entre a ordem da imigração e a ordem nacional existe uma relação intrínseca: o resultado de toda imigração é a presença de não nacionais no seio de uma ordem nacional. Por isso, de acordo com este sociólogo, é impossível separar a tal fenômeno da dicotomia nacional e não nacional.

## 1.5 OUTRAS FIGURAS DO DESLOCAMENTO: EXILADOS, REFUGIADOS E APÁTRIDAS

O deslocamento que caracteriza a imigração também pode produzir outras categorias que possuem uma forte relação com a que norteia o nosso estudo, a do imigrante. Com efeito, a imigração e os conceitos que serão aqui abordados, ainda que distintos, possuem um

---

4 Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios de Brasília/DF.

5 Como ressalta Rossana Rocha Reis, a imigração subverte a tradicional relação povo/Estado/território, na qual o Estado tem como base a nação, e os indivíduos que fazem parte do povo se identificam a partir de uma nacionalidade em comum. Vide: REIS, 2004, p. 154.

elemento em comum: de uma maneira ou de outra, se referem ao rompimento de alguém com o seu lugar de origem, a sua terra natal.

A importância de analisar essas “figuras” produzidas pelo deslocamento reside no fato de que elas evidenciam as diversas formas de estar fora do Estado, isto é, de não pertencer a uma comunidade política, de ser um estrangeiro. A ausência de pertencimento político, como será visto adiante, se coloca na base da ausência de cidadania.

Dentre as muitas categorias de pessoas deslocadas em consequência dos processos migratórios, escolhemos abordar três delas: exilados, refugiados e apátridas. A escolha das duas últimas se justifica pelo conteúdo nitidamente político que pode ser apreendido a partir de sua análise; já a escolha da primeira se justifica porque ela permite falar do sentimento de desterro, que acompanha a maior parte das trajetórias migratórias, e, ainda que de ordem subjetiva, não pode ser negligenciado quando se busca caracterizar as imigrações.

### **1.5.1 Exilados**

Edward Said (2003, p.54) nos ensina que a origem do exílio está nas penas de banimento que forçavam as pessoas a deixar os seus lugares de origem. Em linhas gerais, exilados são todos aqueles que estão impedidos de voltar para casa. A definição de exilado comporta um sentido ligado à distância de casa e à completa impossibilidade de a ela retornar. É um estar longe que implica em “estar sempre deslocado” (SAID, 2003, p. 54).

O termo “exílio” é bastante utilizado nos domínios próprios à literatura e à arte. Pode-se, inclusive, falar na existência de um estilo literário e estético representado por poetas, escritores e artistas exilados, que escrevem e criam estando longe de seus lares, e tornam esta condição algo determinante no teor de suas obras. O próprio Said, por exemplo, intelectual de origem palestina, pode ser considerado um exilado que reflete sobre o exílio. Para este autor, não há escrita sobre exílio que não tenha por causa uma imensa angústia, produzida pelos homens e por eles sofrida:

[...] o exílio é irremediavelmente secular e insuportavelmente histórico, [...] é produzido por seres humanos para outros seres humanos e que, tal como a morte, mas sem sua última misericórdia, arrancou milhões de pessoas do sustento da tradição, da família e da geografia (SAID, 2003, p. 47).

### 1.5.2 Refugiados

Os refugiados, por sua vez, são uma criação do século XX. O termo refugiado tem um significado eminentemente político. Remete as desnacionalizações em massa que ocorreram no período da 1ª e 2ª Guerras Mundiais e também são frutos das revoluções, realizadas nessa mesma época, que resultaram em um número considerável de refugiados (SAID, 2003, p.54; ARENDT, 2006, p. 303).

O “Estatuto do Refugiado”, aprovado no âmbito da Convenção de Genebra de 1951, define refugiado como toda pessoa que,

[...] em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.<sup>6</sup>

Como se percebe, o referido estatuto possuía um alcance bastante limitado. Destinava-se àqueles que se tornaram refugiados devido aos regimes totalitários e aos efeitos da 2ª Guerra Mundial. Todavia, em 1966, foi aprovado um protocolo adicional que, reconhecendo o surgimento de novas categorias de refugiados, estendeu este conceito, que passou a abranger as novas situações<sup>7</sup>.

É indiscutível que o “problema” dos refugiados constitui um fenômeno atual que, aliás, vem ganhando proporções alarmantes. Se, por um lado, é possível falar de novas categorias de refugiados, que não são necessariamente refugiados políticos, como no exemplo por excelência, os refugiados do clima (ONU, 2010), por outro lado, os recentes acontecimentos políticos no chamado “mundo árabe” vêm contribuindo para uma quantidade cada vez maior de pessoas refugiadas por razões políticas. Apenas para dar um exemplo, cresce a cada dia o número de estrangeiros que saem da Líbia para procurar refúgio em países

---

6 Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/conv-0.html>>. Acesso em: 25.05.2011

7 Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy\\_of\\_20020319150524/20030623152049/20030623154709](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030623152049/20030623154709)>. Acesso em: 25.05.2011.

próximos, como na Tunísia e no Egito. A mídia vem noticiando este fenômeno em termos de uma possível crise humanitária.<sup>8</sup>

É interessante observar, como destaca Rossana Rocha Reis, que a legislação internacional de proteção aos refugiados não questiona os fundamentos do paradigma westphaliano de Estado nacional, tais como o princípio da soberania e o princípio da territorialidade. No que concerne a soberania Estatal, “nenhum Estado é obrigado a acolher os refugiados, apenas são proibidos de mandá-los de volta aos países acusados de perseguição (princípio de *non-refoulement*)” (REIS, 2004, p.151).

Com relação à utilização do termo refugiado na metade do século XX, Hannah Arendt (2006, p.2) acredita que a sua aplicação aos judeus ditos “refugiados” não parecia muito precisa. Para a filósofa judia, independentemente da definição de refugiado fornecida pelo Estatuto de 1951, o termo deveria ser interpretado como indicando aquela pessoa que se refugia devido a algum ato que cometeu, como por exemplo, a sustentação de uma opinião política considerada radical. No entanto, a maioria dos judeus não havia cometido ato algum, por isso se aproximava muito mais do conceito de migrantes ordinários, ou seja, de pessoas que migravam para tentar reconstruir suas vidas, muitas vezes despedaçadas. Todavia, não adentraremos aqui na questão judaica<sup>9</sup> ou na *Shoah*, cujas consequências devastadoras e humanamente incompreensíveis requereriam um verdadeiro esforço para serem minimamente identificadas. A menção a esta observação feita por Arendt se justifica apenas por ela deixar claro que o uso do termo refugiado nem sempre fez jus ao significado que, de acordo com essa autora, dele deveria emanar.

### 1.5.3 Apátridas

Por fim, falar de apátrida é falar de um termo igualmente datado na história. Hannah Arendt (1989, p. 300) nos mostra que, historicamente, o surgimento de apátridas está relacionado à desintegração dos dois impérios multinacionais europeus existentes antes da 1ª Guerra, isto é, a Rússia e o Império Austro-Húngaro. Com efeito, a dissolução desses impérios deu origem a dois grupos de vítimas “cujos sofrimentos foram muito diferentes dos de todos outros grupos, no intervalo entre as duas guerras mundiais” (ARENDR, 1989, p.

---

8 Vide, nesse sentido: <<http://www.20minutes.fr/article/676775/monde-les-refugies-libye-future-crise-humanitaire>> e <[http://videos.arte.tv/fr/videos/les\\_refugies\\_de\\_la\\_libye-3742318.html](http://videos.arte.tv/fr/videos/les_refugies_de_la_libye-3742318.html)>. Acesso em: 25.05.2011.

9 A expressão “questão judaica” está sendo usada no sentido atribuído por Hannah Arendt. Refere-se à apátria e a condição de minoria nacional que acometeu o povo judeu. As tentativas de resolver este problema culminaram na criação do Estado de Israel. Vide: ARENDT, 1989, p. 323.

301). Arendt está se referindo aos apátridas e às minorias nacionais. Estes grupos de pessoas possuíam em comum o fato de não serem representados nem protegidos por nenhum governo. No caso das minorias, eram forçadas a viver sob leis de exceção, como os Tratados de Minorias, garantidos por entidades internacionais. No caso dos apátridas, foram obrigados a viver numa ausência absoluta de leis. Concentraremos-nos aqui na figura dos apátridas. Quanto às minorias nacionais, chegaremos a elas no terceiro capítulo, ao tratarmos das coincidências e divergências entre os grupos formados por minorias nacionais e os grupos formados por imigrantes.

Sem nos afastar da história, podemos dizer que os apátridas eram aqueles que se encontravam na situação de pessoas sem Estado. Como já afirmado, o surgimento da apátria está ligado à desintegração dos Estados multinacionais acima mencionados. O aumento e perpetuação desta condição, entretanto, guardam relação com as políticas de desnacionalizações empreendidas durante a 2ª Guerra Mundial.

Tal como explica Arendt, antes mesmo da 2ª Guerra já existiam, em alguns países, leis que previam a revogação da naturalização quando o naturalizado tivesse perdido a ligação com o país de adoção. Aqueles que eram desnaturalizados se tornavam apátridas. Todavia, durante a 2ª Guerra, as leis de desnaturalização se generalizaram nos principais países europeus. A Alemanha nazista, apenas para dar o principal exemplo, introduziu a prática de cancelamento de naturalizações em 1933, quando judeus naturalizados alemães tiveram as suas nacionalidades canceladas e se tornaram apátridas (ARENTE, 1989, p. 310).

Se hoje a figura do apátrida se mostra irritantemente perturbadora e consternadora, é porque estamos inseridos em um mundo cujo funcionamento se dá a partir de uma ordem Estatal. Os indivíduos vivem no interior de Estados e se identificam a partir da nacionalidade que possuem. Pensar a condição de apátrida é pensar que grupos de pessoas, em determinado momento da história, viveram em um mundo no qual as leis de nenhum Estado lhe diziam respeito. Arendt nos lembra que essa completa exclusão da ordem comum do mundo foi cristalizada num conceito inventado durante a 2ª Guerra Mundial para descrever a situação dessas pessoas: *displaced persons* (pessoas deslocadas). Enquanto elas eram chamadas de “povos sem Estado”, reconhecia-se que tais pessoas, por estarem de fora da proteção dos Estados, necessitavam de proteção internacional. Ao contrário, “a expressão *displaced persons* [pessoas deslocadas] foi inventada durante a guerra com a finalidade única de liquidar o problema dos apátridas de uma vez por todas, por meio do simplório expediente de ignorar a sua existência” (ARENDE, 1989, p. 313).

De acordo com a visão de Arendt, a existência de apátridas revelou de forma cruel um fato que até então não podia ser convictamente afirmado: mesmo aqueles Estados cujas constituições se pautavam no reconhecimento dos direitos humanos universais não foram capazes de proteger indivíduos que não possuíam qualquer nacionalidade. Ou seja, revelou-se que o verdadeiro fundamento dos direitos humanos “universais”, era o pertencimento nacional.<sup>10</sup>

Ainda para esta autora, os apátridas mostraram ao mundo que perder a nacionalidade era o mesmo que perder todos os direitos humanos. Ou seja, era perder o “direito a ter direitos”, a própria cidadania. Claramente aristotélica, Arendt lembra que o filósofo de Estagira definia o homem como o animal político, ou seja, como aquele que naturalmente vive em comunidade. Para ela, a humanidade deu razão a Aristóteles quando o pertencimento político foi negado a algumas pessoas e junto com isto negou-se também a humanidade das mesmas. Tais fatos encerram um dos maiores paradoxos dos direitos humanos historicamente demonstrados (ARENTE, 1989, p. 309; ARISTÓTELES, 2010).

Esse paradoxo torna clara a importância que o mundo sempre atribuiu aos vínculos políticos que ligam um indivíduo ao Estado. De acordo com Sayad (1998, p.243), se observarmos com atenção, veremos que todas as categorias de pessoas aqui relacionadas possuem em comum a exclusão, com alcances diferentes, do corpo político, ou seja, do espaço político. Os imigrantes, por exemplo, raramente possuem qualquer tipo de direito político garantido, pois se dissociaram da ordem nacional da qual faziam parte e, como estrangeiros, não se inseriram automaticamente na ordem nacional da sociedade que os recebeu. A exclusão da esfera política é quase inerente ao imigrante e determinante no desenvolvimento dessa condição (isto é, da condição de migrante).

Os judeus, considerados a “*minorité par excellence*” (ARENDE, 1989, p.322), foram aqueles que mais sofreram com a apátria. Não se pretende comparar a agruras vividas pelos judeus nem com situações extremas pelas quais possam passar os migrantes e estrangeiros, nem com nenhum outro acontecimento, pois não há parâmetros nem razão para se fazer tal comparação. O que se quer destacar é a importância que a humanidade, desde os antigos gregos, sempre atribuiu aos vínculos políticos, ou seja, ao pertencimento a uma comunidade, que se traduz no mundo de hoje pelo pertencimento a um Estado.

---

10 Mais uma vez o que está implícito nesta lógica arendtiana de encarar tais acontecimentos é a recusa e a descrença do princípio do indivíduo como fundamento da ordem política moderna. Para uma análise acerca deste princípio fundador, vide: SCHNAPPER, 2000.

Nessa lógica, o estrangeiro, que por definição é aquele que não pertence a comunidade alguma, aparece como um estranho, um “símbolo assustador” (ARENDR, 1989, p. 335) que carrega consigo o peso da diferença. Essa ausência de pertencimento do estrangeiro, que se traduz no fato de não ser um nacional, historicamente o alijou da cidadania, do direito a possuir direitos.

A partir das reflexões de Arendt percebe-se que, na visão desta autora, a cidadania – que consiste no direito mais fundamental, pois é o próprio direito a ter direitos – depende do pertencimento ao Estado; o Estado, por sua vez, é pautado por uma lógica nacional, de forma que a cidadania só pode ser adquirida através da nacionalidade. Dentro deste raciocínio, os caminhos que identificamos como possíveis alternativas para superação do problema da ausência de cidadania para os imigrantes implicam em uma tentativa de rever estas duas premissas, quais sejam: que a cidadania depende da nacionalidade; que a cidadania só pode ser exercida no âmbito de uma comunidade nacional. Na realidade, mais do que provar em que medida é possível contestar estas premissas, buscaremos esclarecê-las, entender a dificuldade de superá-las e expor construções teóricas que se prestam a este desafio.

## 1.6 IMIGRAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO

Por fim, não se pode falar de imigração internacional na contemporaneidade sem traçar uma relação com o fenômeno que se convencionou chamar de “globalização”. Pode-se dizer que a globalização trouxe consigo uma série de condições que possibilitaram a aceleração dos fluxos migratórios.

Da mesma forma que os deslocamentos, a globalização também possui uma dimensão econômica e uma dimensão política, sendo a primeira muito mais visível. Por isso mesmo, as principais consequências deste fenômeno costumam se identificar no campo econômico. À semelhança do que fizemos ao descrever as migrações internacionais, também defenderemos aqui que a face política da globalização é bastante importante para compreensão do nosso problema de pesquisa.

Para entender a dimensão política da globalização, começaremos com uma definição simples e abrangente deste conceito elaborada por Otfried Höffe. De acordo com este autor, a globalização pode ser entendida como o “crescimento e consolidação das relações sociais internacionais” (HÖFFE, 2005, p.6). Dentre os seus possíveis sentidos, a globalização remete à internacionalização do capital, à existência de uma ordem econômica global, à ampliação e integração mundial dos mercados e à ligação do mundo através de meios de informação e

meios de transporte cada vez mais velozes (IANNI, 1996; SANTOS, 1997). Em outras palavras, a globalização torna o mundo mais interconectado. Isto ocorre a tal ponto em que se pode dizer que os principais acontecimentos são hoje processados praticamente de maneira simultânea por todo o globo (HÖFFE, 2005, p. 13).

É a globalização que nos permite falar na existência de uma “economia mundial”. Como explica Sérgio Costa (2003, p. 20), isso significa “não apenas que os diferentes países intercambiam produtos, serviços e capitais, mas que o conjunto da superfície terrestre, excetuadas muito poucas regiões, tornou-se uma plataforma da acumulação e reprodução capitalista”.

O dinamismo da economia global leva autores como Zygmunt Bauman a pintar um cenário catastrófico de definhamento e morte do modelo de Estado-nação<sup>11</sup>. O referido sociólogo traduz este vaticínio na expressão “perdendo o controle” e leva ao extremo o seu significado (BAUMAN, 1999). Para ele, os Estados nacionais perderam o controle sobre os fluxos de capitais, tornaram-se incapazes de pautar as suas ações pelos interesses políticos de sua população e são hoje meros executores de “forças que não esperam controlar politicamente” (BAUMAN, 1999, p. 73). Em outras palavras, para Bauman, estaríamos vivendo a vitória das forças econômicas sobre as questões políticas. Os antigos Estados nacionais, com fronteiras territoriais muito bem definidas, estariam sendo substituídos por um novo modelo de Estado, cuja porosidade é a marca das economias e das fronteiras que antes se imaginavam nacionais.

Pode-se considerar que Bauman exagera as consequências econômicas da globalização. De fato, a movimentação do capital é altamente globalizada e ultrapassa as fronteiras dos Estados. Todavia, para além desse viés, é importante perceber que o deslocamento de pessoas continua desembocando em um marco de regulação claramente nacional, qual seja: o trabalho. Sérgio Costa sintetiza essa ideia ao afirmar que:

[...] as fronteiras dos Estados-Nação perderam sua relevância, o que conta é apenas o trade-off risco/remuneração observado nas diferentes possibilidades de investimento. Com isso, o Estado-Nação não perde inteiramente sua função reguladora sobre a economia, afinal continua mantendo o controle sobre um fator que, a despeito de todas as inovações, ainda é decisivo para a produção de bens e serviços, a saber, o trabalho (COSTA, 2003, p.20).

O fato de os Estados nacionais continuarem mantendo o controle do trabalho é decisivo para as feições atuais dos fluxos migratórios internacionais. Dentre as causas

---

11 O conceito de Estado-nação será especificamente trabalhado no capítulo 3.

econômicas que levam à imigração, a busca por trabalho ocupa um lugar fundamental (URIARTE, 2009). Se, por um lado, a migração se desenvolve em espaço internacional, e até mesmo transnacional, o trabalho exercido pelos imigrantes se dá no interior de um Estado nacional e é regulado por este. Este fato de forma alguma pode ser negligenciado em se tratando das configurações dos atuais fluxos migratórios.

Por outro lado, autores como Sérgio Costa (2003), Rossana Rocha Reis (2004), Seyla Benhabib (2004), entre outros, acreditam que a globalização nos incita a repensar o modelo de Estado-nação, mas não a considerá-lo inexistente. Os impactos provocados pela imigração no Estado-nação consistem, na realidade, em uma das consequências políticas mais nítidas do processo global. Leonardo Avritzer (2002, p.29) identifica três autores que empreenderam esse projeto de abordagem da categoria de Estado-nação a partir das modificações provocadas pela globalização. São eles: Boaventura de Sousa Santos, Habermas e Giddens.

Os clássicos da teoria social contemporânea, como Karl Marx e Max Weber, explica Avritzer (2002, p.29), pensaram a modernidade com base em tradições culturais existentes no interior dos Estados nacionais. Já os autores acima citados, ao trabalharem com o conceito de globalização, buscaram explicar as mudanças características da modernidade tardia. O principal desafio para estes últimos foi exatamente explicar como seria possível estender categorias analíticas que estavam ligadas às tradições internas dos Estados-nação, para um marco global. Em outras palavras, como categorias forjadas na modernidade, como “esfera pública”, “sistema” e “mundo da vida”, “distanciamento espaço-temporal” etc. poderiam ser úteis para explicar um mundo globalizado (AVRITZER, 2002, p.29) <sup>12</sup>?

De modo semelhante, o estudo das migrações internacionais também se depara com este desafio, pois estas se desenvolvem num mundo economicamente globalizado, mas onde os Estados nacionais, a despeito disso, ainda exercem um forte papel. Isto faz com que os efeitos da globalização sejam contraditórios. O relatório sobre o direito a uma moradia adequada, elaborado por Raquel Rolnick, relatora especial da ONU em 2010, mostra que enquanto os obstáculos para a circulação de capital e mercadorias diminuem a cada dia, as

---

12 Este problema se acentua quando se trata de definir o estatuto teórico da cidadania. De acordo com Avritzer (2002, p.29), os clássicos das ciências sociais (Marx e Weber), trataram da cidadania “como uma categoria relacionada às formas de vida concretas dos indivíduos-produtores e das comunidades”. No entanto, com a globalização, os processos produtivos foram deslocados da esfera dos Estados nacionais para um contexto internacional. Nesse sentido, cada um dos três autores mencionados – Habermas, Boaventura e Giddens – seguindo caminhos diferentes, buscaram localizar uma dimensão concreta de exercício da cidadania num espaço transnacional, ou seja, além das fronteiras dos Estados-nação.

dificuldades encontradas para o deslocamento de pessoas ainda são enormes (ROLNICK, 2010, p.5) <sup>13</sup>.

O que acontece é que, por um lado, a globalização estimula a migração por diversos motivos: a diminuição das distâncias, a maior interação entre pessoas de diferentes partes do globo, a formação de complexas redes de informação mundial, a facilidade de envio de remessas de dinheiro por parte dos trabalhadores imigrantes para suas famílias, a diminuição dos custos de transportes, a maior abertura do mercado etc. (BARRICARTE, 2010). Mas, por outro lado, ela torna o processo de deslocamento cada vez mais difícil e complexo devido à existência de barreiras étnicas, culturais, sexuais, raciais, jurídicas e políticas que implicam no fechamento das fronteiras. A conclusão não pode ser outra que não a contradição. A globalização estimula e facilita o deslocamento, mas os países, sobretudo os mais ricos, vêm enrijecendo cada vez mais o controle sobre as imigrações (ROLNICK, 2010, p. 5 e 6; BERNAD, p.27).

### 1.7 A EMERGÊNCIA DO TRANSNACIONAL

Além da relação entre migrações internacionais e globalização, outro fator que influencia no perfil dos atuais fluxos de pessoas é a emergência de um espaço chamado de transnacional. Que as migrações hoje se processam em espaços e contextos transnacionais não é um consenso. Sendo, porém, este termo bastante difundido na literatura dos estudos sobre o tema, vejamos ao que ele corresponde.

Inicialmente, cabe lembrar que, tradicionalmente, a temática da imigração foi construída como objeto de pesquisa a partir de uma perspectiva centrada nos Estados de acolhida. Assim, os estudos do fenômeno migratório se configuravam como o estudo das implicações da imigração no âmbito dos Estados receptores de migrantes, como a integração, a educação e o viver em comum. Esse modelo pode ser verificado nos estudos sociológicos, considerados pioneiros em matéria de imigração, realizados pela Escola de Chicago nos anos 1970 (WENDEN, 2010, p.76).

Já a década de 1980 testemunhou o surgimento de temas relacionados à imigração considerados “transversais às sociedades e aos Estados” (WENDEN, 2010, p.77). Um destes temas que, de acordo com a visão de alguns autores (KYMLICKA, 1996; WENDEN, 2010) ultrapassa as fronteiras nacionais, é a cidadania. Como veremos adiante, muitos autores

---

13 Relatório especial da ONU sobre o direito a moradia, realizado pela relatora especial Raquel Ronik.

contemporâneos colocam em evidência a possibilidade de existência de uma cidadania transnacional.

Atualmente, o termo “transnacional” costuma ser bastante utilizado quando se trata de migrações internacionais. Ele reflete, em primeiro lugar, uma mudança no marco que norteava os estudos sobre a imigração. Estes deixam de ser considerados a partir do ponto de vista dos Estados de acolhida para serem abordados no âmbito internacional (WENDEN, 2010, p.76). Em seu significado mais comum, “transnacional” remete ao fato de essas migrações se desenrolarem entre fronteiras, fora de um Estado nacional. É interessante perceber que este termo, ao passo que aponta para a existência de um espaço além do nacional, também enfatiza, na sua de própria denominação, o pertencimento nacional dos indivíduos (MOROKVASIC e CATARINO, 2005, p.5).

O transnacionalismo também concerne aos laços que unem os indivíduos para além das fronteiras nacionais, em um contexto de deslocamento (BORDES-BENAYOUN e SCHNAPPER, 2008, p.113). Nesse sentido, alguns autores fazem menção à emergência de “vidas transnacionais”, advindas do fenômeno migratório (SAVIDAN, 2009; CATARINO e MOROKVASIC, 2005). Estas vidas, que ultrapassam as fronteiras nacionais, se traduzem na existência de espaços onde coexistem pessoas com origens e referenciais culturais distintos. A ideia que está por trás do conceito de “vidas transnacionais” pode ser apreendida nesta descrição do que seria a utopia de um mundo transnacional:

As sociedades se tornariam cada vez mais multiculturais e também mais porosas, abertas umas às outras. Os homens modernos seriam então cada vez mais numerosos na situação de viver em uma diáspora cujo centro é em outro lugar, de ser ao mesmo tempo daqui e de lá, de se desfazer de suas amarras a um único lugar. Sendo de vários lugares ao mesmo tempo, o homem da diáspora não é verdadeiramente de parte alguma (BORDES-BENAYOUN e SCHNAPPER, 2008, p.114).

A existência de espaços transnacionais aponta para um modelo de migração diferente do tradicional, que não reproduz o modelo clássico de partida, viagem, instalação e integração ao Estado de acolhida. Aqueles que, a exemplo de Patrick Savidan, dizem existir um modelo transnacional de migração, afirmam que muitos imigrantes na contemporaneidade, mesmo vivendo fora de seus lugares de origem, não passam por rupturas tão bruscas como antes. Devido às possibilidades de comunicação com os familiares e a existência de diversas associações de promoção da cultura de seus países, eles continuam se identificando através de seus referenciais culturais de origem (SAVIDAN, 2009, p.11).

Todavia, como alerta o próprio Patrick Savidan (2009, p.13), essa realidade não pode ser exagerada. Ainda é possível observar muitos fluxos migratórios que se inserem em um modelo mais tradicional, cuja integração se impõe como uma necessidade na sociedade de acolhida. Há rupturas na trajetória dos imigrantes que, apesar da maior interação proporcionada pela globalização dos meios de comunicação, continuam sendo bruscas e, por vezes, bastante violentas. Ao tomarmos como exemplo o Brasil e a imigração de latino-americanos, observamos que os imigrantes, ao longo deste fluxo já consolidado no tempo, enfrentaram inúmeros preconceitos e discriminações em função de suas classes sociais e origens étnicas (SILVA, 2008, p.38). Ao se referir aos bolivianos, Sydney da Silva afirma que “a imagem cristalizada na sociedade local é a de que todos eles são costureiros, pobres e índios, ignorando, assim, a diversidade social, profissional e étnica deste grupo” (SILVA, 2008, p.38).

Em que pese a permanência ou não nos dias atuais, em que a presença destes imigrantes em São Paulo já pode ser considerada parte da paisagem social da cidade, o fato destes estereótipos terem existido aponta para um modelo de integração diferente do “transnacional”. Com efeito, é comum que a atribuição de estereótipos às pessoas que fazem parte de determinados grupos as leve a um desejo de integração na sociedade, o que permite o desaparecimento ou a diluição das diferenças estigmatizantes.

A emergência de um espaço transnacional no qual as migrações internacionais se processam, ligado à superação das soluções nacionais e a diluição das fronteiras, é também uma consequência da globalização. Os efeitos contraditórios já mencionados da globalização nos fluxos migratórios nos levam a certa desconfiança com relação à consolidação de um modelo transnacional de deslocamentos.

Conforme mostra o já mencionado relatório da ONU (ROLNICK, 2010, p.5)<sup>14</sup>, foi observado, nas últimas décadas, que há uma nítida tendência ao enrijecimento das restrições impostas pelos governos à entrada de pessoas em seus países. Esse enrijecimento mostra que se as fronteiras nacionais são porosas para o capital, continuam sendo bastante sólidas para os indivíduos. Para atravessá-las, eles precisam possuir um visto e um passaporte, se adequar a leis de migração, estatutos de estrangeiros, acordos e convenções entre Estados etc.

---

14 A França representa um caso típico de um país que vem enrijecendo as barreiras impostas à migração. Isso ficou claro no recente episódio de “expulsão”, mediante indenização, dos ciganos *Roms*, protagonizado por este país. Nesse sentido vide REIS, 1999 e também: <[http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/11/l-expulsion-des-roms-et-les-lecteurs-du-monde\\_1409926\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/11/l-expulsion-des-roms-et-les-lecteurs-du-monde_1409926_3232.html)>

É nesse sentido que Patrick Savidan afirma que não é o “transnacional” que traduz o essencial da realidade das migrações internacionais, uma vez que estas ainda são bastante dependentes do marco nacional. Como exemplo dessa dependência, basta pensar na condição de estrangeiro que assumem os migrantes no trabalho regulado pelo Estado, no dever de obediência a leis nacionais, dentre outros aspectos.

O Brasil é um bom exemplo da importância atribuída aos vínculos nacionais. Os imigrantes originários de países incluídos no Acordo de Livre Residência MERCOSUL (e países associados, Bolívia e Chile)<sup>15</sup>, têm o direito de fixar residência no Brasil, independente de terem ou não entrado de forma legal no país. Já imigrantes provenientes de outros Estados não possuem estes mesmos direitos.

Percebe-se assim, que mesmo em um mundo globalizado e transnacional, a dinâmica dos fluxos migratórios ainda é altamente determinada pelo viés nacional. Dessa forma, o problema, eminentemente político, das migrações internacionais persiste: como articular a transferência de nacionais de um Estado a outro de forma a garantir o acesso à cidadania?

Ao longo desta dissertação não buscaremos encontrar soluções práticas para este problema, reconhecendo, inclusive, que isto não seria possível. Ao contrário, pretendemos lançar luz sobre ele, torná-lo mais claro e compreensível, para então vislumbrarmos alguns caminhos possíveis de serem trilhados.

---

15 Referimo-nos aqui aos imigrantes provenientes do MERCOSUL, Chile e Bolívia, que são enquadrados no recente acordo firmado em 2009 denominado Acordo de Livre Residência MERCOSUL (Decreto n° 6.964/2009) e MERCOSUL, Chile e Bolívia (Decreto n° 6.975/2009).

## 2 CIDADANIA, OU A PROBLEMÁTICA RELAÇÃO ENTRE CIDADANIA E NACIONALIDADE

Incômodo em todo lugar, e doravante tanto em sua sociedade de origem quanto em sua sociedade receptora, ele [o imigrante] obriga a repensar completamente a questão dos fundamentos legítimos da cidadania e da relação entre o Estado e a Nação ou a nacionalidade.

(Pierre Bourdieu)

### 2.1 O ESTRANGEIRO E O CIDADÃO

Assim como não se pode falar de imigrante sem falar de estrangeiro devido à proximidade destes dois conceitos, a reflexão sobre o cidadão também demanda a reflexão sobre o estrangeiro, mas pelo motivo oposto. Neste caso, não se pode falar de cidadão sem falar de estrangeiro devido à relação de oposição que liga estas duas concepções.

O estrangeiro está relacionado à figura do “outro”, aquele que vem de fora e não pertence à comunidade. “Estrangeiro” (do latim *extraneus*) guarda relação com “estranho”, designação que só faz sentido dentro um quadro relacional: o estranho, afinal, só o é em comparação a alguém que é familiar. Francisco Ortega (2000, p.51), citando Freud, afirma que o oposto de familiar é o sinistro, o estranho. O estrangeiro carrega consigo a marca da estranheza, que o torna diferente daqueles que são familiares.

Como mencionado no capítulo antecedente, Carl Schmitt acredita que a distinção propriamente política é a distinção entre o amigo e o inimigo: “ela dá aos atos e aos motivos humanos sentido político” (SCHMITT, 2006, p.31). O antagonismo fundamental da política (amigo e inimigo) é autônomo e primordial. Antecede o antagonismo moral (bem e mal), o antagonismo estético (belo e feio) e o antagonismo econômico (útil e danoso). O inimigo não precisa ser feio ou mal, ao contrário, ele pode ser belo e moralmente bom, mas seguirá sempre sendo um outro distinto, um estrangeiro: “o inimigo é, em um sentido singularmente intenso, existencialmente, outro distinto, um estrangeiro, com o qual cabem, em caso extremo, conflitos existenciais” (SCHMITT, 2006, p.32).

Schmitt observa ainda que pode existir um tal nível de conflito a partir do qual a existência do estranho implica na negação do próprio modo de existir. Nesses casos, combater ou defender-se do estranho é a maneira de salvar a própria vida (SCHMITT, 2006, p.33).

Notoriamente incômodo, o estrangeiro traz consigo o estigma do não pertencimento e do desconhecimento, que provoca medo e por vezes o leva a ser associado à figura do inimigo. Percebe-se, pois, que a oposição fundamental se dá entre estrangeiro e familiar, ou seja, entre o desconhecido e aquele que é conhecido. É comum, no entanto, contrapor a figura do estrangeiro à figura do cidadão, pelo simples motivo de que o estrangeiro, enquanto “outro”, não pertence à comunidade política, ao passo que o cidadão (em sua acepção mais tradicional) só faz sentido no interior de uma comunidade política.

Na Grécia antiga, para tomarmos um exemplo que ao longo da história se constituiu num modelo de referência (SAYAD, 1998, 274), a familiaridade se associava com o reconhecimento do status da cidadania. Assim, dessa oposição fundamental – estrangeiro e familiar – decorre uma segunda oposição, que se dá entre o cidadão e o estrangeiro.

## 2.2 A CIDADANIA NA GRÉCIA ANTIGA

Escolhemos começar por abordar a cidadania na Grécia antiga – que, assim como Roma, pode ser considerada o berço da ideia de cidadania – porque a realidade grega nos permite contrapor, de maneira clara e inequívoca, a ideia de estrangeiro, como um estranho que não pertencia a polis, à ideia de cidadão, cuja existência se definia pela atuação na *polis*. As experiências pré-modernas de cidadania não são comparáveis com a cidadania moderna, que priorizaremos neste trabalho, mas alguns princípios inaugurados pelos antigos gregos estão presentes até hoje, ainda que com roupagens diferentes; por isso vale a pena esta incursão inicial.

Na Grécia antiga, cidadão e estrangeiro eram duas noções definidas e delimitadas uma em face da outra. Ao passo que o cidadão era aquele que tinha poder de agir na *polis*, o estrangeiro era aquele que apenas podia exercer um papel passivo e secundário. A *polis* era o espaço no qual se desenvolvia a vida comum das cidades gregas e onde os cidadãos atuavam. Porém, muito mais que um espaço de atuação dos cidadãos, significava o lugar aonde as pessoas podiam alcançar “a mais alta expressão da unidade” (SENNETT, 2010, p.38).

Para que se possa compreender a unidade do mundo grego e a distância que separava o estrangeiro do cidadão é preciso voltar a Aristóteles. O filósofo de Estagira ensina que o todo sempre deve vir antes da parte. Nesse sentido, com base na própria ordem da natureza, o Estado deve se colocar antes da família e antes mesmo de cada indivíduo. Para uma mão separada do corpo, só lhe resta de mão o nome (ARISTÓTELES, 2010, p.13). Do mesmo jeito, assim como uma mão precisa do corpo para ser mão, o indivíduo precisa da *polis* para

ter contemplada a sua existência como cidadão. Fora da *polis* não é possível alcançar a existência plena, por isso mesmo, ela antecede a casa (o *oikos*) e o indivíduo (HÖFFE, 2006, p.231). A própria humanidade do homem grego, o “ser homem”, estava relacionada com as características políticas (JAEGER, 2010, p.17).

Em resumo, na antiga Grécia, a *polis* era “a comunidade de cidadãos organizados politicamente” (ARISTÓTELES, 2010, p.55). O cidadão era o homem da *polis*, ao passo que o estrangeiro a ela não podia pertencer de modo integral. Assim, os estrangeiros não gozavam de uma existência plena, pois só na *polis* os homens podiam desenvolver a sua humanidade e desta forma alcançar a plenitude. Além dos estrangeiros, eram excluídos da participação na *polis* as mulheres e os escravos, que, por isso, também não tinham contemplada a sua existência plena.

Para Dominique Schnapper (2000, p.12), “a invenção da cidade grega, ou *polis*, é a invenção da ideia de cidadão”. Em “A Política”, Aristóteles (2010, p.53) afirma que não se pode pensar a *polis* sem antes refletir acerca do conceito de cidadão. Atenta o filósofo grego para o fato de que o cidadão é mais do que aquele que se estabelece na cidade, pois alguns estrangeiros também podem fixar residência e, entretanto, estão impedidos de atuar politicamente. O verdadeiro cidadão grego é aquele apto a tomar decisões e realizar julgamentos, ou seja, é “o homem investido de um certo poder” (ARISTÓTELES, 2010, p.55).

Ao refletir sobre a condição de estrangeiro na antiga Grécia, não se pode deixar de aludir à figura dos bárbaros. Literalmente, “bárbaro” significa “aquele que não fala grego”. De acordo com Julia Kristeva (1988), alguns autores de tragédias, como Sófocles e Eurípedes, se referiam aos bárbaros como aqueles que apenas balbuciavam o grego e não conseguiam se fazer entender. Os bárbaros não podiam discursar, não possuíam voz, logo, não podiam utilizar a retórica para convencer e persuadir, ações essenciais para o funcionamento da *polis*. Não é por acaso que, como mostra Werner Jaeger (2001, p.18), os verdadeiros representantes da *polis* não foram os artistas mudos, como escritores, pintores e escultores, mas os poetas, os filósofos, os músicos e os oradores, estes considerados verdadeiros “homens de Estado”, pois desfrutavam do poder da fala<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> A propósito, a fala foi considerada por muitos autores importantíssima, indispensável para a atuação política. O homem ensina Aristóteles (2010, p.13), é o único dentro todos os animais que tem o dom da palavra. É através da voz que se pode exprimir a dor e o prazer e que se pode dizer o justo ou o injusto. No moderno domínio da política, Hannah Arendt apresentou as possibilidades da fala no campo do social e do político (BUTLER, 2009). É inegável a importância que Arendt atribuiu à fala, que aparece não só como aquilo que distingue os humanos de todos os demais seres, mas como o meio que aqueles utilizam para se apresentar ao mundo. Para esta autora, é através das palavras que as pessoas se revelam ao mundo.

A incapacidade de falar, que, como lembra Spivak, traduz a incapacidade de ser ouvido ou mesmo entendido, também está associada à condição de infante e é apontada por esta autora como a condição dos subalternos e, de modo geral, dos imigrantes (SPIVAK, 2010).

Para Dominique Schnapper, foram os gregos que inventaram o “cidadão” como membro de uma comunidade política autônoma, na qual ele gozava de igualdade frente aos demais. Com relação à autonomia política da *polis* grega, nas palavras dessa autora, “os gregos pensaram, através da cidade, a emergência do político como domínio autônomo. Eles conheceram a ideia de uma sociedade política abstrata distinta da sociedade real, formada por indivíduos concretos” (SCHNAPPER, 2000, p.12).

Em outras palavras, a *polis* era pensada como um espaço distinto do conjunto da sociedade. Dessa distinção decorria a dicotomia entre o público e o privado existente na sociedade grega: “A dicotomia aparecia em todos os aspectos da vida: a pessoa privada era distinta do cidadão, a casa pessoal das construções públicas, o interesse do indivíduo do bem da polis [...]” (SCHNAPPER, 2003, p.123).

Foi a existência dessa divisão entre um espaço público e um espaço privado que permitiu que a sociedade grega fosse organizada com base em uma ideia de igualdade – ideia esta que, como vimos, era absolutamente excludente, já que os estrangeiros, as mulheres e os escravos não podiam participar de dita igualdade. Apesar de tudo aquilo que diferenciava os indivíduos no campo do privado, no domínio político eles eram concebidos como iguais enquanto cidadãos. De acordo com Schnapper (2000, p.14), esta é uma das poucas características da cidadania pré-moderna que permanece e se desenvolve na modernidade.

### 2.3 A CIDADANIA MODERNA

Como lembra Schnapper, “o cidadão moderno não é o membro da *polis* grega” (SCHNAPPER, 2000, p.16). Com efeito, apesar de terem sido preservados alguns traços, como a ideia de igualdade, a cidadania moderna em muito difere da cidadania grega, de forma que não se pode pensar um contínuo entre as experiências pré-modernas de cidadania e a cidadania moderna. Ainda que o núcleo essencial da cidadania moderna continue sendo a participação política do indivíduo no governo da comunidade, assim como se expressava na Grécia antiga (CORRAL, 2006, p.24), os contextos são radicalmente diferentes.

Enquanto os antigos gregos eram regidos pelo princípio do bem comum, a era moderna se funda no princípio do indivíduo. Em outras palavras, na Grécia antiga, o Estado

vinha antes do indivíduo (uma concepção organicista de sociedade), enquanto na era moderna, a existência do indivíduo precede a existência do Estado. A Revolução Francesa, ao passo que inaugura a modernidade política, consagra o princípio do indivíduo como fonte de todo poder (SCHNAPPER, 2000, p.24).

A concepção de cidadania a que dedicaremos este tópico se refere à cidadania compreendida sob os paradigmas da modernidade. Entende-se por modernidade o longo processo de secularização do mundo. Nas conhecidas palavras de Weber (2004), o “desencantamento do mundo”: quando as explicações transcendentais foram substituídas pela razão. Fenômenos que expressam esse processo de racionalização são a formação dos Estados nacionais e o nascimento da cidadania moderna.

O conceito de cidadania moderna sofreu grande influência da concepção de cidadania elaborada pelo sociólogo T. H. Marshall, em seu conhecido ensaio denominado “Cidadania e classe social”. Este foi realizado como parte de um conjunto de conferências dedicadas ao economista Alfred Marshall, publicado em sua versão completa na década de 50. A importância dos estudos de T. H. Marshall para pensar a cidadania moderna se reflete no volume atual de citações e discussões a respeito da obra deste autor. De sorte que se pode dizer que o referido ensaio acabou por se tornar paradigmático e funciona como um ponto de partida para compreensão da cidadania moderna e sua história.

Todavia, trabalhar com os escritos de Marshall sobre cidadania requer algumas cautelas. A primeira delas é precisar o contexto no qual o autor escreveu, para que um raciocínio particular não se apresente como modelo universal. Em seguida, é igualmente importante mostrar que o referido ensaio tinha um objeto de reflexão muito claro e delimitado.

Para que se faça uma leitura de Marshall que permita entender as origens da cidadania moderna sem perder de vista o nosso contexto atual, que em muito difere daquele da década de 50, nos valeremos de três autores contemporâneos que, em medidas diferentes, se dedicaram aos escritos de Marshall sobre cidadania: Tom Bottomore (2004), Adrián Gurza Lavalle (2003) e José Murilo de Carvalho (2004).

#### 2.4 A CIDADANIA EM MARSHALL

T. H. Marshall (sociólogo inglês) toma como ponto de partida para escrever o seu ensaio (Cidadania e classe social) o artigo escrito por Alfred Marshall (economista inglês), intitulado “O futuro das classes trabalhadoras”. De acordo com Alfred Marshall, seria possível

obter certa igualdade na sociedade quando houvesse o progresso da classe operária. Partindo desta hipótese, T. H. Marshall se propõe a repensar a relação entre essa igualdade e as desigualdades decorrentes da existência de classes sociais, relacionando-as com o status de cidadania (BOTTMORE, 2004, p.89; MARSHALL, 1967, p.59).

É importante descrever de forma mais detalhada os pressupostos de A. Marshall, para entender o caminho seguido por T. H. Marshall ao repensar a relação entre cidadania e desigualdade social. Primeiramente, Alfred Marshall parte de uma hipótese sociológica que, comprovada por um cálculo econômico, o permitirá chegar a uma conclusão.

A hipótese sociológica consiste em afirmar que não há limites intransponíveis ao progresso das classes operárias. Com o avanço tecnológico seria possível reduzir o volume de trabalho e acabar com o trabalho pesado, de forma que a classe operária seria abolida<sup>17</sup>; o cálculo econômico comprovará tal hipótese provando que o mundo dispõe de recursos necessários para cada homem se tornar um cavalheiro. Da verificação dessa hipótese A. Marshall conclui que é possível existir uma “igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade” que adviria exatamente da “redução do trabalho pesado” e do “acesso melhorado a educação” (MARSHALL, 1967, p.62; BOTTMORE, 2004, p.89).

Essa igualdade, que era uma igualdade de status (todos deveriam poder se tornar “cavalheiros”), segundo A. Marshall, não era incompatível com certa desigualdade econômica. Nas palavras de T. H. Marshall (1967, p.61):

Marshall aceitava como certo e adequado um raio amplo de desigualdade quantitativa ou econômica, mas condenava a diferenciação ou desigualdade qualitativa entre o homem que era “por ocupação ao menos, um cavalheiro” e o indivíduo que não o fôsse.

Ainda segundo T. H. Marshall (1967, p.62), Alfred Marshall conclui que:

[...] há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade – ou, como eu diria, de cidadania – o qual não é consistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida.

---

<sup>17</sup> Para A. Marshall, o que caracteriza as classes operárias é o trabalho excessivo.

É exatamente esse raciocínio que T. H. Marshall vai colocar em questão no ensaio “Cidadania e classe social”. Para Marshall, (o sociólogo), essa igualdade básica foi aperfeiçoada e enriquecida com status de cidadania, de forma que passou a ser questionável a convivência com as desigualdades de classe social. Assim, Marshall se interroga: “É ainda verdade que a igualdade básica, quando enriquecida em substância e concretizada nos direitos formais da cidadania, é consistente com as desigualdades de classes sociais?” (MARSHALL, 1967, p.62).

T. H. Marshall acredita que a igualdade social é uma tendência que se consolida com aquela que ele afirma ser a fase mais recente da evolução da cidadania: a inclusão dos direitos sociais. Em outras palavras, T. H. Marshall acredita que, com o aperfeiçoamento da cidadania, não se pode mais aceitar um nível alto de desigualdades sociais. Desenvolver esta ideia é o principal objetivo do seu conhecido ensaio.

Marshall começa o seu ensaio descrevendo a evolução da cidadania. O sociólogo inglês divide o conceito de cidadania em três dimensões, ou elementos, que correspondem a sua afirmação histórica na Inglaterra (MARSHALL, 1967, p.63; BOTTOMORE, 2004, p.89). Sinteticamente, nas palavras do autor:

[...] é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um [elemento da cidadania] <sup>18</sup> a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos (MARSHALL, 1967, p.66).

Marshall faz, portanto, uma divisão cronológica e lógica da evolução da cidadania. Cronologicamente, tem-se: direitos civis no século XVIII; direitos políticos no século XIX e direitos sociais no século XX. A lógica desse modelo se justifica pelo fato de terem sido os direitos civis de liberdade que permitiram que os ingleses reivindicassem os direitos políticos (CARVALHO, 2004, p.11), assim como foi o reconhecimento dos direitos políticos do proletariado que possibilitou a luta por direitos sociais.

Como sublinha Bottomore, Marshall vê os êxitos dos direitos sociais como “derivados da obtenção de direitos políticos por parte da classe trabalhadora e outros grupos subordinados” (BOTTOMORE, 2004, p.93). Ou, como resume José Murilo de Carvalho (2004, p.11), a participação dos operários ingleses nas eleições fortaleceu o Partido dos Trabalhadores, que foi responsável pela implementação de boa parte dos direitos sociais.

---

18 Colchetes introduzidos pela autora.

Essa divisão, todavia, padece de algumas críticas. Para além do fato, evidente por si, de ser uma divisão simplista – inclusive, o próprio Marshall faz questão de imprimir certa elasticidade aos séculos nos quais se consolidam os direitos – ela também não pode ser vista como um modelo universalmente válido, pois não se aplica indistintamente a todos os países.

Como exemplo de países aos quais não se aplica este modelo, Tom Bottomore cita os Estados do leste Europeu que sofreram com a imposição de regimes stalinistas, nos quais muitas vezes existiam direitos sociais, mas não direitos civis e políticos. Se referindo aos países da Europa oriental, Bottomore (2004. P.101) afirma que “a ampliação real dos direitos sociais [...] se viu acompanhada de uma grave restrição aos direitos civis e políticos, tendo seu ponto culminante na ditadura de Stalin [...]”.

Da mesma forma, esse modelo inglês também não se aplica ao Brasil, que deu maior ênfase aos direitos sociais em detrimento dos demais. Ao contrário do que aconteceu na Inglaterra, no Brasil a dimensão social da cidadania precedeu as outras dimensões (CARVALHO, 2004, p.12).

Todavia, o modelo pensado por Marshall, a despeito de ter sido elaborado tendo em vista uma situação particular, tem o mérito de ter definido a cidadania como um status. Em outras palavras, para além de traçar a evolução histórica da cidadania na Inglaterra, Marshall elabora aquela que é tida como a concepção mais influente do conceito de cidadania moderna. Senão, vejamos.

#### **2.4.1 Cidadania como status**

Para Marshall, a cidadania é concebida em termos de um status universal de direitos atribuídos:

A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal [...] (MARSHALL, 1967, p.76).

Da afirmação da cidadania como um “status de direitos adquiridos”, infere-se que a cidadania é uma “categoria sintética descritiva” (LAVALLE, 2003), isto é, não há uma definição prévia do seu conteúdo. Em outras palavras, ela é um status, e todos que o possuem

são iguais em direitos e deveres, mas não há uma determinação de quais são esses direitos e deveres, que dependerá da evolução de cada sociedade.

Desta constatação decorre uma segunda observação: o alargamento da cidadania advém justamente da incorporação dos direitos que irão compor esse status. Assim, o acesso a direitos se dará sempre pela via da cidadania (LAVALLE, 2003, p.77 e 78). É dessa forma que, explica Marshall, na modernidade, o “status diferencial”, vigente no feudalismo e associado à classe, função e família, “foi substituído pelo único status uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade” (MARSHALL, 1967, p.80). A definição de cidadania como status que permite a aquisição de direitos consiste a essência da cidadania moderna, entendida como um percurso histórico de ampliação de direitos.

#### **2.4.2 A dimensão social da cidadania**

Outra contribuição fundamental dada por Marshall ao conceito moderno de cidadania diz respeito à inclusão da dimensão social neste conceito. A importância que Marshall atribui aos direitos sociais como parte da cidadania tem relação com o propósito principal de seu ensaio – pensar a relação entre cidadania e diminuição das desigualdades sociais – e com o contexto histórico e político de consolidação do Estado de bem-estar social na Inglaterra do pós-guerra. De acordo com Bottomore (2004, p.93) e com o próprio Marshall (1967, 87-103), era possível observar na Inglaterra do final da década de 40 e início da década de 50 um movimento notável de ampliação e priorização dos direitos sociais. Foram criados serviços nacionais de saúde e educação, combatidas as políticas de educação privilegiada para uns poucos e incentivadas as medidas para a manutenção do emprego pleno.

Ainda, como lembra Bottomore, esse movimento de introdução de direitos sociais que visavam combater as desigualdades sociais foi identificado por muitos autores, inclusive pelo próprio Marshall (1967, p.88), como uma marcha em direção ao socialismo. Era o “espírito da época” na Inglaterra do final dos anos 40 e aparecia como uma tendência irresistível que muito influenciou no modo como Marshall apresentou a cidadania (BOTTOMORE, 2004, p.94). Isso fica muito claro na seguinte passagem retirada do ensaio de Marshall (1967, p.88),

O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da

desigualdade social. Já não se contenta mais em elevar o nível do piso do porão do edifício social, deixando a superestrutura como se encontrava antes. Começou a remodelar o edifício inteiro e poderia até acabar transformando um arranha-céu num bangalô.

Marshall apostou nos direitos sociais e acreditou que eles pudessem criar uma sociedade mais igualitária. Em que pese a persistência do problema da desigualdade social em quase todo o mundo, os direitos sociais foram plenamente incorporados à cidadania e não se questiona mais a sua importância. Apenas para não pecar por falta de cautela, pode-se dizer que nas décadas de 1970 e 1980, a dimensão social da cidadania foi questionada por uma série de autores ligados à chamada “nova direita”, que propunha uma espécie de “cidadania responsável”, que prescindia, em parte, dos direitos sociais (MORRE *in* MARSHALL e BOTTOMORE, 2004, p.7; KYMLICKA e WAYNE, 1996, p. 81-112).

No entanto, de um modo geral, é possível falar em um consenso quanto à necessidade de direitos sociais para concretização da cidadania. Tal consenso, porém, não implica em dizer que, na realidade dos fatos, a expansão dos direitos sociais para todos os setores da sociedade não seja mais um problema. Muito pelo contrário. O aumento da pobreza é um dado do mundo contemporâneo, que se relaciona, inclusive, com o próprio enfraquecimento do Estado de bem-estar social.

Importa, por fim, sublinhar que as contribuições de Marshall para construção do moderno conceito de cidadania são inegáveis. Nesse sentido, dois méritos podem ser observados: Marshall desenvolveu o conceito de cidadania moderna como status de direito, a partir do qual todas as pessoas são consideradas iguais (no sentido formal da igualdade) dentro da sociedade e incluiu como parte fundamental da cidadania os direitos sociais, de modo que, numa sociedade onde todos são cidadãos, os direitos sociais devem ser estendidos a todos.

## 2.5 DIMENSÃO SOCIAL E DIMENSÃO POLÍTICA DA CIDADANIA: DIFICULDADE DE ACESSO À CIDADANIA POLÍTICA POR PARTE DO IMIGRANTE SEM NACIONALIDADE

Ao considerar as demandas de cidadania por parte dos imigrantes internacionais, percebe-se que, mais problemática que a dimensão social, é a dimensão política da cidadania. Com efeito, não é difícil justificar os direitos dos imigrantes de terem acesso as redes de proteção social (saúde, educação, segurança, trabalho etc.) do país em que residem. Isso pode,

inclusive, ser verificado no Brasil. Já a dimensão política da cidadania, aquela que se relaciona com o pertencimento ao Estado e ao acesso aos direitos políticos, quando transposta para as novas reivindicações de cidadania por parte dos imigrantes, não é tão facilmente justificável.

Com efeito, o acesso aos direitos sociais por parte dos imigrantes se justifica com base na obrigação que todo Estado assume perante a comunidade internacional de proteger os direitos dos indivíduos. É o que Schnapper (2000, p.24) chama de princípio do indivíduo. Já a dimensão política da cidadania depende do pertencimento político-jurídico ao Estado enquanto nacional. T. Bottomore (2004) faz uma releitura de Marshall, identificando as novas questões suscitadas pela cidadania, na qual esse problema é pontuado de maneira bastante esclarecedora.

### 2.5.1 Tom Bottomore e as novas implicações da cidadania

De pronto, Bottomore (2004, p.106) identifica dois significados de cidadania: “*ciudadanía formal*” e “*ciudadanía substantiva*”. Define a cidadania formal como o pertencimento a uma nação e a cidadania substantiva como um status que permite o acesso a diversos direitos, tal como previsto por Marshall. Essa distinção nos parece de extrema importância, pois permite apreender e separar a dimensão política da cidadania, relacionada com o pertencimento a um Estado e a uma nação, da cidadania como uma variedade de direitos. No mais, essa divisão também tem o mérito de tornar mais claro o nosso problema de pesquisa.

A princípio, a cidadania formal (tal como definida por Bottomore, isto é, como pertencimento a uma nação), não seria necessariamente um pré-requisito para a cidadania substantiva (acesso a uma variedade de direitos). O problema é que a cidadania, como categoria histórica que é, foi afirmada no interior de Estados-nação. Por isso, da forma como ela foi construída, sempre pressupôs o pertencimento nacional como requisito necessário para o acesso a direitos. Isso também pode ser dito através das palavras de José Murilo de Carvalho (2004, p.12):

Outro aspecto importante derivado da natureza histórica da cidadania, é que ela se desenvolveu dentro do fenômeno, também histórico, a que chamamos de Estado-nação e que data da Revolução Francesa, de 1789. **A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional**, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da

cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado. (grifo nosso)

A passagem grifada deixa muito claro que, historicamente, é difícil separar a cidadania enquanto status de acesso aos direitos, da cidadania como pertencimento a uma nação, exatamente porque o acesso a direitos sempre se deu no âmbito de um Estado-nação. Essa constatação é feita, inclusive, por vários autores, e servirá, ao longo desta dissertação, como ponto de partida e premissa para pensar o problema do acesso a cidadania por parte dos imigrantes. O pertencimento à nação, como lembra Bottomore (2004, p.107), é hoje aspecto central das reivindicações de cidadania para os imigrantes:

A imigração massiva do último quarto de século na Europa Ocidental e na América do Norte, deixando para trás de si uma grande população cuja cidadania formal está em questão, engendrou uma nova política de cidadania, centrada precisamente na questão do pertencimento à nação.

Ademais, essa constatação também explica o que afirmamos anteriormente, isto é, que é mais fácil justificar o direito dos imigrantes de possuir direitos sociais do que de resolver o problema do pertencimento político dos imigrantes sem nacionalidade. Nas palavras de Brubaker, em citação feita por Tom Bottomore,

Ainda que se possa exigir a cidadania formal para certos componentes da cidadania substantiva (v.g., votar em eleições nacionais), outros componentes [...] são independentes da participação formal no Estado. Os direitos sociais, por exemplo, são acessíveis para os cidadãos e para os residentes legais não cidadãos segundo termos praticamente idênticos [...] (BRUBAKER, 1992, p.38-8. In: BOTTOMORE, 2004, p. 106 e 107).

Bottomore (2004, p. 109-115) identifica três fenômenos contemporâneos responsáveis pelas novas questões suscitadas sobre a cidadania, e que permite reavaliar as conclusões de Marshall (1967).

O primeiro destes fenômenos trata do que se convencionou chamar de “questões de gênero”. Estas não foram consideradas por Marshall, que parecia ignorar as diferenças e desigualdade desta espécie. Assim, como lembra T. Bottomore (2004, p.109), Marshall não deu importância ao fato de que o conjunto de direitos civis, políticos e sociais, cuja evolução fazia parte da cidadania, eram estendidos às mulheres de forma mais lenta que aos homens.

Um segundo fenômeno que, ainda segundo este mesmo autor, ameaça o desenvolvimento da cidadania como acesso aos direitos, é o aumento da pobreza no mundo e

suas consequências. Com efeito, no final da década de 1940 e início da década de 1950, com a crescente consolidação do Estado de bem-estar social, a diminuição da pobreza se tornou uma das principais preocupações. Apesar de certa eficácia das políticas voltadas para o desenvolvimento social até a década de 70, nas últimas décadas, a pobreza voltou a crescer (BOTTOMORE, 2004, p.113) <sup>19</sup>.

Por fim, Bottomore identifica na diversidade étnica e cultural advinda das migrações internacionais no pós-guerra novos fatores de questionamentos da cidadania. Este fenômeno interessa em particular para o problema abordado nesta dissertação.

As diversidades étnicas e culturais e o próprio deslocamento de pessoas de um Estado para outro criam tanto problemas de cidadania formal (pertencimento a uma nação), quanto de cidadania substantiva (acesso aos diversos direitos). Como mostra o exemplo dado por Bottomore (2004, p.111) ao lembrar a emblemática luta do movimento negro pela extensão de direitos políticos nos Estados Unidos, é possível haver cidadania formal sem que esteja garantido o acesso aos direitos ligados à cidadania enquanto status (cidadania substantiva). Por outro lado, a ausência de cidadania formal pode figurar como um obstáculo para o acesso a estes mesmos direitos. Esta segunda hipótese é o núcleo central do nosso problema: como reconhecer a cidadania dos imigrantes que não pertencem nacionalmente ao Estado?

Estes e outros motivos levam Tom Bottomore (2004, p. 115 e 116) a afirmar que, atualmente, “as questões de cidadania formal (isto é, pertencimento a uma nação) assumiram maior importância [...]”. Basta pensar na quantidade cada vez maior de imigrantes com residência permanente em determinado país, mas que, por um motivo ou outro, não possuem a nacionalidade e portanto não têm acesso à cidadania. Como será visto nos tópicos seguintes, na maioria dos países, incluindo o Brasil, a nacionalidade figura como pré-requisito para a cidadania. Portanto, para tornar a cidadania acessível aos imigrantes em todas as suas dimensões, isto é, não somente na dimensão civil e social, mas também na dimensão política, é necessário pensar as possibilidades de separação entre cidadania e nacionalidade.

---

19 Marshall definiu a cidadania como “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status” (MARSHALL, 1967, p.76). Essa condição de igualdade no acesso aos três tipos de direito (civis, sociais e políticos) resta comprometida com o aumento da pobreza, que cria os chamados “cidadãos de segunda classe” (BOTTOMORE, 2004, p.114). O repúdio a chamada “cultura de dependência” e as idéias de uma “cidadania responsável” (KYMLICKA, 1996, p.85), defendidas pela Nova Direita nas décadas de 70 e 80, contribuíram de fato para o enfraquecimento dos direitos sociais e para a idéia de que os pobres não tinham direito à proteção social. Contrariando a idéia de direito, o pouco acesso às redes de proteção social deveria ser justificado pela caridade do Estado para com aqueles que não conseguiam assegurar o seu próprio bem-estar (BOTTOMORE, 2004, p.114).

## 2.6 CIDADANIA E NACIONALIDADE

Para entender em que medida a cidadania depende da nacionalidade e, por conseguinte, pensar nas possíveis maneiras de separar estes institutos, nos dedicaremos agora à relação de proximidade existente entre eles. Apenas para não perder de vista, cabe lembrar que a importância de desvincular a cidadania da nacionalidade reside no fato de que isto permitiria que os imigrantes, mesmo não pertencendo formalmente ao Estado no qual residem de maneira estável, tivessem acesso à cidadania.

Cidadania e nacionalidade são conceitos que em alguns aspectos coincidem e em outros se diferenciam. As possíveis divergências e convergências entre estes conceitos dependerão do sentido que deles se infere. Para os propósitos desta dissertação é imperioso pontuar estas distinções e coincidências de forma que se possa utilizar com precisão estes termos. O que se pretende, no presente tópico, é entender a vinculação da cidadania à nacionalidade e encontrar uma maneira cautelosa de diferenciar estes conceitos.

É comum que os termos cidadania e nacionalidade sejam utilizados com o mesmo significado, como se existisse uma suposição generalizada de que esses conceitos deveriam coincidir (MÉNDEZ, 2000). Como destaca Manuel Mendéz (2000, p.87), na fala cotidiana e nos discursos políticos cidadania e nacionalidade costumam aparecer como sinônimos. Tanto o termo “cidadão” como o termo “nacional” são usados para se referir àqueles que pertencem a um Estado. Em diferentes línguas existem palavras que permitem dizer “nacionalidade” e “cidadania”. No francês tem-se “nationalité” e “citoyenneté”; no inglês “nationality” e “citizenship”; no espanhol “nacionalidad” e “ciudadanía”. No entanto, é comum que elas sejam empregadas como sinônimos uma da outra.

Essa “confusão” de conceitos não se dá por acaso. De fato, cidadania e nacionalidade podem apresentar um significado em comum: ambas remetem ao vínculo existente entre um indivíduo e um Estado. É este, inclusive, o sentido atribuído por Tom Bottomore (citado no tópico 2.2.1) ao conceito de cidadania formal.

A explicação para essa coincidência é histórica. Diz respeito à afirmação da cidadania no interior de Estados-nação. Em outras palavras, apesar da cidadania moderna, como explicitado no tópico anterior, ter sido concebida como um status de ampliação de direitos e não somente como o vínculo entre indivíduo e comunidade política, o acesso e a proteção a estes direitos sempre se deu no interior de Estados, que por sua vez eram organizados com base na nação.

Portanto, a cidadania, desde a sua afirmação na Revolução Francesa, sempre foi nacional (BOTTOMORE, 2004, p.106). Nas palavras de José Murilo Carvalho,

Outro aspecto importante, derivado da natureza histórica da cidadania, é que ela se desenvolveu dentro do fenômeno, também histórico, a que chamamos de Estado-nação e que data da Revolução Francesa, de 1789. A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação (CARVALHO, 2004, p.12).

Conclui-se, portanto, que cidadania e nacionalidade apresentam ao menos um sentido coincidente. Ambas remetem ao pertencimento a um Estado. No entanto, ainda que exista um consenso generalizado acerca dos usos de cidadania e nacionalidade como sinônimos, uma análise mais precisa permite identificar pontos de divergência entre estes conceitos.

Aláez Corral (2006), partindo da interrogação acerca de quem compõe o povo, coletivo abstrato ao qual se atribui a soberania, busca diferenciar cidadania e nacionalidade em seus sentidos político e jurídico constitucional<sup>20</sup>. Começa dando uma definição de cidadania e nacionalidade que considera as funções distintas que estas categorias deveriam desempenhar em um ordenamento jurídico democrático. Nesse sentido, a nacionalidade deve funcionar como “[...] o vínculo legal que une o indivíduo a um ordenamento jurídico soberano, integrando-o no coletivo estável e permanente de súditos” (CORRAL, 2006, p.6). Já a cidadania, em sua compreensão moderna, para além do sentido do pertencimento, importa num status de reconhecimento e exercício de direitos e deveres, tal como colocado por Marshall (CORAL, 2006, p.6).

Duas observações necessitam ser feitas acerca desta diferenciação feita por Corral. Primeiramente, é importante notar que o sentido atribuído à nacionalidade coincide com o significado de “cidadania formal” (BOTTOMORE, 2004, p.106), como já explicado. Em segundo lugar, esta diferença estabelecida por Corral entre nacionalidade e cidadania não nos remete de imediato às possibilidades de separar tais institutos. Entretanto, nos ateremos neste

---

20 Acredita este autor que definir quem compõe o sujeito coletivo da soberania contribui para esclarecer o funcionamento democrático do ordenamento jurídico. Importa lembrar que Aláez Corral é um autor com formação predominantemente jurídica, em contraste com a maioria dos autores utilizados nesta dissertação, cujo predomínio é de uma formação política e/ou sociológica. Assim, Corral se atém bastante as implicações dos significados assumidos pela cidadania e nacionalidade nos ordenamentos jurídicos, com foco no ordenamento espanhol. Caracteriza o ordenamento jurídico como um “subsistema social auto-referencial e positivado” (CORRAL, 2005, p.2). Em virtude do nosso objeto de pesquisa, priorizaremos na obra de Corral as distinções feitas entre cidadania e nacionalidade em detrimento das relações traçadas entre os graus de diferenciação dos sistemas jurídicos e as funções jurídico-constitucionais da cidadania e nacionalidade.

tópico às distinções destes conceitos, deixando para pensar a separação dos institutos no capítulo 3.

Ainda no espírito de marcar as diferenças entre cidadania e nacionalidade, Corral identifica divergências quanto à origem histórica da cidadania e nacionalidade. Esta aparece com o nascimento do Estado-nação na modernidade (CORRAL, 2006, p.32), enquanto a origem daquela remonta à antiguidade grega e romana.

Por fim, há ainda uma diferença relevante entre cidadania e nacionalidade que não pode deixar de ser mencionada. Trata-se, aqui, não da concepção moderna de cidadania inaugurada por Marshall – status que permite o reconhecimento de uma pluralidade de direitos – mas, ao contrário, da cidadania como categoria normativa, a partir do conteúdo que a ela tem sido atribuído.

Nesse sentido, muitos autores, dentre eles juristas, atribuem à cidadania um significado bastante restrito: o exercício de direitos políticos:

[...] a partir de 1930 [no Brasil], ocorre uma nítida distinção nos conceitos de cidadania, nacionalidade e naturalidade. Desde então, o termo nacionalidade tem sido consagrado, pelo nosso Direito, para definir a qualidade de quem é membro do Estado brasileiro, e o termo cidadania tem sido empregado para definir a condição daqueles que, como nacionais, exercem direitos políticos (BERNADES, 1996, p.15).

É o caso também de André Ramos Tavares. Este acredita que, no ordenamento jurídico brasileiro, os conceitos de nacionalidade e cidadania não se confundem. Rigorosamente, nacional é o brasileiro que se vincula, por nascimento ou naturalização (brasileiro nato ou naturalizado), ao Estado brasileiro. Enquanto que cidadão é o nacional que reúne as condições necessárias para exercer os direitos políticos (TAVARES, 2010, p.784).

Considerando a cidadania como uma categoria normativa que se traduz no exercício de direitos políticos, é relativamente simples diferenciar cidadania de nacionalidade. Enquanto nacional é aquele que pertence ao Estado, “cidadão é o nacional que reúne as condições necessárias para exercer os direitos políticos” (TAVARES, 2010, p.784).

A cidadania entendida como o exercício de direitos políticos se afasta do modelo de cidadania moderna, entendida como o acesso a diversos direitos. Tal concepção não parece adequada, pois, além de definir cidadania pelo seu conteúdo, não contempla a evolução da atribuição de direitos civis, políticos e sociais, mas restringe-a apenas à categoria de direitos políticos. Rossana Rocha Reis resume a crítica que se faz a essa concepção de cidadania nas seguintes frases: “a cidadania não se define a partir de seu conteúdo, afinal o conteúdo da

cidadania nunca foi fixo”. Ao contrário, “cidadania significa, acima de tudo, igualdade perante a lei e igualdade de acesso aos direitos” (REIS, 2004, p.159). O alcance limitado da cidadania faz parte de uma série de tendências nomeada por Adrián Gurza Lavallo de “forças desestabilizadoras” do tradicional conceito de cidadania (LAVALLE, 2003, p.80).

Ademais, as tensões geradas a partir da observação da realidade mostram como a definição de cidadania como direitos políticos realmente não parece ser a mais adequada. É interessante notar que os imigrantes no Brasil não possuem direitos políticos, e por isso estão privados de uma dimensão importante da cidadania. Todavia, ao tomarmos como exemplo a comunidade de latino americanos em São Paulo, é questionável considerar estes imigrantes “não cidadãos” pelo fato de estarem privados dos direitos políticos. Sabe-se que tais imigrantes trabalham, contribuem para a economia, possuem direitos civis e têm acesso a direitos sociais, como saúde e educação etc. (SILVA, 2008; WALDMAN, 2010).

Nesse sentido, muitos ativistas de direitos humanos e pesquisadores partem do princípio de que os imigrantes são cidadãos dos Estados que fazem parte, no sentido de que possuem direitos que são exercidos no âmbito deste mesmo Estado. Tatiana Waldman usa a expressão “cidadão estrangeiro” para diferenciar os cidadãos sem nacionalidade brasileira dos “cidadãos nacionais” (WALDMAN, 2010, p.5). Rosita Milesi partilha desta mesma visão:

O horizonte a ser buscado é o da cidadania universal dos migrantes, que não pode diferir daquela de que é portador o cidadão nacional, configurada no conjunto de direitos inalienáveis, intrínsecos ao ser humanos, cujo respeito e proteção não podem divergir porque a pessoa nasceu aqui ou ali, ou porque é portadora desta ou daquela nacionalidade (MILESI, 2007).

É interessante perceber que, para os autores que defendem uma cidadania plena para os imigrantes, além de tal cidadania incluir os direitos sociais, ela não depende da nacionalidade. Daí a possibilidade de se utilizar os termos “cidadão estrangeiro” e “cidadão nacional” para diferenciar os cidadãos que possuem nacionalidade daqueles que não possuem.

## 2.7 NACIONALIDADE NO BRASIL

Vimos que a nacionalidade remete, em seu sentido principal, ao pertencimento ao Estado. Passemos, portanto, agora, a verificar como o acesso à nacionalidade se processa em um contexto específico, o do Estado brasileiro.

Na maioria dos Estados, tanto de um prisma jurídico quanto político, o pertencimento continua sendo processado mediante a “nacionalização”. O Brasil não é

exceção: o pertencimento de direito ao Estado passa pelo instituto da nacionalidade. Entender como se dá a aquisição da nacionalidade brasileira permite compreender como os estrangeiros são “incorporados” juridicamente ao nosso Estado. Neste sentido, a regularização do pertencimento tem uma forte relação com as políticas de imigração adotadas pelo país. Ambos permitem avaliar qual é o grau de abertura ao recebimento de estrangeiros.

No Brasil, como já observado, a dimensão política da cidadania, ou seja, o exercício de direitos políticos, só é acessível aos nacionais. Buscaremos, pois, verificar em que medida o instituto da nacionalidade pode ou não ser considerado de fácil acesso no Brasil, partindo da análise das questões que daí decorre, como por exemplo: é importante a nacionalidade do país de origem para obtenção da nacionalidade no Brasil? O fato de ter obtido a nacionalidade implica em uma igualdade com aqueles que já nasceram brasileiros? Ou, quando o estrangeiro se nacionaliza ainda assim ele ocupa um lugar diferente do ocupado pelo nacional? Há a possibilidade de se perder a nacionalidade e, com isso, deixar de pertencer ao Estado? É observando os mecanismos e procedimentos de aquisição da nacionalidade que se pode, na medida do possível, responder a estas perguntas. A importância de precisar todas estas questões acerca da nacionalidade reside no fato de que, ainda hoje, é a nacionalidade que permite o acesso à cidadania.

Primeiramente, cabe notar que, no Brasil, é a União que detém a competência exclusiva para legislar acerca das questões relativas à perda e aquisição da nacionalidade brasileira<sup>21</sup>. A nacionalidade pode ser adquirida de duas formas: em decorrência do nascimento e, para aqueles que não nasceram no Brasil, por um ato de vontade.

A nacionalidade adquirida com o nascimento, também chamada de nacionalidade originária, é atribuída com base em duas tradicionais ficções jurídicas: o *ius soli* (direito de solo) e o *ius sanguinis* (direito de sangue). Isto é, pode-se obter a nacionalidade pelo fato de ter nascido em território brasileiro ou por ter nascido filho de brasileiros, neste caso, a nacionalidade é transmitida pela família. Importante observar que o sistema jurídico brasileiro adota esses dois critérios de forma combinada, nenhum deles aparece no seu estado puro ou são adotados integralmente<sup>22</sup>.

---

21 Vide artigo 22 da Constituição Federal.

22 De acordo com o artigo 12 inciso I da Constituição Federal, são originariamente nacionais: os nascidos em território brasileiro, desde que os seus pais não estejam a serviço de outro país; os nascidos de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço do Brasil – há que se ressaltar, neste caso, que o que determina a atribuição da nacionalidade brasileira não é a natureza do serviço prestado, mas o seu caráter oficial (RODAS, 1990, 32 *apud* SORTO, 2009, p.50). Por fim, também são originariamente brasileiros os nascidos de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que registrados em repartição brasileira ou venham residir no Brasil e optem, depois da maioridade, pela nacionalidade brasileira. Na primeira regra, o critério adotado é

Já a nacionalidade adquirida por um ato de vontade, também chamada de nacionalidade secundária ou derivada, se dá mediante um procedimento chamado naturalização. É a esta nacionalidade que os imigrantes, em princípio, poderão ter acesso. Através da naturalização, o Estado brasileiro pode conceder a nacionalidade brasileira àqueles que manifestem vontade de se tornar nacionais. Os critérios e exigências para que se torne possível a naturalização se encontram na **Constituição Federal** e no **Estatuto do Estrangeiro**.

A partir daqui já se pode refletir acerca de uma das perguntas as quais nos propomos averiguar: tem alguma relevância a nacionalidade do país de origem no momento de obtenção da nacionalidade brasileira? A resposta é sim. A Carta Política brasileira, em relação aos critérios para aquisição nacionalidade, faz distinção entre os portugueses, os originários de países de língua portuguesa e os demais estrangeiros advindos de todo o resto do mundo. Tanto os portugueses como os originários de países de língua portuguesa possuem um acesso facilitado à nacionalidade, se comparado com os demais estrangeiros<sup>23</sup>.

Uma segunda questão é saber se os brasileiros naturalizados – caso de muitos imigrantes – estão em um patamar de igualdade com os brasileiros natos, isto é, aqueles que adquirem a nacionalidade pelo nascimento. A resposta, lamentavelmente, é não. A princípio, há que se considerar que a Constituição proíbe que se faça distinção entre brasileiros natos e naturalizados, porém, prevê também que devem ser respeitadas aquelas distinções estabelecidas por ela própria<sup>24</sup>.

Dentre as distinções estabelecidas pela Constituição Federal entre brasileiros natos e naturalizados se encontram:

- 1) A existência de cargos que são privativos de brasileiro natos, como o cargo de presidente e vice-presidente da República, ministro do STF, dentre outros previstos no artigo 12 parágrafo 3º e no artigo 89 inciso VII da Constituição Federal;
- 2) A redução de direitos, como o direito de não ser extraditado (art. 5º, LI da CF) e o direito de não sofrer restrições quanto à propriedade de empresa jornalística ou de radiodifusão (art. 222 da CF), ambos restritos aos brasileiros natos;

---

predominantemente o *ius soli*, na segunda o *ius sanguinis* e na terceira o *ius sanguinis* acrescido da necessidade de registro ou residência.

23 A Carta Política brasileira, em seu artigo 12 inciso II, regula três situações que ensejam a naturalização: portugueses com residência permanente no Brasil; originários de países de língua portuguesa com residência de um ano ininterrupto e idoneidade moral; demais estrangeiros residentes no Brasil há mais de quinze anos, sem condenação penal. Além disso, a Constituição prevê também que a naturalização poderá se dar “na forma da lei”. Isto é, além das três situações previstas constitucionalmente, há outra maneira de adquirir a nacionalidade através da naturalização, qual seja, mediante o preenchimento dos requisitos trazidos pelo Estatuto do Estrangeiro.

24 Vide o artigo 12 parágrafo 2º da Constituição.

3) A possibilidade dos brasileiros naturalizados terem a sua nacionalidade cancelada por sentença judicial, enquanto que os brasileiros natos podem até perder a nacionalidade, mas não há a previsão de cancelamento por sentença judicial.

Pode-se, portanto, concluir que: os brasileiros naturalizados não estão em condições de completa igualdade com os brasileiros natos. Ser brasileiro nato, nesse sentido, pode ser considerado um privilégio, pois é um status que permite o acesso a um arcabouço de direitos mais amplo do que aquele que pode se valer o naturalizado (TAVARES, 2010, p.93). Como se percebe, há uma clara vedação de direitos aos brasileiros naturalizados que os impedem de gozar de uma cidadania plena (SORTO, 2009, p.54).

Uma diferença importante e, ao mesmo tempo, bastante criticável estabelecida entre brasileiro nato e brasileiro naturalizado concerne à perda da nacionalidade. Com efeito, o direito brasileiro admite a perda da nacionalidade tanto para brasileiros natos como para brasileiros naturalizados<sup>25</sup>. As hipóteses de perda da nacionalidade, prevista pela Constituição Federal<sup>26</sup>, decorrem da aquisição de outra nacionalidade.

Existe, entretanto, uma modalidade denominada “cancelamento de nacionalidade” que só alcança os brasileiros naturalizados.

O cancelamento da nacionalidade consiste na perda da nacionalidade imposta através de sentença judicial. O que dá ensejo a esta hipótese é a previsão normativa, presente na Constituição Federal, segundo a qual, o brasileiro naturalizado que cometer “atividade nociva ao interesse nacional” poderá ter a sua naturalização cancelada por sentença judicial<sup>27</sup>.

Por “atividade nociva ao interesse nacional” entende-se qualquer atividade que possa ser considerada como tal pelo judiciário. Ou seja, em outras palavras, não existe um conteúdo preciso e previamente definido acerca do que venha a ser uma atividade nociva ao interesse nacional. Nesse sentido, esta previsão normativa dá margens ao cometimento de arbitrariedades. O conteúdo vago e impreciso desta expressão é o principal motivo de críticas desta norma. Como observa Celso Lafer (1988, p.164), ela acaba sendo uma sanção política, e

---

25 Esta tradição, no nosso ordenamento jurídico, se iniciou na Constituição de 1934, que previa a perda da nacionalidade como punição para o brasileiro naturalizado que exercesse atividade nociva ao interesse nacional, devendo tal fato ser provado judicialmente. Durante o Estado Novo, a Constituição de 1937 aboliu a garantia judicial no processo de naturalização e transferiu ao executivo a competência para o cancelamento da nacionalidade. A garantia judicial foi restabelecida em 1946 e continua vigente até hoje (LAFER, 1988; CAHALI, 2010).

26 Vide art. 12, parágrafo 4º inciso II.

27 Dispõe o artigo 12 § 4º da Constituição Federal: “Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que: I- tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional (art. 12, § 4º, I da CF)”. Assim, para efetivação da perda da nacionalidade na hipótese de cancelamento da naturalização, compete ao judiciário declarar, por sentença, o exercício de atividade nociva ao interesse nacional, enquanto que ao Executivo incumbe decretar a perda da nacionalidade (CAHALI, 2010, p.67).

não jurídica, o que é muito grave para a democracia, pois se abre a possibilidade de punir alguém que não cometeu crime algum. Uma vez que não se pode precisar com clareza o alcance da expressão “atividade nociva ao interesse nacional”, também não é possível saber qual conduta ensejará essa punição.

Celso Lafer exprime com convicção a inadmissibilidade dessa norma no ordenamento jurídico brasileiro, que se mostra incoerente com a proteção concedida à nacionalidade no âmbito do direito internacional:

Esta sanção política parece-me inaceitável à luz do exposto neste capítulo, pois como disse o Justice Warren em *Trop v. Dulles* [caso decidido em 1958 no Estado Unidos], acima citado, a cidadania não é uma licença que expira com a má conduta, nem se perde toda vez que um indivíduo se esquiva ao cumprimento dos deveres de cidadania. O cancelamento da nacionalidade não é, conseqüentemente, uma arma que o governo pode empregar para expressar o seu desagrado diante da conduta de um cidadão, por mais repreensível que ela seja (LAFER, 1988, p.164).

Confirmando a atualidade desta crítica, Said Cahali (2010, p.455) afirma que, através desse procedimento anormal e xenófobo, o poder judiciário exerce um “juízo valorativo de cunho político” na apreciação do mérito das atividades nocivas ao interesse nacional. É o poder judiciário que, indiretamente, determinará o cancelamento da naturalização. Cabe ao poder executivo apenas declarar a perda da nacionalidade através do Ministério Público Federal.

Pode-se, portanto, concluir que, mais uma vez, a condição de naturalizado implica em desvantagens em relação à condição de brasileiro nato. O imigrante que se naturaliza é obrigado a conviver permanentemente com a possibilidade de perda da nacionalidade em decorrência da prática de uma ação cujo conteúdo não se sabe muito bem qual é.

Ainda em relação a esta norma constitucional, é importante observar que ela é incoerente com as tendências internacionais contemporâneas. É passível de críticas que, a despeito da crescente proteção no âmbito internacional do direito a ter uma nacionalidade, o Brasil adote um critério tão amplo para o cancelamento da nacionalidade a ponto de permitir que arbitrariedades sejam cometidas. Como se sabe, a História foi testemunha das conseqüências desastrosas advindas da privação da nacionalidade. As políticas de desnacionalização em massa foram uma marca dos governos totalitários: “Somos quase tentados a medir o grau de infecção totalitária de um governo pelo grau em que usa seu soberano direito de desnacionalização” (ARENDR, 1989, p.312).

Devido a este passado sombrio na história mundial, a nacionalidade é hoje vista pelo direito internacional contemporâneo como um direito de todo ser humano. As barbáries produzidas no período dos Estados totalitários levaram a ordem internacional a elencar como preocupação central a redução do número de apátridas (LAFER, 1988).

A importância de se possuir uma nacionalidade foi reconhecida pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que estipula, em seu artigo 15: “Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade” e “Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”. No âmbito regional, vale mencionar o artigo 20 do *Pacto de São José da Costa Rica* (Convenção Americana de Direitos Humanos), que afirma: “Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade; toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra”.

De forma mais específica, há também a *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*, aprovada em 1954, da qual o Brasil é signatário. O artigo 1º desta Convenção define apátrida como sendo “toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”. Ainda, o artigo 31 desta mesma Convenção afirma: “Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos apátridas [...]”.

Em resumo, o cancelamento da naturalização destoa das tendências mundiais de proteção à nacionalidade e coloca o imigrante naturalizado em uma situação permanentemente instável.

De uma breve análise da nacionalidade no Brasil, pode-se chegar a algumas conclusões. O acesso à cidadania depende da nacionalidade. De um ponto de vista jurídico, só os nacionais podem ser cidadãos. Ademais, Percebe-se também que a nacionalidade de origem pode facilitar o acesso à nacionalidade brasileira, como se verifica no caso das pessoas provenientes de países de língua portuguesa.

Por outro lado, resolvido o problema da ausência de cidadania com a aquisição da nacionalidade mediante o procedimento de naturalização, ainda assim os imigrantes naturalizados continuam não sendo considerados totalmente iguais aos brasileiros natos. Os brasileiros naturalizados sofrem, inclusive, a vedação de alguns direitos políticos, como a possibilidade de se candidatar a Presidente e a Vice-presidente.

Tais diferenças, em um Estado democrático de direito, parecem injustificáveis. Ora, ao passo que existe um procedimento mediante o qual um indivíduo que manifesta a vontade de fazer parte do Estado brasileiro pode adquirir tal nacionalidade, essas pessoas não são tidas como totalmente “confiáveis”, como o são os brasileiros natos. É esse, afinal, o argumento

utilizado para “justificar” essa restrição de direitos. Pontes de Miranda (1987, p.509) menciona o risco de que de brasileiros naturalizados representem o Brasil com “interesses estranhos”<sup>28</sup>. Essa também é a justificativa para a previsão de cancelamento da nacionalidade dos brasileiros naturalizados que contrariarem o “interesse nacional” (art. 12, §4º, I).

Por fim, além do problema da desigualdade, os imigrantes que se naturalizam são obrigados a conviver com o risco de terem a sua naturalização cancelada com base em uma conduta que não é nem mesmo considerada crime. Esta é uma prescrição que coloca o imigrante naturalizado em uma situação de completa insegurança, uma vez que ele não tem a garantia de uma previsão normativa clara que o deixe a par dos atos que podem ensejar a hipótese da perda de sua nacionalidade.

Se pensarmos, por exemplo, no caso de alguém que se naturaliza brasileiro e em decorrência disso perde a sua nacionalidade de origem – tal hipótese pode acontecer a depender do país de origem do imigrante – esta pessoa ficará em uma situação, no mínimo, conflituosa. Não é mais nacional do país ao qual pertencia, e o país ao qual pertence não o acolhe como um nacional em condições de absoluta igualdade com os nacionais natos. Em outras palavras, consiste em uma previsão que reflete um aparato jurídico a priori punitivo para os naturalizados, e que coloca os imigrantes numa situação complicada. Estes, mesmo que consigam se naturalizar, não gozarão da mesma proteção que os brasileiros natos. Correrão sempre o risco de verem a sua naturalização cancelada em decorrência de uma sanção política, que pode ser aplicada a atos que nem são considerados crimes no Brasil.

### **2.7.1 O caso dos portugueses**

Além do acesso facilitado à nacionalidade, aos portugueses residentes no Brasil podem ser concedidos os mesmos direitos dos nacionais brasileiros, desde que haja reciprocidade em favor dos brasileiros.<sup>29</sup>

Essa hipótese prevista constitucionalmente é bastante interessante, pois equipara o português ao brasileiro, em termos de direitos, sem que aquele precise se naturalizar ou deixar de ser português. Em outras palavras, o português, caso haja reciprocidade, equipara-se ao nacional brasileiro, sem perder a nacionalidade portuguesa.

---

28 Essa desconfiança remete ao conhecido argumento da “razão de Estado”.

29 Conforme redação do artigo 12 §1º da CF, “Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor dos brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro [...]”.

Para alguns autores (SORTO, 2009, p.54)<sup>30</sup> essa hipótese nos permitiria concluir que os portugueses têm a possibilidade de gozar de “direitos de cidadania no Estado brasileiro” sem a necessidade de possuir nacionalidade brasileira. Ainda que inovadora, o princípio contido nessa previsão constitucional não nos permite achar que está mais fácil resolver o problema de dependência entre o instituto da cidadania e da nacionalidade. Ora, para que os portugueses possam gozar dos direitos de cidadania foi preciso criar um “artifício” que os equipara aos nacionais. Logo, eles só gozam dos direitos de cidadania porque são *como se fossem* nacionais. De forma que, no caso dos imigrantes, que não são portugueses e não se equivalem aos nacionais, o problema de pertencimento ao Estado e do acesso aos direitos de cidadania persiste. Ademais, é necessário possuir a nacionalidade portuguesa para se enquadrar nesta hipótese, ou seja, a cidadania continua sendo um derivado da nacionalidade, ainda que não seja a brasileira.

---

30 Ainda de acordo com esse autor, essa equiparação dos portugueses aos nacionais brasileiros implica na revalidação da Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses (Estatuto da Igualdade).

### 3 CIDADANIA, PERTENCIMENTO E ESTADO-NAÇÃO: COMO DESVINCULAR A CIDADANIA DA NACIONALIDADE?

Como existir numa ordem sociopolítica que se chama nação – mesmo esta existência menor, acidental, não essencial, raquítica, mesquinha, mutilada que nós concedemos aos imigrantes – sem existir politicamente?

(Abdelmalek Sayad)

Encontra-se na nação a descoberta indelével da matriz da cidadania moderna.

(Claude Lefort)

#### 3.1 A IDÉIA DE NAÇÃO

Como visto, a principal causa da confusão existente entre os conceitos de nacionalidade e cidadania e da dependência desta em relação aquela decorre do fato de ambas terem sido afirmadas e reconhecidas em Estados-nação. Em termos gerais, Estado-nação é um modelo de Estado adotado por boa parte dos países do mundo. Como lembra José Murilo de Carvalho (2003, p.397), “o Estado-nação tem uns duzentos anos de existência” e “a originalidade dessa forma histórica está no acoplamento do Estado com a nação, mas isto não significa que cada uma das partes tenha perdido sua especificidade e não possa ser analisada à parte”. Nesse sentido, falar em Estado-nação é, antes de qualquer coisa, se interrogar acerca da definição de nação. Em outras palavras, não se pode entender o Estado-nação sem uma compreensão prévia do que vem a ser a nação.

A nação está presente em vários importantes documentos, a exemplo da *Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão*, que proclama, em seu artigo 3º, que “o princípio de toda soberania reside, essencialmente, na **nação**”; da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948, que parte da constatação segundo a qual “os povos das **Nações Unidas** reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos humanos fundamentais”; ou mesmo a própria *Constituição Federal Brasileira*, que, em seu artigo 4º, elenca como princípio a busca pela “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de **nações**” (grifos nossos).

O sentido que se depreende desses usos de nação não é necessariamente o mesmo uma vez que os contextos de afirmação são bastante diferentes. A ampla utilização deste

termo apenas demonstra a importância de precisar um significado que permita empregá-lo de forma clara. De fato, qualquer estudo que trate de relações internacionais (*internacionais*) – no caso desta dissertação tratamos das migrações internacionais, que envolve a relação entre nações – precisará, de alguma maneira, lidar com o conceito de nação.

Para entender este conceito, começaremos expondo a sua etimologia. De acordo com o dicionário etimológico da língua portuguesa (CUNHA, 2010), nação vem do latim, “*natio*”, que significa, “grupo de homens unidos por uma origem real ou supostamente comum e que são organizados primitivamente em um território”<sup>31</sup>. Dessa definição, dois elementos aparecem em destaque: o compartilhamento de uma origem e a organização em um território. Mais à frente veremos em que medida estes elementos se mantêm na definição moderna de nação.

Quanto aos primeiros usos da palavra “nação”, a sua ocorrência pode ser verificada ainda em contextos pré-modernos, significando “corporações de estudantes nas universidades medievais [...] ou a totalidade da pequena nobreza em uma dada unidade política” (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p.508). Mais precisamente, o termo “nação” apareceu no século XIII, no ano de 1250, na Inglaterra (CELLIER, 2009; SCHNAPPER, 2003, p.46). Nessa época, o seu uso designava agrupamentos humanos que possuíam uma origem ou uma língua em comum. Importante notar que este sentido de nação não coloca a organização em um território como um elemento formador da nação. É por isso que, como observa Schnapper, o significado atribuído à nação, quando do seu surgimento, designa aquilo que hoje qualificamos como “etnia” (SCHNAPPER, 2003, p.46). Adiante voltaremos a essa observação.

As especulações acerca dos usos pré-modernos do conceito de nação restam, contudo, bastante hipotéticas. O conceito de nação se delimitará como tal, e a partir daí tomará a forma que assume nos dias de hoje, em um contexto moderno, sobretudo após a Revolução Francesa. Nas palavras de Joel Roman, “a nação é um conceito político moderno. [...] os antigos conheciam o Império ou a Cidade, mas não a nação” (ROMAN, 1992, p.8).

Não é fácil definir a concepção moderna de nação. Como lembra Dominique Schnapper, a ideia de nação é fortemente política e ideológica: “Com efeito, existe uma ligação entre os conceitos utilizados e os pressupostos teóricos dos autores: uma definição de nação já é em si mesmo uma teoria implícita da nação” (SCHNAPPER, 2003, p.43).

---

31 Definição retirada do Centre National Ressources Textuelles et Lexicales. Disponível em: <<http://www.cnrtl.fr/definition/nation>>

Há duas concepções modernas de Nação que foram consagradas no tempo e na história e se tornaram emblemáticas. Uma delas, atribuída à tradição alemã representada por Fichte, e outra à tradição francesa representada por Ernest Renan. A tradição alemã, desenvolvida no período romântico, é chamada de etnicista, enquanto a francesa se denomina voluntarista.

A primeira, como o próprio nome sugere, se baseia numa concepção étnica e cultural de nação. As palavras proferidas por Fichte no “Discurso à nação alemã” são reveladoras: “Indicamos nos discursos precedentes e demonstramos historicamente os traços característicos dos alemães enquanto povo original” (FICHTE, 1807, p. 239, apud ROMAN, 1992, p.10). A perspectiva etnicista defendida por Fichte supõe a existência de uma cultura predominante que determinará quem são os nacionais. O pertencimento a essa cultura se dá pelos laços de sangue, seguindo a tradicional fórmula do “blood and belonging” (sangue e pertencimento), como alude M. Ignatief no título de um livro. É, portanto, a origem étnica que definirá quem pode ser considerado parte da nação alemã.

A concepção francesa, por seu turno, promove uma teoria eletiva da nação. A partir dela, o pertencimento a uma nação é encarado como uma escolha, e não um destino, como na tradição alemã. Ernest Renan, em conferência intitulada “*Qu’est-ce qu’une nation?*”, proferida em 1882, define a nação como uma escolha de todos os dias que se fundamenta no desejo de viver junto:

Uma nação é então uma grande solidariedade, constituída pelo sentimento de sacrifícios que fazemos e por aqueles que ainda estamos dispostos a fazer. Ela supõe um passado; ela se resume, entretanto, no presente por um fato tangível: o consentimento, o desejo claramente expresso de continuar a vida comum. A existência de uma nação é (perdoem-me esta metáfora) um plebiscito de todos os dias, como a existência de um indivíduo é a afirmação perpétua de sua vida (RENAN, 1992, p.55).

Ainda, em contraposição à ideia de cultura como elemento determinante do pertencimento a uma Nação, Renan afirma ao final de sua conferência:

O homem não é escravo nem de sua raça, nem de sua língua, nem de sua religião, nem do curso dos rios, nem da direção das cadeias de montanhas. Uma grande agregação de homens, sã de espírito e quente de coração, cria uma consciência moral que se chama nação (RENAN, 1992, p. 56).

O principal elemento que diferencia a concepção alemã da francesa de nação é a possibilidade de escolha. Naquela, o pertencimento à nação aparece como um destino, contra ou a favor do qual não se pode fazer nada. Nesta, ao contrário, o pertencimento é fruto de uma

escolha, que, por sua vez, se fundamenta no desejo de viver junto e de fazer parte de determinada nação.

O acontecimento que leva Ernest Renan a formular uma teoria que se contrapõe à concepção alemã de nação é a anexação da Alsácia e da Lorena (províncias francesas, mas com língua germânica) pela Alemanha. Como lembra Lefort (2003, p.59), isso não implica em dizer que Renan “contesta a legitimidade do Estado-nação alemão”, mas que ele “condena a ideologia de que ele se vale”. A conferência de Renan, proferida em 1882 na Sorbonne, se tornou emblemática exatamente por colocar o pertencimento a uma nação como uma escolha, isto é, um consentimento, e não um destino contra o qual nada pode ser feito: “é o conceito do consentimento que fez sucesso a ponto de emocionar recentemente a comissão francesa de reforma do código de nacionalidade” (LEFORT, 2003, p.60).

Cumprido ressaltar que hoje existe uma quantidade considerável de obras tidas como contemporâneas que se dedicam ao estudo da nação. Cite-se, como exemplo das mais importantes, *Nações e nacionalismos desde 1780* (2011), de Eric Hobsbawm, *Nations and nationalism* (1983), de Ernest Gellner, *A identidade cultural na pós-modernidade* (2006), de Stuart Hall, e *Comunidades Imaginadas* (2008), de Benedict Anderson. Optamos, pois, por definir a nação com base na literatura considerada tradicional sobre este assunto por dois motivos. O primeiro deles foi a própria necessidade de fazer uma escolha. Posto que o estudo da nação entre nesta dissertação como uma necessidade para compreender o Estado-nação e a relação da cidadania com a nacionalidade, mas não é o nosso objeto central de estudo, pareceu pouco adequado dedicar mais que um tópico para este tema. O segundo motivo concerne a uma questão de pertinência com as abordagens clássicas. Nesse sentido, as duas abordagens clássicas, referência obrigatória para o tema nação, contêm uma oposição significativa para objeto de estudo desta dissertação, qual seja: a alemã condiciona a nacionalidade a uma origem, da qual o imigrante é *a priori* excluído, enquanto a francesa, voluntarista, parece, a princípio, não excluir o imigrante<sup>32</sup>.

Ademais, essas duas tendências se identificam historicamente com os critérios adotados para aquisição da nacionalidade em todos os seus respectivos países de origem. Na Constituição Francesa de 1791, o desejo de se estabelecer na França figurava como um critério para adquirir a nacionalidade francesa. A Alemanha, ao contrário, por muito tempo reconheceu apenas o critério do *ius sanguinis*, segundo o qual a nacionalidade é transmitida

---

32 A presente conclusão é fruto das contribuições advindas de correções realizadas pela Professora Tâmara Oliveira.

através da família (REIS, 2004, p.16). Hoje, essas duas tradições aparecem mescladas na maioria dos Estados modernos, manifestadas através dos critérios do *ius soli* e *ius sanguinis*.

Além de remeter a um grupo humano que possui algo em comum, o conceito moderno de nação também pressupõe a existência de um território. São estes, aliás, os dois elementos que aparecem na definição etimológica de nação – compartilhamento de uma origem, real ou imaginada (ANDERSON, 2008, p. 26 a 34), e organização em um território. A existência de um território com fronteiras delimitadas é fundamental para diferenciar a nação, em sua acepção moderna, da etnia.

Na concepção alemã de nação, os termos nação e etnia podem parecer muito próximos, já que, para aquela, o pertencimento étnico era decisivo para saber quem fazia parte do conjunto nacional. Ainda assim, estas noções não se confundem. Como mostra Dominique Schnapper (2003, p.45), etnia designa um grupo de indivíduos que pertencem a uma comunidade histórica e cultural e partilham o desejo de preservar este pertencimento. Diferentemente da nação, os grupos étnicos não são organizados politicamente. Eles se caracterizam pelo sentimento de pertencimento coletivo, mas não configuram uma organização política autônoma. A nação, por sua vez, é uma forma de organização política, e só faz sentido se pensada no contexto moderno. Como lembra Claude Lefort (2003, p.62), a nação

[...] coincide com a existência de um território delimitado por fronteiras sobre o qual se exerce uma autoridade soberana. Na falta dessa característica, o termo não designaria nada mais que uma etnia, isto é, uma população cujos membros têm a mesma origem, distinguem-se pelo uso de uma mesma língua e pelo apego aos mesmos costumes.

Assim, para Lefort e para Schnapper, a nação pressupõe, além do compartilhamento de origens, a existência de um território que permite àqueles que fazem parte do grupo se organizar politicamente.

Percebe-se também que Lefort faz referência ao exercício de uma “autoridade soberana” nos limites do território no qual se organiza a nação. Com efeito, a soberania está associada à ideia de nação. Não é sem propósito que a expressão “nação soberana” soa bastante familiar. Isto se deve ao fato de que, em regimes democráticos, a soberania reside no povo que, por sua vez, se identifica através da nação. Ou seja, nas democracias, a nação é soberana. Povo e nação são conceitos muito próximos. A tal ponto que, em muitos usos, eles se confundem. Acaba-se por empregar “soberania do povo” e “soberania da nação” como expressões sinônimas. Todavia, estes conceitos não possuem exatamente o mesmo

significado. Para tentar esclarecer e pontuar as diferenças existentes entre eles passemos agora à relação entre povo, nação e o exercício da soberania.

### 3.2 NAÇÃO, POVO E SOBERANIA

A associação entre soberania e nação toma forma na *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789*<sup>33</sup>, que proclama, em seu artigo 3º, a soberania da nação. Como nota Benedict Anderson (2008, p.34), “imagina-se a nação soberana porque o conceito nasceu na época em que o Iluminismo e a Revolução estavam destruindo a legitimidade do reino dinástico hierárquico e de ordem divina”. Em outras palavras, com a referida Declaração, a soberania deixa de pertencer ao rei e passa a residir na nação.

Nesse sentido, é importante perceber que a Revolução Francesa relaciona a soberania ao conceito de nação, e não ao conceito de povo. A princípio, poder-se-ia concluir que se trata então da soberania nacional, e não da soberania do povo. Mas o que acontece, na realidade, é que no Estado-nação, modelo que vai se consolidando ao longo da formação do Estado moderno, o povo se diz através da nação, isto é, ele se traduz pela nação. Ou, para dizê-lo como Schnapper (2003, p.73), no Estado-nação a soberania reside no povo, que se identifica como nação.

De acordo com Claude Lefort (2003, p.71):

[...] povo, pelo menos a partir da Revolução, é um conceito político, enquanto nação é um conceito pré-político ou metapolítico. Metapolítico no sentido de que definição de povo pressupõe o fato da nação. Metapolítico no sentido de que a comunidade política (o conjunto de homens adultos em idade de votar, dos denominados cidadãos) institui-se sob um nome próprio que confere identidade comum a indivíduos independentemente de seu sexo, sua idade ou de seu estatuto.

É a nação que imprime identidade ao povo, que lhe dá um nome. Em outras palavras, a nação é uma forma determinada e concreta de dizer o povo. Ou, na precisa afirmação de Benito Aláez Corral (2006, p.5), nação é a “ficção jurídica na qual este (o povo) <sup>34</sup> se personifica”. Já o povo é uma abstração, um conceito vazio. Como conclui Lefort,

[...] povo e nação parecem mesmo confundir-se. Todavia, o conceito de povo, como o de vontade geral, presta-se à dúvida e à disputa. E não é a

33 Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf)>.

34 Parênteses acrescentados pela autora.

teoria rousseuniana de contrato social que permite que se resolva o problema do governo do povo e, antes, que se torne sensível a delimitação de uma população suscetível de transformar-se em povo. Por contraste, a nação se dá como evidente. Com que critérios o povo se reconhece? Discute-se. Mas ninguém duvida da existência da nação [...] (LEFORT, 2003, p.71).

No direito internacional, o conceito de povo é utilizado em referência a um elemento do Estado, a sua dimensão pessoal. Já a nação, como se verá em seguida, é usada para dar forma ao Estado, ou seja, para caracterizar um modelo específico de Estado, o Estado-nação.

É, no entanto, em Habermas que a diferenciação entre povo e nação é colocada de maneira muito clara. Primeiramente, Habermas atribui ao Estado uma definição jurídica objetiva. Nas palavras deste autor, o Estado:

Refere-se a um poder estatal soberano, tanto interna quanto externamente; quanto ao espaço, refere-se a uma área claramente delimitada, o território do Estado; e socialmente refere-se ao conjunto de seus integrantes, o povo do Estado (HABERMAS, 2002, p.123).

Nota-se que Habermas define o Estado a partir de três elementos que: poder soberano, território claramente delimitado e o conjunto de seus integrantes, ou seja, a sua dimensão pessoal: o povo. No que concerne a diferença entre povo e nação, afirma Habermas:

No uso político da linguagem, os conceitos de “nação” e “povo” têm a mesma extensão. Para além da fixação jurídica, no entanto, “nação” também tem o significado de uma comunidade política marcada por uma ascendência comum, ao menos por uma língua, cultura e história em comum. Um povo transforma-se em “nação” nesse sentido histórico apenas sob a forma concreta de uma forma de vida em especial (HABERMAS, 2002, p.124).

Em outras palavras, a nação tem a concretude de um determinado momento histórico. Para Benito Aláez Corral, o conceito de nação ao qual se atribui a soberania, ainda que seja claramente político e sociológico, não deixa de ser jurídico. Nas palavras deste autor, “o Povo/Nação ao qual se imputa a soberania não deixa de ser um conceito jurídico, posto que o pertencimento é uma questão constitucional que se encontra presidida pelos mesmos requisitos democráticos que o resto dos níveis de criação normativa” (CORRAL, 2006, p.8).

Pode-se concluir, portanto, que, modernamente, o povo se diz e se traduz pela ideia de nação. Essa constatação é importante para os problemas relativos ao pertencimento dos imigrantes ao Estado, que serão abordados ao longo deste capítulo<sup>35</sup>.

Tendo sido pontuadas as principais diferenças entre povo e nação, passemos agora a refletir sobre as consequências de, nos Estados democráticos, a soberania residir na nação – o que justifica o uso da palavra “nação” ao invés de “povo”.

Da vinculação existente entre Estado e soberania da nação, decorre a relação entre cidadania e nacionalidade, que se cristaliza no modelo de Estado-nação. Como explica Corral (2006, p.6),

Na Europa continental, desde os movimentos liberal-democráticos, a titularidade e exercício da soberania se vincularam majoritariamente a um coletivo nacional constituído pelo povo do Estado. Cidadãos, pois, foram considerados no mais estrito sentido do termo a um subconjunto dos membros do povo, os nacionais, aos quais se imputa a soberania.

Assim, conclui-se que, nos Estados-nação, a soberania é exercida pelo corpo de cidadãos que se identifica enquanto nacionais do Estado (SCHNAPPER, 2000). Há, portanto, que se esclarecer a necessidade de utilização do conceito de Estado-nação para compreensão deste debate.

### 3.3 POR QUE ESTADO-NAÇÃO?

Inicialmente, cabe lembrar que as reflexões feitas sobre a ideia de nação tiveram, dentre outros aspectos, o intuito de permitir pensar o modelo de Estado-nação. Com efeito, é partindo do Estado-nação que se pode discorrer acerca das dificuldades de desvincular a cidadania da nacionalidade e, conseqüentemente, de estender a cidadania para os imigrantes estrangeiros.

Como ressalta Arendt, foi o Estado-nação o principal responsável por colocar a nacionalidade como pré-requisito da cidadania:

No ápice do seu desenvolvimento no século XIX, o Estado-nação concedeu aos habitantes judeus a igualdade de direitos. Esconde contradições profundas e fatais a evidente incoerência do fato de que os judeus receberam

---

35 O pertencimento dos imigrantes ao Estado que se organiza com base na nação é tratado com centralidade por Judith Butler, em conferência realizada juntamente com Gayatri Spivak, que resultou no livro denominado “¿Quién le canta al Estado-nación?”, que será amplamente utilizado nos tópicos seguintes.

a cidadania dos governos que, no decorrer dos séculos, haviam feito da nacionalidade um pré-requisito da cidadania [...] (ARENDDT, 2009, p.31).

Seyla Benhabib (2005) usa a expressão “cidadania nacional” para se referir à categoria que regula os modos de pertencimento de um indivíduo a um Estado. Este termo nos parece elucidativo, pois torna clara a ligação entre cidadania e nacionalidade nos Estados modernos. O modelo de Estado que tem na nação a sua base é comumente traduzido pela expressão “Estado nacional” ou “Estado-nação”.

Ainda que passível de crítica, esta expressão, já consagrada devido ao seu amplo uso por diversos autores – a exemplo de Claude Lefort (2003), Benedict Anderson (2008), Dominique Schnapper (2000), Hannah Arendt (2009), Judith Butler (2009), Seyla Benhabib (2004), Jürgen Habermas (2002), Gerd Bornheim (2003) dentre tantos outros – cristaliza um modelo de Estado do qual, para os propósitos desta dissertação, não se pode prescindir da análise. Para a realização deste estudo, serão adotados, prioritariamente, os conceitos elaborados por Habermas (2002) e por Hannah Arendt (2009) acerca do Estado-nação.

Inicialmente, cabe destacar a historicidade do Estado-nação e a existência de certo consenso quanto à adoção desse modelo de Estado por boa parte dos países ocidentais: “Como revela a designação 'Nações Unidas', hoje a sociedade mundial é constituída por Estados nacionais. O tipo histórico decorrente da Revolução Francesa e da Revolução Norte-americana impôs-se em todo o mundo” (HABERMAS, p.121). Ou, como sublinha Dominique Schnapper, a própria utilização do termo “relações internacionais” (SCHNAPPER, 2003, p.53) revela que, na ordem mundial, as comunidades políticas (Estados) se apresentam na forma de nações. Para dizer com palavras próprias, a forma moderna de dizer o Estado é através do Estado-nação. Ou seja, exemplificativamente, um francês toma como referência de Estado o Estado francês; um brasileiro toma como referência de Estado o Estado brasileiro<sup>36</sup>.

Habermas (2002, p.121) identifica três processos distintos que deram origem a três tipos de formação histórica do Estado-nação no continente europeu: as chamadas “nações-estado clássicas do Norte e Oeste europeus”, cujo surgimento se deu no âmbito de um Estado territorial já existente; as “nações tardias”, a exemplo da Itália e Alemanha, nas quais a formação de uma consciência nacional precedeu a existência do Estado-nação – a diferença entre esses dois caminhos seguidos para formação do Estado-nação é colocada por Habermas através da expressão “from state to nation *versus* from nation to state”. E, por fim, têm-se os Estados nacionais surgidos após a segunda Guerra Mundial em decorrência do processo de

---

36 Exemplo retirado da aula do dia 07.11.2011 da disciplina “Teorias da democracia” do curso de ciências sociais.

descolonização da África e da Ásia. Estes são chamados por Habermas de “Estados-nação artificiais”, pois foram fundados nos limites coloniais precedentes e “tiveram de ser 'preenchidos' com nações que iam crescendo posteriormente” (HABERMAS, 2002, p.121).

Arendt (2009), por sua vez, também identifica um momento histórico específico no qual foram criados Estados-nação – para continuar usando o vocabulário habermasiano – artificiais. Com o desmantelamento do império Austro Húngaro, ao término da primeira Guerra Mundial, foram criados Estados-nação europeus no interior dos quais foi forçada a convivência de diversas minorias nacionais. Em alguns destes Estados, como aponta Arendt, as minorias nacionais eram tantas que superavam a própria nacionalidade que dera origem ao Estado, como no caso da Tchecoslováquia, cujo “povo estatal” tcheco constituía 50% da população – ou seja, os outros 50% eram minorias nacionais – e no caso da Iugoslávia, cujos sérvios compunham 42% do total da população (ARENDR, 2009, p.305).

Estes Estados-nação são considerados “artificiais” porque eles já surgem contrariando o pressuposto fundamental de existência do Estado-nação: a homogeneidade nacional. Para Arendt, um Estado-nação não pode existir sem a homogeneidade nacional, por isso mesmo ele não consegue conviver com as minorias nacionais, que acabam por ser assimiladas (ou expulsas) a duras penas. É exatamente esta homogeneidade nacional que prevalece no modelo ideal de Estado-nação que as migrações internacionais colocam em questão.

De acordo com Lavallo (2003, p.78), historicamente, o Estado-nação foi edificado a partir da dupla coincidência entre um poder centralizado e um território delimitado, e uma população que formava um corpo político, cujo Estado era a autêntica encarnação em termos de cultura e de identidade nacional (LAVALLE, 2003, p.78).

Assim, de maneira simplificada, o Estado-nação pode ser entendido como o Estado organizado com base na Nação. Em termos gerais, esta foi a maneira encontrada na modernidade para dar vida e forma ao Estado, concebido desde Hobbes como uma pessoa fictícia<sup>37</sup>. Sua essência é a pressuposição de que existe uma coincidência entre o pertencimento a uma comunidade de cultura (no caso, a nação) e o pertencimento a uma comunidade política. Disso se infere que, num modelo ideal de Estado-nação, as pessoas que o integram estão ligadas umas as outras por viverem sob a égide do mesmo Estado e também por compartilharem uma identidade cultural nacional, que comumente se expressa através da língua e de uma história em comum.

---

37 Contribuição das correções realizadas pela Professora Ana Montoia.

De acordo com Habermas (2002, p.128), o Estado-nação tem o mérito de resolver dois problemas: o problema da legitimação do poder e o problema da coesão social. No Estado moderno, na passagem de sua fase inicial para uma república democrática, se desenvolveu uma pluralidade de visões de mundo que tornou o fundamento religioso do poder inadequado. Assim, o Estado se secularizou e o poder precisou se legitimar em outras fontes que não as religiosas. O problema da coesão, por sua vez, decorreu dos complexos processos de urbanização e modernização que arrancou a população dos seus liames sociais organizados em estamentos no começo da “Era Moderna”. O Estado-nação responde a estes problemas criando uma nova fonte de legitimação do poder e uma nova forma de solidariedade social. Nas palavras de Habermas:

A autocompreensão nacional constituiu o contexto cultural em que os súditos puderam tornar-se cidadãos politicamente ativos. Apenas o fato de pertencerem à “nação” pôde criar entre pessoas até então estranhas entre si uma coesão solidária. O mérito do Estado nacional constituiu, portanto, em ter resolvido dois problemas: com base em um novo *modo de legitimação*, ele tornou possível uma nova forma de *integração social* mais abstrata (HABERMAS, 2002, p.128).

Habermas sintetiza de maneira muito clara a junção desses dois elementos que conformam o Estado-nação a partir da identificação de uma relação tensa que se desenvolve entre o nacionalismo e o republicanismo. Como lembra este mesmo autor, o Estado-nação é o “Estado secularizado que preserva um resíduo não secularizado de transcendência” (HABERMAS, 2002, p.131). Isto é, é o modelo de Estado no qual convivem em igual medida uma atitude moral republicana e a existência de uma consciência nacional; é o Estado que protege os cidadãos e garante os seus direitos e, ao mesmo tempo, lhes impõe a obrigação de colocar a própria vida em risco e estar sempre pronto para “combater e morrer pela pátria” (HABERMAS, 2002, p.131).

Assim, o Estado-nação conjuga a atitude dos cidadãos de se unirem para constituir uma associação entre livres e iguais, que é fonte da legitimidade democrática, e a existência de uma nação de compatriotas, construída de maneira espontânea e mediada pelo compartilhamento de uma língua e uma história. Nas palavras de Habermas (2002, p.132), “Permitiu-se que a tensão entre o universalismo de uma comunidade jurídica igualitária e o particularismo de uma comunidade histórica que partilha um mesmo destino ingressasse na conceitualidade do Estado nacional”.

Nesse mesmo sentido, Stuart Hall lembra que o Estado-nação está ancorado em um discurso que se apresenta na forma de uma consciência nacional. Esta se constrói a partir de

uma língua unificada, uma história, um passado de glórias em comum, uma origem e tradição partilhadas, dentre outros símbolos e representações que permitem forjar a consciência do pertencimento a uma Nação. Estes elementos podem, inclusive, ser inventados, ou, para usar a linguagem de Benedict Anderson (2008), imaginados, pois o importante é que sirvam de fundamento para o discurso nacional. Quando se utiliza a palavra “imaginada” ao invés de “inventada” quer-se dizer que a ideia de nação foi construída, mas não em meio a um vazio, “com base em nada” (SCHWARCZ, 2008, p.16): “Mais que inventadas, as nações são 'imaginadas', no sentido de que fazem sentido para a 'alma' e constituem objetos de desejos e projeções” (SCHWARCZ, 2008, p.10).

O componente nacional, que no Estado-nação media o pertencimento à comunidade política, é um sistema de representação cultural que produz sentido. É ele que faz com que as pessoas não se sintam apenas cidadãs, mas participem da ideia de Nação (HALL, 2006). No modelo de Estado-nação, fazer parte do Estado significa pertencer ao mesmo tempo ao Estado e à nação.

A partir daqui, fica claro o porquê de afirmamos que a cidadania aparece vinculada à nacionalidade e, conseqüentemente, a sua ampliação para os imigrantes parece depender do enfraquecimento do Estado-nação. O exemplo mais emblemático da constatação histórica desse vínculo é a onda de apatria que assolou a Europa durante a segunda Guerra Mundial e transformou os indivíduos sem nacionalidade em indivíduos que não podiam ser cidadãos de lugar algum.

A dependência que hoje se observa da cidadania para com a nacionalidade decorre do processo histórico de afirmação da cidadania que se desenvolveu no interior dos Estados considerados Estados-nação. Em outras palavras, inicialmente, quando de sua afirmação na Revolução Francesa, a cidadania aparece como um status que só pode existir e só faz sentido dentro de uma comunidade política – remetemos aqui às palavras de José Murilo de Carvalho, citadas no tópico 2.6. Como veremos, as possibilidades de pensar uma cidadania no âmbito internacional são bastante recentes.

É nesse sentido que Adrián Lavallo afirma que a história da cidadania coincide com a história da construção dos Estados-nação. A expressão “cidadania nacional” reflete a índole estatal-nacional da cidadania (LAVALLE, 2003, p.77). Em outras palavras, na medida em que o modelo de Estado-nação se generalizou no mundo ocidental a cidadania se tornou subordinada à nacionalidade. Não é a toa que o sentido que Hannah Arendt atribui à cidadania (o direito a ter direitos) só pode ser compreendido no âmbito dos Estados-nação modernos. Nestes, a única via de acesso a cidadania é a nacionalidade:

Os Tratados das Minorias diziam em linguagem clara aquilo que até então era apenas implícito no sistema operante dos Estados-nação, isto é, que somente os “nacionais” podiam ser cidadãos, somente as pessoas da mesma origem nacional podiam gozar de toda proteção das instituições legais [...] (ARENDR, 1989, p.308).

Da citação de Arendt, conclui-se que só era possível ser cidadão e exercer os direitos inerentes a este estatuto no âmbito do Estado-nação. O pertencimento ao Estado-nação por via da cidadania vinculada à nacionalidade aparece de forma clara na citação que Manuel Toscano Mendéz faz das palavras de Clermont-Tonnerre, quando estava em discussão, na Assembleia Nacional Francesa em 1789, a questão da emancipação dos judeus: “Devemos negar todos os judeus como nação e devemos conceber todos os judeus como indivíduos [...] Seria repugnante ter uma sociedade de não cidadãos em um estado e uma nação dentro da nação” (MENDÉZ, 2000, p.109). Dito de outra maneira, os judeus deviam ser admitidos na República Francesa com plenos direitos como cidadãos franceses que partilhavam da ideia da “Nação francesa”, e não como judeus.

Por fim, cabe ressaltar, citando Lefort (2003, p.62), não se pode esquecer que o conceito de Estado-nação é, antes de tudo, um produto da história. Assim como nos processos históricos identificados por Habermas e Hannah Arendt de formação dos Estados-nação europeus, o Brasil também passa por um percurso muito próprio. Nesse sentido, indagar o que é o Estado-nação no Brasil implica em verificar a sua formação no Estado brasileiro. Não são poucos os autores que se dedicam a traçar os caminhos próprios seguidos no Brasil para a formação da “nação brasileira” e da ideia de consciência nacional. Como exemplo, pode-se citar os trabalhos de Lilia Moritz Schwarcz (2003) e José Murilo de Carvalho (2003). Não se adentrará, porém, nos pormenores destes percursos. Para os propósitos desta dissertação é suficiente entender o que é o Estado-nação e ter consciência da generalização deste modelo de Estado no mundo ocidental. Ademais, a formação do Estado-nação no Brasil é um processo extremamente complexo, pois a consciência nacional começa a ser forjada durante Brasil império. A reflexão sobre este tema demandaria um esforço a mais.

### 3.4 ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO-NAÇÃO?

Tendo visto que é o Estado-nação que dá forma à relação de dependência entre cidadania e nacionalidade, o enfraquecimento deste modelo poderia romper com este ciclo de dependência.

Nos tempos atuais, o modelo de Estado-nação vem sendo cada vez mais questionado. Isso implica em pôr em prova os consistentes vínculos históricos existentes entre cidadania e nacionalidade (AGRA, 2004, p.151). A principal razão deste questionamento é o fato de que é cada vez mais frequente que o pertencimento a uma comunidade de cultura, isto é, uma comunidade nacional, e o pertencimento a uma comunidade política não coincidam, o que torna muito difícil a convivência, para usar os termos de Habermas, do nacionalismo e do republicanismo em um mesmo modelo de Estado. Em outras palavras, seríamos testemunhas, no nosso tempo, de um verdadeiro enfraquecimento do Estado-nação e, conseqüentemente, da dissociação entre cidadania e nacionalidade<sup>38</sup>. Para José Murilo de Carvalho (2004, p.13), “existe hoje um consenso a respeito da ideia de que vivemos uma crise do Estado-nação. Discorda-se da extensão, profundidade e rapidez do fenômeno, não de sua existência”.

Com efeito, as causas de tal crise são diversas. De acordo com Habermas (2002, p.134), pode-se identificar ao menos dois fatores desencadeadores de tal crise: “o Estado nacional se vê desafiado internamente, pela força explosiva do multiculturalismo, e externamente, pela pressão problematizadora da globalização”.

É bastante consensual a afirmação de que os Estados vêm se tornando cada vez mais “multiculturais”<sup>39</sup>, no sentido de abrigarem no seu território uma infinidade de culturas que torna difícil a identificação de uma cultura nacional hegemônica. Se antes era possível falar na unidade de um povo mais ou menos hegemônico culturalmente, hoje as sociedades são cada vez mais plurais em termos de culturas e visões de mundo. Quando grupos pertencentes a diferentes culturas nacionais coexistem num mesmo Estado, já não é tão simples dizer que este Estado é organizado com base em uma ideia única de Nação, já que o modelo ideal de Estado-nação pressupõe a coincidência entre uma comunidade histórico-cultural-nacional e a organização política. Contudo, não é impossível a convivência de pessoas com culturas nacionais distintas no âmbito de um único Estado que continua se afirmando como Estado-nação<sup>40</sup>.

---

38 De acordo com H. Arendt, o enfraquecimento do Estado-nação tem início com o fim da Primeira Guerra Mundial e a criação dos novos Estados na Europa oriental. Apesar da tentativa de impor o modelo do Estado-nação, estes novos Estados foram arbitrariamente criados, de forma que em seu território foi aglutinado uma pluralidade de nações. Como já afirmamos no corpo da dissertação, em alguns destes Estados cerca de 50% da população era composta por minorias étnicas. Por exemplo, na Tchecoslováquia, os tchecos constituíam 50% da população; na Iugoslávia os sérvios chegavam a 42% do total da população. Dessa forma, a incapacidade do Estado-nação em se adequar a realidade já podia ser verificada quando da criação de Estados, após a Primeira Guerra, formados por povos pertencentes a diferentes nações. Vide: ARENDT, 1989, p.305.

39 Em que pese as infundáveis implicações teóricas do multiculturalismo, este conceito está aqui sendo utilizado significando apenas a pluralidade de culturas no âmbito de um Estado. Para uma análise do multiculturalismo vide: Kymlicka, 1996; Savidan, 2009.

40 Podemos citar como exemplo os tradicionais países de imigração, como Estados Unidos e Canadá.

A globalização, por sua vez, é um desafio para o Estado-nação porque ela coloca em cheque a ideia de soberania. Como lembra Habermas (2002, p.140), hoje os processos de produção econômica foram desnacionalizados e os Estados não têm mais controle das condições de produção nem da geração de lucros e riquezas em seu interior. Dessa forma, a sua soberania interna fica enfraquecida.

Como já mencionado no capítulo 1, uma das consequências mais evidentes da globalização é a intensificação da mobilidade e a existência de novos modelos de fluxos migratórios. Estes também constituem uma ameaça muito clara ao modelo de Estado-nação. Para dizê-lo com Catherine Wihtol:

A prática globalizada<sup>41</sup> das novas formas de mobilidade e de redes transnacionais como a migração circular, a instalação na mobilidade como modo de vida, as práticas quase diaspóricas, a emergência de empreendedores identitários que são frequentemente atores transnacionais, fazem com que o Estado-nação não seja mais a comunidade de base do sistema, nem mesmo a categoria política interna mais significativa dentro de sociedades cosmopolitas (WIHTOL, 2010, p.5).

Contudo, nem todos os autores concordam com o enfraquecimento total do Estado-nação. É o caso, por exemplo, de Gayatri Spivak. De acordo com esta autora, “Hoje, com a globalização, somos testemunhas da decadência do Estado-nação. Mas a sua genealogia segue sendo poderosa” (BUTLER e SPIVAK, 2009, p.95). Em outras palavras, para Spivak, o Estado-nação vem sofrendo mudanças, mas a sua lógica ainda é forte, o que constitui um drama: ainda que tal modelo de Estado não consiga mais apresentar respostas adequadas às atuais configurações da sociedade, a humanidade ocidental não parece estar preparada para prescindir-lo por completo.

O enfraquecimento do Estado-nação leva a repensar os vínculos de pertencimento que unem um indivíduo a um Estado.

### 3.5 PERTENCIMENTO AO ESTADO: POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA DE AUSÊNCIA DE CIDADANIA PARA OS IMIGRANTES

Entende-se por pertencimento o vínculo que une um indivíduo a um Estado. Há, porém, uma importante diferença entre o que se entendia por pertencimento no início da

---

41 Na língua original (francês) consta a palavra “mondialisée”.

formação dos Estados modernos e no período em que estes já assumiam uma forma democrática.

O Estado moderno – cujas marcas constitutivas são “a soberania do poder estatal, corporificada no príncipe, e a diferenciação do Estado em relação à sociedade” (HABERMAS, 2002, p.129) – desde a sua primeira fase, já regulava o direito de pertencimento mediante o critério da nacionalidade. No entanto, pertencer ao Estado, no início da formação do Estado moderno, não significava mais do que se submeter ao poder estatal.

Com a transição para o Estado democrático de direito, o pertencimento deixa de ser uma submissão do indivíduo ao poder do Estado e passa a significar “a condição de membro integrante do Estado conquistada [...] por cidadãos participantes do exercício da autoridade política” (HABERMAS, 2002, p.129).

Assim, no Estado democrático de direito, o pertencimento está intimamente relacionado com a soberania do povo/nação. Isto quer dizer que pertencer ao Estado não é só estar submetido ao poder do Estado e ao ordenamento nele vigente: é participar do Estado enquanto cidadão, poder escolher os representantes e, conseqüentemente, é poder decidir sobre quem deve elaborar o corpo de leis que rege a sociedade.

No primeiro capítulo desta dissertação, mais precisamente no tópico 1.3, afirmamos haver dois caminhos que levariam à superação do problema da ausência de cidadania para os imigrantes: a separação entre cidadania e nacionalidade e a separação entre cidadania e esfera estatal. O primeiro caminho implica no questionamento do pertencimento nacional, e o segundo caminho implica no questionamento do próprio pertencimento ao Estado.

Identificamos três autores que, em diferentes medidas, encaram este desafio – de desvincular a cidadania da nacionalidade e pensar uma cidadania que ultrapasse as esferas estatais. São eles: Jürgen Habermas, Benito Aláez Corral e Judith Butler.

Habermas, partindo da crise do Estado-nação, pensa uma cidadania que não depende do pertencimento nacional; Aláez Corral, utilizando de um aparato teórico propriamente jurídico, explica como, em Estados democráticos de direito, a cidadania é um instituto que pode e deve ser separado da nacionalidade; Butler, por sua vez, retoma algumas ideias de Hannah Arendt para refletir sobre as possibilidades de existência de um pertencimento não nacional. Em resumo, Habermas propõe uma cidadania que ultrapassa esfera do Estado, Corral desvincula, no interior de um Estado, a cidadania da nacionalidade e Butler repensa os vínculos que unem os indivíduos aos Estados.

Importa notar que estes três autores, apesar de utilizarem de abordagens distintas, possuem algo em comum: todos eles acreditam que a nacionalidade, enquanto critério para pertencer ao Estado, é um instituto altamente excludente; e que o aumento das migrações internacionais requer uma cidadania que possa incluir os imigrantes.

### **3.5.1 Habermas e a crise do Estado-nação**

Para Habermas (2002, p.122 e 123) o Estado-nação foi, a seu tempo, “uma resposta convincente ao desafio histórico de encontrar um equivalente funcional às formas de integração social tidas na época como em processo de dissolução”. Hoje, porém, nos encontramos diante de um novo desafio: o Estado-nação não é mais capaz de responder aos problemas suscitados pela globalização do trânsito e pelo aumento vertiginoso das migrações internacionais. Habermas acredita que continuará avançando o processo de esvaziamento da soberania característica dos Estados nacionais e que será necessária uma ampliação da capacidade de ação política em um plano supranacional, donde surgirá a possibilidade de uma cidadania cujo exercício não dependa do pertencimento a um Estado, isto é, uma cidadania supranacional.

No entanto, Habermas também defende que estas novas soluções só podem ser buscadas e pensadas a partir da compreensão do momento de crise do Estado-nação que estamos vivendo: “defendo a opinião de que podemos nos orientar nesse caminho incerto rumo às sociedades pós-nacionais justamente segundo o modelo da forma histórica que estamos prestes a superar” (HABERMAS, 2002, p.123). Em outras palavras, para Habermas, é preciso partir do estudo da cidadania exercida no interior de um Estado-nação para poder vislumbrar novas formas possíveis de atuação cidadã que ultrapassem o marco nacional.

Importa notar que, para Fredys Orlando Sorto, o exercício da cidadania fora do âmbito estatal, ou seja, num plano supranacional, não aparece como um caminho incerto para o qual precisamos nos orientar a partir de estruturas que ainda não superamos, como a do Estado-nação. Ao contrário, este autor coloca como sendo uma característica inerente à cidadania o fato dela poder ser exercida tanto dentro como fora da esfera estatal: “A cidadania refere-se, por sua parte, ao exercício de determinados direitos e deveres, dentro e fora do espaço estatal”, enquanto a nacionalidade só faz sentido dentro das fronteiras de um Estado (SORTO, 2009, p.42).

Adotamos, nesta dissertação, um posicionamento intermediário. Acreditamos que a cidadania também é exercida fora dos Estados, mas, ainda assim, continua sendo nacional. Isto quer dizer que os direitos de cidadania podem ser exercidos em um espaço que não seja o do Estado, mas por cidadãos que se vinculam a um Estado. Para falar através de exemplos, se um cidadão brasileiro se encontra fora do Brasil, ele pode exercer a sua cidadania – uma cidadania em trânsito ou em movimento – mas enquanto cidadão do Estado brasileiro. Ou seja, é o pertencimento nacional a um Estado que legitima o exercício da cidadania fora do Estado<sup>42</sup>.

O que Habermas vislumbra, contudo, é diferente desta cidadania exercida em movimento. Trata-se de um novo modelo de cidadania que pressupõe uma mudança de espaço. Uma cidadania que existiria, enquanto tal, no âmbito de uma sociedade civil pós-nacional sem que fosse necessário pertencer a Estado algum para ter acesso a ela. Tal cidadania requer um espaço verdadeiramente internacional de atuação cidadã.

Trata-se de um modelo de cidadania muito parecido com o proposto por Saskia Sassen (2003). Esta autora pensa as possibilidades de uma “cidadania pós-nacional” ou “cidadania desnacionalizada”, que teria lugar no âmbito de uma sociedade civil global em emergência (SASSEN, 2003, p.89). Essa cidadania independeria da nacionalidade e se fundamentaria no princípio do indivíduo, segundo o qual, todas as pessoas devem ter os seus direitos humanos garantidos, independentemente de serem ou não cidadãos. Nas palavras de Sassen,

O pertencimento a Estados nacionais meramente territoriais deixa de ser a única base para o exercício de direito. Todos os residentes, sejam ou não cidadãos, podem reclamar este exercício de direitos humanos. Os direitos humanos começam a modificar o princípio de cidadania baseado na nação, baseado em seus limites” (SASSEN, 2003, p.82).

Acredita ainda a autora anteriormente citada que hoje já é possível observar “um deslocamento em direção da afirmação dos direitos dos indivíduos sem importar a sua nacionalidade” (SASSEN, 2003, p.83).

Saskia Sassen, pode-se dizer, dá forma à proposta de Habermas. Acredita que os direitos humanos internacionalmente reconhecidos podem ser suficientes para proteger os indivíduos e garantir os seus direitos, ainda que estes não pertençam a Estado nenhum.

---

42 Deve-se essa conclusão a discussões realizadas na disciplina ministrada pelo Professor Eduardo Rabenhorst, no Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas, no segundo semestre de 2011.

Afirma, porém, que ainda não está claro de que modo se pode cobrar o respeito a tais direitos humanos: “Desde já, não está claro até que ponto é factível implementar as organizações e instrumentos pertinentes para garantir o seu cumprimento” (SASSEN, 2003, p.83).

Em outras palavras, a proteção aos direitos humanos reconhecidos em âmbito internacional ainda parece depender dos Estados. Estes protegem os direitos humanos daqueles que são seus cidadãos. Dessa forma, para continuar pensando o problema da ausência de cidadania para os imigrantes internacionais, endossaremos a hipótese defendida por Habermas, segundo a qual a passagem de um mundo dividido em Estados-nação soberanos para um mundo com uma esfera supranacional em ascensão, embora possível, é ainda bastante complicada e não está consolidada.

### **3.5.2 Aláez Corral e a separação entre cidadania e nacionalidade**

Ao contrário de Habermas, a preocupação principal de Aláez Corral não é com a existência de uma cidadania supranacional, mas sim com a possibilidade de separar a cidadania da nacionalidade – isto é, do pertencimento nacional – nos Estados ditos democráticos. Em livro intitulado “*Nacionalidade, ciudadanía y democracia – A quién pertenece la Constitución?*”, Corral mostrará as razões pelas quais historicamente a cidadania aparece vinculada à nacionalidade para, a partir daí, oferecer uma visão diferente acerca da função que estes dois institutos deveriam desempenhar em um Estado democrático (FREIJEDO, p.14 in CORRAL, 2006).

De acordo com Corral, é com o surgimento do Estado-nação que o significado de cidadania se torna muito próximo do significado que, modernamente, atribuí-se à nacionalidade. Nesse período, ao passo que a função político-participativa da cidadania, que foi perdida durante a idade média, é resgatada, a cidadania também aparece atrelada ao vínculo legal que une um indivíduo a determinado Estado (CORRAL, 2006, p.35). No início das revoluções liberais democráticas (sobretudo com a Revolução Francesa), a cidadania parece começar a se distinguir da nacionalidade (sujeição a um Estado) e a assumir um conteúdo incluyente e revolucionário. Porém, logo em seguida, a cidadania volta a confundir-se com a nacionalidade em decorrência da “etnoculturalização” (CORRAL, 2006, p.56) de ambos os conceitos:

Ainda que, no princípio, alguns movimentos revolucionários, como o francês, tiveram um caráter universalista e desligaram o conceito de Nação

do seu sentido étnico-cultural histórico, no momento em quem os textos constitucionais, como consequência dos efeitos homogeneizadores que possuem os critérios utilizados para aquisição da nacionalidade, contribuem com a sua etnificação ou culturalização, se começa a transmitir o conceito excludente da nacionalidade à cidadania ativa<sup>43</sup> (CORRAL, 2006, p.58).

A causa da “nacionalização” da cidadania reside no dogma da soberania popular/nacional. Isto é, a soberania reside no povo, que se identifica enquanto nação. A nação, por sua vez, é um conceito pré-político e pré-jurídico e que, para se configurar enquanto tal, requer certa homogeneização cultural (CORRAL, 2006, p.58). A dependência que tem a cidadania da nacionalidade ainda não parece ter sido superada. Tal como se passava no início dos movimentos liberais democráticos na Europa, ainda hoje, a nacionalidade, (como pertencimento formal ao Estado), aparece como requisito para a cidadania (como status que permite o acesso a direitos).

Na Europa continental desde os movimentos liberal-democráticos a titularidade e exercício da soberania se vincularam majoritariamente a um coletivo nacional constituído pelo povo do Estado. **Consideram-se, pois, cidadãos, no mais restrito sentido do termo, a um subconjunto dos membros do povo, os nacionais**, aos quais se imputa a soberania; os primeiros (os cidadãos), caracterizados pela sua capacidade de ser titulares e/ou exercer os direitos de participação nos que se estampa aquela; e os segundos (os nacionais), caracterizados por conformar o sujeito coletivo da soberania a partir de um pacto político e de certo acervo étnico-cultural mais ou menos intenso (CORRAL, 2006, p.6)<sup>44</sup>. (grifo nosso)

Para Corral (2006, p.79 a 84), essa nacionalização da cidadania, que a torna dependente do pertencimento à nação, apesar de sua força histórica, não é mais condizente com os Estado democráticos.

Como Habermas, Corral também destaca que, nos Estados ditos democráticos, o pertencimento implica não só em estar submetido ao Estado, como era no Estado moderno absolutista, mas também em poder participar das decisões políticas e jurídicas deste mesmo Estado. Essa participação se traduz na idéia de “povo como uma entidade que é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto do poder estatal”<sup>45</sup> (FREIJEDO, p.15 *in* CORRAL, 2006).

---

43“Cidadania ativa”, para Aláez Corral, é a cidadania estrita, ou seja, a cidadania enquanto direito de participação, e não enquanto vínculo a uma comunidade nacional. Vide: CORRAL, 2003, p.58.

44 Tradução retirada do artigo **Cidadania e nacionalidade: institutos jurídicos de Direito interno e de Direito internacional**, da autoria de Fredys Orlando Sorto.

45 Rousseau é o precursor desta idéia que é tida como fundamento da democracia: a soberania popular. Através do recurso da vontade geral e da defesa da liberdade enquanto valor fundamental e irrenunciável, Rousseau criou uma maneira de justificar a soberania do povo: “a liberdade consiste na obediência à lei que prescrevemos a nós

O que ocorre é que aqueles que não fazem parte do povo – que se traduz pela nação – isto é, os estrangeiros, estão meramente submetidos ao ordenamento jurídico, sem o direito de participar das decisões jurídicas e políticas. Isso, para Aláez Corral, produz uma ferida nos Estados que se pretendem democráticos.

Ora, se a democracia se legitima, fundamentalmente, na soberania do povo, o que justifica que, sem maiores explicações, se estabeleça diferenças entre nacionais e estrangeiros de forma a excluir estes do pertencimento ao “povo” e, conseqüentemente, do pertencimento democrático ao Estado? (FREIJEDO, p.16 *in* CORRAL, 2006). Acrescente-se que, em um Estado (constitucional) democrático, quem define aqueles que podem fazer parte do sujeito coletivo titular da cidadania, ou seja, da nação, é a Constituição. Os critérios utilizados para tal definição, portanto, devem ser igualmente democráticos. Em outras palavras, quando a Constituição afirma que a soberania reside na nação (como acontece na maioria dos Estados democráticos) e restringe a participação desta mesma nação a apenas algumas pessoas, esta restrição deve ser justificada não só por motivos históricos, mas com base em razões igualmente democráticas. Nas palavras de Francisco Freijedo, que escreve o prólogo do já citado livro de Aláez Corral:

Qualquer diferença em tal reconhecimento influi na consideração e qualidade da cidadania, e, conseqüentemente, um ordenamento jurídico deve justificá-la, isto é, fundamentá-la em razões democráticas e não de outro tipo. Dito de outra maneira, partindo da perspectiva do princípio democrático, qualquer instituição – nacionalidade, cidadania, *extranjeria* – que introduza diferenças entre as respostas as perguntas: quem pertence à Constituição? A quem pertence a Constituição? Devem estar sobre suspeita e necessitam de justificativa (FREIJEDO, p.16 *in* CORRAL, 2006).

Nesse sentido, de acordo com a tese desenvolvida por Aláez Corral, em Estados democráticos a pergunta fundamental não deveria ser: devemos estender os direitos de participação aos estrangeiros? Mas sim, por que não estender os direitos de participação aos estrangeiros? Dessa maneira, o autor busca atribuir um sentido democrático à cidadania e à nacionalidade fazendo com que a nacionalidade prescindia do pertencimento à nação enquanto comunidade de cultura. Em outras palavras, para além da vinculação histórica da cidadania à nacionalidade e desta ao pertencimento à nação, Corral mostra que, num Estado democrático, estes institutos devem aparecer com uma função diferente, inclusiva e compatível com os princípios democráticos:

---

mesmo” (ROUSSEAU, 1996, p.57). Nas democracias modernas, em geral representativas, esta liberdade que fundamenta a soberania popular é exercida por meio do instituto da representação.

Isso explica, por um lado, que a função da nacionalidade e da cidadania pode ser muito distinta daquela função política com a qual originalmente nasceram e que pode ser determinada por sua plena integração ao ordenamento jurídico. Mas, por outro lado, explica que, em um sentido estrito, um e outro instituto só adquirem sua autêntica funcionalidade jurídica a partir do nascimento do Estado constitucional moderno (CORRAL, 2006, p.12).

O referido autor considera que, nos Estados constitucionais democráticos, o pertencimento cultural a uma nação não faz mais sentido. Nestes, a nacionalidade assume um significado jurídico e a própria noção de soberania também. Em outras palavras, a existência do Estado-nação, no qual o pertencimento é, simultaneamente, jurídico e cultural, não mais condiz com a adoção da democracia como sistema político e até como modo de ser social. A nação é um conceito e um critério excludente. Em nome da nação o Estado inclui, mas também exclui, “desvincula, solta, desterra” (BUTLER e SPIVAK, 2009, 45). De forma que, a finalidade includente da cidadania se vê limitada pela função excludente da nacionalidade enquanto pertencimento à nação.

Ademais, nos Estados democráticos, é na Constituição que reside a soberania e, portanto, é ela que define quem pode fazer parte do povo. A pergunta fundamental que norteia as reflexões de Corral não é “quem pode fazer parte da nação?”, mas sim, “a quem pertence a Constituição?” (CORRAL, 2006, p.79).

Acredita que a relação de dependência entre cidadania e nacionalidade é o principal empecilho para a ampliação da cidadania para os imigrantes sem nacionalidade. O dinamismo da realidade, o aumento dos deslocamentos internacionais e as reivindicações de cidadania por parte de imigrantes residentes e sem nacionalidade, requerem formas de integração cidadã que independam da nacionalidade:

[...] as formas de participar da formação da vontade coletiva passam a ser, em um Estado social e democrático de direito, plurais e não se circunscrevem ao exercício dos tradicionais direitos de participação política, abarcam múltiplos direitos fundamentais de caráter civil, social e político, de forma que **o indivíduo já não se integra na comunidade política apenas como consequência de sua conversão em nacional**, mas desde sua posição de estrangeiro já desfruta de diversos canais de participação social e gradual de integração na comunidade de acolhida (CORRAL, 2006, p.6) (grifo nosso).

Para justificar e fundamentar a separação entre cidadania e nacionalidade, o autor “juridiciza” o conceito de nação, desloca a soberania da nação para a Constituição e atribui à

nacionalidade um significado funcional, adequado a um Estado e a um ordenamento democrático. A nacionalidade, então, doravante com um sentido estritamente jurídico, tem a função de delimitar o âmbito de aplicação das normas de determinado Estado. Ela deve servir apenas como critério para distinguir aqueles que pertencem de uma forma estável e permanente à Constituição daqueles que não pertencem, isto é, os estrangeiros (CORRAL, 2006, p.79 a 128). Sendo assim, pode-se concluir que o estrangeiro é aquele que “visita” o Estado. Os imigrantes, que residem de maneira permanente, não devem ser considerados estrangeiros. Ao contrário, eles devem poder se tornar nacionais independentemente de pertencerem ou não à nação – pertencer aqui tem um sentido cultural:

As Constituições que convertem em muito complexo e, inclusive, discricionário, o acesso à aquisição da nacionalidade, e esta é a única via de acesso às leis, estabelecem um sistema democrático deficiente, por mais que reconheçam grande parte dos direitos fundamentais a todos os seus residentes, com independência de sua nacionalidade (FREIJEDO, p.16. In: CORRAL, 2006).

Em resumo, Corral atribui um sentido jurídico funcional à nacionalidade e ao pertencimento ao Estado, entendido como pertencimento à Constituição, isto é, retira o foco do pertencimento à nação. Ao fim, divide a cidadania em diferentes graus que permite reconhecer, em diversos níveis, direitos políticos para os estrangeiros.

### 3.5.2.1 Superando o problema da ausência de cidadania para os imigrantes?

A grande virtude desta obra de Corral é conseguir justificar a separação da cidadania da nacionalidade de um ponto de vista jurídico. Ou seja, mostra que é possível que a Constituição prescreva uma nacionalidade menos excludente e, conseqüentemente, uma cidadania mais inclusiva para os estrangeiros e mais compatível com um Estado democrático. Em outras palavras, Aláez Corral “coloca o dedo na ferida” do problema da ausência de cidadania para os imigrantes e conclui que a única maneira de separar a cidadania da nacionalidade é acabando com a necessidade do pertencimento cultural à nação.

Ao afirmar que a nacionalidade tem por função apenas delimitar o âmbito de aplicação das normas de determinado Estado, Corral retira da nacionalidade a função de inserir um indivíduo dentro de uma “comunidade imaginada”, para usar as palavras de Benedict Anderson (2008, p. 35 a 71), e a torna menos excludente para os estrangeiros.

Partilhamos da opinião de Aláez Corral segundo a qual se deve buscar a ampliação dos direitos políticos para os imigrantes residentes, de forma que estes possam fazer jus a uma cidadania completa e participar plenamente do Estado em que residem (CORRAL, 2006, p12). No entanto, em que pese este autor ter desenvolvido uma excelente solução para o problema da ausência de cidadania para os imigrantes e, sobretudo, para o problema de como repensar o pertencimento ao Estado e torná-lo mais democrático, na realidade dos fatos, e de acordo com alguns autores, a exemplo de Benedict Anderson (2008) e Judith Butler (2009) parece que ainda não chegamos ao ponto de tornar esta solução verificável.

Observa Benedict Anderson (2008, p.39) que a nação e a nacionalidade continuam sendo as principais estruturas de referência dos Estados modernos. Veremos no capítulo seguinte que, em muitos países, o pertencimento cultural à nação ainda importa bastante e continua sendo uma das principais causas de exclusão dos estrangeiros. É o caso da França, onde falta legitimidade social para aceitação de estrangeiros que não “parecem” franceses e até mesmo para aceitação de franceses que não parecem franceses.

Nesse sentido, alguns autores – a exemplo de Judith Butler e Dominique Schnaper – ao contrário de Aláez Corral, acreditam que a exigência do pertencimento à nação é ainda bastante presente nos Estados democráticos e, por isso, há sim que se pensá-lo. Ainda é a exclusão do pertencimento à nação que implica na restrição do acesso à nacionalidade a parte dos imigrantes residentes. A questão da língua nacional é um bom exemplo. Pertencer a uma nação supõe falar a sua língua predominante. É possível ter acesso à nacionalidade sem falar a língua oficial do Estado no qual o indivíduo se encontra, ainda que seja um residente permanente?

Estes questionamentos de ordem mais cultural, sociológica e filosófica são contemplados por Judith Butler, não da forma de respostas, mas na forma de perguntas que levam a reflexões. Como destaca o próprio Freijedo (p.14 *in* CORRAL, 2006), por vezes, a melhor forma de resolver um problema é fazendo as perguntas certas. É a isso que Butler se propõe.

### **3.5.3 Judith Butler, o diálogo com Arendt e o problema do pertencimento a nação**

Judith Butler, em livro intitulado “¿*Quién le canta ao Estado-Nación?*”, no qual dialoga com Gayatri Spivak, parte do momento atual de crise do Estado-nação para refletir sobre as possibilidades de um pertencimento ao Estado cujas bases não sejam nacionais. Para tal, toma como referência os questionamentos de Hannah Arendt acerca do problema da

exclusão dos não nacionais do pertencimento ao Estado e transporta essas reflexões, com as devidas adequações, para os dias de hoje. Adota como mote para teorização do pertencimento um protesto realizado por imigrantes na Califórnia, no ano 2006, no qual o hino estadunidense foi cantado em espanhol.

Como já matizado ao longo desta dissertação, a privação do pertencimento ao Estado-nação, por volta da metade do século XX, culminou no episódio dos apátridas. Como lembra Hannah Arendt, no tempo dos regimes totalitários, a expulsão do Estado implicava não só na perda de direitos, mas na perda do próprio direito a ter direitos que gerava a mais completa e absoluta destituição do “*humano*” enquanto tal:

A calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade [...] mas do fato de não pertencerem a qualquer comunidade. Sua situação angustiante não resulta do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis para eles (ARENDDT, 2009, p.329).

Arendt conclui que a cidadania depende do pertencimento ao Estado. Como, então, estender a cidadania para os imigrantes estrangeiros se considerarmos que o pertencimento ao Estado se dá pela via da nação?

Notavelmente aristotélica, Hannah Arendt (2009, p. 300-336) não abre mão do pertencimento. Ao contrário, ela sustenta a sua ideia inicial de que apenas o Estado é capaz de garantir o “direito a ter direitos”. Para a filósofa alemã, as pessoas necessitam de duas coisas para sobreviver em sua humanidade: o direito a um lugar e o direito a ter direitos. Como lembra Butler, não é de se estranhar que Arendt queira sustentar a noção de pertencimento: “Estamos em 1951. [Arendt] foi deportada duas vezes, da Alemanha para Paris, e se encontra em Nova York. Chegou a um lugar e tem um trabalho. Mas sabe, por suposto, que há milhões que não conseguiram visto [...]” (BUTLER e SPIVAK, 2009, p.77).

Ao passo que não abre mão do direito ao pertencimento, como já dito, Arendt faz uma crítica profunda ao nacionalismo. Acredita que o Estado, enquanto Estado-nação, se fundamenta na exclusão dos estrangeiros e minorias nacionais (ARENDDT, 2009, p. 300-336). Entretanto, como lembra Butler (2009, p.78), pensar um Estado-nação sem nacionalismo seria pensar um Estado-nação que teria que anular-se enquanto tal.

Para Arendt, a solução para o problema da ausência de cidadania para os não nacionais seria pensar um modo de pertencimento cujas bases não fossem nacionalistas, isto é, um pertencimento a uma comunidade “rigorosamente não nacionalista” (BUTLER e SPIVAK,

2009, p.78). Que pertencimento seria este? A resposta dada por Butler ao questionamento principal de Arendt é: não sei. Há que se considerar que as propostas de Aláez Corral dão uma resposta a este questionamento. Talvez não a melhor delas, porque desconsidera o apego que algumas sociedades possuem com a idéia construída de nação, mas, ainda assim, apontam para um caminho: a priorização da função jurídica da nacionalidade.

Já Butler, ainda que não consiga definir o que seria um pertencimento não nacional, acredita que a única forma de pensar um novo tipo de pertencimento é abrindo mão do léxico com o qual estamos habituados a abordar este problema e partindo de outro vocabulário, ou até criá-lo, se preciso. Isto é, ainda que seja necessário descrever a privação de direitos advinda do pertencimento excludente, se os marcos conceituais utilizados para tal forem sempre os mesmos como “soberania” e “vida nua”<sup>46</sup>, acaba-se por ficar privado da linguagem necessária para compreender outras redes de poder e outras formas de distribuí-lo.

Nesse sentido, Butler (2009, p. 45-46) começa por contestar a noção de que um indivíduo que não pertence a nenhum Estado se encontra numa posição de completa ausência de poder. Ao contrário, para esta autora, a expulsão do Estado que gera o não pertencimento é, antes de tudo, um exercício de poder. O “estar fora da legalidade”, descrito por Arendt nas *Origens do Totalitarismo*, supõe, dentre outras coisas, a imposição de barreiras, a delimitação de fronteiras, a construção de prisões etc. O estado de “*desposesión*” em que uma pessoa se encontra quando foi expulsa do Estado não implica em estar fora da política ou do campo do político. É exatamente o contrário: o poder estatal se estende para além das fronteiras do Estado e é essa extrapolação que gera a “privação da legalidade”.

Em um segundo momento, Butler se opõe claramente ao conceito de *vida nua*, utilizado por Agamben (2002) para descrever aqueles que estão fora da proteção legal de um Estado. Acredita que estas vidas, na verdade, estão saturadas de poder. É o poder que faz com que alguém se torne um apátrida e, conseqüentemente, que não haja leis que se aplique a ele (BUTLER e SPIVAK, 2009, p. 45 e 46).

Por fim, esta autora se questiona a respeito da definição de imigração internacional como um deslocamento de um Estado a outro (BUTLER e SPIVAK, 2009, p.46). Se o Estado é uma estrutura legal e jurídica que dá proteção aos seus cidadãos, quando se chega um Estado na condição de não estar incluído no conjunto de direitos e obrigações jurídicas que definem a cidadania, pode-se ainda assim dizer que se chegou a um Estado?

---

46 Conceito utilizado por Agamben no livro *Homo Sacer* para descrever aqueles que não se submetem a proteção legal de Estado algum, ou seja, os apátridas. Vide: AGAMBEN, 2002.

Podia parecer que cruzamos uma fronteira e chegamos a outro Estado, mas aqui é onde não sabemos se o Estado em que chegamos se define pelo seu poder jurídico-militar e pelos modos estipulados de pertencimento nacional sob a rubrica da cidadania, ou por certo conjunto de medidas que caracterizam o modo de exclusão como tal. E ainda que necessariamente cheguemos a algum lugar (podemos ver que estamos em certo tipo de viagem distópica), não se trata de outro Estado-nação, de outro modo de inclusão; podia ser Guantánamo, aonde não há Estado (BUTLER e SPIVAK, 2009, p.47).

Percebe-se então que, para muitos imigrantes, o Estado pode aparecer como a negação dele mesmo. O Estado que nega o pertencimento e, conseqüentemente, o Estado que não protege. Butler vai ainda mais além e questiona a própria estabilidade do lugar de partida e do lugar de chegada. Acredita que esse trajeto narrativo não dá conta da complexidade dos deslocamentos atuais:

A idéia de cruzar um território delimitado a outro requer uma linha narrativa em que a chegada segue a partida e aonde os temas dominantes são a assimilação e a estranheza. Certamente, muitas análises da literatura comparada dependeram da legibilidade desta transição e da estabilidade destes territórios que constituem o “antes” e o “agora” tanto como o “lá” como o “cá” de uma trama, uma topologia e um desenvolvimento narrativo. Mas creio que tanto a espacialidade como a localização têm que ser reconceitualizadas quando consideramos a saída de dentro, a *desposesión* que tem como condição a inamovibilidade (BUTLER e SPIVAK, 2009, p.54).

Para Butler, o arcabouço teórico criado por Arendt e a interpretação que Giorgio Agamben faz desta autora não são suficientes para apreender a complexidade dos recentes fenômenos ligados à imigração internacional. Nem Arendt nem Agamben poderiam ser utilizados para entender o já mencionado episódio do hino. É exatamente teorizando sobre o ato de cantar o hino nacional estadunidense em espanhol, usando termos chaves como “performance”, “pertencimento” e “linguagem”, que Butler incita a criação de um novo modelo para repensar o pertencimento ao Estado.

Como já aludido no início deste tópico, trata-se de um episódio acontecido na primavera de 2006, nas ruas de Los Angeles, na Califórnia. Imigrantes residentes ilegais fizeram uma marcha na qual foi cantado o hino nacional estadunidense em espanhol.

O episódio introduz o problema da pluralidade da nação (a nação que é, em sua essência, culturalmente homogênea). Há um “nós” que canta e que se afirma em espanhol reivindicando um modo de pertencimento à nação. Não se trata, porém, de um simples pedido de inclusão em uma ideia já existente de nação. Ao contrário, há um problema mais sério que

subjaz essa demanda por pertencimento: o problema da igualdade, sem a qual é impossível pronunciar o “nós” que compõe a nação (BUTLER e SPIVAK, 2009, p.85).

Em dado momento, Bush responde ao ato dizendo que o hino nacional só se canta em inglês, donde sobressai o requisito monolinguístico da nação. Este seria, segundo Butler (2009, p.86), o momento que em a maioria nacional define os critérios da nação a partir de seus próprios termos, afirmando e reforçando as normas de exclusão:

Se, como George W. Bush disse em certa ocasião, o hino nacional só se canta em inglês, então a nação está claramente restrita a uma maioria lingüística, e a linguagem se torna um critério de controle daqueles que pertencem e daqueles que não pertencem à nação.

No exercício de cantar o hino, os imigrantes ilegais estão reivindicando o pertencimento ao Estado pela via da nação. Parecem acreditar que é importante pertencer a esta comunidade cultural. Não é só um pedido de acesso à nacionalidade. Dito hino é cantado na rua, um lugar onde os imigrantes residentes ilegais estão proibidos de se reunir. O direito à reunião é exatamente um dos direitos que diz respeito apenas aos cidadãos. Contudo, ainda assim, estas pessoas estão se reunindo na rua e cantando o hino em espanhol. Em outras palavras, a rua está sendo palco de uma liberdade de reunião que está sendo exercida justamente no momento e no lugar em que ela é explicitamente proibida pela lei. Para Butler, isso gera uma “contradição performativa”: “um tipo performativo de política em que o ilegal é exatamente a reivindicação de tornar-se um legal – uma reivindicação que não obstante se realiza desafiando a mesma lei a qual se exige reconhecimento” (BUTLER e SPIVAK, 2009, p.87).

É uma contradição porque estava sendo exercido um direito que, todavia, não existia, e é performativo porque esse exercício estava sendo feito mediante enunciados, ou seja, atos de fala. Os imigrantes que participaram deste protesto estavam exercendo direitos, mas não quer dizer que eles tivessem tais direitos. Ao contrário, estavam, através do exercício de um direito que não tinham, reivindicando o próprio “*direito a ter direitos*”. Ou seja, começaram por se apropriar daquilo que pediam, tornando pública uma liberdade que, todavia, não estava ali (BUTLER e SPIVAK, 2009, p.88) <sup>47</sup>.

Enquanto se cantava o hino, a nação se reproduzia em termos retóricos não autorizados. Esta forma não autorizada de reprodução da nação se trataria simplesmente de

---

<sup>47</sup> Butler (2009, p.88) faz aqui alusão ao conceito de Arendt (2010, p. 219-226) de liberdade, segundo o qual a liberdade não é algo que se possui, mas uma ação.

uma nova expressão do nacionalismo ou de uma verdadeira fratura da nação? Coloca o pluralismo como uma necessidade ou trata-se de admitir um pouquinho de pluralismo para incluir a umas tantas pessoas e depois restabelecer a homogeneidade? (BUTLER e SPIVAK, 2009, p.86).

Para essas perguntas não há uma resposta clara, posto que o ato em si soa contraditório. Porém, na visão de Butler, são exatamente essas contradições que, quando tornadas publicas, nos é permitido reelaborar a linguagem dominante e repensar as formas de distribuição de poder. Elas são necessárias caso pretenda-se promover mudanças radicais em uma sociedade. Repensar o pertencimento ao Estado de forma a torná-lo não nacionalista é considerado uma mudança radical, e é nesse sentido que Butler, ainda que não esteja segura de quais serão os efeitos concretos de ditos atos, se posiciona favoravelmente às reivindicações políticas que se fundamentam em contradições performativas:

Mas confesso que gostei do que escutei na rua. Soava bem, era uma linda canção. Creio que nos deixa com uma pergunta acerca da relação entre linguagem, performatividade e política. Uma vez que deixamos de lado o ponto de vista que afirma que nenhuma posição política pode basear-se em uma contradição performativa, e admitimos a função performativa como uma declaração e um ato cujos efeitos se despregam no tempo, então podemos considerar a tese oposta, isto é, que não pode haver uma política de mudança radical sem contradição performativa [...] (BUTLER e SPIVAK, 2009, 89).

A teorização deste ato feita por Butler permite vislumbrar algumas dificuldades e contradições advindas da tentativa de pensar um pertencimento não nacional.

## 4 CIDADANIA E IMIGRAÇÃO NO BRASIL

O horizonte a ser buscado é o da cidadania universal dos imigrantes, que não pode diferir daquela de que é portador o cidadão nacional, configurada no conjunto de direitos inalienáveis, intrínsecos ao ser humano, cujo respeito e proteção não podem divergir por que a pessoa nasceu aqui ou ali, ou porque é portadora desta ou daquela nacionalidade.  
(Rosita Milesi)

### 4.1 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL: BREVES MENÇÕES

São comuns as alusões feitas à receptividade que o Brasil, historicamente, sempre teve com os imigrantes. O perfil da população brasileira, composta por diversas misturas e nacionalidades, pode levar a crer que não faz parte da história do Brasil as restrições e recusas à entrada de imigrantes em seu território (WALDMAN, 2010, p.2). Ao pensar, por exemplo, na imigração de europeus no final do século XIX, percebe-se que os estrangeiros europeus foram muitos bem recebidos no Brasil. Naquele momento, com o fim da escravidão e a busca por mão de obra assalariada, a imigração, sobretudo a europeia, era muito bem vinda. No entanto, não é isso que traduz o essencial da realidade das políticas migratórias levadas a cabo pelo Estado brasileiro ao longo dos últimos anos. Nesse sentido, alguns episódios merecem destaque.

Com a chegada de Vargas ao poder, na década de 30, a política migratória, antes gerida pelos Estados, sofre os efeitos da centralização que caracterizou esse governo. Já em 1930, várias medidas são adotadas pelo governo brasileiro visando restringir a entrada de imigrantes em território nacional (SERRA TRUZZI, 2003, p.238). O Decreto 19482 deste mesmo ano coloca a imigração como a causa maior do desemprego nacional: “uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso útil de quaisquer capacidades, mas frequentemente contribuem para o aumento da desordem econômica e da insegurança social”.

O referido Decreto autorizava o Estado a interferir na política migratória para “proteger” o trabalhador nacional. Com esse intuito, duas medidas foram adotadas pelo decreto: restringir a entrada de estrangeiros de terceira classe; e obrigar as empresas a provar que, dentre seus empregados, pelo menos 2/3 era composto de brasileiros natos.

Com a Constituinte de 34, consolida-se o perfil centralizador e extremamente conservador das políticas migratórias. A Constituição de 1934 institui o sistema de cotas para

a imigração. Esse sistema limitava “a corrente imigratória de cada país em no máximo dois por cento sobre o número total de respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinqüenta anos” (SERRA TRUZZI, 2003, p.244). Além disso, proibia a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território nacional (MILESI, 2007, p.2).

Já em 1937, no início do Estado Novo, uma circular secreta é publicada pelo Itamarati, proibindo a entrada no Brasil de pessoas de origem semítica (SERRA TRUZZI, 2003, p.250).

Percebe-se, portanto, que ao longo da década de 30, duas ordens de argumento regeram as políticas migratórias no país. A primeira delas, a proteção do trabalhador nacional face ao imigrante estrangeiro; a segunda, a restrição de pessoas consideradas “nocivas ao interesse nacional” (SERRA TRUZZI, 2003, p.254). Era o caso dos judeus, frequentemente associados ao comunismo. Há também outro elemento que, em certa medida, influenciou o direcionamento das políticas migratórias brasileiras: o caráter étnico cultural da população. Nesse sentido, tentou-se barrar a entrada no Brasil dos imigrantes consideradas pouco assimiláveis, como era o caso dos japoneses (SERRA TRUZZI, 2003, p.255).

#### 4.2 ESTRANGEIROS NO BRASIL E LEGISLAÇÃO: REFERÊNCIAS HISTÓRICAS E OBSERVAÇÕES SOBRE O MOMENTO ATUAL

Com a aprovação da primeira Constituição do Brasil República, foi concedida a nacionalidade a todos os estrangeiros que se encontrassem no Brasil antes do dia 15 de novembro de 1889<sup>48</sup>. Esta mesma Constituição, no entanto, ao passo que facilitou o acesso à nacionalidade brasileira em determinado momento histórico, dispensava aos estrangeiros um tratamento bastante rígido. Estes não gozavam de direitos civis em solo pátrio (GUMIERI VALÉRIO, p.185).

A Constituição de 1937, por sua vez, estabelece a garantia da aquisição involuntária da nacionalidade para os filhos de brasileiros a serviço do Brasil e voluntária para os filhos de brasileiros que não estivessem a serviço do Estado<sup>49</sup>. Por outro lado, a referida Constituição, que foi aprovada no âmbito da ditadura de Getúlio Vargas e se insere em um contexto maior de início da 2ª Guerra, torna a situação do estrangeiro mais delicada e complicada. Com a

---

48 “Serão cidadãos brasileiros os estrangeiros que, achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro de seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem”. Art. 69, §4 da CF de 1891.

49 Vide artigo 115 da CF de 1937.

edição do Decreto-Lei 406, em quatro de maio de 1938, todos os estrangeiros ficaram proibidos de exercer qualquer tipo de atividade política no Brasil (MILESI, 2007, 2).

A Constituição de 1946, agravando ainda mais a situação dos estrangeiros, traz a exigência de idoneidade moral e sanidade física para todos os estrangeiros que desejassem se naturalizar<sup>50</sup>. Por outro lado, os portugueses tinham um acesso facilitado à nacionalidade. Destes, era exigida apenas a residência ininterrupta durante um ano no Brasil.

A Constituição de 1967, elaborada durante o regime de exceção da ditadura militar, coloca a questão dos estrangeiros como um assunto de segurança nacional. Com efeito, era o discurso nacionalista e da segurança nacional que davam o tom da política destinada aos estrangeiros pelo Estado brasileiro nesse período da história. Em que pese a centralidade assumida pelo discurso dos direitos humanos em âmbito internacional no pós-guerra, os princípios dos direitos humanos, tais como a universalidade da dignidade humana, não exerceram nenhuma influência no tratamento legislativo destinado aos estrangeiros nesta época (WALDMAN, 2010, p.3; MILESI, 2007, p.3; SILVA, 2003, p.297).

É neste espírito que, em 1969 e em pleno regime militar é estabelecido no Brasil o primeiro Estatuto do Estrangeiro, editou-se o Decreto-Lei 941/69, cuja competência para sua feitura foi estabelecida pelo AI-12 e AI-5. Já em 1980, foi aprovada a Lei 6815, conhecida como o *Estatuto do Estrangeiro*, até hoje em vigor. É, portanto, o Estatuto do Estrangeiro, elaborado em uma época de restrições democráticas, que até hoje rege as condições de entrada e permanência dos estrangeiros no Brasil<sup>51</sup>.

Não são poucas as críticas tecidas ao mencionado Estatuto. A mais importante delas concerne ao fato de que ele se encontra em franco “desacordo com os princípios de proteção aos direitos humanos presentes na atual Constituição Brasileira, que trata os estrangeiros como sujeitos de direitos” (WALDMAN, 2010, p.3).

A Carta Maior coloca a cidadania e a dignidade humana como fundamentos do Estado democrático de Direito e reconhece os direitos humanos como princípio que deverá reger o Brasil em suas relações internacionais. O Estatuto do Estrangeiro, por sua vez, elenca

---

50 “Adotam-se os elementos referidos no artigo 69 da CF de 1891, além de exigir-se idoneidade moral e sanidade física aos estrangeiros que desejam naturalizar-se. Aos portugueses, apenas exige-se a residência no país por um ano ininterrupto”. Art. 129 da CF de 1946.

51 No direito brasileiro, a situação do estrangeiro é regida pela Constituição, com reserva à lei ordinária. A lei ordinária que prevê as possibilidades de ingresso e permanência do estrangeiro em território brasileiro é o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.964/81, regulamentada pelo Decreto nº 86.715/81) (WALDMAN, 2010, p.3).

como prioridade a defesa do trabalhador nacional e a segurança nacional<sup>52</sup>. Estes documentos, como se vê, estão em claro desequilíbrio (SILVA, 2003. P.297).

Reflexo desta legislação que trata o estrangeiro como um problema de segurança nacional é o discurso predominante na sociedade brasileira sobre a imigração. Comumente os imigrantes são vistos como ameaças à ordem estabelecida e como pessoas que vão “roubar” o emprego dos nacionais (SILVA, 2003, p.297). Nas palavras de Tatiana Waldman (2010, p.3):

O imigrante é comumente visto com desconfiança pelos membros da sociedade receptora, principalmente quando sua presença não está autorizada e quando existe a percepção de que poderá competir com os cidadãos locais pelos bens, serviços públicos e postos de trabalho.

Vistos como ameaças, muitos imigrantes não têm reconhecidos os seus direitos civis, sociais e políticos, muito embora contribuam de diversas maneiras para os campos econômicos, sociais e culturais do país. Essa situação é chamada por Sydnei da Silva de “cidadania tutelada”, isto é, uma cidadania cujo exercício é limitado pelo próprio Estado (WALDMAN, 2010; SILVA, 2003, p. 298 e 299).

Por tudo que foi afirmado, fica patente a necessidade de elaboração de uma nova lei de estrangeiros que substitua o discurso da segurança nacional pelo discurso dos direitos humanos<sup>53</sup>.

Por outro lado, algumas medidas foram tomadas pelo governo brasileiro nos últimos anos que vão em direção contrária à das referidas políticas e legislações. Nesse sentido, a *Lei de Anistia de Estrangeiros* (Lei nº 11.961/2009, regulamentada pelo Decreto nº 6.893/2009), na opinião de Tatiana Waldman, beneficiou uma quantidade considerável de imigrantes<sup>54</sup>. Com base nessa lei, os estrangeiros em situação irregular no Brasil tiveram a oportunidade de regular em definitivo a sua situação<sup>55</sup>.

Neste mesmo sentido, foi recentemente aprovado o *Acordo de Livre Residência MERCOSUL* (Decreto nº 6.975/2009) e *MERCOSUL, Chile e Bolívia* (Decreto nº

---

52 Vide arts. 1 e 4 da CF; art. 2 do Estatuto do Estrangeiro.

53 Cabe observar que, em 2007, a Pastoral dos Migrantes lançou, no contexto do Grito dos Excluídos, em SP, uma campanha nacional pela elaboração de uma nova lei de estrangeiros no Brasil, a qual deverá se adequar aos princípios de direitos humanos (SYDNEI, 2003, p.295 e 296); Atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº5.655/09. Se aprovado, passará a reger a situação dos estrangeiros no Brasil.

54 Cabe lembrar que outras anistias já foram assinadas pelo governo brasileiro (em 1981, 1988 e 1988). Estas, porém, na opinião de Sydnei da Silva, não obtiveram muito êxito. O custo para o recadastramento da regularização era muito alto e a burocracia excessiva fez com que muitos imigrantes desistissem de regularizar a situação (SILVA, 2003, p. 298).

55 Vide, a esse respeito, as seguintes informações: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-sanciona-lei-que-anistia-estrangeiros-em-situacao-ilegal,396948,0.htm>>.

6.975/2009). O acordo permite a todos os nacionais do MERCOSUL e países associados requerer residência em qualquer país signatário do acordo, independente de estarem em situação migratória regular ou irregular.

#### 4.3 IMIGRANTES BOLIVIANOS<sup>56</sup>

A imigração boliviana em São Paulo é emblemática. Configura-se como um fluxo já consolidado, pois se processa há aproximadamente seis décadas e conforma o grupo mais numeroso de imigrantes recentes – isto é, da década de 50 para os dias de hoje – na capital paulista. Com um perfil nitidamente laboral, os imigrantes bolivianos comumente se inserem no ramo das indústrias têxteis. O trabalho nas confecções de costura é marcado pelo intenso ritmo, pela insalubridade e pela baixa remuneração. Entre os imigrantes bolivianos, muitos ainda se encontram na condição de “indocumentados” (WALDMAN, 2010, p.4; CYMBALISTA e XAVIER, 2007, p. 12124).

Uma das causas desse alto índice de pessoas em situação irregular – além da falta de informação – é a morosidade na expedição de documentos por parte da Polícia Federal. Observa Sydnei da Silva (2003, p.298) que, “no Brasil a questão dos estrangeiros parece ser mesmo assunto de polícia, uma vez que o órgão encarregado de encaminhar a documentação é a própria Polícia Federal, fato que gera um certo constrangimento no estrangeiro solicitante”. Outro problema relacionado à regularização de documentos junto à Polícia Federal é o alto nível de burocracia que dissemina a “cultura dos despachantes”. É comum que na Polícia Federal sejam privilegiados os despachantes enquanto os imigrantes podem passar horas na fila<sup>57</sup>.

Para os imigrantes não regularizados, o acesso à cidadania fica bastante dificultado. Mais uma vez, para dizer com Sydnei da Silva:

É a partir deste contexto de cerceamento de direito que a problemática dos imigrantes indocumentados no Brasil se apresenta como uma questão de direitos humanos. Isso porque o anacronismo jurídico que rege a situação dos mesmos, no país, nega-lhes qualquer possibilidade de exercício da cidadania, pois legalmente, são penalizados pelo “crime” de migrar e trabalhar clandestinamente (SILVA, 2003, p.299).

---

56 Muitas informações a respeito dos problemas enfrentados por imigrantes bolivianos em São Paulo advieram das visitas realizadas à Pastoral do Migrante, ao Centro de Acolhimento do Migrante (CAMI) e ao Centro de Estudos Migratórios (CEM), todos em São Paulo.

57 Formação obtida durante a visita realizada ao CAMI (Centro de acolhimento do migrante), em São Paulo, em março de 2011.

Importa notar que, muito embora as bolivianas e bolivianos já façam parte da paisagem urbana da capital paulista, continuam sendo vistos pela população brasileira como pessoas provenientes da imigração e, conseqüentemente, como um ônus a ser suportado pelo Estado brasileiro. Como visto, este imaginário é fruto das próprias políticas de imigração adotadas pelo Brasil, bem como pelo teor repressivo de algumas legislações, como é o caso do Estatuto do Estrangeiro, e da ausência de discussões a respeito das causas estruturais dos fluxos migratórios e suas conseqüências para o cenário brasileiro.

Em conversa informal durante visita realizada à Pastoral do Migrante em São Paulo, Sônia, responsável pela Pastoral, faz algumas observações importantes acerca do discurso negativo construído sobre a imigração. Uma delas concerne à ênfase dada pela mídia ao “lado ruim” da imigração. A tal ponto, que algumas crianças bolivianas chegam a sofrer *bullying* nas escolas: são tratadas como “filhos de escravos bolivianos”.

É a própria mídia que acentua a visibilidade dos “trabalhos escravos” realizados pelos bolivianos em oficinas de costura. Sônia ressaltou que, ainda que essas informações tenham lastro na realidade, pois é bem verdade que o problema do ritmo de trabalho intenso entre os bolivianos persista, também existe outro lado. A riqueza cultural das festas realizadas, por exemplo, não costuma ser transmitida pela mídia. Desta maneira, constrói-se uma imagem negativa da imigração boliviana, que contribui para a disseminação e a manutenção de estereótipos que dificultam a aceitação pela sociedade e o próprio acesso à cidadania.

Sydney da Silva lembra que a construção do discurso da imigração como um problema social tem relação com o fato dos imigrantes serem vistos pela sociedade como simples sujeitos econômicos, e não como sujeitos políticos e sociais, produtores de bens culturais e simbólicos. Isso faz com que eles (os imigrantes) se tornem a causa e a resposta para todos os problemas sociais, como o problema do desemprego, da ausência de educação, da violência, da precarização da cidade etc. Como afirmado no início desta dissertação através das palavras de Abdelmalek Sayad (1998), o discurso sobre a imigração, ao invés de tomar como referência o imigrante, se constrói a partir da percepção e das representações que as sociedades de acolhida têm dos imigrantes.

#### 4.4 IMIGRANTES E CIDADANIA NO BRASIL: DIMENSÃO CIVIL, SOCIAL E POLÍTICA

Como bem observa Dominique Schnapper (2000, p.151), na maioria dos Estados contemporâneos, aos estrangeiros regularizados são reconhecidos os mesmos direitos civis,

econômicos e sociais que aos nacionais. É o caso do Brasil. De acordo com a Constituição Federal, aos estrangeiros residentes no Brasil são garantidos o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança<sup>58</sup>. Já com relação à dimensão social da cidadania, alguns direitos são reconhecidos como universais. É o caso do direito à saúde. A Carta Maior prevê, categoricamente, que a saúde é direito de todos e dever do Estado<sup>59</sup>.

Com o recente acordo firmado em 2009, denominado *Acordo de Livre Residência MERCOSUL* (Decreto n° 6.964/2009) e *MERCOSUL, Chile e Bolívia* (Decreto n° 6.975/2009), os imigrantes latino-americanos passaram a contar com a mais um instrumento de proteção aos seus direitos civis e sociais<sup>60</sup>.

Com base neste acordo, é garantido a todos os nacionais do MERCOSUL e países associados o direito de regularizar a residência em qualquer Estado parte do acordo. Os estrangeiros regularizados gozarão dos mesmos direitos civis, sociais e culturais dos nacionais<sup>61</sup>. Fica, portanto, claro, que do ponto de vista da legislação nacional, os estrangeiros residentes de forma regular no território brasileiro devem ter o acesso garantido às dimensões civil e social da cidadania.

Ainda que não se possa de dizer que o acesso efetivo dos estrangeiros aos direitos civis e sociais se encontre em um nível satisfatório – na realidade, inúmeros problemas são identificados nesse processo: a situação de vulnerabilidade em que se encontram e muitas vezes os privam do acesso a informação, as barreiras relativas à cultura e à língua etc.<sup>62</sup> – conclui-se, ao menos, que esses direitos podem ser cobrados com base nas previsões do direito positivo. Bastante diferente é a situação naquilo que concerne à cidadania política dos imigrantes.

No Brasil, a dimensão política da cidadania ainda depende da nacionalidade. Em outras palavras, só podem ter direitos políticos os cidadãos nacionais. E ao considerar que a cidadania não pode existir sem a sua dimensão política, os imigrantes, cuja residência foi regularizada no Brasil, não podem nem mesmo ser considerados cidadãos brasileiros. Como nota Sydney da Silva (2003, p. 289-303), isso cria uma situação, no mínimo, conflitante. Ao passo que os imigrantes trabalham, contribuem para a econômica e para o enriquecimento

---

58 Vide artigo 5° da CF.

59 Vide artigo 196 da CF.

60 Inicialmente, o acordo era válido apenas para os países do MERCOSUL e os países associados. No entanto, recentemente o Ministério da Justiça confirmou a adesão do Peru e do Equador ao referido acordo. Informação disponível em: <<http://www.cdhic.org.br/v01/?p=487>> .

61 Vide artigo 11 do Acordo de Livre Residência MERCOSUL

62 Vide, nesse sentido: WALDMAN, 2010.

cultural e fazem parte de forma permanente do Estado brasileiro, não podem ser considerados cidadãos.

Assim, reitere-se, no Brasil, à exceção dos portugueses que podem ser equiparados aos nacionais, a cidadania política é um derivado da nacionalidade. O principal drama dessa dependência entre cidadania política e nacionalidade é que os imigrantes regularizados acabam vivendo permanentemente em um Estado no qual os seus interesses não podem ser representados. Em outras palavras, mesmo que consigam regularizar a sua situação, os imigrantes continuam sem pertencer ao Estado – considerando que o pertencimento se dá pela via da nacionalidade. E exatamente por não pertencerem ao Estado, não possuem direitos políticos. É nesse sentido que, como mencionado no início da dissertação, Sayad acredita que as migrações internacionais se colocam como um atentado à ordem nacional, porque elas implicam na presença de indivíduos não nacionais em Estados que são regidos por uma ordem eminentemente nacional (SAYAD, 1998, p.274).

É interessante ressaltar que, na América do Sul, todos os países com exceção do Brasil, já reconhecem direitos políticos em algum nível para estrangeiros com visto de residência permanente<sup>63</sup>. Outros Estados também são testemunhas da possibilidade de separação entre cidadania política e nacionalidade. É o caso de vários países do norte europeu, a exemplo da Suécia, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Bélgica. Nestes Estados, os estrangeiros residentes podem exercer, em alguns níveis, os direitos políticos de cidadania. Ademais, os direitos políticos locais também são reconhecidos para um europeu que viva em algum país da Europa que não aquele da sua nacionalidade de origem (WENDEM, 2010, p.135).

Pode-se falar, portanto, em uma tendência de separação da cidadania política da nacionalidade. No entanto, importa notar que continua havendo uma hierarquização de tratamento entre aqueles que pertencem ao Estado enquanto nacionais e os estrangeiros que tem alguns direitos políticos reconhecidos. Ou seja, a despeito de todas as mudanças em curso, a nação e a nacionalidade continuam sendo importantes estruturas de referência (ANDERSON, 2008, p.39). Como observa Catherine de Wenden:

[...] os direitos políticos e as formas de incorporação política dos estrangeiros parecem uma série de círculos concêntricos, colocando no centro os cidadãos nacionais com todos os direitos políticos e na periferia os *sans-papiers* e os necessitados de asilo, privados de toda forma de expressão,

---

63 Vide, a esse respeito, a publicação feita pelo Centro de Apoio ao Migrante, em 13 de setembro de 2010: <<http://www.gopetition.com/petition/39056.html>>

à exceção das greves de fome e das manifestações de rua (WENDEN, 2010, p.136).

Nesse sentido, se a efetivação, em certos níveis, da separação entre nacionalidade e cidadania traz consigo certo otimismo em relação às possibilidades de atribuir a cidadania aos imigrantes, alguns fatores também apontam no sentido contrário. A França, por exemplo, a despeito da quantidade considerável de imigrantes vivendo em seu território, ainda não reconhece direitos políticos para os estrangeiros, salvo se eles forem europeus. Dessa forma, a noção de comunidade europeia funciona para incluir alguns, mas, ao mesmo tempo, legitima a exclusão de outros, que acabam por ser cada vez mais tratados como “os outros” (WENDEN, 2010, p.136 e 137).

#### 4.5 O PERTENCIMENTO CULTURAL À “NAÇÃO” BRASILEIRA<sup>64</sup>

Outra importante questão que se trabalhou durante esta dissertação, para além da possibilidade de separar a cidadania da nacionalidade, foi a possibilidade de pensar um pertencimento não nacional. Foi o que fez Aláez Corral, ao dissociar o conceito de nacionalidade do pertencimento à nação. Para este autor, os Estados contemporâneos não seguem mais o modelo de Estado-nação, se apresentam como Estados democráticos de direito. Por isso, exigir o pertencimento cultural não faria mais sentido. Concorde-se com as premissas deste raciocínio e com o resultado alcançado. Porém é necessário notar que, como lembra Benedict Anderson (2008, p.39), a nação continua sendo uma estrutura de referência bastante forte nos Estados modernos, de forma que o pertencimento cultural continua importando e sendo determinante para o acesso à cidadania. Veja-se, pois, o exemplo do Brasil.

Muitas vezes, o não pertencimento à “nação” brasileira gera dificuldades e até mesmo o impedimento do acesso a alguns direitos de cidadania. Cabe notar, antes de tudo, que como sublinhado no 4.1, a própria história das políticas migratórias levadas a cabo pelo Estado brasileiro demonstra a importância do pertencimento cultural. Nesse sentido, durante a ditadura de Vargas, alguns grupos de imigrantes tiveram a sua entrada no Brasil restringida por serem considerados inassimiláveis. Foi o caso dos japoneses, por exemplo. Ademais,

---

<sup>64</sup> Utiliza-se aqui o termo nação entre aspas porque se acredita ser complicado falar em nação no caso do Brasil. Não há, no Estado brasileiro, uma coesão nacional e uma cultural comum facilmente identificável como existe no caso da França, para usar o exemplo por excelência de identidade nacional. No entanto, ainda assim, existe uma exigência mínima de pertencimento cultural que nos leva a arriscar a utilização do conceito de nação, em consonância com tudo que já foi dito neste trabalho a respeito deste conceito.

através de um decreto emitido em 1937, as chamadas “escolas étnicas” foram obrigadas a se nacionalizarem. As palavras de Oswaldo Serra Truzzi (2003, p.247) são bastante reveladoras da preocupação com o pertencimento cultural dos imigrantes à nação brasileira:

[...] as colônias japonesa e alemã constituíram o alvo preferencial, já que os italianos eram tidos como mais “assimiláveis”. Recrudescer certa intolerância em relação à afirmação da etnicidade, em um clima onde os grupos etnicamente mais robustos são tratados como “*quistos*” capazes de desagregar o “*espírito nacional*” (destaques do próprio autor da citação).

No que concerne à realidade atual, alguns exemplos apontados por Sidney da Silva demonstram bem importância do pertencimento cultural à cultura comum brasileira. Ao tratar das manifestações culturais dos imigrantes hispano-americanos na cidadania de São Paulo, o antropólogo lembra as festas, feiras, comércio e manifestações realizadas na Praça do Pari<sup>65</sup>, que foi durante algum tempo apropriada pelos bolivianos nos domingos à noite. Em razão de alguns problemas ocasionados neste espaço, devido à frequência de muitas pessoas, como o aumento de violência e alcoolismo no bairro, os moradores organizaram uma abaixo-assinado para retirar os bolivianos de lá, alegando serem eles os donos “legítimos” daquele espaço. Para este autor, o episódio representou um caso de típico de xenofobia com os imigrantes “eticamente diferenciados” (SILVA, 2003, p.301):

Tal fato vem colocar em xeque a tão propalada “cordialidade brasileira”, revelando que a nossa capacidade de conviver com as diferenças culturais tem os seus limites, até porque no imaginário nacional a imigração parece continuar sendo coisa do passado, permanecendo ainda a imagem idealizada do imigrante europeu disciplinado, culto, de tez branca e bem-sucedido. **Desta forma, alguns grupos de imigrantes hispano-americanos e migrantes internos, digam-se nordestinos, enfrentam dificuldades similares no processo de inserção na sociedade local, em razão de sua condição social e de seus traços fenotípicos particulares, associados com**

---

65 Nos dias de hoje, os encontros que aconteciam na Praça do Pari têm lugar na Praça Kantuta, localizada no Bairro do Brás. A Praça Kantuta é tida como um espaço boliviano, aonde os imigrantes se encontram e onde os visitantes podem experimentar comidas típicas da Bolívia e conhecer um pouco da cultura deste país. Durante visita ao CAMI (Centro de acolhimento ao imigrante), Wilbert, boliviano e residente em São Paulo, em conversa informal, alertou para os perigos de uma visão “romantizada” e pouco crítica da Praça Kantuta. Segundo ele, muitas vezes, ao contrário de ser um espaço aonde os bolivianos possam se desenvolver como pessoas, os imigrantes acabam sendo vistos como uma atração daquilo que parece exótico para os brasileiros. Ainda de acordo com Wilbert, é comum que muitos bolivianos frequentadores da Praça Kantuta só saibam o caminho de casa para praça, isso é, não se integram nem ocupam outros espaços na cidade. Isso acabar por provocar a segregação e a guetização dessas pessoas.

frequência a pessoas de origem indígena, de pouca cultura e do campo (SILVA, 2003, p. 301 e 302) (grifo nosso).

Neste processo, alguns traços fenotípicos deixam de ser simples características físicas e se transformam em um estigma que dificulta o acesso aos direitos de cidadania. Em outras palavras, para além do fato de possuir a nacionalidade brasileira, para se legitimar enquanto brasileiro perante a sociedade, é necessário também parecer brasileiro.

Tatiana Waldman (2010), em artigo intitulado “*O acesso à saúde e a imigração: um estudo de caso das imigrantes bolivianas na cidade de São Paulo*”, busca avaliar se há diferenças de tratamento no acesso ao direito à saúde para os imigrantes, tendo em vista que a Constituição garante a universalidade deste direito. Boa parte das imigrantes bolivianas entrevistadas – o estudo de caso trabalha apenas com mulheres – conclui que há diferenças relevantes no campo da assistência à saúde destinada à estrangeiros e brasileiros. Ao descrever a sua percepção sobre o atendimento dos médicos e enfermeiras, uma das entrevistadas afirma:

“os médicos e funcionários não dão muita atenção, demoram a atender os estrangeiros mais do que os brasileiros”; “os brasileiros têm um atendimento mais rápido que os bolivianos”; “na hora de fazer o cadastro eles nem olham para você, nem me perguntaram e escreveram que eu era indígena; “eles não têm paciência para ouvir o espanhol” (WALDMAN, 2010, p.11).

Outra percepção merece destaque:

“médicos e funcionários gritam, brigam, olham diferente para os estrangeiros”; não falam fácil, te olham feio, empurram. “Eles dizem que não entendem o que eu falo, mas eu sei que eles entendem”; “os brasileiros pensam que o imigrante não fala a língua e sempre tem que estar abaixo”; “os brasileiros são bem atendidos e nós não, os bolivianos são muito humildes, por isso eles berram com a gente, gritam” (WALDMAN, 2010, p.11).

É possível perceber na citação acima a dificuldade encontrada no acesso a um direito social fundamental à saúde, decorrente tanto do fato de não possuir a “cultura comum brasileira” – os bolivianos são vistos como mais submissos que os brasileiros, que se impõem mais – e decorrente da própria língua, que é o principal elemento identificador de uma nação (BUTLER e SPIVAK, 2009, p. 86 a 88).

Outra importante observação acerca do pertencimento cultural e da integração à nação é feita por Sydnei da Silva. Observando a dinâmica dos imigrantes em São Paulo, percebe este antropólogo que as festas realizadas por italianos no Bairro do Bexiga, ou por japoneses no Bairro da Liberdade, têm muito mais visibilidade do que as festas realizadas por bolivianos na Praça Kantuta. Isso se relaciona com o fato de que italianos e japoneses já estão mais integrados à metrópole e já fazem parte, por assim dizer, da cena urbana, enquanto que os bolivianos, peruanos e paraguaios (imigrantes de origem hispano-americana) <sup>66</sup> ainda são alvo de preconceitos. (SILVA, 2008, p.33) <sup>67</sup>.

Pode-se, pois, afirmar com base no exposto que a “dimensão cultural” da nacionalidade desempenha um papel importante no acesso à cidadania no Brasil. Aqueles que estão mais integrados à “nação brasileira” têm menos dificuldade em exercer a sua cidadania. Questão importante é saber em que medida, no Brasil, a reivindicações de cidadania para os imigrantes inclui a reivindicação pelo pertencimento cultural à nação.

A primeira coisa a se notar é que no Brasil, ao contrário dos Estados-Unidos e do Canadá aonde há um modelo cultural de cidadania que supõe o reconhecimento de direitos diferenciados em função do pertencimento a grupos étnicos, os imigrantes não reivindicam direitos diferenciados enquanto imigrantes e pertencentes a grupos étnicos. Ao contrário, a luta se dá pela igualdade com os nacionais e pelo acesso à cidadania completa, em suas dimensões civil, social e política. É o que atesta a Marcha de Imigrantes realizada em 2009 na cidade de São Paulo, na qual as bandeiras de luta eram a cidadania universal e a igualdade de direitos e cujo slogan era “por nenhum direito a menos”. Em outras palavras, a manifestação não pleiteava direitos específicos relacionados com as particularidades culturais, ao contrário, almeja a igualdade de direitos com os nacionais<sup>68</sup>.

Essa busca por igualdade, no entanto, reflete a busca por um modelo de integração à sociedade como um membro com plenos direitos, mas aliada à recusa de um modelo de assimilação cultural. Em outras palavras, esta igualdade ansiada não implica em abrir mão dos costumes e especificidades culturais. O fato dos imigrantes quererem expressar as suas

---

66 Essa classificação é utilizada por Sidney da Silva para se referir aos imigrantes da América do Sul que, diferentemente do Brasil, foram colonizados pela Espanha. Vide: SILVA, 2008, p.5.

67 No que concerne às dificuldades de integração em razão da condição social desfavorável de alguns imigrantes de origem hispano-americana, Sidney da Silva faz uma ressalva no sentido de que as raízes étnicas também podem configurar um entrave. No entanto, os preconceitos relacionados às raízes étnicas vêm quase sempre associados à condição social desfavorável. Por exemplo, existe uma representação social generalizada na sociedade paulistana segundo a qual todos os imigrantes que apresentam determinados traços fenotípicos são bolivianos e, consequentemente, realizam trabalho escravo. Vide: SILVA, 2008, p.33 a 35.

68 <[http://www.pastoraldomigrante.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=428:dia-do-migrante&catid=25:igreja-e-migracao](http://www.pastoraldomigrante.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=428:dia-do-migrante&catid=25:igreja-e-migracao)>. Essa conclusão também se deve a conversas tidas através de emails com Tatiana Waldman, na época, advogada do CAMI (Centro de atendimento ao imigrante).

particularidades étnicas não é contraditório com o desejo de integração institucional (KYMLICKA, 1996, p.31).

Nesse sentido, a promoção e difusão da cultura dos imigrantes latino-americanos são visíveis na capital paulista. Através de organizações como a Pastoral dos Migrantes, são realizadas missas em espanhol com regularidade e são organizados eventos culturais que permitem a integração e o fortalecimento das identidades culturais dos imigrantes<sup>69</sup>. Por outro lado, também se verifica a existência de atividades voltadas para a integração dos imigrantes na sociedade, como no caso dos serviços oferecidos pelo CAMI<sup>70</sup>: atividades de inclusão digital, formação política, ensino do português etc.

Assim, pode-se afirmar que no Brasil não predomina um modelo multicultural de cidadania, com a busca por direitos específicos. Ao contrário, o objeto de luta parece muito mais ser a igualdade no acesso à cidadania e no respeito às particularidades culturais, que implica em não ter que negar a própria cultura, mas também não se colocar como um “diferente” em função dela.

#### **4.5.1 França: exemplo por excelência de como o pertencimento cultural à nação importa**

A França constitui um exemplo por excelência de um país no qual, ao contrário do Brasil, o pertencimento cultural à nação francesa é de extrema importância e até mesmo determinante para o acesso e o exercício da cidadania.

Na França, o aumento da imigração, sobretudo daquela advinda das ex-colônias francesas, é frequentemente colocado pelos discursos oficiais como uma ameaça à coesão da identidade nacional francesa. É como se a presença dos imigrantes ameaçasse a vigência de valores e instituições já consolidadas com as quais os franceses se identificam enquanto tais. Ou, em outras palavras, em meio há tanta diferença, fica difícil dizer a “nação francesa”. Esta forma de encarar o problema da imigração pode ser apreendida na passagem que se segue:

[...] as representações sociais (MOSCOVICI, 2004) do sistema político da França possuem um caráter potencialmente sagrado (OLIVEIRA, 2008, 2009). O Estado-nação e o sistema republicano podem amalgamar-se simbolicamente como expressão substancial e intocável da identidade nacional e fonte dos direitos universais do homem. Tradicionalmente, a República Francesa enfrentou a tensão moderna entre o universal e o

69 Essas informações foram retiradas de material gráfico impresso e podem ser conferidas no site: <<http://www.cpmigrantes.com.br/>>.

70 O Centro de Apoio ao Migrante foi criado Serviço Pastoral dos Migrantes e funciona como um espaço de defesa dos direitos humanos dos imigrantes.

particular a partir de um ideal de assimilação universalista, onde a diversidade e as desigualdades entre as pessoas concretas sublimavam-se pelo voluntarismo das instituições, nivelando-as como cidadãos iguais em direitos e deveres (OLIVEIRA e CAMARGO, 2010, p. 117).

Boa parte dos argumentos utilizados para justificar a contraposição da imigração à identidade nacional francesa pode ser encontrada em um livro recentemente lançado que tem por título “*Immigration Integration: le langage de vérité*”, escrito por Sorel-Sutter, membro do Auto Conselho de Integração. Esta autora acredita que, em decorrência da imigração, a França foi obrigada a sacrificar a sua coesão nacional em prol de uma coesão apenas social:

Posto que muitos imigrantes e seus descendentes pareçam recusar a integração-assimilação, não é, aos olhos dos políticos, mais possível invocar nem a coesão nacional nem o Estado-nação, que estão amputados por terem sido reduzidos a sua dimensão social (SOREL-SUTTER, 2011, p.191).

Observa ainda que seria impensável uma França sem a cultura francesa: “a cultura geral não é um luxo, pois ela é, para as crianças provenientes da imigração, a única via de aquisição da cultura francesa e, portanto, a forma de adquirir os princípios e valores sem os quais elas não poderão jamais se tornar francesas” (SOREL-SUTTER, 2011, p.231).

Bastante revelador desta aparência que vem assumindo o “problema” da imigração na França é uma entrevista realizada com o sociólogo Eric Fassin<sup>71</sup>, a respeito de uma medida colocada em prática no dia 1 de Janeiro de 2012, que torna a entrada de imigrantes na França ainda mais difícil. Doravante, todos os candidatos à imigração francesa deverão assinar uma “carta de direitos e deveres dos cidadãos”, na qual se comprometerão a aderir aos valores republicanos franceses, tais como a laicidade, a democracia e a igualdade entre os sexos.

Tal medida reflete a necessidade de mostrar que a imigração não pode ameaçar os valores republicanos e a chamada “cultura francesa”, e, de certa maneira, confirma o argumento utilizado por Sorel-Sutter exposto na citação anterior. Nesse panorama, é até mesmo possível que um estrangeiro, após se naturalizar e adquirir a nacionalidade francesa, continue sendo visto pela sociedade como estrangeiro, por não se enquadrar no modo de vida considerado genuinamente francês. É o caso típico dos imigrantes muçulmanos provenientes das ex-colônias francesas.

---

71 Eric Fassin é sociólogo e professor da *École normale supérieure*. Para ver a referida entrevista: <<http://www.france24.com/fr/20120102-entretien-eric-fassin-sociologue-immigration-politique-francaise-claude-gueant-sarkozy-parti-socialiste-sans-papiers>>

Parece interessante transpor um fragmento de referida entrevista, pois ela expressa com precisão como essa problemática é articulada no mundo francófono. Respondendo à pergunta da entrevistadora, que questiona se não seria realmente desejável que os imigrantes mostrassem que aceitam e compreendem os princípios da democracia francesa, Eric Fassin ressalta, antes de qualquer coisa, que não se trata mais do acesso a nacionalidade, mas de como se tornar francês<sup>72</sup>.

Em seguida, em referência ao desejo da sociedade francesa de ter a certeza que os imigrantes aceitam os valores republicanos, Fassin observa:

É natural, porque nós queremos franceses que acreditem nos valores democráticos. O primeiro problema é saber por que nós reservamos esta exigência democrática aos franceses de origem estrangeira. Nós não deveríamos perguntar aos franceses de origem, de nascimento, em que medida eles aderem a estes valores democráticos? Para haver igualdade entre os sexos não basta que nós proclamemos esta igualdade nos discursos públicos para que ela seja respeitada na realidade. Nós sabemos bem, por exemplo, que vivemos em um país que continua a ter desigualdades salariais importantes entre homens e mulheres que desempenham o mesmo trabalho. Então nós não somos uma sociedade igualitária. Simplesmente nós impomos este discurso de igualdade aos estrangeiros. (Tradução da autora).

A entrevistadora questiona ainda porque o governo francês tomou a decisão de agir desta maneira, ou seja, de adotar este discurso que trata a imigração como um problema de identidade nacional. Na opinião de Eric Fassin:

Porque é uma maneira de falar da imigração constituindo-a em um problema, considerando que não apenas os estrangeiros são um problema, mas mesmo quando eles se tornam franceses é preciso desconfiar um pouco porque, finalmente, [...] não é suficiente que eles se integrem, é preciso também que eles sejam assimilados. Dito de outra maneira, nós exigimos cada vez mais dos imigrantes para que depois possamos dizer: vejam bem, eles não são conforme as nossas expectativas. Então, nós constituímos não apenas os estrangeiros, mas também os franceses de origem estrangeira, como um problema.

---

72 Aqui aparece de forma muito clara o pertencimento ao Estado-nação (vide tópico 3.5), segundo o qual fazer parte do Estado implica em pertencer juridicamente e politicamente a este Estado, mas também culturalmente. Em outras palavras, há um pertencimento ao Estado republicano, que se dá mediante a aquisição da nacionalidade, mas também existe a necessidade de um pertencimento à nação francesa, que se dá mediante a integração na chamada “cultura francesa”.

[...]

No fundo, existem dois tipos de franceses: aqueles que não precisam provar que são bons democratas e bons republicanos e aqueles que são constantemente suspeitos de não estarem de acordo com as normas nacionais. Tomemos como exemplo a laicidade. Evidentemente, nós somos todos favoráveis à laicidade. Simplesmente, nós nos inquietamos muito quando vemos sinais religiosos portados pelos muçulmanos, por exemplo, quando vemos preces nas ruas. Mas quem se inquieta, até o presente momento, com as procissões religiosas católicas? [...] Simplesmente, isso quer dizer que a laicidade que nós preconizamos é a laicidade para os outros. Quer dizer que é a eles que nós pedimos para ser laicos. (Tradução da autora)

Todo modo, não é difícil perceber, até mesmo pelo conteúdo desta entrevista e pelo seu potencial denunciador de um discurso em certa medida hipócrita, que com a globalização, a transnacionalização e o aumento dos fluxos migratórios, esse modelo de assimilação ou integração universalista vem sofrendo constantes abalos:

[...] no profano mundo da vida (HABERMAS, 1999), esse ideal republicano de assimilação universalista sofre cada vez mais com debates e políticas governamentais manifestando as ressignificações contemporâneas da distância entre o ideal universalista de igualdade por um lado e, por outro lado, a diversidade e as desigualdades concretas (OLIVEIRA e CAMARGO, 2010, p.117).

As mudanças com as quais os Estados que convivem com a imigração precisam lidar produzem consequências diretas no instituto da cidadania. Os recentes acontecimentos políticos, como a crescente apatia dos votantes, o aumento das tensões multiculturais e multirraciais na Europa ocidental (KYMLICKA, 1996, p.241), dentre outros, tornam o tradicional conceito de cidadania moderna, inaugurado com a Revolução Francesa, cada vez mais insuficiente para responder aos novos desafios que lhe são impostos. Dentre estes desafios, se encontram fatores como o duplo pertencimento, a dupla nacionalidade – engendrada pela combinação dos critérios de *ius soli* (no país de acolhida) e do *ius sanguinis* (no país de origem) – a reivindicação de direitos políticos pelos estrangeiros etc. A tudo isso se soma a necessidade de cidadãos com atitudes cívicas e que busquem participar da vida pública, sob pena de enfraquecimento dos mecanismos democráticos (KYMLICKA, 1996, p.241).

Ademais, é oportuno notar que o discurso que opõe a imigração à identidade nacional francesa, em larga medida construído pelo governo francês, não recebe o apoio de boa parte da população francesa. Prova disso é o Grande Debate Sobre a Identidade Nacional, lançado pelo ministro da identidade e da imigração à época. O referido debate, que tinha por

intuito matizar um modo específico de tratar a imigração e as questões relativas à cidadania, acabou por se apresentar como um grande fiasco, inclusive eleitoral, e foi pouco a pouco perdendo legitimidade (OLIVEIRA e CAMARGO, 2010, p. 119). No mais, como mostra a já mencionada entrevista concedida por Eric Fassin, 61% dos franceses são favoráveis ao direito de voto para os estrangeiros.

Tudo isso leva a crer que as novas propostas de uma cidadania mais incluyente para os imigrantes possuem um mínimo de legitimidade social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, buscou-se refletir acerca do problema da ausência de cidadania para os migrantes internacionais. Sendo os deslocamentos uma constante no mundo contemporâneo, consiste um desafio pensar em como se poderia articular uma proteção cidadã para as pessoas que se deslocam.

Para enfrentar este desafio, partiu-se a seguinte hipótese: a maior dificuldade em pensar a cidadania para indivíduos que se deslocam em âmbito internacional é a vinculação da nacionalidade à cidadania.

Viu-se que é através da nacionalidade que se materializa o vínculo do indivíduo com o Estado. Neste sentido, é como nacionais que os indivíduos pertencem ao Estado. Os estrangeiros, isto é, aqueles que não possuem a nacionalidade, ainda que residam permanentemente em um Estado, a ele não pertencem. Esta ausência de pertencimento contribui para a disseminação da cultura do eterno “outro”. Em outras palavras, o estrangeiro traz consigo a alteridade, a sua presença remete a alguém que não faz parte da comunidade na qual se encontra.

O imigrante, por sua vez, é um estrangeiro em potencial, pois ao deixar o seu Estado de origem, aonde era um nacional e tinha os seus direitos previstos, adentra em um Estado no qual, doravante, figurará como estrangeiro.

No decorrer da dissertação, tentou-se compreender o porquê da cidadania depender da prévia aquisição da nacionalidade. A explicação encontrada para esta dependência foi a historicidade da cidadania moderna, que coincide com a lógica de afirmação e consolidação do modelo de Estado-nação. Para dizê-lo de forma mais pormenorizada, a proteção cidadã, para ser efetivada, supõe um lugar. Este lugar, desde o início da afirmação da cidadania moderna com a Revolução Francesa, se materializa no Estado. O Estado, por sua vez, pressupõe modos de pertencimento. Pertencer a um Estado quer dizer fazer parte dele na condição cidadão. No modelo de Estado-nação o pertencimento é nacional, o que implica em dizer que ele se dá mediante a nacionalidade. Assim, logicamente, os não nacionais se encontram privados do pertencimento ao Estado e da própria cidadania. Confirmou-se, pois, a hipótese estabelecida no início deste trabalho.

Tendo-se concluído, portanto, que foi o modelo de Estado-nação que deu forma à relação de dependência entre cidadania e nacionalidade, coube questionar em que medida o enfraquecimento deste modelo de Estado poderia levar a uma efetiva separação entre

cidadania e nacionalidade e, conseqüentemente, à ampliação do instituto da cidadania para os imigrantes.

Três autores embasaram a busca por esta resposta: Jürgen Habermas, Aláez Corral e Judith Butler. Embora percorrendo caminhos diferentes, estes autores concordam em pelo menos duas coisas: a principal conseqüência da crise do Estado-nação é a possibilidade de repensar os vínculos que unem os indivíduos aos Estados; a nacionalidade enquanto critério para pertencimento ao Estado é extremamente excludente.

A solução proposta por Habermas passa pela elaboração de um conceito de cidadania pós-nacional, isto é, uma cidadania que ultrapasse a esfera dos Estados. Os problemas encontrados para efetivação desta cidadania concernem à sua proteção. De que maneira se poderia proteger a cidadania fora do espaço estatal? Esta é a interrogação fundamental trazida por Habermas.

Corral, por sua vez, concentra os seus esforços em separar a cidadania da nacionalidade. O autor reformula o conceito de nacionalidade, dissociando-o do pertencimento à nação. Acredita que os Estados contemporâneos não mais se apresentam enquanto Estado-nação, mas sim enquanto Estados democráticos de direito. Assim, a soberania não reside mais na nação, mas sim na Constituição. Nesse sentido, ao invés do pertencimento à nação, a nacionalidade passa a remeter ao pertencimento da Constituição, isto é, à “submissão” a determinado ordenamento jurídico. A pergunta fundamental deixa de ser “quem pertence à nação?” e passa a ser “a quem pertence a Constituição?”. Nesse sentido, qualquer pessoa que resida permanentemente em um Estado, posto que esteja submetido àquele ordenamento jurídico, deve ser tido como nacional.

Por fim, Butler, da mesma maneira que Corral, acredita que a nacionalidade, enquanto pertencimento à nação, é um critério excludente. Porém, conclui que os Estados ainda não parecem ter prescindido deste critério. Em outras palavras, o pertencimento cultural à nação ainda é necessário para que se possa ser considerado cidadão. É como dizer que não basta ser brasileiro ou francês, no sentido de possuir a nacionalidade brasileira ou francesa. É preciso também parecer ser brasileiro ou francês, para que se seja aceito pela sociedade como um nacional.

Isto fica muito claro na manifestação de imigrantes “chicanos” em Los Angeles. A reivindicação de igualdade de direitos é feita pela via da reivindicação do pertencimento cultural, ou seja, há um pedido nítido e claro de inclusão na idéia de nação.

Em resumo, a hipótese segundo a qual a dependência entre cidadania e nacionalidade é a maior dificuldade para atribuir a cidadania aos imigrantes residentes e estrangeiros foi

confirmada. Para resolver este problema, três caminhos foram apontados, todos eles tentando, em medidas diferentes, desvincular a cidadania do pertencimento, seja o pertencimento nacional – como no caso de Butler e de Corral – seja o próprio pertencimento ao Estado, como no caso de Habermas. Destas propostas decorrem dois tipos de cidadania: a cidadania não nacional e a cidadania universal, pós-nacional.

É importante observar que, para estes três autores aos quais esta dissertação se filia, o horizonte a ser buscado é uma cidadania mais inclusiva para os imigrantes, que os coloque no mesmo patamar de igualdade dos cidadãos nacionais.

No que concerne ao Brasil, é importante que sejam feitas algumas observações. Foi verificado que a cidadania, em sua completude, ainda depende da nacionalidade. Ao passo que os direitos sociais e direitos civis podem ser acessados mesmo por aqueles que não possuem nacionalidade, os direitos políticos continuam sendo acessíveis apenas para os nacionais, diferentemente dos demais países da América Latina.

Alguns problemas no Brasil são típicos e restringem o acesso à cidadania. São eles: a dificuldade de regularizar a permanência em território brasileiro, que foi amenizada com o recente acordo do livre trânsito no MERCOSUL; o anacronismo existente entre uma Constituição democrática e cidadã e uma legislação xenófoba que não trata os imigrantes como sujeitos de direito; o discurso que considera a imigração como um ônus que deve ser suportado pela sociedade de acolhida e não consegue enxergar os imigrantes como sujeitos políticos e produtores de bens culturais.

A dimensão cultural do pertencimento nacional, por sua vez, não está ausente no Brasil, o que quer dizer que ela importa, mas ainda assim não pode ser considerada determinante no acesso à cidadania em todas as suas dimensões. No Estado brasileiro, o ideal de luta pela cidadania para os imigrantes pode ser traduzido pela busca por igualdade de direitos sem a necessidade de negar as especificidades e particularidades culturais.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer. O poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte, UFMG, 2002.
- AGRA ROMERO, Maria Xosé. Cidadanía, multiculturalismo e igualdade: reflexións sobre a Unión Europea. In: ESTANQUEIRO ROCHA, Acílio da silva. **Europa, cidadania e multiculturalismo**. Minho, Universidade do Minho, 2004.
- ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo**. Trad. Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008
- ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Uma revisión de la historia judia y otros ensayos**. Buenos Aires: Paidós, 2006.
- \_\_\_\_\_. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- \_\_\_\_\_. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial. **Lua Nova**, ?, n. 55-56, 2002.
- BARRICARTE, Jesús Javier Sánchez. **Socioeconomia de lãs migraciones en um mundo globalizado**. Madrid: Biblioteca Nueva, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BENHABIB, Seyla. **Los derechos de los otros: Extranjeros, residentes y ciudadanos**. Trad. Gabriel Zadunaisky. Barcelona: Gedisa, 2004.
- BERNADES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade: brasileiros natos e naturalizados**. Belo Horizonte: Del Rei, 1996.
- BORDES-BEBAYOUM, Chantal e SCHNAPPER, Dominique. **Les mots de diásporas**. Toulouse: Presses Universitaire du Marail, 2008.
- BORNHEIM, Gerd. Natureza do Estado moderno. In: \_\_\_\_\_. **A crise do Estado-nação**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2003.
- BOTTOMORE, Tom. Cidadanía y classe social, cuarenta años después. In: MARSHALL, T. H e BOTTOMORE, Tom. **Ciudadanía y clase social**. Trad. Antonio Bonanno. Buenos Aires: Editorial Losada, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. Prefácio. In: SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

BRUBAKER, W. Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992. In: MARSHALL, T. H e BOTTOMORE, Tom. **Ciudadanía y clase social**. Trad. Antonio Bonanno. Buenos Aires: Editorial Losada, 2004.

BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Quién le canta al Estado-Nación?** Buenos Aires: Paidós, 2009.

CAHALI, Yusef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CARVALHO, José Murilo. Nação imaginária: memória, mitos e heróis. In: \_\_\_\_\_. **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CATARINO, Christine e MOROKVASIC, Mirjana. Femmes, genre, migration et mobilités. **Revue européenne des migrations internationales**, ?, v. 21, n. 1, 2005.

CELIER, Laura. **La construction de l'État-Nation. Un mystère théorique. L'Allemagne confrontée à son concept de nation. Une identité nationale entre deux États. Memoire de Master**. Dissertação (Mestrado) - UPMF Ciências Sociais e Humanas. Grenoble, 2008-2009.

CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. ¿A quién pertenece La Constitución? Madrid: Tribunal Constitucional, 2006.

COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **RBCS**, ?, v. 8, nº 53, out/2003.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2010.

CYMBALISTA, Renato; XAVIER, Iara Rolnik. A comunidade boliviana em São Paulo: definindo padrões de territorialidade. In: **Cadernos metrópole 17**, p. 119-133, 2007.

FASSIN, Eric. Entrevista disponível em: <<http://www.france24.com/fr/20120102-entretien-eric-fassin-sociologue-immigration-politique-francaise-claude-gueant-sarkozy-parti-socialiste-sans-papiers>> Acesso em: 13.01.2012.

FREIJEDO, Francisco J. Bastida. Prólogo. In: CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. ¿A quién pertenece La Constitución?. Madrid, Tribunal Constitucional, 2006.

GELLNER, Ernest. **Nations and nationalism**. Blackwell publishing, 1983. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=j17t2yMfxwIC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=j17t2yMfxwIC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)> Acesso em: 13.01.2012

GUMIERI VALÉRIO, Marco Aurélio. O direito de nacionalidade no ordenamento jurídico brasileiro e comparado *in* BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu e MALATIAN, Teresa (Org.) **Políticas Migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HOBBSBAWM, Eric J. **Nações e nacionalismo desde 1780**. Trad. Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

HÖFFE, Otfried. **Justiça política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

\_\_\_\_\_. **A democracia no mundo de hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

JAEGER, Werner. **Paidéia: a formação do homem grego**. Martins Fontes: São Paulo, 2010.

KRISTEVA, Julia. **Étrangers à nous-mêmes**. Paris: Galimard, 1988.

KYMLICKA, Will. **Ciudadanía Multicultural**. Barcelona: Paidós, 1996.

KYMLICKA, Will e WAYNE, Norman. El retorno del ciudadano. Trad. Pablo da Silveira. **Cuadernos del CLAEH**, Montevideo, n 75, ano 20, p. 81-112, 1996.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAVALLE, Adrián Gurza. Cidadania, igualdade e diferença. **Revista Lua Nova**, ?, n. 59, 2003.

LEFOR, Claude. Nação e soberania. In: NOVAES, Adauto (org.). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LUSSI, Carmem e MARINUCI, Roberto. Vulnerabilidade social em contexto migratório. Disponível em: <[http://www.csem.org.br/pdfs/vulnerabilidades\\_dos\\_migrantes.pdf](http://www.csem.org.br/pdfs/vulnerabilidades_dos_migrantes.pdf)> Acesso em: 22. 05. 2011.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARSHALL, T. H e BOTTOMORE, Tom. **Ciudadanía y clase social**. Trad. Antonio Bonanno. Buenos Aires: Editorial Losada, 2004.

MENDÉZ, Manuel Toscano. ¿Democracia de los ciudadanos o democracia de las nacionalidades? In: CARRACEDO, José Rúbio, ROSALES, José Maria e MENDÉZ, Manuel Toscano. **Ciudadanía, nacionalismo e direitos humanos**. Madri: Trotta, 2000.

MILESI, Rosita. **Por uma nova lei de migração: a perspectiva dos direitos humanos**. IMDH, 2007. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>>. Acesso em: 25.04.2011

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969**.?: Ed. Forense, 1987.

OLIVEIRA, Tâmara e CAMARGO, Raquel. Du vent dans le voile : Islã e o feminismo sob o redemoinho do regime francês de biopoder. **Revista Prima Facie**, ?, v. 9, n. 17, 2010.

ORTEGA, Francisco. **Para uma política da amizade**: Arendt, Derrida, Foucault. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

OUTHWAITE e BOTTOMORE (org.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PERALVA, Angelina. **Globalização, migrações transnacionais e identidades nacionais**. São Paulo: iFHC/CIEPLAN, 2008.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano**, 2009.

REIS, Rossana Rocha. Políticas de nacionalidade e políticas de imigração na França. **Rev. Bras. Ci. Soc**, São Paulo, v. 14, n. 39, 1999.

\_\_\_\_\_. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Rev. Bras. Ci. Soc**, São Paulo, , v.19, n.55, 2004.

RENAN, Ernest. **Qu'est-ce qu'une nation?** Et autres essais politiques. AGORA, 1992.

ROLNIK, Raquel. **Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant**. ONU, 2010.

ROMAN, Joel. Prefácio. In : \_\_\_\_\_. **Qu'est-ce qu'une nation?** Et autres essais politiques. AGORA, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social**. LGF, 1996.

SAID, Edward. **Reflexões sobre o exílio e outros ensaios**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.

SASSEN, Saskia. **Contrageografías de la globalización**. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos. Trad. Amanda Pastrana Izquierdo, Claudia Laudano et alli. Madri: Traficantes de Sueños, 2003.

SAVIDAN, Patrick. **Le multiculturalisme**. Que sais-je? Paris: PUF, 2009.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SCHMITT, Carl. **Concepto de lo político**. Trad. Francisco Javier Conde. Buenos Aires, Ed. Sruthart e Cía, 2006.

SCHNAPPER, Dominique. **Qu'est-ce que la citoyenneté?** Paris: Galimard, 2000.

\_\_\_\_\_. **La communauté des citoyens.** Paris: Galimard, 2003.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Estado sem nação: a criação de uma memória oficial no Brasil do Segundo Reinado heróis. In: \_\_\_\_\_ **A crise do Estado-nação.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo.** Trad. Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SENNETT, Richard. **Carne e Pedra.** Trad. Marcos Aarão Reis. Rio de Janeiro: Best Bolso, 2010.

SERRA TRUZZI, Oswaldo Mario. Reformulações na política imigratória de Brasil e Argentina nos anos 1930: um enfoque comparativo. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu e MALATIAN, Teresa (Org.). **Políticas Migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, Sidney Antonio da. “Imigrantes hispano-americanos em São Paulo: perfil e problemática”. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu e MALATIAN, Teresa (Org.). **Políticas Migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, Sidney Antonio da. **Faces da Latinidade Hispano-Americano em São Paulo.** Campinas: Núcleo de Estudos da População/Unicamp, 2008.

SOREL-SUTTER, Malika. **Immigration Integration: le langage de vérité.** Mille et une nuits, 2011.

SORTO, Fredys Orlando. Cidadania e nacionalidade: institutos jurídicos de Direito interno e de Direito internacional. **Verba Juris**,?, ano 8, n. 8, 2009.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: UFMG, 2010.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2010.

TRISTANCHO, Charo Carrasco. **Mujeres de frontera in Género, ciudadanía y globalización** (v. I). Sevilla: Alfar, 2009.

URIARTE, Oscar Ermida. **Derecho a migrar y derecho al trabajo in Las migraciones humanas en el Mercosur.** Montevideu: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, 2009.

WALDMAN, Tatiana. **O acesso à saúde e a imigração: um estudo de caso das imigrantes bolivianas na cidade de São Paulo.** São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.sistemasmart.com.br/andhep2010/trabalhosite/trabalhossite.asp?codigo=18>> Acesso em: 22. 05. 2011.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol.2. Brasília: UNB, 2004.

WENDEN, Catherine Wihtol de. **La question migratoire au XXI siècle**. Paris: SciencesPo. Presses, 2010.

WITTE, Philippe de. **Immigration et integration, l'état des saviors**. Paris: La Découverte, 1999.

WULFHORST, Cristina. A (re)invenção de identidade no processo de integração de imigrantes latino-americanos. Travessia: **Revista do Migrante**. São Paulo, SP, ano 18, n. 53, p. 35-42, set./dez. 2005.