

REALIZAÇÕES E LIMITES DO ESTADO NACIONAL EUROPEU

Jürgen Habermas

1996

Como já revela o nome — Organização das Nações Unidas —, a sociedade mundial de hoje é politicamente composta de Estados nacionais. Não se trata de um fato banal. O tipo histórico desse Estado, que surgiu pela primeira vez com as revoluções Americana e Francesa, espalhou-se pelo mundo inteiro. Depois da Segunda Guerra Mundial, uma terceira geração de Estados nacionais emergiu dos processos de descolonização. Essa tendência continua desde a implosão do império soviético. Os Estados nacionais revelaram-se superiores às cidades-Estado (ou suas federações) e aos herdeiros modernos dos antigos impérios (o último dos quais, a China, passa por um processo de profunda transformação). Esse sucesso global do Estado nacional deve-se, em primeiro lugar, às vantagens do Estado moderno como tal. Antes de discorrer sobre a formação dos Estados nacionais, permitam-me começar por comentários separados sobre cada um desses dois componentes: sobre o que hoje entendemos por “Estado” e por “nação”.

Na tradição alemã, “Estado” é um termo jurídico que se refere, ao mesmo tempo, à *Staatsgewalt*, ramo executivo que assegura a soberania interna e externa, à *Staatsgebiet*, território claramente delimitado, e ao *Staatsvolk*, a totalidade dos cidadãos. Este último é o portador simbólico da ordem legal que constitui a jurisdição dentro dos limites do território estatal. Do ponto de vista sociológico, acrescentaríamos que o cerne institucional desse Estado moderno é formado por um aparelho administrativo legalmente constituído e altamente diferenciado, que monopoliza os meios legítimos da violência e obedece a uma interessante divisão do trabalho com uma sociedade de mercado que é livre no tocante às funções econômicas. Com o apoio dos militares e da polícia, o Estado preserva sua autonomia interna e externa; a soberania significa que a autoridade política mantém a lei e a ordem dentro das fronteiras de seu território,

bem como a integridade dessas fronteiras em confronto com o meio internacional, onde os Estados rivais se reconhecem mutuamente nos termos do direito internacional. Em virtude da diferenciação institucional entre as funções políticas e econômicas, o Estado e a sociedade dependem reciprocamente um do outro. O Estado administrativo depende dos impostos, enquanto a economia de mercado baseia-se em garantias legais, regulamentações políticas e dispositivos de infra-estrutura. Numa palavra, o imenso sucesso histórico do Estado nacional pode ser explicado, em parte, pelo fato de que o Estado moderno, ou seja, a combinação de burocracia e capitalismo, revelou-se o veículo mais eficaz para uma modernização social acelerada.

Hoje, todos vivemos em sociedades nacionais que devem sua identidade à unidade organizacional desse tipo de Estado. Mas existiam Estados modernos muito antes de surgirem “nações” no sentido moderno. Só no fim do século XVIII os dois elementos — o Estado moderno e a nação moderna — fundiram-se sob a forma de Estado nacional. É certo que, nos contextos jurídicos e políticos, normalmente usamos “nação” e “povo” como termos intercambiáveis. Todavia, além de seu significado jurídico e político direto, o termo “nação” tem conotações de uma comunidade moldada pela descendência, cultura e história comuns e, muitas vezes, também por uma língua comum. Os membros de um Estado formam a “nação” em termos de uma forma particular de vida. Não por acaso, o conceito de nação refere-se, ambigualmente, tanto à *Volksnation* quanto à *Staatsnation*, uma nação pré-política e uma nação de cidadãos dotados de direitos legais.

Esses dois conceitos puderam fundir-se, com facilidade ainda maior, em vista das raízes que já tinha o conceito de *Volksnation* em duas correntes pré-modernas. O moderno termo “nação” herdou seu sentido ambivalente dos significados cultural e político de “nação”. Permitam-me uma breve digressão pela história dos conceitos.

No uso clássico dos romanos, *natio*, tal como *gens*, funciona como o oposto de *civitas*. Nele, as nações são, a princípio, comunidades de pessoas de ascendência comum, ainda não integradas na forma política do Estado, mas que se mantêm unidas simplesmente por sua localização e por sua língua, costumes e tradições comuns. Essa utilização da palavra atravessa a Idade Média até o início da era moderna, aplicando-se a todas as situações em que *natio* e *língua* são consideradas equivalentes. Os alunos das universidades medievais, por exemplo, dividiam-se em nações, dependendo das regiões de que provinham. Mesmo naquela época, a origem nacional *atribuída a alguém por terceiros* já estava visivelmente ligada à demarcação pejorativa entre o estrangeiro e o homem da terra: as nacionalidades, com certas conotações negativas, eram atribuídas aos estrangeiros.

Ao mesmo tempo, num contexto diferente, o termo “nação” adquiriu outro sentido. Esse novo significado político tinha conotações positivas. No curso do

Antigo Império Germânico, o sistema feudal dera lugar a uma sociedade política estratificada, composta de uma associação de Estados. Os *Stände*, no sentido político, baseavam-se em contratos (como a famosa Magna Carta) nos quais o rei ou imperador, que dependia dos impostos e do apoio militar, concedia à aristocracia, à Igreja e às cidades certos privilégios, isto é, uma participação limitada no exercício do poder político. Esses Estados dominantes, que se reuniam em “parlamentos” ou “dietas”, representavam o país ou “a nação” perante a Corte. Como “nação”, a aristocracia passou a ter uma existência política, da qual a massa da população da época, os “súditos privados”, ainda não desfrutava. Isso explica o caráter revolucionário do lema “O rei no Parlamento”, na Inglaterra, e o da identificação do Terceiro Estado com “a nação”, na França.

A transformação democrática da *Adelsnation*, a nação da nobreza, na *Volksnation*, a nação do povo, exigiu uma profunda mudança mental por parte da população em geral. Esse processo inspirou-se no trabalho de acadêmicos e intelectuais, cuja propaganda nacionalista desencadeou uma mobilização política nas classes médias urbanas instruídas, antes que a idéia moderna de nação encontrasse uma repercussão maior. Porém, no decorrer do século XIX, na medida em que essa idéia captou a imaginação das massas, logo ficou claro que o transformado conceito *político* de nação também havia adquirido certas conotações de seu conceito gêmeo *pré-político* anterior: precisamente a capacidade de gerar estereótipos, que estivera associada à “nação” centrada na origem. Muitas vezes, essa nova compreensão que as pessoas tinham de si como nação funcionava no sentido de rechaçar tudo o que era estrangeiro, rebaixar outras nações e discriminar ou excluir minorias nacionais, étnicas e religiosas, especialmente os judeus.

Os dois componentes do conceito de Estado nacional — ou seja, Estado e nação — referem-se a processos históricos convergentes mas distintos: a formação dos Estados modernos e a construção das nações modernas. Os Estados nacionais clássicos do Oeste e do Norte da Europa evoluíram dentro de Estados territoriais existentes, ao passo que as nações “tardias”, Itália e Alemanha, seguiram um rumo que depois se tornou típico na Europa Central e Oriental: nelas, a formação do Estado seguiu apenas os vestígios de uma consciência nacional cristalizada em torno de línguas, culturas e histórias comuns. As categorias de agentes que deram início ao processo de construção do Estado ou da nação e o levaram adiante diferem significativamente. No que concerne à formação dos Estados modernos, foram sobretudo os juristas, os diplomatas e os oficiais que se empenharam na construção de uma burocracia eficaz, enquanto, do outro lado, os escritores, historiadores e jornalistas anteciparam-se aos esforços diplomáticos e militares de estadistas como Cavour e Bismarck, com a propagação do projeto — a princípio, imaginário — de uma nação unificada em bases culturais. Os dois fenômenos levaram ao Estado europeu do século XIX, que, afinal, fornece o contexto do qual decorre o atual entendimento normativo do Estado

constitucional. Na exposição que se segue, desconsiderarei os diferentes padrões de história nacional que efetivamente tiveram impacto na força ou na fraqueza das culturas políticas liberais. Os regimes democráticos revelaram-se mais estáveis nos países em que a identidade nacional desenvolveu-se paralelamente às lutas revolucionárias pelas liberdades civis, em Estados territoriais já existentes. As democracias mostraram-se menos estáveis onde os movimentos nacionais e as guerras de libertação contra um inimigo estrangeiro tiveram, primeiramente, que criar fronteiras para os Estados nacionais emergentes.

Neste estudo, eu gostaria de explicar a especificidade e a realização particular do Estado nacional. Em seguida, analisarei a tensão entre o republicanismo e o nacionalismo incorporada nele. Isso nos fornecerá a chave para uma discussão sucinta de dois problemas que o Estado nacional tem que enfrentar atualmente. Os desafios provenientes da diferenciação multicultural da sociedade civil e das tendências à globalização lançam luz sobre os limites desse tipo histórico.

Primeiramente, permitam-me explicar o que o Estado moderno ganhou a partir de sua fusão singular com a idéia homogeneizadora de nação. A primeira forma moderna de identidade coletiva teve uma função catalisadora para a transformação do Estado moderno primitivo numa república democrática. A consciência nacional do povo proporcionou um contexto cultural que facilitou a mobilização política dos cidadãos. A comunidade nacional gerou um novo tipo de vínculo entre pessoas que até então tinham sido estranhas umas às outras. Através disso, o Estado nacional pôde solucionar dois problemas de uma só vez: fundou um modo democrático de legitimação, baseado numa forma nova e mais abstrata de integração social.

Dito em termos sucintos, o primeiro problema surgiu na esteira das guerras religiosas. O conflito entre as profissões de fé e as seitas levou a pluralismos religiosos que minaram qualquer reivindicação de legitimação divina dos reis e acabaram por exigir a secularização do Estado. A autoridade política necessitava de outra legitimação que não a decorrente de uma visão religiosa de mundo, compartilhada por todos. O segundo problema, o da integração social, foi consequência de vários processos de modernização. A população foi arrancada das relações tradicionais e liberta dos laços corporativistas das primeiras sociedades modernas. Desse modo, confrontou-se com a experiência alienante de ser, ao mesmo tempo, mobilizada e isolada. O Estado nacional enfrentou esses dois desafios com a ativação política do povo. O novo tipo de identidade nacional permitiu combinar uma forma mais abstrata de integração social num padrão modificado de processo político: os que tinham estado submetidos a um governo mais ou menos autoritário adquiriram então, gradativamente, a condição de cidadãos. O nacionalismo estimulou essa passagem da condição de súditos privados para a cidadania.

Certamente, levou muito tempo para que os direitos políticos incluíssem a população como um todo. Mas, no curso dessa disseminação da participação política, surgiu um novo nível de *solidariedade legalmente mediada* entre os cidadãos. Em paralelo, o Estado, através da implementação de processos democráticos, explorou, ao mesmo tempo, uma nova fonte secular de *legitimação*. A melhor maneira de explicar essa inovação é em termos de cidadania. Obviamente, nunca houve um Estado moderno que não definisse suas fronteiras sociais em termos dos direitos de cidadania que ditam quem está e quem não está incluído na comunidade legal. Mas, ser membro de determinado Estado significava apenas estar submetido a suas autoridades. Com a transição para um Estado nacional democrático, essa pertença organizacional legalmente *atribuída* mudou de sentido: a cidadania adquiriu então o significado político e cultural adicional de uma pertença conquistada por uma comunidade de cidadãos investidos de poder, que contribuía ativamente para sua manutenção. Esse acréscimo de sentido, entretanto, deve ser diferenciado de acordo com os aspectos políticos e culturais dessa cidadania exigente, na qual as correntes do republicanismo e do nacionalismo correm juntas.

Visto da distância que nos separa do início da modernidade, podemos dizer que o Estado absolutista (digamos, a bem da simplicidade, o Estado hobbesiano) já estava constituído nas formas do direito positivo ou implementado, que investia os súditos privados (os membros pactuantes de uma crescente sociedade de mercado) de alguns poderes legais próprios. Em virtude do desenvolvimento do direito civil, eles já desfrutavam de uma certa medida de autonomia particular, definida em termos de um conjunto de direitos ainda desigualmente distribuídos. Com a passagem republicana da soberania da realeza para a soberania popular, esses direitos conferidos de forma paternalista foram transformados em direitos humanos e civis. Supõe-se que tais direitos também confirmam autonomia civil e privada. Os direitos de participação e de autonomia pública suplementaram então a autonomia privada. O Estado constitucional é concebido como uma ordem política voluntariamente estabelecida pela vontade do povo, de tal modo que os destinatários das normas legais podem compreender-se, ao mesmo tempo, como autores da lei.

Mas não teria havido força propulsora para essa transformação, e teria faltado ímpeto mesmo dentro das repúblicas formalmente constituídas, se, da população de súditos, não estivesse emergindo uma nação de cidadãos conscientes, pelo menos a longo prazo. Para essa mobilização política, fazia-se necessária uma idéia que, para os corações e mentes das pessoas, pudesse ter um apelo mais forte do que as idéias um tanto abstratas sobre direitos humanos e soberania popular. Essa lacuna foi preenchida pela idéia moderna de nação, que foi a primeira a inspirar nos habitantes de um território comum o sentimento de pertencer a uma mesma república. Somente a consciência de uma

identidade nacional, cristalizada em torno da história, língua e cultura comuns, somente a consciência de pertencer a uma mesma nação, faz com que pessoas distantes, espalhadas por vastos territórios, sintam-se politicamente responsáveis umas pelas outras. Assim, os cidadãos passam a se ver como partes de um mesmo todo, não importa em que termos jurídicos abstratos esse todo seja constituído. Esse tipo de consciência nacional refere-se ao *Volksgeist*, o espírito singular da nação, que foi cuidadosamente construído pelos intelectuais em termos de mitos românticos, narrativas e tradições literárias, e que passou a ser amplamente difundido pelos meios de comunicação de massa da época. Essa identidade cultural proporcionou o substrato socialmente integrador da identidade política da república.

Isso explica por que a cidadania se explicita num código duplo: para além do *status* legal, definido em termos de direitos civis, ela se estende aos membros de uma comunidade culturalmente definida. A princípio, esses dois aspectos são complementares. Sem essa interpretação cultural dos direitos da participação política, dificilmente o Estado nacional europeu, em seu período inicial, teria tido forças para atingir o que descrevi como sua principal realização: a criação de um nível novo e mais abstrato de integração social, definido em termos da implementação legal da cidadania democrática. Existem alguns exemplos contrários. O dos Estados Unidos mostra que o Estado nacional pode preservar sua forma republicana sem o esteio de uma nação culturalmente homogeneizada; nesse caso, entretanto, a religião civil comum foi mantida com base numa cultura majoritária não questionada (pelo menos até recentemente).

Até aqui, falei da realização do Estado nacional; o avesso dessa realização é a incômoda tensão entre a compreensão nacionalista e a compreensão republicana que se tem dele. O destino da democracia depende de qual delas prevalece sobre a outra. Com a ascensão do Estado nacional e a implementação da cidadania democrática, também a idéia de soberania se altera. Como vimos, isso afeta a noção de soberania interna, ou seja, a passagem da soberania do rei ou do imperador para “o povo”. Mas essa mudança tem um impacto também na percepção da soberania externa. Quando emergem os Estados nacionais, a antiga idéia maquiavélica da auto-afirmação estratégica contra os inimigos potenciais adquire o significado adicional de uma auto-afirmação existencial da “nação”. Com isso, introduz-se um terceiro conceito de “liberdade”, além das liberdades de cada pessoa e da autonomia política dos cidadãos. Enquanto essas liberdades individuais são asseguradas por direitos universais, a liberdade da nação é de natureza diferente e particularista: refere-se a uma coletividade cuja independência tem que ser defendida, se necessário, com o sangue não de mercenários, mas dos “filhos da nação”. A interpretação da nação como uma entidade pré-política permite-lhe sustentar, de forma inalterada, uma antiga imagem moderna de soberania externa, apenas imbuída de

cores nacionais, por assim dizer. Nesse aspecto, o Estado secularizado preserva um resíduo de transcendência sagrada: em tempos de guerra, o Estado nacional impõe a seus cidadãos o dever de arriscarem e sacrificarem suas vidas pela liberdade nacional. Desde a Revolução Francesa, a convocação generalizada para o serviço militar está ligada aos direitos civis; supõe-se que a disposição de lutar e morrer pela pátria expresse a consciência nacional e a virtude republicana.

Esse código duplo revela-se nas inscrições da memória coletiva: os marcos políticos da luta pelos direitos civis aliam-se às cerimônias militares em memória dos soldados mortos em combate. Esses dois traços refletem o significado ambíguo da "nação": a nação voluntária dos cidadãos que geram a legitimação democrática, e a nação herdada ou atribuída daqueles que, havendo nascido nela, facilitam a integração social. Supõe-se que os *Staatsbürger* ou cidadãos se constituam por opção como uma associação de pessoas livres e iguais; os *Volksgenossen*, ou nativos da nação, *descobrem-se* constituídos por uma forma de vida herdada e pela experiência fatídica de uma história comum. Na compreensão que o Estado nacional tem de si está embutida uma tensão entre o universalismo de uma comunidade legal igualitária e o particularismo de uma comunidade cultural ligada pela origem e pelo destino.

Essa tensão pode ser resolvida, sob a condição de que os princípios constitucionais dos direitos humanos e a democracia priorizem uma compreensão cosmopolita da nação como uma nação de cidadãos, em contraste com uma interpretação etnocêntrica da nação como entidade pré-política. Só através de uma descrição não naturalista a nação pode combinar-se serenamente com o entendimento universalista do Estado constitucional. A idéia republicana pode então funcionar como um cerceamento às orientações de valor particularistas; pode penetrar nas formas subpolíticas de vida e estruturá-las de acordo com padrões universalistas. A grande realização do Estado constitucional foi substituir as formas tradicionais desgastadas de integração social pela força integradora da cidadania democrática. Mas esse núcleo republicano do Estado nacional fica em perigo, tão logo a força integradora da nação, que pretendia apenas apoiar a democratização, é reconduzida à categoria de fato pré-político, aos aspectos quase naturais de uma comunidade histórica, ou seja, a algo já dado, independentemente da opinião política e da formação da vontade dos próprios cidadãos. Há duas razões óbvias pelas quais esse perigo manifestou-se repetidamente no decorrer dos séculos XIX e XX: a primeira, conceitual; a segunda, empírica.

Na construção jurídica do Estado constitucional há uma lacuna conceitual que, para ser preenchida, requer uma interpretação naturalista da nação. O âmbito e as fronteiras de uma república não podem ser estabelecidos em bases normativas. Em termos puramente normativos, não se pode explicar como deve compor-se o universo daqueles que originalmente cerram fileiras para formar

uma associação de pessoas livres e iguais, e para regulamentar seu convívio através da lei positiva — ou seja, dizer quem deve ou não deve pertencer a esse círculo. Do ponto de vista normativo, as fronteiras territoriais e sociais do Estado constitucional são contingentes. Na vida real, fica a critério das contingências históricas, do curso acidental dos acontecimentos, normalmente das consequências arbitrárias de guerras ou guerras civis, quem finalmente toma o poder e, através disso, adquire a capacidade de definir as fronteiras territoriais e sociais de uma comunidade política. É um erro, e um erro que remonta ao século XIX, presumir que essa questão possa ser respondida, na teoria, mediante a referência a um direito de autodeterminação nacional. O nacionalismo encontrou sua própria resposta prática para a questão que permanece sem solução na teoria.

É bem possível que a própria consciência nacional, que se cristaliza em torno de uma ascendência, língua e história comuns, seja sobretudo um artifício. Não obstante, ela *projeta* a nação como uma entidade imaginada que é cultivada e que, em contraste com a ordem artificial da lei implementada, apresenta-se como um dado rotineiro que não requer outra justificativa senão sua simples existência. Por isso, aliás, o recurso a uma nação com raízes orgânicas é capaz de ocultar a contingência daquilo que aconteceu para produzir as fronteiras do Estado. O nacionalismo confere a essas fronteiras, assim como à composição efetiva da comunidade política, uma aura de suposta substância e de legitimidade herdada. Assim, a nação naturalizada pode fixar simbolicamente e fortalecer a integridade territorial e social do Estado nacional.

Outra razão da predominância dessa interpretação naturalista é mais banal. Uma vez que as identidades nacionais foram intencionalmente fabricadas pelos esforços intelectuais de escritores e historiadores, e dado que a consciência nacional foi difundida desde o início através dos modernos meios de comunicação de massa, os sentimentos nacionais podem ser manipulados com maior ou menor facilidade. Nas modernas democracias de massa, o nacionalismo é um recurso bastante barato para o qual os governos e os líderes políticos podem apelar, vez por outra, quando se sentem tentados a explorar um mecanismo psicológico conhecido, no intuito de desviar a atenção dos cidadãos de conflitos sociais internos, obtendo apoio em questões de política externa. A história do imperialismo europeu entre 1871 e 1914 e, além dela, o nacionalismo integral do século XX, para não falar da política racista dos nazistas, são elementos que provam, todos eles, o triste fato de que, na Europa, a idéia de nação menos promoveu a lealdade à Constituição do que, com maior frequência, em sua versão etnocêntrica e xenófoba, serviu de instrumento para garantir a mobilização das massas em favor de políticas diante das quais a oposição, se não a resistência, teria sido o curso de ação acertado.

A conclusão normativa, a partir da história dos Estados nacionais europeus, é patente: o Estado nacional tem que se livrar do potencial ambivalente de na-

cionalismo que, na origem, foi o veículo de seu sucesso. Não obstante, com a própria realização do Estado nacional ainda podemos aprender a fornecer um quadro de referência para um tipo abstrato de solidariedade legalmente mediada. Repetindo: com a instituição da cidadania igualitária, o Estado nacional não só proporcionou a legitimação democrática, como também criou, através da participação política generalizada, um novo nível de integração social. Mas, para exercer essa função integradora, a cidadania democrática tem que ser mais do que uma simples condição jurídica; tem que se converter no foco de uma cultura política comum. Isso levanta a cética indagação sobre se essa idéia ainda é capaz de funcionar, nas atuais condições de sociedades cada vez mais complexas e diversificadas.

Originalmente, a nação mais ou menos homogeneizada facilitou, como vimos, a ampliação cultural da nação de cidadãos legalmente definida. Essa contextualização era necessária para que a cidadania democrática também atasse laços sociais de responsabilidade mútua. Hoje, porém, todos vivemos em sociedades pluralistas, que se distanciam mais e mais do formato do Estado nacional baseado numa população mais ou menos homogênea em termos culturais. A diversidade das formas culturais de vida, dos grupos étnicos, das visões de mundo e das religiões já é imensa, ou pelo menos está crescendo. Excetuadas as políticas de “limpeza étnica”, não há alternativa para essa rota em direção a sociedades multiculturais. Nesse aspecto, nem sequer temos a opção de deslocar o ônus de lidar com a desintegração social, passando-o do nível da formação da vontade política e da comunicação pública para o nível de uma nação supostamente homogênea, como aconteceu na Europa do século XIX e do início do século XX. Oculta por trás dessa fachada de homogeneidade cultural surgiria, na melhor das hipóteses, a manutenção opressiva de uma cultura hegemônica majoritária. No entanto, para que diferentes arranjos culturais, étnicos e religiosos coexistam e interajam numa mesma comunidade política, a cultura majoritária tem que abrir mão de sua prerrogativa histórica de definir os termos oficiais dessa cultura política *generalizada*, a ser compartilhada por todos os cidadãos, independentemente de seu lugar de origem e do modo como vivem. A cultura majoritária tem que ser desvinculada de uma cultura política na qual se possa esperar que todos se unam. O nível da cultura política comum tem que ser rigorosamente separado do nível das subculturas e das identidades pré-políticas (inclusive da maioria), que só merecem proteção igual depois de se conformarem aos princípios constitucionais (como interpretados nessa cultura política específica).

Tais culturas políticas generalizadas têm como ponto de referência as constituições nacionais, mas cada uma contextualiza de maneira diferente os mesmos princípios universalistas, a soberania popular e os direitos humanos, a partir da

perspectiva de sua própria história particular. Com base nisso, o nacionalismo pode ser substituído pelo que se poderia chamar de “patriotismo constitucional”. Porém, comparado ao nacionalismo, o patriotismo constitucional parece a muitos ser um vínculo tênue demais para manter unidas sociedades complexas. Persiste a premente questão de saber em que condições uma cultura política liberal, compartilhada por todos os cidadãos, pode realmente substituir o contexto cultural de uma nação mais ou menos homogênea, no qual se inseriu, um dia, a cidadania democrática, no período inicial do Estado nacional.

Hoje, esse é um problema até mesmo para clássicos países de imigração, como os Estados Unidos. A título de comparação, a cultura civil dos Estados Unidos ofereceu mais espaço para a coexistência pacífica de cidadãos de identidades culturais largamente divergentes, permitindo a cada um deles ser, ao mesmo tempo, um membro e um estranho em seu próprio país. Mas o fundamentalismo e o terrorismo emergentes (como em Oklahoma) são sinais alarmantes de que a cortina de segurança de uma religião civil, que interpreta uma história constitucional de duzentos anos, pode estar prestes a rasgar. Suspeito que uma cultura política liberal só pode manter unidas as sociedades multiculturais se a cidadania democrática valer a pena, em termos não apenas dos direitos liberais e políticos, mas também dos direitos sociais e culturais. A cidadania democrática só pode sustentar-se e, ainda assim, ir além de uma condição meramente legal, se vier a se traduzir nos valores do bem-estar social e do reconhecimento mútuo entre as variedades existentes de formas de vida. A cidadania democrática desenvolve sua força de integração social — ou seja, gera solidariedade entre estranhos — quando pode ser reconhecida e apreciada como o mecanismo essencial que assegura a infra-estrutura legal e material das formas de vida efetivamente preferidas.

Esse tipo de resposta é sugerido, pelo menos em parte, por uma espécie de Estado assistencialista que pôde desenvolver-se na Europa por um breve período, depois da Segunda Guerra Mundial, em condições favoráveis que, no entanto, já não prevalecem. Naquela época, as baterias particularistas tinham sido sobrecarregadas pelas piores conseqüências possíveis do nacionalismo integral e racial. Sob a proteção do equilíbrio atômico atingido entre as superpotências, as fronteiras deixaram de constituir um problema. Além disso, recusou-se aos países europeus — e não apenas às duas Alemanhas — uma política externa própria. Dadas essas circunstâncias, tornou-se possível desvincular o entendimento universalista do Estado constitucional e seu envoltório tradicional, marcado pela política do poder motivada por interesses nacionais. Apesar da imagem hostil de um inimigo comunista, pouco a pouco houve um distanciamento da vinculação conceitual das liberdades e direitos civis em relação às ambições de auto-afirmação nacional. A liberdade nacional não era o tema preponderante, nem mesmo na Alemanha Ocidental.

Essa tendência para o que se poderia chamar, até certo ponto, de compreensão “pós-nacional” do Estado constitucional talvez tenha sido um pouco mais pronunciada na antiga República Federal da Alemanha, dada a sua situação especial e o fato de que, afinal, ela fora (inclusive formalmente) privada de sua soberania externa. Entretanto, a pacificação dos antagonismos de classe pelo Estado assistencialista criou uma nova situação na maioria dos países europeus. Sob governos socialistas ou conservadores, construíram-se ou se ampliaram sistemas de seguridade social por toda parte, implementaram-se políticas de igualdade de oportunidades e se fizeram reformas em áreas como a educação, a família, o direito criminal e o sistema penal, a proteção da informação e assim por diante. Essas reformas fortaleceram e expandiram a essência da cidadania e, o que é importante em nosso contexto, deixaram o público em geral mais agudamente cômico da prioridade a ser conferida à questão da implementação dos direitos fundamentais. Os próprios cidadãos puderam aperceber-se cada vez mais de como era importante preservar prioritariamente a nação real de pessoas diferentes, em oposição à imagem naturalista de uma nação homogênea de *Volksgenossen*, ou seja, daqueles que identificam uns aos outros pela origem e se isolam coletivamente dos que lhes parecem diferentes ou estranhos.

Quando, nessas condições favoráveis, o sistema de direitos é elaborado e ampliado, cada cidadão fica apto a perceber e apreciar a cidadania como o cerne daquilo que mantém as pessoas unidas, e daquilo que as torna simultaneamente dependentes umas das outras e mutuamente responsáveis. Eles percebem que a autonomia privada e a pública pressupõem uma à outra na manutenção e no aprimoramento das condições necessárias aos estilos de vida preferidos. Reconhecem intuitivamente que só obtêm êxito na regulamentação imparcial de sua autonomia privada quando fazem um uso apropriado de sua autonomia civil, e que, por sua vez, só são habilitados a fazê-lo em bases sociais que os tornam, como pessoas privadas, suficientemente independentes. Eles aprendem a conceber a cidadania como o quadro de referência da dialética entre a igualdade jurídica e a igualdade efetiva da qual podem emergir condições de vida dignas e convenientes para todos.

Voltando os olhos para as décadas mais recentes das abastadas sociedades européias, temos que admitir que essa dialética chegou a um impasse. Se quisermos explicá-lo, teremos que examinar rapidamente as tendências que hoje vêm recebendo atenção sob o título de “globalização”.

Globalização significa transgressão, retirada de fronteiras e, portanto, um perigo para os Estados nacionais que vigiam quase que neuroticamente suas fronteiras. Anthony Giddens definiu a “globalização” como “a intensificação das relações mundiais que ligam localidades distantes, de tal modo que os acontecimentos locais são moldados por fatos ocorridos a muitas milhas de distância, e vice-versa”. A comunicação global se dá quer na língua natural (quase

sempre através de meios eletrônicos), quer em códigos especiais (é o que ocorre, acima de tudo, com a moeda e o direito). Desse processo brotam duas tendências opostas, já que “comunicação” tem aqui um duplo sentido. Ela tanto promove a expansão da consciência dos atores (individuais ou coletivos) quanto a diferenciação e a variedade dos sistemas, redes (como os mercados) ou organizações. O crescimento dos sistemas e redes favorece a multiplicação dos contatos e informações possíveis, mas não estimula *per se* a expansão de um mundo intersubjetivamente compartilhado. Hoje, não está claro se a ampliação da consciência, que depende de intersubjetividades de uma ordem superior, num universo cada vez maior de sentidos comuns, poderá abarcar os sistemas que se vão ampliando, ou se, ao contrário, os processos sistêmicos, depois de adquirirem vida própria, levarão à fragmentação, com uma multiplicidade de aldeias globais não relacionadas entre si.

O Estado nacional proporcionou, de fato, um quadro de referência no qual a idéia republicana de uma comunidade que se influencia conscientemente pôde ser articulada e institucionalizada. Hoje, porém, a globalização dessas mesmas tendências, que originalmente produziram o Estado nacional, põe em questão a soberania deste. Permitam-me examinar primeiro a soberania interna. Considerados isoladamente, os Estados são cada vez menos capazes de controlar as economias nacionais como patrimônios próprios. Naturalmente, o capitalismo desenvolveu-se desde o início nas dimensões de um “sistema-mundo” (Wallerstein) e, durante séculos, a dinâmica da acumulação fortaleceu a posição dos Estados nacionais europeus. Os Estados soberanos também podem conviver muito bem com zonas de livre comércio. Mas só se beneficiam da economia destas enquanto elas se desenvolvem dentro do formato de economias nacionais cujos governos podem ter uma influência efetiva em termos de política econômica, financeira e social. No entanto, o alcance dessas políticas vem-se encolhendo. Com a internacionalização dos mercados financeiro, de capital e do trabalho, os governos nacionais percebem cada vez mais a defasagem entre seu campo restrito de ação, de um lado, e, de outro, os imperativos que provêm não das relações de comércio mundiais, primordialmente, mas de relações de produção globalmente transformadas em redes. Estas escapam mais e mais às políticas intervencionistas, não apenas de redistribuição monetária, mas de promoção industrial, subsídios de crédito, proteção tarifária e assim por diante. A legislação e a administração nacionais já não têm um impacto efetivo nos agentes transnacionais, que tomam suas decisões de investimento à luz da comparação entre condições de produção relevantes em escala global.

Enquanto a economia mundial funciona basicamente desvinculada de qualquer contexto político, os governos nacionais ficam restritos a fomentar a modernização de suas economias nacionais. Em consequência disso, têm que adaptar os sistemas assistenciais nacionais à chamada capacidade de compe-

tição internacional. Assim, são forçados a permitir que as fontes da solidariedade social sequem ainda mais. Um sinal alarmante disso é o surgimento de subclasses. Grupos cada vez mais marginalizados são gradualmente isolados do resto da sociedade. Aqueles que não mais conseguem alterar por si mesmos sua situação social ficam entregues à própria sorte. Essa segmentação não significa, entretanto, que uma comunidade política possa simplesmente livrar-se de um setor “supérfluo” sem arcar com as conseqüências. A longo prazo, há pelo menos três delas (que já se vão evidenciando em países como os Estados Unidos). Primeiro, a subclasse cria tensões sociais que só podem ser controladas por meios repressivos; a construção de presídios vai-se tornando uma indústria em crescimento. Segundo, a privação social e o empobrecimento físico não podem ser confinados a um local; o veneno dos guetos espalha-se pela infra-estrutura de cidades e regiões, permeando os poros da sociedade inteira. Por fim, e mais relevante em nosso contexto, a segmentação das minorias, das quais é retirada a voz audível na esfera pública, traz consigo um desgaste da moral, o que certamente solapa a força integradora da cidadania democrática. Certas decisões formalmente corretas, que refletem a angústia referente ao *status* e a autodefesa xenófoba das classes médias ameaçadas, estão fadadas a minar a legitimidade dos processos e instituições do Estado constitucional. Por esse caminho, fica em risco a própria realização da integração social através da participação política dos cidadãos.

Esse é um panorama que está longe de ser pouco realista, mas é apenas uma entre várias perspectivas. Não existem leis históricas. Os seres humanos, e mesmo as sociedades, são capazes de aprender. Uma saída do impasse que descrevi é apontada pelo surgimento de regimes supranacionais nos moldes da União Européia. Devemos tentar salvar a herança republicana transcendendo os limites do Estado nacional. Nossas possibilidades de ação política devem manter-se em dia com a globalização dos sistemas e redes auto-reguladores.

À luz dessa análise, a decisão da Suprema Corte alemã sobre o Tratado de Maastricht revela uma trágica ironia. O tribunal baseou suas vigorosas reservas à ampliação adicional 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 o desgaste da cidadania ao qual tenciona opor-se. Em vista do crescente pluralismo no interior das sociedades nacionais e dos problemas globais que os governos nacionais enfrentam no exterior, o Estado nacional já não pode fornecer um arcabouço apropriado para manter a cidadania democrática num futuro previsível. O que parece fazer-se necessário, de um modo geral, é o desenvolvimento de possibilidades de ação política em um nível que se situe acima e entre os Estados nacionais.

Enquanto, no campo das relações internacionais e das medidas de segurança, é possível traçar ao menos alguns esboços de uma espécie de “política inter-

na mundial” necessária, as políticas atuais parecem quase completamente impotentes diante da economia mundial. Não posso discorrer aqui sobre esses problemas complexos, mas gostaria de encerrar com uma observação um pouco mais esperançosa. Se examinarmos a agenda das últimas quatro reuniões mundiais de cúpula organizadas sob os auspícios da ONU — a dos riscos ecológicos, no Rio, a dos direitos humanos, em Viena, a dos problemas sociais e da pobreza, em Copenhague, e a do clima, em Berlim —, certamente não ficaremos com a sensação de que essa publicidade temporária, mas mundial, surte efeitos imediatos nos governos das grandes potências; o que captamos desse panorama, entretanto, é uma consciência aguçada dos riscos globais, de cujo impacto quase ninguém escapará, se essas tendências globais não forem detidas e revertidas. Em vista das muitas forças de desintegração dentro e além das sociedades nacionais, existe este fato que aponta na direção inversa: do ponto de vista de um observador, todas as sociedades já são parte integrante de uma comunidade de riscos comuns, percebidos como desafios a uma ação política cooperativa.