

## 14 O PAPEL DO CIDADÃO NA REFORMA DO ESTADO\*

JORDI BORJA<sup>1</sup>

### A QUESTÃO DA CIDADANIA E A REALIDADE DA GLOBALIZAÇÃO

A cidadania é um conceito forjado inicialmente na cidade. Corresponde ao estatuto dos homens e mulheres livres (“o ar da cidade nos torna livres”). Esse estatuto, conjunto de direitos e deveres, se realizava através das instituições de representação e de governo no âmbito local. Os “ajuntamentos”, as “comunas”, os “burgos”, com suas assembléias eleitas e o controle que exerciam sobre o governo da cidade, constituíram a base da democracia política européia e americana. O cidadão era o habitante “de direito” da cidade. Ainda hoje na Espanha se distingue a população “de direito” da população “de fato” em cada município.

Mas o conceito atual de cidadão está ligado à constituição do Estado moderno. É o Estado que vincula cidadania com nacionalidade. O cidadão é o sujeito político. Ele é o possuidor de um estatuto que lhe confere, além de direitos civis e sociais, os direitos de participação política. Determina-se cida-

---

\* Tradução: Noêmia Espíndola.

1 Para a elaboração deste *paper* baseamos-nos principalmente no informe sobre “A cidadania européia: participação e direitos cívicos e sociais”. Esse documento foi preparado por uma equipe européia coordenada pelo autor e Valerie Peugeot (Asociación Europa 99), destinado às Eurocidades. Uma colocação mais ampla desse tema pode ser encontrada em CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. (1997) *Local y Global*. Taurus (1998) e Earthscan, assim como no terceiro volume da obra de CASTELLS, Manuel. (1988) *La era de la Información*. Fin de milenio. Alianza Editorial.

dão de um país, não de uma cidade. É-se cidadão porque (se) possui uma nacionalidade, regulada por um Estado e por ser esse estatuto apenas válido no âmbito desse Estado.

Na atualidade, esse conceito de cidadania não parece suficiente para integrar as novas demandas democráticas. Porque, precisamente, o conceito de cidadão refere-se a uma realidade dinâmica. A cidadania foi se ampliando como resultado do desenvolvimento social e civil do Estado democrático. O estatuto de cidadão na segunda metade do século XX é o resultado do progresso civil (extensão para mulheres e jovens), social (Estado de Bem-Estar) e político (mecanismos de participação e representação mais amplos e eficientes).

Mas parece evidente que esse progresso entrou em crise. Por um lado, no âmbito do Estado-nação verifica-se a dificuldade de manter o Estado de Bem-Estar ou de completá-lo quando incompleto. Constatam-se a falta de credibilidade e de capacidade de representação dos partidos políticos, a burocratização das instituições públicas, a multiplicação das exclusões. Por outro lado, criam-se novas uniões políticas e econômicas supraestatais, mais ou menos intergovernamentais, a globalização econômica gera situações assimétricas no conflito social que se tornam pouco produtoras de cidadania, enquanto a revolução informacional induz processos dualizadores dos que estão “*in*” e dos que estão “*out*”.

Em conseqüência, na medida em que a cidadania é para as pessoas o que a democracia o é para as organizações políticas, não é possível separar progresso democrático do desenvolvimento da cidadania. O qual tem duas frentes abertas: o marco estatal em que se defendem os direitos adquiridos, ampliando-os a novos âmbitos e estendendo-os ao conjunto da população; e o marco supraestatal, no qual se definem novas dimensões da cidadania, tanto no que se refere às uniões políticas e econômicas “regionais” como ao sistema econômico e informacional mundial.

O funcionamento do sistema financeiro, a Organização Mundial do Comércio e o Acordo Multilateral de Investimentos são exemplos de uma mundialização sem democracia. Como o são o mundo das telecomunicações e o das alianças político-militares. Ao mesmo tempo, a imensa maioria da humanidade tem direitos restritos para circular, informar-se ou trabalhar. E possibilidades quase nulas de controlar, estar representada ou participar nos processos característicos da globalização.

Neste ensaio não nos referimos ao conjunto de questões colocadas nesta introdução, senão unicamente à questão da cidadania no marco da União Européia. Ainda que se trate de um âmbito e de uma perspectiva parciais, têm a dupla vantagem de referir-se à “montagem” supraestatal possivelmente mais desenvolvida e de ensinar, em conseqüência, a apresentação de propostas

relativas a uma cidadania supranacional, ou melhor dizendo, à dimensão supranacional da cidadania, sem que essas propostas sejam consideradas meramente utópicas.

Por outro lado, o marco europeu é aquele em que se manifesta com mais clareza um dos aparentes paradoxos da globalização: a importância adquirida novamente pelo nível local, tanto a partir de sua dimensão institucional como a partir da sociedade civil.

As cidades não têm competência para transformar a cidadania, ligada ao Estado e à nacionalidade, e agora também à União Européia. Não obstante, existem três razões que justificam sua participação no processo de configuração da cidadania européia:

1 Uma razão histórica: a cidade européia encontra-se na origem de nossa cultura política, democrática, de uma concepção igualitária dos seus habitantes, do direito como base da autoridade e da coexistência da sociedade como comunidade de homens e mulheres livres.

2 Uma razão social: a cidadania européia se concretiza em um conjunto de direitos cívicos e sociais, que requerem instituições e políticas públicas que as materializem e as tornem realidade, nas cidades e nas regiões.

3 Uma razão política: as autoridades locais, duplamente legitimadas por sua representatividade política e por sua proximidade com as problemáticas sociais, culturais e com os cidadãos em particular, são mais capazes e sensíveis para contemplar o conjunto de direitos e deveres que possam fazer parte de um conceito ambicioso de cidadania européia.

## A CIDADANIA

### O que é a cidadania?

Na década de 1990 atualizou-se um velho e novo conceito como o da “cidadania”. Que razões explicam a surpreendente atualidade desse conceito?

Sem dúvida, são várias as razões que provavelmente poderiam ser apresentadas para explicar esse fenômeno. No entanto, uma parece constituir o elemento fundamental ao redor do qual giram as demais: a necessidade, nas sociedades pós-industriais, de gerar entre seus membros um tipo de “identidade”, na qual se reconheçam e que os faça sentirem-se pertencentes a elas, porque esses tipos de sociedades mostram claramente sintomas de um déficit de adesão por parte dos cidadãos ao conjunto da comunidade, e sem essa adesão torna-se impossível responder conjuntamente aos desafios que atingem a todos.

Entre as diferentes posições de debate das últimas décadas (liberais *versus* comunitários, universalistas *versus* contextualistas...) surge, entre a teoria e a prática, uma terceira opção, que é a do conceito de cidadania.

Em princípio, parece claro que a realidade da cidadania, o fato de saber-se e sentir-se cidadão de uma comunidade, pode motivar os indivíduos a trabalharem por ela.

Assim, podemos ver que no conceito de cidadania se encontram duas questões-chave: um aspecto racional, segundo o qual uma sociedade deve ser justa para que seus membros sintam sua legitimidade, e um sentimento de pertencer, enquanto a cidadania reforça os laços de identidade.

Parece, pois, que a racionalidade da justiça e o sentimento de pertencer a uma comunidade devem andar juntos se queremos assegurar cidadãos plenos, assim como uma democracia sustentável.

Conforme o exposto, a cidadania é um conceito mediador porque integra exigências de justiça (direitos e deveres) ao mesmo tempo que faz referência aos que são membros da comunidade. No entanto, a cidadania é um conceito complexo que abrange diversos aspectos. Poderíamos abordar várias dimensões: a cidadania política, a cidadania social, a cidadania cívica, a cidadania intercultural etc.

A cidadania possibilita, ao menos teoricamente, o desempenho do conjunto de papéis sociais que permitem aos cidadãos intervir nos assuntos públicos (votar, ser eleito, participar de organizações políticas e sociais, exercer plenamente as liberdades e direitos reconhecidos pela lei).

A cidadania se baseia, por um lado, em um atributo que o Estado reconhece ou outorga; por outro, na hipótese de que os cidadãos compartilham valores e normas de comportamento que permitem a convivência entre eles e lhes dá uma identidade coletiva específica.

## Cidadania política

A cidadania é, em primeiro lugar, uma “relação política” entre um indivíduo e uma comunidade política, em virtude de que é membro de pleno direito dessa comunidade e lhe deve lealdade enquanto dela desfruta. Atualmente, a cidadania supõe um estatuto jurídico que atribui um conjunto de direitos políticos, civis e sociais aos sujeitos que a desfrutam, seja por nascimento ou pela aquisição posterior dela. Assim, a cidadania permite executar, pelo menos teoricamente, o conjunto de papéis sociais que ensejam aos “cidadãos” intervir nos assuntos públicos (votar ou ser eleito, participar de organizações políticas e sociais, exercer plenamente as liberdades e os direitos reconhecidos pela lei).

Esse conceito de cidadania se forjou entre os séculos XVIII e XX, através de um processo acumulativo. Em uma primeira etapa, cidadãos eram aqueles a quem se reconhecia um conjunto de direitos e liberdades individuais, de natureza civil (especialmente de caráter econômico).

No século XIX, a cidadania adquiriu um caráter predominantemente político. Os cidadãos eram aqueles que usufruíam a plenitude de direitos políticos.

A construção da cidadania, portanto, tem sido um processo vinculado à consolidação do chamado Estado-nação e ao progressivo estabelecimento, neste marco, da democracia representativa.

### **Ampliação do conceito de cidadania: direitos sociais, das mulheres e culturais**

No século XX, a cidadania adquiriu um novo conteúdo: o social. Ser cidadão hoje é ter direito a receber educação e assistência, serviços sociais diversos, serviços públicos subvencionados, salário regulamentar, proteção trabalhista etc. Em suma, podemos chamá-los como direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

A cidadania moderna é também um resultado do desenvolvimento econômico e social do século XX que configurou o *Welfare State*.

Até aqui vimos a dimensão política e social da cidadania; mas o ser humano não é apenas sujeito de direitos das duas primeiras gerações (cidadania política e social). É, sobretudo, membro da sociedade civil, parte de um conjunto de associações, nem políticas nem econômicas, essenciais para sua socialização e para o desenvolvimento cotidiano de sua vida. Certamente, a importância da sociedade civil não é pouca, sobretudo se temos bem presente que o conjunto de processos constitutivos da cidadania não tem automaticamente derivado de um progresso moral indubitável, ou do desenvolvimento inercial nas instituições públicas, ou de um efeito milagroso do mercado. A construção da cidadania tem sido o resultado de múltiplos conflitos. De conflitos sociais, de confronto de valores, de enfrentamentos políticos. E também de conflitos entre as próprias instituições do Estado.

### **Sobre a cidadania hoje**

Hoje a cidadania enfrenta um duplo desafio: por um lado, existem fatores que põem em questão os conteúdos da cidadania adquirida; por outro, novos fenômenos colocam a necessidade de ampliar os conteúdos e renovar o conceito de cidadania.

Entre os fatores que questionam a cidadania, os mais importantes são os que resultam da crise dos Estados de Bem-Estar e do aumento persistente do desemprego. Nos países europeus, uma parte da população (que tende a crescer) perde progressivamente seus atributos de cidadão: não vota, não tem trabalho, vive em áreas marginais, sente-se excluída das instituições, não está conectada com o progresso das redes de comunicação. Está “out”, o que é pior do que estar “por baixo”.

Essa situação se agrava porque, entre os cidadãos com probabilidade de exercer “seus direitos”, o temor de ficar fora estimula os comportamentos corporativos insolidários, a intolerância, a xenofobia. A que, mormente na Europa, se há de acrescentar uma parte significativa da população que não perde a cidadania porque nunca a teve: os estrangeiros. Muitos deles ilegais (total ou parcialmente, pois, por exemplo, podem residir mas não trabalhar). Outros legais, mas com direitos limitados.

Entre os fatores que influem para uma ampliação do conceito de cidadania, cabe citar:

a) A necessidade de regular direitos “universais” que garantam à população a proteção do meio ambiente, o acesso às novas tecnologias de comunicação e a possibilidade de utilizar os “serviços de interesse geral” mas de gestão privada.

b) A redefinição “feminina” do conceito de cidadania, pois subsistem importantes fatores de desigualdade jurídica, social, política e cultural entre os dois gêneros (por exemplo, direitos econômicos, de acesso a determinadas instituições etc.).

c) A expansão da cidadania aos “não-nacionais” (ou seja, “não-comunitários”), seja através do acesso à cidadania, da multinacionalidade ou da separação entre cidadania e nacionalidade.

## A CIDADANIA EUROPÉIA

### A necessidade da cidadania européia

A tal ponto se enfatizou a importância, inclusive a urgência de formalizar a cidadania européia, que parece quase desnecessário argumentar a respeito.

De qualquer forma, resumamos alguns dos principais argumentos para dotar uma “cidadania européia”, que hoje é mais desejo do que realidade, de sua formalização eficiente e de conteúdo material.

1 Antes de tudo, a defasagem entre o nível de integração econômica e o de integração política reduz consideravelmente o grau de legitimidade e, portanto, de eficácia dos acordos, das normas e das decisões dos órgãos comunitários.

2 O tão citado déficit democrático, ou a débil representatividade das instituições europeias, agrava o problema da legitimidade e estabelece uma distância quase insuperável entre os cidadãos da UE e a própria União Europeia.

3 Acrescente-se que, se a representatividade falha, a dimensão participativa da democracia torna-se praticamente inexistente. Exceto quando dos referendos nacionais (em alguns países), os momentos de debate e de informação, de mobilização social, sobre a construção europeia, foram raríssimos.

4 A quase inexistência de um espaço de comunicação europeu, a redução a minorias (importantes, porém, ainda minorias) do espaço cultural e educativo e a diversidade de línguas aceleram a dificuldade para construir uma identidade sociocultural europeia.

5 Falta um projeto político-ideológico mobilizador e legitimador e alguns referenciais institucionais e jurídicos, algo assim como supraconstitucionais, que propiciem o âmbito de desenvolvimento da cidadania europeia.

6 A dimensão social da cidadania europeia não pode ficar abaixo dos conteúdos já conquistados em cada país. Não apenas deve homologar-se para cima, como também acrescentar um *plus* social para que a União Europeia seja aceitável para o conjunto dos europeus.

7 Não é possível manter por muito tempo uma diferenciação política e jurídica entre “nacionais”, “estrangeiros comunitários” e “estrangeiros não-comunitários” (residentes que, por sua vez, se dividem entre legais e ilegais). Os valores “universais” constitutivos da cultura política europeia exigem a igualdade política, jurídica e social de todos os residentes reais.

## O marco político atual estabelece as bases da cidadania europeia?

O Tratado da UE (Maastricht 1993, a partir de agora TUE) estabelece uma base político-legal de “cidadania europeia”. Mas entendida unicamente como um complemento da nacionalidade. Ou seja, somente são “cidadãos europeus” os nacionais de um Estado da UE. E a cidadania consiste em que obtenham alguns dos direitos no conjunto dos Estados da UE que eram exclusivos dos “nacionais”. A cidadania europeia formal hoje consiste em:

a) Direitos de circular, residir e trabalhar em qualquer país da UE. Na prática, é um direito limitado pela carta do Conselho Europeu e pelas legisla-

ções nacionais, que impõem condições de seguros sociais, disponibilidade de recursos econômicos, titulação profissional etc.

b) Direito de votar e de ser eleito nas eleições locais e nas eleições ao Parlamento Europeu. Uma disposição importante, mas até agora pouco efetiva. No Parlamento Europeu é excepcional a presença de um deputado eleito por um país que não seja o seu (atualmente há um deputado europeu que é holandês residente na Alemanha). Quanto às eleições locais, o mínimo que se pode dizer é que os governos nacionais não têm sido muito diligentes em tomar as medidas para tornar efetivo esse direito, e, quando o fizeram, impuseram restrições (por exemplo, na França, os estrangeiros comunitários podem ser conselheiros mas não podem ocupar cargos executivos, nem de prefeito ou de seu adjunto.)

c) Direito de petição – Acesso ao mediador europeu. Procedimentos pouco conhecidos e utilizados atualmente.

d) Reconhecimento e homologação da participação política. Estabelece-se a possibilidade de uma regulação uniforme das eleições parlamentares europeias (atualmente competência exclusiva dos Estados), assim como o reconhecimento dos partidos políticos de âmbito europeu (ou superestruturas de coordenação das cúpulas ou de formação de grupos no Parlamento Europeu).

e) Por último, abre-se uma porta à extensão da cidadania europeia por meio de acordos unânimes do Conselho Europeu, segundo proposta da Comissão e prévio Informe do Parlamento Europeu. O Conselho Europeu (formado pelos representantes dos governos nacionais) até agora é a instituição menos propensa ao desenvolvimento da cidadania (recorde-se que não aceitou a proposta espanhola, mais ambiciosa, de 1990, nem a da comissão, de 1991, que se inspirava na anterior e a reduzia).

O Tratado de Amsterdã reforça alguns dos direitos individuais com novas disposições:

- Direitos fundamentais:

“A União se baseia nos princípios de liberdade, democracia, respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como do Estado de Direito.” A partir de agora, os cidadãos europeus podem recorrer ao Tribunal de Justiça, em Luxemburgo, contra os atos das instituições que considerem contrários aos direitos fundamentais. Se o Conselho Europeu constata a existência “de uma violação grave e continuada” desses princípios por parte de um Estado membro, pode sancioná-lo com a suspensão de alguns de seus direitos, direito de voto inclusive. Da mesma maneira, a UE pode adotar medidas necessárias para combater “qualquer discriminação baseada em razões de sexo, raça, origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual”.

- Direitos dos consumidores:

“Com a finalidade de promover os interesses dos consumidores e um nível elevado de proteção destes, a Comunidade contribui para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses econômicos dos consumidores.” Também garantirá um nível elevado de proteção da saúde humana na definição e na aplicação de todas as políticas e atividades da Comunidade.

- Direito à informação:

“Qualquer cidadão da União, qualquer pessoa física ou jurídica que resida ou tenha sua sede em um Estado membro, tem o direito de acesso aos documentos procedentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão”, sem prejuízo dos princípios e condições que regem esse direito. Quando atua na qualidade de legislador, o Conselho também faz públicos os resultados das votações e as justificativas de voto.

Resumindo: por enquanto, a base político-jurídica da cidadania europeia é muito frágil.

## PROPOSTA: DISTINÇÃO ENTRE NACIONALIDADE E CIDADANIA

### Dispositivos

1 São cidadãos europeus aqueles que tenham a nacionalidade de um país da União Européia. Enquanto residentes em um país da União Européia, seja qual for sua nacionalidade, terão iguais direitos políticos, sociais e civis que os nacionais do país. Os cidadãos europeus poderão adquirir a residência legal após três meses de haver registrado sua residência em um país da União Européia.

2 Terão direito de obter a cidadania europeia todas aquelas pessoas que, tendo a nacionalidade de um país não-membro da UE, possam comprovar três anos de residência legal em um país da UE ou cinco anos de residência legal em diferentes países da UE. A cidadania europeia comportará a igualdade de direitos e deveres com os nacionais do país de residência.

3 A residência legal dos não-nacionais de um país da União Européia será declarada por documento dos governos locais ou regionais ao cabo de um ano de residência de fato em seu território ou a pedido da pessoa interessada, sempre que possa comprovar esse ano de residência. Essa tramitação deve concluir-se no prazo máximo de um ano e, enquanto isso, se outorgará ou se prolongará um visto provisório de residência.

4 A tramitação e a resolução da residência legal estarão a cargo de um organismo misto de âmbito local ou regional, constituído por representantes do Estado, das autoridades locais e do poder judicial. Esse organismo aplicará, enquanto não tenha se completada a “comunitarização” do terceiro pilar (migrações, segurança interna, justiça), as legislações internacional e nacional correspondentes, tendo em conta especialmente a proteção aos direitos humanos básicos. Em cada âmbito regional haverá um tribunal de defesa dos direitos humanos, ao qual poderão recorrer aqueles a quem se denegue a residência legal; de sua decisão somente caberá recurso ao Tribunal Supremo do país.

5 A obtenção da cidadania europeia será reconhecida por um organismo descentralizado da União Europeia mediante prévia solicitação da pessoa interessada, não podendo ser denegada se forem cumpridos os requisitos de residência anteriormente expostos. A não atribuição da cidadania europeia será recorrível ante a Corte de Justiça Europeia.

6 Os residentes de nacionalidade extracomunitária poderão optar alternativamente pela cidadania europeia, a dupla ou a multinacionalidade no marco das legislações estatais, ou pela manutenção unicamente do seu estatuto de residente sem cidadania se assim o desejarem.

7 Em nenhum caso a obtenção da cidadania europeia suporá a renúncia à nacionalidade extra-comunitária. A cidadania europeia será perdida, no caso dos não nacionais de um país da UE, quando da residência em um país exterior à UE por um período superior a dois anos.

## Exposição de motivos

1 A legislação europeia reconhece um direito teórico aos cidadãos europeus de residir e trabalhar em qualquer outro país da União Europeia, independentemente de sua nacionalidade. Na prática, as legislações nacionais limitam esses direitos. Por outro lado, esses direitos não são acompanhados pelos direitos políticos, que são os mais específicos da cidadania e os que permitem defender ou lutar para obter os direitos civis e sociais.

2 A presença de uma população de origem não-comunitária estabelece um sério déficit de cidadania. Não há gestão democrática da cidade se uma parte de sua população, *a priori*, está formalmente excluída por seu *status* político-jurídico. Essa “*capitis diminutio*” contribui para “legitimar” as atitudes xenófobas e racistas. A atribuição automática do direito a obter cidadania, com o corolário de assumir os deveres que esta comporta, tem as seguintes finalidades:

- a) Igualar o *status* legal de todos os residentes da cidade.
- b) Desvincular esse *status* do conceito de nacionalidade que veicula elementos históricos e culturais muito emocionais e que facilita a arbitrariedade ao fazer depender a cidadania da assimilação dos códigos de integração social.
- c) Facilitar o reagrupamento familiar, que não poderia ser negado aos familiares diretos de cidadãos europeus.
- d) Permitir a coexistência da cidadania europeia com a manutenção da nacionalidade de origem, independentemente de que uma grande parte da população de origem não-comunitária não tenha projeto de retorno, mas para que este tenha direito a manter e desenvolver elementos de identificação específicos.
- e) Acabar com a situação aberrante dos descendentes de “não-comunitários”, que não têm outro país senão aquele em que nasceram e se educaram, e aos quais se nega o direito de cidadania.

3 A residência legal deve poder tramitar em um âmbito de proximidade porque é onde mais podem avaliar-se as circunstâncias pessoais e onde é mais acessível à Administração. Sem prejuízo do que regule a legislação europeia ou estatal quanto às condições de entrada no território europeu, o simples fato de comprovar uma residência, um domicílio, um vínculo familiar direto, ou uma atividade (de trabalho, educacional), deverá justificar a atribuição da residência legal.

4 A pressão social que pode coagir, em certos casos, as autoridades locais, recomenda atribuir a gestão da legalização da residência a um organismo misto no qual participem também representantes do Estado (que, por enquanto, determina as condições básicas de acesso e permanência no território) e do poder judiciário (que deveria assumir uma posição de aplicador não apenas das normas legais específicas, mas também das que se derivam dos princípios gerais do direito, das declarações de direitos humanos subscritos pelos Estados e dos convênios e tratados internacionais). A cidade, o território devem ser governáveis, mas também devem ser o lugar de refúgio e âmbito de inserção.

5 Consideramos que a passagem da residência legal para a cidadania europeia depende apenas do automatismo do tempo. As autoridades europeias devem limitar-se simplesmente a reconhecê-lo e, por este meio, atribuir um *status* que iguale os não-comunitários aos nacionais do país em que vivem em permanência, sem depender dos avatares das políticas “nacionais” ou dos humores da opinião pública.

6 Na medida em que a obtenção da cidadania supõe atribuir direitos e deveres, é óbvio que requer voluntariedade por parte do sujeito. Deixa-se

aberta a possibilidade de manter indefinidamente a residência legal ou obter a dupla ou a multinacionalidade se assim o permitirem as legislações estatais.

7 Trata-se de assumir atributos, não de tirar uns para colocar outros. Já nos referimos ao direito de manter a nacionalidade original. A coesão do grupo, a identidade cultural, a vida coletiva de uma população procedente de outra área podem ser mecanismos importantes de cooperação e progresso coletivos e também de inserção global. Evidentemente, o retorno ao país de origem ou a outro país exterior à União Européia, por um longo período ou para sempre, significará a perda do *status* político de cidadão europeu, sem prejuízo de que se mantenham os direitos sociais adquiridos e se estabeleçam procedimentos destinados a facilitar o retorno ou o ingresso futuro no espaço comunitário.

## CONCLUSÕES

Até agora o Estado (o Estado-nação) tinha (tem) o monopólio da definição da cidadania. No entanto, o Estado-nação sofre hoje um tríplice questionamento.

Em primeiro lugar, a globalização econômica e a revolução informacional reduziram consideravelmente as margens das políticas econômico-sociais públicas.

Em segundo, os Estados tendem a integrar uma união política e econômica que assume uma parte das atribuições estatais. A União Européia é o caso mais avançado.

Em terceiro, dentro dos Estados se produzem processos de diferenciação e de fragmentação, que afetam não só a sociedade civil, mas também as instituições. Dois processos são especialmente importantes. O desenvolvimento dos “localismos” e “regionalismos”, que tem substrato cultural e político, reforçado por instituições (federalismo, autonomias, descentralização), e o processo do multiculturalismo, ou a necessidade de articular a existência de grupos sociais com elementos fortes de identidade específica.

Encontramo-nos, pois, ante o paradoxo de que um Estado debilitado, do qual se pode discutir seu caráter “nacional”, que perdeu atribuições constituintes de sua soberania e com uma capacidade de regulação econômica reduzida, seja o único que pode consolidar e ampliar a “cidadania”.

Sem negar a necessidade de colocar no âmbito estatal essas exigências, parece lógico também propor aos novos âmbitos políticos, tanto aos supra-estatais (como a União Européia) como aos subestatais (regiões e municípios), a regulação, a proteção e a ampliação da cidadania.

A crise de representatividade que atualmente aflige o sistema político estatal e os partidos não deveria agravar-se em âmbito europeu. Pelo contrário. É um desafio à inovação democrática que leve em conta os novos atores sociais, as novas problemáticas e as novas possibilidades de participação.

## BIBLIOGRAFIA

- CHARTE de la Citoyenneté. (1996) Paris: Maison Grenelle.
- CONFEDERACIÓN Europea de Sindicatos (CES). (1995) *Los retos de la CIG 1966; empleo, solidaridad y democracia*. Barcelona CES.
- CONFERENCES Intercitoyennes. (1996) *Déclaration de Drmahair*. Dublin CIG, novembro.
- COMISIÓN Europea. (1997a) Dirección de Empleo y asuntos sociales. *Las instituciones europeas en la lucha contra el racismo*. Textos escolhidos. Luxemburgo.
- . (1997b) *Informe sobre la ciudadanía en la Unión Europea*. Bruxelas, maio.
- COMISIÓN Institucional del Parlamento Europeo. (1996) *Informe sobre la participación de los ciudadanos y de los actores sociales en el sistema institucional de la Unión Europea*. (Informe Herzog) Strasburgo.
- COMMISSION Européenne. (1996) *Les Services d'Intêret General en Europe*. Luxemburgo.
- COMITÉ des Sages (Comité Pintasilgo). (1996) *Pour une Europe des Droits Civiques et Sociaux*. Bruxelas. Social Europa.
- CONSEJO de Europa. (1989) Carta Europea de Autonomía Local. *Boletín Oficial del Estado*, n.47. Madrid, fevereiro.
- . (1993) *La carta urbana*. Strasburgo.
- . *Convenio Europeo Derechos Humanos* (Strasburgo, 1987) e *Carta Social Europea* (Strasburgo, 1987).
- EAPN. (1996) *Proposals for the revision of the treaties*. Bruxelas.
- EUROCITIES. (1996) *A Charter of the European cities*. Bruxelas.
- EUROCIUTATS (Comisión de Bienestar Social). (1992) *Tolerancia social*. Barcelona, março.
- . (1991) *Declaración Final*. Barcelona: Congrês Europeu de Benestar Social.
- FONDA. (1997) *Declaration pour une Europe Civique e Sociale*. Paris.
- FORUM. Alternatives Européennes: *Europe défi de Civilisation*. Paris: Forum Alternatives Européennes, colóquios de 1996 e 1997.
- FORUM Permanent de la Societé Civile. (1997) *Charte des Citoyennes et Citoyens Européens* (projeto). Bruxelas, março.
- OBSERVATOIRE Social Européen. (1995) *Citoyenneté Européenne, Citoyenneté Locale*. Texto de discussão número 10. Bruxelas.
- OIT. (1995) *Coloquio Internacional sobre el futuro del empleo urbano*: Carta del empleo. Turim: Centro Internacional de Formação da OIT.

PARLAMENTO Europeo (Comisión de Política Regional). (1996) *Sobre el futuro de cohesión económica y social*; Sobre las autoridades regionales y locales, actores de la unión política. Bruxelas: Conferencia Parlamento Europeo Colectividades Territoriales de la Unión Europea.

PHILIP MORRIS Institute. *Comment donner le parole aux electeurs européens* (Bruxelas 1995); e *l'Europe a-t-elle besoin d'une Constitution?* (Bruxelas, 1996).

PLATE-FORME des ONGs Européennes. (1996) *Declaration commune*. Bruxelas: Forum Européen sur la Politique Sociale, março.