

# O Estado como gestor dos fluxos migratórios: a inserção social do imigrante sob óticas tradicionais e novas tendências\*

## *State as manager of migratory flows: the social integration of immigrants in traditional optics and new trends*

Aline Maria Thomé Arruda<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo pretende promover reflexão sobre tendências tradicionais e propostas contemporâneas de gestão estatal para promover a inserção social do imigrante. Inicialmente é apresentado o papel do Estado diante da problemática da integração do estrangeiro e gestão da diversidade. Em seguida é feita uma discussão acerca do entendimento das categorias de nacionalidade e cidadania, para reforçar a dimensão da questão da participação social e reconhecimento no âmbito do Estado-Nação. Adiante, são apresentados os modelos tradicionais de gestão da diversidade no âmbito migratório, multicultural e assimilacionista, bem como seus limites e desgastes. Por fim, algumas novas propostas e tendências de administração da alteridade. As conclusões apontam para a necessidade de criação de políticas que atendam as demandas de cada localidade, conciliando com demandas de fluxos de pessoas, constituição de formação de identidade nacional, inserção do imigrante no mercado de trabalho, respeito aos direitos coletivos e individuais, dentre outros fatores.

**Palavras-chave:** Gestão Estatal. Fluxos Migratórios. Cidadania. Multiculturalismo. Assimilacionismo.

### Abstract

This article aims to promote a reflection on traditional trends and contemporary proposals of state management to promote the social integration of immigrants. Initially, the text presents the role of the State on the issue of the integration of foreigners and diversity management. This is followed by a discussion about the understanding of the categories of nationality and citizenship, to strengthen the dimension of the social participation issue and recognition within the Nation-State scope. Afterwards, it is presented the traditional models of diversity management in the migration, multicultural and assimilationist scope, as well as its limits and exhaustions. Finally, some new proposals and trends of otherness administration are exposed. The conclusions point to the need to create policies that meet the demands of each locality, combining with demands of people flows, constitution of national identity formation, immigrant integration into the labor market, respect for collective and individual rights, among others factors.

**Keywords:** State management. Migratory flows. Citizenship. Multiculturalism. Assimilationist.

\* Recebido em: 29/09/2015.  
Aprovado em: 05/11/2015.

<sup>1</sup> Doutoranda do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília, Professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. E-mail: aline.arruda@uniceub.br.

## 1 Introdução

O presente artigo tem como principal objetivo produzir uma reflexão sobre aspectos relativos à gestão estatal dos fluxos migratórios bem como na inserção social do imigrante no mundo contemporâneo.

Conforme afirma Baeninger (2013, p. 10) e Hollifield (2008), dentre diversas deficiências no campo de estudos acerca das migrações internacionais encontram-se as análises da participação dos Estados diante deste processo. A preocupação com a área temática de diversas ciências sociais não data de hoje e, menos ainda, o fenômeno empírico da circulação de pessoas ao redor do globo é uma novidade. Grandes e pertinentes análises têm sido feitas sob uma ótica focada na economia. Nestas, demonstra-se como essa configuração de fluxos migratórios se dá por meio de fenômenos de atração de mão de obra em diversas partes do globo, onde concentram-se o capital, ou, até mesmo, com base em uma lógica liberal de oferta e demanda do mercado de trabalho. Outras incursões acadêmicas que seguem a linha do transnacionalismo demonstram a relevância que fenômenos ligados à chamada globalização tem nesse processo. O avanço dos meios de comunicação e de transporte tem dado um caráter que transcende a participação social do migrante em apenas um país, ou no país de origem ou no de moradia, há a possibilidade de ocorrer em ambos. Eles ampliam a tendência desde o século XIX de as lealdades no processo migratório irem além das fronteiras nacionais, mesmo que obscurecidas pelo paradigma assimilacionista, que infere a necessidade de adequação do imigrante à sociedade receptora (WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003). Entretanto, mais estudos sob o ponto de vista das ações dos Estados diante de todo esse contexto ainda precisam ser feitos (HOLLIFIELD, 2008, p. 194). Conforme aponta Reis, reconhecer a importância da atuação do Estado junto à questão migratória internacional não significa colocá-lo como agente único ou até mesmo mais importante para a existência e continuidade desses fluxos. “No entanto, ele, por meio de políticas de imigração e cidadania, é um importante fator explicativo no processo de formação dos fluxos e ajuda a moldar a forma que esses fluxos adquirem” (REIS, 2004, p. 150).

A primeira questão levantada acerca do assunto é o papel dos Estados como gestores das migrações, com base no entendimento desse ator como guardião da administração de recursos e da preservação de uma

identidade nacional. Em seguida, será feita uma reflexão sobre como aspectos históricos específicos de cada local influenciam no entendimento de cada país sobre nacionalidade e cidadania e como isso afeta o tratamento dado ao imigrante. Então, serão apresentados os dois modelos mais tradicionais de gestão da diversidade como forma de promoção de inserção social para estrangeiros, o assimilacionismo e o multiculturalismo<sup>2</sup>. Por fim, serão expostos alguns dos limites observados nesses modelos e tendências futuras de substituição destes.

## 2 A gestão estatal das migrações e da diversidade

Conforme é de amplo conhecimento e debatido na bibliografia especializada, a ideia e concretização de Estado-Nação, cujo marco de reconhecimento data da Paz de Westphalia, 1648, nasce dando a esse ator como uma de suas principais características a soberania (APPADURAI, 1997, p. 33-34). Esse princípio que rege a existência dos Estados é fundamental para compreensão das dinâmicas da interação entre as Nações e acabam por afetar diretamente a existência de outros atores do cenário global, tais como as Empresas Nacionais e Transnacionais, os Organismos Internacionais, Organizações Não Governamentais e, até mesmo, a vida dos indivíduos. Pensando mais diretamente no caso em foco na pesquisa proposta neste artigo, afeta também aqueles que se deslocam ao redor do globo. Reis coloca que, seguindo essa ordem westfaliana e de acordo com o princípio da soberania, os Estados “possuem o monopólio de legitimidade da mobilidade” (REIS, 2004, p. 150). Ou seja, os Estados são soberanos e podem definir quem entra em seus respectivos territórios e sob quais condições. A materialização clara disso é o fato de que hoje, para entrar nos diversos países do mundo, é necessário um passaporte e, em muitos casos, um visto de autorização (REIS, 2004, p. 150).

Além da necessidade de autorização para entrada e/ou permanência de estrangeiros em territórios nacionais, há, ainda, como questão relevante a inserção social

<sup>2</sup> É importante destacar que o uso dessas categorias é uma escolha para a pesquisa proposta neste artigo. Existem outras conceituações e entendimentos de modelos de inserção social de imigrantes, como por exemplo, o proposto por Soysal (1994, p. 40) que engloba três: o corporativo; o individualista e o estatista. Este entendimento será melhor explicado adiante, ainda no referencial teórico adiante.

dos grupos imigrantes. Esta pode ser analisada sob diversas perspectivas, dentre elas a inserção social “natural” do estrangeiro, dentro do próprio processo social em diversos contextos específicos (PORTES, 1994), ou ainda, as intervenções e medidas governamentais para incentivar e fazer a gestão desta inserção. O foco desse artigo é justamente no último caso.

Conforme Hollifield (2008, p. 183), é preciso trazer de volta o Estado e seu posicionamento diante da questão das migrações internacionais bem como as ciências sociais direcionadas à atuação política, ou seja, a Ciência Política e as Relações Internacionais, para contribuir para a análise dessa questão. Alguns questionamentos fundamentais podem ser levantados acerca de, pelo menos, três eixos de reflexão: o controle das migrações; a questão da segurança e das relações internacionais; a incorporação, cidadania e participação política de imigrantes. É possível, por exemplo, perguntar:

To what extent can states control their borders? What are the factors that define the capacity nad limits of control (Brochmann and Hammar 1999; Cornelius, Martin and Hollifield 1994; Freeman 1995; Hollifield 1992a, 1999a)? [...] How does migration affect the sovereignty and security of the nation-state (a question that gained new urgency after the terrorista attacks of September 11, 2001)? What are the possibilities for controlling or managing migration at the international, as opposed to the domestic level? What are the relationships among migration, national security, and foreign policy (Rudolph 2006; Teitelbaun 1980; Weiner 1993)? And why states “risk migration” and accept “unwanted immigrants” (Hollifield 1998; Hollifield 2004; Jopke 1998a; Martin 1994 b)? [...] How do emigration and immigration affect the political behavior of individuals, natives, as well as migrants? What role does the state play in incorporating immigrants into society and the economy? And what is the relationship between social and political citizenship? (HOLLIFIELD, 2008, p. 1850).

Muitas dessas perguntas voltadas para a atuação do Estado diante das migrações internacionais perpassam o foco deste artigo. A gestão da diversidade provocada pela convivência de diversos grupos étnicos, raciais, nacionais, dentre outros, inegavelmente está atrelada à forma de controle, aos interesses nacionais diante do cenário global bem como à forma como cada Estado entende e lida com a inserção social destes imigrantes. Brito afirma que, mesmo quando são reconhecidos alguns dos direitos fundamentais dos estrangeiros, especialmente no que diz respeito ao exercício da cidadania em um país, es-

tes são mais restritos que aqueles inerentes aos nacionais (BRITO, 2013, p. 92). Existe uma série de consequências advindas da forma como essa inserção acontece ou é feita por meio da intervenção do Estado. As próprias tradições atreladas à cidadania associada àqueles que pertencem ao Estado-Nação refletem-se na vida de estrangeiros que vivem em territórios nacionais diversos. Por exemplo, muitos membros de grupos imigrantes, especialmente de primeira e segunda gerações, tendem a ser excluídos do *mainstream* da comunidade econômica, estigmatizados e, em casos mais graves, condenados ao ostracismo. Não só são negados a eles os benefícios da cidadania, como também a maioria passa a viver em guetos, inseridos em grupos marginais e em grupos criminosos. Esse tipo de situação leva, muitas vezes, a uma inserção social segmentada e com muitas dificuldades de incorporar esses grupos à vida política (HOLLIFIELD, 2008, p. 217). Pensar a participação do Estado na formulação de uma política migratória com iniciativas no sentido da inserção social de estrangeiros implica definir ações e metas que procurem lidar com essas questões evitando essa tendência à exclusão e marginalização de imigrantes.

### 3 Especificidades dos diversos Estados-Nação e as múltiplas concepções de nacionalidade e cidadania

Os diversos modelos de incorporação de migrantes estrangeiros nos países de imigração estão associados a particularidades em termos de: formação histórica; características demográficas, políticas e sociais; e, em grande medida, ao formato de emergência e concepção dos Estados-Nação, com suas noções de nacionalidade, cidadania e pertencimento (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007, p. 8). É importante ressaltar que existem uma série de combinações bastante complexas e de diversas gradações em cada país acerca do que se considera cidadania e nacionalidade, bem como de quais acessos seus cidadãos e nacionais tem. Rodríguez-García (2007, p. 8) chama atenção, ainda, para distinção entre essas duas categorias. Em suas palavras, nacionalidade refere-se à “condição de pertencimento ou status legal de uma pessoa nascida ou naturalizada em uma nação” já a cidadania “é a característica de inserção de um indivíduo com direitos e obrigações com uma unidade política, geralmente um Estado” (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2008, p. 8). Os dois conceitos mesclam-se entre si e são

quase inseparáveis. Efetivamente, “nacionalidade” inclui a condição legal de pertencimento ao Estado. Isso quer dizer que, geralmente, pela lei, todas as pessoas que compõem uma nação são cidadãos do seu Estado e têm direitos e obrigações civis, políticas e sociais associados a esse pertencimento. Entretanto, indivíduos de diferentes nacionalidades podem aproveitar os benefícios da cidadania de outra nação, e a cidadania pode ir além dos limites do Estado, por exemplo: cidadania europeia, cidadania universal (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007, p. 8).

Nesse sentido, as políticas migratórias dos diversos Estados também são desenhadas com base nessas variáveis (STOLCKE, 1995, p. 9). Os princípios de reconhecimento de nacionalidade e cidadania podem estar associados à ascendência (*jus sanguinis*) e/ou território (*jus soli*). Entretanto, afirma Reis (2004, p. 156), nem sempre é possível identificar nas legislações dos diversos países normativas atreladas a somente uma dessas tradições. Segundo a autora, encontra-se, na maior parte das vezes, combinações específicas de *jus sanguinis* e *jus soli* que variam, em alguns casos revezam-se ou até mesmo modificam-se ao longo da história de cada local. A título de exemplo, países como a Suíça, Luxemburgo e Alemanha adotam, prioritariamente, o princípio de sangue para reconhecimento da nacionalidade. Já Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Holanda e França adotam, primordialmente, critérios mais associados ao nascimento no território, reconhecendo, portanto, seus nacionais de acordo com critérios “de sangue” (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2007, p. 9). Pode-se citar, como um caso evidente de uso combinado desses dois princípios, a Alemanha. A partir do ano 2000, após reforma do Código de nacionalidade do país, o *jus soli* tornou-se reconhecido pelo local de nascimento, mesmo que de uma maneira ainda restritiva (REIS, 2004 p. 156). Mais especificamente para atender o caso dos descendentes de turcos nascidos ou educados em território alemão, passaram a ter direitos e reconhecimento integral como nacionais alemães (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2010, p. 9).

No sentido de associar princípios de constituição de Estado-Nação e tradições históricas que influenciam em aspectos sociais, políticos, culturais e demográficos, pode-se, também, entender quem são os reconhecidos e os que não são. Isso afeta diretamente o tratamento estatal dado aos imigrantes (REIS, 2004, p. 155). Segundo a própria autora, “antes de se definir quem é imigrante é preciso definir quem é o nacional” (REIS, 2004, p. 156).

Nessa perspectiva, poder-se-á estabelecer se é desejável ou não que o imigrante se torne um cidadão ou até mesmo um nacional; sob quais condições e critérios; e ainda como serão os procedimentos para tal em cada país (REIS, 2004, p. 156).

Por exemplo, só é possível pensar a política segregacionista da mesma Alemanha ao relacioná-la com a ideia arraigada no país da nacionalidade essencializada que tem como base critérios étnico-raciais. Nesse país, grande parte dos trabalhadores estrangeiros são temporários e não são integrados à sociedade alemã (RODRIGUEZ-GARCIA, 2007, p. 9). Outro exemplo de fundamento de formação de Estado-Nação que impacta no reconhecimento da nacionalidade e da cidadania é o caso dos Estados Unidos. Nesse país estas são baseadas na tradição republicana do *triple melting pot*, ou seja, na coexistência de diversidade predominante de católicos, protestantes e judeus (KENNEDY, 1944 apud RODRIGUEZ-GARCIA, 2007, p. 10). Ao longo da história de formação desse país, foram travadas muitas disputas, resistências à dominações e mobilizações por mudanças na identidade nacional estadunidense. Alguns casos são emblemáticos nesse sentido: a persistência das leis do “Jim Crow” posteriormente superadas, do ponto de vista legal, pela implementação dos Direitos Civis; proposição de modelos mais abrangentes de identidade nacional que clamavam pelo reconhecimento daqueles com raízes de origem africana, asiática ou “latina”, como as ações afirmativas. Ainda assim, a ideia de assimilação a grupos dominantes continua predominando nessa sociedade norte-americana, tanto política quanto socialmente. (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2007 p. 12). O autor menciona, ainda, outros exemplos como o da Holanda cujo formato de tratamento dado às minorias étnicas perpassa, necessariamente, à compreensão de suas histórias de colonização e os *status* preferenciais garantidos às minorias na Ásia e na África ou o caso da Bélgica, cuja formação do Estado reconhece a pluralidade com base nas religiões e comunidades linguísticas flamenga, francesa e germânica (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2007, p. 9-10).

Em termos contextuais, em dois países que podem ser utilizados como exemplos de diferentes modelos de gestão de diversidade, a França com características assimilacionistas e o Reino Unido com parâmetros multiculturalistas, há relação direta também entre construção de Estado-Nação e reconhecimento de nacionalidade e cidadania. No caso francês, o reconhecimento de nacio-

nais está atrelado aos resultados da Revolução Francesa e à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que fundamentam o modelo republicano liberal, estatocêntrico, secularista e individualista (RODRIGUEZ-GARCIA, 2007, p. 9). Este sempre fundamentou-se em uma fórmula assimilacionista e incorporação cívica, na qual a igualdade legal entre cidadãos pressupunha homogeneidade cultural (STOLCKE, 1995, p. 9). Por outro lado, no caso britânico, a concepção de cidadania e nacionalidade também está atrelada, como na Holanda, à sua história de expansão colonial, bem como territorial e composição com base em diversidade de localidades (RODRIGUEZ-GARCIA, 2007, p. 9). É importante destacar a diversidade de países que foram colonizados pela Inglaterra, além dos territórios próximos que compõe a Grã-Bretanha, como a Irlanda e a Escócia. Nesse *hall* pode-se incluir países caribenhos, do continente africano, asiáticos e da Oceania. É possível afirmar, assim, que a mentalidade de construção nacional inglesa reconhece a diversidade como inerente ao Estado-Nação (STOLCKE, 1995, p. 10). Entretanto, isso nunca impediu segmentação étnica e conflitos raciais nesse país. Aqueles considerados não brancos sempre ocuparam posições hierarquicamente inferiores na sociedade. Questões associadas à discriminação e não participação social dos negros fazem parte da dinâmica multicultural britânica (STOLCKE, 1995, p. 11; HALL, 2003, p. 62-81).

A participação social do estrangeiro atrelada à cidadania também é relevante, mesmo que este não chegue a se tornar um nacional ou até mesmo se isso acontecer. No sentido de compreender o que, de fato, significa cidadania de modo a posteriormente refletir sobre possibilidade de exercício desta por alguém que não é reconhecido como um nacional, é preciso fazer imersão em como esse conceito se desenvolveu desde o século XX e como pensadores interpretam sua adaptação às mudanças ocorridas nas sociedades e nos Estados-nação contemporaneamente. Marshall (1950), em sua definição clássica, propõe o entendimento da cidadania como composta por três diferentes partes ou elementos: o civil, o político e o social que se complementam. Associado ao chamado por ele elemento civil têm-se as garantias de liberdade, incluindo nessas a de ir e vir; de imprensa; pensamento e fé bem como ao do cumprimento de contratos válidos e acesso à justiça. Já ligado ao elemento político, têm-se a possibilidade de participação em instituições de autoridade política na condição de eleitor bem como de membro

elegível. Por fim, na esfera social os direitos associam-se ao bem-estar econômico mínimo, à segurança e direito de participação na herança social assim como levar a vida de modo civilizado conforme os padrões da sociedade em que vive (MARSHALL, 1950, p. 63-64).

Essa definição, porém, já há muito é questionada. Os debates contemporâneos que têm proposto maneiras de ampliar essa definição de modo a pensar novas formas de participação no processo decisório público. Segundo Bauman (1999, p. 144), concepções tais como “cidadania diferenciada” (YOUNG, 1989), cidadania pós-nacional (SOYSAL, 1994), “cidadania neorepublicana” (VAN GUNRSTEREN, 1994), “cidadania cultural” (TURNER, 1994), “cidadania multicultural” (KYMLICKA, 1995), “cidadania transnacional” (BAUBOCK, 1995) são apenas algumas das mais diversas propostas que levam a uma reflexão sobre a necessidade de incluir a diversidade nas discussões sobre cidadania, com base no reconhecimento de imperativos diversos para diferentes grupos de modo a estabelecer a inclusão social e a participação igualitária.

Kymlicka e Norman (1997, p. 5) revelam que, quando da delimitação desse conceito por Marshall no pós-II Guerra Mundial, esta fazia bastante sentido, entretanto, com modificações pelas quais o mundo foi passando ao longo dos tempos, já nas décadas de 1970 e 1990 esta necessitou ser repensada. Muitas críticas foram feitas a esse modelo especialmente nas fragilidades relativas à não incorporação dos aspectos referentes às responsabilidades e virtudes do cidadão bem como da ausência de reflexão acerca da pluralidade social contemporânea. (KYMLICKA; NORMAN, 1997, p. 9). Para além do *status* legal, a cidadania envolve também questões sobre as identidades e pertencimento. Nesse sentido, algumas propostas questionam o modelo de Marshall no tocante a este trazer uma perspectiva que busca uma equalização sem levar em consideração as desigualdades inerentes às organizações sociais e ao constante aumento da diversidade cultural e social. As identidades compartilhadas que levam ao reconhecimento de grupos acabam por excluir outros, por exemplo, negros, mulheres, aborígenes, homossexuais, estrangeiros etc. Nesse sentido, pensadores defendem a necessidade de criar um modelo de cidadania que atenda a essa diversidade presente na sociedade e contemple as necessidades específicas desses grupos. Esses teóricos podem ser chamados de pluralistas culturais (KYMLICKA; NORMAN, 1997, p. 27) e nesse rol

se destaca o pensamento de Iris Young acerca do que ela denomina “cidadania diferenciada”.

Na perspectiva de Young, em um contraponto à percepção liberal, a vida econômica não é suficiente para evitar o tratamento desigual de grupos, uma vez que as principais atividades que dão *status* de inclusão social de indivíduos e grupos são anárquicas e oligárquicas, ou seja, não garante os requisitos de tratamento igualitário em uma convivência social devido à desordem, as disputas e à diferenciação de poder que se concentra em alguns grupos. A cidadania diferenciada, portanto, seria o melhor jeito de estender a inclusão e a participação de todos em uma cidadania integral. Para a autora, dois aspectos se destacam como fundamentais para sustentar a necessidade de uma cidadania diferenciada: o ideal de cidadania universal generaliza e dá uma sensação de homogeneidade que não existe na sociedade, portanto, existem necessidades de naturezas diversas diferentes para grupos, tais como aspectos associados à saúde, gênero, educação dentre outros; alguns grupos são privilegiados e demandam menos atenção. Dessa forma, para haver uma inclusão e participação de todos, algumas vezes, são necessários direitos especiais para atender a grupos diferenciados e oprimidos, de modo a acabar com essas desvantagens (YOUNG, 1989, p. 251). Nesse sentido, esses grupos excluídos possuem necessidades particulares que só podem ser satisfeitas por meio de políticas diferenciadas. Por exemplo, direitos linguísticos para comunidades de estrangeiros, direitos territoriais para grupos nativos e de aborígenes, direitos relativos à reprodução para mulheres (YOUNG, 1990, apud KYMLICKA; NORMAN, 1997, p. 29). A solução parcial para o problema da inclusão de grupos nessa situação de desigualdade envolveria, minimamente, a promoção de meios institucionais para reconhecimento explícito dessas diferenças bem como a existência de representações dos grupos oprimidos (YOUNG, 1989, p. 259). O governo deveria designar verbas para defesa desses grupos e suas representações deveriam ter participação ativa nos processos de discussão e de decisões acerca dos temas de seus interesses.

Entretanto, para muitos liberais, direitos de grupos são incompatíveis com princípios de liberdade, igualdade e solidariedade. Para estes autores, os indivíduos são as “unidades básicas” da teoria liberal e seus direitos e deveres não poderiam variar ou depender de seu pertencimento a qualquer grupo étnico. O Estado, nessa concepção, deveria ser neutro e não “privilegiar” indivíduos

pertencentes a grupos específicos (KYMLICKA, 1996, p. 6). Kymlicka (1996, p. 6), no entanto, sustenta que essa incompatibilidade não é real nem do ponto de vista da totalidade da bibliografia de teóricos liberais nem em casos práticos identificados ao longo da história de países que adotam políticas multiculturais, ou ações semelhantes, de modo a lidar com a diversidade de suas nações.

Desde este punto de vista, las naciones cívicas tratan la cultura de la misma forma que la religión, es decir, como algo que las personas son libres de cultivar en su vida privada, pero que no es asunto de Estado. Así como el liberalismo excluye la proclamación de una religión oficial, tampoco pueden haber culturas oficiales que gocen de un estatuto privilegiado con respecto a otras posibles lealtades culturales.

[...]

Pero esto es engañoso. En el mundo moderno, la integración de una cultura en la vida social significa que ésta debe integrarse en las instituciones, es decir, en las escuelas, los medios de comunicación, el Derecho, la economía, el gobierno, etc.

[...]

Uno de los factores determinantes de la supervivencia de una cultura es si su lengua es una lengua gubernamental, es decir, si su lengua se usa en las escuelas públicas, los tribunales, los órganos legislativos, las agencias de política social, los servicios sanitarios, etc. (KYMLICKA, 1996, p.7-8).

Ou seja, a perspectiva associada ao liberalismo de que aspectos relacionados à religião compõem uma esfera da vida privada e não pública. Nesse sentido, esta deve ser tratada à parte da esfera política. Essa mesma lógica de separação deve ser utilizada para o que tange outros aspectos associados à cultura, como a determinação de um idioma oficial. O principal fundamento disso é o de que o Estado precisa ser neutro no que remete à esfera privada que compete apenas aos indivíduos. Entretanto, o autor argumenta que isso não é um consenso entre os diversos autores liberais. Para muitos este se apresenta como um argumento frágil, uma vez que não existe possibilidade de completa neutralidade cultural do Estado. Isso porque, por exemplo, este pode não ter uma religião oficial e estruturar-se no modelo laico, mas terá de adotar seus idiomas oficiais. Estes serão usados nas escolas públicas, tribunais e demais órgãos públicos, são impostos e, geralmente, são aqueles de grupos culturalmente majoritários ou, de alguma forma, mais poderosos. Esses parâmetros estabelecem o que o autor chama de “culturas societárias” que envolve compartilhamento de referências

culturais e reconhecimento de grupo de uma nação. A promoção dessas culturas societárias é fundamental para qualquer Estado-Nação e para sua formulação existem intervenções governamentais. Entretanto, não necessariamente que esta inclua apenas “uma cultura”, nos chamados estados multinacionais, por exemplo, mais de uma são contempladas e reconhecidas como parte da cultura societária (KYMLICKA, 1996, p. 12).

Nesse sentido, Kymlicka e Norman entendem que três modalidades de garantia de direitos grupais deveriam ser definidas para aplicação de políticas públicas que contemplassem a diversidade: direitos especiais de representação, para grupos desfavorecidos; direitos de autogoverno, para grupos de minorias nacionais; direitos multiculturais, de modo a contemplar grupos migrantes e comunidades religiosas (KYMLICKA; NORMAN, 1997, p. 30). Cada uma dessas categorias possui consequências bastante diferentes umas das outras e, justamente por isso, procuram atender a demandas específicas de cada um desses grupos. No tocante aos direitos que referem-se aos estrangeiros migrantes, algumas ações como educação bilíngue, estudos étnicos e liberdade de cultos religiosos seriam ações que promoveriam, em alguma medida, a integração na sociedade global. É importante destacar, também, que o foco principal não é o de promover uma independência ou autonomia de separação para esses grupos, nem mesmo no caso dos direitos de autogoverno destinados a grupos étnicos “nacionais” (KYMLICKA; NORMAN, 1997, p. 31). Conforme reforça Kymlicka (1996, p. 16), grupos migrantes tendem a aceitar melhor a inserção cultural/linguística da cultura majoritária do que minorias étnicas que vivem no território de um estado. Por isso, autogoverno é uma categoria que faz mais sentido para “nativos” do que para migrantes.

Por fim e corroborando com as ideias relativas à multiplicidade de culturas societárias como uma necessidade contemporânea, alguns autores defendem as chamadas “cidadania pós-nacional” ou “cidadania transnacional”. O pós-nacionalismo (APPADURAI, 1997) e o transnacionalismo (GLICK-SCHILLER, 2007; BAENINGER, 2013) apontam para aspectos que não são contemplados pelos princípios do *jus soli* e *jus sanguini* como critérios de pertencimento e, portanto, concessão de nacionalidade. A ideia de pós-nacionalismo apresenta o crescimento de lealdades relacionadas com outros aspectos das relações sociais não necessariamente atreladas a uma “territorialidade”. Segundo o autor, ao Estado-Nação

interessa sim a difusão de ideologias que levem a um nacionalismo e à fixação de identidades nacionais associadas a um território. Entretanto, outros tipos de lealdades macropolíticas têm surgido ou já existiam e tem atingido uma escala global, ganhado força, por exemplo: “artistas e escritores, refugiados e trabalhadores imigrantes, cientistas e acadêmicos, trabalhadores da área de saúde e especialistas em desenvolvimento, feministas e fundamentalistas, corporações transnacionais e burocracias das Nações Unidas” (APPADURAI, 1997, p. 39). Além de grupos religiosos associados ao cristianismo e ao islamismo têm se constituído cada vez mais como grandes forças para além do Estado-Nação. Segundo o autor, são formados “grupos de interesse”, “movimentos sociais” com base em lealdades transnacionais já existentes (APPADURAI, 1997, p. 39). Já a perspectiva transnacional entende que a presença do imigrante é real tanto no país ao qual se destina quanto no seu país de origem (GLICK-SCHILLER; BASCH; BLANC-ZANTON, 1994). Isso se torna cada vez mais presente nos dias atuais devido a facilitação dos meios de comunicação e de transporte, por exemplo, dentre outros processos promovidos pela chamada globalização. Ademais, o projeto de migração em muitos casos envolve familiares e outros vínculos que são mantidos e alimentados de diversas formas, dentre eles pelo envio de remessas financeiras, participação política em ambos os contextos (de origem e de imigração), dentre outros. Nesse sentido, uma cidadania transnacional envolve a atuação social, econômica e política em dois Estados-Nação diferentes (GLICK-SCHILLER, 2007; BLOEMRAAD; KORTEWEG; YURDAKUL, 2008; BAENINGER, 2013).

O principal ponto enriquecedor dessas perspectivas consiste em destacar que, entre grupos migrantes, é impossível desvincular-se completamente da cultura de seus países de origem e, no mundo com identidades cada vez mais transnacionalizadas, os vínculos com mais de uma nação tornam-se facilitados. Nesse sentido, a concepção de cidadania pós-nacional ou transnacional envolve direitos a nacionais no exterior de seus países de origem, direitos de minorias culturais e de participação no país de migração e múltipla cidadania. A ideia de pós-nacionalismo, portanto, propõe que as migrações bem como outros fenômenos associados à globalização dificultam a determinação do significado político dos Estados-Nação e suas fronteiras. Quando associada à cidadania, procura, portanto, conciliar esse fenômeno à existência formal em contextos nacionais e

comunidades políticas claramente distintas e delimitadas (Baubock, 2006, p. 28-29). Adiante, quando forem apresentadas as fragilidades dos modelos tradicionais de gestão da diversidade, será retomada essa discussão acerca da concepção transnacional e pós-nacional das identidades como peça fundamental para compreensão das novas propostas para lidar com a pluralidade social.

Dentre essas diversas concepções, nota-se uma série de divergências acerca dos fatores a serem levados em consideração para caracterizar a cidadania. O posicionamento republicano coloca como condição para a igualdade legal entre os cidadãos uma homogeneização cultural. Já a perspectiva de cidadania multicultural reconhece a diversidade cultural como parte da formação nacional e, portanto, da possibilidade de exercício de cidadania. A concepção pluralista chama atenção para a necessidade de considerar as diferenças de maneira a promover uma equalização de oportunidades bem como atendimento à diversidade de demandas para grupos específicos da sociedade. A perspectiva liberal considera prioritária, em conjunto com a garantia dos direitos de liberdade e igualdade, as obrigações cidadãs. As correntes pós-nacionais e transnacionais avançam consideravelmente nos debates por quebras de paradigmas que associam a cidadania à lógica do sistema de Estados-nação.

Bauman (1999, p. 146), porém, sustenta que, mais do que teorizar sobre as fragilidades da conceitualização de cidadania e da necessidade de compreensão ampla dessa ideia, são necessários também estudos empíricos que demonstrem a relação específica de Estados diversos com suas minorias. Todas essas diferentes concepções de quem são os cidadãos e os nacionais de um Estado, necessariamente, afetam as possibilidades bem como as restrições ao reconhecimento de estrangeiros como tais neste contexto.

#### **4 Os modelos tradicionais de gestão da diversidade no contexto migratório: assimilação e multiculturalismo**

Os modelos de gestão da diversidade, contemplando “integração-incorporação”, podem ser divididos em assimilacionista ou republicano e multiculturalista ou pluralista, segundo Rodríguez-García. Estes são caracterizados da seguinte maneira:

assimilationist or republican (based on the idea that equality can be achieved through the full adoption of the rules and values of the dominant society and through the avoidance of any considerations of diversity, as in the case of France); multiculturalist or pluralist (based on the respect for and protection of cultural diversity within a framework of shared belonging, as in the cases of Holland, Sweden, the United Kingdom, and Canada). (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007, p. 15-16)

Há, ainda, um terceiro modelo que ele denomina como de exclusão ou segregação. Este infere “a restrictive legal framework regarding immigration and access to citizenship, as well as by separation between ethnic-cultural communities, as in the cases of Austria and Germany” (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007, p. 16).

É importante chamar atenção para a existência de diferentes propostas de compreensão do modelo de acolhida e inserção social de imigrantes. Por exemplo, Soysal (1994) utiliza-se de diferentes terminologias, baseadas em outras variáveis, utilizadas por para referir-se a modelos de gestão de diversidade. Seu foco analítico dirige-se ao processo em nível macro do país que recebe esses imigrantes e sua participação nas instituições públicas, no setor privado o que ela chama de processo de incorporação. Ademais, procura verificar a adaptação institucional da “sociedade receptora”, mais do que nas características adaptativas individuais dos migrantes (SOYSAL, 1994, p. 30-31). Segundo esta autora, pode-se identificar os seguintes três modelos: o corporativo; o individualista e o estatista. O primeiro remete a um reconhecimento estatal da necessidade de estabelecimento de um vínculo entre suas instituições e grupos corporativistas diversos no país e, neste *hall*, encontramos os grupos de minorias diversas. De acordo com ela, Holanda e Suíça enquadram-se nesse padrão. O segundo modelo segue o princípio de que a incorporação do imigrante na sociedade, dá-se por meio da inserção individual destes no mercado de trabalho, sem a criação de políticas específicas para grupos, como é o caso do Reino Unido. Por último, há os casos em que trata-se também os imigrantes como indivíduos e não associados a grupos, porém com uma intervenção maior centrada no Estado para incorporação destes na sociedade hospedeira, conforme adotado na França (SOYSAL, 1994, p. 36-40).

Neste artigo, porém, será adotado como parâmetro para a futura análise as experiências que segue a mesma linha colocada por Rodríguez-García, ou seja, usando como

modelos o assimilacionista e o multiculturalista<sup>3</sup>. Para melhor entendimento e caracterização do assimilacionismo, pode-se, mais uma vez, recorrer ao caso da França. O modelo francês, conforme já colocado, é baseado nas ideias republicanas de nação e nacionalismo e preconiza uma incorporação do estrangeiro à cultura local como forma de reconhecimento de cidadania e de pertencimento ao Estado-Nação. E, para entendimento do multiculturalismo, pode-se exemplificar com o adotado pelo governo britânico, conforme também já colocado, é atrelado à sua história de anexação de diferentes territórios e povos que hoje compõem a Grã-Bretanha, optou por gerir a diversidade trazida pelos estrangeiros reconhecendo as diferenças, dando o direito de exercitá-las igualmente como parte da própria identidade nacional (STOLCKE, 1995, p. 9). Segundo Rodriguez-Garcia (2007, p. 28), a base do sistema francês pode ser chamada de cultural universalista, enquanto a do modelo britânico de particularismo cultural. O primeiro modelo, em termos de efeito político apresenta as seguintes características: busca por uma cidadania atrelada a uma ideia de coesão nacional; uma integração unidirecional do imigrante; objetivo de gerar uma equalização estrutural e cultural da identidade no sentido de cima para baixo, ou seja, do Estado para a população. Em uma linha oposta, o segundo modelo preza por uma cidadania multicultural; uma diferenciação cultural e estrutural com separação institucional em um movimento de baixo para cima, o que quer dizer, da população para o Estado. Entretanto, casos empíricos concretos evidenciam que já há algum tempo ambos esses padrões estão passando por crises e precisam ser repensados bem como novas propostas precisam ser consideradas.

## 5 Crise dos modelos e novas tendências de gestão da diversidade

Conforme sustenta Stolcke (1995), nenhum dos discursos ou retóricas, sejam eles associados ao assimi-

lacionismo ou ao multiculturalismo, promovem um efetiva inclusão dos imigrantes ou faz com que a presença destes, especialmente quando advindos de países mais pobres e se destinam a países mais desenvolvidos, deixe de ser entendida como um problema. Em sua análise, ela enfatiza o tratamento dado àqueles advindos de países do “terceiro mundo”, em grande parte de ex-colônias. A diferenciação social a que são submetidos e os processos de exclusão desses grupos têm como base ideológica o que ela denomina “fundamentalismo cultural” (STOLCKE, 1995, p. 4).

Para Stolcke, na Europa da década de 1990, há uma transformação das ideias racistas tradicionais para o que ela denomina “fundamentalismo cultural”. Essa base ideológica é utilizada como forma de justificativa para impossibilidade de inclusão social de imigrantes, especialmente de grupos de pessoas advindas de países do “terceiro mundo” que chegavam ao continente europeu de maneira cada vez mais numericamente significativa. Esse aumento dos fluxos migratórios provocou em diversos países reações de temor e rejeição. Segundo a autora, seria necessário racionalizar novas bases políticas e normativas que não permitissem essa entrada e circulação de estrangeiros em território europeu. Isso porque os fundamentos de eugenia e hierarquia entre diferentes raças bastante fortes entre o final do século XIX e início do século XX encontravam-se enfraquecidos tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista ideológico. Essas ideias já não se sustentavam cientificamente (STOLCKE, 1995, p. 4) bem como passaram a ser associado a tragédias humanitárias como o nazismo na Alemanha. As novas bases científicas e acadêmicas se deram, então, em debates pertinentes à Antropologia Social, especialmente no que diz respeito à questão do etnocentrismo como um fenômeno universal. A autora chama a ideia de *homo xenophobicus* a percepção de que a xenofobia é recorrente em toda a espécie humana, justificando a necessidade de haver intervenções estatais no sentido de evitar esses conflitos que necessariamente adviriam da presença de estrangeiros imigrantes. Segundo a autora, “*Xenophobia is to cultural fundamentalism what bio-moral concept of ‘race’ is to racism, namely, the naturalist constant that endows with truth value and legitimate respective ideologies*” (STOLCKE, 1995, p. 7). A vinda desses estrangeiros era considerada como uma ameaça à identidade nacional por manterem fidelidades e lealdades atreladas a outras localidades. Essas bases ideológicas foram utilizadas, in-

<sup>3</sup> Há muitos autores que discutem a contraposição de modelos de incorporação a partir das categorias assimilacionismo, multiculturalismo e similares. Para melhor definir o reconte neste artigo, esta foi a definição escolhida. Entretanto, um debate teórico mais denso será feito na tese. Para esse aprofundamento teórico vide: STOLCKE, 1995; GANS, 1999; BRUBACKER, 2001; BILES; WINNEMORE, 2007; MICHALOWSKI, 2007; BLOEMRAAD; KORTEWEG; YURDAKUL, 2008.

clusivo, para fundamentar políticas migratórias restritivas à entrada de estrangeiros. Independente da adoção de princípios multiculturais ou assimilacionistas em países diversos, as políticas de exclusão permanecem com esses mesmos fundamentos.

Essa ideologia configura-se em uma nova forma de racismo que guarda, ao mesmo tempo, semelhanças e diferenças com os moldes mais tradicionais de discriminação racial. Esse tipo de sentimento anti-imigrantista, considerando a presença permanente de estrangeiros como uma ameaça à integridade nacional, ainda que haja intervenções estatais no sentido de como lidar com a presença desses, gera justificativas para estratificações que desprivilegiam imigrantes e tornam qualquer um desses sistemas de acolhida frágil.

Os limites das políticas assimilacionistas bem como das multiculturalistas foram evidenciados por meio de momentos críticos como os atentados às Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova Iorque, Estados Unidos, em 2001; as rebeliões promovidas nas cidades francesas por populações de bairros de periferia em 2005; pelos atentados terroristas que aconteceram no metrô e em um ônibus de Londres, no mesmo ano, promovidos por três jovens ingleses muçulmanos e um outro estrangeiro da mesma religião bem como pelo assassinato de Pim Fortuyn e de Theo Van Gogh, respectivamente um líder político conservador e um cineasta reconhecido por suas produções críticas ao islamismo (RODRIGUEZ-GARCIA, 2007, p. 18; MICHALOWSKI, 2007, p. 68). Mais recentemente temos os atentados ao jornal *Charlie Hebdo*, no ano de 2015 (FASSIN, 2015), bem como o significativo interesse que vários jovens estrangeiros, especialmente europeus, tem demonstrado em voluntariar-se como membros do Estado Islâmico na região da Síria e do Iraque (SANCHA, 2015).

Na França, chamou atenção por trazer às vistas que existe uma estratificação na sociedade e que a ideia de assimilação, portanto, não está sendo capaz de promover a equalização entre diversos grupos sociais. Isso porque grande parte da população dos bairros periféricos, denominados *banlieues*, é composta por minorias diversas que incluem um número muito grande de imigrantes e seus descendentes (MOUHANNA, 2010, p. 173). E foram justamente esses grupos que atuaram nessas rebeliões com queimas de moradias e carros nessas localidades alegando problemas relativos a direitos sociais de inclusão

econômica, mais especificamente<sup>4</sup>. Ou seja, assimilá-los cultural e linguisticamente não tem dado a estes o mesmo reconhecimento como cidadãos como a um francês. Isso vai, diretamente, contra o fundamento de igualdade da política assimilacionista. Entretanto, as reações da população, evidenciadas por discursos e posicionamentos de representantes políticos, foi a interpretação das rebeliões com base em uma lógica que os relaciona com conflitos culturais, até mesmo usando do termo “choque de civilizações” muito mais do que as associações com exclusão social e econômica<sup>5</sup>. Por exemplo, durante as campanhas eleitorais à presidência francesa o candidato do partido conservador Nicolas Sarkozy, que posteriormente tornou-se presidente, levantava com frequência em seus discursos a necessidade de reforço do assimilacionismo cultural de estrangeiros como estratégia primordial para acabar com os conflitos envolvendo os *banlieues*. Ele considerava esses tumultos fruto das expressões de diversidade nesses bairros de periferia. Em sua concepção “havia uma ligação direta entre a imigração, a diversidade cultural e a explosão nos *banlieues* franceses. Em resposta, ele discursava enfatizando o anti-imigrantismo e em prol da assimilação” (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007, p. 19).

Seguir a lógica de gestão da diversidade baseada no assimilacionismo infere a concepção de que as dife-

<sup>4</sup> Essa questão da marginalização geográfica e econômica envolvendo os chamados *banlieues* tiveram seu surgimento e consolidação entre as décadas de 1980 e 1990 em diversas cidades francesas. Essas regiões consolidaram-se como um problema de ocupação do espaço público ao longo desse período. Os conflitos de 2005, também chamados *émeutes*, ficaram mundialmente conhecidos. Sobre os conflitos sociais e questões de segurança pública associados a isso vide MOUHANNA, 2010.

<sup>5</sup> Ao final da Guerra Fria, o autor estadunidense Samuel Huntington publicou em 1993 na revista *Foreign Affairs* um artigo denominado “Choque de Civilizações” e, posteriormente, um livro com o mesmo nome em 1996. O principal argumento defendido era de que os a nova ordem mundial seria caracterizada por conflitos internacionais, primordialmente, motivados por razões culturais e não mais por motivos políticos-ideológicos. O mundo iria se subdividir-se em oito ou nove civilizações que, constantemente, entrariam em conflitos ou, como ele chamou, choques (HUNTINGTON, 1996). Essa obra obteve uma grande projeção neste período e foi alvo de grandes e severas críticas no ambiente acadêmico devido a diversas inconsistências como a essencialização das culturas e seu caráter ideológico. Por esta mesma razão, foi utilizada como base de sustentação para discursos políticos de direita e extrema direita em vários países do mundo como forma de reforçar a necessidade de olhar com desconfiança para grupos culturalmente diversos e até mesmo implementar políticas com características de xenofobia.

renças culturais atingem as identidades nacionais. Isso leva à necessidade de o Estado posicionar-se de maneira interveniente para preservar essas identidades. Além disso, evitar conflitos sociais advindos dessa diversidade cultural pode ser trazida pela presença de imigrantes. Em termos de processo social, as trocas culturais têm sido estudadas e existe uma diversidade de percepções bem como divergências entre diferentes autores sobre como se dão essas interações e quais resultados isso traz: alteração da língua, de hábitos religiosos, alimentares etc.. Porém, como se fosse uma espécie de “ordem natural” em um mundo dividido em Estados-Nação, as mudanças devem atingir os grupos de estrangeiros que imigram para um país e não estes promoverem mudanças no local para onde se destinam. Entretanto, segundo Alba e Nee, repensando percepções teóricas assimilacionistas tradicionais acerca de grupos imigrantes nos EUA no início do século XX como a de Milton Gordon (1964 apud ALBA; NEE, 1997 p. 827-837), sustentam que, ao longo de mais de uma geração de imigrantes e, à medida que essas vão se estendendo para segunda, terceira e, assim sucessivamente, existe uma tendência de troca cultural na qual “elementos” da cultura minoritária podem passar a fazer parte da cultura principal (*mainstream*) ou podem simplesmente ser esquecidos. Identifica-se que, ao longo dos tempos, “elementos etnicizantes” já não estarão mais associados à nenhuma minoria, mas sim da identidade nacional (ALBA; NEE, 1997, p. 834; GANS, 1999, p. 161).

Para esses autores, o mais relevante não é pensar o assimilacionismo como algo atrelado a poder e dominação de maiorias hegemônicas em um formato etnocêntrico e ideológico (ALBA; NEE, 1997, p. 863). Importa, sim, observar que as trocas culturais inevitavelmente incorrem no que muitos denominam “aculturação” em um sentido pejorativo, não necessariamente envolve uma imposição cultural da cultura de maior força levando a um desaparecimento total das características culturais das minorias. Essa “aculturação” é um processo social que pode levar à incorporação, sim, de elementos das culturas minoritárias à cultura dominante e ser “consolidada” naturalmente à medida que essas características não estarão mais associadas à minoritária ao longo dos tempos. Entretanto, conforme colocado anteriormente, isso não impediu que na França grupos imigrantes tenham se manifestado contra, em casos extremos de maneira violenta, a dificuldade de acesso a oportunidades de inserção social, demonstrando que, mesmo sendo “assimilado”

esse processo não dá a eles uma posição de igualdade a nacionais naturais desse país. Esse tipo de processo pode estar associado à chamada “assimilação segmentada”, na qual grupos diversos passam por processos de inserção social diferenciados e acabam por ocupar postos e/ou *status* sociais específicos que pode levar à perpetuação de desigualdades sociais, não necessariamente “consolidando” uma coesão social igualitária em um Estado-Nação (ROGRÍGUEZ-GARCÍA, 2007, p. 23).

Após os atentados de 2005 em Londres, a ameaça terrorista, especialmente islâmicos, tomou para a população inglesa uma dimensão de perplexidade. Isso porque a maior parte dos jovens envolvidos eram britânicos e também muçulmanos. Imediatamente associou-se o terror gerado pelos mais de 50 mortos e 700 feridos ao incentivo governamental à presença, manifestação e exercício da diversidade cultural, parte do projeto de formação nacional do Reino Unido (CAMERON, 2012, p. 9-10). Nesse mesmo período, a Holanda sofreu com situações similares evidenciaram a insatisfação de alguns grupos bem como gerou uma desconfiança da população para com as políticas multiculturais. O primeiro grande marco foi o assassinato do líder de extrema-direita Pim Fortuyn, conhecido como “anti-islâmico”, por um militante político que afirmou tê-lo feito devido ao posicionamento nocivo deste líder aos direitos de minorias, em 2002. Nesse momento havia intensa polarização no cenário político do país no tocante às políticas multiculturais em cuja influência deste era muito forte (MICHALOWSKI, 2007, p. 68). Posteriormente, em 2004, foi assassinado também o cineasta Theo van Gogh, reconhecido por suas produções críticas ao islamismo (RODRIGUEZ-GARCIA, 2007, p. 18; MICHALOWSKI, 2007, p. 68).

Dois pontos principais acerca do modelo multicultural destacaram-se como principais alvos de críticas: a essencialização das populações coexistentes e a segmentação social que limita a possibilidade de coesão social. A ideia de multiculturalidade e pluralismo tende a trazer consigo uma série de distorções como, por exemplo, o pressuposto de homogeneidade e imutabilidade cultural. Isso também pode gerar uma escala de culturas mais passíveis de ser integradas e outras mais difíceis, por ser consideradas como muito diferentes, como é o caso dos muçulmanos. A despeito da segmentação, esta pode levar a uma distribuição desigual de poder social, tanto da sociedade dominante para com as minoritárias quando entre as próprias minorias. Ademais, as políticas com foco

na valorização da diversidade linguística ou até mesmo religiosa, não necessariamente garantem uma representação de *status* igualitário a todos os idiomas oficialmente reconhecidos ou todas as religiões praticadas (GARCÍA-RODRÍGUEZ, 2007, p. 20-22).

Há, ainda, o que Vertovec caracteriza como “super-diversidade”. Para ele, a adoção de medidas multiculturais tem gerado necessidade de novas adaptações para lidar com os fluxos migratórios mais recentes com um perfil muito mais diverso do que o de outros períodos históricos. As políticas multiculturais britânicas, desde as décadas de 1950 e 1960, procuraram, por meio de medidas que davam suporte a atividades de associações comunitárias, acompanhamento da diversidade em locais de trabalho, incentivando a veiculação de imagens positivas de estrangeiros em meios de comunicação e espaços públicos em geral. Ademais, adaptaram serviços públicos, tais como educação, atendimento de saúde e atendimento jurídico às necessidades específicas de múltiplos grupos, com diferentes hábitos religiosos, linguísticos etc. As metas traçadas pelo governo em termos de medidas desse formato foram atingidas (VERTOVEC, 2007, p. 1027). Entretanto, esse tipo de política tem como fator primordial o lidar com especificidades de grupos e contemplá-las em amplo sentido e, nos últimos anos, o perfil imigratório no país mudou drasticamente. Até a década de 1980 a maior parte dos imigrantes que adentravam o território britânico eram originários de ex-colônias. Geralmente, de países da América Central como a Jamaica ou africanos. Após a década de 1990, houve ampliação da nacionalidade de origem para os mais diversos países em desenvolvimento do globo, a maioria sem vínculos históricos anteriores com a Inglaterra gerando uma demanda de mudança nessa atuação política governamental, em termos de línguas, religião, por exemplo. (VERTOVEC, 2007, p. 1032-1036). É importante, ainda, frisar que outras fontes de diversidade, tais como o novo perfil de status desses imigrantes (trabalhadores, estudantes, refugiados, ilegais) ou ainda categorias associadas a gênero, idade, espaços urbanos ocupados afetam a dinâmica nacional.

Observa-se a latente possibilidade de que alguns grupos tornem-se mais privilegiados do que outros devido suas articulações políticas internas obtendo, assim, recursos governamentais com maior facilidade. Especificamente para grupos de imigrantes que adentraram os países há menos tempo, a formação de organizações comunitárias ou associações que os represente é um desafio.

Isso implica dificuldade de delimitação de necessidades específicas desses bem como de levá-las de maneira ordenada a governantes. Nesse caso, até o acesso a serviços públicos fica, muitas vezes, limitado (VERTOVEC, 2007, p. 1047-1049). Não é possível conter na integralidade a nacionalidade e o perfil étnico dos grupos que adentram qualquer país, e uma política que baseia-se em contemplar a diversidade precisa lidar com essas constantes mudanças. Porém, nem sempre essas demandas estão organizadas tão rapidamente, bem como pode chegar a níveis de complexidade que tornam muito difícil contemplar a todos da mesma maneira.

Diante da situação apresentada, resta uma reflexão acerca das possibilidades de novos modelos para a gestão da diversidade. Várias questões devem ser consideradas para melhor adaptar esses modelos ou até mesmo para outros futuros que possam vir a surgir. Nesse sentido, García-Rodríguez (2007, p. 24) coloca que é necessário conciliar o direito à diferença (pluralismo) e a igualdade (não discriminação) como fundamentos para novas propostas. Nesse sentido, o autor sustenta que as normativas internacionais relativas à proteção dos direitos de minorias étnicas, culturais e religiosas, tais como a Declaração de Viena (1989) e a Declaração de Copenhague (1991)<sup>6</sup>, apontam para a necessidade dos direitos de minorias serem a extensão dos direitos individuais como uma forma de promover equalização social, seguindo a lógica da cidadania diferenciada (YOUNG, 1989). Isso significa que deve-se ter em vista, nas situações de embate com as prioridades que tem como referencial a comunidade do país de imigração (tais como: preservação linguística; territorial, cultural e religiosa), devem prevalecer aquelas que envolvem os direitos individuais, associados a grupos minoritários, tais como de imigrantes (ou seja: moradia, trabalho, educação, saúde educação, participação política e representação). É necessário, portanto, retomar o debate sobre mudanças no entendimento do que é cidadania, entendendo esta como atrelada a direitos e obrigações focados na igualdade de acesso a direitos e também nos aspectos relacionados ao pós-nacionalismo e ao transnacionalismo. É, portanto, essencial levar em consideração necessidades contemporâneas a partir dos fenômenos

<sup>6</sup> Declaração de Viena e programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direito dos Homens e Declaração; Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social – Copenhague.

conhecidos como transnacionalismo e incorporar o pertencimento e as lealdades a múltiplos contextos sociais dos imigrantes estrangeiros de modo a contemplar, por meio da cidadania e/ou da nacionalidade, aspectos que

promovam uma inclusão social integral. O quadro adiante procura demonstrar as principais diferenças entre os modelos tradicionais e os aspectos que devem ser considerados em novas propostas.

**Quadro 1:** Dimensões da incorporação e integração

	<b>CLASSIC ASSIMILATION (Anglo-conformity)</b>	<b>CLASSIC MULTICULTURALISM (Segregation, Separation)</b>	<b>INTERCULTURALISM (Multiculturalism, Pluralism)</b>
<b>SOCIAL-IDEOLOGICAL FRAMEWORK</b>	Cultural universalism (French tradition)	Cultural particularism (German-English tradition)	Cosmopolitanism, globalization-localization, transmigration and transnacionalism (border-crossing), a position between multiculturalism and assimilationism
<b>POLITICAL EFFECT</b>	National Citizenship (national cohesion); Undirectional integration, structural and cultural equality (identity) (top-down)	Multicultural citizenship; cultural and structural difference (institutional separation) (botton-up)	Transnational citizenship (pluri-nationality; ius domicili); bidirectional accommodation; negotiation of difference in the unit; transversality (top-down + botton-up, centre-periphery)
<b>SOCIO-CULTURAL EFFECT</b>	Assimilation; acculturation (ethnic enclaves, ghettos)	Cultural retention: segregation, ghettoization (ethnic enclaves, ghettos)	Transnational multiculturalismo, interculturality (ethnic communities + spaces for dialog-negotiation)
<b>BIO-SOCIAL EFFECT</b>	Fusion; one single type	Juxtaposition; cultural mosaic	Hybridity; syncretism; interculturality.

Fonte: RODRÍGUES-GARCÍA (2007, p. 28).

Em comum, as novas propostas contemplam a percepção de que a gestão da diversidade deve ser feita como um processo bidirecional e transversal com uma adaptação mútua e acomodação entre sociedade e imigrantes. Outro aspecto fundamental seria uma atuação no formato do que García-Rodríguez denomina “federalismo assimétrico”. A ideia contempla a promoção de uma gestão mais compreensiva, autônoma e descentralizada com a distribuição de poder, funções e autoridades a diferentes níveis do governo de um país. A intenção é que a gestão nas diferentes regiões e municipalidades possam adotar estratégias de acordo com suas demandas e características particulares. Ademais, é necessária uma flexibilidade das medidas para que seja possível uma adaptação às contínuas mudanças, entretanto, com parâmetros comuns e de maneira coordenada (GARCÍA-RODRÍGUEZ, 2007, p. 29).

Nesse sentido, observa-se que analisar as políticas migratórias adotadas por diversos países implicam levar em consideração todo o debate que envolve desde a formação histórica, normativa, econômica, política e social desses Estados-Nação, bem como os parâmetros de modelos de política tradicionais e as novas tendências verificando como isso tem-se refletido no entendimento governamental dessas localidades. Por exemplo, a questão pertinente à ordem internacional westfalia-

na prioriza o princípio da soberania, que relaciona-se mais com aqueles atrelados à preservação da comunidade, em contraposição às tendências e indicações das normativas internacionais nas quais são priorizados os direitos individuais e de grupos minoritários. Isso afeta diretamente o tratamento dado ao imigrante, uma vez que pode reforçar a percepção deste como uma ameaça à identidade nacional, à coesão social dentre outros interesses de ordem interna. As evidências de crises dos modelos assimilacionista e multicultural foram consideradas na análise proposta neste artigo, uma vez que seus princípios são utilizados em alguns lugares ainda hoje e apresentam falhas bem como insustentabilidade em casos diversos. Há que se considerar, ademais, a relação de cada Estado com suas minorias e as demandas específicas de acordo com a realidade geográfica. Esta última implica, dependendo do caso, na existência de fronteiras que facilitam a entrada de estrangeiros bem como, em outros, dificulta. A realidade de construção de identidade nacional também é essencial, não apenas para o entendimento do que é cidadania, mas também para pensar na forma de inclusão mais adequada à realidade local. Por fim, aspectos de interesses e necessidades de mão de obra para cargos específicos, acordos e compromissos internacionais firmados precisam ser levados em consideração na hora de fazer a gestão da diversidade com a presença de imigrantes.

## Referências

- ALBA, Richard; NEE, Victor. Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration. *International Migration Review*, v. 31, n. 4, p. 826-874, 1997. Special Issue: Immigrant Adaptation and Native-Born Responses in the Making of Americans.
- APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade: notas para uma geografia pós-nacional. *Novos Estudos*, n. 49, p. 33-46, 1997.
- BAENINGER, Rosana. Notas acerca das migrações internacionais no século. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *Migração internacional*. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp, 2013. (Por Dentro do Estado de São Paulo, v. 9). p. 9 – 22.
- BAUBOCK, Rainer. *Transnational citizenship: membership and rights in international migration*. Aldershot, England: Elgar, 1995.
- BAUBOCK, Rainer. Citizenship and migration: concepts and controversies. In: BAUBOCK, Rainer (Ed.) *Migration and citizenship: legal status, rights and political participation*. Amsterdã: Amsterdã University Press 2006.
- BAUMAN, Gerd. *The Multicultural Riddle: rethinking national, ethnic and religious identities*. New York; London: Rothledge, 1999.
- BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 77-97, jan./jun. 2013.
- BRUBAKER, Rogers. “The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States”. *Ethnic and Racial Studies*, United Kingdom, v. 24, p. 531-548, 2001.
- CAMERON, Lynne. Comparing responses to violence and uncertainty in Brazil and the UK: a collaborative Project. *ANTARES, letras e humanidades*, Caxias do Sul, v. 4, n. 7, jan./jul. 2012. Disponível em: <<http://ucs.br/etc/revistas/index.php/antares/article/view/1543/1003>>. Acesso em: 9 set. 2014.
- FASSIN, D. In the name of the Republic: Untimely meditations on the aftermath of the Charlie Hebdo attack. *Anthropology Today*, v. 31, issue 2. Disponível em: <[http://www.readcube.com/articles/10.1111%2F1467-8322.12162?r3\\_referer=wol&tracking\\_action=preview\\_click&show\\_checkout=1&purchase\\_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase](http://www.readcube.com/articles/10.1111%2F1467-8322.12162?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase)>. Acesso em: 20 set. 2015.
- GLICK-SCHILLER, Nina. The centrality of ethnography in the study of transnational migration – seeing the wetland instead of the swamp. In: SAHOO, A. Kumar; MAHARAJ, B. *Sociology of Diaspora: a reader*. India: Rawat Publications, 2007. p. 118-155.
- GLICK-SCHILLER, Nina; BASCH, Linda; BLANC-ZANTON, Christina. *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States*. Local: Taylor and Francis, 1994.
- HALL, Stuart. A questão multicultural. In: \_\_\_\_\_. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003. p. 51-99.
- HOLLIFIELD, James. F. The politics of international migration: how can we bring the Satate back in? In: HOLLIFIELD, J. F.; BRETTEL, C. B. *Migration Theory: talking across disciplines*. 2. ed. New York; London: Routledge Taylor & Francis Group, 2008.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Tradução M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- KYMLICKA, Will. *Multicultural citizenship*. United Kingdom: Oxford Clarendon Press, 1995.
- KYMLICKA, Will. Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal. Traducción Francisco Colon. *Isegoría: Revista de Filosofía e, Moral e Política*, Madrid, n. 14, 1996.
- KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El Retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente em la teoria de la ciudadanía. *La Política: Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, n. 3, 1997.
- MARSHALL, Thomas H. *Citizenship and Social Class and other essays*. London: Cambridge University Press, 1950.
- MICHALOWSKI, Ines. Reception models in Germany, France and the Netherlands: Concept and effectiveness of integration programmes for newcomers. In: BILES, John et al. (Org.). *Policies and models of incorporation: a Transatlantic Perspective: Canada, Germany, France, and The Netherlands*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2007. p. 67-85.
- MOUHANNA, Christian. A política francesa de segurança diante das ‘banlieues’. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 2, n. 5-6, p. 173-196, jul./dez. 2010.
- PORTES, Alejandro; ZHOU, Min. Should Immigrants Assmilate? *Public Interest*, n. 116, p. 18-33, Summer, 1994.

REIS, Rossana R. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, p. 149-163, 2004.

RODRIGUEZ-GARCIA, Dan. Immigration and Models of Incorporation: Contexts, Key Points of the Debate, and Future Trends. In: BILES, John et al. (Org.). *Policies and models of incorporation: a Transatlantic Perspective: Canada, Germany, France, and The Netherlands*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2007. p. 7-46.

SANCHA, N. *Chega a 25.000 o número de estrangeiros que se juntaram à Jihad*. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/02/internacional/1427982406\\_915115.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/02/internacional/1427982406_915115.html)>. Acesso em: 20 set. 2015.

SOYSAL, Yasenin. *Limits of citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University Chicago Press, 1995.

STOLCKE, Verena. Talking Culture: New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe. *Current Anthropology*, v. 36, n. 1, p. 1-24, Feb. 1995. Special Issue: Ethnographic Authority and Cultural Explanation.

TURNER, Bryan. Post modern culture / Modern citizenship. In: VAN STEENBERGEN, Be. *The condition of citizenship*. London: Sage, 1994.

VAN GUNSTEREN, H. R. *A theory of citizenship organizing plurality in contemporary societies*. Boulder: Westview Press, 1994.

VERTOVEC, Steven. Introduction: new directions in the anthropology of migration and multiculturalism. *Ethnic and Racial Studies*, v. 30, n. 6, p. 961-978, Nov. 2007a.

VERTOVEC, Steven. Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, v. 30, n. 6, p. 1024-1054, Nov. 2007b.

WIMMER, Andreas; GLICK-SCHILLER, Nina. Methodological nationalism, the social sciences, and the study of migration: an essay in historical epistemology. *International Migration Review*, v. 37, p. 576-610, 2003.

YOUNG, Iris Marion. Polity and Group Difference: a Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics*, v. 99, n. 2, 1989.

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**