

## **A BUSCA DE UMA CIDADANIA SUL-AMERICANA NO CONTEXTO DA UNASUL**

### *THE SEARCH OF A SOUTH AMERICAN CITIZENSHIP IN THE CONTEXT OF UNASUR*

**Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori<sup>1</sup>**

**Sergio Urquhart Cademartori<sup>2</sup>**

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Cidadania: história e conceito; 1.1 A percepção de cidadania do Iluminismo; 1.2 A Cidadania e a ideia de nação; 2. A cidadania das Constituições democráticas; 3. A Cidadania sul-americana; Considerações Finais; Referências das Fontes Citadas.

**RESUMO:** Este artigo aborda as possibilidades de uma cidadania sul-americana com base nas modificações histórico-conceituais do instituto e considerando o cenário propiciado pela criação da União das Nações Sul-americanas (UNASUL). Parte-se da compreensão do Iluminismo, passando pela sua identificação com a nacionalidade, até os dias de hoje, quando este instituto passa a ser identificado com os direitos fundamentais, bem como críticas elaboradas a partir da teoria do direito e da sociologia e filosofia política. Desta forma, analisa as contribuições de autores tais como Pérez Luño, Ferrajoli, Habermas dentre outros, ao tema na contemporaneidade, de modo a perceber se este conceito é habil para designar o vínculo jurídico que une as diferentes formas de organizações políticas sul-americanas a seus membros, considerando as diferentes exigências traduzidas nos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** cidadania; UNASUL; cidadania sul-americana.

**ABSTRACT:** This article discusses the possibilities of a South American citizenship based on historical-conceptual modifications of the institute and considering the scene fueled by the creation of the Union of South American Nations (UNASUL). Party is the understanding of the Enlightenment, through its

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutora pela UFSC. Graduada em Direito e História pela UFSM. Professora da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Sociedade da Unilasalle (Canoas – RS). EMAIL: [daniela.cademartori@unilasalle.edu.br](mailto:daniela.cademartori@unilasalle.edu.br)

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Direito pela UFSC. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e Sociedade da Unilasalle (Canoas-RS). EMAIL: [scademartori@uol.com.br](mailto:scademartori@uol.com.br)

identification with the nationality until the present day, when the institute shall be identified with the fundamental rights and criticism drawn from the theory of law and sociology and political philosophy. Thus, analyzes the contributions of authors such as Pérez Luno, Ferrajoli, Habermas among others, the theme in contemporary times, in order to understand this concept is skilful to designate the legal bond that unites the different South American forms of political organizations to its members, considering the different requirements translated on fundamental rights.

**Keywords:** citizenship; UNASUL; south american citizenship

## INTRODUÇÃO

Na análise das possibilidades de construção da cidadania sul-americana opta-se por partir do sentimento de integração entre as pessoas que habitam e que habitaram este continente. Com efeito, a UNASUL – União das Nações Sul-americanas - formalizada juridicamente em maio de 2008 em Brasília, surge como uma resposta da América do Sul ao processo de globalização, integrando os doze países membros da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Panamá e México fazem parte como observadores, podendo futuramente integrar a comunidade.

Este novo contexto implica inexoravelmente conduzir as reflexões dos estudiosos à questão da cidadania num contexto nacional e ao mesmo tempo que considere o espaço dos blocos econômicos, transnacional. Por um lado, a análise da perspectiva histórica da noção de cidadania leva à constatação de que ela tem, através dos tempos, mantido sua força, designando o vínculo jurídico que une as diferentes formas de organização política a seus membros, cabendo a partir da Modernidade à teoria dos direitos fundamentais organizar seus diferentes significados. Com esta mudança, a expressão passou a designar o vínculo jurídico de pertencimento a um Estado de Direito - aludindo especificamente aos direitos políticos ou de participação imediata de seus titulares na vida estatal. Pretende-se aqui analisar os limites e possibilidades de sua permanência como "marco de referência" para a participação democrática nos processos jurídico-políticos de um Estado de direito que pretende ultrapassar as fronteiras do estrito nacionalismo dos países da América do Sul.

Por outro lado, três categorias jurídico-políticas - Estado de direito, direitos fundamentais e cidadania - condicionam-se e implicam-se mutuamente, tendo emergido no mesmo ambiente histórico. Assim, o Estado de direito é a forma política na qual os poderes atuam divididos e submetidos ao império da legalidade que garante os direitos fundamentais e a cidadania. Os direitos fundamentais são o fundamento de legitimidade deste Estado de direito e o próprio conteúdo da cidadania. E, finalmente, a cidadania é o espaço de

participação política no Estado de Direito, através do exercício dos direitos fundamentais.

O processo histórico de ampliação da cidadania deixa evidente o seu caráter de construção e de luta por direitos, o que resulta em sua atual configuração. Na atualidade, se por um lado ela é um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, por outro constitui-se como um sentimento comunitário de participação e, portanto, significa a exclusão dos integrantes que não comungam com esses sentimentos. Se todo cidadão necessariamente é membro de uma comunidade específica - seja qual for a sua organização - tal pertencimento é fonte de obrigações, ao mesmo tempo em que é também *locus* de reivindicação de direitos. No cerne do conceito de cidadania subjaz seu caráter público e impessoal, de espaço e meio no qual conflitam aspirações e desejos dos grupos sociais, transformados em ações coletivas, que integram a comunidade, tendo como objeto a construção de projetos futuros.

A análise histórico-conceitual da relação entre cidadania e nacionalidade, bem como dos aportes teóricos de Habermas ao tema se convertem em um pretexto para o esclarecimento de alguns pontos de vista normativos, a partir dos quais se pode compreender melhor a complexa relação estabelecida entre a cidadania e a identidade nacional. Com isto, acaba-se por perceber que o debate em torno do tema sofreu uma nova guinada com acontecimentos tais como a “Queda do Muro de Berlim” (1989) e os fatos subseqüentes ocorridos no Leste Europeu. Se a democratização do Estado teve como base a homogeneidade cultural e étnica propiciada pelo Estado-nacional, a atual perda dos significados pré-políticos que revestem esse Estado poderia apontar para um enfraquecimento desse fenômeno?

## **1. CIDADANIA: HISTÓRIA E CONCEITO**

A classificação elaborada por Antonio- Enrique Pérez Luño das inúmeras definições de cidadania, menciona a existência, no interior das teorias analítico-linguísticas, das definições lexicais.<sup>3</sup> Nesse sentido, percebe-se os seguintes pares: descritivo e prescritivo, teórico e pragmático, natural e político, global e local, universal e particular e os pares unilateral e multilateral.<sup>4</sup>

Definições descritivas de cidadania são aquelas adotadas pelos constitucionalistas e administrativistas, pelas quais ela pode ser traduzida num conjunto de normas que regulam o *status* jurídico dos cidadãos. Sendo assim, a categoria emana do direito positivo estatal e para sua definição contribuem a análise empírica e a exegese deste setor normativo do ordenamento jurídico.

---

<sup>3</sup> As definições lexicais descrevem o significado dos termos comprovados pela práxis linguística das pessoas e dos grupos.

<sup>4</sup> PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho**, Alicante, n. 25, 2002, p. 162

Por outro lado, definições prescritivas são aquelas em que a noção reveste-se de um significado deontológico: um modelo ideal de *status* que deveria ser reconhecido aos membros da sociedade política.<sup>5</sup>

A utilização teórica da noção de cidadania é concretizada nos aportes doutrinários multidisciplinares da filosofia, do direito, da sociologia, etc., enquanto a intencionalidade pragmática é percebida naqueles que invocam a mesma como bandeira de luta na consecução de determinadas liberdades. A última situação pôde ser percebida no movimento em favor dos direitos civis na segunda metade do século passado ou mesmo na luta contra o *apartheid*. Importa salientar que a versão teórica da cidadania não exclui sua possível dimensão pragmática.<sup>6</sup>

A contraposição entre as definições naturais e políticas de cidadania deriva da diferenciação produzida nos primeiros tipos de definição. Elas surgem a partir das teorias contemporâneas de orientação comunitarista que concebem a cidadania como um fator inato e necessário que determina a inserção do indivíduo em um grupo étnico e/ou cultural.<sup>7</sup> Consequentemente, tais definições opõem-se às concepções liberais – tais como a de John Rawls – que a percebem como um conceito estritamente político, isto é, um vínculo decorrente da relação contratual (pacto social) e da adesão livre das pessoas à sociedade.

Para Pérez Luño, a acepção natural de cidadania tem como pressuposto a ideologia e se inscreve na tradição nacionalista herderiana, enquanto o ideal político de cidadania sustentado pelo pensamento liberal tem como antecedente o humanismo cosmopolita kantiano.<sup>8</sup>

Por seu turno, a percepção global de cidadania é sustentada por aqueles que a concebem como o conjunto dos direitos fundamentais, uma noção que compreende não só os direitos civis e políticos como também os econômicos, sociais e culturais.<sup>9</sup> Visto que para um amplo setor da doutrina juspublicista a

---

<sup>5</sup> Um exemplo é a proposta de Will Kymlicka de “cidadania diferenciada” (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 178)

<sup>6</sup> PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 181

<sup>7</sup> Michael Walzer, num trabalho intitulado *El concepto de 'ciudadanía' en una sociedad que cambia*, apresenta os pressupostos básicos da concepção natural de cidadania. De acordo com ele, o liberalismo forjou uma noção formal e exterior ao sujeito de cidadania. Para o comunitarismo a cidadania é um vínculo originário e necessário de relação da comunidade com os seus membros, transformando-a no “corazón mismo de nuestra vida”. (Walzer, 2001, 162 apud PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 178)

<sup>8</sup> A partir da Ilustração, a cultura e a política europeias passam a ter de optar entre duas alternativas contrapostas: a humanista liberal, de estirpe kantiana, que parte da dignidade, da autonomia e da não instrumentalização dos homens livres e a tradição nacionalista, de signo herderiano, que concebe a nação ou o povo como entidade coletiva natural, dotada de espírito próprio, “cifrado en esencias irracionales que trascienden los derechos de sus componentes”. (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 179)

<sup>9</sup> Pérez Luño considera que esta é a versão de cidadania de Thomas Marshall. (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 179-180)

cidadania possui uma significação limitada - circunscrita a seu sentido técnico-jurídico implicado na determinação da qualidade de cidadão ou do vínculo de pertencimento a uma determinada organização política e os consequentes direitos de participação democrática - é possível opor à definição global uma definição local da mesma.<sup>10</sup>

É possível também apontar, em determinadas teorias, a proposta de uma cidadania tão ampla a ponto de fazê-la coincidir com um *status* universal.<sup>11</sup> Este último significado apresenta uma grande afinidade com a noção política, sendo incompatível com a sua acepção natural.<sup>12</sup>

Por outro lado, são frequentes as concepções particulares da cidadania, a começar pela tradição doutrinária do direito público que a faz coincidir com ideia de pertencimento a um Estado.<sup>13</sup>

Se por muito tempo o uso linguístico do termo cidadania fazia referência a um vínculo único e exclusivo entre o indivíduo e o Estado, nas circunstâncias atuais é possível admitir uma pluralidade de cidadanias. Em outros termos, substituir a cidadania unilateral por uma cidadania multilateral.<sup>14</sup>

Cabe lembrar que esta classificação não é estanque, sendo possíveis usos linguísticos descritivos da cidadania, ao mesmo tempo que teóricos, políticos, globais, universais e multilaterais.

A fim de que a cidadania não sofra uma diminuição em sua função jurídico-política e na sua capacidade de potencializar a participação democrática nos atuais Estados de direito, a análise lexical precisa ser completada pelas análises explicativas.<sup>15</sup> Uma das manifestações destas definições - ao lado da

---

<sup>10</sup> A tese foi difundida pela Escola alemã de direito público, especialmente por Georg Jellinek. (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 180)

<sup>11</sup> "En estas versiones, de inequívoca impronta cosmopolita ligadas al proyecto humanista de la modernidad, se proyecta un modelo de ciudadanía que haga posible una *universales civitatis* en la que se consagre plenamente el auspiciado *status mundiales hominis*." Pérez Luño posiciona-se como defensor desta definição de cidadania no plano jurídico constitucional, mencionando ser esta também a posição de autores como Peter Häberle, Fernández García e Llano Alonso. No plano filosófico-político é defendida por autoras como Martha Nussbaum. (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 180)

<sup>12</sup> PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 181

<sup>13</sup> Em algumas análises de direito municipal defende-se a limitação espacial da cidadania de modo que coincida - em conformidade com a etimologia da palavra - com a cidade. Cf. COSTA, Pietro. **Cittadinanza**. Roma: Laterza, 2009. 157p.

<sup>14</sup> O uso linguístico da expressão cidadania multilateral é incentivado pelo reconhecimento da ampliação política e jurídica do Estado através da supraestatalidade e da infraestatalidade que envolvem respectivamente, a vinculação do Estado a organizações internacionais e a transferência de competências jurídico-políticas por entes menores que o Estado. (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 181)

<sup>15</sup> "Las *definiciones explicativas*, en el seno de la teoría analítica, se utilizan cuando se trata de establecer el significado de conceptos que se hallan en los puntos clave de una cultura, sobre los

sistemática<sup>16</sup> - é a histórica. Ela indaga sobre a evolução diacrônica dos termos nos momentos mais decisivos para a conformação de seu significado atual, o que será feito a seguir.

### 1.1 A percepção de cidadania do Iluminismo

O Iluminismo<sup>17</sup> conforma historicamente o atual sentido de cidadania. Sendo ele um movimento que estrutura o mundo político moderno, inventa e toma como ponto de partida e fundamento da política, a noção de indivíduo<sup>18</sup> postulando-o como titular de direitos, não mais derivados do grupo social de origem, e sim, próprios.

É assim que irá ocorrer uma sincronia entre a aparição do conceito moderno de cidadania e o conceito dos direitos humanos e do Estado de direito, cujo reconhecimento também deve ser situado no âmbito da Modernidade.<sup>19</sup>

Todavia, a tendência que considera conjuntamente cidadania e direitos humanos é recente: a análise histórica dos termos mostra que enquanto a cidadania tem origem na Antiguidade a cultura dos direitos tem origem na Modernidade.<sup>20</sup>

---

que se condensan los planteamientos y orientaciones fundamentales constitutivos de la misma.” (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 182)

<sup>16</sup> “[...] que potencia el estudio lingüístico de los términos a partir de su análisis sintáctico, semántico y pragmático, así como su depuración de significaciones inútiles o confusas y la distinción de otras nociones análogas o afines [...]” (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 182)

<sup>17</sup> O movimento iluminista tem como elemento preponderante o racionalismo e compreende manifestações na esfera da cultura europeia a partir do século XVIII, com grande influência nas concepções estatais e jurídicas até o século XIX. Congrega tanto características negativas - no sentido de uma tendência de libertação do indivíduo do jugo da autoridade - como características positivas, que valorizam atividades racionais e individuais independentes. De acordo com José Soder, em seus extremos ele representa a rejeição da religião tradicional e dogmática, “colocando em seu pedestal uma religião puramente moral”. (SODER, José. **Direitos do homem**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960, p. 58)

<sup>18</sup> Na gênese do Estado liberal, encontramos os homens integrados e absorvidos por entes coletivos que negavam a sua liberdade e individualidade, tais como estamentos, grêmios, glebas, corporações etc. A noção moderna de cidadania, característica do Estado liberal, só emergiu na medida em que ocorre a emancipação política dos indivíduos propiciada por um pacto social garantidor da liberdade política em termos de cidadania, desobrigando os homens de vínculos políticos necessários, desiguais, fechados e naturais. (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 195-196) Sobre a noção de indivíduo da Modernidade, ver DUMONT, Louis. **O Individualismo**. Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.)

<sup>19</sup> Ver PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregório. Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales. In: \_\_\_\_\_; FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusébio (orgs.). **História de los derechos fundamentales**. 1. ed., 1. reimp. rev. y cor. Madrid: Dykinson, 2003. p. 13-263

<sup>20</sup> “Frente a la ciudadanía como identificación de unas personas que exige la exclusión de otras, los derechos sólo se vienen proclamando como universales (digo ‘proclamando’, no necesariamente respetando) desde las revoluciones liberales.” (RUIZ MIGUEL, Alfonso. Ciudadanía y derechos. In:

De artigos políticos da *Enciclopedia*, devidos a Denis Diderot e Jean Le Rond d'Alembert, é possível extrair uma definição explicativa da cidadania em chave histórica e sistemática. Pérez Luño deriva da ideia de cidadania dos enciclopedistas, três grandes princípios: **1.** Ela é uma condição de uma pessoa que vive em uma sociedade livre. Para que a cidadania seja efetivada é necessária a existência prévia de uma ordem política democrática, capaz de garantir o exercício destas liberdades. **2.** Ela é uma condição voluntária, não pode ser imposta às pessoas. O pacto social funda a cidadania como um acordo livre de pessoas para integrar um determinado modelo de organização política.<sup>21</sup> **3.** E finalmente, ela se desdobra em um conjunto de direitos e deveres das pessoas que pertencem a um determinado Estado. Aqueles que não são cidadãos (mulheres, crianças e servos) participam da condição através dos vínculos que os unem com aqueles que ostentam tal condição.<sup>22</sup>

As lutas que culminaram na Declaração dos Direitos do Homem nos Estados Unidos e na França, no início da Idade Moderna, operaram, no dizer de Bobbio, uma "verdadeira revolução copernicana", rompendo o princípio de legitimidade então vigente e instaurando a concepção moderna de cidadania. Se anteriormente, o princípio de legitimidade baseava-se nos deveres dos súditos, a partir destes acontecimentos, passava a basear-se nos direitos do cidadão.<sup>23</sup>

Há que lembrar que a Revolução Francesa – marco emblemático da Ilustração – foi uma revolução de cidadãos: a cidadania era o centro de imputação de um conjunto de direitos e liberdades que correspondem aos membros de um Estado de direito. É possível afirmar que neste período ela teve o seu significado recuperado, ao mesmo tempo, que "corroído". O problema político-ideológico surgido por ocasião da instalação da Assembleia Nacional (1789), foi suscitado pela confluência de duas correntes de pensamento. A primeira defendia a universalidade da Declaração dos Direitos, daí a preferência pelo termo "homem" ao invés do termo "cidadão". A segunda corrente de pensamento, influenciada de uma ou outra forma por Rousseau, parte do pressuposto de que diferentemente do "estado de natureza", no "estado civil", os direitos – expressão da vontade geral – são fixados em lei. Consequência desse conflito de posições, refletido na controvérsia oitocentista do positivismo jurídico, será a fórmula de compromisso

---

ÁLVAREZ GÁLVEZ, Iñigo et al. **Teoría de la justicia y derechos fundamentales.** Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba. Madrid: Dykinson, 2008. v. III, p. 1121)

<sup>21</sup> "Por eso se postula en la Enciclopedia la existencia de un derecho natural a la emigración, porque a nadie se le puede obligar a ser ciudadano de un Estado por la fuerza. Toda persona tiene derecho al cambio de ciudadanía [...] De ahí que existan dos modalidades de ciudadanía: la originaria, que surge con el nacimiento, y la adquirida, que procede de manifestaciones expresas de voluntad." (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 184)

<sup>22</sup> PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 184

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 3

adotada pela Declaração de 1789: "direitos do homem e do cidadão". Desse modo a cidadania que surge na Idade Moderna comportou desde o início, as dimensões nacional e universal. "Todo homem é doravante, protegido em seus direitos naturais, independentemente de sua nacionalidade, mas somente os nacionais são titulares de direitos políticos."<sup>24</sup>

A corrente de pensamento que advogava a ideia de uma cidadania universal é evidente na inovadora Constituição jacobina (1793) que em seu artigo 4º. define o *status* dos cidadãos, garante a todo estrangeiro adulto, residente há um ano na França o direito de permanecer no país e a cidadania ativa. Assim, mesmo que somente no plano teórico, os estrangeiros passam a ter os mesmos direitos e deveres que a população nativa.<sup>25</sup>

Esta mesma Constituição apresentou pela primeira vez a noção de direitos sociais estabelecidos no artigo 21, *in verbis*:

Os socorros públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos desafortunados, seja conseguindo-lhes trabalho, seja garantindo os direitos aos meios de existência para aqueles que não tem condições de trabalhar.<sup>26</sup>

Com o Golpe do 9 Termidor do ano II (1794), ocorre uma mudança no equilíbrio das forças da Revolução Francesa, o que assinala o declínio dos jacobinos. A Constituição de 1795 acabou por restringir a extensão do conceito de cidadania, considerado o período anterior: "É cidadão quem, não sendo estrangeiro e tendo sido registrado como cidadão, paga os impostos para a manutenção do Estado." Na sequência dos acontecimentos, a Constituição de 1799<sup>27</sup> acabou por acrescentar novos aspectos ao instituto da cidadania. Seu conteúdo político foi esvaziado: a aquisição passa a se dar pelo local do nascimento, tendo sido estabelecido pela primeira vez o critério *jus soli*, ou pela residência no território pelo período de dez anos. Essa transformação de conteúdo da cidadania acabou por implicar a consolidação do conceito de nacionalidade.

---

<sup>24</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A Nova Cidadania. **Lua Nova**. CEDEC, São Paulo, n. 28/29, p. 85-106, 1993, p. 89

<sup>25</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II, p. 298

<sup>26</sup> apud SINGER, Paul. A cidadania é para todos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.) **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 217

<sup>27</sup> As Constituições seguintes (1804, 1814, 1830, 1848, 1852, 1870, 1875, 1946, 1958 e a revisão de 1962) não iriam mais disciplinar a matéria. A concepção de cidadania adotada pelo Código napoleônico (1804) afastou-se da concepção do período do auge da Revolução Francesa. Este Código fortalece a noção estabelecida pela Constituição de 1799, na medida em que os pressupostos da liberdade e da igualdade são neutralizados politicamente.

Por outro lado, como no mundo moderno, a liberdade consiste, além de participar da gestão da coisa pública, em não ser molestado abusivamente pelo Estado na vida privada, tal compreensão levará a uma verdadeira ruptura entre a cidadania civil e a política. A cidadania civil será compreendida como soberania individual e a segunda como delegação da soberania política. Para Benjamin Constant essa delegação era na realidade uma "abdicação".<sup>28</sup>

Desse modo, na cidadania moderna a eleição apenas dará o consentimento do eleitor ao eleito para que esse último exerça uma função pública determinada. O eleito não precisa agir por conta e no interesse dos eleitores: o mandato não é vinculado.<sup>29</sup>

A solução foi estabelecer a completa separação entre o mandato civil e o político e ocorreu no curso da Revolução Francesa. Os eleitos eram representantes da nação e não das pessoas que os elegeram. No artigo 3º. da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão ficou estatuído que "o princípio de toda soberania reside essencialmente na nação; nenhuma entidade, nenhum indivíduo pode exercer algum poder que não emane, expressamente da nação". Se por um lado, a "nação", titular da soberania, só pode exercê-la através da manifestação da vontade do povo, por outro, este último não é composto só por pessoas juridicamente capazes. Pelas convicções do século XVIII e XIX, nem todos os homens com plena capacidade jurídica estavam aptos a serem eleitos. A Constituição francesa de 1791, seguida por outras no século seguinte, estabeleceu um sistema de eleição indireta para o legislativo.<sup>30</sup>

O sufrágio universal, com a extensão do direito de voto às mulheres e aos analfabetos, não modificou o esquema de modo substancial. Isso porque, politicamente, os cidadãos do Estado liberal não podem intervir diretamente no funcionamento das instituições públicas, condenados que estão à passividade. O exercício da soberania encontra-se monopolizado pelos representantes eleitos.

---

<sup>28</sup> CONSTANT, Benjamin. De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos In: \_\_\_\_\_. **Escritos políticos**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 259

<sup>29</sup> "As eleições antigas nunca foram mecanismos de representação, pois os eleitos agiam sempre em nome próprio. Ao se construir, no entanto, o sistema representativo moderno, pôs-se desde logo uma dificuldade política de monta: em nome de quem deve o representante falar e agir? Se é em nome dos que o elegeram, a sua posição em nada difere, substancialmente, da do mandatário privado; ele deve, portanto, seguir rigorosamente as instruções do mandante e pode ter seus poderes por este revogados a todo tempo." (COMPARATO, Fábio Konder. A Nova Cidadania. **Lua Nova...** p. 90)

<sup>30</sup> "Pois bem, a esses direitos singularmente limitados de manifestação da liberdade política os primeiros constituintes franceses atribuíram a qualificação paradoxal de 'cidadania nova'; no que foram fielmente imitados pelo constituinte brasileiro de 1824. Segundo dispôs a nossa Carta imperial, 'as nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Províncias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em assembléas Parochiaes dos eleitores de Província, a estes os Representantes da Nação, e Província' (art. 90)." (COMPARATO, Fábio Konder. A Nova Cidadania. **Lua Nova...** p. 91)

Conforme salientou Benjamin Constant, o cidadão da era moderna teve que pagar este preço para resgatar a sua liberdade privada.<sup>31</sup>

Em síntese, no século XIX, a cidadania, com o seu conteúdo político neutralizado – não era mais pressuposta uma “interpretação substancial” do cidadão como membro desta comunidade – passa a associar-se de modo definitivo à nacionalidade.

## 1.2 A Cidadania e a ideia de nação

Para Jürgen Habermas democracia e Estado nacional nasceram como “irmãos gêmeos” por ocasião da Revolução Francesa, em outras palavras, a partir daí passaram a estar “à sombra do nacionalismo”. Especificamente, será o modelo francês de Estado territorial, administrado por um poder central, o que acabará por estruturar a longo prazo, o sistema de Estados europeus. Se no início ele toma a forma de reinos, a “democratização provocada” por este modelo foi produzida na medida em que ele se configura como Estado nacional.<sup>32</sup>

É assim que, o nacionalismo ou a consciência nacional constitui uma manifestação especificamente moderna da integração cultural. A consciência política de pertencimento a uma nação determinada corresponde a uma dinâmica que só atingiu a população quando ela foi individualizada e mobilizada pelos processos de modernização econômica e social que a libertaram dos “laços sociais corporativos”. A mobilização também se dá através da mediação literária e pela mídia, conferindo ao nacionalismo características artificiais e muitas vezes “tornando-o presa fácil do abuso e da manipulação através das elites políticas.”<sup>33</sup>

Por outro lado, a união entre cidadania e nacionalidade não se deu de modo pacífico: Estado liberal e Estado-nacional possuem conceitos distintos e contrapostos de nação. O nacionalismo leva a uma exaltação de características específicas identitárias nacionais, postuladas como uma ideologia ou cosmovisão política, o que é incompatível com o liberalismo.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> CONSTANT, Benjamin. De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos In: \_\_\_\_\_. **Escritos políticos...** p. 259

<sup>32</sup>Esse Estado “[...] configurou a infra-estrutura para uma administração disciplinada pelo direito, além de oferecer a garantia para um espaço de ação coletiva, livre do Estado. [...] criou a base para a homogeneidade cultural e étnica que permitiu, desde o final do século XVIII, a democratização do aparelho do Estado – mesmo que à custa da opressão e da exclusão das minorias nacionais. (HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 281)

<sup>33</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 281-2

<sup>34</sup> PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 195

Habermas lembra que o primeiro significado do conceito de nação está relacionado às *gens* ou comunidades não integradas politicamente.<sup>35</sup> O segundo significado surge no início da Modernidade e estabelece a nação como titular de soberania. Em meados do século XVIII esses significados se entrelaçam para, a partir da Revolução Francesa, o termo passar a designar a fonte da soberania do Estado (*Siéyès*) e com isso o complexo étnico cede lugar à comunidade democrática intencional.

Somente no final do século XIX a nação passaria a ser percebida em um contexto voltado para o nacionalismo. "A identidade da nação de cidadãos não reside em características étnico-culturais comuns, porém na prática de pessoas que exercitam ativamente seus direitos democráticos de participação e comunicação."<sup>36</sup>

Um nacionalismo adquirido surge a partir de um nacionalismo herdado, assim como uma relação complementar originária se estabelece entre nacionalismo e republicanismo. O nacionalismo "conseguiu promover a identificação do indivíduo com um papel que exige uma grande dose de engajamento pessoal, podendo chegar, inclusive, ao sacrifício de si mesmo: o serviço militar obrigatório para todos constitui apenas a outra face dos direitos dos cidadãos!"<sup>37</sup>

Só que, em nível conceitual, a cidadania independe da identidade nacional, eis que a liberdade nacional de autoafirmação coletiva contra nações estrangeiras não é a mesma liberdade genuinamente política dos cidadãos de um país.<sup>38</sup> O processo democrático de formação da opinião transformar-se-ia na própria constituição do Estado de Direito, não gerando apenas uma unidade resultante de uma homogeneidade preliminar da descendência ou da forma de vida.

Cada homem e cada mulher deve ser alvo de um tríplice reconhecimento, ou seja, devem encontrar igual proteção e

---

<sup>35</sup>A história do surgimento do Estado nacional reflete-se na história do conceito de 'nação'. Entre os romanos, '*natio*' é a deusa da origem e do nascimento. Ao contrário da '*civitas*', a '*natio*', do mesmo modo que '*gens*' e '*populus*', refere-se a populações [...] que ainda não se organizaram em associações políticas. Segundo este uso clássico, as nações são comunidades que [...] ainda não se encontram integradas politicamente através de uma organização estatal. A 'nação' mantém este significado durante a Idade Média. No século XV, ela se introduz nos idiomas populares. O próprio Kant afirma: '*A massa que se reconhece unida através da descendência comum, formando uma totalidade civil, deve ser chamada 'nação' (gens).*' (HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 282)

<sup>36</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia ...** p. 282-283

<sup>37</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia ...** p. 283

<sup>38</sup>Segundo Habermas, o desenvolvimento do conceito de cidadania deve ser tributado ao conceito de auto-determinação de Jean-Jacques Rousseau. A soberania do povo deveria ser compreendida como auto-legislação e inversão da soberania do príncipe, fazendo com que a autoridade política perdesse o seu caráter de poder natural. (HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia ...** p. 284)

igual respeito em sua integridade: enquanto indivíduos insubstituíveis, enquanto membros de um grupo étnico ou cultural e enquanto cidadãos, ou membros de uma comunidade política.<sup>39</sup>

Só recentemente, na linguagem dos juristas a cidadania deixou de significar apenas o sentido de nacionalidade e foi ampliada no sentido de um *status* de cidadão envolvendo direitos. Como a auto-compreensão do Estado Democrático de Direito envolve o princípio da voluntariedade, as características convencionais do *jus soli* e do *jus sanguinis* são insuficientes para fundamentar uma submissão irrevogável ao poder soberano do Estado. "Elas constituem apenas critérios administrativos que permitem supor um assentimento implícito, o qual corresponde ao direito de emigrar ou de renunciar à cidadania."<sup>40</sup>

## 2. A CIDADANIA DAS CONSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Posturas teóricas que propugnam a abolição do conceito de cidadania devem ser analisadas no contexto da crítica ao vínculo entre cidadania e nacionalidade e do surgimento de uma cidadania transnacional, contexto em que emerge a fragmentação desse conceito. Dentre elas, merece destaque a argumentação desenvolvida por Luigi Ferrajoli, que prega a superação desta noção, por considerá-la inadequada do ponto de vista da teoria jurídica além de responsável por práticas políticas indesejáveis, pois ao se substituir esta noção por outra, a nova tomaria para si a tarefa das novas exigências de titularidade e conteúdo.<sup>41</sup>

O ponto de partida de Ferrajoli é a teoria de Thomas Marshall. Antes dele, as teorizações baseavam-se na Declaração de Direitos de 1789, que afirmava basicamente dois tipos de direitos fundamentais: os **direitos da personalidade**, que correspondem a todos os indivíduos enquanto pessoas e os **direitos de cidadania**, que correspondem exclusivamente aos cidadãos.<sup>42</sup> Quando Marshall engloba direitos civis, políticos e sociais na noção de cidadania, oblitera o significado estrito da mesma enquanto um *status* subjetivo de titularidade dos direitos políticos, chegando a fazê-los coincidir com os direitos da personalidade.

---

<sup>39</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 284-285

<sup>40</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia ...** p. 285

<sup>41</sup>Sobre a posição de Luigi Ferrajoli ver também CADEMARTORI, Daniela M. L. de; CADEMARTORI, Sergio U. Mutações da cidadania: da comunidade ao Estado liberal. **Revista Seqüência**, Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis, v. XXVII, n. 55, p. 65-94, dez. 2007.

<sup>42</sup> FERRAJOLI, L. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. Traducción de P. Andrés Ibañez et al. Madrid: Trotta, 1999, p. 97ss e \_\_\_\_\_. **Los Fundamentos de los derechos fundamentales**. Traducción de P. Andrés Ibañez et alii. Madrid: Trotta, 2001, p. 40ss.

A questão que Ferrajoli visa afrontar é posta por Jürgen Habermas nos seguintes termos: em uma época em que gigantescos fluxos migratórios singram o mundo, originados principalmente de regiões pobres para regiões ricas, o problema dos asilados assume uma nova importância. Acirra-se o conflito entre os princípios universalistas do Estado Democrático de Direito e as pretensões particularistas de formas de vida tradicionais.<sup>43</sup>

O problema é que a cidadania é hoje utilizada como instrumento para negar direitos e liberdades aos imigrantes e asilados. Assim é que Ferrajoli propugna “la superación de la ciudadanía, la definitiva desnacionalización de los derechos fundamentales y la correlativa desestatalización de las nacionalidades”. (2001, p. 43-44 )

Habermas, por seu turno, parte da constatação de que não há um nexo de linearidade entre Estado Democrático de Direito e modernização capitalista. No caso da Comunidade Européia essa tensão se manifesta em nível do Estado nacional, numa diferença de integração sistêmica da economia e da administração, alimentando dúvidas quanto as expectativas normativas futuras do papel do cidadão democrático.<sup>44</sup> A questão então passa a ser a de inquirir sobre a possibilidade de configuração de uma cidadania europeia em geral, no sentido de formação de uma consciência que “sente obrigações para com o bem comum europeu”, mais do que as possibilidades da ação política coletiva.<sup>45</sup>

No caso de uma cidadania europeia, “os cidadãos ficam cada vez mais divididos entre uma participação ativa e uma afecção passiva”. Em um nível supra, ou se se quer transnacional, são tomadas uma série de medidas em áreas vitais, que atingem um número cada vez maior de pessoas; todavia, como o papel do cidadão só está institucionalizado de modo efetivo em nível de Estado nacional, não é possível às pessoas exercer influencia sobre essas medidas. Habermas então se pergunta se esta disparidade é apenas um desequilíbrio passageiro.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> FERRAJOLI, L. **Derechos y garantías ...** p. 279-280

<sup>44</sup> “A jurisdição da Corte Européia toma como princípio orientador ‘cinco liberdades do mercado comum’, e interpreta como direitos fundamentais a livre troca de bens, a liberdade de domicílio dos trabalhadores, o direito de domicílio dos empresários, a liberdade da troca de serviços e a liberdade de movimentação do capital. [...] O novo nível de interdependências econômicas deixa prever uma necessidade crescente de coordenação para outros campos da política, tais como a política do meio ambiente, a política de impostos, a política social, a política de formação, etc. [...] Até agora, essas tarefas foram cumpridas por organizações européias que se configuraram numa rede administrativa cerrada e complexa. Formalmente, as novas elites funcionais permanecem ligadas aos governos e instituições de seus países de origem; de fato, porém elas já se emanciparam dos contextos nacionais. Pois funcionários que trabalham profissionalmente formam uma burocracia distanciada dos processos democráticos.” (HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 291-293)

<sup>45</sup>HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 292

<sup>46</sup> “Ou será que, nessas burocracias que trabalham conforme critérios de racionalidade econômica, se desenha apenas, de forma mais nítida, um desenvolvimento que há muito tempo não cessa de

De outro lado, observa-se que um número cada vez maior de pessoas adquire “direitos de acesso e de participação num número cada vez maior de subsistemas”, ampliando os seus espaços de opção, tais como mercados, tribunais, cargos públicos, escolas, hospitais, teatros, meios de comunicação pública, parlamentos, etc., isto é, alcança a situação que os sociólogos chamam de inclusão. Só que esta imagem é o resultado de uma descrição neutra com respeito aos acréscimos e perdas de autonomia. É possível que, de modo paternalista, direitos negativos de liberdade e mesmo direitos de participação social sejam concedidos. Em princípio, Estado de Direito e Estado de Bem-Estar Social são possíveis, sem democracia.<sup>47</sup>

De acordo com o ponto de vista, ou funcional ou normativo, direitos liberais e direitos sociais podem ser analisados de modo diverso. Do ponto de vista funcional, direitos liberais, cristalizados historicamente em torno da posição social do proprietário privado, significam a institucionalização de um sistema econômico regulado pelo mercado; já do ponto de vista normativo asseguram a liberdade individual. Direitos sociais, do ponto de vista funcional significam a instalação de burocracias do Estado de Bem-Estar, e do ponto de vista normativo garantem pretensões de uma justa participação na riqueza social.<sup>48</sup>

O desenvolvimento de um sentido sistêmico próprio ao Estado e à economia institucionalizados, desenvolvidos a partir dos mesmos direitos, concretiza “a síndrome” da privatização da cidadania, e o exercício desse papel passa a se dar enquanto defesa dos interesses de clientes. Como os sistemas da economia e da própria administração estatal apresentam uma tendência a se fecharem em seus respectivos ambientes – “obedecendo apenas aos imperativos do dinheiro e do poder” – o modelo de uma comunidade que se autodetermina através da prática comum dos cidadãos fica esmorecido. É assim que pensar a integração política a partir de uma comunidade de sujeitos livres e iguais que se autodeterminam – ideia republicana -, enquanto nação etnicamente homogênea, não se adaptaria às condições da Modernidade.<sup>49</sup>

O “modelo de política deliberativa” proposto por Habermas, parte da constatação de que sendo o direito *medium*, acaba por possibilitar uma autonomia cidadã bem mais abstrata. Os direitos fundamentais fazem com que a soberania da

---

se expandir incontavelmente no interior dos Estados nacionais, ou seja, o fato de que os imperativos econômicos se tornam independentes e a política se estatiza, desmentindo a pretensão republicana e solapando o *status* de cidadão?” (HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 292)

<sup>47</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 293-294

<sup>48</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 294

<sup>49</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 294

cidadania popular retraia-se para o interior de procedimentos institucionalizados juridicamente, processos informais de formação da opinião e de uma vontade mais ou menos discursiva.

Eu parto da idéia segundo a qual existe um entrelaçamento entre diferentes formas de comunicação, as quais tem que ser organizadas de modo que possamos supor que elas são capazes de ligar a administração pública a premissas racionais e de disciplinar o sistema econômico sob pontos de vista sociais e ecológicos sem arranhar sua lógica própria.<sup>50</sup>

Na atualidade, a cidadania deve ser vista como ultrapassando a mera agregação de interesses individuais pré-políticos ou de um gozo passivo de direitos concedidos paternalisticamente. Tal situação é possibilitada pelo “jogo” estabelecido pela formação institucionalizada da opinião e da vontade e pelas comunicações públicas informais.<sup>51</sup>

Neste ponto, a análise do autor acrescenta novos fatores - além da luta de classes - estimuladores da juridicização de novas relações de inclusão ou mesmo do surgimento e ativação dos direitos dos cidadãos, tais como as guerras e as migrações. No caso da Europa, a imigração oriunda do Leste europeu e das regiões pobres do Terceiro Mundo é um fator que bem trabalhado poderá promover uma mobilização política e imprimir alento a movimentos sociais endógenos de tipo novo, e não só acarretar tensões sociais. É correto o diagnóstico de Hannah Arendt de que a face do século XX foi marcada por refugiados sem pátria, destituídos de direitos. “Ou ela [a Europa ocidental] se esforça em melhorar rapidamente as condições de vida nas regiões pobres da Europa Central e do Leste - ou então será invadida por refugiados imigrantes.” Por outro lado, a integração política dos imigrantes também depende da maneira como as populações autóctones “*assimilam* as conseqüências sociais e políticas da imigração”.<sup>52</sup>

Duas questões fundamentais surgem: a primeira, de se a Comunidade Europeia, frente a levas de imigrantes que ainda irão chegar à Europa, irá seguir a mesma política adotada pelos jacobinos na Constituição francesa de 1793<sup>53</sup>, e a segunda, se “será possível fundamentar a prioridade dos deveres especiais - referidos à

---

<sup>50</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 295

<sup>51</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 295

<sup>52</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 297-298

<sup>53</sup>Ver item 2.1.

pertença a um Estado – sobre as obrigações universais que ultrapassam as fronteiras dos Estados?”<sup>54</sup>

Para responder a estas questões, o autor alemão levanta argumentos filosóficos, distribuídos em cinco passos:

O **primeiro passo** considera os deveres positivos indeterminados que exigem atos de solidariedade de difícil quantificação:

Determinadas pessoas *têm obrigações especiais* em relação a outras pessoas que lhes são 'próximas', por serem membros da mesma família, amigos, vizinhos ou concidadãos da comunidade política ou da nação. [...] as representações consulares no exterior assumem obrigações especiais de proteger os compatriotas.<sup>55</sup>

Argumentos utilitaristas tentam fundamentar tais deveres no benefício mútuo obtido pelos membros de uma comunidade com ações recíprocas. Eles possibilitam a justificação de direitos e deveres especiais, como por exemplo, atitudes que possam prejudicar operários estrangeiros. Todavia, esses argumentos não conseguem fundamentar deveres com relação a pessoas “com pouca capacidade de realização”, como por exemplo, velhos, doentes ou mesmo estrangeiros em busca de asilo.

O etnocentrismo instrumental embutido nas expectativas de proveito mútuo propõe uma política de imigração que permite o acesso de estrangeiros apenas quando houver uma perspectiva fundamentada de que eles não colocarão em risco o equilíbrio existente entre pretensões e prestações (por exemplo, no sistema de seguridade social).<sup>56</sup>

O **segundo passo** apresenta uma razão para que se abandone os princípios utilitaristas mencionados acima, em favor de um modelo que se apoie em “atos de coordenação de uma divisão moral do trabalho, organizada de modo centralizado”.<sup>57</sup>

Por este ponto de vista, a partir de um contexto de divisão do trabalho se dá a atribuição institucional de responsabilidade a destinatários específicos que passam a atuar moralmente. Uma tal divisão deve ser regulada juridicamente fazendo com que a distribuição de responsabilidades seja operada através das

---

<sup>54</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 299

<sup>55</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 299

<sup>56</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 300

<sup>57</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 300

fronteiras sociais de uma comunidade jurídica. Aos governos nacionais caberão as providências para que sejam preenchidos os deveres positivos dos cidadãos com relação aos que não são membros. Todavia, todas estas colocações se ressentem de uma análise mais acurada sobre o conteúdo desses deveres.<sup>58</sup>

O **terceiro passo** nos argumentos filosóficos de Habermas é composto por uma abordagem imparcial, propiciada pelos aportes de John Rawls, e se afasta da perspectiva do habitante de uma região privilegiada colocando-se na perspectiva de um imigrante que busca a sua "salvação".<sup>59</sup> Com sua hipótese de uma posição original, propiciada pelo "véu da ignorância", possibilita-se que ninguém saiba sua sociedade de origem e mesmo a posição ocupada nela. No caso de uma sociedade mundial, é evidente o resultado: ao mesmo tempo em que podem ser levantadas a partir da "posição original" posições que insistem em que o direito de imigrar seja incluído no sistema das liberdades básicas por razões semelhantes às daqueles que defendem as liberdades religiosas, limitações legítimas ao direito de imigração podem ser fundamentadas a partir de pontos de vista que levantam a necessidade de evitar conflitos sociais.<sup>60</sup>

Já o **quarto passo** considera os argumentos dos comunitaristas para quem a cidadania é responsável por responder as questões "quem sou?" e "o que devo fazer?" quando se passa a participar da esfera pública. De acordo com os

---

<sup>58</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 301

<sup>59</sup> Note-se que Pérez Luño recorre à tese do liberal John Rawls a fim de descrever o exercício dos direitos políticos que integram o conteúdo da cidadania nas sociedades democráticas. Na obra *O Liberalismo Político*, Rawls tentou retificar sua concepção de "sociedade bem ordenada" (exposta em sua obra anterior *Teoria da Justiça*), em que os princípios da justiça são estabelecidos sem a contaminação de interesses particulares e concretos, através da hipotética situação do "véu da ignorância". Assim, em *O Liberalismo*, ele parte da ideia de que o pluralismo das visões de mundo é um dos elementos essenciais dos Estados de Direito, inspirando a ordem interna, bem como a ordem das relações internacionais. Dizer que o liberalismo político é uma doutrina "construtivista", significa afirmar que "los valores ético-políticos son resultantes de un proceso de construcción que la razón práctica lleva a cabo a partir de la concepción compleja de la persona y de la sociedad que permite establecer la idea de lo que se considera razonable." Para assegurar a coexistência de uma pluralidade de visões de mundo, o construtivismo político-liberal atua no sentido de se chegar a um "consenso por superposição" (*overlapping consensus*) entre doutrinas racionais que expressam diferentes visões religiosas filosóficas e morais. Este consenso tem, dentre as regras que limitam o seu funcionamento, a exigência de razão (*burdens of reason*), isto é, a necessidade de que os acordos e desacordos se expressem através de argumentos racionais e não sejam provocados pelo preconceito e pela ignorância. Para se chegar a esse tipo de argumentação é imprescindível que seja dado um papel central à educação cívica, instrumento capaz de levar ao consenso. A cultura política pública das sociedades liberais é o espaço em que se expressam diferentes doutrinas gerais que concorrem no debate político através do que Rawls chama de "estipulação" (*estipulation*), isto é, são justificadas em termos razoáveis. Para isso basta que elas atuem de acordo com a racionalidade prática baseada em argumentos razoáveis e persuasivos que não necessariamente precisam ser corretos do ponto de vista lógico ou mesmo estar sustentados por provas. Todavia, devem necessariamente partir dos princípios da boa-fé, da reciprocidade e da lealdade. (PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa...** p. 203-4)

<sup>60</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 301-302

comunitaristas, a lealdade dos membros de uma comunidade para com a mesma se expressa pela disposição de sacrificar o ganho pessoal em benefício dos interesses da comunidade, o que pode não ser adequado às condições de uma sociedade complexa, mas põe em relevo um componente "ético". Como o Estado moderno representa uma forma de vida política que não se exaure na forma abstrata de uma institucionalização de princípios gerais de direito, autores como M. Walzer pensam que o direito de uma comunidade política de assegurar sua forma de vida pode limitar o direito à imigração. "No seu entender, o direito dos cidadãos à autodeterminação inclui o direito à auto-afirmação da própria forma de vida."<sup>61</sup>

Já o **quinto** e último passo considera duas interpretações opostas que derivam do argumento comunitarista. Se por ele são impostos limites normativos adicionais ao direito liberal de imigração, o sentido particularista surge na medida em que a cidadania acaba por não se vincular à noção de identidade nacional e sim a identidades culturais determinadas, desenvolvidas na história. É assim que deve ser interpretada a condição formal para admissão à cidadania formulada por H. R. van Gunsteren, com base em H. Arendt:

O presumível cidadão tem que estar em condições e manifestar o desejo de ser um membro desta comunidade histórica particular, com seu passado e seu futuro, com suas formas de vida e instituições, no interior das quais seus membros pensam e agem.<sup>62</sup>

Para Habermas, "Somente uma cidadania democrática que não se fecha, num sentido particularista, pode preparar o caminho para um *status de cidadão do mundo*." Como corolário, os argumentos postos por ele levam-no a concluir que os Estados europeus devem unir-se em torno de uma política liberal de imigração que considere que a identidade de uma comunidade política deve depender primariamente de princípios jurídicos baseados na cultura política e não em uma forma de vida *étnico-cultural* especial. De seu lado, a manifestação dos imigrantes deve ser a de aceitar a cultura política da nova pátria, sem que tenham que abandonar a forma de vida cultural de origem.<sup>63</sup>

É assim que cidadania presente nas atuais Constituições democráticas deve ser concebida em um sentido jurídico, como aquilo que possibilita, através do exercício dos direitos fundamentais, em especial os que envolvem a participação política, "uma práxis cívica" orientada funcionalmente para preservar "o marco constitucional de um processo comunicativo" com vistas a tornar possível a

---

<sup>61</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 302-303

<sup>62</sup> apud HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 303

<sup>63</sup> HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia...** p. 304

pluralidade cultural dos grupos e indivíduos que se encontram sob este marco. A cidadania está dirigida a conservação de uma cultura política em um Estado Constitucional Democrático compatível com uma pluralidade cultural individual e coletiva e não a conservação de uma identidade étnica ou sócio-cultural específica.<sup>64</sup>

### 3. A CIDADANIA SUL-AMERICANA

A criação da UNASUL – União das Nações Sul-americanas- em 2008, tem como objetivo estratégico torná-la uma potência mundial, não só no aspecto econômico, também no político, de modo a que a independência e a liberdade dos seus países constituintes seja garantida. Ela deverá ser capaz de se contrapor-se aos blocos econômicos da América do Norte e dos países na Ásia, bem como aos novos organismos transnacionais que surgem, em especial a União Europeia, inclusive mediante a uniformização de princípios fundamentais de direito e também, da criação de entidades jurídicas, econômicas e culturais de caráter continental.

Neste sentido parte-se da ideia de que o êxito do processo de união e de integração dos países da América do Sul depende em grande parte da transcendência do processo de integração econômica, a partir da detecção e construção conjunta de uma identidade sul-americana.

É assim que a UNASUL, nas suas esferas de decisão, também envolverá - por sua definição e objetivos - um intenso debate acerca do papel das soberanias nacionais. Isto se depreende do preâmbulo de seu tratado constitutivo<sup>65</sup>. Nele os países integrantes afirmam a necessidade do fortalecimento da integração latino-americana. Para tanto, estabelecem, dentre outros, o primado da igualdade soberana dos Estados signatários. Isso pode ser verificado quando corroboram que a perspectiva de que uma união dos Estados membros deve ser fundada na integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, autodeterminação dos povos, solidariedade, cooperação, paz, democracia, participação cidadã e pluralismo, direitos humanos universais, indivisíveis e independentes, redução das assimetrias e harmonia com a natureza e, também, no irrestrito respeito à soberania dos Estados.

Neste ponto é importante lembrar que o Mercado Comum do Sul (Mercosul), instituído em 1991 e formado pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, acabou por não aprofundar a integração regional. Observe-se que nem mesmo a União

---

<sup>64</sup> ALAÉZ CORRAL, Benito. Los Condicionamientos constitucional-democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía. In: COSTA, Pietro; ALAÉZ CORRAL, Benito. **Nacionalidad y ciudadanía**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico-Europeo, 2008, p. 84-5

<sup>65</sup> UNASUR. Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas. Disponível: <<http://www.pptunasur.com/>>. Acesso em: 02/02/2014

Aduaneira, prevista originalmente para 1994, concretizou-se, apesar de sua área de abrangência ter se ampliado com a adesão de novos membros tais como o Chile, Bolívia, Peru e Venezuela. Este último processo culmina com a assinatura de um acordo entre Mercosul e Pacto Andino que deflagra a proposta de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações.<sup>66</sup>

Embora a formação de blocos econômicos como o Mercosul tenha buscado não apenas a integração econômica, mas também a consolidação da democracia e a implementação de direitos humanos, verifica-se que as cláusulas democráticas e de defesa daqueles direitos não foram incorporadas, efetivamente, na agenda do processo de globalização econômica. Em virtude disso, a instituição da UNASUL apresentou-se como uma alternativa para garantir a efetividade da defesa desses direitos que não se encontravam incorporados no âmbito do Mercosul.

Apesar desses esforços para a construção de uma sociedade sul-americana mais inclusiva, a integração econômica não tem contribuído para garantir políticas públicas que assegurem de modo efetivo os direitos, tais como saúde, educação, moradia, saneamento básico, etc. As iniciativas de integração econômica dos países latino-americanos demonstram que há um esforço genuíno em estreitar os laços das relações regionais no intuito de superar problemáticas estruturais enfrentadas por esses países, bem como buscar a consolidação da democracia e a implementação dos direitos humanos e da cidadania dos respectivos membros.

Diante disso, tornou-se importante enfatizar, além do mero fortalecimento econômico, também os aspectos políticos e sociais dos países sul-americanos de modo a efetivar os direitos humanos e a cidadania, gerando, assim, o desenvolvimento de uma identidade cidadã entre esses países.

Nesse intuito, a criação da UNASUL, além de reforçar o crescimento dos blocos regionais já existentes, representa uma nova etapa da integração com vistas a resultados mais significativos no tocante ao desenvolvimento econômico-social de seus signatários, principalmente, com respeito à efetivação da cidadania e dos direitos fundamentais.

Como antes referido, esta organização internacional é composta pelos doze países da América do Sul, tendo sido seu tratado constitutivo assinado em 23 de maio de 2008, sendo sua estrutura institucional composta pelos seguintes órgãos: Conselho de Chefes de Estado e de Governo; Conselho de Ministros das Relações Exteriores; Conselho de Delegados; e Secretaria Geral. Existe uma previsão de constituição de Conselhos Ministeriais e Grupos de Trabalho. Com a exceção da Secretaria Geral, essas instâncias já se encontram em plena atividade.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações ver site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: <http://www.itamaraty.gov.br>.

<sup>67</sup> Confira <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>

Desta forma, inaugura-se uma nova etapa da consciência sul-americana, tendo em vista que sua proposta de integração visa à efetiva melhoria de vida para dos indivíduos que compõem os países membros, respeitando toda a diversidade cultural da região, criando um espaço de troca de valores independente das vontades governamentais.

Conforme o Tratado Constitutivo, o objetivo deste organismo é construir, participativa e consensualmente, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. É priorizado o diálogo político, bem como políticas sociais, educação, energia, infraestrutura, financiamento e o meio ambiente, de modo a contribuir para a paz e a segurança, eliminando a desigualdade socioeconômica através da inclusão social e da cidadania, fortalecendo a democracia e reduzindo as assimetrias em um marco de fortalecimento da soberania e da independência dos Estados.

Dentre os seus objetivos propostos, destacam-se os que se seguem: desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão a fim de erradicar a pobreza e superar as desigualdades regionais, educação de qualidade com acesso universal; fim do analfabetismo; proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas; integração energética; consolidação de uma identidade com o objetivo de alcançar a cidadania sul-americana; universalidade da seguridade social e dos serviços de saúde; cooperação entre autoridades judiciais, bem como, intercâmbio de experiências em matéria de defesa.<sup>68</sup>

Diante de alguns dos objetivos traçados acima, pode-se constatar o intuito de efetivar direitos humanos como saúde e educação, além da erradicação da pobreza e desigualdades sociais. Isto é, almeja-se o alcance da cidadania sul-americana. Impende ressaltar que compromisso desta organização encontra-se na promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do Estado de Direito e suas instituições, dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de opinião e de expressão, como condição essencial e indispensável para o desenvolvimento do processo de integração.

No que respeita ao tema da solução pacífica de conflitos que ameaçam a ordem constitucional e a democracia, cabe mencionar a atuação deste organismo em controvérsias na Bolívia e no Equador, já nos anos seguintes a sua criação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do processo de ampliação da cidadania deixa evidente o caráter de construção e de luta existente na configuração de seu conceito atual. O advento dos Estados-nações modernos vai alicerçar no indivíduo e a sua relação com

---

<sup>68</sup> UNASUR. Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas. Disponível: <http://www.pptunasur.com/> >. Acesso em: 02/02/2014

esses entes a atribuição da cidadania. Com a Ilustração e o Estado liberal a cidadania passa a ser definida mais pela verticalidade, ou seja, diz respeito mais a um conjunto de direitos conferido por um determinado Estado soberano do que à pertinência a uma determinada comunidade. Contudo, é a noção de indivíduos livres e iguais (entre os nacionais, por suposto), que vai emprestar a marca da cidadania liberal.

Como a Cidadania não tem uma definição estanque, historicamente o seu sentido varia no tempo e no espaço, a reflexão sobre o processo histórico de sua ampliação é fundamental para que compreendamos como a questão é posta na atualidade. O que muda, de um Estado-nação para outro, não são só as regras que definem quem é ou não cidadão (*ius soli* ou *sanguinis*); também são distintos os direitos e deveres que caracterizam o cidadão em cada um deles. Em cada um desses espaços territoriais, sociais e políticos, ao longo do tempo, o conceito de cidadania tem se alterado, seja incorporando ou não os imigrantes, seja no que se refere ao grau de participação dos diferentes grupos, seja no tocante à proteção propiciada pelo Estado aos que dela necessitam.

Como pode ser observado, se a concepção ilustrada da cidadania foi um instrumento básico para a emancipação política dos que gozavam da condição de cidadãos, ela também supôs uma prática discriminatória na titularidade e no exercício desta condição.

Se por muito tempo o uso linguístico do termo cidadania fazia referência a um vínculo único e exclusivo entre o indivíduo e o Estado - uma relação unilateral e omnicompreensiva de toda a atividade política entre o indivíduo e o Estado - nas circunstâncias atuais leva ao reconhecimento dos fenômenos da supra-estatalidade e da infra-estatalidade a admissão de uma multilateralidade da ideia de cidadania. Em outros termos, substituir a cidadania unilateral por uma cidadania multilateral. É nesse contexto que deve ser pensada uma cidadania sul-americana.

Impõe-se, nas sociedades complexas e plurais de nosso tempo, cujos Estados estão inseridos em um contexto de multiculturalidade e até mesmo de transnacionalidade, a necessidade de revisar a equação cidadão=nacional. Neste sentido, as teses sobre a fragmentação e a negação da cidadania propiciam o cenário das condições da Modernidade necessárias para pensar a integração política a partir de uma comunidade de indivíduos livres e iguais que se autodeterminam, não mais compondo uma nação homogênea etnicamente ou seguindo as mesmas tradições. Somente uma cidadania transnacional - ou como quer Pérez Luño, multilateral ou agregadora de várias cidadanias - deve ser capaz de evitar a desintegração dos atuais Estados multiculturais. Por outro lado, a fim de que os cidadãos participem politicamente, é necessário que eles integrem e influam num fluxo informal de comunicação pública originado a partir de uma cultura política vinculada aos ideais de liberdade e igualdade. Ao mesmo

tempo, os parlamentos devem estar permeáveis à influência de valores e temáticas propostas nas esferas públicas políticas ainda não encampadas pelo poder, ultrapassando a percepção da cidadania como mera agregação de interesses individuais pré-políticos.

Assim, não se adapta às condições da Modernidade e não é capaz de integrar politicamente uma comunidade de sujeitos livres e iguais, uma concepção da cidadania pensada como uma nação etnicamente homogênea. O “modelo de política deliberativa” - proposto por Habermas - formulado a partir da constatação de que o direito atua como um *medium* - gera uma noção de cidadania abstrata presente nas Constituições democráticas. A soberania existente na cidadania popular, através da garantia dos direitos fundamentais, acaba por manifestar-se através de processos de formação da opinião informais, bem como de uma “vontade mais ou menos discursiva”, compatível com uma pluralidade cultural individual e coletiva. No caso UNASUL, estão sendo dados os passos institucionais, resta a sociedade desta região efetivar no dia-a-dia este processo de união nas outras dimensões, dentre elas a da cidadania.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALÁEZ CORRAL, Benito. Los Condicionamientos constitucional-democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía. In: COSTA, Pietro; ALÁEZ CORRAL, Benito. **Nacionalidad y ciudadanía**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico-Europeo, 2008, p. 49- 125

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217p.

\_\_\_\_\_. Governo dos homens ou governo das leis. In: \_\_\_\_\_. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1986a. Título original: *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*

\_\_\_\_\_. Liberalismo velho e novo. In: \_\_\_\_\_. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1986b. p. 107- 128 Título original: *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*.

\_\_\_\_\_. O Futuro da democracia. In: \_\_\_\_\_. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1986c. p. 17- 40. Título original: *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política: a teoria política e a lição dos clássicos**. Organizado por M. Bovero. Tradução de Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 717 p. Título original: *Teoria Generale Della Politica*

CADEMARTORI, Daniela M. L. de; CADEMARTORI, Sergio U. Hacia una ciudadanía sudamericana. In: \_\_\_\_; \_\_\_\_; MORAES, G. de O; CESAR, R. C. L. (orgs.). **La**

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk; CADEMARTORI, Sergio Urquhart. A busca de uma cidadania sul-americana no contexto da UNASUL. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.2, 2º quadrimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

**Construcción jurídica de la UNASUR.** Florianópolis: GEDAI/UFSC, 2013. p. 67-98

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Mutações da cidadania: da comunidade ao Estado liberal. **Revista Sequência**, Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis, v. XXVII, n. 55, p. 65-94, dez. 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. A Nova Cidadania. **Lua Nova.** CEDEC, São Paulo, n. 28/29, p. 85-106, 1993.

CONSTANT, Benjamin. De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos In: \_\_\_\_\_. **Escritos políticos.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

COSTA, Pietro. **Cittadinanza.** Roma: Laterza, 2009. 157p.

DUMONT, Louis. **O Individualismo.** Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

FERRAJOLI, L. **Derechos y garantías:** la ley del más débil. Traducción de P. Andrés Ibañez et al. Madrid: Trotta, 1999.

\_\_\_\_\_. **Los Fundamentos de los derechos fundamentales.** Traducción de P. Andrés Ibañez et al. Madrid: Trotta, 2001.

HABERMAS, J. Cidadania e identidade nacional (1990). In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II, p. 299-305

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220p. Título original: *Sociology at the Crossroads and other essays*

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregório. Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales. In: \_\_\_\_\_. FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusébio (orgs.). **História de los derechos fundamentales.** 1. ed., 1. reimp. rev. y cor. Madrid: Dykinson, 2003. p. 13-263

PÉREZ LUÑO, A.E. Ciudadanía y definiciones. **Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho,** Alicante, n. 25, p. 177-210, 2002.

RUBIO CARRACEDO, José. Introducción. In: \_\_\_\_\_. ROSALES, José Maria; TOSCANO MÉNDEZ, Manuel. **Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos.** Madrid: Trotta, 2000. 231p.

RUIZ MIGUEL, Alfonso. Ciudadanía y derechos. In: ÁLVAREZ GÁLVEZ, Iñigo et al. **Teoría de la justicia y derechos fundamentales.** Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba. Madrid: Dykinson, 2008. v. III, p. 1121-1140

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 3.ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. 416p.

SINGER, Paul. A cidadania é para todos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.) **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003. p. 191-263

SODER, José. **Direitos do homem.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk; CADEMARTORI, Sergio Urquhart. A busca de uma cidadania sul-americana no contexto da UNASUL. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.2, 2º quadrimestre de 2014. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

UNASUR. **Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas**. Disponível: <<http://www.pptunasur.com/>>. Acesso em: 02/02/2014

Submetido em: Julho/2014

Aprovado em: Julho/2014