

## Estado-nação, educação e cidadanias em transição

Almerindo Janela Afonso  
Universidade do Minho, Portugal

Emílio Lucio-Villegas Ramos  
Universidade de Sevilha, Espanha

### Resumo

Começando por chamar a atenção para a pluralidade de processos históricos e sentidos que subjazem às ideias de nação e de Estado, os autores convocam algumas perspectivas que ajudam a esclarecer as suas diferenças conceptuais e a perceber a construção das suas eventuais convergências, frequentemente designadas pela expressão Estado-nação. Com o contributo da escola pública e dos processos de *violência simbólica* (e até, em muitos casos, do uso da violência física), a construção da cidadania ocorre inicialmente em função daquele binómio político e identitário, mas vai sendo alterada à medida em que se desenvolvem outros processos históricos, económicos e sociais, e de democratização política e cultural. Perante as mutações contemporâneas em curso e as suas implicações em termos educacionais, os autores propõem a designação de *cidadanias em transição* para mostrar a actual instabilidade do conceito de cidadania, agora marcado pela redefinição do papel do Estado e pela eventual desarticulação do binómio Estado-nação, bem como pelos processos de globalização e transnacionalização.

### Palavras-chave

Estado-nação; Globalização; Educação; Redefinições de cidadania

## **Estado, Nação, Estado-nação: diferenças, vínculos e historicidades**

O projecto da modernidade capitalista (enquanto projecto societal impulsionado pela esperança de desenvolvimento social e económico associada à revolução industrial e, simultaneamente, enquanto projecto político e cultural induzido pelas aspirações racionalistas do humanismo burguês das revoluções americana e francesa) foi, pelo menos no diz respeito ao espaço europeu, construído e consolidado, em grande medida, em torno de uma imagem supostamente unitária de Estado-nação. Por isso, embora reconhecendo a historicidade própria destes conceitos e a imensa diversidade teórico-conceptual e empírica que lhes subjaz, é sobretudo por referência ao contexto europeu que desenvolveremos alguns argumentos ao longo deste texto, procurando relacioná-los com a questão da cidadania e sua evolução e, posteriormente, de uma forma sucinta, com as questões da Educação e da globalização.

Estado e nação são conceitos e entidades diferentes que devem ser compreendidos na sua historicidade própria, antes que possamos descrevê-los nas suas articulações e imbricações. Não sendo consensuais os seus significados e atributos, também não o são os processos históricos que explicam a génese e desenvolvimento de cada um. Neste sentido, por exemplo, nem todas as nações aspiraram ou aspiram a constituir o seu próprio Estado, nem todos os Estados se constituíram na base de nações previamente existentes, podendo igualmente haver nações sob o mesmo Estado, quer em aberto confronto, quer mantendo tensões latentes para ampliar o seu reconhecimento, autonomia e independência, quer, ainda, coexistindo e mantendo especificidades históricas e convergências estratégicas. Podem ainda existir nações (no sentido de comunidades de pessoas que partilham a mesma identidade cultural e a mesma linguagem) repartidas e divididas, e possivelmente marginalizadas e oprimidas, entre diversos Estados, como é o caso dos Curdos; ou comunidades e povos com uma forte identidade, mas sem território definido e sem Estado, como é o caso dos ciganos. É também muito importante não esquecer todas as questões relacionadas com processos extremamente violentos e abomináveis de 'limpeza étnica', como os que aconteceram nos Balcãs ou no Ruanda, apenas para referir alguns dos que estão ainda muito presentes na memória colectiva.

Inscrevendo-se ainda na diversidade de situações aqui sucintamente enunciadas, podemos referir que há também evidência empírica relativamente ao facto de muitas nações serem originariamente "unidades fictícias" impostas pela força e "construídas pelo próprio poder estatal" e, neste sentido, "seria falso e facilmente refutável conceber o Estado nacional como produto de uma nação que o antecederse" (cf. Hirsch, 2000; Hirsch, 2001: 60-61). Como refere Zygmunt Bauman, "Estado e nação necessitavam-se" e, neste sentido, "se o Estado foi o culminar do destino da nação, também foi uma condição necessária para que houvesse uma nação que reivindicasse um destino partilhado" (Bauman, 2005). Há, todavia, outros autores que preferem argumentar em sentido contrário, isto é, que acentuam a ideia de que os Estados emergem gradualmente na sequência da revolução capitalista "como fruto do esforço das nações" (Bresser-Pereira, 2007: 2).

Indo além do puramente económico, há também que ter em conta que, em determinados momentos, foram as forças de resistência aos pensamentos hegemónicos que permitiram avançar nos processos de construção de um outro tipo de Estado-nação. A história dos diferentes colonialismos, nomeadamente na África, também é particularmente importante para percebermos as relações entre nação (ou nações) e Estados (os coloniais e os pós-coloniais). Nos últimos anos, por exemplo, culminando uma longa luta de resistência não apenas contra um passado colonial mas também contra uma outra ocupação e tentativa de assimilação neocolonial, emergiu (e teve uma grande visibilidade social) um processo de independência com algumas características singulares. Perante uma encruzilhada de grandes dilemas políticos, culturais, económicos e sociais, onde estão igualmente presentes tensões actuais e desafios de futuro, assistimos ao que tem conduzido Timor-Leste "da nação ao Estado" (esta expressão corresponde ao subtítulo da obra recente de R. Centeno & R. Novais, 2006). Um outro caso diferente, mas sumamente conhecido, é o que diz respeito ao sucessivo adiamento da criação de um Estado palestino, apesar de ter sido construído o Estado judaico num espaço territorial historicamente partilhado. Entre os muitos e variados cenários que têm sido aventados para resolver o longo conflito entre palestinos e israelitas parece estar a ser retomado, pelo menos por alguns sectores intelectuais, aquele cenário que já anteriormente apontava como solução a criação de um Estado binacional Palestina-Israel. Esta ideia terá

surgido inicialmente "durante a década de 1920 no seio de um grupo de intelectuais sionistas de esquerda" que achavam que era "essencial fundar uma nação e não necessariamente um Estado judaico independente, e sobretudo não à custa dos habitantes de origem" (cf. Farsakh, 2007: 7).

Aliás, neste debate sobre o Estado-nação, é também interessante sublinhar o facto de as concepções de nação e de nacionalismo serem muitas vezes independentes. No caso dos Estados Unidos da América, por exemplo, apesar de não haver uma nação pré-existente, "o nacionalismo americano conduziu à criação de um Estado" (Oommen, 1994: 13). Ou seja, dentro de uma imensa variedade de situações históricas concretas, encontramos muitos movimentos nacionais e nacionalismos sem um Estado pré-existente.

Seja como for, como refere Habermas, actualmente todos nós vivemos em sociedades nacionais que devem à unidade organizacional do Estado a sua própria identidade. Mas, como refere este mesmo autor, "foi somente a partir do final do século XVIII que os dois componentes, o Estado moderno e a nação moderna, se fundiram para formar o Estado-nação" (Habermas, 1995: 88).

Todas as situações atrás sinalizadas, entre muitas outras que poderiam ter sido convocadas, mostram sucintamente o que queríamos salientar: Estado e nação são realidades diferentes, por vezes com precedências, sequências, percursos e protagonismos muito distintos, podendo ou não tecer vínculos profundos e de longa duração, mas sempre com historicidades próprias.

### **Estado-nação, educação pública e cidadania**

Nos últimos dois séculos, a escola pública tem dado um contributo fundamental para a construção do projecto de Estado-nação e para a reprodução da identidade nacional. Dito de outro modo, a centralidade da escola decorreu, até agora e em grande medida, da sua contribuição para a socialização (ou mesmo fusão) de identidades dispersas, fragmentadas e plurais, que se esperava poderem ser reconstituídas em torno de um projecto político e cultural comum, genericamente designado de *nação* ou *identidade nacional*. A intervenção do Estado teve assim um papel importante e decisivo na génese e desenvolvimento da escola pública de massas, e esta, como

instância de *violência simbólica*, não deixou de ter também reflexos importantes na própria consolidação do Estado. Pode mesmo dizer-se que a construção dos modernos Estados-nação não prescindiu da educação escolar na medida em que esta se assumiu como lugar privilegiado de transmissão (e legitimação) de um projecto societal integrador e homogeneizador, isto é, um projecto que pretendeu sobrepôr-se (e substituir-se) às múltiplas subjectividades e identidades culturais, raciais, linguísticas e religiosas originárias. Como refere Boaventura S. Santos a este propósito,

os Estados-nação têm tradicionalmente desempenhado um papel algo ambíguo. Enquanto, externamente, têm sido os arautos da diversidade cultural, da autenticidade da cultura nacional, internamente, têm promovido a homogeneização e a uniformidade, esmagando a rica variedade de culturas locais existentes no território nacional, através do poder da polícia, do direito, do sistema educacional ou dos meios de comunicação social, e na maior parte das vezes por todos eles em conjunto (Santos, 2001: 26).

Entre muitos outros contributos diferenciados, foi também a escola pública a impulsionar a construção do cidadão enquanto indivíduo tutelado e predominantemente vinculado a certos interesses, valores e ideologias. Quando isto aconteceu, tratou-se de uma concepção muito ténue de cidadania, que designaremos de *cidadania restrita à lógica do Estado-nação*, a qual, em determinadas situações e condições sócio-políticas, se caracterizou mesmo como uma cidadania não democrática ou autoritária, na medida em que os direitos legalmente reconhecidos e respeitados foram, por vezes, muito escassos e constrangidos. Todavia, o projecto iluminista de modernidade foi muito mais complexo do que isto e abriu as portas para muitos outros desenvolvimentos políticos, económicos e culturais.

Neste sentido, há certamente também que reconhecer e valorizar o papel activo das pessoas e dos grupos na conformação dos Estados-nação ao longo do tempo (cf. Hattersley, 2006). Há, por isso, outras perspectivas e processos sociais de construção da cidadania. A cidadania é também (e sobretudo) uma conquista das classes populares e não uma mera concessão do Estado. Portanto, são as lutas sociais que se produzem ao longo da História, e que têm uma expressão mais forte entre os séculos XIX e XX, as que conduzem a uma concepção de *cidadania ampliada*, significando agora não apenas direitos cívicos e políticos mas também direitos sociais dos trabalhadores e trabalhadoras, das mulheres e das pessoas que chegam a

determinados Estados-nação provenientes de outros Estados-nação, ou seja, de outras culturas e formas de vida. É importante, repetimos, não perder de vista este aspecto, porque a construção da cidadania ou o processo de chegar a ser cidadão e cidadã é também um processo épico e histórico que tem a ver com a vitória frente ao poder instituído e que, seguramente, tem a ver com a educação e com a capacidade de ter voz e usar a palavra, e de agir de acordo com ela.

Por outro lado, há que considerar que os projectos derivados da *modernidade* podem ser considerados também projectos culturais. Isto pressupõe a valorização de propostas de educação e formação de cidadãos e cidadãs e o desenvolvimento de uma cultura nacional. Trata-se de projectos de autonomia pessoal e colectiva em que a educação e a cultura são consideradas como a autêntica riqueza de uma nação. Neste sentido, como refere a estudiosa da alfabetização Jenny Cook-Gumperz (1988), a criação da escola de massas é simultaneamente uma conquista e uma concessão. Apreensivos com o poder incontrolável que supunha a alfabetização das pessoas, as classes dirigentes consentem na criação de uma escola de massas que controle os processos de alfabetização e que, portanto, controle os processos de construção e difusão do conhecimento, de forma desigual e em função das supostas necessidades dos diferentes grupos e classes sociais (cf. Cook-Gumperz, 1988). Como acrescenta esta mesma autora, o controlo da alfabetização por meio da escola é fundamental porque a alfabetização transmite, de alguma forma, quais são os conhecimentos que podemos e devemos considerar válidos, e quais é que devem ser descartados. Crowther (2006), falando de educação popular e dos movimentos sociais, diferencia entre *conhecimento útil* e *conhecimento realmente útil*. A educação e a alfabetização numa perspectiva libertadora, que constitua um avanço substantivo na condição de cidadão e de cidadã, ajuda a construir o segundo tipo de conhecimento e a destruir a falácia do primeiro.

Num contexto histórico muito diferente do anterior, em que, entre muitos outros factores, a crise da escola, o insucesso, o desemprego estrutural e as desarticulações entre os processos de educação e formação põem em causa as oportunidades das novas gerações, continuamos a confrontar-nos com percursos e biografias que nos interrogam de uma forma

particular. Como acentuam Fragoso & Lucio-Villegas (2003), quando a estrutura económica de uma sociedade já não responde às necessidades e expectativas dos indivíduos isto cria uma fractura importante nos processos formativos e uma quebra importante na noção de cidadania. Remetendo para as semelhanças com o trabalho já clássico de Paul Willis (1988), estudos recentes destes últimos autores mostram que continua a haver jovens que abandonam conscientemente a escola para se dedicarem ao trabalho e que, deste modo, entram muitas vezes no que se pode designar de círculo perverso quando se deparam com dificuldades para aceder à condição de cidadãos e cidadãs (cf. Lucio-Villegas & Fragoso, 2003).

### **Cidadania, capitalismo e Estado-providência**

É também o reconhecimento formal da cidadania moderna (ainda em sentido bastante restrito) que permite que os homens (trabalhadores) nas sociedades capitalistas possam ser tratados juridicamente como iguais e livres — o que, aliás, sendo uma condição inicial e necessária para o estabelecimento (e legitimação) de relações mercantis e de exploração, não se destina, obviamente, a resolver as reais e persistentes desigualdades sociais, económicas e culturais. Por isso, a noção de cidadania deve também ser discutida tendo em conta a natureza de classe do Estado e o papel que este tem vindo a desempenhar, nomeadamente nas sociedades capitalistas. Mais precisamente, a cidadania moderna, que se desenvolve igualmente ao longo dos séculos XVIII e XIX, está fortemente associada ao poder do Estado, na medida em que é este que a reconhece e garante. No seu sentido mais restrito, a cidadania pressupõe o reconhecimento de uma relação jurídica de pertença a uma determinada comunidade política e, como consequência, o acesso a alguns direitos elementares directamente decorrentes da posse legal de uma nacionalidade tutelada por um determinado Estado. Neste sentido, se recuarmos um pouco no tempo, verificamos que esse reconhecimento político foi, e ainda continua a ser muitas vezes, um acto arbitrário e extremamente selectivo. Começando por fazer-se tendo sobretudo em consideração características pessoais ou grupais, e factores económicos e culturais (como, por exemplo, os níveis de alfabetização, a propriedade, a raça ou o sexo), o reconhecimento da cidadania, apesar de ter vindo a incorporar critérios cada vez mais abrangentes, tem sido historicamente um processo baseado na inclusão de alguns e na exclusão de muitos.

As próprias teorias da cidadania reflectem alguns desses enviesamentos decorrentes dos valores dominantes em cada momento histórico. Como refere Carlos A. Torres, "as teorias sobre a cidadania foram avançadas por homens brancos heterossexuais que identificavam uma cidadania homogénea através de um processo de exclusão sistemática, em vez de inclusão, na política". Neste sentido, as mulheres, os membros da classe operária e os membros de grupos étnicos e raciais específicos, "e os indivíduos desprovidos de certos atributos e competências [...] estavam, em princípio, excluídos da definição de cidadãos em inúmeras sociedades" (Torres, 2001: 18). No entanto, mesmo entre os indivíduos e grupos sociais que acabam por ser 'incluídos' como resultado da atribuição da cidadania jurídica ou formal, continuam a subsistir desigualdades profundas e diversas que não nos podem fazer esquecer que "a noção de cidadania surge na alvorada do capitalismo em estreita relação com práticas político-ideológicas cuja reiteração adquire importância crucial para a dominação burguesa" (Almeida, 1998: 24).

Neste sentido, o facto de a atribuição da cidadania tender a nivelar ou a unificar os indivíduos enquanto sujeitos jurídicos, não significa que essa igualdade formal não tenha servido (e ainda continue a servir) para ocultar e legitimar a permanência de outras desigualdades (de classe, de raça, de género), revelando assim que a cidadania foi inicialmente um atributo político e cultural que pouco ou nada teve a ver com uma democracia substantiva e comprometida com a transformação social.

Todavia, como construção histórica, a cidadania tem muitas outras dimensões. Se, por um lado, o conteúdo ambivalente e contraditório da problemática da cidadania reflecte a existência de um terreno de disputa onde se confrontam processos sociais, políticos, económicos e culturais de restrição e exclusão com processos de inclusão, de negociação, de redistribuição e de reconhecimento (para um confronto entre estes dois últimos, ver Nancy Fraser, 1995), por outro lado, enquanto construção democrática de novos direitos, a cidadania pode ser entendida também como uma categoria dinâmica, fortemente permeável às lutas sociais, económicas e políticas. Dito de outro modo, só através do aprofundamento da democracia, nos mais diversos domínios e espaços (públicos e privados) da vida em sociedade, podemos ampliar o próprio conceito de cidadania.

Neste último sentido, e pensando, por exemplo, na função das políticas sociais no contexto das sociedades capitalistas democráticas (considerando nomeadamente o caso de algumas experiências bem sucedidas de Estado-providência) pode dizer-se que estas revelam muitas das diferentes e contraditórias facetas dos processos de construção e ampliação dos direitos (e do próprio conceito) de cidadania. Assim, se, por um lado, as políticas sociais podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social e formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, económicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes (embora conjunturais) na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às lógicas da exploração e da acumulação capitalistas. As políticas sociais (e a consequente expansão de direitos de cidadania) foram, neste sentido, um dos pilares do Estado-providência, que se caracterizou, sobretudo em alguns dos países capitalistas avançados e num contexto histórico particular, pela capacidade de gerir as contradições e tensões resultantes das exigências da legitimação democrática e da acumulação capitalista (cf., entre outros, O'Connor, 1977; Offe, 1984; Dale, 1989).

Para além das *saídas* que o sistema tenta encontrar para gerir a crise deste modelo, em particular, e a continuidade do próprio capitalismo, em geral, estão em curso experiências e movimentos sociais alternativos que poderão iniciar rupturas profundas e outras possibilidades (*anti-sistémicas*). Há, aliás, exemplos concretos que não nos deixam esquecer os avanços da democracia participativa. Se o caso de Porto Alegre (Brasil) é paradigmático, e tem servido e serve de modelo a outras propostas, é porque existe o sonho e o desejo de participar nas decisões da vida quotidiana e de que "um outro mundo é possível", como mostram o orçamento participativo e o próprio Fórum Social Mundial. A conquista e recuperação dos direitos dos cidadãos e cidadãs continuam a estar intrinsecamente ligadas ao aprofundamento da democracia participativa.

## **Globalização e reconfigurações da cidadania para além do Estado-nação**

Como temos vindo a referir, estão em curso processos sociais, culturais, económicos e políticos que se têm traduzido na reconfiguração e ressignificação do(s) conceito(s) de cidadania. Estes processos, com implicações importantes no campo da educação, não são alheios às questões mais amplas da globalização e da integração em instâncias transnacionais como a União Europeia, nem podem deixar de ser relacionados, entre muitos outros aspectos, com a chamada crise do modelo de Estado-nação (fordista) e as suas mutações posteriores.

As alterações no Estado têm hoje uma expressão mais complexa no que diz respeito, por exemplo, às funções de regulação, integração, coesão e controlo social. Tendo sido funções gradualmente indispensáveis ao (e dependentes do) funcionamento, expansão e consolidação do sistema económico capitalista, têm actualmente contornos completamente novos dado o facto de, por exemplo, muitos Estados estarem integrados em redes mais amplas nas quais assumem de forma crescente e diversa o papel de articulação e de mediação, quer a nível subnacional quer a nível supranacional. Para além disto, em contexto de globalização e de crescente internacionalização do capitalismo, são os próprios Estados nacionais que estão em competição, e este facto, por si só, tem implicações amplas porque, "na medida em que avança a globalização, a luta pelo 'posicionamento' capitalista converte-se [...] num objectivo político prioritário, para o qual parece não haver alternativas" (cf. Hirsch, 2001: 21).

Existem muitas e amplamente divergentes perspectivas em confronto sobre o fenómeno da globalização, podendo mesmo falar-se, de forma mais rigorosa, de globalizações (cf. Santos, 2001). Algumas destas perspectivas, que sustentam e aprofundam um contínuo e interessante debate em torno das raízes históricas da globalização/mundialização e da sua evolução, bem como das suas dimensões sociológicas, ideológicas, económicas, políticas e culturais, tem particular interesse para a compreensão das reconfigurações da cidadania (ou das cidadanias em transição).

O que ocorre na fase actual de globalização e transnacionalização do capitalismo mostra que estamos perante a emergência de novos factores e

processos (económicos, políticos e culturais) que trazem consigo as incertezas em relação aos direitos sociais conseguidos na esfera nacional, deixando também em aberto outras possibilidades para uma nova geração de políticas e direitos que possam actualizar as conquistas da cidadania democrática, agora na esfera de outras instâncias e contextos que transcendem o próprio Estado-nação, embora podendo e devendo articular-se com este. Neste sentido, se, por um lado, "o conjunto dos processos e interconexões regionais e globais em curso gera restrições crescentes à cidadania democrática de base territorial soberana" também, por outro lado, "abre possibilidades efectivas de ampliação de uma cidadania democrática de base cosmopolita" (Gómez, 2000: 14). Estas possibilidades, no entanto, só agora começam a ser equacionadas, sendo por isso necessário estar atento a todos os debates em torno de desenvolvimentos possíveis e a todas as experiências sociais e políticas que surjam como alternativas creíveis nesta fase de transição.

Porém, falar de crise do Estado-nação não nos deve levar a pensar nem na morte anunciada do Estado como organização política nem, muito menos, no anacronismo da ideia de nação, mas antes, numa forma de enunciar a existência de novos factores subnacionais, globais e transnacionais que condicionam os campos da autonomia relativa dos Estados e que, entre muitas outras expressões concretas, podem traduzir-se em tensões e desconexões, mais ou menos evidentes, entre, por um lado, as identidades culturais, linguísticas, étnicas, religiosas e raciais e, por outro, as soberanias territoriais. Neste sentido, como chama a atenção Arjun Appadurai (1997: 37-38),

o território como base para a lealdade e o sentimento nacional está cada vez mais divorciado do território como lugar da soberania e controlo estatal da sociedade civil. Os problemas de jurisdição e lealdade estão cada vez mais desvinculados. Isto não é um bom presságio sobre o futuro do Estado-nação na sua forma clássica, na qual os dois são imaginados como coexistentes e sustentando-se mutuamente.

Não obstante isto, continuarão a persistir as contradições entre o local e global, entre tendências centrífugas (e eventualmente totalizadoras das consciências e das condutas) e as reacções localistas de busca e afirmação das identidades e da sua defesa frente às tentativas de imposição de um modelo unificador e despersonalizador das pessoas e das comunidades. De

qualquer modo, como lembra R. Robertson, talvez seja pouco rigoroso separar a questão do nacionalismo e da identidade nacional da questão da globalização:

[...] a globalização, quando vista da perspectiva da glocalização, é um *processo autolimitativo*, precisamente porque envolve uma adaptação sempre crescente às circunstâncias particularistas. Paradoxalmente, quanto mais a globalização (no sentido homogeneizante convencional) avança, mais 'localizada' se torna (Robertson, 2006: 117).

A todos estes aspectos contraditórios, instáveis e plurais, podemos acrescentar ainda o facto de se verificar ao mesmo tempo uma crescente desconexão (*decoupling*) entre direitos e identidade, dois componentes principais da cidadania (cf. Soysal, 1999). Mais concretamente, o espaço nacional parece estar a deixar de ser o lugar dos direitos e deveres individuais. Os direitos (embora nem sempre equacionados na sua complexidade ou raramente discutidos na sua concepção predominantemente ocidentalizada), passaram a ser frequentemente referenciados aos chamados *direitos humanos universais* e, deste modo, passaram a ser mais abstractos e legitimados ao nível internacional e transnacional. No entanto, paradoxalmente, enquanto a fonte de legitimidade dos direitos tende a mudar para níveis acima ou para além do Estado nacional, as identidades permanecem particularistas e localmente definidas e organizadas. Aliás, a problemática dos direitos humanos é apaixonante, sobretudo numa época de permanente confronto global multicultural onde ocorrem muitas confusões relativas aos seus sentidos e às suas concretizações em realidades sociais muito distintas. Sem cair no relativismo de algumas narrativas pós-modernas, poderemos e deveremos considerar criticamente a não universalidade dos direitos como um facto importante a ter em conta e que nos pode ajudar a equacionar as incompletudes inerentes às diferentes culturas e experiências históricas (cf., a este propósito, Santos, 1997).

Entretanto, e apesar de já começarmos a ouvir falar da possibilidade de uma "democracia cosmopolita internacional" e de um novo "direito democrático cosmopolita" (cf. Held, 1997), os mecanismos de regulação supranacional ainda são pouco permeáveis a uma agenda política democrática que signifique assumir a questão da cidadania em bases mais amplas do que aquelas que correspondem tradicionalmente aos espaços e

responsabilidades dos diferentes Estados-nação. Tendo em conta a situação que nos é mais próxima, isto significa, por exemplo, que "ainda há muito caminho a percorrer para se chegar a um projecto de cidadania europeia, já não falando de uma cidadania mais universal na era da mundialização" (Puhle, 2000: 32-33).

No que diz respeito à União Europeia, a posição de alguns autores vai precisamente no sentido de procurar pensar as possibilidades que se abrem neste novo espaço político, dado que "o Estado-nação já não pode mais fornecer a base apropriada para a manutenção da cidadania democrática no futuro que se anuncia" (Habermas, 1995: 87). A este propósito, em texto mais recente, Jürgen Habermas defende uma posição eurofederalista tendo em vista aumentar a capacidade de acção política da União Europeia e a sua base de legitimação democrática. Assim, por exemplo, as políticas sociais redistributivas e de solidariedade, que se têm circunscrito sobretudo ao âmbito do Estado-nação, deveriam agora apoiar-se numa base mais ampla para abarcar todos os cidadãos europeus, e isso só parece ser possível se se desenvolver uma cultura política partilhada e se se resolver, entre muitos outros, o problema do défice democrático derivado do facto de a União Europeia estar "submetida a uma regulação política muito débil a cargo de autoridades legitimadas indirectamente". Neste sentido, ainda segundo este autor, as perspectivas em relação às políticas sociais não são optimistas mas poderão ser alteradas se a União Europeia evoluir para uma federação porque esta teria maior força política para decidir medidas correctivas dos mercados e estabelecer mecanismos de regulação redistributivos. A partir dessa evolução política seria também possível abrir novas perspectivas em relação a uma "cidadania mundial" (cf. Habermas, 1999). Esta é certamente uma proposta polémica e muito discutida em certos círculos intelectuais e políticos, mas há outras perspectivas sobre a questão do aprofundamento da cidadania no contexto europeu que não implicam necessariamente a constituição de uma federação. No entanto, como o objectivo deste texto é mais circunscrito, não as vamos considerar neste momento.

Se nos situarmos para além do próprio contexto europeu, como chama a atenção Virginia Vargas (2001), existem hoje movimentos sociais de tendências transnacionais que são extremamente heterogéneos e contraditórios, e a partir dos quais poderá resultar uma "sociedade civil

global". Esta, porém, do mesmo modo que as sociedades civis nacionais, não será uma sociedade homogênea porque conterà tendências autoritárias, racistas, sexistas, antidemocráticas, assim como conterà também tendências democratizadoras. Neste sentido, acrescenta esta mesma autora, interessa sobretudo dar ênfase à acção daqueles movimentos democráticos cujas dinâmicas representem um terreno de disputa, não somente frente às lógicas excludentes dos espaços globais oficiais mas também frente aos traços excludentes e autoritários da sociedade civil global em formação:

Obviamente, as cidadanias globais e a formação das sociedades civis globais não estão desligadas das dinâmicas de poder e dos hegemonismos existentes no interior dos países e entre os países a nível global.[...] As formas que pode assumir a cidadania global relacionam-se quer com as formas como os homens, mulheres e colectividades se inserem nos espaços globais, quer com as formas através das quais as exclusões e subordinações nacionais se expressam e visibilizam no espaço global. Os efeitos ambivalentes da globalização, que ao mesmo tempo excluem e integram, também modificam, potenciam ou renovam estas dinâmicas de exclusão/inclusão.

### **Novos desafios às políticas de educação**

Uma vez que os processos de globalização e transnacionalização do capitalismo têm várias dimensões, expressões e consequências, parece evidente que estas terão também de ser consideradas quando se equacionam os desafios actuais relativos ao campo da educação e das políticas educativas.

No período posterior à II Guerra Mundial, em que, sobretudo nos países capitalistas democráticos, se consolidou o chamado modelo político de Estado-providência — modelo este que não teria sido possível se não se vivesse num período histórico em que os Estados detinham ainda uma ampla autonomia relativa na configuração das suas políticas —, a educação escolar pública (sobretudo a correspondente à escolarização básica) pôde, em muitos casos, ser reivindicada no espaço nacional como um direito universal (cf., por exemplo, Afonso, 1999). Neste sentido, a sua contribuição não apenas repercutiu positivamente na consolidação da cidadania democrática, tendendo a facilitar o acesso ao mercado de trabalho, a mobilidade social ascendente e o usufruto de bens materiais e simbólicos, como, igualmente, permitiu ampliar as bases de legitimação política e a coesão social.

Nas últimas décadas, porém, numa fase de transnacionalização do capitalismo e de redefinição do papel do Estado, as prioridades têm vindo a ser redireccionadas para a *acumulação* e para a promoção da competitividade económica entre os próprios Estados (cf. Antunes, 2001; Afonso, 2001). Estas prioridades, segundo diferentes autores, passaram também a ser pensadas criticamente pelas suas repercussões não apenas nas formas, garantias e processos de trabalho (agora em mutação acelerada relativamente àqueles que foram consolidados ao longo da modernidade industrial), mas também nas formas como, doravante, tendem a ser equacionados e garantidos os direitos dos trabalhadores (e dos cidadãos em geral) no contexto do "Estado nacional de competição" (Hirsch, 2001).

Neste novo contexto, as reformas educativas e a reestruturação dos sistemas educativos voltam a ser pensadas à luz de mudanças mais globais no sistema capitalista, não sendo, por isso, de estranhar o retorno à ideologia do *capital humano* ou, num sentido mais genérico, à apologia de uma reconexão mais forte entre o mandato das políticas educativas e as supostas necessidades dos sistemas produtivos e da competitividade económica, dirigidas agora para mercados e espaços económicos que transcendem cada vez mais o âmbito (e a capacidade de regulação) dos Estados nacionais.

Mas a questão da cidadania democrática (junto com a coesão social) também reemerge contraditoriamente neste novo contexto, sobretudo quando se pretende que ela seja um antídoto para a crescente vulnerabilização neoliberal dos direitos que, entre outros aspectos, é traduzida pelo aumento das desigualdades e da exclusão social. Certamente que é também em relação a estes aspectos que devemos questionar-nos sobre o lugar e o papel da escola (cf., a este propósito, por exemplo, Afonso & Antunes, 2001).

Numa época em que o predomínio do *pensamento único* começa a ser fortemente questionado e confrontado, a expressão de muitos movimentos sociais a nível global ganha uma nova dimensão democrática porque as velhas questões das desigualdades de classe, de género, de raça, de etnia (que, entretanto, se acentuaram) continuam por resolver, juntando-se agora aos problemas cada vez mais globais do meio ambiente, do multiculturalismo, da paz, da segurança, dos direitos humanos — em ambos os casos apontando para agendas capazes de remobilizar novas lutas sociais pela (re)configuração da(s) cidadania(s) numa *sociedade de risco* (sobre este último conceito, ver Ulrich Beck, 1998).

É neste contexto que nos parece também ser urgente assumir a escola como lugar de confronto de hegemonias. Na linha de Gramsci, vários autores como H. Giroux (1990) e Williams (2004) chamam a atenção para os espaços onde se confrontam aspectos decisivos das nossas vidas quotidianas. Aliás, para Giroux, o essencial é considerar a escola como um espaço público de democracia e de cidadania, sendo que estas não somente se ensinam como também devem praticar-se. Por outro lado, para Williams, se a escola é construtora de significados, a partir dos quais compreendemos a sociedade e damos sentido ao mundo, então é necessário mudar a estruturação da escola e os significados que ela produz. Assim, muitas das experiências e concepções modernas de democracia participativa e de educação para a cidadania continuam a fazer sentido. Como assinala Williams, "se o homem e a mulher são essencialmente seres que aprendem, criam e comunicam, a única organização social adequada à sua natureza é a democracia participativa" (Williams, 2004: 194). Neste sentido, o modelo educativo coerentemente ético parece ser aquele que conduz à autonomia, na linha da educação libertadora de Paulo Freire. De alguma forma, trata-se de resgatar modelos anteriores que voltem a colocar no centro o desenvolvimento e a emancipação das pessoas e das comunidades. Ou seja, devemos olhar para trás para ver o futuro. E é também aqui que ganha sentido o papel e o lugar da educação e da alfabetização no século XXI. O paradigma dominante é cumulativo, aquele que Freire (1985) designava de "bancário". Trata-se de um modelo que, na linha da actual proposta de *aprendizagem ao longo da vida*, visa acumular conhecimento (e não saberes) — conhecimentos que são claramente instrumentais, funcionais e adaptativos porque supostamente direccionados para aumentar a *empregabilidade*. Neste sentido, algumas perspectivas dominantes, como refere Licínio Lima,

parecem ignorar que, em última instância, não há vida sem aprendizagem, incorrendo no risco de denegar a substantividade da vida ao longo da aprendizagem e de abandonar os objectivos da transformação da vida, individual e colectiva, em todas as suas dimensões (2007: 19).

No entanto, é preciso não esquecer que somos seres sociais e que não existe processo educativo que não seja social. Hoje, mais do que nunca, há que recordar as palavras de Bogdan Suchodolski quando escreve que

a educação deve assumir uma função muito mais difícil mas muito mais justa: deve promover a convicção de que a vida pessoal só adquire valor e plenitude na medida em que o homem e a mulher participarem na edificação de uma autêntica vida social, e esta, por sua vez, só prospera e se fortalece quando consegue penetrar nas motivações mais profundas da acção individual (1975: 51).

Por outro lado, numa dimensão mais ampla, também é necessário criar outros pólos democráticos a nível nacional e global, e isso só será possível se os processos de "múltiplas democratizações" (Vargas, 2001) se converterem em parte fundamental das agendas dos movimentos sociais e, acrescentaríamos nós, em eixos estruturantes das políticas educativas. Na sequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, as análises mais lúcidas têm vindo a relembrar que muitos dos problemas que alimentam os ressentimentos e as hostilidades entre povos e culturas derivam da "opressão das identidades" e de muitas outras graves desigualdades sociais, económicas e educacionais que ocorrem em muitas regiões do mundo.

Inscritas no âmbito das novas formas de regulação (a que neste texto não dedicámos espaço), as políticas educativas (ocidentais e ocidentalizantes) têm também a sua cota parte de responsabilidade, sobretudo quando favorecem os processos de acumulação e de controlo, o predomínio das exigências cientificistas ou técnico-instrumentais e a despolitização da educação, a competição meritocrática baseada numa mera igualdade formal de oportunidades, a obsessão avaliativa pretensamente neutra e homogeneizante, a emulação individualista e a selectividade darwinista e discriminatória, esquecendo outros valores, conhecimentos, experiências, culturas e visões do mundo que é urgente e necessário aprender a convocar e a confrontar criticamente para que seja possível aprofundar e ampliar a democracia e perceber melhor as cidadanias em transição.

Sem essa consciência, a democracia que temos continuará a adaptar-se facilmente às mudanças contemporâneas, mesmo que para isso se esvazie de conteúdo para melhor se articular com o capitalismo e com as novas formas de regulação nacional e transnacional. As cidadanias em transição incluem concepções, percursos e projectos muito ambivalentes e contraditórios, tanto regulatórios como emancipatórios. Não se trata apenas de repensar o Estado, a nação ou as identidades em contexto de

globalização. Novos e velhos dilemas e problemas coexistem. O retorno gradual às políticas sectoriais e particularistas de inclusão e de gestão das diversidades; a defesa de um mínimo de cidadania como condição de ordem social; a cidadania cognitiva e a criação e concepção de novos direitos ou a ampliação (paradoxal) de outros; e a extinção, retracção, privatização e partilha de direitos já existentes, entre muitas outras dimensões, constroem (novas) agendas económicas, políticas, culturais, éticas e educacionais. Neste sentido, pode perguntar-se para que lugar transitarão as cidadanias (enquanto cidadanias em transição) se forem concretizadas políticas educativas que pretendam vir a educar-nos, não apenas para a partilha de direitos já adquiridos mas também, e sobretudo, para a aceitação de uma (supostamente inevitável) futura redução de direitos?

## Referências

- AFONSO, Almerindo J. (1999). *Educação Básica, Democracia e Cidadania: Dilemas e Perspectivas*. Porto: Afrontamento.
- AFONSO, Almerindo J. (2001). A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 36, pp. 33-48.
- AFONSO, Almerindo J. & ANTUNES, Fátima (2001). Educação, cidadania e competitividade: algumas questões em torno de uma nova agenda teórica e política. *Cadernos de Ciências Sociais*, nºs 21-22, pp. 5-31.
- ALMEIDA, Lúcio Flávio (1998). Estado, nação, transnacionalização: reflexões em torno do *Manifesto do Partido Comunista*. *Lutas Sociais*, nº 4, pp. 19-26.
- ANDERSON, Benedict (1993). *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el Origen y la Difusión del Nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ANTUNES, Fátima (2001). Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas. In S. R. Stoer; L. Cortesão & J. A. Correia (orgs.), *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à 'Educação' da Crise*. Porto: Afrontamento, pp. 163-208.
- APPADURAI, Arjun (1997). Soberania sem territorialidade: notas para uma geografia pós-nacional. *Novos Estudos Cebrap*, nº 49, pp. 33-46.
- BAUMAN, Zygmunt (2005). *Identidade*. Madrid: Losada.
- BECK, Ulrich (1998). *La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad*. Barcelona: Paidós.
- BRESSER-PEREIRA, L. Carlos (2007). Globalização e Estado-nação [em linha], [consultado em 30. Mar. 2007, disponível em <http://www.bresserpereira.com.br>].

- CENTENO, Rui & NOVAIS, Rui (orgs.) (2006). *Timor Leste – da Nação ao Estado*. Porto: Afrontamento.
- COOK-GUMPERZ, Jenny, org., (1988). *La Construcción Social de la Alfabetización*. Barcelona: Paidós.
- CROWTHER, Jim (2006). Social Movements, praxis and the profane side of lifelong learning. In J. Crowther & P. Sutherland (eds.), *Lifelong Learning. Concept and Contexts*. Londres: Routledge, pp. 171-180.
- DALE, Roger (1989). *The State and Education Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- FARSAKH, Leila (2007). Chegou a hora de um Estado binacional. *Le Monde Diplomatique*, nº 5, II Série, Março, p. 7.
- FRAGOSO, António & LUCIO-VILLEGAS, Emilio (2003). Local development and social change: some reflections on an ongoing research. In AA.VV., *Wider Benefits of Learning*. Lisboa: Edições Lusófonas, pp. 197-201.
- FRASER, Nancy (1995). From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age. *New Left Review*, nº 212, pp. 68-93.
- FREIRE, Paulo (1985). *Pedagogia del Oprimido*. Madrid: Siglo XXI.
- GIROUX, Henry (1990). *Los Profesores como Intelectuales*. Barcelona: Paidós.
- GÓMEZ, José Maria (2000). *Política e Democracia em Tempos de Globalização*. Petrópolis: Vozes.
- HABERMAS, Jürgen (1995). O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização. *Novos Estudos Cebrap*, nº 43, pp. 87-101.
- HABERMAS, Jürgen (1999). The european Nation-State and the pressures of globalization. *New Left Review*, nº 235, pp. 46-59.
- HATTERSLEY, Roy (2006). *The Edwardians*. Londres: Abacus.
- HOBSBAWM, Eric (2000). *Entrevista sobre el Siglo XXI. Al Cuidado de Antonio Polito*. Barcelona: Critica.
- HELD, David (1997). *La Democracia y el Orden Global*. Barcelona: Paidós.
- HIRSCH, Joachim (2000). Estado nacional, nacionalismo y conflicto de clases. *Revista Herramienta*, nº 10 [em linha], [Consultado em 14.Out.2006, disponível em <http://www.herramienta.com.ar>].
- HIRSCH, Joachim (2001). *El Estado Nacional de Competencia*. México: Univ. Autonoma Metropolitana.
- LIMA, Licínio C. (2007). *Educação ao Longo da Vida – Entre a Mão Direita e a Mão Esquerda de Miró*. São Paulo: Cortez.
- LUCIO-VILLEGAS, Emilio & FRAGOSO, António (2003). Literacy, adult education and social change in Southern Europe: A case study. In D. Flowers (ed.), *AERC 2003 Proceedings*. San Francisco: San Francisco State University, pp. 261-266
- O'CONNOR, James (1977). *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- OFFE, Claus (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson.

- OOMMEN, T. K. (1994). Estado, nação e etnia: os laços processuais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 39, pp. 3-29.
- PUHLE, Hans-Jürgen (2000). Cidadania e Estado-nação. In J. M. Viegas & E. C. Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*. Oeiras: Celta, pp. 25-35.
- ROBERTSON, Roland (2006). Nacionalismo e identidade nacional no nosso tempo. In M. Villaverde Cabral; J. L. Garcia & H. M. Jerónimo (orgs.), *Razão, Tempo e Tecnologia. Estudos em homenagem a Hermínio Martins*. Lisboa: ICS, pp. 105-129.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1997). Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 48, pp. 11-32.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2001). Os processos de globalização. In B. S. Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto: Afrontamento, pp. 33-106.
- SOYSAL, Yasemin (1999). *Identity, rights, and claims-making: changing dynamics of citizenship in postwar Europe*. Conferência na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (texto policopiado).
- SUCHODOLSKI, Bogdan (1975). *Tratado de Pedagogía*. Barcelona: Península.
- TORRES, Carlos Alberto (2001). Educação, democracia e cidadania: tensões e dilemas no mundo contemporâneo. In A. Teodoro (org.), *Educar, Promover, Emancipar*. Lisboa: Ed. Universitárias Lusófonas, pp. 17-39.
- VARGAS, Virginia (2001). Ciudadanias globales y sociedades civiles globales. Pistas para el analisis. *Forum Social Mundial* [em linha]. [Consultado em 14.Out.2006, disponível em [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)].
- WILLIAMS, Raymond (2004). *En la Frontera*. Barcelona: Dialogos.
- WILLIS, Paul (1988). *Aprendiendo a Trabajar*. Madrid: Akal.

## NATION-STATE, EDUCATION AND CITIZENSHIPS IN TRANSITION

### Abstract

Starting by calling attention to the plurality of historical processes and meanings that underlie the idea of nation and State, the authors deal with some approaches that help to clarify conceptual differences and to understand the construction of possible convergences often referred by the expression of nation-State. With the contribution of the State funded school (public school) and the processes of *symbolic violence* (and even, in many situations, of the use of physical violence), the construction of citizenship initially occurs depending on that political and identitarian binominal; however it has been changing as far as other historical, economic and social processes and political and cultural democratization are under development. Facing contemporary shifts in progress and considering its implications in educational terms, the authors propose the expression *citizenships in transition* to stress the present instability of the concept of citizenship, now framed by the redefinition of the role of the State and the possible disarticulation of the binominal nation-State, as well as by the processes of globalization and transnationalization.

### Keywords

Nation-State; Globalization; Education; Citizenship redefinition

## ESTADO-NACIÓN, EDUCACION Y CIUDADANÍAS EN TRANSICIÓN

### Resumen

Comenzando por llamar la atención sobre la pluralidad de procesos históricos y de significados que subyacen a la idea de nación y de Estado, los autores señalan algunas perspectivas que ayudan a esclarecer sus diferencias conceptuales y a percibir la construcción de sus eventuales convergencias, normalmente designadas por la expresión Estado-nación. Con la aparición y desarrollo de la escuela pública y de los procesos de *violencia simbólica* (e incluso, en muchos casos, el uso de la violencia física) la construcción de la ciudadanía se desenvuelve inicialmente en función de aquel binomio político e identitario, pero va siendo alterada en la medida en que van desarrollándose otros procesos históricos, económicos y sociales, y de democratización política y cultural. Ante los cambios actuales y sus implicaciones en términos educacionales, los autores proponen la noción de *ciudadanías en transición* para mostrar la actual inestabilidad del concepto de ciudadanía, sujeto, en este momento, a la redefinición del papel del Estado y a la eventual desarticulación del binomio Estado-nación, así como a los procesos de globalización y transnacionalización.

### Mots-clé

Estado-nación; Globalización; Educación; Redefiniciones de ciudadanía

*Recebido em Janeiro, 2007*

*Aceite para publicação em Maio, 2007*