

CIDADANIA MUNDIAL E SOCIEDADE PÓS-NACIONAL

Liszt Vieira - ST 20 - ANPOCS 2001

CIDADANIA E NACIONALIDADE

A cidadania nacional vem sendo abalada pela formação de instituições supranacionais, como é o caso da União Européia, bem como pela irrupção de identidades infranacionais que assumem a forma de movimentos reivindicatórios ou separatistas. Além disso, a importância crescente das dimensões econômica e social na vida moderna vem enfraquecendo os laços políticos da cidadania. Os interesses econômicos materiais predominam, em muitos casos, sobre os direitos e deveres cívicos do cidadão.

O Estado-nação democrático clássico, moldado nos princípios das revoluções americana e francesa no século xviii, funda sua legitimidade sobre a idéia de cidadania. Todos os cidadãos têm os mesmos direitos e deveres, independentemente de raça, religião, grupo étnico, sexo, região de origem, condição social etc.

O projeto democrático é universal, porque se destina a todos e pode ser adotado por qualquer sociedade. A liberdade e a igualdade, valores fundadores da democracia moderna, possuem uma dimensão universal consagrada no princípio da cidadania. Mas a cidadania não é uma essência, é uma construção histórica. Ela está intimamente ligada às lutas pela conquista dos direitos do cidadão moderno.

Mas, como vimos, a vinculação entre cidadania e Estado-nação começa a enfraquecer-se. O Estado não tem mais o monopólio das normas, pois há regras internacionais que ele deve partilhar com a comunidade internacional. E perde força com o avanço da globalização. O Estado-nação tende a não ser mais o lar da cidadania.

Além da identidade cívica, há outras identidades no território nacional. Se o Estado-nação não é mais a identidade política básica, os direitos individuais ficam desguarnecidos sem adquirirem proteção adequada no plano internacional, como nos mostraram os trágicos exemplos de Bósnia e Kosovo.

Não se pode esquecer, porém, que o enfraquecimento do Estado-nação se refere, principalmente, à sua função de elaborar e decidir políticas bem como à sua capacidade autônoma de elaborar projetos políticos nacionais. Mas o Estado-nação ainda é a principal arena política, o principal ator político no cenário internacional. Passar do nacional para a comunidade internacional é perder força na defesa dos direitos, na medida em que não existe – pelo menos ainda – uma estrutura institucional internacional com força suficiente para garantir a defesa dos direitos humanos.

Mas as instituições supranacionais começam a se desenvolver com rapidez surpreendente. O melhor exemplo é, sem dúvida, a União Européia. Normalmente, os tratados internacionais, para vigorarem no interior de cada Estado-nação, necessitam ser transformados em leis pelos respectivos parlamentos. No caso europeu, eles têm efeitos diretos nos Estados-membros, sem necessidade de transformação em leis nacionais.

Se diferentes leis colidem, a lei européia tem prioridade sobre a lei nacional, de acordo com o Tratado de Maastricht. Mas a construção democrática da integração européia enfrenta dificuldades. Trata-se, sobretudo, do chamado "*déficit* democrático", que pode ser resumido no fato de "os cidadãos não disporem de meios efetivos de debater as decisões européias e influenciar os processos de tomada de decisão" (Habermas, 1995b:267).

Duas posições chocam-se na proposta de superação desse *déficit* democrático. A primeira busca fortalecer a competência do Parlamento Europeu, para dar-lhe a autoridade tradicional dos parlamentos nacionais, como meio de se atingir a democracia

no plano supranacional. A segunda posição afirma que isto não é possível, pois não existe um "*demos*" europeu, uma esfera pública comum, uma língua comum. Seria um poder sem base social e cultural, pois o "*demos*" nacional é que seria a base legítima para fortalecer a influência dos parlamentos nacionais nas decisões dos órgãos executivos europeus.

Esse debate tem implicações importantes para a cidadania. A identidade supranacional é uma segunda identidade. A cidadania europeia, por exemplo, não substituirá a identidade nacional. Trata-se, na realidade, de um *status* adicional, uma segunda camada acrescentada à cidadania nacional.

Com o enfraquecimento progressivo do Estado-nação, porém, o indivíduo passa a ter várias identidades, nacional, profissional, étnico-religiosa e, também, supranacional. O Tratado de Maastricht, de 1992, consagra uma idéia que desconecta a cidadania da nacionalidade. Esta desconexão ainda é simbólica, mas extremamente significativa.

Recordemos que o princípio das nacionalidades, tal como se desenvolveu nos séculos xviii e xix, remodelou o conceito de cidadania. A soberania é atributo da nação, do povo, e não do príncipe. A nação precede a cidadania, pois é no quadro da comunidade nacional que os direitos cívicos podem ser exercidos. A cidadania fica, assim, limitada ao espaço territorial de uma nação, contrariando a esperança generosa dos filósofos do Iluminismo que haviam imaginado uma república universal.

Tradicionalmente, somente são cidadãos os nacionais de determinado país. A cidadania é vista como relação de filiação, de sangue, entre os membros de uma nação. Esta visão nacionalista exclui os imigrantes e estrangeiros dos benefícios da cidadania. De outro lado, temos a visão republicana, segundo a qual a cidadania está fundada não na filiação, mas no contrato. Seria inaceitável restringir a cidadania a determinações de

ordem biológica. A Revolução Francesa, em uma exceção histórica, concedeu cidadania aos estrangeiros. Como se lê na inscrição de sua estátua em Paris, Thomas Paine era *cidadão do mundo, inglês por nascimento, cidadão francês por decreto, americano por adoção*.

No plano jurídico, há dois pólos de definição de nacionalidade que determinam as condições de acesso à cidadania. O *jus soli* é um direito mais aberto que facilita a imigração e a aquisição de cidadania. O *jus sanguinis* é um direito mais fechado, pois restringe a cidadania aos nacionais e seus descendentes. Na Alemanha, até o fim da Segunda Guerra Mundial, "havia ainda finas distinções entre Deutschen, cidadãos descendentes de alemães, Reichsdeutschen, cidadãos alemães não descendentes de alemães, e Volksdeutschen, indivíduos descendentes de alemães vivendo em outros países" (Habermas *apud* Taylor, 1994:145).

A dissociação entre nacionalidade e cidadania confere a esta última uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-a da dimensão cultural existente em cada nação. A cidadania passaria a ter uma proteção transnacional, como os direitos humanos. Por esta concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e nela ter participação, independentemente de ser ou não nacional.

Existem duas grandes opções para os que constatarem a ruptura do elo entre cidadania e nacionalidade. A primeira declara a morte da cidadania política e propõe sua substituição pela "nova cidadania", de natureza essencialmente econômica e social. A segunda propõe a construção de uma cidadania política pós-nacional, fundada sobre os princípios dos direitos humanos. Trata-se de um debate ao mesmo tempo científico e político (Schnapper, 1997).

A CIDADANIA POLÍTICA PÓS-NACIONAL

A constatação de que a comunidade sociopolítica não se deduz historicamente da participação econômica e social, e de que a sociedade política não é simples efeito da economia, levou os teóricos da cidadania pós-nacional a manter o conceito de cidadania no interior de uma concepção política vinculada aos direitos humanos.

A concepção de cidadania pós-nacional constata que a soberania nacional está em processo de esvaziamento, não apenas pela criação de instituições supranacionais, mas também pela multiplicidade de filiações e de identidades decorrente do deslocamento das populações. As populações estrangeiras querem permanecer fiéis à cultura e nacionalidade de origem, mas participando na sociedade onde se instalaram. Isto se torna possível com a ruptura do elo entre nacionalidade enquanto comunidade cultural e cidadania enquanto participação política.

Dentre as diversas fórmulas encontradas para viabilizar essa concepção, destaca-se a proposta de um "contrato de cidadania", segundo o qual os direitos de cidadania seriam concedidos a estrangeiros, que guardariam sua própria cultura, mas se comprometeriam a aderir aos valores democráticos e às legislações nacionais de proteção dos direitos humanos. Os estrangeiros seriam livres para manter sua própria cultura, desde que ela não seja incompatível com os princípios supranacionais de direitos humanos.

Nessa mesma ordem de idéias, destaca-se ainda a concepção de "patriotismo constitucional", formulada por Habermas, que se insurge contra a forma convencional de identidade nacional que une nacionalidade e cidadania. Seria necessário dissociar a nação – lugar da afetividade – do Estado – lugar da lei. Separar a identidade nacional, com sua dimensão étnico-cultural, da participação cívica e política, fundada na razão e nos direitos humanos. O patriotismo não estaria mais ligado à nação enquanto dimensão

cultural e histórica particular, mas ao Estado de direito e aos princípios políticos da cidadania.

A noção de patriotismo constitucional foi objeto de muitas críticas por parte daqueles que não acreditam ser possível separar a filiação nacional da participação política. Os membros de uma nação partilham uma língua, uma cultura e valores comuns. Até que ponto uma sociedade puramente cívica, fundada em princípios abstratos – direitos humanos, Estado de direito – poderia controlar as paixões nascidas das filiações étnico-religiosas?

Para esses críticos, a adesão intelectual a princípios abstratos não poderia substituir as mobilizações política e afetiva suscitadas pelas tradições políticas e culturais nacionais. Os partidários da cidadania pós-nacional são acusados de utópicos, por superestimarem os princípios cívicos e subestimarem a base cultural real sobre a qual se funda a sociedade nacional. Quem morreria pelas instituições supranacionais?

A expressão "patriotismo constitucional" utilizada por Habermas não deve, entretanto, ser interpretada literalmente. Não se trata aqui do patriotismo do início do século, quando os governos europeus conclamavam seus povos a morrer pela pátria nas trincheiras da Primeira Guerra Mundial. Os hinos nacionais, compostos em geral à época da independência ou constituição autônoma do Estado nacional, quase sempre falam em "morrer pela pátria". Hoje, em pleno processo de globalização, os cidadãos não parecem mais dispostos a morrer pela pátria, com exceção de algumas disputas territoriais nacionalistas que, em geral, ocultam conflitos étnicos, religiosos ou ambientais.

Ao recusar a redução do cidadão a cliente, a concepção da cidadania pós-nacional leva os cidadãos a se conformarem a uma cultura mais ampla, mas esta cultura é cívico-

nacional, e não étnico-nacional. Trata-se aqui de uma filiação mais política do que social. Os exemplos de sociedades multiculturais como Suíça e Estados Unidos

"[...] demonstram que uma cultura política sobre a qual estão enraizados princípios constitucionais não tem de modo algum que estar baseada no fato de todos os cidadãos partilharem uma língua comum ou a mesma origem étnica ou cultural. Ao invés, a cultura política deve servir de denominador comum para um patriotismo constitucional que, simultaneamente, aguça uma consciência da multiplicidade e integridade das diferentes formas de vida que coexistem em uma sociedade multicultural" (Habermas, 1995b:264).

Somente um conceito de cidadania dissociado da identidade nacional pode possibilitar uma política mais ampla em relação à imigração e à concessão de asilo. Apenas um sistema constitucional democrático pode assegurar a coexistência e igualdade de diferentes modos de vida que, entretanto, devem ajustar-se a uma cultura política comum. Apenas a cidadania democrática pode abrir caminho a uma cidadania mundial (*idem*).

O DECLÍNIO DA CIDADANIA NACIONAL

As questões e categorias centrais da teoria e prática da democracia contemporânea resultam indissociáveis da figura do Estado-nação: o consenso e a legitimidade do poder político; a base político-territorial do processo político; a responsabilidade das decisões políticas; a forma e o alcance da participação política; e até o próprio papel do Estado-nação como garante institucional dos direitos e deveres dos cidadãos. Por isso, a democracia como forma de governo e a cidadania democrática como meio privilegiado de integração social na comunidade política estão, inexoravelmente, "territorializadas" em virtude de sua vinculação histórica e teórica com a figura do Estado-nação e, conseqüentemente, com a ordem internacional baseada nos princípios e normas fixados no Tratado de Westfália.

Ocorre, porém, que os processos de globalização em curso estão desafiando as fundações e princípios políticos do Estado-nação e da ordem de Westfália e, por extensão, da própria democracia e cidadania. O processo de globalização econômica está enfraquecendo os laços territoriais que ligam o indivíduo e os povos ao Estado, deslocando o *locus* da identidade política, diminuindo a importância das fronteiras internacionais e abalando seriamente as bases da cidadania tradicional.

A globalização econômica tende, assim, a produzir um declínio na qualidade e significação da cidadania, a não ser que as idéias de filiação política e identidade existencial possam ser efetivamente vinculadas a realidades transnacionais de comunidade e participação em um mundo "pós-estatal" ou "pós-moderno". Para ser bem-sucedido, tal processo deverá ser capaz de envolver forças sociais e políticas ocidentais e não ocidentais, tornando-se significativo para um grande número de pessoas, em todos os níveis da sociedade.

O declínio da cidadania está intimamente vinculado à mudança do papel do Estado. O Estado moderno, com sua perspectiva espacial, priorizou a população dentro de seu território nacional, dotando-a de uma identidade básica e de uma poderosa ideologia, o nacionalismo. Após séculos de lutas, a noção monárquica de súdito foi substituída pelo princípio democrático da cidadania, baseado nos direitos e deveres do cidadão.

O peso político da cidadania nacional tornou-se tão forte que nem a perspectiva marxista, que considerava o governo democrático mera expressão dos interesses das classes dominantes, conseguiu ultrapassar as fronteiras do território nacional nas suas lutas políticas. Os trabalhadores socialistas, que nada tinham a perder a não ser seus grilhões, não assumiram uma perspectiva transnacional em nome da solidariedade de classe, e acabaram morrendo nas frentes de batalha da Primeira e Segunda Guerras

Mundiais, lutando contra outros trabalhadores, seguindo apelos patrióticos e nacionalistas de seus respectivos governos.

Hoje, mais do que o trabalho, quem adquiriu consciência internacional foi o capital. Os impactos da globalização reorientam o Estado e os interesses das elites dominantes, conferindo-lhes perspectivas não territoriais e extranacionais. O Estado reformula seu papel em função de variáveis econômicas exógenas, como expansão do comércio mundial, políticas macroeconômicas e maior mobilidade internacional do capital. A mentalidade das elites dominantes desterritorializou-se a tal ponto que mesmo a "segurança" é definida mais em termos da economia global do que em relação à defesa da integridade territorial.

Diante desse quadro, a grande maioria da população dos diversos Estados, marginalizada social e economicamente pela globalização, perde interesse e energia para participar das lutas políticas internas, que percebem como secundárias, mergulhando em passividade e alienação. Ao lado dessa maioria inerte, surgem diversas visões, destacando-se, de um lado, uma minoria "tribal" desorientada que vai servir de massa de manobra para políticas direitistas e, no outro extremo, uma minoria de militantes idealistas que oferece resistência à globalização dominante, propondo uma globalização alternativa, um projeto emergente de construir uma sociedade civil global fundada no *ethos* da democracia cosmopolita (Archibugi e Held, 1995).

Esse projeto de construção de uma "democracia cosmopolita" é entrecortado pelas diversas identidades ligadas a gênero, raça, meio ambiente, concepções espirituais etc., associando-se, assim, aos chamados novos movimentos sociais. Nesse contexto, a cidadania clássica, definida no interior de um Estado territorial, afigura-se muito marginal a essa agenda normativa que expressa, de certa forma, a desterritorialização do Estado.

Cabe, portanto, destacar as diversas fontes alternativas de identidade que reemergem a partir do deslocamento parcial do Estado, ligadas a perspectivas civilizacionais, religiosas, étnicas e ecológicas. Tais perspectivas constituiriam hoje fonte maior de identidade do que a cidadania nacional. É importante ressaltar, porém, que as exacerbações da perspectiva cultural, como a teoria do choque de civilizações, de Samuel Huntington, e a visão pós-moderna de desintegração multicultural, levam necessariamente ao abastardamento do conceito de cidadania, que passa a ser uma categoria subordinada de identidade.

É interessante ainda notar que a nova ordem mundial tende a diminuir a importância do individualismo e da cidadania mesmo no ocidente, já que nos países não ocidentais esses ideais nunca adquiriram relevância. Segundo Richard Falk:

"[...] diferentemente da democracia, e mesmo dos direitos humanos, onde existem abundantes antecedentes não ocidentais em uma variedade de formas culturais, a noção de cidadania parece comparativamente específica da civilização ocidental e, nesse sentido, representa uma perspectiva um tanto 'provinciana' para uma investigação de identidade política concebida intercivilizacionalmente ou globalmente. [E, mais adiante, conclui:] [...] o futuro da cidadania, que é uma preocupação do Ocidente, nos dias de hoje, parcialmente vinculado ao declínio e mudança no papel do Estado, é uma questão predileta, mas caracteristicamente abordada como matéria de exclusiva preocupação intracivilizacional" (1996:16).

Além da significação cada vez mais reduzida da expansão territorial como elemento de poder e influência, outro fator interessante a ser considerado é a tendência "pós-heróica" da guerra contemporânea, cada vez mais baseada em armamento de alta tecnologia e precisando menos da contribuição humana direta. Esse novo modo "*high tech*" de geopolítica pós-heróica reduz a necessidade de apelar ao cidadão patriota nas operações de segurança nacional, diminuindo o papel tradicional da cidadania na defesa da nação.

Com efeito, nas condições atuais, em face das graves implicações sociais da globalização econômica, interessa ao Estado incentivar a desmobilização popular, mantendo a cidadania passiva e apolítica. Como ao mercado não interessa outra coisa, cabe à sociedade civil, agrupada em torno do interesse público, a tarefa de mobilizar as energias cívicas da população para defender, no plano nacional e transnacional, os princípios da cidadania política fertilizados com os ideais de democracia, diversidade cultural e sustentabilidade ambiental.

A ascensão de forças sociais transnacionais constitui um tipo novo e diferente de política. A idéia de política cívica mundial significa que, enraizada nas atividades de grupos transnacionais, encontra-se um entendimento de que os Estados não detêm o monopólio dos instrumentos que governam os negócios humanos e de que existem formas não estatais de governança que podem ser usadas para efetuar mudanças em larga escala (Wapner, 1996).

A atividade transnacional desses atores não estatais objetiva a criação de uma globalização alternativa, uma globalização "a partir de baixo" que se contrapõe à cooptação dos governos pelas forças do mercado que conduzem a globalização autoritária dominante "a partir de cima" (Falk, 1995). A atuação dessas organizações transnacionais permite discernir, com mais evidência, o declínio da cidadania nacional e o "surgimento de elementos rudimentares de uma emergente cidadania transnacional em fase inicial de formação de uma sociedade civil global" (Falk, 1996:18).

Um dos principais objetivos desses atores não estatais transnacionais é assegurar normas que regulem as operações das forças transnacionais do mercado. Um dos importantes cenários desse confronto tem sido o sistema das Nações Unidas com suas conferências globais, onde essas associações civis transnacionais tiveram participação.

Apesar da eficácia relativa, as conferências da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento (Rio, 1992), direitos humanos (Viena, 1993), população (Cairo, 1994), desenvolvimento social (Copenhague, 1995), mulheres (Beijing, 1995) e *habitat* (Istambul, 1996) representaram uma verdadeira escola de aprendizagem e luta que transformou essas associações transnacionais de direitos humanos, ecologia, gênero, desenvolvimento etc. em atores políticos globais. Hoje, organizações como Anistia Internacional ou Greenpeace, por exemplo, têm mais poder no cenário internacional do que a maioria dos países.

A atuação dessas organizações transnacionais da sociedade civil já extrapolou o sistema das Nações Unidas. Foi por influência dessas organizações que as negociações secretas na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE sobre o Acordo Multilateral de Investimentos – AMI acabaram divulgadas na Internet e posteriormente bloqueadas. Recorde-se que o AMI estipulava que os investidores internacionais poderiam ignorar a legislação social, ambiental ou trabalhista do país onde investissem capital, com direito a escolher o que e onde investir, sem consultar os respectivos governos, podendo recorrer a um tribunal internacional de comércio por cima dos Estados nacionais.

Apesar do abalo que vem sofrendo a cidadania pelo declínio do Estado territorial e da soberania nacional, a atuação transnacional da cidadania na salvaguarda da democracia e dos direitos humanos, bem como na luta pelo desenvolvimento sustentável e pela diversidade cultural, justifica alguma esperança em relação ao futuro.

Por outro lado, não se pode esquecer que, em situações de crescente competição pelo emprego, agrava-se a rivalidade entre cidadãos e residentes não-cidadãos, negando-se a estes últimos proteção social e pleno acesso aos serviços públicos. Assim, a não ser que, desvinculada da nacionalidade, a cidadania se estenda aos estrangeiros residentes, ela

poderá ser invocada como pretexto para penalizar os setores mais vulneráveis da sociedade.

O declínio da territorialidade como fundamento da identidade política, a perda por parte do Estado do monopólio da esfera pública e o impacto da globalização econômica sem uma contrapartida ideológica ou política adequada deslocam a ênfase do espaço para o tempo, reforçando a busca de alternativas de caráter normativo, como, por exemplo, a regulação do mercado global e a constituição de uma esfera pública transnacional.

Tudo indica que a construção do futuro tende a transformar a cidadania nacional, surgida com os Estados territoriais modernos do ocidente, em forças sociais transnacionais, abrindo caminho para a criação de uma sociedade civil global emergente.

PAZ PERPÉTUA, CIDADANIA GLOBAL E DEMOCRACIA COSMOPOLITA

A perspectiva tradicional de cidadania, ancorada no Estado territorial, afirma que ela perde seu sentido se desvinculada da territorialidade e soberania nacionais. Dessa perspectiva, ser cidadão é ter direitos e deveres concretos em relação a um Estado soberano específico, e não direitos ou deveres abstratos em relação à humanidade. Os cidadãos têm direitos como membros de um Estado soberano que os estrangeiros não possuem nem têm direito a reivindicar. Cidadania global seria apenas uma expressão moral.

A idéia de que cidadania global teria apenas uma força moral é originária da *Paz Perpétua* de Kant, com seu apelo à solidariedade em relação aos estrangeiros. Mas, na realidade, o *ius cosmopolitanum* envolve mais do que a compaixão em relação a

estrangeiros, preocupando-se, ainda que de forma incipiente, com estruturas universais de comunicação. Segundo Kant:

"O processo pelo qual todos os povos da terra estabeleceram uma comunidade universal chegou a um ponto em que a violação de direitos em uma parte do mundo é sentida em toda parte; isto significa que a idéia de um direito cosmopolita não é mais uma idéia fantástica ou extravagante. É um complemento necessário ao direito civil e internacional, transformando-o em direito público da humanidade (ou direitos humanos [Menschenrechte]); apenas sob esta condição (a saber, a existência de uma esfera pública global em funcionamento) podemos nos gabar de estarmos continuamente avançando em direção à paz perpétua" (Kant *apud* Habermas, 1997:124; Kant, 1992:140).

Os teóricos do direito natural nos séculos xvii e xviii haviam adotado uma perspectiva estatista no que se refere à cidadania. Os cidadãos só assumiriam direitos e deveres legais perfeitos dentro dos limites territoriais de um Estado soberano. Contra essa visão insurgiu-se outra, inspirada em Kant, afirmando que os indivíduos têm obrigações éticas com o resto da humanidade que podem sobrepujar suas obrigações com seus compatriotas. A ênfase aqui é mais no aspecto moral do que no aspecto político da comunidade.

A teoria kantiana de relações internacionais é esclarecedora porque adota nitidamente a visão de que a cidadania mundial requer que cidadãos de Estados diferentes desenvolvam uma preocupação moral mais profunda com os seres humanos, onde quer que se encontrem, e que os chefes de Estado se tratem como iguais em uma esfera pública mundial.

A visão kantiana é uma espécie de prelúdio a uma terceira perspectiva de cidadania global. Seus comentários em *Paz Perpétua* sobre a crescente preocupação com a violação de direitos humanos, em qualquer parte do mundo, mostra que Kant "identificou o fenômeno de uma esfera pública mundial, que hoje está se tornando

realidade pela primeira vez com as novas relações de comunicação global" (Habermas, 1995b:279).

Esta terceira perspectiva julga que é moralmente desejável e politicamente possível desvincular cidadania do Estado, assim como a cidadania se destacou da cidade e se fundiu com a noção moderna de soberania territorial no século xvii. Trata-se aqui de desenvolver comunidades de comunicação onde os vulneráveis podem contestar a forma como são tratados. Tal abordagem dialógica de cidadania global requer a criação de direitos e deveres transnacionais concretos.

Essa visão é frequentemente acusada de utópica, por não existir hoje nenhuma outra comunidade política, além do Estado, para defender os direitos do cidadão. Uma questão controversa é saber se a União Européia vai superar essa objeção, inaugurando nova fase no desenvolvimento da cidadania. Em 1992, o Tratado de Maastricht e seu artigo oitavo, que dispõe sobre os direitos do cidadão europeu, pouco fez para ultrapassar a soberania dos Estados-membros. O Tratado não propõe uma cidadania transnacional com poder para eleger os membros da Comissão Européia, gerando um "*déficit* democrático" na integração européia ao não estimular com vigor a formação de uma cidadania européia ativa (Preuss, 1995).

Hoje, algumas indicações mostram uma tendência à superação desse *déficit* democrático. Diversas propostas propugnam a criação de novos centros de poder político nos planos subnacional e transnacional. Tais propostas vão desde sistemas políticos que suplementem, embora não suplantem, o Estado-nação, passam por dispositivos políticos pós-nacionais que não concentrem os poderes monopolistas do Estado nem tentem substituí-lo como o único lugar da lealdade política, indo até a criação de múltiplos lugares de responsabilidade política que reconhecem que as

lealdades humanas, além de nacionais, são crescentemente subestatais e transnacionais (Held, 1995a).

Afastando-se da visão estatista tradicional, que entende estar a cidadania indissolúvelmente ligada ao Estado-nação, bem como da visão kantiana clássica, com seu apelo à solidariedade com os estrangeiros, a perspectiva da democracia cosmopolita afirma que direitos e deveres concretos podem estar enraizados em dispositivos políticos transnacionais complexos, como a União Européia, por exemplo. Na visão da democracia cosmopolita, o apelo kantiano para que os indivíduos se definam como cosmopolitas, além de cidadãos nacionais, pode ter efeito importante no modo de vida, "mas a finalidade a longo prazo de tais apelos à cidadania global é o desenvolvimento de novas formas de comunidade política em que cidadãos e estrangeiros se igualem como co-legisladores em uma esfera pública mais ampla" (Linklater, 1998:29).

Esse enfoque dialógico de cidadania global afirma que a capacidade de o Estado moderno proteger o direito do cidadão foi destruída pelo atual processo de globalização. Hoje, as conquistas da cidadania nacional podem apenas ser asseguradas mediante o desenvolvimento de formas políticas transnacionais.

Nesse sentido, Habermas entende que a tensão entre a noção política de cidadania e a noção histórico-cultural de nação "só pode ser superada com a condição de os princípios constitucionais de direitos humanos e democracia atribuírem prioridade a uma compreensão cosmopolita da nação como uma nação de cidadãos, por cima e contra uma interpretação etnocêntrica da nação como entidade pré-política" (Habermas, 1996:287). E, mais adiante, "devemos tentar salvar a herança republicana, transcendendo os limites do Estado-nação" (*idem*:293).

Por outro lado, David Held (1995a) aponta três razões para a criação de um novo patamar de direitos e deveres ligados a uma cidadania transnacional. A primeira refere-

se às condições atuais de complexa interdependência, que impossibilita aos cidadãos o controle de suas vidas individuais e coletivas, confiando apenas nos dispositivos democráticos nacionais. A segunda diz respeito ao fato de as organizações internacionais, criadas para administrar um mundo mais interdependente, apresentarem um *déficit* democrático, pois suas decisões não requerem aprovação popular. Para a teoria da democracia cosmopolita, só o desenvolvimento de uma cidadania transnacional pode assegurar o controle popular das organizações internacionais. E a terceira assinala o fato de o Estado soberano não poder mais reivindicar ser a única comunidade moral relevante, quando a incidência de fenômenos transnacionais nocivos continua a intensificar-se juntamente com a crescente interdependência.

A perspectiva da democracia cosmopolita propõe, assim, que a cidadania seja desvinculada do Estado soberano e investida em novas estruturas de cooperação internacional. O problema não é reconstituir o poder soberano em um domínio territorial mais amplo, mas promover múltiplos lugares de responsabilidade política representando fidelidades subestatais e transnacionais, além de nacionais. Os cidadãos poderiam assim exercer direitos políticos e expressar diferentes lealdades políticas em diversas esferas públicas (Linklater, 1998).

É importante assinalar que uma forma mais solidária de sociedade internacional poderá emergir com a crescente influência das organizações não-governamentais dentro das Nações Unidas (Vieira, 2001). Não apenas os Estados, mas uma série de atores não estatais tendem a participar na criação dessa esfera pública mundial, onde as normas internacionais não refletirão apenas os interesses das grandes potências e das corporações transnacionais dominantes (Habermas, 1996; 1997).

Trata-se aqui de uma dissolução parcial da sociedade internacional de Estados em uma esfera pública mundial mais ampla, governada pelo diálogo e consentimento –

e não pela força – onde terão participação as organizações da sociedade civil voltadas à defesa do interesse público, da democracia, da sustentabilidade ambiental e da diversidade cultural. Segundo James Bohman, para quem "*esferas públicas cosmopolitas já existem* [,] [...] o problema da soberania democrática pode ser resolvido por atores coletivos internacionais emergindo da sociedade civil e ganhando a atenção do público cosmopolita" (1997:198).

A construção dessa emergente esfera pública transnacional possibilitaria avançar na universalização dos direitos individuais e políticos, na redução das desigualdades econômicas e na garantia de sobrevivência de diferenças culturais. A cessão de parte da soberania nacional a estruturas democráticas transnacionais permitiria a construção de diversas "comunidades de discurso" e a redução de formas injustas de exclusão, assegurando-se, assim, que a governança global se fundamente no consentimento de uma proporção crescente da humanidade (Linklater, 1998).

Essa perspectiva dialógica de cidadania global e esfera pública transnacional é geralmente acusada de utópica, por se basear em esferas mais amplas que o Estado-nação. Mas as conquistas da cidadania nacional, se encerradas apenas dentro do território do Estado soberano, estão ameaçadas pelo crescente enfraquecimento do Estado nacional acarretado pelo processo de globalização em curso. Segundo Habermas (1994), o que já significou, certa vez, a idéia de soberania popular está condenada a decair em pura quimera se permanecer encerrada na forma histórica do Estado-nação soberano.

A sobrevivência da cidadania nacional requer, assim, a criação de formas pós-nacionais de organização política, como as que começam a ser criadas na União Européia. A construção de uma cidadania global, como vimos, envolve muito mais do que caridade ou compaixão, apontando para a igualdade de todos os seres humanos

como co-legisladores de uma esfera pública transnacional. Ao propor a construção dessa comunidade universal de comunicação, a cidadania cosmopolita situa-se no plano de uma aposta normativa.

Para Habermas, apenas a cidadania democrática pode abrir caminho à construção de uma cidadania global aberta a formas mundiais de comunicação política. Segundo ele, Kant identificou uma esfera pública mundial que hoje, pela primeira vez, começa a tornar-se uma realidade política com as novas relações de comunicação global. "O advento da cidadania mundial não é mais mera fantasia, embora ainda estejamos longe de alcançá-la. A cidadania estatal e a cidadania mundial formam um *continuum* cujos contornos, pelo menos, já se tornam visíveis" (Habermas, 1995a:279).

Não se trata, evidentemente, de romantizar a sociedade civil global emergente, que está longe de ser perfeita. Em alguns contextos, forças sociais liberadas manifestam tendências religiosas e políticas regressivas, como nos diversos casos de repulsa fascista aos estrangeiros, especialmente refugiados, de apoio de importantes parcelas da sociedade à pena de morte e de limitações rígidas aos direitos reprodutivos das mulheres. Mas, para impedir uma globalização catastrófica, o principal caminho será a resistência e a perspectiva da sociedade civil global embrionária (Falk, 1994).

A chamada "política cívica mundial" (Wapner, 1996) não é resposta única aos problemas globais; não existe resposta única. Ela representa, entretanto, uma contribuição fundamental aos esforços para assegurar a democracia política, o desenvolvimento social, a proteção ambiental e a diversidade cultural, nos planos local, nacional e global.

A tendência anárquica da globalização econômica não é uma fatalidade histórica. A história não tem leis. Contra essa globalização autoritária, opõe-se a ação política das forças democráticas que, em todo o mundo, exigem novos acordos

internacionais que coloquem as necessidades dos povos, das economias locais e do meio ambiente acima dos interesses das corporações multinacionais.

Segundo Habermas, a ação da sociedade civil global não terá certamente efeitos imediatos nos governos das grandes potências.

"O que, entretanto, obtemos desse panorama é uma consciência mais aguda dos riscos globais, de cujo impacto quase ninguém escapará, se essas tendências globais não forem bloqueadas e revertidas. Em vista das inúmeras forças de desintegração, dentro e além das sociedades nacionais, existe este fato que aponta na direção oposta: do ponto de vista de um observador, todas as sociedades já são parte e parcela de uma comunidade de riscos partilhados percebidos como desafios para a ação política cooperativa" (Habermas, 1996:294).

A sociedade de riscos não é uma opção a ser escolhida ou rejeitada no calor das lutas políticas: "Ela surge na continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos e surdos a seus próprios efeitos e ameaças. De maneira cumulativa e latente, estes últimos produzem ameaças [...] que questionam e finalmente destroem as bases da sociedade industrial" (Giddens, Beck e Lash, 1994:16).

É sob o signo da incerteza, que marca o nosso tempo "pós-moderno" ou "pós-nacional", que os cidadãos do mundo se deparam com os riscos da nova ordem internacional, esgrimindo, em nome do interesse público, os valores da democracia e da sustentabilidade, agrupados em torno a uma sociedade civil global emergente e operando em um nascente espaço público transnacional, onde enfrentam as forças dominantes do Estado e do mercado. Do resultado desse embate, depende o destino da democracia, a sustentabilidade do planeta e a sorte de seus habitantes.

Liszt Vieira
Prof. PUC-Rio

ST nº 20 - Teoria Social e Sociedades Pós-Nacionais

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCHIBUGI, Daniele e HELD, David (orgs.). (1995), *Cosmopolitan Democracy – An Agenda for a New World Order*. Cambridge, Polity Press.
- BOHMAN, James. (1997), "The Public Spheres of the World Citizen", in J. Bohman e M. Lutz-Bachmann (orgs.), *Perpetual Peace: Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal*. Cambridge, The MIT Press.
- FALK, Richard. (1994), "Democratizing, Internationalizing, and Globalizing", in Y. Sakamoto (org.), *Global Transformation: Challenge to the State System*. Tokio, United Nations University Press.
- _____. (1996), The Decline of Citizenship in an Era of Globalization. Trabalho apresentado na conferência internacional sobre Globalização e Cidadania. Nações Unidas, Genebra, mimeo.
- GIDDENS, A., BECK, U. e LASH, S. (1994), *Modernização Reflexiva – Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*. São Paulo, Ed. Unesp.
- HABERMAS, Jürgen. (1994), *The Past as Future*. Cambridge, Polity Press.
- _____. (1995a), "O Estado-Nação Europeu Frente aos Desafios da Globalização". *Novos Estudos Cebrap*, nº 43, novembro.
- _____. (1995b), "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", in R. Beiner (org.), *Theorizing Citizenship*. New York, State University of New York Press.
- _____. (1996), "The European Nation-State – Its Achievements and its Limits. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship", in G. Balakrishnan (org.), *Mapping the Nation*. London, Verso.
- _____. (1997), "Uma Conversa sobre Questões da Teoria Política". *Novos Estudos Cebrap*, nº 47.

- HELD, David. (1995a), *Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford, Stanford University Press.
- KANT, Immanuel. (1992), *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa, Edições 70.
- LINKLATER, Andrew. (1998), "Cosmopolitan Citizenship". *Citizenship Studies*, vol. 2, n° 1, fevereiro.
- PREUSS, Ulrich. (1995), "Problems of a Concept of European Citizenship". *European Law Journal*, vol. 1, n° 3.
- SCHNAPPER, Dominique. (1997), "Comment Penser la Citoyenneté Moderne?". *Philosophie Politique*, La Nation. Paris, Presses Universitaires de France, vol. 8.
- TAYLOR, Charles. (1994), "The Politics of Recognition", in *Multiculturalism*. Princeton, Princeton University Press.
- VIEIRA, Liszt. (2001), *Os Argonautas da Cidadania - A Sociedade Civil na Globalização*. Rio de Janeiro, Editora Record.
- WAPNER, Paul. (1996), *Environmental Activism and World Civic Politics*. New York, State University of New York Press.