

Isabel Estrada Carvalhais¹

Pós-nacionalidade no projecto da cidadania europeia

Este texto estrutura-se tomando como ponto de partida a formulação da seguinte questão: o que há de pós-nacional na cidadania europeia enquanto instrumento jurídico de direitos complementares às cidadanias nacionais e enquanto instrumento político emanado de uma entidade supranacional?² A apresentação desta questão pressupõe antes de mais um prévio esclarecimento sobre o sentido aqui atribuído ao

¹ Professora Auxiliar da Universidade do Minho. Este texto retoma, de forma muito simplificada, algumas questões exploradas em trabalhos anteriormente publicados. Trata-se portanto de uma peça de trabalho muito esquemática, breve, e sem pretensões de artigo científico.

² A autora gostaria de agradecer ao Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais o amável convite para participar no II Debate Nacional sobre o Futuro da Europa, e felicitar a organização do IEEI exercida em parceria com o Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Universidade do Minho, pelo sucesso do seminário decorrido nesta instituição em 7 de Março de 2007.

conceito de *pós-nacionalidade*. O que existe no que toca à definição de pós-nacionalidade é em boa verdade um conjunto de variações interpretativas sobre um conceito ainda bastante flexível na forma como diferentes discursos o adoptam, seja na tradução de realidades empíricas e por isso verificáveis, seja na tradução de imaginários sociais e políticos. Neste sentido, as actuais leituras de cidadania pós-nacional e de pós-nacionalidade acabam todas por se assumir como intrinsecamente normativas, revelando um desejo de que cidadania pós-nacional *seja* de uma forma e não de outra.

O que há de pós-nacional na cidadania europeia enquanto instrumento jurídico de direitos complementares às cidadanias nacionais e enquanto instrumento político emanado de uma entidade supranacional?

Para a nossa proposta de cidadania pós-nacional, consideramos, pois, como definição básica que se trata de um estatuto legal que concede a todos os residentes de um Estado acesso a direitos económicos, sociais e políticos, independentemente da relação dos sujeitos com a nacionalidade do Estado em causa. Teoricamente, portanto, trata-se de um estatuto muito mais próximo da democratização dos princípios de participação pública — fundamentais como são, aliás, à efectiva concretização dos direitos humanos — na medida em que os liberta da relação de proximidade que os mesmos têm mantido com os critérios de atribuição de cidadania e a lógica excludente em que estes se alicerçam no contexto do paradigma nacional. Desta definição emana entretanto um conjunto de questões que aqui fica deliberadamente sem resposta: que elementos devem definir a *residência* enquanto critério de acesso a direitos de cidadania? O que define o conceito de «razoa-

— se de um estatuto muito mais próximo da democratização dos princípios de participação pública — fundamentais como são, aliás, à efectiva concretização dos direitos humanos — na medida em que os liberta da relação de proximidade que os mesmos têm mantido com os critérios de atribuição de cidadania e a lógica excludente em que estes se alicerçam no contexto do paradigma nacional. Desta definição emana entretanto um conjunto de questões que aqui fica deliberadamente sem resposta: que elementos devem definir a *residência* enquanto critério de acesso a direitos de cidadania? O que define o conceito de «razoa-

bilidade» na determinação dos períodos de residência? E o que é que se deverá entender por «todos os residentes»? Apenas os residentes permanentes? Os legais, independentemente do critério temporal? Outros? E quanto ao acesso, trata-se de acesso *de quem* e exactamente *a quê*? Um acesso imediato a todos os direitos, ou um acesso gradual, faseado? Deverá tratar-se de acesso livre ou condicionado aos residentes legais? Segundo que critérios? E porque não acesso aos ilegais?¹ Quanto aos direitos políticos, reduto último da integridade da cidadania nacional, deverá o acesso ser a todos os direitos políticos, ou apenas a alguns? Então quais? E porquê?

A razão por que preferimos colocar estas questões a ser mais assertivos quanto ao conteúdo da definição anterior radica no facto de que diferentes entendimentos quanto ao círculo da pós-nacionalidade a instituir numa sociedade, implicam necessariamente diferentes níveis de adesão à lógica pós-nacional, e até, em última instância, a sua negação prática — ainda que possa parecer que existe uma adesão formal a essa lógica. Quer isto dizer que um Estado que estabeleça em dez anos o período mínimo de residência legal para o acesso a direitos políticos a estrangeiros, não tem com certeza a mesma visão sobre o papel da participação democrática de estrangeiros, que terá um Estado como, por

¹ A questão da legalidade e da ilegalidade não é marginal nem absurda. Atenda-se, por exemplo, ao referendo realizado a 2 de Novembro de 2004 em São Francisco, no qual surgia a questão do acesso dos *ilegais* aos conselhos de decisão das escolas. Ainda como nota, refira-se que nesse referendo 51% dos votantes, contra 49%, rejeitou a alínea F que, uma vez aprovada, permitiria a participação dos pais imigrantes em situação ilegal nas eleições escolares.

exemplo, o dinamarquês, onde essa participação ao nível local pode ocorrer, pelo menos desde 1981, ao fim de três anos de residência legal antes do ano de realização das eleições autárquicas. E isto significa ainda outra coisa: que facilmente se pode dizer que se é adepto da cidadania pós-nacional e até insistir em como esta está a ser aplicada em determinado espaço. Bastará para tanto adoptar uma *versão nivelada pelos índices mais baixos* de abertura da cidadania, e em particular da sua dimensão política, aos residentes não-nacionais (Carvalhais, 2007). Tudo depende portanto da *elasticidade* que se pretende dar ao conceito, ou seja, até onde cada Estado (ou entidade supra-estatal como é a União Europeia) é capaz de levar esse conceito, numa escala que pode ir desde um patamar residual de pós-nacionalidade — no qual se encontram todos os constrangimentos típicos do paradigma nacional à admissão dos não-nacionais às esferas das decisões políticas — até patamares variáveis de pós-nacionalidade em crescendo, com círculos cada vez mais includentes, e que poderão inclusivamente ignorar a questão da residência legal no acesso a certos direitos de participação local.

Em paralelo a estas questões, e independentemente do nível que possamos definir e estabelecer como sendo o que melhor traduz a nossa visão de uma autêntica cidadania pós-nacional, há ainda dois aspectos a sublinhar na definição que propomos. Em primeiro, a pós-nacionalidade não surge aqui como qualidade que adjectiva o nível espacial a que a cidadania se refere (se é ela supra-nacional, transnacional, ou outra, fora do Estado). Surge antes como qualidade que serve para adjectivar uma *lógica* de geração da *praxis* política assumida na condução das relações Estado-sociedade civil.

Por outras palavras, apresenta-se como uma *condição de cosmopolitismo da praxis política e social*, desde logo de uma sociedade organizada em Estado. Significa isto que a cidadania não se torna pós-nacional apenas por se apresentar numa versão supra-estatal. Significa igualmente que não há garantias de que as suas versões «fora do Estado» sejam, por simples inerência dessa sua condição, consentâneas com a ideia de pós-nacionalidade nem com os ideais cosmopolitas (Carvalhais, 2007, Carvalhais, 2006). Nesse sentido, o conceito aqui presente de cidadania pós-nacional apoia-se menos no poder de estruturas internacionais, supra-estatais ou trans-estatais para a implementação dos direitos humanos, e mais nos esforços que as comunidades políticas (enquanto espaços nos quais as sociedades civis e os Estados se encontram) podem internamente desenvolver no sentido da promoção de uma lógica pós-nacional na gestão da cidadania e, conseqüentemente, da concretização dos direitos humanos (Carvalhais, 2004).

Tudo isto pressupõe, é claro, que haja um repensar da actual paleta de instrumentos nacionais de modo a que esta se ajuste ao primado pós-nacional do acesso livre — e num prazo razoável de tempo — a direitos fundamentais de participação pública por parte dos residentes não-nacionais, de tal modo que o indivíduo possa voluntariamente participar na vida social, económica e *política* sem o constrangimento da nacionalidade.

Estas considerações levam-nos a pelo menos duas questões, aqui apenas sumariamente referidas. Por um lado, o que diferencia esta ideia de cidadania pós-nacional ao nível estatal, das políticas de integração que actualmente permitem uma passagem bastante rápida dos estrangeiros à cidadania plena, através de processos de naturalização sufi-

cientemente desburocratizados e financeiramente pouco dispendiosos (caso típico dos Estados Unidos)? Por outras palavras, por que não ficar satisfeito com a ideia de implementação de processos de naturalização simples e flexíveis, como estratégias de descomplexificação da nacionalidade para um acesso rápido à cidadania plena? Por outro lado, para quê desafiar a interpretação mais convencional de cidadania pós-nacional, centrando-a ao nível da relação Estado/Sociedade que tradicionalmente já está tomado pela cidadania nacional? Ou, por outras palavras, porque não ficar simplesmente satisfeito com a interpretação da cidadania europeia como um exemplo claro de cidadania pós-nacional?

A resposta à primeira questão constrói-se através de uma crítica tecida ao primado da linguagem nacional na edificação da cidadania. É hoje bastante extensa a literatura normativa e empírica sobre a necessidade ou a evidência de regimes de direitos para não-nacionais progressivamente mais perto dos regimes de direitos de cidadãos nacionais. No entanto, ao olhar para as respostas presentemente oferecidas pela maioria dos Estados, como seja a *naturalização*, apercebemo-nos que tais respostas ainda estão muito ligadas à lógica nacional. É sabido que, por regra, os Estados tendem a desapreciar situações de dupla/ múltipla cidadania, e tendem a dificultar o mais possível os regimes de admissão à cidadania, mesmo que para o efeito não invoquem diretamente o critério da nacionalidade. Já quanto à naturalização, sem dúvida muito mais apreciada pelos Estados, a verdade é que, mesmo quando mais simplificada, barata, rápida e desapegada da ideia de filiação étnica e de competência cultural dos indivíduos, não deixa de ser uma fórmula que reproduz a lógica da admissão na base da ideia de *pertença nacional*.

É certo que a literatura sublinha o progressivo esbati-mento das linhas que separam os direitos de não-nacionais dos direitos dos cidadãos nacionais (Soysal, 1994; Jacobson, 1996; Baubock, 1996). No entanto, as expressões de uma linguagem de exclusão ainda em funcionamento continuam ac-tivas. A residência, por exemplo, é sem dúvida um critério consagrado de admissão (Baubock, 1996). Contudo, por regra significa ou admissão ao círculo restrito da pertença e da identidade nacional (sobretudo na forma de naturaliza-ção e, em menor grau, de dupla-nacionalidade), ou admis-são a um leque de direitos mais amplo do que o normal-mente disponível a «imigrantes temporários», mas que ainda não deixa de ser uma forma menor e incompleta de cida-dania. Pelo contrário, na proposta de cidadania pós-nacional aqui exposta, a admissão surge como *admissão a uma cida-dania concebida como estatuto legal que se define para além da ideia de pertença nacional*, no qual por conseguinte todos os residentes de uma sociedade encontram uma orientação na sua relação com o Estado, que valoriza o contributo da sua participação democrática. O que pretendemos pois afir-mar é que, não obstante a naturalização e a dupla-nacio-nalidade serem formas legítimas de utilização da nacionali-dade como critério de admissão à cidadania, devem todavia evoluir no sentido de coexistirem com outras formas de ad-missão que sejam mais consentâneas com os princípios da inclusão democrática dos indivíduos.

Quanto à segunda questão, profundamente ligada aliás à questão inicial deste texto — o que há de pós-nacional na cidadania europeia — consideramos que o facto de certos direitos adquirirem uma dimensão supra-estatal através de um instrumento jurídico que é, note-se, complementar à ci-dadania nacional, não confere a esse mesmo instrumento,

ou seja à cidadania europeia, uma natureza automaticamente pós-nacional no sentido em que aqui o explicitámos. Não esqueçamos que a pós-nacionalidade é aqui vista antes de mais como uma questão de condição da *praxis política* e não dos espaços em que a mesma ocorre.

Ora, uma vez examinada a cidadania europeia, verifica-se que esta ainda não abandonou o porte elitista que a tem acompanhado, expressa na construção de um espaço legal privilegiado de direitos, onde aqueles já nacionalmente excluídos, isto é, os nacionais de países terceiros, encontram um segundo tipo de exclusão. Nesse sentido, não obstante a inovação que representa no plano dos instrumentos que fora do Estado auxiliam à concretização dos direitos humanos, a cidadania europeia continua refém da retórica nacional, uma vez que utiliza no desenho do seu espaço de inclusão/exclusão, exactamente o mesmo critério que na Modernidade caracteriza o paradigma da cidadania nacional: o critério da nacionalidade. Faz por isso algum sentido olhar com atenção para a eventual emergência de afinidades entre entendimentos pós e neo-nacionais na leitura da cidadania europeia. Por «neo-nacional», Feldblum entende o perigo de redefinição de fronteiras nacionais e transnacionais na Europa no sentido da emergência de novas fronteiras de identidade e de exclusão dentro do espaço europeu (1998). Não esqueçamos que a Europa vive algo atormentada pela tarefa de querer a todo o custo definir o seu sentido; de poder responder às questões «o que é a Europa», «o que é ser europeu». Ora, ao mesmo tempo que a Europa busca a definição das suas fronteiras identitárias, assiste-se ao adensar de um problema, que se traduz na persistência de uma tensão entre o que esta deveria ser enquanto regime de pertença cívica, e o que ela tende a ser de um ponto de vista da ideia de re-

gime de pertença étnica e cultural, ao deliberadamente privilegiar um determinado círculo de cidadãos. Em paralelo, verifica-se que o presente se caracteriza ainda por uma incapacidade da cidadania europeia em dissipar os motivos destas preocupações. Aliás, persistem dúvidas sobre se o projecto global europeu estará efectivamente interessado em eliminar de forma cabal as suspeições quanto a uma ligação da cidadania europeia à construção de uma visão culturalmente restrita de Europa. Isto é obviamente um motivo de preocupação, pois o não esclarecimento sobre a sua posição face a essa ligação, permite que se continue a duvidar sobre a real natureza da cidadania europeia. Que passo poderia então dar a cidadania europeia no sentido de nos esclarecer de uma vez por todas sobre o rumo que ela verdadeiramente quer tomar?

Um passo muito simples estaria, por exemplo, na adopção pela cidadania europeia da Carta dos Direitos dos Residentes Não-Nacionais, apresentada pela Federação SOS Racismo em 1996, em Estrasburgo e adoptada em 2001 pela Rede Europeia Anti-Racismo e na qual claramente se lê:

«É urgente que se adopte uma Carta que estabeleça os direitos mínimos que deverão assistir a todos os residentes da Europa, independentemente de serem nacionais do Estado-membro, proclamando-se assim como direitos inalienáveis (...) a liberdade de movimento, o direito à religião, à reunificação familiar, à participação política, desde logo local, ao asilo político, à igualdade do acesso ao trabalho, saúde, segurança social, e educação.» (SOS Racismo, 2002).

No seguimento desta análise, há ainda que perguntar a quem compete primordialmente o esclarecimento do rumo

da cidadania europeia e da sua indubitável afirmação como expressão pós-nacional?

Frequentemente, são duas as interrogações que se colocam quanto ao futuro da cidadania europeia. Uma dessas questões interroga se alguma vez a cidadania europeia evoluirá para a categoria de regime de primeira linha, capaz de veicular uma sólida ideia de Europa através de uma relação forte e democrática entre a institucionalidade europeia e, pelo menos, o círculo de cidadãos por ela já admitidos, ou se, pelo contrário, permanecerá prisioneira do complexo de ter sido gerada num clima de suspeição sobre os reais motivos da sua criação — motivos que alguns autores identificaram como sendo a simples necessidade de desenvolvimento de instrumentos secundários e colaterais de auxílio às exigências de legitimidade democrática decorrentes da consolidação do projecto económico europeu.

A outra questão por diversas vezes identificada é a de saber se a sua evolução será concordante com a linha neo-nacional, ou com a linha pós-nacional, ou seja, se em última instância a cidadania europeia será ou não instigadora das apostas que entretanto os Estados-membros desejem fazer internamente pela adesão a uma lógica pós-nacional na condução das suas relações com o outro não-europeu (Carvalhais, 2004). Ora, quase sempre quem tenta abordar as possíveis respostas a estas perguntas põe o assunto em termos de qual o órgão que dentro da institucionalidade europeia melhor serve a ideia de construção da cidadania europeia como verdadeira cidadania pós-nacional. No entanto, os termos em que estas questões deveriam ser abordadas dependem mais dos Estados e menos da institucionalidade europeia. Por outras palavras, embora a tendência seja para que a cidadania e a nacionalidade conheçam uma cada vez

maior uniformização, pautada por directrizes comunitárias (por exemplo, a Convenção Europeia para a Nacionalidade de 1997, ratificada por Portugal em 2000), a verdade está em que na base dessa e de outras uniformizações, o Estado continua a ter um papel fundamental.

Os termos da discussão sobre a construção dessa uniformização já estão aliás estabelecidos, e, ao contrário do que possa parecer, estão menos relacionados com a dimensão da institucionalidade europeia que deverá prevalecer (se a intergovernamental, focando o papel do Conselho de Ministros, se a comunitária, focando o Parlamento e a Comissão enquanto órgãos europeus por excelência), e muito mais com as capacidades relativas de negociação que cada Estado-membro possui no processo de construção de uma filosofia política comum. Repare-se, olhando para a gestão dos fluxos migratórios e para os direitos dos nacionais de países terceiros, constata-se que tanto a Comissão como o Conselho (ou seja, as duas dimensões institucionais em causa, sendo uma supostamente «mais europeia» e outra «mais estatal») estão profundamente interligados, com a Comissão a propor várias directivas ao Conselho, como por exemplo a proposta de 2002 para uma directiva do Conselho sobre o estatuto dos residentes permanentes que sejam nacionais de países terceiros, ou a proposta de 2001 sobre as condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de trabalho por conta própria.

Por outras palavras, quem se questiona sobre se deve ser a Comissão ou o Conselho a dominar a capacidade de decidir sobre estas questões (com as posições a variar entre os que defendem um controlo da Comissão como fundamental para uma aprovação rápida de propostas essenciais

à uniformização de procedimentos que de outra forma se arriscam a ficar perdidos no seio de querelas políticas entre Estados; e os que defendem que assuntos desta delicadeza com profundas implicações na integridade da soberania nacional devem permanecer restritas aos estados), está a perder tempo com uma querela que na prática não existe e que não preocupa nem a institucionalidade europeia nem os Estados-membros. Mais do que isso, está a perder de vista o verdadeiro *locus* de questões como o da uniformização dos regimes de nacionalidade, por exemplo, já que o sentido último das decisões tomadas pela União depende não tanto da natureza do órgão comunitário que as toma ou as sugere, mas muito mais da filosofia política globalmente adoptada pelo espaço comum, sendo que esta filosofia se gera em primeira instância na *praxis* política individual dos Estados.

Quer isto dizer, entre outras coisas, que o facto de a Comissão ser o órgão mais europeu, representante não dos interesses dos Estados mas dos interesses da União, não garante por si só uma filosofia pós-nacional aos seus *ouputs*, mesmo que, num cenário absurdo, esse órgão pudesse efectivamente funcionar em total alheamento à existência de Estados-membros. E tal assim é porque, reafirmamos, a supra-nacionalidade não garante a condição pós-nacional. Em todo o caso, o mundo real nem tão pouco deixa espaço para esse exercício absurdo, já que não é possível, em seriedade, acreditar que este órgão e a sua elite técnica possam algumas vezes ser plenamente alheios à existência de Estados-membros que são, tão-só, os garantes da sustentabilidade económica e da legitimidade política do projecto europeu e que possuem, indubitavelmente, diferentes capacidades de negociação na construção da ideia de Europa, da ideia de cidadania europeia, enfim, da filosofia política geral que

afecta, entre outras áreas, a gestão dos fluxos humanos que cruzam o espaço europeu. E por isso, se queremos discutir verdadeiramente o rumo da cidadania europeia — o que passa pela discussão de assuntos como o da gestão dos fluxos migratórios, o dos direitos que queremos garantir aos residentes não-nacionais, etc. — devemos-nos interrogar não sobre qual o órgão ou órgãos melhor preparados para promover uma lógica pós-nacional que acompanhe tanto o projecto de uma cidadania europeia como os projectos das cidadanias dos Estados, mas sim, sobre que *praxis* política global estão os Estados-membros, colectiva e individualmente, dispostos a construir, já que é essa *praxis* que em última instância afecta as decisões de toda a institucionalidade europeia e os caminhos que esta nos fará percorrer. Nesse sentido, existe grande responsabilidade no papel que cada Estado-membro pode desempenhar no desenvolvimento de uma euro-cidadania que seja simultaneamente um estímulo político e jurídico de carácter supranacional, e um coordenador de ordenamentos de carácter pós-nacional que os Estados desejem desenvolver internamente.

Se queremos discutir verdadeiramente o rumo da cidadania europeia, devemos-nos interrogar não sobre qual o órgão ou órgãos melhor preparados para promover uma lógica pós-nacional que acompanhe tanto o projecto de uma cidadania europeia como os projectos das cidadanias dos Estados, mas sim, sobre que praxis política global estão os Estados membros, colectiva e individualmente, dispostos a construir.

Referências bibliográficas:

- Baubock, Rainer and Aristide R. Zolberg (eds) (1996) *The Challenge of Diversity- Integration and Pluralism of Immigration*. Aldershot: Avebury.
- Carvalhais, I. Estrada (2007) «The cosmopolitan language of the state: post-national citizenship and the integration of non-nationals», *European Journal of Social Theory*, 10(1): 99-111.
- Carvalhais, I. Estrada (2006) «Condição pós-nacional da cidadania política — pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal», *Sociologia — Problemas e Práticas*, 50, 109-130.
- Carvalhais, I. Estrada (2004) *Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional*. Porto: Afrontamento.
- Feldblum, Miriam, (1998) «Reconfiguring Citizenship in Western Europe», in Christian Joppke (ed.) *Challenge to the Nation — State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford: Oxford University Press: 231-270.
- Jacobson, D. (1997) *Rights Across Borders — immigration and the decline of citizenship*. Baltimore e Londres: John Hopkins University Press.
- SOS Racismo (2002) *A Imigração em Portugal: os movimentos humanos e culturais em Portugal*. Lisboa: SOS Racismo.
- Soysal, Yasmin N. (1994) *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago.