

DESLOCAMENTOS INTERNACIONAIS E AUSÊNCIA DE CIDADANIA: COMO GARANTIR OS DIREITOS DOS IMIGRANTES ESTRANGEIROS?

LES DÉPLACEMENTS INTERNATIONALES ET L'ABSENCE DE CITOYENNETÉ: COMMENT ASSURER LES DROITS DES IMMIGRANTS ÉTRANGERS?

Raquel P. do Amaral Camargo¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo refletir acerca do problema da ausência de cidadania dos imigrantes estrangeiros. O deslocamento que caracteriza as imigrações internacionais, em geral, provoca a perda da nacionalidade. Ao saírem de seus países, os imigrantes deixam de pertencer a um Estado enquanto nacionais e passam a residir em outro na condição de estrangeiros. No presente trabalho, partir-se-á da hipótese segundo a qual a perda da nacionalidade dificulta o acesso à cidadania, sobretudo em sua dimensão política. A importância de garantir a cidadania dos imigrantes estrangeiros reside no fato de que, desde o início da modernidade e até os dias de hoje, é através deste instituto que toma forma a proteção dos direitos dos indivíduos.

Palavras-chaves: imigrações internacionais; cidadania; nacionalidade; estrangeiros.

RESUMÉ

Cet article a pour objectif réfléchir sur le problème de l'absence de citoyenneté pour les immigrants étrangers. Le déplacement typique des immigrations internationales, en général, provoque la perte de la nationalité. Quand les 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 en ce que concerne à sa dimension politique. Il est important d'assurer la citoyenneté des immigrants étrangers parce que, depuis le début de la modernité et même aujourd'hui, c'est à travers de la citoyenneté que nous pouvons protéger les droits des individus.

Mots-clés: immigrations internationales; citoyenneté; nationalité; étrangers.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho é refletir sobre o problema da ausência de cidadania para os imigrantes estrangeiros, que se relaciona diretamente com as complicadas articulações entre os institutos da cidadania moderna e da nacionalidade. Essa reflexão tem como motivação primeira a crença segundo a qual a cidadania continua sendo a via mais

¹ Mestre em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Professora substituta do Departamento de Ciências Jurídicas da mesma universidade.

segura de acesso aos direitos. Sendo assim, o fato de muitos imigrantes não possuírem cidadania, ou pelo menos, não a possuírem de modo pleno, é, no mínimo, preocupante.

Tendo em vista este propósito, o artigo se estruturará em quatro partes. Na primeira delas, buscar-se-á definir o que se entende por imigração internacional. Para isso, serão levadas em conta três características que foram identificadas como sendo as mais determinantes deste fenômeno e, portanto, as que melhor poderiam fornecer uma aproximação que torne possível a sua compreensão. A segunda parte será dedicada a uma breve comparação entre imigrante e estrangeiro, que permitirá adentrar no problema da ausência de cidadania para os imigrantes, problema este que conforma a terceira parte do artigo. Na quarta e última parte serão apresentados alguns esclarecimentos acerca dos possíveis significados que se pode atribuir aos conceitos de cidadania e nacionalidade.

As abordagens e os marcos teóricos que guiarão este trabalho estão inseridos no campo da sociologia e no campo do direito. A escolha de autores da área da sociologia se justifica pelo fato de que as imigrações internacionais constituem um dos fatos sociais mais notáveis do mundo contemporâneo e, como tal, não podem ser estudadas apenas à luz de um aporte teórico jurídico. Por outro lado, também não se pode excluir as abordagens propriamente jurídicas deste estudo, pois a relação de dependência entre a nacionalidade e a cidadania decorre, em boa parte, do vínculo jurídico que existe entre estes dois institutos. Deste modo, pode-se concluir que, do ponto de vista metodológico e do ponto de vista do conteúdo que será aqui apresentado, este trabalho se insere na intersecção entre as áreas do direito, mais especificamente do direito internacional, e da sociologia.

2 MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

A imigração é um pólo 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 migração internacional é que esta, normalmente, culmina na “mudança do indivíduo entre duas entidades, entre dois sistemas políticos diferentes” (REIS, 1999, p. 150). Em outras palavras, a migração internacional, ao seu fim, implica em 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. De acordo com o sociólogo argelino Abdelmalek Sayad (1998, p.15), o estudo do fenômeno migratório por parte das ciências sociais está diretamente relacionado ao discurso científico construído sobre a imigração. Este prioriza algumas abordagens que nem sempre refletem a melhor imagem deste fenômeno. A principal delas consiste em estudá-lo partindo dos problemas gerados na sociedade que com ele convive. Isso implica em definir a imigração unicamente com base na percepção social que se tem dela. Com isso, o discurso científico sobre o fenômeno migratório acabou por fundar a sua legitimidade não na figura do imigrante, mas nas dificuldades a ela associadas. Em certa medida essa percepção foi mantida. Ainda é bastante recorrente, no campo dos estudos migratórios, pensar a imigração a partir do problema da integração – há algum tempo falava-se em assimilação – do desemprego, da crise econômica, da educação dos filhos dos imigrantes etc. Em resumo, é comum associar imigração à um problema, o que acaba por fazer com que este seja um traço presente tanto nos estudos migratórios como no imaginário mais disseminado sobre este fenômeno.

Ainda para 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 de estudo da sociologia. Isto fez com que os estudos sobre a imigração se tornassem menos “estudos sobre imigração” e mais estudos sobre as consequências – e aqui leia-se problemas – advindas da presença de imigrantes em dada sociedade. Desta forma, tratando as migrações unicamente a partir das representações das sociedades que com elas convivem, corre-se o risco de apresentá-las sem o seu “duplo”, o seu início, o seu outro lado: a emigração (SAYAD, 1998, p.18). Tal abordagem pode ser considerada arriscada posto que, na realidade, a imigração é apenas um lado 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. 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 próprio 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 daquilo que é desconhecido.

Importa frisar, por excesso de cautela, que não se quer aqui fazer uma defesa do estudo da emigração em detrimento da imigração, ao contrário. A emigração também é apenas uma parte do fenômeno, o seu início. Muitas vezes ela se constitui até um esquecimento ou mesmo um não saber sobre o destino daquele que saiu. Ainda que pareça dicotômico as figuras do emigrante e do imigrante se encontram aglutinadas em uma mesma pessoa. Aquele que se desloca é, a um só tempo, o emigrante e o imigrante. É aquele que sai e aquele que chega, aquele do qual tudo se sabe e ao mesmo tempo tudo se ignora. E como lembra Tatiana Waldman (2010, p.4), este conflito se dá no nível da denominação (aqui imigrante e lá emigrante), mas também implica em 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.

A segunda característica considerada marcante – e também ambígua – das imigrações internacionais é a transitoriedade. Como o imigrante representa uma presença estrangeira, pois encarna a figura de alguém que pertence a outro lugar, a sua estadia pode aparecer sempre um pouco provisória. É comum associar a imigração à possibilidade de um retorno. Muitos relatos de pessoas que imigraram fazem alusões ao retorno à terra natal como algo sonhado e ansiado desde o início do deslocamento (WULFHORST, 2005, p.35). Acontece, porém, e aqui reside a ambiguidade desta característica, que a provisoriedade da condição de imigrante pode se estender por um tempo indeterminado. Sayad (1998, p.46) define a transitoriedade como 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 elas:

[...] 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).

A ambiguidade da sensação de transitoriedade se apresenta com maior intensidade nos casos de imigrantes não documentados, os “sem papéis”. Estes, por mais que permaneçam numa situação de clandestinidade por anos, que acaba assumindo a aparência de um estado

permanente, convivem com o sentimento de provisoriedade na medida em que o fantasma da deportação é uma ameaça constante, já que eles estão “ilegais” (SILVA, 2003, p.299). Sayad (1998, p.300) enxerga nessa espécie de ilusão uma função, qual seja, a de produzir certo conforto – ou pelo menos uma sensação próxima a isso – nos imigrantes indocumentados, pois faz com que eles não se sintam a todo o momento violadores das normas e não percam de vista a possibilidade de retorno.

Ademais, o sentimento de transitoriedade também pode ser percebido nas representações que as sociedades de origem e de acolhida costumam fazer dos migrantes. Muitas daquelas consideram que aqueles que partiram continuam fazendo parte dos seus, e a possibilidade de retorno é sempre cogitada; muitas destas tratam os imigrantes como simples provisórios, forças de trabalho temporárias que atendem as demandas pontuais de mão de obra barata, sem os direitos inerentes aos nacionais, como por exemplo, os direitos políticos (SAYAD, 1998, p.46).

Por fim, o terceiro traço significativo com o qual se fecha a caracterização das migrações internacionais é o trabalho. A busca por trabalho costuma ser a principal razão de boa parte dos deslocamentos. Mais uma vez, lembra Sayad (1998, p.54) que 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 por boa parte dos fluxos migratórios internacionais (URIARTE, 2009). Do ponto de vista da legislação internacional o “direito a imigração”, se é que se pode assim denominá-lo, parece decorrer do direito ao trabalho (URIARTE, 2009) ou pelo menos estar associado a este².

² 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). Percebe-se, pois, que o direito a imigração é reconhecido por documentos que versam sobre os direitos dos trabalhadores.

Até que ponto, pode-se questionar, em mundo absolutamente globalizado, marcado pela indefinição cada vez maior das fronteiras, pela possibilidade de comunicação em tempo real de pessoas que se encontram de lados opostos do globo, essa caracterização feita das imigrações internacionais, em grande medida pautada pelas pesquisas realizadas por Abdelmalek Sayad (1998), não pode ser considerada datada e até mesmo desatualizada? A resposta a esta pergunta, pode-se concluir, parece estar no meio termo. Ao passo que autores como Bauman (1999) apresentam uma visão que soa um pouco exagerada, de um mundo cujas fronteiras quase não existem mais, um autor como Sayad, por sua vez, toma como principal fonte de estudo dos deslocamentos a observação da imigração argelina na França. Assim, as características aqui apresentadas não podem ser totalmente generalizadas. Elas definem um modelo de migração tido como mais tradicional no âmbito do qual pode ser identificado o problema do não pertencimento político ao Estado, que será adiante abordado. O que não se pode, pois, é desconsiderar a infinidade de tipos de deslocamentos existentes no mundo atual, com as mais diversas causas e características, nem deixar de frisar que outras vários modelos de imigrações, diferentes dos aqui apresentados, também podem ser observados.

3 O IMIGRANTE E O ESTRANGEIRO

O imigrante e o estrangeiro em muitos aspectos se aproximam. É comum ao falar de imigrante pensar na figura do estrangeiro. Ademais, o problema da ausência de cidadania se relaciona fortemente com o fato de que muitos imigrantes permanecem por um bom tempo na condição de estrangeiros. Por isso importa ensaiar algumas distinções e semelhanças existentes entre estas duas categorias. A primeira e mais visível proximidade decorre da mudança de status (de nacional para estrangeiro) proporcionada pela imigração. Pode-se dizer que a imigração é o principal caminho para se tornar um estrangeiro. Por outro lado, imigrante e estrangeiro não se confundem enquanto conceitos, muito embora enquanto dimensão subjetiva possam estar presentes em uma mesma pessoa. Portanto, a nível conceitual, algumas distinções importantes precisam ser feitas.

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 recorrente de estrangeiro é: estrangeiro é aquele que é não nacional. Nas palavras de Julia Kristeva (1988, p.140), “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 imigrantes, 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 produzido no âmbito do CSEM³, 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, s/d) e assim são vistos pela sociedade em geral. Em outras palavras, os autores deste estudo

3 Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios de Brasília/DF.

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 ordem⁴. Nas palavras de Bourdieu (1998, p.11),

[...] 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.

Sayad (1998, p. 266), por sua vez, acredita que 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 é impossível separar o fenômeno da imigração da dicotomia nacional e não nacional.

4 O PROBLEMA DA AUSÊNCIA DE CIDADANIA PARA OS IMIGRANTES ESTRANGEIROS

Para compreender o problema da ausência de cidadania, é necessário, antes de mais nada, identificar a dimensão propriamente política das imigrações internacionais. É comum que as imigrações sejam vistas por um prisma eminentemente econômico, como se fossem uma simples transferência de trabalhadores. A sua dimensão política, no entanto, reside no fato de 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

4 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.

de que esta não se apresente como um verdadeiro atentado à ordem nacional (SAYAD, 1998, p.274).

Sayad enxerga na imigração um atentado à 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. Pode-se dizer que, no fundo, a imigração tem 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)⁵.

Dessa dimensão política das migrações internacionais decorre o problema, já mencionado na primeira parte deste artigo, do não pertencimento político ao Estado. Começando pela causa de tal problema, pode-se atribuí-la à organização do mundo em Estados soberanos que se pautam por uma lógica de inclusão dos indivíduos através da cidadania. Dito claramente, no mundo moderno, o pertencimento ao Estado se processa mediante a cidadania. Desta forma, pode-se traduzir o problema do não pertencimento político como um problema de ausência de cidadania.

A importância de pertencer politicamente a um Estado enquanto cidadão reside no fato de que é através da cidadania que os indivíduos têm os seus direitos protegidos (ARENDRT, 1989). Com o crescente aumento do contingente de pessoas que se deslocam em âmbito internacional, a inclusão dos imigrantes nos Estados de acolhida parece ter se tornado um problema. Se, por um lado, 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

⁵ A oposição entre nacional e não nacional, arbitrária, como lembra Sayad, retira parte de sua força da ideia segundo a qual a oposição que funda a 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.

decidir acerca de quem pode e quem não pode entrar e permanecer no seu território. Cria-se, portanto, uma tensão.

Abdelmalek Sayad 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, 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 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).

É possível identificar duas maneiras de superar esse problema: a primeira delas é a separação radical entre os institutos da cidadania e da nacionalidade. A segunda, ainda mais radical que a primeira, é a separação entre cidadania e pertencimento estatal, isto é, pensar a cidadania em um espaço internacional – ou transnacional. A consequência mais imediata da primeira opção é: para pertencer a um Estado e ser considerado cidadão não é preciso ser nacional; enquanto a realização da segunda opção implicaria em concluir que, para ser cidadão não é preciso pertencer a um Estado.

Para Rossana Rocha Reis, a possibilidade de dissolução dos poderosos laços que unem a cidadania à nacionalidade é a principal consequência do embate entre o direito de imigrar e a soberania dos Estados. Se isso realmente vier a acontecer um dia, poderia 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).

Ocorre que não é fácil dissociar a cidadania da nacionalidade, porque o pertencimento ao Estado é pautado pelo modelo de Estado-nação. Isso implica em dizer que ele comporta uma dimensão jurídico-política, mas também uma dimensão cultural, que importa no pertencimento à ideia de nação.

Já a possibilidade de se pensar uma cidadania que ultrapassasse os limites do Estado implicaria na criação de outra base para o acesso aos direitos que não o pertencimento estatal. 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 possibilidades – a separação entre cidadania e nacionalidade e a existência de uma cidadania pós-nacional ou transnacional – não são facilmente defensáveis. No que concerne à primeira opção, 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?

No que concerne à segunda opção, o seu horizonte de realização parece estar ainda distante. A possibilidade de proteger os direitos daqueles que não pertencem a um Estado 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 independentes do pertencimento a um Estado, estes mesmos direitos se tornavam inexecutáveis quando surgiam pessoas que não pertenciam a Estado algum (ARENDR, 1989, p. 327)⁶:

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 no direito à imigração (alguns documentos internacionais reconhecem, porém, alguns Estados agem como se tal direito efetivamente 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

⁶ 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.

sejam nacionais e, muitas vezes, nem reivindicuem ser. Esclarecer algumas imprecisões acerca dos usos dos conceitos de cidadania e nacionalidade será o objetivo do próximo tópico.

5 A PROBLEMÁTICA ARTICULAÇÃO ENTRE CIDADANIA E NACIONALIDADE

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 pensar em uma desvinculação entre cidadania e nacionalidade, ou ao menos em um enfraquecimento dos laços que as unem, é importante pontuar distinções e coincidências de forma que se possa utilizar com precisão estes termos.

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 utilizados para se referir àqueles que fazem parte de 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 (2004) ao conceito de cidadania formal. A explicação para esta coincidência é histórica. Diz respeito à afirmação da cidadania no interior de Estados-nação. Em outras palavras, apesar da cidadania moderna 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), jurista espanhol, 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. 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 deveria 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 (1967) em seu conhecido texto **Cidadania, classe social e status**.

Duas observações necessitam ser feitas acerca desta diferenciação entre cidadania e nacionalidade feita por Aláez Corral. Primeiramente, é importante notar que o sentido atribuído à nacionalidade coincide com o significado de “cidadania formal” (BOTTOMORE, 2004, p.106), ou seja, o vínculo político jurídico que une os indivíduos a um Estado. Em segundo lugar, esta diferença estabelecida por Corral entre nacionalidade e cidadania não remete de imediato às possibilidades de separar tais institutos, pois, ao colocar a cidadania como o exercício de direitos e deveres, desconsidera a importância que o pertencimento cultural ainda assume nos dias de hoje.

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

Por fim, há ainda uma observação importante a ser feita acerca do conceito de cidadania. Muitos autores, em sua maioria 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).

Este conceito restrito de cidadania, que a limita ao exercício de direitos políticos, se afasta do modelo de cidadania moderna, entendida como o acesso e exercício de diversos direitos, tal como na definição de Corral (2006). Definir cidadania como o exercício de direitos políticos não parece uma opção adequada. Tal definição não contempla a evolução da atribuição de direitos civis, políticos e sociais, que se deu sob o manto da cidadania (MASHALL, 1967). 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 Lavalle de “forças desestabilizadoras” do tradicional conceito de cidadania (LAVALLE, 2003, p.80).

Ademais, pode-se perceber, a partir da observação da realidade, que restringir a cidadania ao exercício de direitos políticos não parece mesmo adequado. No Brasil, os imigrantes regularizados, porém, não nacionais, 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 estes imigrantes trabalham, contribuem para a economia, pagam impostos, possuem direitos civis e têm acesso a direitos sociais, como saúde, educação etc. (SILVA, 2008; WALDMAN, 2010).

Nesse sentido, muitos ativistas e pesquisadores de direitos humanos partem do princípio de que os imigrantes são cidadãos dos Estados do qual 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.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Separar nacionalidade de cidadania não é tarefa fácil. Como se viu, além das diversas coincidências nos significados e funções exercidas por estes institutos, o modelo de Estados soberanos torna complicado pensar uma cidadania que se exerça no campo internacional. Por outro lado, dentro da esfera do próprio Estado, a ideia de nação que organiza o pertencimento político estatal dificulta a concepção de uma cidadania independente da nacionalidade. No entanto, o aumento vertiginoso pelo qual vem passando os deslocamentos internacionais coloca esta reflexão na pauta do dia: como proteger os direitos daqueles que não são nacionais? Como garantir que os imigrantes tenham uma acolhida digna e não sejam tratados como indigentes? De que maneira o fortalecimento de instituições de direito internacional poderiam ser uma opção para uma cidadania exercida fora dos Estados.

Estas são perguntas para as quais ainda não há uma resposta clara. Há, por outro lado, uma necessidade cada vez maior de colocá-las e de procurar possíveis soluções. Foi com o objetivo de esclarecer o problema da ausência de cidadania para os imigrantes internacionais bem como de valorizar esta discussão que o presente artigo foi realizado. Os imigrantes, sobretudo aqueles considerados de terceiro mundo, vivem hoje uma situação delicada na sofrem com a falta de direito e com a vulnerabilidade a qual estão submetidos. Não raro é possível acompanhar através das mídias as condições subumanas e degradantes as quais os imigrantes precisam se submeter para atravessar determinadas fronteiras. O êxito da travessia, porém, não é garantia de nada. A ausência de direitos e de tratamento digno pode persistir mesmo após a chegada do imigrante no Estado no qual pretende se estabelecer.

Acredita-se que a partir do exercício de compreensão do problema da ausência de cidadania para os imigrantes internacionais, considerando que é a cidadania o instituto que media o acesso a direitos, pode-se encontrar eventuais caminhos que permitam, se não solucionar por completo este problema, ao menos vislumbrar possíveis alternativas.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BERNADES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade: brasileiros natos e naturalizados**. Belo Horizonte: Del Rej, 1996.
- BOTTOMORE, Tom. Ciudadanía y classe social, cuarenta años después. In:
- BOURDIEU, Pierre. Prefácio. In: SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.
- CARVALHO, José Murilo. Nação imaginária: memória, mitos e heróis. In: _____. **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. ¿A quién pertenece La Constitución? Madrid: Tribunal Constitucional, 2006.
- LAVALLE, AdriánGurza. Cidadania, igualdade e diferença. **Revista Lua Nova**, ?, n. 59, 2003.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- 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
- PERALVA, Angelina. **Globalização, migrações transnacionais e identidades nacionais**. São Paulo: iFHC/CIEPLAN, 2008.
- 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.

SASSEN, Saskia. **Contra geografías de la globalización**. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos. Trad. Amanda Pastrana Izquierdo, Claudia Laudano et al. Madrid: Traficantes de Sueños, 2003.

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

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.

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

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.