

## 2

# Cidadania no Debate da Teoria Social: As Fronteiras do Pertencimento

Esperemos o embarque, irmão.  
Chegamos sem esperança  
só com relíquias de séculos  
na palma da mão.

Cecília Meireles

O conceito de cidadania está diretamente vinculado à idéia de direitos individuais, mas também à noção de vínculo com uma comunidade particular. Nos últimos três séculos, esse pertencimento tem se ancorado na idéia de Estado-nação como fonte de legitimidade e *lócus* apropriado para o desenvolvimento das atividades democráticas. O conteúdo e extensão dessa comunidade, no entanto, são cada vez mais questionados, uma vez que a participação como membro, delimitada pela cidadania nacional, tem sido desafiada, entre outros fatores, pela presença de imigrantes dentro das sociedades nacionais. Novas modalidades de participação deixam claras que as fronteiras tradicionais, territoriais, já não são mais adequadas para arcar sozinhas com as complexidades de um mundo globalizado.

Para se compreender o significado da cidadania hoje dentro das questões migratórias, é necessário destrinchar a forma como esse conceito foi construído e modificado ao longo dos anos, principalmente na modernidade. O presente capítulo, assim, vai explorar as principais reflexões da teoria social sobre o tema da cidadania, buscando demonstrar como a presença dos fluxos migratórios após a globalização gerou a necessidade de novas ferramentas teóricas para se compreender a sua reformulação. Parte-se do pressuposto de que os conceitos têm origem em experiências históricas concretas, e nos ajudam a transcender a sua singularidade ao buscar generalizações que, por sua vez, nos ajudam a

compreender as singularidades. Como objetos históricos e culturais, portanto, os conceitos estão sempre sujeitos à mudança (Reis, 1998: 27-28). Dessa forma, a cidadania vai ser tratada aqui como um processo, e não como um conceito estático e abstrato, que, se por um lado ainda se mantém atrelado aos Estados-nações, por outro pode apontar novas maneiras para se redefinir o formato de uma identidade que supere os limites do nacional.

Tendo como base a concepção liberal de cidadania proposta por Thomas Marshall, a primeira parte examina as reflexões acerca do conteúdo da cidadania, indo desde um *status* que confere direitos e deveres aos indivíduos até o seu questionamento como forma de pertencimento pelos teóricos do pluralismo cultural. Essas análises, como veremos, são marcadas pela associação da cidadania com a nacionalidade, pois se reduzem a compreender a mudança na sua concepção dentro dos limites do Estado-nação. No entanto, as transformações trazidas pelo processo de globalização têm levado a um questionamento do espaço construído pelo sistema westphaliano de Estados, uma vez que as migrações desterritorializam as fronteiras políticas do Estado-nação. A segunda parte do capítulo, assim buscará elucidar o debate em torno da relação de inclusão e exclusão gerada pela cidadania, levando em consideração sua formação histórica atrelada à soberania territorial e como essa ligação ao Estado-nação tem sido desafiada pelo desenvolvimento de outras identidades que não a nacional. Os desenvolvimentos do processo de integração europeu e de práticas como a dupla cidadania demonstram que a ligação entre cidadania e nacionalidade pode ser desagregada por novas formas de pertencimento que mancham essas fronteiras tradicionais de associação política, fornecendo o pano de fundo para o debate teórico sobre uma cidadania pós-nacional.

## **2.1**

### **A cidadania como um processo**

A palavra cidadania origina-se do latim *civis*, o equivalente grego a *polites*, membro da *polis*, da qual vem nossa “política”. A Grécia nos legou a idéia de uma sociedade política abstrata e utópica, constituída pela comunidade de cidadãos livres e iguais. Em sua civilização, os principais elementos associados à cidadania foram a liberdade e as virtudes republicanas, garantidas por meio do

respeito à lei. Esse ordenamento legal, no entanto, só se desenvolveu por meio das guerras com povos vizinhos, que tiveram como resultado não só a formação da *polis* como cidade fortificada, mas também a promoção de sentimentos de lealdade entre aqueles que tinham inimigos comuns. Assim, ao gerar, gradualmente, a compreensão de comunidade, a *polis* grega ficou limitada a uma concepção étnica, onde os cidadãos eram definidos pela filiação - o que tornava a aquisição da cidadania ateniense pelos estrangeiros excepcional. Foi somente na Roma Antiga que a noção de cidadania apareceu desassociada da idéia de pertencimento a uma cidade. A expansão imperial tornou necessária a organização das relações entre os sujeitos de direito, incorporando pessoas de origens culturais diversas, de tal modo que a cidadania passou a ser constituída por direitos e deveres legalmente definidos. Tal natureza jurídica permitia, progressivamente, a inclusão dos estrangeiros, e deu margem, conseqüentemente, à idéia da vocação universal da cidadania (Walzer, 1989; Castles & Davidson, 2000: 28-33; Schnapper, 2000: 12-15).

A idéia de cidadania moderna, dessa forma, partiu de uma reinterpretação do republicanismo grego e romano. A ele a modernidade acrescentou o processo de diferenciação funcional, que levou ao surgimento das instituições “formais” legais e políticas. Esse funcionalismo resultou tanto da separação entre a política e a religião, como do processo de autonomia da esfera política em relação à econômica, que acompanharam o surgimento do Estado moderno (Zolo, 1997).<sup>1</sup> Foi, mais propriamente, com as revoluções nos Estados Unidos e na França do século XVIII que a concepção de cidadania moderna, como atribuição legal e formal do *status* do cidadão, começou a desenvolver-se. Essas revoluções foram marcadas pela mudança no fundamento da legitimidade, não mais baseada no rei – fonte tradicional de todo poder – mas no indivíduo autônomo, afirmando a proeminência da nação como conjunto de indivíduos. Ainda que seja necessário reconhecer que não houve exatamente uma ruptura com a monarquia, mas uma continuidade – afinal, foram os reis das grandes monarquias ocidentais que construíram ao longo dos séculos a independência do corpo político,

---

<sup>1</sup> A formalização se fez necessária com o Estado moderno, uma vez que ao indivíduo só é possível defender e afirmar seu interesse caso ele seja reconhecido como membro – ou seja, se é considerado cidadão, e não um súdito. Nesse último caso, as decisões seriam tomadas de forma autoritária pelos líderes, tornando-as obrigatórias aos demais. Eis porque essa formação do Estado

desvinculando-os da Igreja (Schnapper, 2000: 24-27) - a partir de 1776, as fronteiras jurídicas e políticas entre o público e o privado passaram a predominar de forma clara, delimitando o Estado como o limite contra qual o povo se sustentava (Castles & Davidson, 2000: 36). Elas se ampararam, dessa forma, nos pressupostos individualistas da teoria liberal, onde o “sujeito legal” passava a ser o indivíduo e não a família, o clã, a cidade, a nação ou a humanidade. Ao mesmo tempo, com o desenvolvimento da idéia de nação os indivíduos deixaram de ser indivíduos concretos para se tornarem cidadãos iguais. A aquisição da condição de cidadão ficou a cargo de regras legais específicas, denominadas como leis de nacionalidade, que codificaram os requerimentos formais para que os indivíduos pudessem se tornar cidadãos dos Estados. As leis de nacionalidade modernas deveriam, dessa forma, superar a contradição entre o ideal voluntarista, democrático e cosmopolita da cidadania e as limitações imperativas da política (Stolcke, 1997: 61-64). À medida que o crescimento dos Estados democráticos se acentua no período entre 1776 e 1930, esses Estados passaram a adotar dois princípios para atribuir a nacionalidade - o *jus soli* (por meio da descendência de cidadãos) e o *jus sanguinis* (por meio do nascimento no território) - como forma para delimitar quais habitantes do Estado seriam cidadãos e, estariam, assim, incluídos no *demos*. Dentro desse quadro, a separação do público e do privado se tornou um princípio fundador da ordem social. O privado passou a representar a liberdade dos indivíduos em toda a sua diversidade, enquanto o público passou a constituir a afirmação da igualdade de direitos dos cidadãos (Schnapper, 2000: 24-27).

Porém, esse princípio de separação entre o público e o privado, resultante desse período histórico, tornou-se alvo de disputas com o desenvolvimento do capitalismo nas sociedades ocidentais, uma vez que não seria mais suficiente para assegurar uma verdadeira democracia. A identificação da cidadania com a criação e defesa de uma ordem política particular – a democracia representativa – ao colocar a ênfase sobre iguais racionais, que concordariam quanto às suas regras, ignorou a origem de cada membro individual. As desigualdades de riqueza, *status* e educação terminaram por minar a possibilidade de que todos participassem na elaboração das leis, constituindo o palco para a batalha entre a interpretação

---

é acompanhada tanto por uma burocratização como por uma legalização que garantam seu funcionamento (O'Donnell, 2004: 15).

individualista liberal da cidadania e a socialista ao longo de todo o século XIX (Castles & Davidson, 2000: 39).

Tal debate, por sua vez, deixou como legado a luta por um alcance maior da democracia, gerando reivindicações por condições econômicas e sociais mínimas, especialmente no pós-guerra. As repercussões desses embates – questionando os direitos dos indivíduos nessas sociedades democráticas - se fizeram sentir pela consolidação do tema da cidadania na teoria social, cujas contribuições como a de Thomas Marshall se tornaram o cerne para a discussão da cidadania até os tempos atuais. A concepção marshalliana é tomada aqui como o ponto-de-partida para compreender de que forma, primeiramente, a noção de cidadania se estabeleceu a partir de uma idéia de passividade, onde o Estado-nação viria a resolver as contradições existentes entre o capitalismo e a democracia. As críticas geradas pelos limites dessa abordagem, mais tarde, chamam a atenção para a necessidade, a fim de garantir a consolidação da democracia representativa, de se aliar justiça com virtudes e responsabilidades cidadãs.

A idéia de que os indivíduos pudessem ter acesso à igualdade de oportunidades para exercer a liberdade de pensamento, no entanto, sobrepujou a importância da cultura e do passado histórico, fazendo com que, nas últimas décadas, a questão das diferenças culturais constituísse o novo cerne para se pensar a cidadania, dando margem, conforme veremos em seguida, à contribuição teórica do pluralismo cultural. Partindo do pressuposto que os homens não são apenas cidadãos abstratos, mas indivíduos concretos que carregam uma história e uma cultura singular compartilhadas com outros indivíduos, passou-se a questionar se as diferenças culturais também não deveriam ser reconhecidas publicamente. A inserção da identidade no debate sobre a cidadania, assim, terminou por trazer uma reflexão sobre o conteúdo da cidadania, não mais simplesmente entendida como um *status* que garantiria direitos e deveres ao indivíduo, mas também como forma de pertencimento a uma comunidade política.

### 2.1.1

#### A cidadania como posse de direitos e como virtude cívica

Segundo a abordagem de Marshall, a cidadania é um *status* conferido aos membros integrais de uma comunidade que possuem direitos e deveres civis, políticos e sociais. O seu texto “Cidadania e Classe Social” - originalmente publicado em 1949 - é uma referência clássica para todos aqueles que estudam o tema da cidadania, constituindo a base para sua teoria na modernidade. Partindo de uma concepção liberal, Marshall considera a cidadania “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”. A cidadania implica, assim, direitos e obrigações, liberdades e restrições, poderes e responsabilidades. Ele admite que não há nenhum princípio universal que determine o que são esses direitos e obrigações, mas sublinha que as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento terminam por criar uma imagem ideal em relação à qual o seu sucesso pode ser medido e sua aspiração dirigida (Marshall, 1967: 76). Trata-se de uma forma de conferir maior igualdade aos membros de uma sociedade, ao promover também um aumento da quantidade de pessoas que detém esse *status*.

Ao se propor investigar as implicações da cidadania como princípio de igualdade, Marshall foi levado a contrapô-la, inevitavelmente, às classes sociais. Isso porque ele reconheceu que, da mesma forma que a cidadania, a classe social também se constituiu em uma das forças motrizes da modernidade, mas diferentemente da primeira, formou um sistema de desigualdade baseado na propriedade, na educação e na estrutura da economia nacional. O impacto da cidadania sobre a classe social tomou, desse modo, a forma de conflito entre princípios opostos. Mas essa aparente contradição explicita a própria dinâmica entre democracia e capitalismo, seguindo, para Marshall, uma tendência histórica que dividiu a concretização dos direitos da cidadania em três tipos: civis, políticos e sociais. Essa divisão social refere-se, como ele admite, ao caso do Reino Unido, não podendo ser generalizada a outros países, mas foi alvo de severas críticas por seu caráter evolucionista.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Giddens, por exemplo, critica Marshall exatamente por sua visão evolutiva e unilinear da cidadania ajudada pela mão estatal. Ele salienta que a conquista desses direitos não ocorreu de forma uniforme e sucessiva dentro do próprio Reino Unido, uma vez que alguns direitos civis só foram adquiridos no século XX (Giddens, 1987). Vale acrescentar que nem todos os indivíduos foram incluídos simultaneamente nessa concepção de cidadania. A história da democracia é a

Entre os direitos civis, que se formaram a partir a do século XVIII e foram os primeiros a se desenvolverem, Marshall incluiu todos aqueles que dizem respeito à liberdade individual, tais como a liberdade da pessoa, da palavra e da consciência, assim como os direitos de propriedade e de igualdade perante a lei, indispensáveis a uma economia de mercado competitivo. Os direitos políticos - que tiveram como marco o século XIX - se referem àqueles que proporcionam a possibilidade de participação no exercício do poder político, constituindo-se como instâncias indispensáveis para garantir a liberdade individual. Já os direitos sociais se firmaram no século XX, ao garantirem um mínimo de bem-estar econômico e de segurança aos cidadãos por meio da equiparação das condições sanitárias, trabalhistas e familiares, procurando aliviar (e não eliminar) as desigualdades do sistema de classes (Marshall, 1967: 63-76). Ao identificar essa seqüência histórica, Marshall terminou, assim, por entender que no Estado de bem-estar social do pós-guerra estava a expressão máxima da cidadania, pois era ele quem garantia a integridade de seus indivíduos para que participassem igualmente de sua sociedade. Em outras palavras, é ao Estado que compete, na visão desse autor, assegurar o acesso de seus membros a bens e serviços essenciais, reduzindo o risco e a insegurança presentes no capitalismo.

Justamente por condicionar a participação do cidadão em uma comunidade a partir do acesso a esses direitos civis, políticos e sociais garantidos pelo Estado é que a cidadania marshalliana passou a ser denominada como “passiva” ou “privada”, pois retira toda a responsabilidade do indivíduo em participar da vida pública (Kymlicka & Norman, 1997: 7). Não que o autor não considere o papel da cidadania como elemento de integração - que passa a existir a partir de um sentimento de participação em uma comunidade baseada na lealdade de homens livres, protegidos por uma lei comum. Mas essa cultura política – disseminada por meio do nacionalismo pelas classes mais altas - só se tornaria possível se comportasse também os direitos sociais, garantindo o acesso à educação (Marshall, 1967: 84-87).

No entanto, a ênfase sobre os direitos sociais defendida por Marshall logo tratou de ser objeto de reprovação com a crise do Estado de bem-estar social. A partir da década de 70, as inovações e efeitos saudáveis desse mecanismo

---

história da aceitação por meio das lutas dessa inclusão. Em vários países, por exemplo, as mulheres só tiveram acesso ao voto após a Segunda Guerra (O'Donnell, 2004: 29).

alcançaram seus limites, tendo em vista as alterações sócio-econômicas – ainda que não-intencionais – geradas pelo próprio Estado. Os direitos garantidos aos trabalhadores teriam agido diretamente para a sua passividade, levando a um certo desestímulo ao trabalho. Seus esquemas de seguro compulsório e habilitação legal ofereceram uma proteção institucional tão atrativa para os interesses materiais dos trabalhadores que a mão-de-obra tornou-se menos preparada e pôde ser mais facilmente forçada às contingências das mudanças econômica e tecnológica. Segundo Offe, a ação desse Estado terminou por “desmercantilizar” em parte os interesses dos trabalhadores, substituindo o “contrato” pelo *status* e os direitos de propriedade pelos direitos de cidadão. O mercado, por sua vez, se deparou com o problema da oferta de mão-de-obra, pois o Estado do bem-estar não só ajudou a incrementar e estabilizar a demanda efetiva, como tornou o emprego mais oneroso e mais rígido (Offe, 1984: 374).

Entre as críticas mais contundentes apresentadas aos direitos sociais, destacou-se a abordagem apresentada pela Nova Direita, proeminente a partir da década de 80. Segundo essa linha de pensamento, as atividades do cidadão devem estar modeladas apenas pelo comportamento no mercado, pois é impossível delimitar previamente o que são os bens públicos, já que cada um possui juízos de valor diferenciados - restando às eleições a tarefa de expressar a sua preferência. Os direitos da cidadania, assim, ficariam limitados aos direitos pessoais básicos e aos direitos de propriedade. Ou seja, a cidadania não possui nenhum valor em si mesma, pois os cidadãos só existem como consumidores racionais de bens públicos (Miller, 1997: 74). Sobre os direitos sociais, a Nova Direita faz a acusação de estarem em contradição com a liberdade negativa e com a justiça baseada no mérito. Os cidadãos que estivessem contribuindo compulsoriamente com o governo por meio de impostos para financiar esses serviços seriam, no fundo, privados de uma parte correspondente de sua liberdade (Friedman, 1982: 8). Além disso, esses teóricos os criticam por serem economicamente ineficientes e por reduzirem os cidadãos ao papel de clientes inativos da burocracia estatal. Para eles, o esforço em assegurar a integração social dos indivíduos deveria ir além dos direitos, despertando a responsabilidade dos indivíduos em se sustentar por conta própria. Eis porque defendem a idéia de que os indivíduos devem se manter independentemente da ajuda do Estado e, logo, devem-se cortar os benefícios sociais. Ao se separar esfera política da esfera econômica, essa última

poderia se constituir em uma forma de checar e contrapor o poder político.<sup>3</sup> Caso contrário, o Estado de bem-estar apenas estaria criando uma cultura de dependência, que de forma nenhuma melhoraria as oportunidades para os cidadãos (Kymlicka & Norman, 1997: 10).

As desigualdades sociais acentuadas a partir das reformas propostas pela Nova Direita ao longo da década de 80 – por meio do livre comércio, da desregulamentação, da redução de impostos, do enfraquecimento dos sindicatos e corte no seguro-desemprego -, no entanto, geraram censura a essa concepção tênue de cidadania (Kymlicka & Norman, 1997: 11). Em especial, a sua abordagem ignora o fato de que o núcleo da cidadania implica direitos e deveres desfrutados em conjunto. Ao reduzir a cidadania a sua expressão mínima, centrada somente no indivíduo, o sentimento de uma identidade comum cidadã pode se debilitar a ponto de atingir diretamente seu núcleo (Miller, 1997: 89), afetando o próprio princípio de cidadania de fazer parte de uma comunidade. Por outro lado, ao colocar a ênfase sobre a responsabilidade individual, a Nova Direita chamou a atenção para a cidadania como um processo que exige a participação dos indivíduos em contraposição à dependência e passividade que poderiam ter sido geradas, ao menos em parte, por experiências como a do Estado de bem-estar social. Especialmente após o colapso do comunismo na década de 80, a própria esquerda passou a reconhecer que a democracia baseada no Estado de bem-estar constituía uma base incompleta para enfrentar os novos desafios sociais, econômicos, ambientais e políticos da década seguinte (Miliband, 1997: 17).

Ainda assim, mesmo ao aceitar o princípio geral de que a cidadania implica tanto direitos como obrigações, uma parte dos teóricos da esquerda reagiu reiterando a ênfase nos direitos de participação. Alguns propuseram que a esquerda deveria implementar uma estratégia de oferta efetiva com oportunidades e restrições. Isso requereria que a política fosse incorporada pela política econômica, sendo a igualdade construída no próprio processo de produção, o que tornaria o Estado de bem-estar o instrumento indispensável para gerar padrões altos e igualitários de trabalho. Nesse sentido, os empresários deveriam contar não somente com incentivos – sob a forma de provisões infra-estruturais, como os

---

<sup>3</sup> Segundo Milton Friedman, o mercado se imbuiria também de proteger os grupos discriminados, como as minorias étnicas e raciais. Para ele, um mercado impessoal separa as atividades políticas das atividades econômicas, evitando que os indivíduos sejam discriminados em suas atividades econômicas por razões que são irrelevantes para a sua produtividade (Friedman, 1982: 21).

sistemas de transporte – mas também as restrições deveriam forçar as firmas a aprender a conservar regras sociais mais complexas e rigorosas do que as do mercado, investindo em altos salários e na qualificação de seus trabalhadores. Essa perspectiva, assim, endossou que se deveria pensar em um “agente construído” e não em um “agente encontrado” por meio de uma força de trabalho mais competitiva e dinâmica (Rogers & Streeck, 1997: 179-181).

Da mesma forma, algumas feministas admitiram que a cidadania envolve o equilíbrio de direitos e responsabilidades, mas enfatizaram que a autosuficiência econômica preconizada pela Nova Direita apenas poderia gerar mais barreiras à participação das mulheres na sociedade, uma vez que, historicamente, os homens têm assumido o papel dos mantenedores econômicos da família. Ou seja, sob o contrato social estaria um contrato social sexual subordinativo, onde as mulheres não seriam vistas como indivíduos, mas como dependentes legais – como esposas, filhas e irmãs (Meehan, 1997: 95). Por isso, muitas delas compartilham a visão da esquerda segundo a qual os direitos de participação devem preceder as responsabilidades, o que prevê até mesmo um aumento dos direitos sociais para permitir uma verdadeira equiparação dos gêneros, tal como no igual acesso ao mercado de trabalho (Kymlicka e Norman, 1997: 13-14).

A questão sobre a participação e a responsabilidade do indivíduo na mudança da sociedade, portanto, começou a aparecer a partir da própria relação entre esfera econômica e política. Anthony Giddens, ainda na década de 80, deu os passos iniciais para se pensar a sua articulação, por meio dos direitos, com a possibilidade de agência partindo da relação entre o Estado e o capitalismo. Giddens aceitou a divisão de Marshall entre direitos civis, políticos e sociais, mas nomeou os últimos como direitos econômicos, que comportam as condições pelas quais ocorrem as verdadeiras disputas de poder. Ele encarou, no entanto, as três categorias de cidadania não como fases, mas como arenas de contestação ou conflito<sup>4</sup>, ligadas a diferentes tipos de vigilância que engendram respectivas

---

<sup>4</sup> Giddens trata de afirmar que, ao contrário das sociedades tradicionais divididas por classes, onde não existiam um governo com alcance administrativo para regular as atividades das comunidades locais, na sociedade moderna estabelece-se um poder administrativo dependente das mobilizações das atividades sociais através da expansão da sobrevivência. Dessa forma, há um crescimento entre as relações recíprocas dos que governam e dos que são governados, conferindo-lhes uma agência. E quanto maior a reciprocidade, maior a dialética de controle conferida aos grupos subordinados a fim de influenciar os governantes. Essa base estrutural, segundo Giddens, é que teria permitido o desenvolvimento de uma poliarquia desde o Estado absolutista até o Estado-nação (Giddens, 1987: 201-205).

composições institucionais e que, ao se segmentar, impedem a unificação das lutas do movimento de trabalhadores.<sup>5</sup> Isso ocorre porque na sociedade capitalista a empresa exclui o trabalhador dos direitos formais sobre o controle do lugar de trabalho. Essa exclusão não ocorre por acaso, pois para a perpetuação do capitalismo é necessário que a indústria seja definida como algo externo à política, evitando criar uma “corte de apelação” específica. Para Giddens, os direitos da cidadania poderiam abrandar as tensões resultantes do conflito de classe, mas é claro que os conflitos de classe têm propiciado mais a extensão dos direitos de cidadania do que a expansão desses direitos tem enfraquecido as divisões de classes (Giddens, 1987: 200-208).

Ao ressaltar a separação entre esfera política e econômica, ele acentuou a ambigüidade entre os direitos como forma de dominação – desenvolvendo-se dentro do capitalismo industrial - e os direitos como expressão de luta que modificam e alteram o próprio capitalismo. Da mesma forma que permitem que a classe dominante perpetue seu controle sobre os membros da comunidade política, eles constituem um campo de combate para que a agência desses membros contenha esse controle (Giddens, 1987: 209). A separação feita por Giddens entre a economia e a política, no entanto, gera confusão ao supor que existe um reino onde os cidadãos podem desfrutar os direitos conquistados pela luta, que não estão disponíveis nas sociedades onde esta distinção não ocorreu. Isto implica que a separação entre Estado capitalista e sociedade civil é uma condição para uma ordem democrática, impedindo qualquer possibilidade de formas políticas alternativas (Held, 1997a).

Gradualmente, portanto, o debate da cidadania foi saindo da discussão acerca do papel dos direitos sociais para atingir o questionamento de como garantir uma efetiva participação dos indivíduos em sua comunidade política. A crise do mecanismo de bem-estar provou as limitações do Estado em garantir condições satisfatórias de vida aos seus cidadãos caso não exija um compromisso e engajamento da parte destes por participar da vida pública. Buscar um equilíbrio entre os direitos e as virtudes cívicas tornou-se uma das principais tarefas

---

<sup>5</sup> Os modos de vigilância relacionados aos direitos civis estão ligados, segundo Giddens às atividades policiais do Estado, traduzidas nas atividades das organizações judiciais e punitivas que controlam as condutas desviantes. Com os direitos políticos, é o parlamento que constitui o local de institucionalização, onde é estabelecida formalmente a representação de direitos. Já os direitos

normativas dos teóricos da cidadania, o que despertou soluções dos mais diversos conteúdos. Elas vão desde a ênfase na participação em instituições democráticas locais e regionais como meio para ensinar a responsabilidade e tolerância à ênfase no valor intrínseco da atividade política presente em todas as esferas da vida individual; partem tanto do engajamento nas organizações voluntárias da sociedade civil como do enfoque dos liberais sobre a capacidade dos indivíduos de questionar a autoridade e se engajar na discussão pública (Kymlicka & Norman, 1997:18-25).

A mudança no olhar sobre a cidadania com o relevo apresentado pelas virtudes cívicas, assim, termina por nos direcionar para a relação do Estado com a própria democracia. Grande parte da discussão sobre a cidadania após a Segunda Guerra concentrou-se em examinar o papel do Estado como instrumento pelo qual os indivíduos poderiam assegurar seus próprios objetivos, assim como base para assegurar a reivindicação de direitos e liberdades iguais. Se as análises da teoria política liberal e da esquerda marxista, até então fornecidas, entretanto, não abrangeram as gamas de condições necessárias para se gerar uma noção de cidadania que equilibrasse os direitos e as responsabilidades políticas foi, justamente, porque não conseguiram ir além dos impedimentos colocados à vida democrática pelos interesses do Estado e do poder econômico. A idéia de virtude cívica chama a atenção para a forma como os indivíduos devem escolher as condições de sua participação como membros da comunidade política, e de que forma as suas escolhas devem fornecer a legitimação de uma sociedade politicamente organizada. No entanto, para se gerar uma igual participação nesse *demos*, é preciso ter-se em conta que há outras formas, além das desigualdades de classe, que impedem os indivíduos de possuir igual poder na vida política. O questionamento da democracia a partir das diversas dimensões que exigem o desenvolvimento de direitos para um efetivo exercício de virtude cívica pode ser aqui melhor ilustrado pelo pensamento de David Held.

Held entende por democracia a autodeterminação ou autonomia a partir da qual os indivíduos deveriam ser capazes de escolher livremente as condições de sua participação como membros de uma comunidade política. Essa autonomia se traduz na capacidade dos seres humanos de raciocinarem auto-conscientemente,

---

econômicos têm como local – não detectado por Marshall - o lugar de trabalho, onde ocorre o gerenciamento da mão-de-obra (Giddens, 1987: 206).

de serem auto-reflexivos e auto-determinantes, envolvendo a possibilidade de deliberar, julgar, escolher, e agir sob cursos possíveis diferentes de ação tanto na vida privada como na pública (Held, 1996: 300; Held, 1997a: 68). O princípio de autonomia, assim, preserva a idéia do cidadão ativo, mas admite que a participação não é uma necessidade. Numa autonomia democrática, os cidadãos podem decidir que a sua participação não é necessária em certas circunstâncias e que seus direitos já estão sendo bem defendidos.

A cidadania, por sua vez, implica, segundo Held, uma “autonomia igual”, ou seja, uma estrutura comum de ação que só pode existir quando grupos de cidadãos – cidadãos sistematicamente prejudicados - sejam tratados desigualmente para que possam ser igualmente livres. Esse tratamento diferenciado deve ocorrer porque, na sociedade, a disponibilidade dos recursos (materiais, coercivos ou culturais) de forma desigual em sistemas de poder termina na tentativa de excluir “forasteiros” e controlar os recursos negados a outros, o que poderia minar o próprio sentido da democracia. Se formalmente os indivíduos são livres e iguais, na prática eles podem não gozar de direitos e deveres que moldem e facilitem uma estrutura de ação comum (Held, 1997b: 70). Held esclarece, assim, que os interesses iguais das pessoas no princípio de autonomia requerem proteção através de locais de poder – que abarcam domínios tais como o corpo, bem-estar social, cultura, associações cívicas, economia, instituições reguladoras e legais, bem como violência organizada e relações cívicas, envolvendo tanto a vida pública quanto privada - e somente com essa proteção uma estrutura de ação comum pode ser estabelecida. Feixes de direitos que são pertinentes a cada uma dessas esferas de poder devem ser vistos como parte integrante do processo democrático. Ou seja, a autonomia só pode ser estruturada por meio do poder, não exigindo a igualdade *per se*, mas a criação de oportunidades participativas iguais. Sendo o Estado o detentor do domínio da lei, é ele quem constitui o meio pelo qual os indivíduos podem assegurar seus próprios objetivos, assim como é base sobre a qual é possível salvaguardar sua reivindicação de direitos e liberdades iguais.

Portanto, a noção de um governo democrático implica uma justiça redistributiva, que não pode ser restrita meramente aos direitos civis e políticos (Held, 1996). Por isso Held divide os direitos de Marshall em direitos civis, políticos, sociais e econômicos, onde estes últimos constituem as subcategorias

que buscam recuperar os elementos de controle sobre o lugar de trabalho. Mas, ele ressalta que a concepção de cidadania engendra múltiplas formas de conflitos políticos, sociais e culturais que não podem ser reduzidas meramente às disputas de classe. Ele reconhece uma complexidade na cidadania, cujas raízes multidimensionais e lutas pelos diferentes tipos de direitos refletem concepções em processo de mudança sobre o que é ser cidadão (Held, 1997a: 55).<sup>6</sup> Conforme suas palavras:

Si la ciudadanía implica na lucha por la pertenencia a, y la participación en, la comunidad, entonces su análisis abarca el examen de los modos en que los diferentes grupos, clases y movimientos pgunaron por conquistar mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas vis à vis las distintas formas de jerarquía, estratificación y opresión política (Held, 1997a: 56).

Ao nos voltarmos para uma perspectiva, como a de Held, de que a cidadania engendra uma forma de pertencimento a uma comunidade que não ocorre só por meio de um sistema de classes, mas também por outros critérios, fica claro, portanto, que um exame da cidadania envolve também, além do *status*, uma identidade. Essa identidade, que historicamente se desenvolveu ancorada na lógica de uma comunidade nacional, terminou por excluir grupos minoritários raciais, étnicos, culturais e sexuais. Tal aspecto, no entanto, passou ao largo de toda a reflexão existente a partir da análise feita por Marshall, seguidos tanto por liberais como por teóricos da esquerda que, por não permitirem um questionamento acerca dessas diferenças, ignoraram as repercussões da regra da maioria para as minorias culturais. Como reação a essa “deficiência”, uma série de teóricos – denominados pluralistas culturais – passaram a defender, já no final do século XX, direitos de cidadania que se confortassem justamente às necessidades desses grupos minoritários. Para eles, os homens têm necessidade de ver a sua dignidade plenamente reconhecida pela cidadania, e também a sua autenticidade, o que implica o pertencimento a uma cultura (Taylor, 1994).

Antes de avançarmos para o próximo item é preciso, porém, fazer uma ressalva sobre as limitações da teoria social quanto às diferenças conjunturais

<sup>6</sup> Held indica pelo menos sete feixes de direitos que devem ser considerados a partir dos locais de poder-chave: direitos à saúde, sociais, culturais, civis, econômicos, pacíficos e políticos. Se eles não articulam uma interminável lista de bens, são condições necessárias para a participação livre e igual. Ao serem definidos de modo razoavelmente amplo, esses direitos e obrigações podem abrir espaço para resolver disputas entre interesses específicos em arenas delimitadas de interação. Além disso, ao serem enquadrados em termos abstratos, eles permitem que se adequem às circunstâncias materiais e culturais de comunidades políticas diferentes (Held, 1997b: 75-78).

existentes na implementação da cidadania. A maioria das teorias sobre cidadania e democracia parte das condições e experiências históricas do Ocidente. Guillermo O'Donnell nos é aqui extremamente útil por chamar a atenção para o fato de que a reivindicação de um Estado-nação democrático nos países da Europa e da América do Norte gerou discursos políticos diferenciados. Se, no Ocidente, o nacionalismo abriu espaço para as demandas de cidadania democrática por meio de avanços nos direitos civis, políticos e sociais - seguindo, em muitos casos, a seqüência apontada por Marshall -, na América Latina, por exemplo, esse discurso articulou temas de revolução ou populismo. Nesse último caso, a idéia de uma unidade concebida coletivamente como um povo desprivilegiado substituiu a idéia mais universalista e abstrata de cidadania política.<sup>7</sup> Vale notar, além disso, que essas teorias pressupõem uma legalidade de um Estado democrático que se estende de forma homogênea por todo o território, envolvendo não só os regimes nacionais como subnacionais. No entanto, essa uniformidade não se reproduz da mesma maneira em outras partes do mundo (O'Donnell, 2004: 50, 54). É preciso, assim, considerar de que forma as contribuições teóricas sobre a cidadania como posse de direitos e virtude cívica se adequou a cada realidade histórica; e, do mesmo modo, como cada especificidade histórica tem fornecido novas ferramentas para se delinear a cidadania como um processo.

### **2.1.2**

#### **A cidadania como identidade: discutindo o pluralismo cultural**

Ao se levar em consideração a forma como se desenvolveu a cidadania a partir da teoria social do pós-guerra, pode-se apreender que a história da(s) democracia(s) pode ser traduzida como uma história dos embates na busca por uma maior inclusão. Ao capacitar os indivíduos como agentes por meio dos direitos da cidadania, não só o conteúdo desses direitos sofre transformação, mas a própria compreensão da comunidade política. Com a diversidade cultural – promovida, principalmente, pelo processo de globalização -, a questão da

---

<sup>7</sup> A concepção do Estado na América Latina tem sido caracterizada como ineficaz burocraticamente, truncada legalmente e colonizada economicamente. Mesmo assim, esse Estado pode existir com um regime democrático, ainda que seja mais um obstáculo do que um veículo para a extensão dos direitos civis e sociais. Nesse tipo de Estado, a democracia flutua por espaços sociais caracterizados como individualistas e particularistas, quando não autoritários de relações sociais. O Estado não existe para a nação, mas apenas para uma fração dela (O'Donnell, 2004).

integração dos grupos imigrantes e de minorias étnicas atingiu diretamente essa idéia de comunidade, até então ancorada unicamente na idéia de nação. Com o tempo, muitos desses grupos passaram a se sentir excluídos não só por situação socioeconômica, mas também por sua identidade cultural. A relação entre diversidade étnica, nacional, de gênero e de raça e a igualdade promovida pela cidadania constitui uma das principais questões levantadas pelas teorias democráticas nas últimas décadas.

Para os representantes da vertente do pluralismo cultural ou comunitarismo, os direitos de cidadania, originalmente concebido por “homens brancos”, não conseguiram fornecer respostas a essas diferenças específicas dos grupos minoritários. Isso porque a importância relativa do grau de aceitação dos direitos de cidadania varia em função das comunidades nas quais eles se inscrevem (Kymlicka & Norman, 1997: 27). Na verdade, grande parte dos direitos provém do pertencimento a um grupo. Para os pluralistas, a questão de uma identidade democrática envolve, portanto, também a constituição de uma moralidade, uma condição subjetiva que só pode ser dada pela comunidade. Somente essa condição moral pode fazer com que os indivíduos se identifiquem com os direitos proclamados e assumam todas as responsabilidades. Assim, esses teóricos defendem uma concepção de cidadania diferenciada, onde certos cidadãos são incorporados pela comunidade política não somente como indivíduos, mas também por meio do pertencimento a um grupo.

Um dos mais influentes filósofos do pluralismo cultural, Will Kymlicka afirma que o ideal de uma sociedade democrática liberal só pode ser realizado, de fato, se levar em consideração essa associação da liberdade individual com a comunidade. Isso porque, virtualmente, todas as democracias liberais são multinacionais ou poliétnicas, quando não ambas, distanciando-se do modelo do Estado-nação. Para o filósofo, as pessoas fazem escolhas entre as práticas sociais em torno delas, baseadas nas crenças sobre os valores dessas práticas (crenças que, segundo ele, podem assim mesmo estar equivocadas), e que só existem atreladas a uma cultura. Partindo da concepção do liberalismo como a garantia da liberdade individual - especialmente da escolha entre várias opções de como gerar a sua vida -, desse modo, as culturas são valiosas não em si mesmas, mas porque é somente tendo acesso a uma cultura societária que as pessoas têm acesso a um leque de opções significativas. A cultura societária – que envolve não só

memórias e valores compartilhados, mas também instituições – seria a responsável por fornecer não apenas essas opções como as tornariam significativas para os indivíduos (Kymlicka, 1995: 83).

Em sua visão, portanto, a diferença cultural só pode ser verdadeiramente acomodada por meio de medidas legais e constitucionais especiais, acima e além dos direitos comuns de cidadania. Para o filósofo, os direitos humanos claramente não incluem os direitos das minorias e, assim, terminam por não responder às questões ligadas às minorias culturais, que acabam por serem deixadas à mercê do processo de decisão da maioria dentro de Estados democráticos. Conseqüentemente, elas têm estado vulneráveis às injustiças cometidas por essa maioria, exacerbando os conflitos etnoculturais. Eis porque seria necessária a existência de direitos específicos de grupos – tais como os direitos de auto-governo, os direitos poliétnicos e os direitos de representação especial - para garantir a igualdade de participação em sua sociedade (Kymlicka, 1995: 3-4; 26; 78). Por direitos de auto-governo, Kymlicka entende uma forma de autonomia política ou jurisdição territorial a fim de assegurar o pleno desenvolvimento de culturas e os melhores interesses de seu povo. Tipicamente, as suas reivindicações tomam a forma do desenvolvimento de um poder político para uma unidade política controlada pelos membros de uma minoria nacional, que corresponde ao seu território histórico. Já os direitos poliétnicos estão relacionados aos direitos de grupos imigrantes de expressar a sua particularidade sem medo de preconceito ou discriminação na sociedade principal, enquanto os direitos de representação especial, geralmente de caráter temporário, incluem a permissão de uma maior participação de grupos em desvantagem no processo de participação política em sociedades democráticas – tais como os pobres, os idosos, os afro-ascendentes, os homossexuais (Kymlicka, 1995: 3-4; 26-33; 78).

A visão liberal defendida por Kymlicka, assim, enfatiza que as pessoas podem acessar seus valores morais e suas formas tradicionais de vida, e deveriam não só ter o direito legal de fazer isso, mas também as condições sociais que aumentariam essa capacidade. Não há uma forma de dissociar completamente a etnicidade do Estado, mas o que importa é assegurar que essas formas inevitáveis de apoio para um grupo nacional e étnico particular sejam fornecidas justamente – isto é, assegurar que eles não privilegiem alguns grupos em desvantagem de outros (Kymlicka, 1995: 114). Deve-se, entretanto, ressaltar que ele enfatiza as

opções culturais a partir do nível nacional, o que o afasta dos comunitaristas que tratam de um nível subnacional. Para ele, a cultura nacional fornece um contexto significativo de escolha para as pessoas, sem limitar sua capacidade de questionar e revisar valores ou crenças particulares. Nesse sentido, essa visão não estaria em contradição com uma concepção ortodoxa liberal sobre o direito dos Estados em determinar quem constitui um cidadão.

Kymlicka reconhece, no entanto, que existe um paradoxo sobre esse direito, uma vez que os “direitos iguais dos indivíduos” e o “igual respeito pelas pessoas” parecem atingir a todas as pessoas e indivíduos que querem participar da vida política de um Estado, quando somente os cidadãos possuem permissão de fazê-lo (e nem todo mundo pode tornar-se cidadão). Desse modo, a própria cidadania termina por ser uma noção diferenciada por grupo, uma vez que nem todos os grupos de imigrantes têm permissão para entrar e permanecer num país (Kymlicka, 1995: 124). Os direitos e deveres que têm como base uma cidadania limitada pelas fronteiras estatais, segundo o filósofo, implicam inevitavelmente tratar diferentemente as pessoas por meio de uma associação de grupo. Eis porque os Estados existem não só para proteger os direitos e as oportunidades dos indivíduos, mas também para proteger a sua ligação a uma cultura. Mas, ainda que os liberais aceitem que a cidadania deve ser restrita a determinado grupo, a igualdade de cidadãos dentro de um Estado democrático deve ser assegurada com o reconhecimento dos direitos diferenciados para grupos que não fazem parte de uma cultura majoritária.

Fica claro, assim, que uma concepção de justiça compartilhada não necessariamente gera uma identidade comum, nem tampouco uma identidade cidadã que supere as identidades baseadas na etnicidade. A questão que permanece é como gerar essa identidade comum num país que possui não só comunidades políticas distintas, como o acesso aos direitos ocorre de maneiras diferenciada – afinal, enquanto alguns são incorporados como indivíduos, outros o são como grupos – a fim de não ameaçar a democracia (Kymlicka & Norman, 1997: 36). Para resolver esse dilema, alguns autores, como Iris Marion Young, propõem que a democracia assuma a forma comunicativa a fim de possibilitar um entendimento entre os vários indivíduos por meio da transcendência das perspectivas subjetivas e introspectivas – o que ela denomina de democracia

deliberativa.<sup>8</sup> Os integrantes da sociedade, dentro desse quadro, devem estar de acordo com as regras de procedimento de discussão e processos justos de tomada de decisão. Nesse contexto, as diferenças de posição social e de perspectivas de identidade – a denominada cidadania diferenciada – funcionam como recursos para a razão pública, e não como divisões que a razão pública transcende (Young, 2001: 377). A transformação da preferência ocorre não só ao colocar a diferença do ponto-de-vista do cidadão, mas ao defrontá-la com perspectivas diferentes, afetando a todos reciprocamente. Desse modo, uma democracia comunicativa só pode ocorrer por via tanto da expressão e extensão do entendimento comum, como também pelo reconhecimento e oferecimento de significados não compartilhados.

A ênfase sobre a questão do reconhecimento, porém, faz com que alguns autores critiquem essa concepção pautada nas diferenças culturais dissociando-a dos aspectos socioeconômicos que – como já foi demonstrado na primeira seção –, constituíram o foco inicial para se pensar a cidadania. Enquanto as injustiças socioeconômicas estariam enraizadas na estrutura político-econômica da sociedade (*status*), demandando redistribuição, as injustiças culturais estariam atreladas a padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, pedindo por reconhecimento (identidade). Para Nancy Fraser, deve-se questionar se é possível realmente desagregar o reconhecimento da redistribuição. Em sua visão, a separação entre essas duas dimensões constitui muito mais uma divisão analítica, já que na prática as duas se apresentam como realidades intercambiantes. Assim, da mesma forma que as instituições socioeconômicas possuem uma dimensão cultural constitutiva (pois são atravessadas por normas e significados), o inverso pode ser dito a respeito das práticas culturais, pois são suportadas por apoios materiais (Fraser, 2001a: 248-251).

O problema da ênfase no reconhecimento, ou mais propriamente nas políticas de identidade, segundo Fraser, está em supervalorizar a identidade do grupo, colocando no indivíduo uma pressão moral para que ele venha se conformar à cultura do grupo. Mas, a imposição dessa identidade simplificada,

---

<sup>8</sup> Em contraposição ao modelo de democracia baseado nos interesses – onde os cidadãos não precisam deixar de lado seus objetivos privados e paroquiais, nem reconhecer seus pares no âmbito público –, a democracia deliberativa cria um público, ou seja, cidadãos que se unem para tratar de objetivos, ideais, ações e problemas coletivos. Os processos democráticos são orientados pela discussão do bem público, e não pela competição do bem privado de cada um (Young, 2001:374).

única, ignora as complexidade existentes na vida dos indivíduos, as suas várias identificações e a forma como elas se cruzam. Além disso, ela reifica a cultura ao traçar linhas excludentes que colocam as culturas como separadas, ignorando os fluxos transnacionais e as interações entre os grupos. Conseqüentemente, ela abafa as tensões e heterogeneidades internas e termina por legitimar a dominação dentro do grupo, levando a formas repressivas de comunitarismo. Por isso, Fraser propõe tratar o reconhecimento não como uma questão de identidade, mas de *status* social, pois o que o grupo busca é superar a sua subordinação, deixando de ser uma parte não reconhecida como membro de uma sociedade para ser capaz de participar da mesma forma que os seus outros membros. Nesse caso, então, o que ocorreria seria uma demanda por reconhecimento recíproco e igualdade de *status*, e não uma valorização do grupo. A proposta da teoria crítica de Fraser é de “des-institucionalizar padrões de valor cultural que impedem a paridade na participação e substituí-los com modelos que a estimule” (Fraser, 2001b: 24-25).<sup>9</sup> A autora, assim, esclarece porque não é possível exigir uma postura política que distancie o *status* da identidade. O problema da análise de Fraser está em não delimitar claramente por quem as políticas de distribuição e reconhecimento – que deveriam variar segundo diferentes contextos - seriam ministradas. Ainda que o Estado-nação se mantenha como o ator responsável pela execução dessas políticas, as questões trazidas pelas desigualdades sócio-econômicas, que se mantêm mesmo com os mecanismos de bem-estar social, e as reivindicações por direitos culturais permitem questionar as suas limitações como garantia para a realização do ideal democrático.

Um dos grandes perigos que devem ser evitados pelas teorias pluralistas, assim como por seus críticos, portanto, é a suposição de que o Estado é um árbitro neutro entre os grupos e que estes têm igual acesso à autoridade. Os Estados variam em sua atitude de integração e incorporação em relação às minorias. No que diz respeito aos grupos de imigrantes – que é o que nos interessa aqui –, as

---

<sup>9</sup> Conforme o argumento filosófico de Fraser, a questão do reconhecimento como um *status* está ligado à moralidade, e não à ética. Isso porque o reconhecimento não busca definir a boa vida, mas uma concepção de justiça que esteja de acordo entre aqueles que têm uma concepção da boa vida distinta. Além disso, ao tratar do não reconhecimento como um *status* de subordinação, ele coloca o erro nas relações sociais, e não nos indivíduos ou em uma psicologia interpessoal. A desvalorização não está nas atitudes e crenças mentais, mas em padrões institucionais de valor cultural que os constituem como não dignos de respeito ou estima. Assim, a idéia de reconhecimento da autora é que todos têm o mesmo direito de buscar uma estima social sob condições justas de igualdade social (Fraser, 2001b: 27-28).

estratégias escolhidas têm variado conforme uma série de circunstâncias, que incluem desde a história do Estado-nação aos tipos de migração e sua política migratória. Na realidade, a relação entre o liberalismo político e o nacionalismo pode variar. Uma vez que a coletividade nacional funcione sobre uma base onde o princípio de homogeneidade cultural seja mais maleável, a produção de um pertencimento político está mais aberta a uma gestão do pluralismo cultural. Mas, caso contrário, se o dogma liberal está sobreposto às reivindicações nacionalistas, a cidadania está mais inclinada a uma ideologia republicana - caracterizada como dando maior peso à idéia de cidadão ativo, que toma parte do debate público a fim de construir o futuro de sua comunidade (Bertossi, 2001: 18).

Ainda que essas duas ideologias de cidadania difiram no que diz respeito aos seus princípios, veremos mais adiante que, na prática, elas convergem numa sociedade com um alto grau de pluralismo. Como formas de pertencimento da cidadania, ao enfatizar as relações políticas dos indivíduos baseadas num contrato nacional, elas se desenvolvem a partir da questão de como a igualdade e a diferença podem ser geradas democraticamente a partir do aparelho de Estado, sem considerar outras formas de exercício da política. No fundo, tanto o pluralismo como o republicanism constituem, de certa maneira, muito mais “apostas” sobre a forma como vão ser articuladas as políticas multiculturais. Entre esses dois pólos de concepção de cidadania não há, de fato, uma diferença de princípio, mas um *continuum* entre os momentos de negociação sobre a cidadania e os recursos disponíveis para a discussão pública.<sup>10</sup> Ambas partem do pressuposto que esses direitos vão ser concebidos a partir do pertencimento à nação que os distribuí, sem romper com a fronteira entre o público e o privado, uma vez que o primeiro continua a ser preservado sob o princípio nacional. Como enfatiza Bertossi, isso demonstra que o multiculturalismo, em si mesmo, não é o motor da ruptura entre o *ethos* nacional e a cidadania (Bertossi, 2001: 16-19).

A dissociação da cidadania do modelo nacional só começou, realmente, a ser possível com o processo de globalização, que perpassa as ideologias dos Estados. As interconexões globais fazem com que o significado da autonomia

---

<sup>10</sup> Segundo Christophe Bertossi, a imigração, a pauperização, as demandas por direitos culturais ou as mobilizações racistas ou anti-racistas intervêm como “bens” que vão animar a discussão pública, inclinando-se ora para o equilíbrio liberal, ora republicano. As diferenças são negociadas à margem, por meio de política mais ou menos abertas ao multiculturalismo, não tocando diretamente os valores nacionais propriamente ditos (Bertossi, 2001: 18).

democrática deva ser repensado em relação a essas estruturas e processos locais, regionais e globais. Assim, também a cidadania encontra novas dimensões ao ser questionado o verdadeiro “lar” da política diante das variedades de forças, desenvolvimentos e comunidades sobrepostas (Held, 1996). Os movimentos transnacionais de migrantes, assim como a “internacionalização” das atividades domésticas e a intensificação dos procedimentos de decisão no campo internacional são sinais da mudança na ordem internacional, apontando novos desafios à soberania dos Estados.

A partir do processo de globalização, a discussão acerca de quais as fronteiras políticas que podem melhor assegurar a igualdade e a liberdade sob a forma democrática assume vários aspectos – um dos quais ressalta a importante questão do imperativo moral (Brown, 2001: 120-121).<sup>11</sup> Aqui o debate sobre o pluralismo cultural ganhou novo fôlego e atingiu uma escala européia para se pensar o alcance da cidadania. As diferenças parecem ser ainda mais tênues entre os defensores de uma ideologia liberal ou republicana, se dividindo internamente em argumentos nacionais e pós-nacionais. Para alguns, a discussão tornou-se mais complexa e se acalmou, e o tema central deixou de ser simplesmente a oposição entre o universal e o particular para se pensar a sua articulação. A tentativa de resposta à crise das fronteiras da cidadania implica, no fim, que a escolha de um tipo de fronteira entre cidadãos e estrangeiros represente uma aposta normativa sobre uma escolha de sociedade (Bertossi, 2001: 11; Wiewiorka, 2004: 294-297).

## **2.2 Novos desafios à cidadania na era da globalização**

O argumento de que uma democratização não pode ocorrer senão dentro dos limites territoriais de um Estado soberano perde sua força se considerarmos como a cidadania está inserida em um mundo social em constante mudança. Embora a teoria social tenha se preocupado em definir os direitos e deveres dos cidadãos, assim como a sua participação cívica, ela deixou de lado uma

---

<sup>11</sup> Os autores comunitaristas, especialmente o próprio Brown, enfatizam a dificuldade do termo genérico “humano” – uma vez que todos somos frutos de uma cultura particular, de uma forma particular de vida, o que torna a tarefa de separar o caráter humano de todas as outras identidades – características definidoras de nossa existência - impossível em termos políticos. Além disso, eles lembram que a identidade não se define apenas pelo que é, mas também pelo que não é, pautando-se pela diferença. Dessa forma, as fronteiras são um modo de manter essa diferença (Brown, 2001: 128-130).

investigação sobre os seus limites formais. A ausência sobre uma discussão acerca das fronteiras da cidadania, característico do pós-guerra, de certa forma se explica porque, naquele momento, as teorias sociais estavam mais preocupadas em explicar o que estava por trás das instituições do Estado do que propriamente desenvolvendo um interesse em explorar uma ontologia do Estado. Mesmo as teorias voltadas para um sistema social mundial concentravam-se sobre a economia política, sobre as forças de produção, e não sobre estruturas sociais e políticas. Além disso, o tratamento do Estado como uma organização territorial - e não um espaço para a socialização de seus membros - dificultou uma compreensão do Estado como o responsável pela divisão da população mundial em coletividades de cidadãos mutuamente excludentes. Isso reforçou a divisão do mundo em jurisdições territoriais claramente delimitadas e intimamente relacionadas com a associação de seus membros, definindo quem pode entrar ou sair de um Estado, ou quem pertence ou não a ele. Assim, a cidadania passou a ser um instrumento e um objeto para o fechamento do Estado (Brubaker, 1992: 21-23).

A necessidade de se discutir as desigualdades culturais no âmbito do Estado-nação, no entanto, chamou a atenção para a dimensão identitária da cidadania. A contribuição do pluralismo cultural, ainda que não tenha ultrapassado, inicialmente, os limites do Estado-nação, possibilitou questionar quais os limites do pertencimento a uma comunidade política. E com o crescimento intensivo dos fluxos migratórios no processo de globalização, os conflitos da identidade nacional passaram a se acentuar ainda mais diante de um mundo onde as fronteiras são cada vez mais maleáveis. Impulsionadas pela fome e pela pobreza, por perseguições políticas, ou simplesmente procurando melhorar as suas condições vida, uma série de pessoas tem se deslocado de países periféricos rumo aos países centrais ou, mais especificamente, ao Ocidente. Além de constituírem uma mão-de-obra barata, elas carregam consigo todo um referencial cultural de seus países de origem. Aos poucos, a formação de enclaves étnicos levou à formação no Ocidente de uma pluralização de culturas nacionais e de identidades nacionais.

Entre os países desenvolvidos, o fluxo de mão-de-obra torna-se cada vez mais comum e chega mesmo a ser facilitado por trâmites legais, como demonstra o processo de integração europeu. A construção da União Européia eliminou as

fronteiras econômicas e, em alguns níveis, políticas entre os Estados, concebendo até mesmo uma cidadania em nível regional. Dentro do espaço da União, a livre movimentação de pessoas salienta novas formas de viver em comunidade política, onde o critério da nacionalidade combina-se com outras formas de pertencimento, como a residência. A formação de redes migratórias, assim, complica a idéia de nação como uma comunidade homogênea de povos em um determinado território, ou de cidadania como um compromisso de fidelidade indivisível. As transformações trazidas pelo processo de globalização atentam para a necessidade de se reformular a concepção de cidadania, buscando ferramentas teóricas que se ajustem a essa nova realidade histórica.

### **2.2.1**

#### **Cidadania, Estado e nação: tríade indissociável?**

Um aspecto crucial para se analisar qual o alcance da cidadania em sociedades democráticas é justamente a delimitação de seu espaço de ação que, para muitos autores, tem angariado a defesa de uma abrangência cosmopolita. Pode a igualdade entre os homens proclamada pelo conceito de cidadania se estender além dos limites históricos do Estado-nação? Será possível dissociar verdadeiramente a cidadania da identidade nacional? Essas questões lidam diretamente com a localização da cidadania, ou mais exatamente onde a cidadania tem lugar e onde ela deveria ter lugar. Para clareá-las, é preciso se explorar o debate dentro do molde no qual se insere a cidadania moderna – o Estado-nação – para entender as críticas posteriores à concepção de cidadania nacional.

Quando tratamos do Estado-nação faz-se necessário perceber que estamos falando de dois conceitos distintos que se unem a partir do século XVIII. Deve-se, primeiramente, entender o Estado como uma entidade corporativa e jurídica que representa o povo que habita um território determinado e que dispõe de instituições para governá-lo. O núcleo institucional desse Estado é formado por um aparato administrativo legalmente constituído e altamente diferenciado, que monopoliza os meios legítimos da violência (Giddens, 1987: 20). A tomada de decisões, por sua vez, cabe ao governo, ou seja, pessoas que constituem os órgãos que ditam e fazem cumprir as leis e determinam a política (Habermas, 1995).

Especial destaque, na concepção do Estado, tem sido dado à noção de soberania como princípio de legitimidade. Ao longo da História, a soberania sedimentou o papel do Estado tanto internamente (através das leis, da administração e do monopólio da coerção) como externamente (através da independência, da diplomacia e do direito à guerra). Tendo como base uma dimensão territorial, instituída a partir de Westphalia em 1648, o Estado solidificou a soberania por meio da *raison d'état* como princípio da competição internacional no século XVIII. Somente com a Revolução Americana ocorre o início da crise de legitimidade desse Velho Regime. O nacionalismo, nesse momento, surge como novo alicerce não somente a partir de causas sócio-econômicas que levaram a uma transformação do papel da nobreza e da emancipação da burguesia como força modernizadora, mas também da revisão do sistema interpretativo de uma sociedade diante da ameaça a sua identidade. Com o Iluminismo começa-se a pregar a idéia de um Estado representativo, o que é reforçado em grande parte devido à ênfase no conceito de nação (Stolcke, 1997: 64; Hall, 1999: 98-99).<sup>12</sup>

A nação pode ser entendida como a autoconsciência nacional do povo - constituída por uma idéia homogeneizadora - que proporcionou o contexto cultural e facilitou a ativação política dos cidadãos. Foi a comunidade nacional que produziu um novo tipo ligação entre pessoas que pareciam, até então, estranhas umas às outras.<sup>13</sup> Dentro desse quadro, a convergência do capitalismo e da tecnologia de impressão teve papel primordial ao disseminar uma língua comum dentro dos limites da comunidade política (Anderson, 1993: 37-46). A nação, dessa forma, preencheu o espaço de mobilização política necessária para motivar a mente e o coração das pessoas através da idéia de uma história, língua e cultura comum, onde indivíduos espalhados em amplos territórios passaram a se sentir politicamente responsáveis uns em relação aos outros (Habermas, 1997). Com o nacionalismo, tornou-se efetiva a percepção criada por um povo de seu

---

<sup>12</sup> Até então o significado de nação seria herança da época romana como algo pré-político, referindo-se a populações que ainda não se organizavam em associações políticas. Neste uso clássico, uma nação se constitui por uma comunidade que possui a mesma origem, sendo integrada por uma colônia e suas vizinhanças do ponto de vista geográfico, e por uma linguagem, tradição e cultura comuns, do ponto de vista cultural (Habermas, 1997: 282).

<sup>13</sup> Alguns estudos, no entanto, têm salientado que a homogeneização por trás da formação do Estado não é um resultado do nacionalismo em si, mas dos esforços dos contrutores desses Estados modernos em unificar os Estados de acordo com diferentes critérios de identificação, principalmente nacionais (Rae, 2002).

destino coletivo, através de um passado comum e da perspectiva de um futuro comum.

Assim, embora a nação não tenha sido uma consequência necessária da territorialização, a sua construção combinou com esta última de uma forma histórica e bem-sucedida. Sob a égide dos movimentos nacionalistas, emergiu um novo tipo de solidariedade legalmente mediada entre os cidadãos, enquanto o Estado, pela implementação dos procedimentos democráticos, passava a contar com uma nova fonte secular de legitimação. Tal inovação, como vimos, é explicada mais adequadamente em termos da própria cidadania, cujo molde foi cerceado por um mundo de Estados-nações territoriais. Desse modo, quem é ou não um cidadão passou a significar o que é ou não é o Estado (Koslowsky, 2000: 63-65; 75), uma vez que a nacionalidade se colocou como o “estatuto” empregado para distribuir a cidadania política (Bertossi, 2001: 49-50).

Se com a consolidação do Estado-nação as fronteiras territoriais se fecharam e tornaram as trocas sociais mais lentas, elas não conseguiram, entretanto, cessá-las. Pelo contrário, a criação do sistema de Estados modernos ocorreu concomitantemente com a divisão internacional do trabalho diante da formação de um mercado mundial. Nesse sentido, enquanto fronteiras internacionais foram estruturadas, novas fronteiras internas começaram a surgir. A migração, nesse processo, adquiriu um papel primordial na medida em que o fluxo transnacional de pessoas funde e separa comunidades e sociedades (Badie e Wenden, 1994: 24). Mas, apesar do significativo aumento, ao longo dos anos, da liberdade de transferência de capital e idéias, os Estados continuaram a adotar políticas de imigração cada vez mais seletivas. Na realidade, a história do Estado-nação foi marcada pela constante luta entre manter um senso de unidade e coerência tanto contra forças externas quanto internas. A própria identificação nacional sempre buscou subordinar as fontes de identidade que com ela competia, empurrando-as para fora de suas fronteiras (Papastergiadis, 2000: 82).

Entretanto, com as mudanças promovidas pelo processo de globalização, a fórmula bem-sucedida do Estado-nação passou a ser vista como defasada, estando condenada diante da infalibilidade dos fluxos transnacionais. Como bem enfatiza Yosef Lapid, em um contexto que continuou a privilegiar o território sobre princípios não-territoriais, o nacional continuou a ser eclipsado na fórmula da soberania. Conseqüentemente, o “inter” do termo “internacional” se tornou um

híbrido problemático, expressado pela mistura explosiva da construção hegemônica do Estado-nação, onde o hífen possui um caráter mítico, raramente desafiado politicamente ou problematizado teoricamente (Lapid, 2001: 24). Tendo em vista as identidades e coletividades sociais existentes hoje em dia, entretanto, o fim do territorialismo tem ocorrido lado a lado com uma revisão da importância do nacionalismo, uma vez que a territorialidade tem se baseado exclusivamente na nacionalidade como principal estrutura para a solidariedade social em larga escala (Scholte, 2002: 22). As migrações internacionais, nesse contexto, afrontam a habilidade do Estado em definir quem é “o povo” e a existência da nação como condição para a realização de direitos. Assim, ao colocar em xeque os limites do Estado, as migrações internacionais também terminam por questionar a própria soberania (Jacobson, 1996: 4). Se um Estado perde a sua representatividade, perde a capacidade de delimitar quem é o seu povo de forma simbólica, terminando, assim, por comprometer a sua própria fonte de autoridade soberana.

A forma como o conceito de globalização tem sido disseminado pela mídia e pela academia tem sido responsável por reduzir esse processo a uma uniformização, homogeneização – o que levaria o sistema westphaliano de Estados a ter um fim inevitável.<sup>14</sup> Porém, ainda que o papel do Estado tenha sofrido transformações, ele mantém a sua soberania – o direito de governar - e sua autonomia como o foco das discussões políticas. Como visto, é inegável que o Estado-nação continua atuando como ponto de referência para a teoria política, sendo o centro das interpretações sobre a natureza e a forma apropriada do bem político (Held & McGrew, 2001: 30). O que precisa ser esclarecido, no entanto, é de que modo os mecanismos do processo de globalização levam à reconstrução do espaço social sem eliminar totalmente o significado do Estado-nação.

---

<sup>14</sup> De fato, como enfatiza Scholte, grande parte da literatura sobre globalização é falha devido à sua redundância. Há, pelo menos, quatro definições principais que levam a uma confusão sobre o conceito: a internacionalização, a liberalização, a universalização e a ocidentalização. Para alguns autores, as mudanças atuais poderiam ser melhor descritas como internacionalização, onde o papel das fronteiras e dos territórios ainda permaneceria claramente delimitado. Nesse aspecto, ao restringir a globalização a seu caráter econômico, ela assume um viés meramente ideológico ou sinônimo de um imperialismo ocidental. Já a liberalização envolve um conceito de globalização que denota um processo de remoção de restrições sobre os movimentos de recursos entre os países, tendo em vista a formação de uma livre economia de mercado. Ela assume um caráter prescritivo associado à prosperidade, paz e democracia para todos. No caso da universalização, os argumentos descrevem uma dispersão de vários objetos e experiências a todos os habitantes da terra; ou seja, uma homogeneização de caráter cultural, econômico, legal e político. Por sua vez, quando as estruturas sociais da modernidade se espalham pelo mundo, como um tipo particular de universalização, a globalização assume o conceito de ocidentalização (Scholte, 2002: 08-13).

A globalização apresenta-se como um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo. Ela implica uma reordenação significativa dos princípios organizadores da vida social e da ordem mundial (Held & McGrew, 2001; Mittelman, 2000; Scholte, 2002). A partir de transformações no capital, na política, e na identidade por meio da compressão espaço-tempo (Harvey, 1994: 299) tem ocorrido uma mudança na natureza do espaço social, que passa a compreender o planeta como o lugar das relações sociais, ligando povos de diferentes regiões do mundo. Partindo da análise de Scholte, o conceito aqui adotado de globalização envolve a expansão das conexões transplanetárias - nos tempos mais recentes, supraterritoriais - entre as pessoas.<sup>15</sup> Se essa ligação transplanetária tem persistido há séculos na história humana - ainda que atualmente de forma mais densa<sup>16</sup> - o que delimita a inovação do processo de globalização é exatamente essa supraterritorialidade, ou seja, as conexões que transcendem a geografia territorial de forma qualitativa, como as viagens aéreas, a internet, as comunicações por satélite, as mudanças ecológicas globais e a própria migração internacional.<sup>17</sup> Ela marca um rompimento, assim, com a geografia territorialista que existia antes, indo além do espaço territorial de forma quantitativa e qualitativa. Se anteriormente uma estrutura de territorialismo governava a geografia social, onde a identificação partia da posição territorial, atualmente a territorialidade perdeu esse monopólio (Scholte, 2002: 13-20). Em outras palavras, à medida que as atividades econômicas, políticas e sociais transcendem o espaço tradicional das fronteiras nacionais, o princípio de

---

<sup>15</sup> No mundo globalizado atual, as pessoas podem por vários meios se relacionar umas com as outras, independentemente de sua posição longitudinal ou latitudinal, com se estivessem em um plano “supraterritorial”. Uma importante distinção se faz entre as relações internacionais e globais. Onde as circunstâncias internacionais envolvem cruzar distâncias consideráveis sobre intervalos de tempo mais ou menos extensos, as condições globais são situadas em um espaço além da geometria, onde a distância não é coberta efetivamente no tempo (Scholte, 1996).

<sup>16</sup> Historicamente, a globalização pode ser vista em termos de continuidades e discontinuidades com o passado. Segundo Mittelman, no período anterior ao século XVI houve uma globalização incipiente, mediante as conquistas, o comércio, a migração, a urbanização e as religiões ligando grupos sociais diferentes. Em um segundo momento, com o desenvolvimento do capitalismo até a década de 70, houve uma época de globalização intermediária. Com o avanço da tecnologia, partir da década de 70 ocorre uma globalização acelerada, marcada em termos socioeconômicos por uma nova divisão social do trabalho a partir da flexibilização do capitalismo (Mittelman, 2000: 18-19). É a essa última fase que vamos nos referir quando abordamos o processo de globalização, dado o aumento do ritmo e do alcance da integração global.

<sup>17</sup> Segundo Scholte, o problema com os dados para indicar a escala dessa globalidade está no fato de que a estatística, como ilustra o próprio termo, tem sua origem e seu papel atrelados ao Estado.

territorialidade da organização social e política moderna passa a ser desafiado. Não que isto signifique a supressão das formas de laços tradicionais de organização do espaço, como o Estado nacional, mas sim sua desterritorialização e reterritorialização. É a própria política que passa a ser reinventada e reconfigurada, portanto.

Em termos econômicos, a globalização tem sido marcada pela flexibilização nos processos e formas de produção capitalistas por meio do desenvolvimento da tecnologia de informação. A flexibilização da produção, a estrutura e o monitoramento das firmas apenas refletem, entretanto, o lado da oferta da equação. O outro lado – o da demanda – envolve o desenvolvimento de sociedades de consumo ainda mais complexas e a segmentação de mercados resultante. A “escolha” do consumidor (inclusive em relação a produtos estrangeiros) tomou o lugar da provisão coletiva padronizada. Além disso, a globalização econômica é caracterizada por uma integração financeira global formada por uma teia de conexões e interdependências crescentes, controlada cada vez mais por técnicos e burocracias especializadas (Cerny, 1996). Junto a essa economia global intensificada, a governança também tem se tornado mais multilateral e difusa - o que tem implicações diretas para a práticas da cidadania e da democracia, ao eclipsar o Estado territorial. A lógica neoliberal que direciona a expansão de um sistema capitalista em nível global tem se associado a um discurso democrático liberal. Ambos teriam uma relação simbiótica onde o regime democrático daria as garantias políticas para levar à frente, dentro dos Estados nacionais, as reformas econômicas orientadas para o mercado, enquanto o capitalismo ofereceria através do jogo competitivo dos agentes econômicos o apoio material e de bem-estar da forma democrática de governo (Gómez, 2000: 91). Dentro desse quadro, a globalização também possui uma conotação política ao reconfigurar o espaço social que envolve o processo de adquirir, distribuir e exercer o poder.

Tratar de uma dinâmica globalizadora, entretanto, não significa ignorar a reinvenção dos espaços locais. No fundo, por trás de toda condição global existe uma inserção cultural específica. O mesmo processo que produz o global termina por constituir o local como posição dominada e inferiorizada. É, desse modo, que

---

Logo, isso pode resultar na concepção redundante da globalização como internacionalização, uma vez que não há uma medida numérica para a consciência global (Scholte, 2002: 16-17).

o neoliberalismo, em ascensão no campo político-ideológico dos países ocidentais, assumiu a retórica apologética da globalização, apresentando a competitividade do mercado mundial como objetivo e critério para as mudanças na política econômica e nas políticas públicas em geral (Gómez, 2000: 20-21). Nesses termos, o local é integrado ao global ou pela exclusão, ou pela inclusão subalterna. Mas, em outra direção, existe também nessa relação entre o local e o global uma dimensão contra-hegemônica, seja através da organização transnacional da resistência do Estado-nação, regiões, classes ou grupos sociais vitimizados pelas trocas desiguais das formas anteriores; como através de lutas transnacionais pela proteção e desmercadorização de recursos, artefatos, entidade e ambientes considerados essenciais para a sobrevivência da humanidade (Santos, 2002: 55). Interações como essas entre o local, o regional e o global, no entanto, ao constituírem distinções analíticas, não vislumbram hierarquias ou contradições entre si, apenas chamam a atenção para escalas diferentes de inter-relações fluidas e dinâmicas. O mundo atual é globalizante, mas não completamente globalizado, como sugere a combinação entre o local e o global, onde o equilíbrio entre divergência e convergência culturais depende do contexto onde as relações sociais estão inseridas.

Claramente, essas dinâmicas entre o local e o global têm repercussões diretas sobre a questão da identidade, na medida em que o tempo e o espaço formam as coordenadas básicas de todos os sistemas de representação, como algo que produz sentido no campo simbólico. Com o movimento de trabalho em massa, a mobilidade de elites dentro de corporações transnacionais e a formação de diásporas com dupla afiliação têm criado uma especial tensão sobre o ideal de Estado-nação. Quanto mais a vida social se torna inserida em um mercado global, mais as identidades se tornam desvinculadas de tempos, lugares, e tradições. Diante da difusão do consumismo, os indivíduos estão cada vez mais suscetíveis a uma certa “homogeneização cultural”. Porém, simultaneamente, ao lado dessa tendência também impera uma atração pela diferença, criando um novo interesse pelo local. Este passa a assumir uma nova faceta, adaptando-se à lógica da globalização, redesenhando identidades, como a nacional, de forma híbrida. Nesse sentido, as identidades nacionais permanecem fortes, especialmente no que diz respeito aos direitos garantidos pela cidadania (Hall, 2002: 69). Como vimos, em um mundo de recursos escassos, certos direitos – como os direitos sociais –

extremamente custosos dependem da distribuição de uma autoridade, e o Estado-nação tem cumprido essa função (Joppke, 1998; Domingues, 2001; Brown, 2001). No entanto, as identidades locais, regionais e comunitárias têm também cada vez mais adquirido maior importância. Como enfatiza Hall, “Colocadas acima do nível da cultura nacional, as identificações ‘globais’ começam a deslocar e, algumas vezes, a apagar, as identidades nacionais” (Hall, 2002: 73).

Ao se realizar muitas vezes fora do Estado, ou contornando-o, os movimentos migratórios, assim, são um dos grandes responsáveis por desafiar as alianças da cidadania, por contestar as políticas públicas, por criar espaços que escapam ao controle político e, no fim das contas, por tornar às vezes os indivíduos ou as redes de indivíduos em micro-atores soberanos do jogo internacional (Badie e Wenden, 1994: 24). A questão da cidadania, dentro desse quadro, não se conforma mais à saída tradicional de conciliar as comunidades imigrantes com a identidade nacional, mas sobre as possibilidades de se sair do molde nacional para gerar um mecanismo de exclusão democrático legítimo. Um indivíduo estrangeiro pode passar a fazer parte de um *demos* caso ele se torne um cidadão e possa exercer plenamente seus direitos políticos. No entanto, é possível passar toda uma vida dentro das fronteiras geográficas de um Estado sem realmente participar e romper o limite do *demos*. Como salienta Koslowsky, o sufrágio adulto universal pode gerar uma comunidade política inclusiva geralmente vista como legítima, mas se o número de residentes a quem for negado os direitos políticos de cidadania crescer em relação à população de um Estado, a legitimidade do seu delineamento pode vir a ser questionada (Koslowsky: 2000: 43-44; 82-86). Essa legitimidade não é ameaçada em sociedades onde o número de emigrantes é maior do que o de imigrantes, e onde o princípio de nacionalidade baseado no *jus sanguinis* assegura a inclusão de grande parte dos cidadãos que se encontram fora do país, o que ocorreu em grande parte dos países europeus durante o século XIX e o início do século XX. Mas, conforme o número de imigrantes passa a crescer e reverter a intensidade dos fluxos migratórios nesses Estados –, o que passa a ocorrer, como será mais bem explorado no próximo capítulo, acentuadamente na Europa após a década de 70 – o vínculo entre os limites geográficos e o *demos* torna-se mais estreito, revertendo essas sociedades para uma tendência à exclusão e trazendo um impasse para as teorias democráticas.

Os problemas colocados pelos fluxos migratórios para a teoria política refletem as questões práticas suscitadas pelos trabalhadores estrangeiros que se tornaram residentes permanentes, principalmente após a implementação de programas de trabalho temporário nas democracias européias. Com o declínio da população nativa e o aumento da população imigrante, não são somente os limites do Estado-nação que estão sendo questionados, mas a própria realização da democracia e o exercício da cidadania. E se há uma contestação sobre as fronteiras da inclusão/exclusão dentro dos parâmetros do Estado-nação, essa discussão atinge uma complexidade ainda maior se pensarmos nas possibilidades de uma cidadania diante de processos de integração como a União Européia. Se existe um *locus* onde a abrangência da cidadania além do Estado-nação pode ser explorado, esse é justamente a União Européia. O ideal de uma cultura continuamente em transformação e de um processo de integração política, ao se mesclar com a permanência de culturas locais e identidades nacionais – sem esquecer que estas incluem também culturas e identidades fornecidas por países não pertencentes ao bloco que adentram por meio de fluxos migratórios –, fornece terreno fértil para as possíveis transformações que a cidadania pode sofrer na era da globalização. O problema está em se é apropriado referir-se às características da governança na integração européia se remetendo aos indicadores e vocabulários usados de categorias analíticas originalmente concebidas para descrever um mundo de Estados. O que é colocado em questão, assim, não é apenas a transição de uma forma de organização política para outra, mas que o novo não pode ser explicado enquanto se mantiver atrelado às ferramentas conceituais ligados à lógica do Estado e sua constituição territorial. É necessária, portanto, uma ampliação conceitual que permita inserir os estudos sobre a Europa em uma teorização sobre a mudança social em um sentido mais amplo (Wiener, 2001: 190; Albert, 2002: 294). Com a possibilidade da construção de um novo modelo de cidadania após a concretização da União Européia, sublinha Bertossi,

(...) la compréhension de la relation entre nationalité et citoyenneté requiert de nouveaux horizons théoriques, pour penser conjointement des objets trop souvent confondus avec leur cadre de référence, ne trouvant leur justification que dans l'exhaustivité 'évidente' de l'idéologie national (Bertossi, 2001: 69).

### 2.2.2

#### O debate entre comunitaristas nacionalistas e pós-nacionalistas no âmbito da União Européia

A idéia de um retrocesso da cidadania e a de um declínio da nação como forma de democracia constituem muitas vezes o pano de fundo intelectual frente ao qual surgem as questões da relação entre um projeto democrático cosmopolita e um projeto europeu. O problema inédito colocado pela experiência da União Européia está em como conciliar uma estrutura jurídica e política universal com o respeito pelas diferentes identidades nacionais. Isso envolve não só a questão de que modo deve-se resolver as distinções culturais entre povos europeus, mas como a própria União pode responder à integração de grupos imigrantes provenientes de terceiros países sem os limites de suas políticas nacionais. Como visto, tanto a nação pode ser vista como o molde para o exercício da cidadania, como apenas uma etapa para que a cidadania possa recobrar seus direitos.

Conforme observa Justine Lacroix, o debate que reflete sobre a formação de uma identidade política européia opõe menos os “pró-europeus” aos “anti-europeus” do que aqueles que vêem na nação o *locus* absoluto da democracia e aqueles que defendem a superação do princípio nacional. A análise aqui adotada vai seguir a classificação estabelecida por essa autora, que denomina a primeira categoria de “nacional comunitarista”, a qual se subdivide entre os teóricos que insistem nas prerrogativas dos Estados-nações tradicionais, partidários de uma Europa de nações, e os que clamam pela formação de uma nova pátria européia, seja pela invocação de uma tradição continental ou pela construção de um novo espaço cultural comum. Já a segunda categoria recebe a denominação de “pós-nacionalista”, por reunir os autores que visualizam a possibilidade de dissociação entre a ordem nacional e a ordem política, colocando fim à questão da disjunção entre uma nacionalidade específica e uma cidadania européia (Lacroix, 2004: 239-240).

A perspectiva denominada “nacional comunitarista” ancora-se na idéia de que princípios universais são incapazes de fixar uma identidade política estável que poderia fornecer um ponto de unificação da ordem tradicional, e que somente a nação é capaz de alimentá-la. A nação, em outros termos, é o único espaço no seio do qual pode se concretizar uma “forma universal limitada” (Lacroix, 2004: 227). Esse último ponto é especialmente trabalhado por Anthony Smith, que não

vislumbra a possibilidade de uma cidadania européia sem uma identidade que lhe seja correspondente. Para ele, a contradição entre uma identidade européia e as identidades nacionais existentes é mais aparente do que real, uma vez que não pode haver uma identidade cultural coletiva sem memórias compartilhadas ou um sentido de continuidade da parte daqueles que se sentem fazendo parte dessa coletividade. Eis porque a nação possui importância vital, pois define e legitima a política em termos culturais. Segundo o teórico, é justamente essa ênfase numa cultura pública que revela o papel imprescindível da etnicidade e dos mitos, símbolos e memórias na vida das nações européias (Smith, 1992: 56-62).<sup>18</sup>

No entanto, torna-se difícil pensar, dentro dessa perspectiva, em uma “nação européia” ou mesmo um fenômeno de reconstrução que se assemelhe ao Estado-nação. Smith ressalta que a identificação nacional possui claras vantagens sobre a identidade de uma Europa unificada, deficiente tanto na idéia como no processo. A esta faltaria, sobretudo, um passado pré-moderno, que daria base emocional e profundidade histórica à comunidade política. As culturas existentes são delimitadas no tempo e no espaço, marcadas por identidades históricas – e isso, segundo Smith, as afasta definitivamente de uma cultura cosmopolita. Logo, o único projeto europeu viável deve se localizar entre o reavivamento nacional e as aspirações de uma cultura global. Uma vez que os rumos do projeto de unificação dependem de mudanças mais amplas, que ocorrem fora do âmbito europeu – conseqüências, entre outros motivos, do próprio processo de globalização – ele ressalta a importância de se basear esse projeto europeu em fundações culturais e sociais que são, em alguma medida, independentes de flutuações econômicas e políticas. Smith lembra que os europeus diferem entre si tanto quanto não-europeus no que diz respeito à linguagem, território, leis, religião e sistemas políticos e econômicos, assim como em termos de etnicidade e cultura. No entanto, para ele, há várias áreas onde se podem encontrar características, qualidades e experiências européias que revelam um conjunto de tradições políticas que transcendem fronteiras e heranças culturais - ainda que nem todos os europeus partilhem todas essas heranças e tradições.<sup>19</sup> O problema

---

<sup>18</sup> Segundo Smith, um elemento definidor do conceito de identidade cultural é a percepção e compreensões subjetivas de uma população - sua etno-história-, em contraposição ao julgamento de um historiador sobre o seu passado (Smith, 1992: 62).

<sup>19</sup> As tradições incluíam, segundo Smith, o direito romano, a democracia política, as instituições parlamentares, a ética judaico-cristã, e as heranças culturais tais como o humanismo renascentista,

está em fazer com que a grande massa dos europeus, as classes médias e baixas, compartilhe as mensagens e significados europeus de uma forma similar, e que ela se sinta inspirada por eles numa ação e comunidade em comum. Pode-se dizer, portanto, que o autor não nega a possibilidade de se gerar uma unificação da identidade política e cultural européia, mas não a coloca como uma realidade alcançada, e sim como um projeto de construção social a longo prazo (Smith, 1992: 68-76).

Porém, se Smith vislumbra a possibilidade de se criar uma cidadania européia nos moldes da cidadania nacional por meio da criação de uma identidade histórica e cultural, outros autores dentro da vertente do nacional comunitarismo consideram os limites dos Estados nacionais insuperáveis. Essa é a posição adotada por David Miller que, mesmo considerando as disputas de poder existentes na formação das identidades nacionais, sustenta que, ao se estabelecerem, elas tornam possível que uma grande massa de trabalhadores passe a agir conjuntamente como cidadãos. O problema de uma extensão dos direitos de cidadania para todos no nível da União Européia estaria, assim, em diminuir justamente essa condição de confiança mútua necessária para tornar uma responsabilidade cívica possível (Miller, 1999: 68-69). Por isso, segundo o autor, o argumento de que o Estado-nação como *locus* de tomada de decisão política está sendo transferido para órgãos governamentais regionais e supranacionais não implica o fim das identidades nacionais. Talvez isso signifique apenas a lenta emergência de novas nacionalidades, tal qual uma nacionalidade européia, de forma que as identidades nacionais co-existiriam em diferentes níveis – as pessoas poderiam se perceber como francesas num nível e européias em outro, por exemplo. Miller, porém, ressalta que a lealdade nacional ainda ocupa o lugar de preferência dos cidadãos europeus. Apesar do processo de integração, as pessoas pertencentes a diferentes nações não compartilham dos mesmos valores e crenças. O fracasso em substituir as alianças nacionais no caso europeu são um indicativo, para Miller, de que as identidades nacionais seriam mais facilmente ameaçadas por identificações subnacionais do que propriamente por uma identificação com

---

o racionalismo, o empiricismo, o romanticismo e o classicismo. Elas constituiriam, assim, uma “família de culturas”, e não uma “unidade na diversidade” (Smith, 1992: 69). Entretanto, ele salienta a dificuldade em se encontrar num nível europeu o equivalente a rituais e cerimônias de identificação coletiva presentes em comunidades religiosas e nacionais, assim como uma mitologia política.

entidades heterogêneas como a Europa. Daí a sua crítica a uma cidadania cosmopolita, que não forneceria uma identificação política tal qual faz a nação. (Miller, 1995: 159 - 163). Mas isso não significa que ele perceba essa identidade nacional como algo estático, pois segundo suas palavras,

Nationality can no longer remains a diffuse, taken-for-granted cultural matrix, something one acquires simply by living in a place, breathing the air, being exposed to particular ways of doing things (...) There needs to be an explicit public debate about the character of national identity, and specially about the ways in which an historically transmitted identity (...) must adapt to new circumstances, especially to increasing cultural pluralism (Miller, 1995: 178-179).

Uma vez que essa identidade nacional se expresse em termos de princípios políticos, é importante que estes sirvam de referência para o futuro – e, na visão republicana de Miller, o melhor veículo para tal seria por meio de uma constituição escrita. A fim de delimitar os limites entre a cultura privada e a cultura pública – tão essenciais à preservação da nação - Miller defende, portanto, a preservação do pluralismo cultural dentro do espaço do Estado-nação.

Ao defenderem a necessidade de uma homogeneidade cultural como verdadeira condição de uma política deliberativa, os autores nacionais comunitaristas terminam, desse modo, indo contra a promoção de um modelo unânime de democracia. Para eles, a democracia proposta pelos teóricos de uma cidadania pós-nacional seria extremamente frágil, pois não conseguiria mobilizar as emoções ligadas às singularidades históricas e culturais. A dissociação da democracia da esfera nacional terminaria por constituir a sua própria destruição. Logo, uma experiência como a da União Européia serviria apenas para acentuar o duplo movimento das democracias contemporâneas: uma crescente autonomia dos indivíduos, de uma parte, e uma tendência a um desligamento da esfera pública pelo distanciamento do centro de decisão, de outra parte (Lacroix, 2004: 230).<sup>20</sup>

Há, no entanto, ainda dentre os nacionais comunitaristas aqueles que vislumbram uma saída para a democracia no nível europeu por meio da convergência entre o modelo federalista norte-americano e o modelo político

<sup>20</sup> Os limites encontrados pelos nacionais comunitaristas, de certa forma se encaixam na discussão acerca de um *déficit* democrático. Isso porque se, de um lado, a cidadania tem sido especialmente caracterizada pela busca de uma esfera pública que formaria a nascente de um *demos* europeu, a ausência de questões que poderiam provocar mobilização política dos eleitores em um nível europeu tem levado a um questionamento sobre a participação dos cidadãos nas decisões tomadas pelas instituições da União (Wiener, 2001; Crowley, 1999).

européu. É, nesse sentido, que Dominique Schnapper sustenta que a nova cidadania que emerge a partir dessa construção não é mais nacional, nem cosmopolita, mas múltipla. Para essa autora, a fim de que uma cidadania européia se desenvolva plenamente, deve-se articular o seu aspecto “étnico” e seu aspecto “cívico” por meio das diferentes instituições. A manutenção dos elementos étnicos deve ocorrer, uma vez que o direito da nacionalidade vinculado à cidadania depende ainda da soberania nacional e continua a diferenciar os países em função de sua história e sua concepção de idéia nacional. Não seria, assim, a simples extensão do espaço nacional público que formaria uma cidadania européia, mas uma nova entidade política que levaria em conta a existência de nações históricas, nos moldes da federação norte-americana. A relação dos cidadãos com os migrantes e estrangeiros, conforme tal perspectiva, se inscreve dentro de uma tradição específica, sobre a qual pesam as lembranças de criação da nação e da legitimidade política, dos impérios coloniais, da guerra e do projeto político de origem (Schnapper, 2003: 266-267). Na visão de Schnapper, não se deve negligenciar a transcendência política proposta por uma instituição como a União Européia, mas tampouco se deve esquecer dos limites intrínsecos dessa transcendência, o que também a faz sustentar a idéia de uma cidadania européia não pode existir independentemente da nação (Schnapper, 2000; 2003).

A concepção nacional comunitarista, no entanto, levanta uma séria questão ética. O que faz com que a solidariedade nacional seja mais importante do que as demais, tendo prioridade sobre outras formas de vínculo social? Afinal, o estabelecimento de limites requer uma justificação, de tal forma que as lógicas de inclusão e exclusão sempre estão sujeitas a um questionamento do ponto de vista moral (Benhabib, 2004: 22). Em outros termos, refletir sobre as fronteiras do pertencimento implica investigar quais são os limites de ética e da moralidade. Todas as práticas apresentadas em termos democráticos, assim, devem estar abertas à contestação.

De fato, existem os que vêem na opção européia a possibilidade de se contestar o protagonismo da nação e construir uma renovação das categorias clássicas do pensamento político, ao se dissociar a ordem jurídica e moral da comunidade política e a ordem histórica, cultural e geográfica das identidades nacionais. Um dos nomes mais proeminentes, nesse sentido, tem sido o de Yasemin Soysal, que sustenta a possibilidade da formação de uma cidadania

européia pós-nacional, com base no fato de que os direitos e as identidades já têm se desassociado com a presença dos imigrantes nos países europeus. No que concerne aos direitos, ela salienta como o desenvolvimento de um discurso universal de direitos humanos tem sido usado para sustentar a inclusão desses imigrantes e seus descendentes na União Européia, o que não mais se conforma à idéia tradicional de Estado-nação.<sup>21</sup> Já no que diz respeito à identidade, Soysal salienta que a cidadania nacional não é mais suficiente para se compreender as dinâmicas do pertencimento e da participação como membro na Europa contemporânea (Soysal, 1996: 19-22).<sup>22</sup>

O que torna, assim, a cidadania na União Européia mais próxima de uma cidadania pós-nacional, para Soysal, é a fluidez de suas fronteiras, pois os indivíduos podem fazer reivindicações independentemente dos Estados-nações, de tal modo que os seus direitos são garantidos mesmo se eles não pertencem a uma coletividade nacional. Isso não significa, por outro lado, que exista uma fluidez das fronteiras dos Estados-nações, pois estes continuam a tentar controlar as migrações por meio de suas políticas cada vez mais restritivas. No entanto, mesmo reconhecendo que o Estado territorial continue sendo o responsável materialmente pela distribuição dos direitos e que esta não ocorre de forma igualitária, uma vez que certos grupos possuem mais privilégios que os demais – como os residentes legais, os refugiados, os duplos cidadãos e cidadãos comunitários –, Soysal sustenta que não é mais a nação que constitui a base para se adquiri-los e pertencer à coletividade política. Essa contradição entre a soberania nacional e os direitos humanos, para ela, não impede o desenvolvimento dessa cidadania pós-nacional, que depende do nível nacional para ser assegurada – o que pode ser atestado pelos direitos relacionados ao pluralismo cultural – mas cuja ênfase em uma Europa integrada localiza-se na ideologia dos direitos humanos, pautada no indivíduo (Soysal, 1996: 26).

Essa mesma ênfase nos direitos humanos pode ser encontrada em outra perspectiva apresentada pela vertente pós-nacionalista, apresentada pelos

---

<sup>21</sup> Embora ela admita que esse discurso muitas vezes não se sustente na prática, Soysal afirma que ele constitui um guia para a ação legítima e fornece uma linguagem hegemônica para formular reivindicações acima e além do pertencimento nacional (Soysal, 1996: 19).

<sup>22</sup> Para Soysal, não existe, de fato, uma identidade européia - fato que considera “afortunado”. Segundo ela, a Europa não tem conseguido criar um “outro” simbólico e cultural (Soysal, 2001). Como veremos no segundo capítulo, no entanto, a reconstrução das fronteiras européias tem levado justamente aos imigrantes de terceiros países a ocuparem o lugar desse “outro”.

partidários de um “patriotismo constitucional”, como Habermas e Linklater, para quem também a existência de uma identidade pós-nacional torna-se possível com o reforço de princípios universais que garantam a autonomia democrática e o Estado de direito. Em sua versão de uma forma pós-nacional, porém, esses autores afirmam que a elaboração de uma verdadeira cidadania europeia necessita ter um espaço público europeu, um espaço no qual os membros das sociedades europeias se reconheçam como cidadãos. Dessa forma, os cidadãos europeus veriam seus representantes eleitos como legítimos, assim como suas decisões. O ideal democrático, assim, deve se dissociar completamente de um elemento étnico como pré-condição de sua realização, ainda que autorize a convivência e colaboração de identidades particulares. Isso porque o patriotismo constitucional possui fundamentos jurídico, moral e político, e não histórico, cultural e geográfico (Savidan, 2004: 20-22).

Habermas, nesse sentido, aparece como um dos principais pensadores que visualizam, por meio de uma proposta republicana, a União Europeia como uma possibilidade para a realização de uma cidadania cosmopolita. Segundo o autor, a União Europeia manifesta a tensão existente entre democracia e capitalismo, ao se traduzir na diferença entre a integração da economia e da administração - que existe em nível supranacional -, e a integração política, concretizada apenas no nível do Estado nacional (Habermas, 1997: 290). A resposta para essa tensão - detectada também, como vimos, por Giddens e Held, ainda na esfera do Estado - pode ser resolvida, segundo Habermas, desde que os princípios constitucionais dos direitos humanos e da democracia priorizem um entendimento cosmopolita da nação como uma nação de cidadãos, em detrimento de uma visão etnonacionalista, que entende a nação como uma entidade pré-política. Ora, uma vez que a maioria dos processos democráticos ainda funciona dentro das fronteiras territoriais, Habermas acusa os Estados nacionais de constituírem um problema para a concretização de uma União Europeia politicamente integrada, pois estes não permitiriam a criação de uma esfera pública. A saída estaria na idéia da existência de diferentes formas de comunicação que podem associar a administração pública a premissas racionais e disciplinar o sistema econômico sob os pontos de vistas ecológico e social - o que constitui o seu modelo de política deliberativa.

Na visão de Habermas, as migrações são um incremento para a aplicação dessa política, uma vez que promovem a convivência de diversas nacionalidades, mas também despertam tensões sociais. Para ele, se essas tensões forem trabalhadas e debatidas pode-se gerar uma mobilização política em torno de temas públicos. Aqui o filósofo aponta a racionalidade como saída para gerenciar as diferenças culturais, vislumbrando a possibilidade de uma cultura política comum resultante das diversas culturas nacionais (Habermas, 1997: 295-296; 1998: 134-135). Cabe aos imigrantes aceitarem compartilhar dessa cultura política sem precisar descartar a sua origem cultural por meio do patriotismo constitucional. Este permitiria fundar a identidade da Europa sobre princípios universais que tornam possível uma comunicação entre as diferentes culturas nacionais e subnacionais (Habermas, 1997: 304). A inclusão no *demos* europeu, dessa forma, deve ocorrer por meio de uma ordem política que se mantém aberta para a equalização dos discriminados e para a integração dos marginalizados, sem incorporá-los na uniformidade de uma comunidade popular homogeneizada.

Um elemento central dentro da teoria habermasiana, nesse aspecto, é o aproveitamento real do *status* de cidadão ativo, através do qual o indivíduo pode influir na transformação democrática de seu próprio *status*. Para ele, essa posição reflexiva só pode ocorrer mediante o exercício dos direitos políticos. A participação de um cidadão em um Estado, entretanto, não pode se fundamentar em um ato de obrigatoriedade, imposição, o que incorreria em uma contradição dentro da democracia (Habermas, 1998: 134-137). Essa participação cívica deve existir a partir de um modo de sentir e de pensar do cidadão na busca do bem comum que independe do direito, construindo uma cultura política libertária.

Esse último aspecto – a promoção de um bem comum - chama a atenção para a importância dos limites éticos para examinar a viabilidade da realização de uma cidadania cosmopolita por meio da União Européia, e é alvo de uma análise mais apurada por parte de Andrew Linklater.<sup>23</sup> Tal autor defende o papel crucial do processo de integração europeu para a consolidação de uma cidadania cosmopolita, ainda que reconheça as presentes limitações impostas sobre a idéia de uma cidadania européia. A ele não passam despercebidos os danos e injustiças

---

<sup>23</sup> Vale notar que Linklater transfere a questão da moralidade e da ética – aqui já tratadas por Fraser em um nível nacional – para o âmbito da União, alargando as possibilidades da discussão acerca da justiça para um espaço regional.

que a União pode terminar por aplicar aos que não fazem parte dela, uma vez que a cidadania permanece atrelada à nacionalidade. Eis porque sugere que, a fim de que um projeto de cidadania mundial seja tomado seriamente a partir do seu modelo, cada sociedade européia deva quebrar o nexo com a territorialidade. Para isso, segundo Linklater, é necessário também despertar a compaixão nas relações com o mundo não-europeu. Ainda que a institucionalização de direitos políticos dentro da Europa possa significar um grande avanço para a realização de uma cidadania cosmopolita, esta ficaria incompleta sem medidas que assegurassem os princípios de diálogo e consentimento em relação ao resto do mundo (Linklater, 1999: 45).

Para Linklater, as sociedades que estão envolvidas em acordos pós-nacionais que asseguram as conquistas da cidadania nacional têm que decidir, portanto, como se comportarão em relação aos que vêm de fora e não compartilham das mesmas aspirações políticas. Nesse sentido, ele retoma o argumento habermasiano da defesa de imigrantes provenientes de terceiros países como chave para garantir a democracia no processo de integração. As diferenças entre europeus e não-europeus não devem ter um caráter distinto entre os cidadãos dos Estados europeus. Segundo Linklater, “World citizenship may embody commitments to treat the vulnerable with compassion, but it must also embrace the principle of engage others as equals within wider communities of discourse (Linklater, 1999: 51).” Assim, cada cidadão deve ter a sua posição vulnerável e desfavorecida diminuída dentro de uma comunidade mais ampla, de forma que ele possa exercer seu direito moral de recusar e renegociar ofertas.

Não necessariamente o tipo de organização política que venha a surgir a partir da idéia de cidadania mundial corresponderá ao tipo desenvolvido dentro da Europa, conforme enfatiza Linklater, mas o objetivo é que a cidadania mundial promova comunidades mais amplas de discurso que reduzam a exclusão e injustiça dentro delas, em estruturas guiadas mais pelo diálogo e pelo consenso do que pelo poder e pelo uso da força (Linklater, 1999: 53). Aqui ele vai além da contribuição de Habermas, ao sugerir de que forma a construção de uma cidadania européia pode apontar um futuro para uma cidadania mundial e ajudar no seu desenvolvimento ao atingir o campo internacional. Uma Europa com contornos neo-medievais, que cederia ao menos parte de sua soberania em prol de estruturas transnacionais democráticas, assim, na visão do autor, seria o caminho para

superar as tensões entre a cidadania e a humanidade dentro da região e realizar o projeto moral de uma cidadania cosmopolita. Essa perspectiva ética termina, assim, por desafiar o caráter exclusivista dos Estados (Linklater, 1999: 36) e abre as portas para um mundo pós-nacional inaugurado pela construção de uma cidadania europeia em moldes cosmopolitas.

Se há uma importância na abordagem pós-nacional em relação ao nacionalismo comunitarista, portanto, ela está em considerar as possibilidades para a mudança teórica no conteúdo da cidadania sem estar mais atrelada aos moldes do Estado-nação. A questão da cidadania não consiste mais em buscar uma conciliação entre a identidade nacional e a presença dos imigrantes, mas na busca de possibilidades de saída do *locus* nacional para assegurar a medida democrática de exclusão legítima (Bertossi, 2001: 21). No entanto, ainda que uma ética que enfatize tanto as responsabilidades como os direitos dos cidadãos possa despertar uma consciência pública que aponte para novas formas administrativas de gerenciamento de recursos, os problemas gerados em relação às populações migrantes na atualidade – inclusive o racismo e a xenofobia - são especialmente emblemáticos das dificuldades que a União Europeia está encontrando em desenvolver uma cidadania pós-nacional em um mundo globalizado. Mesmo que a análise de Soysal tenha detectado as tensões existentes entre a reificação da nação e a fragmentação da identidade política, ela encontra limitações ao colocar sua ênfase na garantia dos direitos humanos aos indivíduos, ignorando, de certa forma, a complexidade pela qual as identidades são reconstruídas e desagregadas no nível nacional e no nível europeu, gerando novas formas de exclusão aos imigrantes não-comunitários, que fazem parte do próprio dilema constitutivo das democracias liberais.<sup>24</sup> São justamente os princípios morais e políticos suscetíveis de estabilizar um conjunto multinacional como a União Europeia que forçam os defensores pós-nacionais a terem que enriquecer seu argumento. Nesse sentido, ainda que Habermas tente encontrar uma resposta a essas tensões por meio de uma ação comunicativa, o grande desafio à idéia habermasiana de cidadania

---

<sup>24</sup> Essa visão dos direitos humanos que desassocia o indivíduo de sua condição de imigrante não considera que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não se pronuncia sobre a obrigação dos Estados em permitir o acesso de imigrantes, sustentar o direito de asilo e permitir a cidadania a residentes e cidadãos estrangeiros. Segundo Benhabib, ainda que esses direitos façam referência a um caráter transnacional, é preciso ter em conta que a Declaração sustenta a soberania dos Estados individuais. Logo, as próprias normas internacionais possuem contradições internas entre os direitos humanos e a soberania territorial (Benhabib, 2004: 19).

cosmopolita encontra-se na resistência das identidades particularistas em aceitar um espaço político comum sem impor a validade geral de sua própria identidade. Em outros termos, pode-se indagar de que forma o diálogo entre essas diversas identidades pode ocorrer de forma igualitária sem que sejam contaminados pelo discurso hegemônico de determinados atores.

Logo, a questão que surge a partir das reflexões teóricas sobre a cidadania européia é que se, de fato, ela constitui atualmente a melhor oportunidade para se visualizar uma transformação no conteúdo e na forma da cidadania rumo a uma ordem pós-nacional, como pode ser efetuada essa mudança, já que em termos institucionais ela continua atrelada à nacionalidade dos Estados membros. Esse dilema possui claras implicações normativas. A contradição entre os princípios expansivos e inclusivos do universalismo, baseado nos direitos humanos, e as concepções particularistas e excludentes do cerco democrático se perpetuam no processo de integração europeu. O que deve ser reconhecido é que, como salienta Benhabib, as democracias constitucionais – tal qual concebida pelos pós-nacionalistas - baseiam-se na convicção de que esses compromissos podem ser utilizados para limitar um ao outro. E somente por serem renegociados e rearticulados eles terminam por mudar o seu próprio significado (Benhabib, 2004: 24). Por meio dessa tensão, os Estados agem para mudar essa estrutura européia baseada inicialmente em uma cidadania nacional, o que pode ser verificado até mesmo no que parece ser um dos maiores alicerces do Estado-nação: as leis de nacionalidade. Fenômenos como a dupla cidadania, assim, chamam a atenção para como os limites do Estado-nação como uma aliança una, indivisível, passaram a ser desafiados pela figura do imigrante. É o próprio Estado quem permite, por meio da reavaliação das leis de nacionalidade, a sua inclusão dentro de um novo *locus* político concernente com os princípios democráticos gerados por meio da socialização no âmbito internacional. A figura do duplo cidadão, dessa forma, torna-se a expressão de um mundo que não se adequa mais aos critérios do territorialismo estanque na idéia de nação para se pensar em novas lógicas de exclusão e mobilização desfragmentadas por meio do processo de integração regional.

### 2.2.3 Dupla cidadania: mudanças com a mobilidade

O fenômeno da dupla cidadania não é algo novo, pois faz parte da própria história dos Estados-nações. Tradicionalmente, a nacionalidade pode ser adquirida pelo princípio de *jus soli*, pelo *jus sanguinis*, pelo casamento ou por meio da naturalização. Conforme os Estados desenvolveram leis de nacionalidade, os conflitos resultantes dos princípios opostos de *jus soli* e *jus sanguinis* fizeram com que alguns indivíduos se tornassem apátridas, enquanto outros recebessem mais do que uma nacionalidade. Já que a maioria dos países tem articulado uma interação entre esses dois princípios, a sua adoção torna a dupla cidadania inevitável. No passado, entretanto, a dupla cidadania era vista como algo artificial e indesejável, pois qualquer elemento que quebrassem com a lógica de inclusão e exclusão estabelecida pelos Estados era considerado uma anomalia. Muitas vezes, ela foi rejeitada pelos governos devido ao medo de se “dividir lealdades”.<sup>25</sup> Entretanto, tem se tornado cada vez mais comum, especialmente para filhos de pais com nacionalidades diferentes (Castles & Miller, 1993: 38; Martin, 2001: 37).

Segundo Koslowsky, quatro fatores contribuíram para o fim da resistência a um crescimento na incidência da dupla cidadania. O primeiro seria o resultado dos movimentos feministas em prol dos direitos das mulheres, onde a nacionalidade pelo *jus sanguinis* deixou de ser concedida através apenas da atribuição patrilinear. Filhos de pais com nacionalidades diferentes, assim, herdaram ambas. Em segundo, países de emigração passaram a antever as vantagens que esses duplos cidadãos poderiam trazer ao retornarem seus investimentos e promoverem os interesses desse Estado através do *lobby* nos países de destino, direcionando a política externa destes últimos. Em terceiro, os países que experimentam uma imigração em rede podem ter relaxado suas proibições à dupla cidadania a fim de facilitar uma incorporação política. Por fim, um quarto fator estaria em países tradicionalmente emissores de migrantes que agora estão

---

<sup>25</sup> Como enfatiza Spiro, a dupla cidadania raramente se apresenta como uma ameaça direta à segurança nacional – no sentido de que sua incidência não tem crescido a vulnerabilidade à espionagem ou sabotagem. No entanto, ela representou uma ameaça indireta ao enevoar as linhas distintas entre as populações nacionais, em uma época em que os Estados poderiam tratar seus nacionais como bem entendessem, mas eram constrangidos no tratamento a estrangeiros pelo direito internacional (Spiro, 1998).

experimentando a posição de receptores. Permitir, nesse caso, a dupla cidadania entre emigrantes prejudicaria as leis que não a aceitassem para imigrantes (Koslowski, 2001: 209-214; 2003: 7-9). Assim, cada vez mais, os Estados passaram a permitir em suas leis uma tolerância à dupla cidadania, de tal modo que, atualmente, mesmo aqueles que não a admitem em suas leis não conseguem proibir o seu exercício na prática.

Como visto, diante da compressão espaço-tempo promovida principalmente pelo desenvolvimento dos meios de comunicação, a dinâmica da globalização só tende a acentuar a migração internacional, o que torna cada vez mais comum a afiliação a mais de uma sociedade. No que concerne aos Estados e à sociedade internacional, ainda não há respostas efetivas sobre a extensão dos efeitos dessa dupla ligação (Schuck, 2002: 65). Embora os indivíduos possam ser leais a diferentes autoridades estatais em diferentes aspectos de suas vidas, a participação em um *demos* determinado não parece se encaixar na existência de diferentes lugares de tomada de decisão. Isso significa que a dupla cidadania levanta a questão da participação cívica de um indivíduo em Estados diferentes, ainda mais quando a expansão do ideal democrático acarreta um aumento do potencial de um “duplo voto”. Ora, é importante não esquecer a dimensão da participação política nos destinos de um Estado, uma vez que o voto ainda constitui a melhor demonstração do pertencimento a uma comunidade política nacional. É ele o indicativo da distinção entre o nacional e o estrangeiro e por isso ele é tão debatido quando surge a proposta de conceder o direito de voto aos estrangeiros (Schnapper, 2000: 143). Além disso, há outros aspectos que se colocam como desafios políticos para as relações estatais no que diz respeito à incidência da dupla cidadania. Um deles está ligado às questões de segurança, pois ainda que comunidades de segurança possam diminuir a desconfiança em relação aos duplos cidadãos, conforme as normas contra a dupla cidadania declinem e o número de nacionais aumente, pode ressurgir o questionamento sobre a lealdade em um mundo onde as principais ameaças estão associadas ao terrorismo (Schuck, 2002: 83).

Até o presente, no entanto, o comprometimento dos Estados ocidentais com ideais democráticos torna clara a permissão gradual da dupla cidadania, trazendo nítidas vantagens para alguns indivíduos na globalização da economia mundial. As normas internacionais e as práticas estatais em transformação

facilitam o desenvolvimento de uma elite global econômica, uma vez que algumas pessoas obtêm a dupla cidadania para evitar impostos e tornar o movimento internacional mais fácil. Os indivíduos, assim, diversas vezes a vêem de uma forma utilitária, uma vez que passam a possuir um segundo passaporte que garante acesso a certos negócios e oportunidades de trabalho nos quais a cidadania é exigida. A escolha individual, entretanto, é uma condição necessária, ainda que não suficiente para a dupla cidadania. Uma vez que é adquirida voluntariamente, ou pode-se a ela renunciar, nenhum indivíduo é obrigado a ser um duplo cidadão (Schuck, 2002: 75). Deve-se, no entanto, também considerar em que medida a aquisição de uma nova cidadania no país de destino de um imigrante o impele a adquiri-la, uma vez que ela apresenta um caminho mais tranqüilo para a inserção nessa comunidade do que se submeter às renovadas – e, como veremos, cada vez mais restritivas - exigências das políticas migratórias.

Por outro lado, vários Estados oferecem uma segunda cidadania como forma de atrair o investimento de capital, assim como forma de atrair capital humano (Koslowski, 2003: 23-27). A chamada “fuga de cérebros”, com a migração da mão-de-obra altamente qualificada, torna-se, assim, ainda mais fácil. De fato, a troca da “cidadania” por capital pode tomar formas variadas, indo da aquisição imediata da cidadania após fornecer um investimento de capital no Estado de segunda nacionalidade até a aquisição após a residência permanente e a demonstração de conhecimento e qualificação que interessem ao mercado de trabalho. A comercialização da cidadania tem se tornado uma prática não só de pequenos países – que vêem nisso uma forma de recuperar investimentos após o fim da ajuda de desenvolvimento com o término da Guerra Fria – mas também de Estados hegemônicos como os Estados Unidos, que vendem a permissão de residência permanente -, o que pode indicar um novo desenvolvimento nas normas internacionais acerca da dupla cidadania.<sup>26</sup>

Assim, é preciso não esquecer de que forma a prática da dupla cidadania pode corresponder a uma necessidade crescente de determinadas camadas da população mundial, que se favorecem como uma elite transnacional no processo de globalização. Com o crescente desenvolvimento dos meios de comunicação e

---

<sup>26</sup> Os Estados Unidos oferecem 10.000 visas de imigrantes todo ano para pessoas que investem U\$1.000.000 em uma empresa comercial que crie emprego para ao menos dez pessoas sem relação nos Estados Unidos ou investem U\$500.000 em áreas rurais ou com alto índice de desemprego.

da tecnologia, há uma polarização da condição humana. Enquanto alguns – a elite econômica - têm em suas mãos a liberdade promovida pela supraterritorialidade (o acesso à internet, a facilidade de viajar de avião por todo o globo), outros jamais conseguem sair de suas localidades e quando o fazem são muitas vezes expulsos dos lugares onde gostariam de permanecer (o que é o caso dos milhares de refugiados e trabalhadores ilegais) (Hirst & Thompson, 1998: 56; Bauman, 1999: 97). A comercialização da cidadania combinada com a crescente mobilidade de indivíduos e capital, assim, facilita o desenvolvimento de uma elite econômica global que é tão multinacional como as firmas para o qual ela trabalha ou da qual são proprietárias (Koslowski, 2003: 28-29). Como ressalta Zygmunt Bauman, a atual combinação da anulação dos vistos de entrada com o aumento dos controles de imigração tem uma profunda significação simbólica. Poderia ser considerada uma metáfora para a nova estratificação emergente. Ela deixa a nu o fato de que agora o “acesso à mobilidade” global é que foi elevado à mais alta categoria dentre os fatores de estratificação. Também revela a dimensão global de todo privilégio e de toda privação, por mais localizados (Bauman, 1999).

As portas que se abrem para o duplo cidadão são, nesse contexto, mais do que óbvias. Um indivíduo proveniente de um terceiro país que têm acesso à dupla cidadania desfruta de um benefício que o deixa mais próximo dos trabalhadores de países desenvolvidos do que com os trabalhadores “imóveis” de seu país de origem. Uma vez que, a partir de uma lógica jurídica, o ser humano não é obrigado a viver e circular do que no Estado do qual ele é um membro, uma das principais vantagens da dupla nacionalidade é justamente dobrar - ou triplicar, como veremos no próximo capítulo, após Schengen - essa possibilidade (Prujiner, 1994: 17). A dupla cidadania, desse modo, apresenta-se como o resultado do exercício dos Estados em conceder a sua nacionalidade a quem eles desejam e reivindicar a jurisdição sobre seus nacionais. Mas, ao utilizá-la como forma de escapar das leis estatais ela demonstra como os indivíduos utilizam-se das ferramentas da soberania estatal para desafiar os próprios Estados.

O ponto de partida para se compreender as transformações da cidadania, portanto, permanece vinculado à capacidade dos Estados-nações em delimitar quem são os membros pelas leis de nacionalidade, no seu mecanismo de inclusão e exclusão, mesmo que essa seja uma forma de decidir no âmbito doméstico problemas de alcance internacional, como as migrações. Porém, é justamente nas

ações dos Estados-nações e dos indivíduos que os compõem que está o germe para mudanças que a cidadania pode sofrer e comprometer a perpetuação dessa ordem estatal. Mais do que isso, a dupla cidadania traz questões sobre o conteúdo da cidadania que não mais se limitam à participação cívica e nos permite questionar quais os passos ainda desconhecidos que têm sido dados nesse processo que ainda não foram percebidos pelas teorias democráticas.

### **2.3** **Considerações finais**

Um passeio pelas reflexões teóricas sobre a cidadania nos últimos cinquenta anos permite demonstrar como diferentes compreensões da cidadania buscam responder quais as implicações da associação como um membro que garantem a concretização de uma sociedade democrática. Partindo de uma discussão do conteúdo da cidadania dentro dos limites do Estado-nação até uma investigação normativa que a situa além das fronteiras da soberania territorial, torna-se possível verificar como essas respostas teóricas se situam em contextos históricos específicos, como a própria globalização, conferindo à cidadania um caráter processual. Assim, uma vez que o conceito de cidadania está sujeito a várias interpretações, por vezes contraditórias, não há uma resposta empírica que responda plenamente se a cidadania têm assumido uma forma pós-nacional. Essa possibilidade, na verdade, vai oscilar de acordo com a dimensão e o discurso da cidadania em questão, e a plausibilidade desse argumento provavelmente também irá variar. Um argumento a favor da pós-nacionalização da cidadania, nesse sentido, depende em grande parte do seu poder e da sua persuasão através das várias dimensões de discursos abordados (Bosniak, 2001: 241). Por outro lado, não se pode negar que os estudos feitos a partir de casos empíricos – especialmente no âmbito europeu - podem ser uma forma de elucidar quais são, de fato, as linhas em comum atingidas pelo conceito de cidadania e quais são os sinais que podem apontar para um distanciamento da cidadania do seu conceito tradicional atrelado à territorialidade do Estado-nação.

Uma investigação sobre como a cidadania se desenvolveu como processo e sobre sua associação histórica com a nacionalidade dentro de alguns países, o que vai ser feito nos próximos capítulos, compõe um material importante para se

verificar, justamente, de que forma os valores e as identidades nacionais explicam o desenvolvimento da cidadania européia. Torna-se claro que a imigração em tempos atuais, com suas dinâmicas supraterrestriais e suas políticas de integração, constitui um profundo desafio para o discurso tradicional da cidadania, pautado na soberania territorial ao reordenar as fronteiras do pertencimento. A questão que se estabelece é qual a lógica de exclusão que vai ser adotada no âmbito da União Européia, uma vez que a livre circulação dissocia a participação em uma sociedade do seu pertencimento nacional. Ao mesmo tempo, muitos desses Estados têm que lidar com seu passado colonial e com seu presente como países de imigração, o que impõe a tarefa de tratar da diferença a fim de não ferir com a norma democrática nem no nível nacional, nem no nível da União. A experiência e a prática aqui aparecem como diretamente conectadas ao conceito e à teoria da cidadania, pois expressam quais os discursos que têm predominado na construção política do processo de integração.

A prática e a permissão da dupla cidadania, nesse sentido, expressam em muito como a reconstrução de fronteiras por meio da globalização reformula as noções tradicionais de identidade política e os princípios do sistema clássico de Estados europeus, mas, de certa forma, também os reifica. O mero fato de uma dupla ligação com dois países se coloca como um empecilho para cidadania como algo exclusivo e contínuo. No entanto, essa cidadania desenvolvida dentro de uma Europa unificada não tem correspondido a uma cidadania cosmopolita. Ela tem se apresentado muito mais como uma “cidadania desagregada”, como enfatiza Seyla Benhabib (Benhabib, 2004). Os próprios Estados – que determinam, em primeira instância a quem atinge a sua nacionalidade e, dessa forma, quem pode participar desse *demos* - têm gerado dispositivos para desfragmentar a cidadania. Para compreender por que eles abrem mão de uma nacionalidade ancorada na soberania territorial em prol de “novas” construções políticas como a cidadania européia e a dupla cidadania é necessário, no entanto, investigar de que forma cada Estado tem conciliado os interesses e identidades nacionais com a idéia de uma instituição européia. A análise do fenômeno da dupla cidadania em Portugal e, posteriormente, uma análise da política migratória de outros países da Europa podem, assim, ajudar a elucidar quais as transformações que já podem ser percebidas nas políticas domésticas que denotam uma revisão do conceito tradicional de soberania e que vêm contribuir para a consolidação de uma

cidadania não mais restrita aos moldes tradicionais do Estado-nação. Antes, porém, é preciso esclarecer como as migrações têm se inserido no debate sobre a cidadania européia. Mais do que um olhar para o futuro, é necessário analisar as práticas estatais de uma Europa em mudança no que concerne às questões de migração e cidadania como um indício de transformação política.