

# O ESTADO-NAÇÃO EUROPEU FRENTE AOS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO

O PASSADO E O FUTURO DA SOBERANIA E DA CIDADANIA

Jürgen Habermas

*Tradução do inglês: Antonio Sérgio Rocha*

## RESUMO

O surgimento do Estado-nação propiciou uma base sobre a qual pôde se articular e institucionalizar a idéia republicana de comunidade. Hoje, porém, todos vivem em sociedades pluralistas que se afastam muito da concepção de um Estado-nação fundado numa população relativamente homogênea. Diante da enorme diversidade das formas culturais de vida, dos grupos étnicos, das visões de mundo e das religiões, o Estado-nação não pode mais fornecer a base apropriada para a manutenção da cidadania democrática no futuro que se anuncia. Este artigo aponta a necessidade de salvar a herança republicana, mesmo que seja transcendendo os limites do Estado-nação, e vê a emergência de regimes supranacionais, como a União Européia, como uma das maneiras de escapar ao impasse.

*Palavras-chave: Estado-nação; republicanismo; nacionalismo; cidadania; pluralismo; globalização; regimes supranacionais.*

## SUMMARY

The emergence of the nation-state provided a base upon which the republican ideal of community could be articulated and institutionalized. Today, however, everyone lives in pluralistic societies, quite distant from the nation-state concept, which was established around relatively homogeneous populations. Given the enormous diversity in cultures, ethnic groups, world views and religions, the nation-state will no longer be able to provide an adequate foundation for democratic citizenship in the near future. This article argues for the need to preserve a republican heritage, even though it may transcend the limits of the nation-state, and considers the emergence of supranational regimes, such as the European Union, as one way to avoid an impasse.

*Keywords: nation-state; republicanism; nationalism; citizenship; pluralism; globalization; supranational regimes.*

## 1

Como o próprio nome "Nações Unidas" já revela, a sociedade mundial de hoje é politicamente composta de Estados-nação. Esse fato não é de modo algum trivial. Tal tipo histórico de Estado surgiu originalmente com as revoluções francesa e americana, difundindo-se depois por todo o mundo. A partir do final da II Guerra Mundial, emergiu do processo de descolonização uma terceira geração de Estados-nação, e a tendência continua desde

a implosão do Império Soviético. Os Estados-nação mostraram sua superioridade em relação tanto às cidades-Estado (ou às suas federações) quanto aos herdeiros modernos de antigos impérios (o último deles, a China, passa por um processo de profunda transformação). O sucesso em escala mundial do Estado-nação se deve, em primeiro lugar, às vantagens trazidas pelo próprio Estado moderno. Antes de tratar da formação dos Estados-nação (1.3), farei inicialmente comentários separados a respeito de cada um de seus componentes: sobre o que hoje entendemos por "Estado" (1.1) e por "nação" (1.2).

### 1.1

Na tradição alemã, "Estado" é um termo legal que se refere, ao mesmo tempo, à "Staatsgewalt", um ramo executivo que garante a soberania interna e externa, à "Staatsgebiet", um território claramente delimitado, e à "Saatsvolk", a totalidade dos cidadãos. Esse último termo é o portador simbólico da ordem legal instituidora de jurisdição dentro dos limites do território estatal. Do ponto de vista sociológico, pode-se ainda acrescentar que o núcleo institucional desse Estado moderno é formado por um aparato administrativo legalmente constituído e altamente diferenciado, que monopoliza os meios legítimos de violência e obedece a uma peculiar divisão de trabalho com uma sociedade de mercado, emancipada para o desempenho de funções econômicas. Com o concurso do exército e da polícia, o Estado preserva sua autonomia interna e externa; soberania significa que a autoridade política mantém tanto a lei e a ordem dentro das fronteiras de seu território quanto a integridade dessas fronteiras frente ao cenário externo, em que Estados em competição reconhecem-se mutuamente com base no direito internacional. Em vista da diferenciação institucional que existe entre as funções políticas e econômicas, o Estado e a sociedade dependem mutuamente um do outro. O Estado administrativo é dependente dos impostos, enquanto a economia de mercado se apóia em garantias legais, regulamentações políticas e no fornecimento de infra-estrutura. Para dizê-lo de maneira sucinta, o imenso sucesso histórico do Estado-nação pode ser em parte explicado pelo fato de o Estado moderno, isto é, o acoplamento entre burocracia e capitalismo, haver se tornado o mais eficiente instrumento para uma modernização social acelerada.

Atualmente, todos nós vivemos em sociedades nacionais que devem suas identidades à unidade organizacional que esse Estado apresenta. Mas os Estados modernos existiam muito antes que as "nações", no seu sentido moderno, aparecessem. Foi somente a partir do final do século XVIII que os dois componentes, o Estado moderno e a nação moderna, fundiram-se para formar o Estado-nação. É certo que, nos contextos legal e político, normalmente usamos "nação" e "povo" como termos intercambiáveis. Não obstante, o termo "nação" possui, além desse estrito sentido legal e político, a conotação de uma comunidade moldada por uma origem, uma cultura e

uma história comuns — com frequência compartilhando também a mesma língua. Membros de um Estado formam uma "nação" no sentido de constituírem um modo de vida específico. Não é casual que o conceito de "nação" se refira ambigualmente tanto à "Volksnation" — a nação pré-política — e à "Staatsnation" — a nação de cidadãos legalmente capacitados.

## 1.2

Esses dois conceitos puderam fundir-se mais facilmente por causa das raízes que o conceito de "Volksnation" já tinha, em dois diferentes aspectos pré-modernos. O moderno termo "nação" herdou seu sentido da história ambivalente do significado cultural, e também político, de "nação". Permitam-me uma breve digressão em história conceitual.

No seu uso clássico pelos romanos, "natio", assim como "gens", funciona como o oposto de "civitas". Aqui, nações são inicialmente comunidades de pessoas com a mesma ascendência, ainda não integradas na forma política de um Estado, mas reunidas apenas por vínculos comuns de moradia, língua, costumes e tradições. Esse uso da palavra chega, através da Idade Média, até a Idade Moderna, aplicando-se a todas as situações em que "natio" e "lingua" eram tomadas como equivalentes. Assim, por exemplo, os estudantes das universidades medievais eram separados em nações, dependendo das regiões de onde proviessem. Mesmo naquela época, a origem nacional *atribuída a alguém pelas demais pessoas* já era vinculada de forma manifesta a uma demarcação depreciativa entre esse alguém e os estrangeiros: as nacionalidades, com certas conotações negativas, eram atribuídas aos estrangeiros.

Ao mesmo tempo, o termo "nação" ganhava, num contexto distinto, outro significado. Esse novo significado político trazia consigo conotações positivas. No transcurso do antigo Império Germânico, o sistema feudal havia dado origem a uma sociedade política estratificada em Estados corporativos. No sentido político, "Stände" baseavam-se em contratos (como a famosa Magna Carta), nos quais o rei ou imperador, que dependia da coleta de tributos e do serviço militar, concedia privilégios à aristocracia, à Igreja e às Cidades — isto é, concedia uma participação limitada no exercício do poder político. Esses Estados dominantes, que se reuniam em "parlamentos" ou "dietas", representavam o país ou "a nação" junto à Corte. Como "nação", a aristocracia passava a ter existência política, da qual a massa da população — os "súditos particulares" — à época ainda não desfrutava. Isso explica as consequências revolucionárias que tiveram o *slogan* "King in Parliament", na Inglaterra, e a identificação do Terceiro Estado com a "a nação", na França.

A transformação democrática da "Adelsnation", a nação da nobreza, numa "Volksnation", uma nação do povo, exigiu uma profunda mudança mental por parte da população em geral. Esse processo foi inspirado pelo trabalho de acadêmicos e de intelectuais. A propaganda nacionalista que faziam desencadeou uma mobilização política nas classes médias urbanas

instruídas, antes que a moderna idéia de nação encontrasse uma ressonância mais ampla. À medida que essa idéia, ao longo do século XIX, arrebatou a imaginação das massas, logo tornou-se claro, contudo, que o conceito *político* transfigurado de nação também havia emprestado conotações de seu conceito gêmeo mais antigo, *pré-político* — precisamente aquela capacidade de produzir estereótipos que estivera associada a "nação" enquanto conceito de origem. O novo auto-entendimento como nação foi com frequência empregado para hostilizar todas as coisas estrangeiras, para menosprezar as demais nações e para discriminar ou excluir minorias nacionais, étnicas ou religiosas, especialmente os judeus.

### 1.3

Os dois componentes do conceito de Estado-nação — Estado e nação — referem-se a processos históricos convergentes, porém distintos: a formação dos Estados modernos e a construção das nações modernas. Os Estados-nação clássicos do Oeste e do Norte da Europa desenvolveram-se no interior de Estados territoriais já existentes, enquanto as nações "tardias" — Itália e Alemanha — seguiram um curso que tornou-se então típico para a Europa Central e do Leste: neste caso, a formação do Estado apenas acompanhou os rastros de uma consciência nacional cristalizada em torno de línguas, culturas e histórias comuns. As categorias de atores que iniciaram e conduziram os processos de construção do Estado e da nação diferiram de maneira significativa. No que diz respeito à formação dos Estados modernos, a construção de uma burocracia eficiente dependeu dos esforços sobretudo de advogados, diplomatas e funcionários públicos, enquanto a propagação do projeto, inicialmente imaginário, de uma nação unificada em termos culturais foi obra de escritores, historiadores e jornalistas, precedendo os esforços diplomáticos e militares de estadistas como Cavour e Bismarck. Esses dois desenvolvimentos culminaram no Estado-nação europeu do século XIX, o qual, em qualquer caso, fornece o contexto de onde deriva o atual entendimento normativo que o Estado constitucional tem de si próprio. No que se segue, irei desconsiderar os distintos padrões exibidos pelas histórias nacionais, que na verdade tiveram efeito no vigor ou na debilidade das culturas políticas liberais. Os regimes democráticos se mostraram mais estáveis naqueles países onde a identidade nacional se desenvolveu em ligação estreita com as lutas revolucionárias por liberdades civis, dentro de Estados territoriais já existentes, enquanto as democracias se mostraram menos estáveis onde quer que os movimentos nacionais, e as Guerras de Libertação contra um inimigo externo tiveram de criar, antes, as fronteiras para os nascentes Estados nacionais.

Na exposição seguinte, gostaria de (2.1) explicar a especificidade e a particular realização do Estado nacional. Analisarei então (2.2) a tensão entre republicanismo e nacionalismo contida nessa empreitada. Isso nos propiciará uma chave para uma breve discussão de dois dos problemas

que o Estado-nação tem de enfrentar hoje em dia. Os desafios que decorrem da diferenciação multicultural da sociedade civil (3.1) e das tendências para a globalização (3.2) tornam mais claros os limites desse tipo histórico.

## 2

### 2.1

Desejo explicar preliminarmente o que o Estado moderno ganhou por sua singular fusão com a idéia homogenizadora de nação. Essa primeira forma moderna de identidade coletiva exerceu uma função catalizadora na transformação do Estado moderno original numa república democrática. A autoconsciência nacional do povo proporcionou o contexto cultural que facilitou a ativação política dos cidadãos. Foi a comunidade nacional que produziu um novo tipo de ligação entre pessoas que tinham, até então, permanecido estranhas umas para as outras. Desse modo, o Estado nacional pôde resolver dois problemas de uma só vez: o estabelecimento de um modo democrático de *legitimação*, com base numa forma nova e mais abstrata de *integração social*.

Posto de maneira sucinta, o primeiro problema surgiu na esteira das guerras religiosas. O conflito entre credos e denominações conduziu ao pluralismo religioso, que minou qualquer reivindicação de legitimação divina dos reis, e por fim tornou necessária a secularização do Estado. A autoridade política necessitava de uma legitimação distinta da que derivava de uma visão de mundo religiosa compartilhada. O segundo problema, o da integração social, foi uma consequência dos vários processos de modernização. A população, arrancada das relações tradicionais e libertada dos laços corporativos das primeiras sociedades modernas, defrontou-se com a alienante experiência de tornar-se, ao mesmo tempo, mobilizada e isolada. O Estado-nação reagiu a esses dois desafios com uma ativação política do povo. O novo tipo de identidade nacional permitiu combinar uma forma mais abstrata de integração social num padrão alterado de processo político: aqueles que tinham Estado sujeitos a uma dominação mais ou menos autoritária ganhavam agora, gradualmente, o *status de* cidadãos. O nacionalismo incentivou essa passagem do *status* de súditos particulares para o da cidadania.

Por certo, levou muito tempo para que os direitos políticos abrangessem a população como um todo. Mas, no curso desse espraiamento da participação política, emergiu um novo nível de *solidariedade legalmente mediada* entre os cidadãos, enquanto o Estado, pela implementação dos procedimentos democráticos, passava ao mesmo tempo a contar com uma nova fonte secular de *legitimação*. Tal inovação é explicada mais adequadamente em termos de "cidadania". Naturalmente, nunca existiu um Estado moderno sem que houvesse a definição de suas fronteiras sociais em termos

de direitos de cidadania, que regulam quem está e quem não está incluído na comunidade legal. Ser, porém, membro de um determinado Estado significava somente estar submetido às suas autoridades. Com a transição para um Estado nacional democrático, essa filiação organizacional, legalmente *atribuída*, mudou de sentido: a partir de então, a cidadania ganhava adicionalmente o significado político e cultural de pertencimento, por realização própria, a uma comunidade de cidadãos capacitados, que contribuíam ativamente para a sua preservação. Esse acréscimo de significado deve, contudo, ser diferenciado de acordo com os aspectos políticos e culturais dessa cidadania exigente, na qual os aspectos de republicanismo e de nacionalismo operam em conjunto.

Visto da perspectiva do início da modernidade, podemos dizer que o Estado absolutista — ou, para dizê-lo de maneira mais simples, o Estado hobbesiano — já estava constituído na forma de direito positivo ou promulgado, que investia sujeitos particulares — os membros contratantes de uma sociedade de mercado em expansão — com alguns de seus próprios poderes legais. Devido ao desenvolvimento do direito civil, esses sujeitos já gozavam, em termos de um conjunto de direitos ainda desigualmente distribuídos, de uma autonomia em certa medida privada. Com a mudança republicana da soberania monárquica para a soberania popular, aqueles direitos conferidos de forma paternalista transformaram-se em direitos humanos e civis. Esses direitos deviam garantir igualmente autonomia cívica e privada. Os direitos de participação e a autonomia pública agora suplementavam a autonomia privada. O Estado constitucional é concebido como uma ordem política livremente estabelecida pela vontade do povo, de modo que os destinatários das normas legais podem, ao mesmo tempo, se reconhecerem como os autores da lei.

Mas não haveria existido nenhuma força propulsora para tal transformação, e teria faltado impulso até mesmo numa república formalmente constituída se, do povo de súditos, não tivesse emergido uma nação de cidadãos autoconscientes — pelo menos no longo prazo. Para haver essa mobilização política, foi necessária uma idéia com apelo mais forte aos corações e mentes das pessoas do que aquelas idéias, algo abstratas, de direitos humanos e de soberania popular. Essa lacuna foi preenchida pela idéia moderna de nação, que inspirou primeiro os habitantes de um território compartilhado com o sentimento de pertencer à mesma república. Somente a percepção de uma identidade nacional, cristalizada em torno de uma história, língua e cultura comuns, somente a consciência de pertencer à mesma nação é que fez com que pessoas distantes, espalhadas em amplos territórios, se sentissem politicamente responsáveis umas pelas outras. Dessa maneira, os cidadãos passaram a se ver como partes de um mesmo todo, quaisquer que fossem os termos legais abstratos em que esse todo pudesse estar constituído. Esse tipo de autoconsciência nacional se refere ao *Volksgeist*, o espírito singular de uma nação, que foi cuidadosamente construído pelos intelectuais em termos de mitos, histórias e tradições literárias românticos, e que se difundiu largamente por meio dos

canais de comunicação de massa da época. Essa identidade cultural fornece o substrato socialmente integrador para a identidade política da república.

Isso explica por que a cidadania encontrou expressão num duplo código: ela se desdobra para além do *status* legal, definido em termos de direitos civis, até o pertencimento a uma comunidade, definida em termos culturais. Os dois aspectos são antes de tudo complementares. Sem que houvesse essa interpretação cultural dos direitos políticos de seus membros, o Estado-nação europeu, em seu período inicial, dificilmente teria tido força para atingir o que descrevi como sua principal realização, a saber, o estabelecimento de um nível novo e mais abstrato de integração social, em termos da implementação legal da cidadania democrática. Os contra-exemplos são poucos. O caso dos Estados Unidos demonstra que o Estado nacional pode muito bem manter sua forma republicana sem dispor do suporte de uma nação culturalmente homogênea; neste caso, entretanto, a religião cívica compartilhada foi mantida com base numa cultura majoritária incontestada — pelo menos até recentemente.

## 2.2

Até agora, falei sobre as realizações do Estado nacional; o reverso desse feito é uma inquietante tensão entre um auto-entendimento nacionalista e outro republicano. A sorte da democracia depende de qual desses aspectos domina o outro. Com o surgimento do Estado nacional e a implementação da cidadania democrática, a noção de soberania também sofre alterações. Isso afeta, como vimos, a noção de soberania interna, que desloca-se do rei ou imperador para "o povo". Mas a alteração tem também um impacto na percepção da soberania externa. Quando os Estados nacionais emergem, a antiga idéia maquiaveliana da auto-afirmação estratégica contra inimigos potenciais ganha o significado adicional de uma auto-afirmação existencial da "nação". Com isso, introduz-se um terceiro conceito de "liberdade", ademais da liberdade das pessoas particulares e da autonomia política dos cidadãos. Enquanto essas liberdades individuais são garantidas por direitos universais, a liberdade da nação tem natureza diferente e de cunho particularista: ela se refere a uma coletividade, cuja independência deve ser defendida, se necessário, com o sangue, não dos mercenários, mas dos "filhos da nação". A interpretação da nação como uma entidade pré-política permite manter inalterada a imagem moderna inicial da soberania externa, que estava, por assim dizer, apenas impregnada de colorido nacional. Esse é o lugar onde o Estado secularizado preserva um resíduo de transcendência sagrada: em épocas de guerra, o Estado nacional impõe a seus cidadãos o dever de arriscar e sacrificar suas vidas pela liberdade nacional. Desde a Revolução Francesa, a conscrição geral vai de par com os direitos civis; a disposição de lutar e morrer por seu país é vista como a expressão, ao mesmo tempo, da consciência nacional e da virtude republicana.

Esse duplo código é revelado pelos registros inscritos na memória coletiva: marcos políticos da luta pelos direitos civis se mesclam com cerimônias militares em memória de soldados mortos em combate. Esses dois traços refletem o significado ambíguo que tem "a nação": por um lado, a nação voluntária dos cidadãos, que proporcionam legitimação democrática; por outro, a nação herdada ou atribuída por nascidos nela, facilitando a integração social. Supõe-se que os *Staatsbürger*, ou cidadãos, se constituam livremente numa associação de homens livres e iguais; os *Volksgenossen*, ou nacionais, *descobrem-se* moldados por uma forma de vida herdada e pela experiência obrigatória de uma história comum. Existe, inscrita no auto-entendimento do Estado nacional, uma tensão entre o universalismo de uma comunidade legal igualitária e o particularismo de uma comunidade cultural a que se pertence por origem e destino.

Essa tensão pode ser resolvida desde que os princípios constitucionais dos direitos humanos e da democracia priorizem um entendimento cosmopolita da nação como uma nação de cidadãos, em detrimento de uma interpretação etnocêntrica da nação como uma entidade pré-política. Somente a partir de uma representação não-naturalista é que a nação poderá ser combinada harmonicamente com o auto-entendimento universalista do Estado constitucional. A idéia republicana pode então operar como um refreamento às orientações de valor particularistas; ela pode, destarte, penetrar e estruturar as formas subpolíticas de vida de acordo com padrões universalistas. A verdadeira realização do Estado constitucional foi a substituição das esgarçadas formas tradicionais de integração social pela força integrativa da cidadania democrática. Mas esse núcleo republicano do Estado nacional se vê ameaçado tão logo a força integrativa da nação, cujo propósito era unicamente respaldar a democratização, regressa a um fato pré-político: as características quase-naturais de uma comunidade histórica — ou seja, a algo dado independentemente da opinião política — e da formação da vontade dos próprios cidadãos. Existem duas razões óbvias para explicar por que esse perigo, no curso dos séculos XIX e XX, emergiu recorrentemente: a primeira é conceitual, a segunda é empírica.

Há uma lacuna conceitual na construção legal do Estado constitucional que se presta a ser ocupada por uma interpretação naturalista da nação. O escopo e as fronteiras de uma república não podem ser estabelecidos em bases normativas. Em termos puramente normativos, não se pode explicar como deve ser formado o universo daqueles que originalmente se reúnem para formar uma associação de homens livres e iguais, e para regular suas vidas em comum, de um modo justo ou legítimo, por meio do direito positivo — isto é, definir quem deve e quem não deve pertencer a esse grupo. Do ponto de vista normativo, as fronteiras territoriais e sociais de um Estado constitucional são contingentes. No mundo real, tais fronteiras dependem de contingências históricas do curso acidental dos acontecimentos, — normalmente dos desfechos arbitrários das guerras externas ou guerras civis, que definem quem por fim tomou o poder, ganhando com isso o poder de definir as fronteiras sociais e territoriais de uma comunidade



política. É um equívoco, que remonta ao século XIX, supor que essa questão possa, mais uma vez, ser respondida de maneira teórica, com base no direito de autodeterminação nacional. O nacionalismo encontrou sua própria resposta prática a essa questão, que deve forçosamente permanecer sem solução na teoria.

Pode muito bem acontecer que a consciência nacional sedimentada em torno de uma ascendência, língua e história comuns, seja em si mesma fundamentalmente um artefato. Mesmo assim, ela *projeta* a nação como uma entidade imaginária já desenvolvida e que, em contraste com uma ordem artificial criada por uma legislação produzida, se apresenta como um fato natural, prescindindo de qualquer outra justificativa além de sua própria existência. É por isso que o apelo a uma nação com raízes orgânicas é capaz de encobrir as contingências da formação das fronteiras do Estado. O nacionalismo confere a essas fronteiras, e à efetiva composição da comunidade política, uma aura de substância imitada e de legitimidade herdada. A nação naturalizada pode assim firmar e fortalecer simbolicamente a integridade territorial e social do Estado-nação.

A outra razão para que uma interpretação naturalista como essa predomine é mais trivial. Como as identidades nacionais foram produzidas intencionalmente pelos esforços intelectuais de escritores e historiadores, e como a consciência nacional se difundiu desde o princípio através dos meios de comunicação, os sentimentos nacionais podem ser manipulados mais ou menos facilmente. Nas modernas democracias de massa, o nacionalismo é um recurso muito banal, ao qual os governos e os líderes políticos podem recorrer em certas ocasiões, quando sentem-se tentados a tirar proveito de um conhecido mecanismo psicológico para desviar a atenção dos cidadãos dos conflitos sociais internos e obter, em lugar disso, apoio para questões de política externa. A história do imperialismo europeu entre 1871 e 1914 e, mais ainda, a do nacionalismo integral do século XX — para não falar das políticas racistas dos nazistas — atestam o triste fato de que, na Europa, a idéia da nação promoveu menos a lealdade à Constituição do que serviu, no mais das vezes, na sua versão etnocêntrica e xenofóbica, como um instrumento para assegurar a mobilização de massa para políticas em vista das quais a atitude mais acertada teria sido a oposição, se não mesmo resistência.

A conclusão normativa a que se chega a partir da história dos Estados-nação europeus é óbvia: o Estado nacional deve desvencilhar-se daquele potencial ambíguo de nacionalismo que foi originalmente o veículo para seu sucesso. Ainda assim, é possível extrair da própria realização do Estado nacional um modelo para um tipo abstrato de solidariedade legalmente mediada. Repetimos: com a instituição da cidadania igualitária, o Estado-nação forneceu não apenas legitimação democrática, mas criou também, por meio de uma participação política generalizada, um novo nível de integração social. Para que possa consumir essa função integrativa, é preciso, entretanto, que a cidadania democrática seja mais do que um mero *status* legal: é preciso que ela se torne o foco central

de uma cultura política compartilhada. Isso suscita um questionamento da viabilidade dessa idéia nas condições atuais de sociedades cada vez mais complexas e diversificadas.

### 3

#### 3.1

Originalmente, uma nação com um relativo grau de homogeneidade facilitou, como vimos, a ampliação cultural da nação de cidadãos legalmente definida. Essa contextualização foi necessária para que a cidadania democrática pudesse enfeixar também os vínculos sociais de responsabilidade mútua. Hoje, porém, todos nós vivemos em sociedades pluralistas que se afastam muito do formato de um Estado-nação fundado numa população relativamente homogênea em termos culturais. Já é enorme a diversidade das formas culturais de vida, dos grupos étnicos, das visões de mundo e das religiões, ou no mínimo em franca expansão. Com exceção de políticas de "purificação étnica", inexistem alternativas para essa marcha rumo a sociedades multiculturais. Neste ponto, não temos nem mesmo a opção de deslocar a tarefa de enfrentar a desintegração social do nível da formação da vontade política e da comunicação pública para o nível de uma nação supostamente homogênea, como foi o caso da Europa no século XIX e início do século XX. Dissimulada por trás de semelhante fachada de homogeneidade cultural, revelar-se-ia na melhor das hipóteses a opressiva manutenção de uma cultura majoritária hegemônica. Contudo, para que as diferentes subculturas étnicas, religiosas e culturais possam coexistir e interagir em igualdade de condições dentro da mesma comunidade política, a cultura majoritária precisa renunciar à sua prerrogativa histórica de definir os termos oficiais daquela cultura política *generalizada* que deve ser partilhada por todos os cidadãos, sem distinções de origem ou modo de vida. É preciso que a cultura majoritária se dissocie de uma cultura política da qual se espera que todos possam tomar parte. A esfera da cultura política partilhada deve ser rigorosamente separada da esfera das subculturas e das identidades pré-políticas (incluindo a da maioria), que têm direito a igual proteção, uma vez que se conformam apenas aos princípios constitucionais (tal como são interpretados naquela particular cultura política).

Essas culturas políticas generalizadas têm como pontos de referência as constituições nacionais; mas cada uma delas contextualiza os mesmos princípios universalistas — a soberania popular e os direitos humanos — da perspectiva de suas próprias histórias particulares. Em tais bases, o nacionalismo poderá ser substituído pelo que poderíamos chamar de patriotismo constitucional. Mas, em comparação com o nacionalismo, para muitas pessoas o patriotismo constitucional afigura-se como um elo demasiado frágil para manter unidas sociedades complexas. Assim, a questão premente persiste: sob que condições uma cultura política liberal, compartilhada por

todos os cidadãos, poderá de algum modo substituir aquele contexto cultural de uma nação relativamente homogênea, na qual a cidadania democrática, no período inicial do Estado-nação, foi assentada?

Atualmente, esse é um problema mesmo para países de imigração clássicos, como os Estados Unidos. Em termos comparativos, a cultura cívica dos Estados Unidos efetivamente propiciou mais oportunidade para a coexistência pacífica de cidadãos com identidades culturais em larga medida divergentes, permitindo que cada um deles pudesse ser, ao mesmo tempo, um membro e um estranho em seu próprio país. Mas o fundamentalismo e o terrorismo que têm irrompido (como no incidente de Oklahoma) são sinais alarmantes de que a rede de segurança de uma religião civil, expressão de uma história constitucional de quase duzentos anos, está para ser rompida. Minha suspeita é que uma cultura política liberal só pode manter unida uma sociedade multicultural quando a cidadania democrática se mostra vantajosa não apenas em termos de direitos liberais e políticos, mas também de direitos culturais e sociais. A cidadania democrática pode sustentar-se em seus próprios termos, e ainda estender-se para além de um *status* meramente legal, somente se puder ser resgatada em termos dos valores de uso do bem-estar social e do reconhecimento mútuo entre as variadas formas de vida existentes. A cidadania democrática desenvolve sua força de integração social — isto é, sua capacidade de gerar solidariedade entre estranhos — se puder ser reconhecida e valorizada como o mecanismo efetivo pelo qual a infra-estrutura legal e material das formas de vida escolhidas é assegurada.

Esse tipo de resposta é sugerido, ao menos em parte, por um tipo de Estado de bem-estar social que se desenvolveu na Europa durante um breve período após a II Guerra Mundial, sob condições favoráveis que, no entanto, não mais existem. Naquela época, as baterias dos particularistas haviam sido sobrecarregadas com as piores consequências de um nacionalismo integral e racial. Sob o guarda-chuva do equilíbrio nuclear entre as duas superpotências, as fronteiras deixaram de ser um problema. Além disso, negou-se aos países europeus — e não apenas às duas Alemanhas — a possibilidade de terem uma política externa própria. Hoje, os conflitos domésticos deixaram de ser processados sob o disfarce da primazia concedida à política externa. Em face dessas condições, tornou-se possível dissociar o entendimento universalista do Estado constitucional de seu enquadramento no modo tradicional de "política de poder" motivada por interesses nacionais. A despeito da imagem hostil de um inimigo comunista, houve um gradativo distanciamento do vínculo conceitual entre as liberdades e direitos civis e as ambições de auto-afirmação nacional. A liberdade nacional não era o tema predominante, nem mesmo na Alemanha Ocidental.

Essa tendência no sentido do que poderia ser, em certa medida, designado como um auto-entendimento "pós-nacional" do Estado constitucional pode ter sido um pouco mais pronunciado na antiga República Federal Alemã, em vista de sua situação peculiar e do fato de que ela havia, afinal, sido formalmente privada de sua soberania externa. Contudo, a

pacificação dos antagonismos de classe promovida pelo Estado de bem-estar havia criado uma nova situação na maioria dos países europeus. Seja nos governos socialistas ou nos conservadores, em todo lugar houve a criação ou a expansão de sistemas de seguridade social, a implementação de políticas de igualdade de oportunidades e a realização de reformas em áreas como educação, família, legislação criminal e sistema penal, proteção aos dados pessoais etc. Essas reformas fortaleceram e ampliaram a substância da cidadania e, o que é mais importante no nosso contexto, tornaram o público em geral mais agudamente consciente da necessidade de priorizar a questão da implementação dos direitos básicos. Os próprios cidadãos puderam perceber cada vez mais a importância da prioridade que a nação real de pessoas diferentes deve preservar contra a imagem naturalista de uma nação homogênea de "Volksgenossen" — daqueles que se identificam uns aos outros pela origem e que rechaçam coletivamente aqueles que lhes pareçam diferentes ou estranhos.

Se, sob tais circunstâncias favoráveis, os sistemas de direitos são elaborados e expandidos, cada cidadão pode perceber e passar a valorizar a cidadania como o núcleo daquilo que mantém juntas as pessoas, e daquilo que as fazem ao mesmo tempo depender e ser responsáveis umas pelas outras. Elas percebem que, para a preservação e o aprimoramento das condições necessárias para as formas de vida escolhidas por elas, a autonomia privada e a autonomia pública são mutuamente dependentes. Intuitivamente, notam que somente alcançam uma regulamentação equitativa de suas autonomias privadas se fizerem um uso apropriado de sua autonomia cívica, e que, inversamente, só estão capacitadas a fazê-lo a partir de uma base social que as torna, como particulares, suficientemente independentes. Elas aprendem a conceber a cidadania como o suporte para uma dialética entre igualdade legal e igualdade efetiva, de onde as condições de vida justas e adequadas para todas elas poderá emergir.

Ao recordarmos as décadas recentes das sociedades européias abastadas, temos que admitir que essa dialética se deteve. Se quisermos explicar isso, precisamos nos voltar para aquelas tendências que são hoje chamadas de "globalização".

### 3.2

Globalização significa transgressão, a remoção das fronteiras, e portanto representa uma ameaça para aquele Estado-nação que vigia quase neuroticamente suas *fronteiras*. Anthony Giddens definiu "globalização" como "a intensificação das relações mundiais que ligam localidades distantes, de tal maneira que os acontecimentos locais são moldados por eventos que estão a muitos quilômetros de distância, e vice-versa". A comunicação global ocorre tanto por meio de linguagens naturais (na maioria das vezes através de meios eletrônicos) como por códigos especiais (são os casos, sobretudo, do dinheiro e do direito). Desse processo decorrem duas tendências opostas, já que "comunicação" tem aqui um duplo significado.

Ela promove tanto a expansão da consciência dos atores (individuais ou coletivos) quanto a diferenciação e ampliação dos sistemas, redes (como os mercados) ou organizações. O crescimento dos sistemas e das redes intensifica a multiplicação dos contatos e das informações possíveis; mas não estimula, *per se*, a expansão de um mundo compartilhado intersubjetivamente. Atualmente, ainda não está claro se a expansão dessa consciência, que depende de intersubjetividades de ordem mais elevada, num universo ainda maior de significados compartilhados, será capaz de abarcar os sistemas ampliados, ou se em vez disso os processos sistêmicos, tendo se autonomizado, irão levar à fragmentação de uma multiplicidade de aldeias globais sem relacionamento entre si.

O Estado-nação de fato propiciou uma estrutura na qual a idéia republicana de uma comunidade, influenciando sobre si mesma de maneira consciente, pôde ser articulada e institucionalizada. Hoje, porém, a globalização daquelas mesmas tendências que originalmente produziram o Estado-nação põem sua soberania em questão. Começarei examinando a soberania interna. Individualmente, os Estados são cada vez menos capazes de controlar as economias nacionais como se estas fossem sua propriedade exclusiva. É verdade que desde o início o capitalismo se desenvolveu com as dimensões de um "sistema mundial" (Wallerstein) e que, por séculos, a dinâmica da acumulação fortaleceu muito a posição dos Estados-nação europeus. Estados soberanos também podem conviver bem com zonas de livre-comércio. Mas os governos só tiram benefícios de suas economias quando estas se desenvolvem na forma de economias nacionais que eles podem efetivamente influenciar, em termos de políticas econômicas, financeiras e sociais. O raio de ação para essas políticas vem, entretanto, se reduzindo. Com a internacionalização dos mercados financeiros, de capitais e de trabalho, os governos nacionais têm sentido crescentemente o descompasso entre a limitada margem de manobra de que dispõem e os imperativos decorrentes basicamente não das relações de comércio em nível mundial, mas das relações de produção tramadas globalmente. Estas escapam cada vez mais às políticas intervencionistas do governo, não apenas de redistribuição monetária, mas de incentivo à indústria, subsídios creditícios, proteção tarifária etc. A administração e a legislação nacionais não têm mais um impacto efetivo sobre os atores transnacionais, que tomam suas decisões de investimentos à luz da comparação, em escala global, das condições de produção relevantes.

Enquanto no plano mundial a economia opera basicamente livre de controles políticos, no plano nacional os governos nacionais estão limitados a fomentar a modernização de suas economias. Uma das consequências é a necessidade de adaptar os sistemas nacionais de bem-estar social ao que vem sendo chamado de competitividade internacional. Desse modo, os governos são compelidos a permitir que as fontes de solidariedade social minguem ainda mais. Um inquietante sinal disso é o surgimento de uma *underclass*\*. Cada vez mais, grupos marginalizados se vêem gradualmente apartados do restante da sociedade. Aqueles que já não são capazes de

(\*) *Underclass*: algo entre "sub-classe" e "classe marginalizada" (N. T.).

mudar sua condição social por conta própria são abandonados à própria sorte. Essa segregação não significa, contudo, que uma comunidade política possa simplesmente descartar-se de uma parte "supérflua" sem arcar com as consequências. No longo prazo, pode-se esperar pelo menos três desdobramentos (que já se manifestam em países como os Estados Unidos). Em primeiro lugar, uma *underclass* cria tensões sociais que só podem ser controladas por meios repressivos. A construção de prisões está se tornando um florescente negócio. Em segundo, a privação social e a degradação física não são passíveis de confinamento num só local: o veneno dos guetos dissemina-se pela infra-estrutura das cidades e das regiões, permeando os poros de toda a sociedade. Por último, e o mais importante no nosso contexto, a segregação das minorias, que se vêem privadas de voz reconhecida na esfera pública, traz consigo uma erosão da moralidade, algo que com certeza mina a força integrativa da cidadania democrática. Decisões formalmente corretas, que refletem o anseio de *status* e autodefesa xenofóbica de classes médias ameaçadas, terminarão por minar a legitimidade dos procedimentos e instituições do Estado constitucional. Nessa marcha, o próprio feito da integração social por meio da participação política dos cidadãos será desperdiçado.

### 3.3

Esse cenário está longe de ser irrealista, mas é também apenas uma possibilidade entre muitas outras. Não existem leis históricas, e os seres humanos, ou mesmo as sociedades, são capazes de aprender. Uma das maneiras de escapar ao impasse, tal como descrito acima, é indicada pela emergência de regimes supranacionais com o formato da União Européia. Precisamos tentar salvar a herança republicana, mesmo que seja transcendendo os limites do Estado-nação. Nossas capacidades para a ação política devem acompanhar o ritmo da globalização das redes e sistemas autorregulados.

À luz dessa análise, a decisão tomada pela Suprema Corte alemã sobre o Tratado de Maastricht revelam uma trágica ironia. A Corte fundamentou suas fortes restrições contra uma ampliação da União Européia no argumento de que o Estado constitucional requer uma certa homogeneidade cultural do povo. Esse argumento é sintomático de uma atitude defensiva, que na verdade acelera a erosão da cidadania que pretendia conter. Em vista desses dois aspectos — o crescente pluralismo no interior das sociedades nacionais e os problemas globais que os governos nacionais enfrentam no setor externo —, o Estado-nação não pode mais fornecer a estrutura apropriada para a manutenção da cidadania democrática no futuro previsível. O que parece ser necessário é o desenvolvimento de capacidades para a ação política num nível acima dos e entre os Estados-nação.

Embora no âmbito das relações internacionais e das políticas de defesa possamos esboçar alguns contornos para as "políticas internas mundiais" que se fazem necessárias, as políticas vigentes parecem imensamente

impotentes em face da economia mundial. Não posso tratar aqui desses complexos problemas, mas gostaria de encerrar com uma nota um pouco mais auspiciosa. Se examinarmos a agenda das quatro últimas conferências de cúpula mundiais, organizadas sob a égide das Nações Unidas — riscos ecológicos no Rio, direitos humanos em Viena, problemas sociais e pobreza em Copenhagen, clima em Berlim —, nós certamente não teremos a impressão de que essa publicidade temporária, mesmo que em escala mundial, tenha um efeito imediato sobre os governos das grandes potências; o que sentimos a partir desse panorama é uma consciência mais aguda dos riscos globais, de cujo impacto quase ninguém escapará, caso essas tendências mundiais não sejam detidas e revertidas. Em vista das muitas forças de desintegração existentes no interior das sociedades nacionais ou para além delas, existe um fato que aponta na direção oposta: do ponto de vista de um observador, todas as sociedades já constituem parte inseparável de uma comunidade de riscos compartilhados, que são percebidos como desafios para a ação política cooperativa.

Jürgen Habermas é professor de Filosofia na Universidade Johann Wolfgang Goethe de Frankfurt. Já publicou nesta revista "O que significa socialismo hoje?" (Nº 30).

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
N.º 43, novembro 1995  
pp.87-101

---