

# INCLUSÃO: INTEGRAR OU INCORPORAR?

SOBRE A RELAÇÃO ENTRE NAÇÃO,  
ESTADO DE DIREITO E DEMOCRACIA<sup>1</sup>

Jürgen Habermas

*Tradução do alemão: Luciano Codato<sup>2</sup>*

## RESUMO

Contra a tese que afirma a necessidade de um fundo étnico/cultural homogêneo como premissa da convivência entre compatriotas, o artigo sustenta que os próprios procedimentos democráticos constroem as bases para o entendimento racional normativo entre concidadãos. Tal formulação das relações entre nação, Estado de direito e democracia ilumina o debate subsequente acerca do direito à autodeterminação nacional, dos processos de inclusão nas sociedades multiculturais, da justificação das intervenções humanitárias e da transferência de soberania para organismos supranacionais.

*Palavras-chave: nação; democracia; Estado de direito; cidadania; multiculturalismo.*

## SUMMARY

Contrary to the idea that a homogeneous ethnic or cultural base is a necessary premises binding together compatriots, the article argues that democratic procedures themselves provide the foundations for a rational, normative understanding between fellow citizens. This perspective on the relations between nation, rights, and democracy sheds light on the author's discussion of the right to national self-determination, the processes of inclusion in multicultural societies, the justification for humanitarian interventions, and the transfer of sovereignty to supra-national organs.

*Keywords: nation; democracy; rights; citizenship; multiculturalism.*

*Para Hans-Ulrich Wehler, pelo 65º aniversário*

Assim como o período de descolonização após a II Guerra Mundial, também a derrocada do império soviético se caracterizou por uma rápida sucessão de formações de Estados separatistas. O tratado de paz de Dayton e Paris é o desfecho preliminar de secessões bem-sucedidas que levaram à fundação de novos Estados nacionais — ou à reconstrução de Estados nacionais liquidados, submetidos à dependência ou divididos. Estes parecem ser somente os sintomas mais claros da vitalidade de um fenômeno mais ou menos esquecido, não apenas nas ciências sociais: "Na derrocada dos espaços de dominação imperiais, o mundo dos Estados se forma de

(1) "Inklusion — Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie". In: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie* [A inclusão do outro. Estudos sobre teoria política]. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1996, pp. 154-184.

(2) A tradução valeu-se da colaboração e de diversas sugestões de Sérgio Costa, a quem agradeço. Sou grato também a Marcos Nobre pelas contribuições.

novo sobre fronteiras marcadas pela origem e cujo percurso é explicado em termos historiográfico-nacionais<sup>3</sup>. O futuro político hoje parece pertencer novamente aos "poderes da origem", entre os quais Hermann Lübbe inclui "de um lado a religião, confissão instituída na forma de Igreja, e de outro a nação". Para enfatizar a referência indispensável à origem, outros autores falam de "etnonacionalismo", seja no sentido físico de ascendência comum, seja no sentido adicional de uma herança cultural comum.

Terminologias são tudo, menos inocentes; elas sugerem uma visão determinada. O neologismo "etnonacionalismo" dissimula a diferença entre "*ethnos*" e "*demos*" firmada na terminologia tradicional<sup>4</sup>. A expressão acentua a proximidade entre, de um lado, etnias — comunidades pré-políticas de ascendência, organizadas segundo relações de parentesco — e, de outro, nações constituídas em Estado, que exigem no mínimo independência política. Com isso se contradiz implicitamente a suposição de que as comunidades étnicas são "naturalmente" e evolutivamente "mais antigas" que as nações<sup>5</sup>. Fundada sobre uma afinidade sangüínea imaginada ou sobre uma identidade cultural, a "consciência do nós" de pessoas que compartilham a crença em uma origem comum, que se identificam reciprocamente como "membros" da mesma comunidade e assim se delimitam em relação a seu entorno, deve formar o núcleo *comum* de comunizações tanto étnicas quanto nacionais. Em vista desse caráter comum <*Gemeinsamkeit*>, as nações se distinguiriam de outras comunidades étnicas essencialmente por complexidade e abrangência: "É o grupo maior que pode determinar a lealdade de uma pessoa em virtude de laços de parentesco sentidos; ele é, desta perspectiva, a família completamente estendida"<sup>6</sup>.

Esse conceito etnológico de nação entra em concorrência com o conceito utilizado pelos historiadores, pois obscurece aquelas referências específicas à ordem jurídico-positiva do Estado de direito democrático, à historiografia política e à dinâmica da comunicação de massa, às quais a consciência nacional surgida na Europa do século XIX deve seu caráter reflexivo e de certo modo artificial<sup>7</sup>. Quando o nacional, da perspectiva de um construtivismo *universalizado*, aparece de modo similar ao étnico enquanto "crença" ou "representação do caráter comum" (M. Weber), a "invenção da nação-povo" (H. Schulze) admite uma versão surpreendentemente afirmativa. Enquanto cunhagem particular de uma forma de comunicação universal, a naturalidade imaginária do nacional como que adquire algo de natural, mesmo para o cientista que parte do caráter construído desse nacional. Pois tão logo reconhecemos no nacional apenas a variante de um universal social, seu retorno não mais requer explicação. Quando a suposição de normalidade se volta em favor do etnonacionalismo, sequer faz sentido descrever aqueles conflitos que hoje recebem atenção renovada como fenômenos de regressão e alienação a serem explicados, e concebê-los por exemplo como compensação pela perda de um *status* de poder internacional ou elaboração de uma relativa pauperização econômica.

Com efeito, as sociedades modernas, agregadas funcionalmente pelo mercado e pelo poder administrativo, por certo continuam a delimitar umas

(3) Lübbe, H. *Abschied vom Superstaat [A despedida do Superestado]*. Berlin, 1994, pp. 33 ss.

(4) Cf. Lepsius, M. R. "Ethnos und 'demos'". In: *Interessen, Ideen und Institutionen [Interesses, idéias e instituições]*. Opladen, 1990, pp. 247-256; *Demokratie in Deutschland [A democracia na Alemanha]*. Göttingen, 1993.

(5) Cf. Leggewie, C. "Ethnizität, Nationalismus und multikulturelle Gesellschaft" ["Etnia, nacionalismo e sociedade multicultural"]. In: Berding, H. (ed.). *Nationales Bewußtsein und kollektive Identität [Consciência nacional e identidade coletiva]*. Frankfurt/M.: 1995, p. 54.

(6) Connor, W. *Ethnonationalism*. Princeton, 1994, p. 202: "Nossa resposta àquela questão frequentemente colocada — 'o que é uma nação?' — é que ela é um grupo de pessoas que se sentem aparentadas de forma ancestral".

(7) Cf. Schulze, H. *Staat und Nation in der Europäischen Geschichte [Estado e nação na história européia]*. München, 1994.

às outras como "nações". Com isto, no entanto, ainda não se diz nada sobre o modo de autocompreensão nacional. Resta uma questão empírica, a saber, quando e em que medida populações modernas se compreendem antes como uma nação de compatriotas ou de cidadãos. Esta dupla codificação toca a dimensão da exclusão e da inclusão. A consciência nacional se move de maneira peculiar entre a inclusão ampliada e a exclusão renovada.

Como formação da consciência moderna, a identidade nacional de um lado se caracteriza pela tendência de superação de vínculos particularistas, cingidos regionalmente. Na Europa do século XIX, a nação institui um novo contexto de solidariedade entre pessoas que até então haviam sido estranhas umas para as outras. Essa transformação universalista de lealdades herdadas perante a aldeia e a família, a terra e a dinastia é um processo difícil, em todo caso de longo prazo, que mesmo nos Estados-nação clássicos do Ocidente, antes do início do século XX, não poderia ter alcançado nem perpassado toda a população<sup>8</sup>. De outro lado, essa forma mais abstrata de integração não se manifesta casualmente no estado de alerta e no sacrifício das tropas militares que foram mobilizadas contra os "inimigos da pátria". Em caso de necessidade, a solidariedade dos cidadãos deveria comprovar-se como solidariedade daqueles que arriscam suas vidas pelo povo e pela pátria. Na concepção de povo de inspiração romântica, que afirma sua existência e seu caráter próprio no combate contra outras nações, funde-se o natural da comunidade imaginada de idioma e ascendência com o cumprimento do destino da comunidade construída de forma narrativa. Entretanto, essa identidade nacional enraizada em passados fictícios comporta ao mesmo tempo o projeto de realização dos direitos republicanos de liberdade, orientado para o futuro.

A face de Jano da nação, que se abre ao interior e se fecha para fora, revela-se já na significação ambivalente do conceito de liberdade. A liberdade particularista de uma independência nacional do coletivo, independência afirmada para fora, aparece tão-só como anteparo para as liberdades individuais dos cidadãos realizadas no plano interno — não menos da autonomia privada dos cidadãos sociais <Gesellschaftsbürger> que da autonomia pública dos cidadãos políticos <Staatsbürger>. Nessa Síndrome se esvai a oposição conceitual entre uma pertença sem alternativa ao povo, precisamente adscrita, que é uma propriedade que não se perde, e a associação livremente escolhida, garantida por direitos subjetivos, em uma coletividade política que deixa aberta a seus cidadãos a opção do desligamento. Esse duplo código evoca até hoje interpretações concorrentes e diagnósticos políticos opostos.

A idéia de nação-povo sugere a suposição de que o *demos* dos cidadãos deve se enraizar no *ethnos* dos compatriotas <Volksgenossen> para poder se estabilizar como uma associação política de concidadãos <Rechtsgenossen> livres e iguais. Para tanto, a força de coesão da comunização republicana não seria supostamente suficiente. A lealdade do cidadão precisaria de uma ancoragem na consciência da pertença natural e historicamente destinada do povo. O "pálido" pensamento acadêmico do "patriotismo da Constituição"

(8) Cf., por exemplo: Sahlins, P. *Boundaries*. Berkeley, 1989.

não pode substituir uma "consciência nacional sadia": "Esse conceito [de patriotismo da Constituição] paira no ar [...]. O recurso à nação, [...] à consciência do nós nela emocionalmente inscrita e capaz de coesão, não pode pois ser evitado"<sup>9</sup>. De outra perspectiva, a simbiose entre nacionalismo e republicanismo antes se apresenta como uma constelação certamente transitória. Uma consciência nacional propagandeada por intelectuais e estudiosos, lentamente divulgada por uma burguesia urbana instruída, consciência nacional que se cristalizou pela ficção de uma ascendência comum, pela construção de uma história compartilhada e por uma língua escrita gramaticalmente unificada, transformou súditos primeiramente em cidadãos politicamente conscientes, que se identificam com a Constituição da república e as metas nela definidas. O nacionalismo, contudo, apesar desse papel catalisador, não é nenhum pressuposto constitutivo de um processo democrático. A inclusão progressiva da população no *status de* cidadãos não apenas abre ao Estado uma nova fonte secular de legitimação; produz ao mesmo tempo o novo plano de uma integração social abstrata, mediada juridicamente.

Ambas as interpretações partem deste ponto; o Estado nacional reagiu ao problema da desintegração de uma população que fora arrancada de vínculos sociais estamentais da nascente sociedade moderna. Um lado, porém, localiza a solução do problema no plano da cultura, o outro, no plano de procedimentos democráticos e instituições. Ernst-Wolfgang Böckenförde enfatiza a identidade coletiva:

*É preciso em contrapartida [...] uma relativa homogeneização em uma cultura comum [...], assim a sociedade que tende a se atomizar novamente se agrega e — a despeito de sua multifária diversidade — vincula-se em uma unidade capaz de ação. Nessa função entram, ao lado e depois da religião, a nação e a consciência nacional que lhe pertence [...]. A meta, pois, não pode ser ultrapassar e substituir a identidade nacional, nem mesmo em proveito de um universalismo dos direitos humanos*<sup>10</sup>.

(9) Böckenförde, E. W. "Die Nation" ["A nação"]. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30/09/95.

(10) Ibidem.

O lado oposto está convencido de que o próprio processo democrático pode assumir o aval da integração social de uma sociedade cada vez mais diversificada<sup>11</sup>. Em sociedades pluralistas, com efeito, esse ônus não pode ser deslocado do plano da formação da vontade política e da comunicação pública para o substrato cultural, aparentemente natural, de um povo pretensamente homogêneo. A partir desta premissa, Hans-Ulrich Wehler chega à concepção

(11) Cf. Habermas, J. *Die Normalität einer Berliner Republik* [A normalidade de uma República de Berlim]. Frankfurt/M., 1995, p. 181.

*de que, com um sentimento de lealdade que repousa primariamente sobre os desempenhos do Estado constitucional e do Estado social,*

*uniões federalistas estatais encarnam uma utopia incomparavelmente mais atrativa que o retrocesso à suposta normalidade do Estado nacional [...] alemão*<sup>12</sup>.

(12) Wehler, H. U. "Nationalismus und Nation in der deutschen Geschichte" ["Nacionalismo e nação na história alemã"]. In: Berding, op. cit., pp. 174 ss.

Falta-me a competência para conduzir essa polêmica com argumentos históricos. Em vez disso, interessam-me as construções jurídico-políticas da relação entre nação, Estado de direito e democracia, mediante as quais a polêmica é travada no plano normativo. Os juristas e os cientistas políticos intervêm nos processos de autocompreensão dos cidadãos por meios distintos, porém não menos eficazes, que os dos historiadores; eles podem vir a influenciar até mesmo a práxis decisória do Tribunal Constitucional Federal. Segundo a concepção clássica do final do século XVIII, "nação" significa o povo de um Estado que se constitui como tal ao dar a si uma Constituição democrática. Com ela concorre a concepção surgida no século XIX, segundo a qual a soberania popular pressupõe um povo que, em oposição à ordem artificial do direito positivo, se projeta no passado como um ser crescido organicamente:

*O "povo", [...] que é visto em democracias como sujeito do poder legislativo, não adquire sua identidade primeiramente da Constituição que dá a si. Essa identidade é antes um fato pré-constitucional, histórico: inteiramente contingente, nem por isto menos estimada, antes [...] indispensável para aqueles que se descobrem pertencentes a um povo*<sup>13</sup>.

(13) Lübke, op. cit., pp. 38 ss.

Carl Schmitt desempenhou papel significativo na história dos efeitos dessa tese. Farei de início uma comparação da construção schmittiana da relação entre nação, Estado de direito e democracia com a concepção clássica (primeira seção). Daí resultam diversas consequências para alguns problemas atuais e inter-relacionados: para o direito de autodeterminação nacional (segunda seção) e a igualdade de direitos em sociedades multiculturais (terceira seção), assim como para o direito de intervenções humanitárias (quarta seção) e a transferência de direitos de soberania para organismos supranacionais (última seção). Gostaria de situar no fio condutor desses problemas a inadequação da compreensão etnonacionalista de soberania popular.

## **Construções jurídico-políticas da soberania popular**

i) Em sua interpretação da Constituição de Weimar, Carl Schmitt concede estatuto jurídico-político a um etnonacionalismo concebido de

maneira construtivista. A República de Weimar ergueu-se na tradição de um Estado de direito — já presente na Monarquia Constitucional — que deve proteger os cidadãos contra o abuso do poder de Estado; pela primeira vez em solo alemão, no entanto, ela integrou ao Estado de direito a forma do Estado e o conteúdo político da democracia. Esse ponto de partida específico para o desenvolvimento do direito alemão reflete-se na construção schmittiana da *Teoria da Constituição*. Schmitt promove aí uma estrita separação entre a parte "estatal-jurídica" e a parte "política" componentes da Constituição, e então utiliza a "nação" como dobradiça que articula os princípios legados do Estado de direito burguês com o princípio democrático da autodeterminação do povo. Ele declara a homogeneidade nacional condição necessária para um exercício democrático da dominação política:

*Um Estado democrático, que encontra na homogeneidade nacional de seus cidadãos os pressupostos de sua democracia, corresponde ao assim chamado princípio de nacionalidade, segundo o qual uma nação forma um Estado, um Estado forma uma nação*<sup>14</sup>.

(14) Schmitt, C. *Verfassungslehre* [Teoria da Constituição] (1928). Berlim, 1983, p. 231.

Schmitt admite assim uma formulação de Johann Caspar Bluntschli; ele sabe-se também em consonância aos princípios — igualmente compartilhados tanto por Wilson como por Lenin — segundo os quais fora estabelecida a ordem européia do pós-guerra nos tratados dos arredores de Paris. Mais importante que essas concordâncias históricas, todavia, é a determinação conceitual. A participação política uniforme dos cidadãos na formação da vontade política é imaginada por Schmitt como sintonia espontânea das manifestações da vontade de membros uníssonos de um povo mais ou menos homogêneo<sup>15</sup>. A democracia só pode se dar na forma de democracia nacional porque o "auto" do autogoverno do povo é pensado como um macrossujeito capaz de ação, e porque a nação-povo parece ser a medida apropriada para ocupar esse lugar conceitual: ela é disposta sob a organização estatal à guisa de substrato natural. Essa interpretação coletivista do modelo de autolegislação rousseauísta predetermina todas as reflexões ulteriores.

(15) Cf. Maus, I. "Rechtsgleichheit und gesellschaftliche Differenzierung bei Carl Schmitt" ("Igualdade de direitos e diferenciação social em Carl Schmitt"). In: *Rechtstheorie und Politische Theorie im Industriekapitalismus* [Teoria do direito e teoria política no capitalismo industrial]. München, 1986, pp. 111-140.

É certo que a democracia só pode ser exercida como uma prática comum. Schmitt, porém, constrói esse caráter comum não como a intersubjetividade mais elevada de um entendimento entre cidadãos que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais. Ele a reifica como *homogeneidade* de compatriotas. A norma da igualdade de tratamento é remetida ao fato da mesma origem nacional: "A igualdade democrática é uma igualdade substantiva. Porque todos os cidadãos tomam parte nessa substância, podem ser tratados como iguais, ter o mesmo direito a eleição, voto etc."<sup>16</sup>. Dessa substancialização do povo de um Estado resulta, como encadeamento conceitual ulterior, uma concepção existencialista do pro-

(16) Schmitt, op. cit., p. 228.

cesso democrático de decisão. Schmitt concebe a formação da vontade política como auto-afirmação coletiva de um povo: "O que o povo quer é bom exatamente por isto, porque ele [o] quer"<sup>17</sup>. A separação entre democracia e Estado de direito demonstra aqui seu sentido de fundo: porque a vontade política dirigente não possui um teor normativo racional — antes se esgota no teor expressivo de um espírito do povo naturalizado —, também não precisa ser extraída da discussão pública.

(17) Ibidem, p. 229.

Do lado da razão e da desrazão, a autenticidade da vontade popular se testemunha unicamente no cumprimento plebiscitário da declaração da vontade de uma massa reunida em ato. Antes mesmo de o autogoverno do povo se fixar na competência de órgãos do Estado, ele se manifesta em posicionamentos populares espontâneos — sim/não — frente a alternativas predefinidas: "Somente o povo efetivamente reunido é povo [...] e pode fazer o que compete especificamente à atividade desse povo: pode aclamar, isto é, expressar por simples ovação seu assentimento ou rejeição"<sup>18</sup>. O princípio da maioria opera tão-somente a consonância das manifestações individuais da vontade — "todos querem o mesmo". Esta convergência traz à consciência o *a priori* concreto de uma forma de vida nacional comum. O pré-entendimento apriorístico está garantido pela homogeneidade substantiva dos compatriotas, que se distinguem como nação particular de outras nações:

(18) Ibidem, p. 243.

*O conceito democrático de igualdade é um conceito político e faz referência à possibilidade de distinção [...]. A democracia política não pode pois repousar sobre a indistinção de todos os homens, mas tão-somente sobre a pertença a um determinado povo [...]. A igualdade, que pertence à essência da democracia, dirige-se por isto apenas para dentro, não para fora*<sup>19</sup>.

(19) Ibidem, p. 227.

Schmitt posiciona polemicamente o "povo" contra uma "humanidade" concebida de maneira humanista, com a qual se vincula o conceito moral do respeito uniforme por todos, da seguinte maneira: "O conceito central da democracia é 'povo', não 'humanidade'. Se a democracia em geral deve ser uma forma política, há somente uma democracia do povo e não uma democracia da humanidade"<sup>20</sup>. Na medida em que "a idéia da igualdade dos homens", no sentido da consideração uniforme dos interesses de cada um, é relevante para a Constituição em geral, ela é expressa no princípio jurídico do direito a direitos subjetivos iguais, assim como na organização estatal-jurídica do poder do Estado. O sentido inclusivo dos direitos humanos esgota-se no gozo privado de liberdades liberais iguais, enquanto o exercício público das liberdades políticas deve obedecer a uma lógica inteiramente diferente. O sentido da autodeterminação democrática fundada na homogeneidade é independência nacional — auto-afirmação, auto-confirmação e auto-realização de uma nação em seu caráter próprio. Essa

(20) Ibidem, p. 234.

"nação" faz a mediação entre Estado de direito e democracia, pois da dominação democrática só podem participar os cidadãos, que se transformaram de pessoas privadas em membros de uma nação politicamente consciente.

ii) Com esse desacoplamento dos direitos fundamentais, que regulam as relações privadas no interior da sociedade civil, de uma "democracia popular"<sup>21</sup> substancializada, Schmitt se coloca em oposição frontal ao republicanismo jurídico-racional. Nesta tradição, "povo" e "nação" são conceitos intercambiáveis para um conjunto de cidadãos cuja origem é a mesma que a de sua coletividade democrática. O povo de um Estado não aparece como um dado pré-político, mas como um produto do contrato social. Na medida em que os participantes resolvem em conjunto fazer uso de seu direito originário — "viver sob as leis públicas da liberdade" —, formam uma associação de concidadãos livres e iguais. A resolução de viver em liberdade política é equivalente à iniciativa de uma prática constitucional. Com isso se articulam conceitualmente — de outro modo que em Carl Schmitt — soberania popular e direitos humanos, democracia e Estado de direito. A resolução inicial pela autolegislação democrática só pode ser cumprida na via da realização daqueles direitos que os participantes devem reconhecer reciprocamente, se pretendem regular legitimamente sua convivência pelos meios do direito positivo. Isto exige, por sua vez, um procedimento de instituição do direito que garanta legitimidade e faça perdurar a conformação do sistema dos direitos<sup>22</sup>. Segundo a fórmula rousseauísta, todos devem decidir o mesmo acerca de todos. Os direitos fundamentais *surgem*, portanto, da idéia da institucionalização jurídica de um procedimento tal de autolegislação democrática.

A idéia de uma soberania popular assim proceduralizada e orientada para o futuro torna sem sentido a exigência de reacoplar a formação da vontade política no *a priori* concreto de um consenso pregresso, pré-politicamente arranjado entre compatriotas homogêneos:

*O direito positivo não é legítimo por corresponder a princípios concretos de justiça, mas porque foi instituído por procedimentos que são, em sua estrutura, justos, isto é, democráticos. Que todos decidam o mesmo acerca de todos no processo legislador é um pressuposto normativo exigente, definido não mais concretamente, mas pela autolegislação dos destinatários do direito — posições iguais de procedimento e universalidade da regulação jurídica impedem o arbítrio, o que deve efetuar uma minimização da dominação*<sup>23</sup>.

Não é necessário um consenso prévio de fundo, assegurado por homogeneidade cultural, porque a formação democraticamente estruturada da opinião e da vontade possibilita um entendimento racional normativo mesmo entre estranhos. Porque o processo democrático, graças às suas

(21) Bryde, B. O. "Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratie-theorie" ["A democracia popular na República Federal como extravio da teoria democrática"]. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, n° 5, 1994, pp. 305-329.

(22) Cf. Habermas, J. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt/M., 1992, cap. 3 [*Direito e democracia entre a facticidade e a validade* (trad. de Flávio Siebeneichler)]. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 2 vols.].

(23) Maus, I. "'Volk' und 'Nation' im Denken der Aufklärung" ["'Povo' e 'nação' no pensamento da Ilustração"]. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 5, 1994, p. 604.



propriedades procedurais, garante legitimidade, ele pode, quando necessário, intervir nas lacunas da integração social. Na medida em que assegura de maneira uniforme o valor de uso das liberdades subjetivas, o processo democrático zela para que a rede da solidariedade civil não se rompa.

A crítica a essa concepção clássica se dirige, em particular, contra a sua leitura "liberal". Carl Schmitt coloca em questão a força social integradora do Estado de direito centrado no procedimento democrático sob aqueles dois aspectos que já haviam sido determinantes na crítica de Hegel ao "estado de necessidade" e ao "estado de entendimento" <Not-und Verstandesstaat> do direito natural moderno, e que hoje são novamente retomados pelos "comunitaristas" em sua discussão com os "liberais"<sup>24</sup>. Os alvos são a concepção atomista do indivíduo como um "si mesmo desvinculado" e o conceito instrumental da formação da vontade política como uma agregação dos interesses sociais. Os contraentes do contrato social são representados como egoístas isolados, racionalmente esclarecidos, que não são marcados pelas tradições comuns; logo, não compartilham quaisquer orientações culturais de valores e não agem de forma orientada para o entendimento <Verständigung>. Segundo essa descrição, a formação da vontade política se consuma unicamente na forma de negociação sobre um *modus vivendi*, sem que um entendimento entre pontos de vista éticos ou morais seja possível. De fato, é difícil ver como pessoas dessa índole e por essa via poderiam instituir uma ordem jurídica intersubjetivamente reconhecida, da qual se espera que forje uma nação de cidadãos a partir de estranhos, isto é, engendre solidariedade civil entre estes. Sobre um tal pano de fundo pintado em cores hobbesianas, sugere-se então a origem comum, étnica ou cultural, de um povo mais ou menos homogêneo como fonte e garante daquela espécie de vínculos normativos para os quais o individualismo possessivo é cego.

A crítica justificada a essa variante do direito natural tem como alvo, em todo caso, uma *compreensão intersubjetivista* da soberania popular proceduralizada, compreensão com a qual o republicanismo possui a maior afinidade. Segundo essa leitura, em vez do modelo de direito privado do contrato entre participantes do mercado, entra a prática da deliberação de participantes da comunicação que pretendem chegar a decisões racionalmente motivadas. A formação da opinião e da vontade políticas consuma-se não apenas na forma de compromissos, mas também segundo o modelo de discursos públicos que almejam a aceitabilidade racional de regulações à luz de interesses universalizados, orientações de valor compartilhadas e princípios fundamentados. Nesse caso, essa concepção não-instrumental da política se apóia na concepção da pessoa como agente comunicativo. Sujeitos de direito <Rechtspersonen> não podem, pois, ser concebidos como proprietários de si mesmos. Pertence ao caráter social das pessoas naturais <natürliche Personen> que se constituam como indivíduos em formas de vida intersubjetivamente compartilhadas e estabilizem suas identidades em relações de reconhecimento recíproco. Por isso, mesmo sob pontos de vista jurídicos, a pessoa indivi-

(24) Cf. Forst, R. *Kontexte der Gerechtigkeit* [Contextos da justiça]. Frankfurt/M., 1994, caps. 1 e 3.

dual só pode ser amparada *juntamente* com o contexto de seus processos de formação, portanto *juntamente* com um acesso assegurado a relações interpessoais, redes sociais e formas culturais de vida que ela traz consigo. Um processo de instituição do direito e de tomada de decisão política, orientado discursivamente e que mantenha em vista esses aspectos, tem de considerar igualmente, ao lado das preferências dadas, os valores e normas. Desse modo, ele se qualifica perfeitamente para a tarefa de assumir um aval político dos desempenhos falhos da integração em outras instâncias.

Da perspectiva de Kant e de um — bem-compreendido — Rousseau<sup>25</sup>, a autodeterminação democrática não possui o sentido coletivista e ao mesmo tempo *excludente* da afirmação da independência nacional e da realização do caráter nacional. Possui, ao contrário, o sentido inclusivo de uma autolegislação de todos os cidadãos uniformemente integrados. Inclusão significa que uma tal ordem política se mantém aberta para a equalização dos discriminados e para a *integração* dos marginalizados, sem *incorporá-los* na uniformidade de uma comunidade popular homogeneizada. É significativo, para tanto, o princípio do livre-arbítrio; a nacionalidade do cidadão repousa sobre seu assentimento ao menos implícito. A compreensão substancialista da soberania popular refere a "liberdade" essencialmente à independência *externa* da existência de um povo, ao passo que a compreensão proceduralista a refere à autonomia privada e pública uniformemente assegurada a todos no *interior* de uma associação de concidadãos livres e iguais. Tendo em vista os desafios com que hoje nos defrontamos, gostaria de mostrar que essa leitura teórico-comunicativa do republicanismo é mais adequada que uma compreensão etnonacionalista ou mesmo comunitarista de nação, Estado de direito e democracia.

(25) Cf., a propósito: Maus, I. *Zur Aufklärung der Demokratietheorie [Para o esclarecimento da teoria democrática]*. Frankfurt/M., 1992.

## Sobre o senso e o contra-senso da autodeterminação nacional

O princípio de nacionalidade significa um direito à autodeterminação nacional. Assim, toda nação que pretenda governar a si mesma faz jus a uma existência estatal independente. Com a compreensão etnonacionalista de soberania popular parece que se pode resolver um problema cuja resposta o republicanismo fica a dever: como pode ser definido o conjunto básico daqueles a que devem legitimamente se referir os direitos de cidadania *<Bürgerrechte>?*

Kant atribui a cada pessoa enquanto tal o direito mesmo de ter direitos e de regular comunitariamente a convivência com outros, de sorte que todos possam gozar de liberdades iguais segundo leis públicas de coerção. Mas com isto ainda não se estabelece quem efetivamente faz uso desse direito com quem, onde e quando, podendo coligar-se na base de um contrato social a uma coletividade autodeterminante. Enquanto a autodeterminação democrática atingir apenas o modo de organização da convivência dos

concidadãos associados, a questão da *composição legítima* do conjunto básico dos cidadãos permanecerá em aberto. É certo que a autolegislação de uma nação democraticamente instituída remete à resolução de uma geração primeva de dar a si uma Constituição; com este ato, porém, os participantes se qualificam apenas *recursivamente* como povo de um Estado. Compete à vontade comum fundar uma existência estatal, e como conseqüência dessa resolução é pela própria práxis legisladora que os participantes se constituem como uma nação de cidadãos.

Essa perspectiva se mantém não-problemática enquanto questões de fronteiras não forem efetivamente polêmicas — como por exemplo na Revolução Francesa ou mesmo na Americana, quando os cidadãos lutavam por liberdades republicanas contra seu próprio governo, portanto no interior das fronteiras de um Estado constituído, ou contra uma dominação colonial, que havia demarcado ela mesma as fronteiras do tratamento desigual. Em outros casos de conflito, entretanto, é insuficiente a resposta circular de que os próprios cidadãos se constituem como povo e assim se delimitam, tanto social quanto territorialmente, em relação a seu entorno: "Dizer que todos [...] estão habilitados para o processo democrático demanda uma questão anterior. Quando um conjunto de pessoas constitui uma entidade — 'um povo' — habilitada a se autogovernar democraticamente?"<sup>26</sup>. No mundo tal como o conhecemos, resta ao acaso histórico decidir em cada caso quem toma o poder — normalmente o desfecho natural de conflitos violentos, guerras e guerras civis — para definir as fronteiras controversas de um Estado. Enquanto o republicanismo nos reforça a consciência da contingência dessas fronteiras, o recurso contingente à nação (organicamente) crescida pode prover os limites com a aura de uma substancialidade imitada e legitimá-los pelas referências a uma origem construída. O nacionalismo preenche as lacunas normativas com o apelo a um assim chamado "direito" à autodeterminação nacional.

Diferentemente da teoria jurídico-racional, que faculta relações de direito decorrerem das referências individuais do reconhecimento intersubjetivo, Carl Schmitt parece poder fundar um tal direito coletivo. Se a autodeterminação democrática é introduzida, a saber, no sentido da autoafirmação e auto-realização coletivas, ninguém pode levar a efeito seu direito fundamental a direitos iguais de cidadania fora do contexto de uma nação-povo que goza de independência estatal. Desta perspectiva, o direito coletivo de cada povo a uma existência estatal própria é condição necessária para a garantia efetiva de direitos individuais iguais. Essa fundação teórico-democrática do princípio de nacionalidade permite em prestar força normativa ao resultado fático dos movimentos nacionais de independência de um modo retroativo. Pois um grupo popular se qualifica para o direito de autodeterminação nacional precisamente porque define a si mesmo como povo homogêneo e ao mesmo tempo detém o poder de controlar aquelas fronteiras que se depreendem de tais características adscritas.

(26) Dahl, R. A. *Democracy and its critics*. Yale, New Haven/londres, 1989, p. 193.

A suposição de um povo homogêneo contradiz, por outro lado, o princípio do livre-arbítrio e conduz àquelas conseqüências normativas indesejadas que Schmitt tampouco esconde: "Um Estado nacional homogêneo aparece pois como algo normal; um Estado ao qual falta essa homogeneidade possui algo de anormal, perigoso para a paz"<sup>27</sup>. A admissão de uma identidade coletiva indispensável faz necessárias políticas repressivas, seja de assimilação coercitiva de elementos extrínsecos, seja de preservação da pureza do povo por *apartheid* e limpeza, pois "um Estado democrático se furtaria à sua substância mediante um reconhecimento continuado da igualdade universal dos homens no domínio da vida pública e do direito público"<sup>28</sup>. Além de medidas preventivas de controle da entrada de estrangeiros, Schmitt faz menção à "repressão e exílio da população heterogênea", bem como à sua segregação espacial, portanto à organização de protetorados, colônias, reservas, *homelands* etc.

(27) Schmitt, op. cit., p. 231.

(28) Ibidem, p. 233.

Naturalmente a concepção republicana não exclui que comunidades étnicas dão a si mesmas Constituições democráticas e podem estabelecer-se como Estados soberanos na medida em que legitimam essa independência a partir do direito individual dos cidadãos de viver em liberdade legal. Via de regra, porém, os Estados nacionais não se desenvolvem de forma pacífica a partir de etnias vivendo isoladamente, mas conquistam regiões vizinhas, tribos, subculturas, comunidades de idioma e religião. Na maioria das vezes, novos Estados nacionais surgem às custas de "povos inferiores" assimilados, reprimidos ou marginalizados. A formação de Estados nacionais ocorrida sob a chave etnonacional foi quase sempre acompanhada por rituais sanguinários de purificação e sempre submeteu novas minorias a novas repressões. Na Europa do final do século XIX e do século XX, ela deixou para trás os vestígios cruéis da emigração e da expulsão, da deportação violenta, da privação dos direitos e do extermínio físico — até chegar ao genocídio. Depois de alcançada a emancipação, com bastante freqüência os perseguidos transformam-se eles mesmos em perseguidores. Na prática de reconhecimento do direito internacional, ao advento do princípio de nacionalidade correspondeu a mudança para o princípio de efetividade, segundo o qual cada novo governo — sem considerar sua legitimidade — pode contar com reconhecimento tão-só por estabilizar suficientemente sua soberania externa e interna.

Dado que o resultado nos casos notórios de dominação estrangeira e de colonialismo é a injustiça, contra ela se volta uma resistência legítima não pela violação a um suposto direito coletivo à autodeterminação nacional, mas pela violação de direitos individuais fundamentais. A demanda de autodeterminação pode ter imediatamente por conteúdo apenas a consecução de direitos iguais de cidadania. A abolição da discriminação de minorias nem sempre precisa colocar em questão as fronteiras de um regime de injustiça existente. Uma demanda separatista só se justifica, então, quando o poder central do Estado usurpa os direitos de uma parte da população concentrada em um território; nesse caso, a demanda por inclusão pode se impor pela via da independência nacional. Sob este ponto de vista, a

independência dos Estados Unidos foi reconhecida pela Espanha e pela França já em 1778. Desde a queda das colônias espanholas na América do Sul e na América Central, impôs-se universalmente, contra a prática vigente até então<sup>29</sup>, a concepção de que o reconhecimento internacional de uma secessão da terra natal é admissível mesmo sem o assentimento do soberano de outrora<sup>30</sup>.

Enquanto movimentos nacionais de independência apelarem à autodeterminação democrática no sentido republicano, não se poderá justificar uma secessão (ou a anexação de uma parte separada a outro Estado) sem considerar a legitimidade do *status quo*. Enquanto todos os cidadãos gozarem de direitos iguais e ninguém for discriminado, não existirá de fato nenhuma razão normativa convincente para a separação da coletividade existente. Sob este pressuposto, não se pode falar em repressão e "dominação estrangeira", que concederiam às minorias o direito à secessão. A isso também corresponde a disposição resolutiva da Assembleia Geral da ONU que garante a todos os povos, de acordo com a Carta das Nações Unidas, um direito à autodeterminação, no entanto sem estabelecer o conceito de "povo" no sentido étnico<sup>31</sup>. É expressamente negado um direito à secessão, isto é,

*uma pretensão de desligamento daqueles Estados que se comportam de acordo com os princípios da igualdade de direitos e do direito à autodeterminação dos povos, e que assim possuem um governo que representa o povo como um todo sem discriminação de raça, credo ou sexo*<sup>32</sup>.

## Inclusão sensível à diferença

Com efeito, a leitura liberal da autodeterminação democrática dissimula o problema das minorias "natas", percebido mais claramente da perspectiva comunitarista<sup>33</sup> e do ponto de vista da postura intersubjetivista da teoria do discurso<sup>34</sup>. O problema também surge em sociedades democráticas, quando uma cultura politicamente dominante da maioria impõe sua forma de vida às minorias e assim nega uma efetiva igualdade de direitos a cidadãos de outra origem cultural. Isso diz respeito a questões políticas que atingem a autocompreensão ética e a identidade dos cidadãos. As minorias não podem facilmente se tornar majoritárias nesses assuntos. O princípio da maioria aqui esbarra em seus limites, pois a composição contingente do conjunto dos cidadãos vicia os resultados de um procedimento aparentemente neutro:

*O próprio princípio da maioria depende de pressupostos acerca da unidade: esta unidade, na qual ele deve operar, encontra-se ela*

(29) Só quando a independência dos Países Baixos unidos — declarada unilateralmente — foi reconhecida pela Espanha no acordo de paz da Vestfália, em 1581, tornaram-se claras e unívocas para os poderes europeus as relativas questões de Estado.

(30) Cf. Frowein, J. A. "Die Entwicklung der Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht" ["O desenvolvimento do reconhecimento de Estados e governos no direito internacional"]. *Der Staat*, ano II, 1972, pp. 145-159.

(31) Disposto na fase de descolonização pacífica após a II Guerra Mundial, o Art. I do pacto dos direitos humanos, de 16 de dezembro de 1966, diz o seguinte: "Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu *status* político e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural."

(32) Vedross, A. e Simma, B. *Universelles Völkerrecht [Direito internacional universal]*. 3ª ed. Berlim, 1984, p. 318 (5 511).

(33) Cf. Taylor, C. *Multiculturalismus und die Politik der Anerkennung* [O multiculturalismo e a política do reconhecimento]. Frankfurt/M., 1993.

(34) Cf. Habermas, J. "Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat" ["Luta pelo reconhecimento no Estado de direito democrático"]. In: *Die Einbeziehung des Anderen...*, op. cit., pp. 237-276.

*mesma legitimada e os assuntos aos quais ele se aplica convêm propriamente à sua jurisdição. Em outras palavras, se o escopo e o domínio da regra da maioria são apropriados em uma unidade particular, é algo que depende de pressupostos que o próprio princípio é incapaz de justificar. A justificativa para a unidade está além do alcance do princípio da maioria e, a propósito, está além, geralmente, dos limites da própria teoria democrática*<sup>35</sup>.

(35) Dahl, op. cit., p. 204.

O problema das minorias "natas" explica-se a partir da circunstância de que os cidadãos, mesmo considerados sujeitos de direito, não são indivíduos abstratos desvinculados de suas referências de origem. Na medida em que intervém em questões ético-políticas, o direito atinge a integridade das formas de vida sobre as quais a configuração pessoal da vida está assentada. Com isso entram em jogo — além de considerações morais, reflexões pragmáticas e interesses negociáveis — *valorações fortes*, que dependem de tradições intersubjetivamente compartilhadas, embora culturalmente específicas. Ordens jurídicas são "impregnadas eticamente" mesmo no todo, pois diversificam o teor universalista dos mesmos princípios constitucionais no contexto das experiências de uma história nacional e interpretam cada vez de maneira distinta, à luz de uma tradição historicamente predominante, a cultura e a forma de vida. Com frequência, apenas a autocompreensão ético-política de uma maioria cultural, predominante por razões históricas, reflete-se na regulação de assuntos culturalmente sensíveis, como a regulação do idioma oficial, o currículo da educação pública, o *status* de Igrejas e comunidades religiosas, normas jurídico-penais (eventualmente o aborto), mas também em matérias menos candentes, que dizem respeito, por exemplo, ao lugar da família e das uniões conjugais consensuais, à aceitação de padrões de segurança ou à divisão entre as esferas pública e privada. Em tais regulações implicitamente dominadas, pode inflamar-se contra a cultura da maioria uma resistência cultural de minorias desatendidas, mesmo no interior de uma coletividade republicana que garanta formalmente os mesmos direitos de cidadania, como mostram os exemplos da população francófona no Canadá, valões na Bélgica, bascos e catalães na Espanha etc.

Uma nação de cidadãos se compõe de pessoas que, em virtude de seus processos de socialização, assimilam ao mesmo tempo as formas de vida nas quais se formaram suas identidades — mesmo que, como adultos, tenham se desligado das tradições de suas origens. No que tange a seus traços de caráter, pessoas são como nós em uma rede adscrita de culturas e tradições. A composição contingente do povo de um Estado — "*political unit*", na terminologia de Dahl — determina implicitamente também o horizonte de orientações de valores no qual se sucedem os embates culturais e os discursos de autocompreensão ético-política. Com a composição social do conjunto de cidadãos se altera também esse horizonte de valores. Após uma secessão, por exemplo, as questões políticas que dependem de um pano de

fundo culturalmente específico não são discutidas necessariamente de uma outra maneira, mas são decididas com outros resultados; nem sempre há novos argumentos, mas novas maiorias.

Uma minoria prejudicada pode sem dúvida alcançar igualdade de direitos pela via da secessão, mas unicamente sob a condição improvável de sua concentração espacial. Do contrário, retornam os velhos problemas, apenas com outros sinais. Em geral, a discriminação não pode ser abolida pela via da independência nacional, mas somente por uma inclusão suficientemente sensível aos substratos culturais das diferenças específicas individuais e de grupos. O problema das minorias "natas", que pode ocorrer em todas as sociedades pluralistas, agrava-se em sociedades multiculturais. Se estas, contudo, estão organizadas como Estados de direito democráticos, abrem-se assim diversas vias para a meta precária de uma inclusão "sensível à diferença": divisão federalista de poderes, descentralização ou uma transferência funcionalmente especificada de competências estatais, sobretudo a garantia de autonomia cultural, direitos específicos de grupos, políticas de equalização e outros arranjos para uma efetiva proteção das minorias. Com isso se altera em determinados territórios e em determinados campos políticos o conjunto básico dos cidadãos que participam do processo democrático, sem que sejam violados os princípios deste processo.

Sem dúvida a coexistência juridicamente equacionada de diversas comunidades étnicas, grupos lingüísticos, confissões e formas de vida não pode ser adquirida ao preço da fragmentação da sociedade. O doloroso processo de desacoplamento não pode dilacerar a sociedade em uma multiplicidade de subculturas que se repudiam mutuamente<sup>36</sup>. Por um lado, a cultura da maioria deve livrar-se de sua fusão com a cultura política geral, uniformemente compartilhada por todos os cidadãos; do contrário, ela dita de saída os parâmetros dos discursos de autocompreensão. Se não deve viciar o procedimento democrático em determinadas questões de existência relevantes para as minorias, a cultura da maioria não pode, como parte, continuar formando a fachada do todo. Por outro lado, as forças de coesão da cultura política comum, que se toma tanto mais abstrata quanto mais subculturas leva a um denominador comum, devem se manter vigorosas o bastante para não deixar a nação de cidadãos se esfacelar:

*Ao endossar a perpetuação de diversos grupos culturais em uma única sociedade política, o multiculturalismo requer igualmente a existência de uma cultura comum [...]. Membros de todos os grupos culturais [...] deverão adquirir uma linguagem política comum e códigos de conduta para poder participar efetivamente da competição por recursos e da proteção de interesses tanto de grupo quanto individuais, em uma arena política partilhada<sup>37</sup>.*

(36) Cf. Puhle, H. J. "Vom Bürgerrecht zum Gruppenrecht? Multikulturelle Politik in den USA" ["Do direito de cidadania ao direito de grupos? Política multicultural nos EUA"]. In: Baade, K. J. (ed.). *Menschen über Grenzen [Serres humanos para além das fronteiras]*. Herne, 1995, pp. 134-149.

(37) Raz, J. "Multiculturalism: A liberal perspective". *Dissent*, winter, 1994, pp. 67-79 (p. 77).

## Democracia e soberania estatal: o caso das intervenções humanitárias

A compreensão substancialista e a compreensão proceduralista da democracia conduzem a concepções diferentes não apenas no que tange à autodeterminação nacional e ao multiculturalismo. Também no tocante à conceitualização da soberania estatal resultam consequências diferentes. O Estado que se desenvolveu na modernidade europeia apóia-se desde o início no poder militarizado do exército permanente, na polícia e na execução penal, monopolizando os meios legítimos do uso da violência. Soberania interna significa a imposição da ordem de direito estatal; soberania externa, a capacidade de afirmar-se na concorrência das grandes potências (na forma como tal concorrência se desenvolveu no sistema de Estados europeus desde o acordo de paz da Vestfália). Desse ponto de vista, a democratização posta em curso na formação dos Estados nacionais aparece como transição do poder soberano do príncipe para o povo. Esta fórmula, contudo, permanece pouco penetrante frente às alternativas que interessam em nosso contexto.

Se a autodeterminação democrática significa participação uniforme de cidadãos livres e iguais no processo de tomada de decisão e de instituição do direito, com a democracia alteram-se sobretudo a forma e o exercício da soberania interna. O Estado de direito democrático revoluciona os fundamentos de legitimação da dominação. Em contrapartida, se a autodeterminação democrática significa auto-afirmação coletiva e auto-realização de compatriotas tornados homogêneos ou portadores das mesmas convicções, retorna ao primeiro plano o aspecto da soberania externa. A manutenção do poder estatal no sistema das potências adquire com isto um significado adicional, qual seja, uma nação assegura com sua existência ao mesmo tempo seu caráter próprio perante as nações estrangeiras. No primeiro caso, portanto, a vinculação da democracia com a soberania estatal estabelece condições exigentes para a legitimidade da ordem interna, enquanto deixa em aberto a questão da soberania externa. No outro caso, essa vinculação interpreta a posição do Estado nacional na arena internacional, enquanto não precisa de qualquer outro critério de legitimidade para o exercício da dominação no plano interno além de tranqüilidade e ordem.

A proibição fundamental de intromissão nos assuntos de um Estado reconhecido internacionalmente resulta do conceito de soberania do direito internacional clássico. Na Carta das Nações Unidas, essa proibição de intervenção sem dúvida é reforçada; contudo, com ela concorre desde o início o desenvolvimento da proteção internacional dos direitos humanos. O princípio de não-intromissão foi minado sobretudo pela política de direitos humanos das últimas décadas<sup>38</sup>. Que Carl Schmitt tenha recusado decididamente esse desenvolvimento, não é de surpreender. A rejeição das intervenções fundadas nos direitos humanos já se explica por sua compreensão

(38) Cf. Wolfrum, R. "Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes" ["O desenvolvimento da proteção internacional dos direitos humanos"]. *Europa-Archiv*, n° 23, 1993, pp. 681-690.



belicista das relações internacionais e mesmo da política em geral<sup>39</sup>. Não só a imputação penal de crimes contra a humanidade evocou seu protesto irônico. Também a recriminação da ofensiva de guerra<sup>40</sup> parecia-lhe incompatível com o *status* e o espaço de manobra das nações, que só podem afirmar sua existência particular e seu caráter próprio no papel antagônico de sujeitos soberanos do direito internacional.

Michael Walzer, a quem nada se acha mais distante que um etnonacionalismo militante de observância schmittiana, defende uma posição semelhante. Sem sugerir falsos paralelos, gostaria de examinar suas restrições, motivadas pelo comunitarismo, contra as intervenções humanitárias<sup>41</sup>, pois iluminam a articulação interna da compreensão da democracia com o tratamento dos direitos de soberania. Em seu tratado sobre a "guerra justa"<sup>42</sup>, Walzer parte do direito à autodeterminação nacional que compete a toda comunidade com identidade coletiva própria, caso ela tenha, na consciência de sua herança cultural, vontade e força para lutar por uma forma de existência estatal e para declarar sua independência política. Um grupo popular goza do direito à autodeterminação nacional quando deste faz uso com sucesso.

É certo que Walzer entende a comunidade politicamente capaz não como comunidade de descendência étnica, mas de heranças culturais. Do mesmo modo que a comunidade de ascendência, também a nação cultural advinda historicamente aparece como um dado pré-político, que faz jus à preservação de sua integridade na fisionomia de um Estado soberano:

*A idéia de integridade comunitária deriva sua força política e moral dos direitos de homens e mulheres, contemporâneos entre si, de viver como membros de uma comunidade histórica e de expressar sua cultura adquirida mediante formas políticas elaboradas por eles próprios*<sup>43</sup>.

Desse direito à autodeterminação Walzer também retira exceções ao princípio de não-intervenção. Ele considera autorizadas intervenções (i) de apoio a um movimento de libertação nacional, que manifesta a identidade de uma comunidade autônoma no ato mesmo de resistência, e (ii) em defesa da integridade de uma coletividade agredida, quando esta só pode ser preservada por uma contra-intervenção. Mesmo no terceiro caso de exceção, Walzer não justifica a intervenção em razão de violações aos direitos humanos *per se*, mas porque (iii) em casos de escravidão, massacre ou genocídio um governo criminoso subtrai a seus próprios cidadãos a possibilidade de expressar sua forma de vida e, desse modo, preservar sua identidade coletiva.

Também a interpretação comunitarista de soberania popular realça de tal forma o aspecto da soberania externa que a questão da legitimidade da ordem interna fica relegada a segundo plano. O ponto central da reflexão

(39) Cf. Schmitt, C. *Der Begriff des Politischen* [O conceito do político] (1932). Berlim, 1979.

(40) Cf. Schmitt, C. *Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff* (1938). Berlim, 1988.

(41) Para a discussão desse aspecto da obra de Walzer, cf. Jahn, B. "Humanitäre Intervention und das Selbstbestimmungsrecht der Völker" ["Intervenção humanitária e direito de autodeterminação dos povos"]. *Politische Vierteljahresschrift*, nº 34, 1993, pp. 567-587.

(42) Walzer, M. *Just and unjust wars. A moral argument with historical illustrations* (1977). Nova York, 1992.

(43) Walzer, M. "The moral standing of States". *Philosophy and Public Affairs*, nº 9, 1980, pp. 209-229 (p. 211).

de Walzer consiste no seguinte: uma intervenção humanitária contra violações dos direitos humanos por um regime ditatorial só se justificará se os próprios cidadãos atingidos resistirem contra a repressão política e comprovarem, por um ato de rebelião incontestável, que o governo se acha em oposição às verdadeiras aspirações do povo, ameaçando a integridade da comunidade. Portanto, a legitimidade de uma ordem se mede antes de tudo pela harmonia da condução política com a forma cultural de vida, constitutiva da identidade do povo:

*Um Estado acha-se ou não legitimado dependendo do "ajuste" do governo e da comunidade, isto é, do grau em que o governo representa efetivamente a vida política de seu povo. Quando não o faz, o povo tem direito de se rebelar. Mas se as pessoas são livres para se rebelar, também são livres, então, para não se rebelar [...] ou porque ainda acreditam que o governo seja tolerável, ou porque estão acostumadas a ele, ou são pessoalmente leais aos líderes do governo [...]. Qualquer um pode forjar tais argumentos, mas somente os sujeitos ou cidadãos podem agir com base neles<sup>44</sup>.*

(44) Ibidem, p. 214.

Os críticos de Walzer partem de uma outra compreensão de autodeterminação democrática: recusam-se a reduzir o aspecto da soberania interna ao ponto de vista da manutenção efetiva da tranquilidade e da ordem. Segundo essa leitura, não é a herança cultural comum, mas a realização dos direitos de cidadania o ponto central para o julgamento da legitimidade da ordem interna:

*O simples fato de a multidão compartilhar alguma forma de vida comum — tradições, costumes, interesses, história, instituições e fronteiras comuns — não é suficiente para formar uma comunidade política genuína, independente e legítima<sup>45</sup>.*

(45) Doppelt, G. "Walzer's theory of morality in international relations". *Philosophy and Public Affairs*, nº 8, 1978, pp. 3-26 (p. 19).

Tais críticos combatem o princípio de não-intervenção e se pronunciam, na medida do possível, em favor de uma extensão da proteção internacional dos direitos humanos. Nesse caso, o fato de um Estado ser ilegítimo segundo os parâmetros do Estado de direito democrático naturalmente não é condição *suficiente* para uma intervenção em seus assuntos internos. Do contrário, também a Assembléia Geral da ONU teria de ser composta de maneira bastante diferente. Walzer aponta, com razão, o fato de ser precária, sob um ponto de vista moral, toda resolução de agir pelos cidadãos de outro país. As propostas para uma casuística da intervenção<sup>46</sup> levam em conta também os limites e os drásticos riscos com que se defronta uma política de direitos humanos<sup>47</sup>. As resoluções e estratégias da

(46) Cf. Senghaas, D. *Wohin drifft die Welt? [Qual o curso do mundo?]*. Frankfurt/M., 1994, p. 185.

(47) Cf. Nass, K. O. "Grenzen und Gefahren humanitärer Interventionen" ["Limites e riscos de intervenções humanitárias"]. *Europa-Archiv*, nº 10, 1993, pp. 279-288.

organização mundial, sobretudo as intervenções das potências que desde 1989 cumprem um mandato da ONU, indicam no entanto a direção de uma gradativa transformação do direito internacional em um direito cosmopolita de cidadania<sup>48</sup>.

Assim, política e desenvolvimento do direito reagem a uma situação objetivamente modificada. Já a nova categoria e a ordem de grandeza daquela criminalidade governamental que se propagou à sombra da II Guerra Mundial, irrestrita tecnologicamente e ideologicamente induzida, transformam em pura ironia a clássica suposição de inocência de sujeitos soberanos do direito internacional. Uma política preventiva de garantia da paz exige a consideração das complexas causas sociais e políticas da guerra. Na ordem do dia encontram-se estratégias — não-violentas, na medida do possível — que influenciam a disposição interna de Estados formalmente soberanos, com o objetivo de promover uma economia auto-sustentada e relações sociais sustentáveis, uma participação democrática uniforme, legalidade do Estado de direito e uma cultura de tolerância. Essas intervenções em favor da democratização da ordem interna são incompatíveis, todavia, com uma compreensão de autodeterminação democrática que funda um direito à independência nacional em vista da auto-realização coletiva de uma forma cultural de vida.

(48) Cf. Greenwood, C. "Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?" ["Existe um direito de intervenção humanitária?"]. *Europa-Archiv*, nº 23, 1993, pp. 93-106.

### **Apenas uma Europa de pátrias?**

Em vista das pressões subversivas e dos imperativos do mercado mundial, e em vista do adensamento generalizado da comunicação e da circulação, a soberania externa dos Estados, seja ela justificada como for, tornou-se hoje um anacronismo. Mesmo da ótica daqueles perigos globais crescentes, que lenta e inadvertidamente unificaram as nações do mundo em uma comunidade de risco involuntária, resulta a necessidade prática de criar, no plano supranacional, organismos politicamente capazes de ação. Em princípio, faltam os atores coletivos que poderiam dirigir uma política interna mundial, dispondo de força para uma união em torno de condições gerais, arranjos e procedimentos cabíveis. Em meio a essa pressão, Estados nacionais se associam não obstante em unidades maiores. Nesse caso, como mostra o exemplo da União Européia, surgem perigosas lacunas de legitimação. Com novas organizações ainda mais afastadas da base, como a burocracia de Bruxelas, cresce o hiato entre, de um lado, administrações autoprogramadas e redes sistêmicas e, de outro, processos democráticos. Todavia, nas impotentes reações defensivas a esse desafio revela-se, por sua vez, a inadequação de uma concepção substancialista de soberania popular.

A decisão do Tribunal Constitucional Federal em relação ao Tratado de Maastricht confirma no resultado — é verdade — a prevista ampliação das tarefas da União Européia; em sua justificativa, entretan-

to, parte do pressuposto de que o princípio da democracia se esvaziaria de maneira insustentável caso o exercício de atribuições estatais não pudesse retroceder a um povo "relativamente homogêneo" do Estado. O Senado do Tribunal, que faz referência a Hermann Heller (em vez de Carl Schmitt), quer abertamente evitar um conceito etnonacionalista de povo. Entretanto, ele mantém a concepção de que um poder de Estado democraticamente legitimado tem de partir de um povo que articule suficientemente, na formação da vontade política, sua "identidade nacional" pré-política e extrajuridicamente estabelecida. Para que um processo democrático possa se desenvolver, o povo do Estado precisa ter a possibilidade "de dar expressão jurídica àquilo que — de modo relativamente homogêneo — vincula espiritual, social e politicamente um tal povo"<sup>49</sup>.

Na seqüência desse pressuposto, o Tribunal expõe por que o Tratado de Maastricht não funda um Estado Federal Europeu, no qual a República Federal ingressaria como parte, tendo subtraída sua posição de sujeito em um direito internacional (com direito a justiça independente, política interna e externa independentes e manutenção de forças armadas próprias)<sup>50</sup>. A argumentação do Senado visa, no essencial, à comprovação de que o tratado de união não funda a competência de um sujeito de direito independente e supranacional (em analogia, por exemplo, aos Estados Unidos da América). A "confederação de Estados"<sup>51</sup> se deve unicamente "às delegações de poderes de Estados que permanecem soberanos": "O tratado de união leva em consideração a independência e a soberania dos Estados-membros ao obrigar a União a respeitar a identidade nacional desses Estados"<sup>52</sup>. Formulações como esta denunciam as restrições *conceituais* que a concepção substancialista de soberania popular levanta contra a transferência de direitos de soberania para unidades supranacionais. Aliás, elas induzem forçosamente a conclusões surpreendentes, que não se afinam com as resoluções anteriores do Tribunal em relação à primazia do direito da comunidade<sup>53</sup>.

Não se incorre em erro, talvez, ao reconhecer no teor da justificativa da decisão uma certa concordância com o resultado extraído por Hermann Lübbe em sua filípica contra os "Estados Unidos da Europa"; como é assinalado com toda certeza no intertítulo, algo assim "não existirá":

*A legitimidade da futura União Européia [...] repousa sobre os interesses equacionados de seus países-membros, não na vontade autodeterminada de um povo europeu do Estado. Um povo europeu é politicamente inexistente, e mesmo que não haja razões para dizer que seria impensável uma experiência dos europeus de co-pertença análoga a um povo, também não existem por ora circunstâncias palpáveis sob as quais poderia se formar uma vontade popular européia, promotora de legitimidade*<sup>54</sup>.

(49) Decisão do Segundo Senado do Tribunal Constitucional Federal, de 12 de outubro de 1993 – 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (EuGRZ), 1993, pp. 429-447 (p. 438).

(50) Cf. Murswiek, D. "Maastricht und der Pouvoir Constituant". *Der Staat*, 1993, pp. 161-190.

(51) A propósito dessa conceitualização pouco estimulante: Ipsen, H. P. "Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil" ["Dez comentários à decisão sobre Maastricht"]. *Europarecht*, nº 29, 1994, p. 20: "Na introdução do conceito de 'confederação de Estados' <Staatenverbund>, [a decisão] emprega uma terminologia inadequada, porque 'marcada' economicamente. Essa terminologia ignora sobremaneira a linguagem da Comunidade e de outros Estados-membros."

(52) *EuGRZ*, 1993, p. 439.

(53) Cf. Frowein, J. A. "Das Maastricht-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit" ["A decisão sobre Maastricht e os limites de jurisdição do Tribunal Constitucional"]. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1994, pp. 1-16.

(54) Lübbe, op. cit., p. 100.

Contra isto pode-se indicar aquela experiência historicamente decisiva que *interliga* os povos europeus *como um todo*. Os europeus aprenderam de fato nas catástrofes de duas guerras mundiais que têm de superar aquelas mentalidades nas quais os mecanismos nacionalistas de exclusão se enraízam. Por que não deveria amadurecer, a partir daí, a consciência de uma co-pertença político-cultural — principalmente em vista do largo pano de fundo de tradições compartilhadas que alcançaram significação histórica mundial, bem como sobre a base de um entrelaçamento de interesses e de um adensamento da comunicação que surgiram em décadas de sucesso econômico da Comunidade Européia? O euroceticismo de Lübke nutre-se nitidamente da exigência construída de uma co-pertença "análoga a um povo". O "povo homogêneo", porém, que se mostra novamente como barreira conceitual, é a falsa analogia.

A história conflituosa da formação pós-colonial dos Estados na Ásia e sobretudo na África não é um contra-exemplo convincente. Quando as colônias de outrora foram "levadas" à independência pela abdicação dos poderes coloniais, o problema consistia em que esses territórios artificialmente surgidos alcançavam soberania externa sem dispor desde logo de um efetivo poder de Estado. Em muitos casos, depois da retirada das administrações coloniais, só com dificuldade os novos governos puderam afirmar sua soberania interna. Essa condição não podia ser preenchida com "presença estatal" <Staatlichkeit>, vale dizer, repressão:

*O problema geral era "preencher" Estados fabricados com conteúdo nacional. Isto coloca uma questão interessante, a de saber por que Estados pós-coloniais tinham de ser nações [...]. A formação nacional como desenvolvimento significa a extensão a toda população de um sentimento ativo de pertença, a aceitação segura da autoridade do Estado, a redistribuição de recursos para promover a igualdade dos membros e a extensão da atuação efetiva do Estado para a periferia*<sup>55</sup>.

Os conflitos de ascendência, persistentes em Estados pós-coloniais que se tornaram formalmente independentes, fazem recordar que nações só surgem após percorrer o difícil caminho desde os caracteres comuns etnicamente fundados entre pessoas conhecidas até uma solidariedade juridicamente mediada entre cidadãos estranhos entre si. No Ocidente, essa formação do Estado nacional se sobrepôs mesmo não fundindo ascendências e regiões, estendendo-se por mais de um século.

O exemplo mesmo desse processo de integração permite entender em que consistiram efetivamente os requisitos funcionais para uma formação da vontade democrática, a saber: nos circuitos de comunicação de um espaço público político, desenvolvido na base de um associativismo civil e por meio da imprensa de massa. Assim, os mesmos temas puderam

(55) Joppke, C. *Nation-building after World War Two*. Florence, 1995, p. 10.

(56) Na justificativa de sua decisão sobre Maastricht, o Tribunal Constitucional Federal chegou mesmo a sugerir esta interpretação em uma passagem: "A democracia [...] depende da existência de determinados pressupostos prerrogativos como uma discussão livre e constante entre forças, idéias e interesses sociais que se defrontam, discussão em que também se clarificam e alteram metas políticas, e a partir da qual uma opinião pública dá forma à vontade política [...]. Partidos, grupos de interesses, imprensa escrita, rádio e televisão não são apenas meios, mas também fatores desse processo de intermediação a partir do qual pode se formar uma opinião pública na Europa" (*EuGRZ*, 1993, pp. 437 ss). A subsequente indicação do requisito de uma linguagem comum deve estabelecer a ponte entre essa compreensão teórico-comunicativa da democracia e a homogeneidade do povo do Estado, sustentada de outra forma como necessária.

adquirir a um só tempo a mesma relevância para um grande público que se mantém anônimo e puderam estimular os cidadãos a contribuições espontâneas, apesar de grandes distâncias. A partir daí surgem opiniões públicas que vinculam temas e posicionamentos a medidas politicamente influentes. A analogia correta salta aos olhos: o próximo impulso de integração para uma socialização pós-nacional não depende do substrato de um "povo europeu", mas da rede de comunicação de um espaço público político europeu assentado em uma cultura política comum, sustentado por uma sociedade civil com grupos de interesses, organizações não-estatais, movimentos e iniciativas civis, e ocupado por arenas em que os partidos políticos se relacionam imediatamente com as decisões das instituições européias, podendo se desenvolver, para além de associações de frações, na direção de um sistema partidário europeu<sup>56</sup>.

Recebido para publicação em  
20 de outubro de 1998.

Jürgen Habermas é professor  
emérito de filosofia na Univer-  
sidade Johann Wolfgang Goe-  
the, de Frankfurt. Publicou nes-  
ta revista "Uma conversa sobre  
questões da teoria política" [en-  
trevista] (nº 47).

---

Novos Estudos

CEBRAP

N.º 52, novembro 1998

pp. 99-120

---