

## Canadá: a possibilidade de configurar uma cidadania congregativa para além dos direitos tradicionais

Roque Callage Neto

*Resumo:* O texto apresenta uma visão exploratória sobre novos desafios de cidadania encarados pelo Canadá em sua constituição histórica em torno de *direitos homogêneos*, conhecidos como *pancanadianismo* desde os anos 50. O Canadá reconfigura padrões culturais em plena era hipercontemporânea da sociedade do conhecimento, e novas questões dos direitos *cívico-culturais* – que incluem demandas étnico-nacionais – sugerem possibilidade de uma *cidadania congregativa diferenciada*. Esta resultaria da adição dos direitos de reconhecimento aos tradicionais direitos de inclusão, e estaria vinculada a um comunitarismo ampliado de competências étnico-sociais. Diferentes entidades, buscando ação cívica afirmativa, seriam um ponto de partida para a compreensão de campos comunitários inter-relacionados pela Confederação. Iriam além da uniformidade de direitos de Bem-estar das sociedades ocidentais.

*Abstract:* The text introduces an exploring view about new challenges faced by Canada since its historical constituted citizenship around *homogeneous rights*, known as *pan-Canadianism* in the 50's. Canada reconfigures cultural patterns in the high hyper contemporary era of knowledge society, and new issues of *civic-cultural rights* – including ethnic-national demands – suggest the possibility of a *congregate differentiated citizenship*. It would result from the additive *rights of recognition* into traditional inclusive rights, and would be linked to an amplified communitarianism of social-ethnic competencies. Different entities in an affirmative civic action would be a key start point for comprehending interrelated communitarian fields in the Confederation. They would go beyond the Welfare State rights of the Western societies.

### Apresentação

O Canadá poderia ser considerado como caso *quase-paradigma* do conceito sociológico marshaliano de *cidadania homogênea* – a cidadania conquistada através de sucessivos e aditivos direitos civis, políticos e sociais nas sociedades ocidentais (MARSHAL, 1967). Seguindo a tradição britânica de cessão de direitos segundo responsabilidade securitária dos agentes, o País herdou também a tradição francesa do

*solidarisme de l'action assistenciale*, desde sempre presente em suas instituições na província de Quebec, porém enfatizadas após 1960 (JENSON, 2003).

A primeira adveio de percepções sobre o aumento do mercado e proteção contra o risco de saúde e desemprego, a ser cotizado pelos indivíduos. A tradição franco-canadense das instituições caritativas da religião católica foi logo transformada em assistência pública como direito social, e finalmente reformada rumo a uma economia de *solidarisme sociale*. Esta última noção difere da inglesa universalizada por Marshal, pois a governança é vista como associação entre profissionais contra riscos. A herança francesa, com a noção das assembléias, focou a integração individual nos seguros profissionais do *corporatisme sociale*. A versão inglesa considera direitos políticos e sociais como separados um do outro, os últimos sendo extensão dos direitos civis segundo maior capacidade desempenhada por cada indivíduo ou grupos de indivíduos no mercado de trabalho. A governança preocupa-se com o direito ao trabalho e o direito a receber remunerações.

Ambas as tradições evoluíram para a distribuição social de responsabilidades através de um Executivo com governança representativa, aceitando-se que os não-incluídos deveriam ser promovidos por políticas públicas. A cidadania social no Canadá configura-se historicamente pela demanda por integração de recém-chegados e pelo reconhecimento paulatino de direitos dos diferentes grupos de trabalhadores. A criação de amplas instituições desenvolveu-se a partir do que autores consideram fundante na sociedade canadense, o “caráter de compaixão social”<sup>1</sup>, que viria a oportunizar a *autoconfiança*. Hoje, com novos desafios da hipercontemporânea *sociedade do conhecimento*.

Visando a descrever esses planos diferenciados e seus momentos de integração, procuramos inicialmente apresentar um histórico de sua formação; na segunda parte, debatemos o seu desenvolvimento e os desafios contemporâneos de sua

---

<sup>1</sup> Judith Maxwell apresenta este enfoque. Outros autores (entre eles, Thomas Courchene) concordam que houve significativa ampliação do modelo de cidadania pelos novos conhecimentos gerados na sociedade.

*transformação*. A terceira parte examina tendências que possam antecipar modelos inventivos e ampliados. Por último, indagamos sobre sua viabilidade.

## A formação

Os direitos de cidadania tomam no Canadá, primeiramente, a forma de *cidadania civil*. A constituição do período inglês colonial de 1791 visava à preservação da *common law* inglesa e *civil law* francesa, separadas territorialmente no *Alto Canadá/Ontário* e *Baixo Canadá/Quebec*, pelas diferenças sobre uso da propriedade privada e religião de culto. Embora o percurso colonial tivesse apresentado vários conflitos em torno dessa dupla cidadania, especialmente com a união dos dois Canadás em uma só Assembléia, em 1840, a visão de duas sociedades formadoras auxiliaria a construção da *cidadania política* quando da primeira Constituição independente, de 1867, erguendo o *Dominion of Canada* sob uma concepção federativa, desejada por fundadores como MacDonal, Brown e Cartier, entre outros. Porém, até o *Dominium Electoral Act* de 1920, que sancionou franquias a mulheres e maiores de 21 anos, os direitos eram habilitados por *propriedades e capacidade de pagamento de impostos*.

Os direitos de completa nacionalidade política canadense emergiriam após a Primeira Guerra Mundial, quando Estado e sua cidadania reconheceram-se unidos na defesa das atribuições próprias do País nas suas Relações Exteriores. A Segunda Grande Guerra consolidaria a atuação canadense, e exceções internas ainda vigentes sobre franquias eleitorais e políticas a aborígenes e povos orientais somente seriam atendidas com o advento da *Carta de Direitos e Liberdade* de 1982. O regime político sempre foi o da democracia parlamentar, sob um sistema de voto distrital pluralista uninominal – ou seja, obtido por maioria simples em cada distrito, de tipo inglês – com um primeiro-ministro escolhido no partido majoritário.

Seguindo Marshal, vemos que os direitos adicionados um

ao outro levariam a uma nova dimensão, a *cidadania social*. Esta seria construída pelo relacionamento interpólitico, começando em 1908 com pequenas pensões oferecidas pelo Governo. Em 1927, o primeiro-ministro Mackenzie King decretou o *Old Age Pension* para aposentados acima de 70 anos. O *seguro-desemprego* e as *pensões familiares* federais viriam em 1940 para suplementar salários dos trabalhadores e suas famílias. Os direitos trabalhistas implícitos foram construídos em período similar, também de forma adicional. O reconhecimento parcial de negociações coletivas viria depois de greves de mineiros da província de Nova Scotia em 1920. A província de Saskatchewan, influenciada por atuantes organizações sindicalistas, criaria o primeiro seguro de hospitalização e saúde, antecipando acordos nacionais. Em 1944, a Administração sancionaria um provisório instrumento, *Order in Council 1003*, para que trabalhadores e centrais sindicais negociassem coletivamente. Em 1946, depois de grande greve em Ontário, a justiça definiu como obrigatória a aceitação pelos empregadores das centrais em qualquer negociação coletiva. Trabalhadores não-sindicalizados deveriam contribuir para os sindicatos.

O crescimento dos assuntos sociais finalmente influenciaria a concepção do *pancanadianismo*. Quando Paul Martin, *senior*, apresentou o *Citizen Act* na Câmara dos Comuns, em 1947, habilitando os canadenses a gerenciar completa e irrestritamente sua sociedade, mencionou um regime “para mudar as lealdades comunais e onde os canadenses participem em um novo estágio de instituições sociais e econômicas, expressando vínculos compartilhados de uma costa à outra”.

Era um modelo de investimentos sociais compartilhados. Depois da Segunda Guerra Mundial, criara-se consenso geral em prover casa e auxílio aos ex-recrutados soldados, lembrando-se do desemprego de um terço dos canadenses com suas famílias durante a Grande Depressão. Isso estimularia a criatividade das lideranças políticas nacionais e os líderes de províncias mais fracas a desenvolverem planos de saúde. O resultado seria um sistema nacional de pensões, por emenda à Constituição, em 1951, e a federalização do *Old Security Act*, criando-se um

fundo em 1952 para homens e mulheres acima de 70 anos, incluindo aborígenes. Na frente trabalhista, o *Industrial Relations and Disputes Act* ampliava a legislação e as condições de trabalho, promovendo melhores salários, proteção contra demissões arbitrárias e oportunidades nos empregos.

A amplitude da legislação de *Welfare State* advém nos anos 60: o *Canada Pension Plan* protege salários de trabalhadores e suas famílias para aposentadorias ou falecimento, bem como o modelo diferenciado de bem-estar da Província de Quebec, baseado no *solidarisme du travail*, que utiliza fundos de pensão e caixas econômicas. Em 1967, surge o *Wage Supplement Guaranty*, reduzindo consideravelmente a pobreza dos idosos, entre 1970 e 1980. Novas demandas, como melhoramentos para a maternidade e infância, adviriam quando as mulheres já eram 42% da força de trabalho, em 1970 – e defendiam pagamentos iguais aos homens nas mesmas funções.

Como ambos os modelos canadenses, tanto de influência inglesa como francesa, baseavam-se no crescimento da contribuição de acordo com a estabilidade do emprego e seu incremento, o período de restrições começou em 1975, quando o mercado de trabalho não correspondia mais à concepção inicial que os gerara. O ponto de partida foi o controle de preços e salários, seguido de legislações nacional e provinciais restritivas sobre direitos de negociações do setor público, além de benefícios a empregados do setor privado. Em 1998, o sistema de pensões finalmente seria reformado, autorizando-se investimento dos recursos indisponíveis em fundos de capitalização. Sob o novo regime, os benefícios mudaram e as contribuições subiram.

Há consenso de que a cidadania canadense adveio da forte composição entre políticas econômicas e sociais. Programas universais para saúde e velhice minimizaram o risco, protegendo-se as discriminações. Esta composição iria gerar

um extraordinário surto de produtividade, crescimento econômico e emprego. O Governo pagou suas dívidas, reduziu impostos e fundou novos programas. Os trabalhadores manuais subeducados podiam não só alimentar suas famílias, mas também comprar uma casa e enviar seus filhos para a

escola. Foi criada uma mobilidade ascendente, mais igualitária em oportunidades e resultados. Com o acesso civil e político, a população subgraduada adquiriu senso de participação. Com a educação e saúde universal, adquiriu habilidades importantes, poupanças pessoais e criou uma autoconfiança como parte de uma comunidade compartilhada (MAXWELL, 2002: 23).

Esse modelo combinava programas sociais distribuídos diretamente pelo Governo Federal à cidadania com programas federais-provinciais específicos, transferindo renda às províncias mais fracas. Saúde, seguro-desemprego, sistema educacional pós-secundário e cuidados com a infância foram prioridades às quais os indivíduos tinham direito como contraparte às suas obrigações de participação, não fixadas pela sua classe, religião, língua ou área de residência, mas pela *cidadania compartilhada*. Um princípio que fora preocupação desde 1867, quando os constituintes apontaram que se criava uma “nacionalidade complexa” (UNDERHILL, 1963). John MacDonald, primeiro-ministro inaugural, acreditava que o caráter central da Confederação seria a forma mais consensual de entrega dos *poderes residuais* das províncias, oportunizando um Governo Federal e evitando os problemas da constituição estadunidense. Isso seria seguido nas políticas sociais, ampliadas largamente nos anos 60.

## Identidade própria

O resultado da maior participação substituiu a *indiferença* ou *litigação cívica* de outros modelos federais – como os que inclusive provocariam a Guerra Civil estadunidense no período anterior a 1867, pelas grandes diferenças regionais. As províncias do Canadá criaram um sistema muito inclusivo, que inicialmente favorecia as mais fortes – *Alto Canadá/Ontário* e *Baixo Canadá/Quebec* – mas seria progressivamente equalizado. De uma atribuição provincial, a política social se tornaria federalmente compartilhada, com algumas exceções através de políticas distintivas aplicadas pelo Quebec, aceitas na Confederação a partir dos anos 60, hoje conceituadas como

*federalismo assimétrico*<sup>2</sup>.

Esse modelo de parceria difere da visão política abstrata do cidadão proprietário solitário em seus domínios, titular de direitos de propriedade, em que o Estado é *agente segurador* de propriedades individuais – originalmente concebido pela comunidade dividida entre *proprietários diligentes* e *assalariados não-diligentes* de John Locke, no século 17. Segundo conceito do grande cientista político canadense Crawford MacPherson (1979; 1980), a sociedade civil é vista como empresa de finalidades lucrativas numa sociedade de *mercado individualista possessivo*<sup>3</sup>.

Essa identidade seria evitada no País, pois, como define o sociólogo estadunidense Seymour Lipset (1990), o Canadá iniciou-se sob uma *política dos Tories* que sustentaria uma democracia de bem-estar social, enquanto os Estados Unidos pertenceriam à *tradição liberal individualista lockeana*<sup>4</sup>.

A Confederação proporcionou o caminho não só de cessão de poderes para reforçar a segurança comum, mas a construção de *vantagens dos direitos sociais* – ampliando percepções de elites e grupos intermediários de poder. A educação seria um direito para os já chegados no século XX, aos quais a sociedade iria distribuir um suporte ao senso do *mérito em causa própria*, conforme vemos a seguir, em excurso.

Este valor de mérito em causa própria, citado por Marshal (op. cit), experimentou real começo de passagem da meritocracia liberal individual à meritocracia liberal social. Avaliável pelo senso de *ampliar-se a causa própria* – tanto quanto cada um serve aos outros e se favorece como múltiplo de outros atendidos, numa progressiva escala de atendimento e serviços obtidos. Encontra-se na própria tradição inglesa a *evolução do valor*, que passa do egoísmo privado em Adam Smith para

<sup>2</sup> A idéia de que os parceiros têm posições diferentes e natureza distinta e se encontram em campos diferenciados, praticando vantagens compartilhadas, pelas contribuições também diferentes. Visão que, veremos adiante, poderá tornar-se ainda mais configurativa.

<sup>3</sup> Conceitos advindos do exame dos direitos de cidadania em Hobbes e Locke.

<sup>4</sup> Importante acrescentar que o momento de 1867, no Canadá, coincide com a presença de Benjamin Disraeli como primeiro-ministro britânico, cujo governo *tory* inovou internamente em políticas sociais. Os *tories* formam justamente o Partido Conservador na Grã-Bretanha.

uma geração de capital desenvolvida pela racionalidade social diferenciada. Isso amplia a visão de *racionalidade individual diferencial dos diligentes proprietários*, como em Locke. Convergiria com concepções de democracia liberal que adicionariam a educação ao modelo do liberalismo individual conservador. A educação foi negociada como um *direito social*, ampliando o capital social de sindicatos trabalhistas e a capacidade de empreendimento produtivo dos próprios empregadores. A racionalidade diferencial geradora de confiança pela reciprocidade mutual também aparece nas obras do educador estadunidense John Dewey e em Max Weber, em seu famoso *Economia e sociedade* (1999: 32).

O mesmo liberalismo dos direitos civis ampliou-se pelo social-liberalismo a uma sociedade de *acionistas sobre direitos a serviços multi-utilitários* – garantias complementares entre agentes públicos e cidadania geraram prosperidade combinada das comunidades.

## Desenvolvimento, crise e transformação

O redesenho do contrato social canadense começou em 1970, com as altas taxas de inflação, baixo crescimento econômico e dívida federal, trazendo as primeiras discussões sobre o papel federal em uma nova economia política. Em 1980, o governo flexibiliza monopólios estatais, o transporte, as corporações financeiras, e torna o preço da energia favorável a empresas privadas. Altera também impostos sobre bens e serviços, ao implantar a zona de livre comércio com os Estados Unidos. Modifica-se o financiamento do sistema de saúde entre as províncias, com cortes nos programas governamentais. A recessão de 1991 atingiu a comunidade de negócios, e a introdução de novas tecnologias transformou o nível das empresas, do governo e da sociedade civil.

A sociedade canadense buscava novas opções, que não passariam pelo que ficou conhecido como políticas do *Consenso de Washington*, utilizadas também nos países da OCDE e chamadas de *neoliberais* – por defenderem simples mercados competitivos privados, diminuindo ingerência, tamanho e papel do Estado.



Mas a concepção estratégica já começara a mudar desde a ampliação da sociedade civil visada pela Carta de Direitos e Liberdade (*Charter of Rights and Freedom*) de 1982. Ela firmara a cidadania social como objetivo constitucional e *prática jurídica*, e as restrições orçamentárias começaram a focar mais a distribuição de oportunidades e recursos em aspectos particulares de responsabilidades civis, gênero e grupos étnicos do que em classes sociais. O Estado de Bem-Estar continuou sob avaliação, enquanto surgia a visão de que a ampliação do igualitarismo deveria demandar uma implícita noção de *nova cidadania social*. Ou seja, os programas convencionais não estariam distinguindo a diferença entre *programas universais*, como *atendimento de saúde e pensões públicas*, que beneficiam a todos, e os *programas seletivos*, mais explicitamente redistributivos. Autores mostram que esta percepção cresceu, gerando opiniões divergentes: parte de uma elite capitalizada deseja que os programas sejam desenvolvidos pelo mercado, embora haja clara razoabilidade para a redução de custos e o atendimento simultâneo de programas universais da cidadania social (ERICKSON, 2003).

Esta observação procura compreender o que significa exatamente uma *nova cidadania social*. Resumidamente, as demandas antigas de inclusão se combinaram às últimas de *reconhecimento*, visando a integrar diferenças. A opinião pública mostra apoio às questões tradicionais de saúde pública e assistência mais afirmativa aos idosos. Isso combinou-se a demandas ampliadas em todas as áreas sociais, tais como direito de aborto, direitos iguais para homossexuais em trabalho e união civil, minorias raciais, aborígenes e imigrantes.

Como operar os dilemas de cidadania, regionalismo, afiliação profissional e interesse pessoal que compuseram o quadro de construção da *modernidade societal* nos últimos 250 anos nas sociedades ocidentais? Uma vez que emergiram outras dimensões de identidade pela etnicidade, religião, ou socioculturais genéricas, aumenta o desejo de integração pelo *reconhecimento*.

A primeira delas, a *etnicidade*, está sendo congregada por direitos ampliados, pois se verifica que sua importância declina

drasticamente da segunda à terceira geração através do sentimento de *pertencimento social*, principalmente em um país com ancestrais étnicos diferentes (REITZ; BRETON, 1994). Há demandas tradicionais do *comunalismo ancestral*, de que cada grupo deveria preservar sua linguagem ancestral, costumes e religião – mesmo aos *ainda por nascer* – independente do tempo de residência. Isso compensa o sentimento de solidão experimentado pelo individualismo na mudança urbana, provocador de *redefinições transculturais*, e a reação corporativa demonstra temor da ausência de normas de solidariedades coletivas, das quais Durkheim já tratara como *anomia*. Quando aumentam interesses impecoais, as datas especiais de conagraçamento são revividas.

Eventuais incapacidades individuais de exercício de responsabilidades com família e a sociedade ampliada desenvolvem o segundo *aspecto*: o da comunalidade de conformidades religiosas interétnicas, que despertam o movimento de identidade ancestral. Comunidades de imigração recente, centradas em templos, igrejas, mesquitas, aparentemente mostram imagem de experiências perdidas em meio à prosperidade laica.

Entretanto, ligado ao segundo, o terceiro *aspecto*, o da *diversidade cultural*, integra as duas instâncias da cidadania nos assuntos sociais: a biografia pessoal e cultural imediata de cada um com a conexão ampliada da relevância *multibiográfica*. Essa dimensão tem proporcionado pertencimento: Howard-Hassmann (1999) afirma que há uma *cidadania comunitária multiétnica* tanto entre os *franco* como nos *anglo-canadenses*. A real instância integradora seria a *etnicidade social*, não confundida com ancestralidade biológica. A etnicidade anglo-canadense, por exemplo, aparece organizada em uma comunidade heterogênea, diversa e heterodoxa, sem grupos particulares ancestrais, e baseada em escolhas pessoais. Gerada nas últimas três décadas, haveria uma cultura não particularmente inglesa, freqüentemente vista como linguagem estranha pelos próprios ingleses quando emigram para o Canadá (GREENHILL, 1994: 33).

A nova etnicidade social, culturalmente construída, não é

estática, localiza-se em território e com linguagem formada por sentimentos, ancestralidade e religião. Mas é praticada como um *complexo de hábitos culturais* em costumes compartilhados, crenças, rituais, normas e convenções locais sobre o que as pessoas têm em comum. Ela é mais forte do que dos ancestrais, por exemplo, tanto entre ucranianos e galianos e, ao contrário dos estadunidenses, maior do que a religião protestante. Suas diferenças internas não são raciais, mas a percepção de curiosidade sobre o fenótipo não-europeu. Isso evidenciaria o que Anthony Smith chama de *modernidade tardia* de passagem da *nação étnica para a nação territorial* (SMITH, 1998: 14). Comportamentos comunitários compartilhados são bem conhecidos em pequenas cidades canadenses, onde pessoas e grupos logo são distinguidos e se engajam no debate sobre o empoderamento comunitário. Isso se transforma em direitos de reconhecimento.

As diferenças com as visões do modelo de *herança cultural francesa* aparecem no *sentido atribuído de cidadania*. De acordo com Jules Duchastel (in DUCHASTEL; BOURQUE, 1995: 185-192), a percepção completamente constituída de *nação canadense* faz parte de uma identidade cambiável da cidadania, reenviada ao País com visões que diferem da auto-representação do Quebec. A forma singular de cidadão da *comunidade política* não existe tão facilmente no discurso quebequense – que pratica a cidadania como *representação do povo quebequense* – em que a noção *povo* tem muito maior sentido do que para outros canadenses. A noção plural *povo* seria mais usada no nível ampliado federal.

Entretanto, pesquisas têm revelado identidade geral de um amplo país bilíngüe, mesmo entre a população que usa sua língua ancestral. Em pleno debate sobre direitos multilingüísticos para imigrantes, em 1996, uma pesquisa apontou que 86% dos residentes no Canadá têm como língua materna ou falada o inglês e francês. Apenas 1,7% demandariam falar formalmente a sua língua ancestral, embora as comunidades tenham ensino de suas línguas de origem, quando requisitadas. Outra, com residências, mostrou uma maioria de casamentos mistos por ancestralidade étnica: em

1996, 10,224 milhões de canadenses, ou 36% da população geral, informaram ter etnicidade mista de seus ancestrais. (STATISTICS CANADA 1998a; 1998b).

O censo de 2001 iria encontrar 88,46% falando regularmente inglês ou francês em casa; 3,37%, ambas as línguas, e 8,37%, outras línguas. A opinião pública apóia crescentemente o desenvolvimento étnico: em 1968, 53% dos canadenses eram contrários ao casamento entre brancos e negros, considerado impróprio; já em 1991, somente 15% eram contrários (GALLUP, 1968; ANGUS REID, 1991). O senso racial tem sido vivido como variedade fenotípica, ligada ou não à religião. Embora a *Charter of Rights and Freedom* apóie a preservação da herança cultural, e o *Canadian Multiculturalism Act (Bill C-23, 1988)* reforce esse entendimento, o debate dos anos 1980/90 revelou que minorias usam direitos de instrução, mas desejam evitar comunidades étnicas fechadas (BRETON, 1996: 54). A complexidade das regras sociais do Canadá está criando um indivíduo ligado a *motivos associados interétnicos* mas não etnicamente orientado.

Uma vez que os princípios do multiculturalismo subentendem que indivíduos busquem ampliar sua própria biografia, essa identidade ampliada estaria suplantando a *cidadania atribuída*. Esta tem sido a razão do intenso debate sobre mobilidade social do *indivíduo étnico* para além dos *seus grupos étnicos* (PETER, 1981: 65). Ela é a própria justificativa de existência da sociedade civil, pois esta transforma e amplia ações afirmativas, criando ações de *responsabilidades cívicas*. A cidadania torna-se uma atitude estruturada em torno de velhos e novos temas – como aceitação de programas universais, descartando-se os seletivos e debatendo novas demandas de reconhecimento.

Houve dispersão da cidadania uniforme e coesa, modelada segundo padrões da *família especializada* do Estado de Bem-Estar Social que despertou a mobilidade ascendente. Busca-se novo senso de comunidade, no qual a mulher participa muito mais nas atividades civis, políticas e econômico-sociais, e em que os mercados adquirem maior relevância, mas não unanimidade. Muitos pesquisadores sugerem que são vistos

como instituições localizadas para se obter e dirigir poderes de decisão, mostrando quem é excluído.

Com seu sentido coadjuvante utilitário, as atividades sociais de mercado afetaram a comunalidade de consenso entre vizinhança e cidadania, influenciando também a política e as relações entre governos provinciais. A própria governança foi modificada para desenvolver programas sociais e beneficiar novas demandas. Mudou o caminho tradicional de separação do agente burocrático, escolhido para seu cargo pelo mérito na aplicação de políticas de longo alcance, e os indivíduos começaram a ser vistos como acionistas da ação da burocracia. O novo gerenciamento social trouxe profundas influências em responsabilidades de *atendimento direto* que cruzam fronteiras de autoridade para otimizar serviços a usuários e clientes. As áreas principais são a saúde pública, educação e transferência social entre províncias, que demandaram outras hierarquias menos rígidas das estruturas organizadas.

Cresceu o debate sobre a cidadania tradicional – vista como *passivo-receptiva* em torno de serviços corporativizados, estruturada por categorias como *trabalhador, pai beneficiário, mãe organizadora de casa, estudante, paciente* – padronizadamente dirigindo-se ao *atendente por ofício*. Conseqüência do anterior Welfare State, nos anos 90 estas categorias começaram a ser remodeladas como acionistas e usuários dos serviços públicos, e o *servidor* como parte de um *serviço de inserção*.

O presente dilema vai além da noção anglo-saxônica do *self-payment*, ou da francesa do *corporatisme sociale*, baseada nas assistências profissionais. Procura-se verificar como o utilitarismo de mercado e o devocionismo de Estado sejam sistemas complementares. A visão majoritária apóia que os mercados sejam otimizados eficientemente, como meios para um Estado também eficiente.

Robbin Mathews, em visão que também seria compartilhada por Charles Taylor em conferência sobre a Constituição canadense (MATHEWS, 1988; TAYLOR, 1992), sugere que a grande tensão da *dialética canadense* ocorre entre comunitarismo e individualismo, superficialmente vista como

um jogo de pressões entre religião, política e comércio. Debates sobre livre mercado ou preservação de identidade apenas reafirmariam a primeira oposição real.

A oposição entre ampliadores do espaço público e defensores do serviço privado revela que a cidadania significa mais do que a obtenção de dados, avisos, serviços e decisões, pois ela faz parte do debate hipercontemporâneo sobre a *sociedade do conhecimento* e suas combinações. Quando a diferenciação trouxe *direitos de reconhecimento* adicionados a direitos de inclusão, formou-se uma *ação congregativa*. O processo se intensifica nas lealdades locais, regionais, provinciais e federais, onde o sentido comunitário tradicional, baseado na *comunalidade*, está sendo gradualmente reformado.<sup>5</sup>

Quando a recessão socioeconômica dos anos 90 mostrou a inviabilidade do investimento na cidadania homogênea, e reforçou políticas de transferências focalizadas nos grupos mais frágeis, tanto os contribuintes individuais como as províncias mais bem-situadas começaram a contestar a utilidade do sistema. Isso é notório quanto ao sistema de saúde, que deveria ter obtido reforma em 2000 para os próximos 25 anos. Os custos subiram e continuam subindo, embora existam argumentos de que haveria uma intensificação de eficiência com os ganhos de produtividade em novas tecnologias e aumento da pesquisa médica na diminuição de doenças mais frequentes.

A polaridade sobre *visões* de sociedade também foi trazida pelo novo desempenho econômico no comércio global. O Canadá passou a encaminhar 85% de suas exportações aos Estados Unidos, o que tem gerado típicas elites de camadas médias bem-sucedidas que defendem mudanças proprietárias privadas no estilo estadunidense, mas representando somente 13% da população (EKOS, 1999). O debate centra-se na Saúde, para a qual é sugerido seguro médico privado, defendendo-se o direito de comprar qualidade no momento em que quiser.

---

<sup>5</sup> Lembraríamos a famosa concepção de Talcott Parsons sobre universais evolucionários da família até a ação estruturada no que chamou de *comunidade societal*. Essa passagem já havia sido notoriamente lembrada pelo sociólogo alemão Ferdinand Tönnies. No momento, tanto as *comunalidades* (sociogenéticas) como as comunidades societais impessoais estão em profunda revisão.

Empresas e províncias pedem impostos menores do que os estadunidenses, afirmando que investimentos, empregos e vantagens de trabalho serão trazidos para o Canadá. Vinculados a um caminho próspero de integração através do NAFTA, esses grupos de opinião, ligados mais ao Oeste e Meio-Oeste canadense, procuram redirecionar a mutualidade ascendente da cidadania compartilhada, enquanto uma maioria acredita na importância do modelo e o apóia.

Isso certamente afetaria a atividade tradicional de programas sociais realizados com receitas governamentais. O acordo interprovincial mediado pelo governo federal em benefício das províncias mais fracas tem sido o fundamento da cidadania social canadense desde 1950. Tendências econômicas indicam que adicionou valor a seus investimentos de longo prazo, gerando maior produtividade econômica do país como um todo – mesmo enquanto ocorria um crescimento assimétrico das províncias mais fortes.

Como enfatiza acuradamente Thomas Courchene (2004), a governança começou a ser focada nos *cidadãos* das grandes cidades. Há uma simultânea expansão e auto coerção de cidades canadenses que têm capacidade de atração global, em torno de fronteiras dos mercados americanos sob o NAFTA, gerando novas discussões sobre o papel do agente político e das províncias na sociedade. Esses cidadãos querem programas mais desenvolvidos, não somente para momentos de dependência, mas melhores serviços de saúde, educação e muitos outros, inclusive com mais alta qualidade, produtividade e custos mais razoáveis.

Autores afirmam que estas demandas constituem características importantes das novas regras de mudança nos hábitos tecnológicos: o preço é usualmente pago pela geração contemporânea, enquanto seus benefícios se estendem às futuras. Embora os principais valores permaneçam, mesmo no momento de reconfiguração de suas instituições, os canadenses questionam resultados (PETERS, 1995; MAXWELL, 2001). Como essa polarização lida com autoconfiança, compaixão com a responsabilidade mútua e investimento no futuro, especialmente em crianças, ela apresenta aspectos

contraditórios do social-liberalismo e da social-democracia.

A visão majoritária valoriza a disposição de responsabilidade do cidadão individual e de sua família na contribuição comunitária, mantendo senso de conectividade – o que implica admitir que, quando uma pessoa não pode cuidar de si, devem ser feitos investimentos. Já o *segundo sentido* de autoconfiança traz noções baseadas nos direitos civis do proprietário individual, sugerindo que os contribuintes deveriam estar além do senso comunitário, demandando pagar menos no uso do seu dinheiro para as próprias necessidades. Esse indivíduo atribui menos valor a serviços coletivos como educação e saúde, argumentando que a sociedade deveria cobrar pela capacidade de cada um em pagar.

Após 20 anos de reestruturação, os especialistas mostram crescente capacidade do Canadá em gerar riquezas nos negócios e serviços, e a média de produtividade é igual à dos Estados Unidos em 1990. As taxas de desemprego estão nos níveis de 1960.

Mas o principal dilema da produtividade é o de que ela deveria dirigir-se para apoiar a requalificação educacional progressiva e compartilhada da cidadania para enfrentar riscos sociais de exclusão. Pais solitários, que representam hoje 25% do total de famílias com crianças, imigrantes com menos de 10 anos no país, aborígenes e pessoas incapacitadas constituem o grupo social mais inseguro, em especial a mão-de-obra *subgraduada* (HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT, 2000).

A educação assumiu papel central na cidadania. Num mundo em reforma, onde talentos e habilidades serão práticas continuadas, a requalificação é muito mais dificultosa para a população de salários insuficientes, pois a sociedade se diferencia por exigências *pós-funcionais* – áreas de trabalho são polivalentes e não mais padronizadas – com educação combinatória, poliespecializada. A forma dessa renovada integração seria a qualificação das habilidades do contingente de trabalho, provida pela assistência social – uma tarefa constitucional das províncias. Há novos programas de proteção social sob a idéia de ajuda condicional vinculada ao retorno do investimento feito no desempregado, assemelhando-se a



programas estadunidenses. Também existem situações típicas de sociedades de serviços pós-industriais, com fluxos diferentes: há desemprego múltiplo de longa duração, pessoas muito diferenciadas, e muitas mulheres – habituadas a funções mais tradicionais – não recolocadas pelo mercado de trabalho. Igualmente aumentam as pessoas em idade de aposentadoria.

Em resumo, os canadenses enfrentam grandes desafios em adaptar o velho sistema de pagamentos e serviços sociais às condições do século XXI, quando são necessários novos contribuintes para acompanhar amplas modificações na forma de família. O velho modelo de proteção social, baseado no antigo crescimento uniforme das famílias, não gera novas oportunidades, e isso tem aberto o compartilhamento étnico-comunitário pelas competências advindas dos imigrantes – eles auxiliam a ampliar o modelo e os ganhos de produtividade no setor superespecializado, gerando novos direitos conexos de representação.

## Opções diferenciadas

A noção corrente de que o país amplia novas tecnologias, gerando empregos mais rentáveis e mais qualificados, permitiria maiores receitas governamentais. Cruzando todas as idades e ciclos de vida, *barreiras étnicas com renda baixa*, e diferenças de gênero, a educação aparece como exemplo amplo para atingir essas metas. Políticas de diferentes demandas de identidade estão ligadas à educação em inúmeras comunidades. Passou-se a prestar atenção a etnicidade, gênero, orientação sexual e estratos minoritários.

O multiculturalismo gerou o senso de congregação das instâncias de diferença das comunidades e trouxe o tema de *como desenvolver competências étnicas* para representar-se na sociedade diversificada.

Pode essa nova cidadania étnico-cultural se caracterizar por uma representação compartilhada de valores e normas da ação social, mesmo quando em campos diferenciados? E poderia essa cidadania diversa adicionar conhecimento mutual

crescente, integrando e fazendo interagir pessoas de diferentes *sistemas de relevância*?<sup>6</sup> Certamente ela evitaria o nível de dissociação de mercado competitivo de novo estilo conservador; neste, é difícil institucionalizar uma nova *cidadania congregativa*. A busca por pagamentos flexíveis de mão-de-obra, empregos temporários, seguridade social mais restrita atinge e *diminui* diretamente a capacidade dos trabalhadores.

A possibilidade de uma nova quarta geração de direitos cívico-culturais, porém, traz o impasse de que as demandas políticas estão sujeitas demasiadamente a instâncias judiciais (DUCHASTEL; BOURQUE, 2003). A identidade fica referida a corpos sociais, em vez de ações políticas entre os atores e suas comunidades representativas. As funções institucionais da governança estariam trazendo uma *cidadania incorporada*.

A busca de alterações confederativas do Governo Federal com as províncias gerou o Social Union Framework Agreement (SUFA) de fevereiro de 1999, assinado por 13 províncias. Formalizaria o que Courchene, novamente, denomina *pancanadianismo provincial* – isto é, congregação a partir de reuniões anuais dos primeiros-ministros provinciais, aumentando a consciência das províncias acerca de seus papéis constitucionais e a não-intromissão federal em assuntos de sua competência. Embora o SUFA não tivesse a presença formal do Quebec, a província passou a se fazer representar no recente *Conselho da Federação*, em que apenas os primeiros-ministros provinciais discutem o inter-relacionamento e as políticas com o Governo Federal. A flexibilidade de ações aumentou substancialmente a responsabilidade fiscal do Governo Federal, no papel com as províncias, e também a centralização de poderes.

A questão continua sendo a viabilização de um novo e descentralizado *pancanadianismo* como forma de representação que igualmente influencie mudanças das comunas rumo a experiências comunitárias compartilhadas, pois no modelo

---

<sup>6</sup> Estudos clássicos do sociólogo austríaco Alfred Schutz (1973) perscrutaram informação e inteligências de conhecimentos complementares em campos diferenciados.

constitucional vigente as comunidades são delegações das províncias, embora seu vulto, ao elegerem importantes prefeitos. É notório que lealdades comunais primárias se transformaram em lealdades secundárias da sociedade civil, através da *transferência de confiança*. Esse seria o principal desafio de como transformar o terceiro contrato de cidadania – a *cidadania social*, construída há mais de 50 anos – em uma ação comunitária ampliada.

A congregação de ações representativas diferenciadas de grupos, nações étnicas, regiões, e as reivindicações *genérico-culturais* etárias ou vinculadas a gênero, podem criar elementos de uma renovada confederação multinacional. Nesse caso estão incluídas as propostas de uma União Confederada, que poderiam apresentar solução promissora ao dilema da representação nacional diferenciada em Estados Multinacionais, como é o caso do Canadá (DUCHASTEL; BOURQUE, *ibid.*). Isso também se traduziria em uma instância supranacional de representação, de forma especificamente canadense, embora seja visível o exemplo da União Européia.

Essa proposta se viabilizaria por *congregar competências diferenciadas*, que se encontram na Confederação e convergem em ação normativa (SCHUTZ, 1973).

Uma proposta dessa natureza seria um passo além do liberalismo tradicional do Estado-Nação, e se distanciaria ainda mais completamente da primária fase de direitos civis – que foram impostos como projeção de direitos do *cidadão proprietário individualizado*, na visão de John Locke, no século XVII.

## Referências

COURCHENE, Thomas. *The changing nature of Quebec-Canada relations: from the 1980 Referendum to the Summit of the Canadas*. Montreal: IRPP, 2004.

BRETON, Raymond. Multiculturalism and Canadian nation-building. In: CAIRNS, Alan; WILLIAMS, Cynthia (coord.). *The politics of gender, ethnicity, and language in Canada*. Toronto: University of Toronto, 1986.

DUCHASTEL, Jules; BOURQUE, Giles. Citoyenneté et identité nationale: une analyse de notions-clés. In: JOURNEES INTERNATIONALES D'ANALYSE STATISTIQUE DE DONNEES TEXTUELLES, 3. *Actes...* Rome: CISU, 1995.

\_\_\_\_\_. Mondialisation, citoyenneté corporative et logique confederale. In: DUCHASTEL, Jules (org.). *Federalismes et mondialisation: l'avenir de la démocratie et de la citoyenneté*. Montréal: Athena, 2003.

EKOS RESEARCH. *Rethinking citizen engagement*. Ottawa: Ekos Research Project, 1999.

ERICKSON, Lynda. *The mass politics of social citizenship*. Halifax, 2003. Paper in the Canadian Political Science Association Meeting.

GALLUP INSTITUTE. *Special research*. Ottawa: Angus Reid, 1991.

GREENHILL, P. *Ethnicity in the mainstream: three studies of English Canadian culture*. Montreal: McGill University Press, 1994.

HOWARD-HASSMANN, Rodha. "Canadian" as an ethnic category: implications for multiculturalism and national unity. *Canadian Public Policy*, Hamilton: McMaster University, v. 25, n. 4, 1999.

HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT. *Special research*. Ottawa, 2000.

JENSON, Jane. *Social citizenship, governance and social policy*. Seul, 2003. Paper in the Canada-Korea Social Policy Research Cooperation Symposium.

LIPSET, Seymour Martin. *Continental divide*. New York: Routledge, 1990.

MACPHERSON, Crawford. *Democracia liberal: origens perspectivas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

\_\_\_\_\_. *Teoria política do individualismo possessivo em Hobbes e Locke*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MARSHAL, Thomas. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATHEWS, Robin. *Canadian identity: major forces shaping the lives of a people*. Ottawa: Steel, 1988.

MAXWELL, Judith. *Toward a common citizenship: Canada's social and economic choices*. CPRN, 2001.

PETER, K. The myth of multiculturalism and other political fables.

*Ethnicity, Power and Politics in Canada*, Toronto: J. Dahlie and T, v. 13, 1981.

PETERS, Suzanne. *Exploring Canadian values: a synthesis report*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 1995. Available on-line at: <www.cprn.org>.

REITZ, J. G.; BRETON, R. *The illusion of difference: realities of ethnicity in Canada and United States*. Toronto: C. D. Howe Institute, 1994.

SCHUTZ, Alfred. *The structures of life world*. Co-escrita por complementação póstuma de Thomas Luckmann. Evanston: Northwestern Press, 1973.

SMITH, Anthony. *Nationalism and modernism: a critical survey of recent theories of nations and nationalism*. London: Routledge, 1998.

STATISTICS CANADA. *Census 1998*. Ottawa, 1998a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 1998b.

TAYLOR, Charles. *Citizenship and the Canadian constitution*. Lecture presented to Simon Fraser University: Harbor Centre, Feb. 28, 1992.

UNDERHILL, Frank. *The image of confederation*. Toronto: Massey Lectures, CBC, 1963.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. da UNB, 1999.

