
A CRISE DO ESTADO SOBERANO

Adriano Moreira

A CRISE DO ESTADO SOBERANO

1. Este tema, que permanece por boas razões no programa do Instituto, está submetido, sobretudo desde 1989, a uma variação constante de termos de referência internacionais, e parece destinado a ser um dos mais perturbantes, ao menos ideologicamente, no processo de refundação da ordem internacional em que nos encontramos.

Por necessidade de algum conceito organizador, que sirva de guia às meditações necessárias numa conjuntura de mudança, vamos adoptar uma discutível definição operacional de Nação, usando uma das correntes nos dicionários técnicos, por exemplo o que tem sido mais utilizado nos nossos encontros, de Roger Scruton.

Este começa por afastar o conceito que chama vago, mas generalizado, e que significa «qualquer Estado soberano com autonomia política e territorial definida»; depois assenta em que, sociologicamente, «a nação consiste num povo, que possui uma língua comum (ou dialecto de uma língua comum), com um património de costumes e tradições, os quais podem ter sido interiorizados a ponto de os considerarem obrigatórios, e que reconhece interesses comuns e a comum necessidade de uma soberania própria».

Tal conceito operacional, que exigirá ainda assim alguma modificação para o desenvolvimento da presente exposição, abstrai, pela sua natureza técnica, das divergências históricas entre as formulações de Ernest Renan (1823-1892) e Johan Gottlieb Ficht (1762-1814), tributários de circunstâncias ambientais diferentes.

O primeiro, tendo como experiência uma nacionalidade, a francesa, das que mais cedo coincidiram com um Estado próprio, proclama a racionalidade da unidade, entre todos os elementos, num tempo comunitário trófico, que solidariza a herança histórica, a vida presente em comum, e o projecto comum de futuro, por decisão dos vivos: de facto, não se escolhe a Nação em que se nasce, mas é um acto de vontade, e também de amor, aceitar

a pertença ou escolher outra, uma liberdade que o direito internacional reconheceria.

O segundo, expoente de um povo, o alemão, ao qual faltava a unidade soberana, e fora submetido à agressão napoleónica que vencera os múltiplos soberanos nativos, impotentes no sentido de salvaguardar a dignidade da comunidade linguística, cultural e étnica, inclinado para valorizar os elementos objectivos independentemente da vontade dos indivíduos, e abrindo caminho, talvez inconscientemente, à hegemonização futura do racismo.

A lembrança destes dois conceitos valorativos, que são indispensáveis para compreender alguns dos movimentos políticos internacionais dos nossos dias, também neste momento ajuda a modificar o conceito operacional que nos serve de ponto de partida, e começamos por tentar explicar a necessidade dessa correcção.

O discurso político mais corrente no processo internacional, e até nos discursos políticos internos, é aquele que Scruton afasta por vago e não operacional, isto é, aquele que confunde a Nação com um Estado soberano com autonomia política e território definido.

De facto, uma breve análise semântica quantitativa de ambos os discursos, facilmente evidencia que a avaliação da crise da velha ordem é geralmente referida à crise do Estado-Nação, e, em corolário, à crise das soberanias do Estado nacional.

Temos por certo que se trata de mais um dos erros induzidos a favor das necessidades e objectivos, ou da captação das vontades ou da justificação perante os eleitorados, a que o discurso dá forma, mas que arrastam consequências que não podem ser minimizadas.

Começemos por recordar que a hegemonia do valor Estado-Nacional na comunidade já antes chamada internacional é extremamente recente porque apenas foi consagrada nos famosos 14 Pontos do Presidente Wilson (1856-1924), cujo principal objectivo era estabelecer um sistema europeu de segurança colectiva, eliminando soberanias plurais como as dos impérios vencidos, e de algum modo inaugurando um anticolonialismo para as áreas europeias.

O certo é que a experiência vivida, e de novo trazida para o plano dos projectos pela moderna teoria dos grandes espaços, é que as fidelidades à sede da soberania podem ter uma origem diferente da nacionalidade, que as legitimidades políticas não são necessariamente nacionais, e que as

nações não exibem necessariamente a ambição de assumirem uma soberania própria e exclusiva.

Embora não se trate sempre do consentimento de povos, porque muitas das organizações políticas plurais vigentes se baseiam na força ou no reconhecimento da inviabilidade das independências, é certo que, com cerca de duas centenas de Estados soberanos existentes, são raros os Estados-Nacionais.

Por outro lado, independentemente da coacção exterior, ou da circunstância envolvente adversa, as identidades comunitárias não são necessariamente nacionais, porque esta realidade é uma criação da cultura ocidental, e a sua implantação noutras latitudes, como veremos, não se faz sem adaptações, por vezes essenciais, do modelo originário.

É por isso que uma das variantes mais importantes do *nacionalismo* — que parte do conceito segundo o qual o Estado e a Nação devem coincidir — entende que a *identidade nacional* exprime uma dinâmica acrescentada ao conceito sociológico de nação, porque implica o movimento no sentido de obter e garantir uma soberania completa, e eventualmente uma expansão.

É neste ponto que o nacionalismo é combatido pelas doutrinas que a si próprias se chamam universalistas, e que se afirmam adversárias quer do particularismo nacional, quer do imperialismo.

Na ordem imposta pelo direito internacional clássico, nascido para reger o Ocidente dos Estados, a primeira fidelidade mais geral, base da obediência às soberanias então absolutas, foi a dinástica, que ficou como trave mestra do Congresso de Viena.

A progressiva substituição, em regra revolucionária, dessa legitimidade pela legitimidade democrática, embora tenha implicado a generalização do uso, pelo discurso político, do conceito nominativo de nação, encontrou mais adequada referência, embora não certamente mais clara, na *vontade do povo* dos liberais e contratualistas.

2. A extinção da velha ordem, simbolizada na queda do Muro de Berlim, deixou um mundo no qual as identidades políticas obedecem a várias legitimidades e modelos, tudo o contrário da proclamada malha dos Estados-Nacionais.

Avultam alguns grandes poderes — EUA, Alemanha, Japão, Rússia, China — e dificilmente pode dizer-se que todos correspondem ao modelo

Estado-nacional, tantas são as minorias que se chamam nacionais, ou os grupos étnico-culturais submetidos ao Estado sem consentimento.

Depois, temos o fenómeno dos *grandes espaços*, tendencialmente conglomerados de nações, ou grupos étnico-culturais, ou regiões que não se definem pela identidade da população, e que ainda não constituem Estados no sentido clássico, mas assumem um protagonismo político de nova invenção e de que são exemplo as Comunidades Europeias.

O resto do mundo que os europeus criaram, porque foi obra dos soberanos europeus a engenharia política que ali se consolidou, é um mostruário de Estados não nacionais: a América Latina com poucas excepções, o Médio Oriente decretado pelas concorrências ocidentais, o desagregado império soviético, a África negra onde a herança colonial das fronteiras constrange as comunidades tribais no sentido de evoluçionarem para aceitar o Estado que exhibe um *projecto nacional*.

Acrescentem-se as novas organizações internacionais, com relevo para as agências especializadas da ONU, as multinacionais privadas, e os meios de comunicação internacionalizados.

De tudo resulta que o Estado-Nação, ambicionado por se ter demonstrado, historicamente, como modelo mais capaz de mobilizar as solidariedades e de apoiar os projectos de futuro colectivo, ocupa um espaço reduzido no sistema das relações internacionais.

Talvez por isso seja mais exacto dizer que a Nova Ordem se defronta com uma crise do Estado-Soberano, e não afirmar simplesmente que está em crise o Estado-Nacional. Não se pode tomar a parte pelo todo, sobretudo tendo em vista, neste fim de século e fim do último império europeu, a revolta das comunidades nacionais que pertenciam aos povos mudos do mundo, e que levou alguns observadores a falar na *vingança das nacionalidades*, com o seu cortejo de limpeza étnica, fundamentalismo, racismo e xenofobia.

3. A crise do Estado-Nacional tem porém alguma realidade, certamente preocupante, e no seu limitado espaço ocupado na geografia política do mundo, a qual não está necessariamente ligada à crise internacional do Estado-Soberano.

Talvez a racionalização do fenómeno possa começar pela distinção entre cidadão activo e cidadão passivo do constitucionalismo liberal, o qual remeteu várias minorias étnico-culturais para o mesmo conglomerado das incapacidades políticas. O movimento das independências novecentistas do continente americano, animado pelo exemplo anterior dos EUA, todo foi exclusivamente de europeus emigrados, muitos legalmente deportados, e todos responsáveis pela expropriação dos territórios aos nativos, e pela extinção tantas vezes sistemática desses aborígenes.

Quando, no Inverno de 1831, Alexis de Toqueville se encontrava em Menfis, Tennessee, escreveu sobre os índios escoraçados das suas terras: «os índios levaram consigo as suas famílias, e incluíram na sua caravana os feridos e os enfermos, com os meninos recém-nascidos e os velhos à beira da morte»; «três ou quatro mil soldados empurraram à sua frente a vagabunda raça dos aborígenes. Vêm depois os pioneiros brancos que atravessam os bosques, espantam os animais de caça, exploram os cursos dos rios interiores e preparam a marcha triunfal da civilização através do deserto». Aconteceu que os índios eram espoliados «com estranha comodidade, tranquila e legalmente, filantropicamente, sem derramar sangue e sem violar um só dos grandes princípios morais aos olhos do mundo»; pareceu-lhe impossível exterminar com «mais respeito pelas leis da humanidade» ⁽¹⁾.

O *Império da branquidade* incluindo a construção do império russo em direcção às profundidades da Ásia, teve as mesmas consequências, e recorreu a métodos não muito variados, em todos os lugares que considerou vazios de poder legítimo.

Todavia, não apenas a evolução cultural e da economia, mas sobretudo os seus aspectos específicos da emigração e dos desiguais movimentos demográficos, estão a obrigar à revisão do conceito e da realidade do Estado-nacional em vários lugares, a começar pelos EUA.

As independências foram baseadas na convicção, proclamada pelo venerando Jefferson (1743-1826), de que, pela vontade de Deus, chega um dia em que um povo tem o direito de reivindicar um lugar igual e separado na comunidade das Nações.

⁽¹⁾ Ver Paul Johnson, *El nacimiento del mundo moderno*, Buenos Aires, 1992, p. 209 e sgts.

Mas esse povo, em todo o continente americano, foi o dos europeus emigrantes, e seus raros assimilados, a longa mão do império da branquidade que em muitos lugares, designadamente no Brasil, se proclamou nativa contra a metrópole longínqua.

Neste fim de século, os EUA defrontam-se com a hispanização da sua sociedade, e não podem, nem legal nem realmente, considerar os negros como a *peculiar institution* dos Estados do Sul a que se referiam nos trabalhos constitucionais.

Tem interesse, agora que tanto se menciona a crise do Estado-Nacional, recordar que Nação foi a que proclamou a independência. O conceito parece que se tornou claro durante o Grande Debate do Missouri, que se desenrolou entre 8 de Dezembro de 1819 e 26 de Fevereiro de 1821, dando origem ao famoso Compromisso do Missouri. No seu *Diário*, escreveu John Quincy Adams, em Fevereiro de 1820, que, no Congresso, «os oradores mais eloquentes» estavam «do lado esclavagista», e Monroe, na mesma data, em carta para Jefferson, escreveu: «nunca vi um problema que ameace tão gravemente a tranquilidade e inclusivamente a manutenção da União, como este». Foi observado por Paul Johnson que o uso da expressão «peculiar institution», destinada a evitar a clara referência à manutenção da escravatura, marcou um novo estilo do discurso político: «a utilização de eufemismos haveria de tornar-se numa característica do mundo moderno que estava a nascer, e em nenhuma área se utilizou mais assiduamente do que na defesa sulista do trabalho escravo».

Aconteceu portanto que os europeus, e apenas eles, ligados por interesses comuns e pela revolta anticolonialista, puderam encontrar-se na situação que Jefferson invocou para legitimar a independência, e essa realidade nacional talvez não possa ser posta em dúvida durante a longa caminhada que levou os EUA à magestade de superpotência.

Todavia, em 1992, James Kurth, enfileirando entre os analistas que tornaram actuais os temas da decadência e do fim da história, julga-se obrigado a discutir a questão de saber se os EUA não são já um Estado post-moderno, distinto do modelo que actuou na cena internacional entre 1890 e 1960, de Theodor Roosevelt até John Kennedy, com o seu ponto mais alto na Segunda Guerra Mundial, e a maior liderança nas mãos de Franklin Roosevelt. No conceito que propõe, a dimensão cultural já não é caracterizada por escolas comprometidas com a tarefa da educação das massas e

com a alta cultura, porque se tornaram dominantes os *mass media*, criando uma nova cultura popular internacional; a dimensão militar deixou de se apoiar em exércitos convencionais alimentados pelo serviço militar obrigatório, e está agora a cargo de tecnologias e quadros especializados; a dimensão económica perdeu o modelo do mercado nacional, e desenvolve-se em operações multinacionais para um mercado global.

Nesta percepção, toda ela tributária da mundialização característica da época, a principal observação é, porém, supomos, a que se traduz em afirmar que — «os Estados Unidos já não são um Estado-Nação. Talvez nunca o tivessem sido completamente, nem quando eram uma sociedade moderna. De qualquer modo, desde 1960, progressivamente tornaram-se menos uma nação e mais uma sociedade multicultural».

Talvez a já referida hispanização, a chegada de negros e porto-riquenhos à cidadania activa, sejam fenómenos que estão relacionados com a mudança, dando um sentido novo à tradição federalista. Também no Brasil foi possível afirmar que os negros são a parte não integrada da Nação brasileira, mas a situação geral dos índios que sobram na América do Sul reconduz-se a essa mesma questão da falta de integração nacional de grupos reduzidos, durante séculos, à situação de povos mudos do mundo, e que agora recuperam a sua voz interna, dentro do quadro de Estados que apenas foram nacionais por referência à etnia que se reservou fornecer os cidadãos activos.

Este aspecto do fenómeno do povo multicultural torna bem evidente que a crise do Estado nacional e crise do Estado-soberano não se confundem, nem são necessariamente interdependentes.

A crise do Estado-soberano no espaço europeu parece conduzir para um modelo político multicultural, ao mesmo tempo que Estados-multiculturais europeus, como a Checoslováquia, se fraccionam, estão em processo de dissolução como a Jugoslávia, ou revelam fracturas importantes como a Itália ou a Espanha.

O elemento sempre comum é o da soberania, que varia em termos de responder às exigências tanto dos Estados multinacionais ou multiculturais como às dos raros Estados nacionais, mas em nenhum caso parece ser capaz de manter a definição que lhe foi dada para fundar o Ocidente dos Estados.

4. Esta crise do Estado-Soberano, não obstante o fim da velha ordem, parece desenvolver-se em termos de pretender manter o consentimento dos povos como fundamento da legitimidade das mudanças, repudiando a conquista, de que são exemplos Goa, timor e o Koweit, embora não possa esquecer-se a subordinação da justiça ao normativismo dos factos.

Nesta força normativa dos factos cabe a perda de capacidade do Estado para realizar os objectivos para os quais tal entidade foi inventada. Algumas sobrevivências históricas, como Andorra, o Mónaco ou S. Marino, podem servir de referência para avaliar a importância crescente do modelo de Estado-Exíguo, que outros também chamam «*Potemkin states*», envolvidos num jogo de «*let's pretend*».

Esta condição também não tem relação necessária com a natureza nacional do povo envolvido, mas é difícil admitir que alguns Estados-Nação não venham a ser afectados pela degradação dessa relação entre meios disponíveis e finalidades.

Na previsão do citado James Kurth, que não inova em relação à doutrina mais generalizada sobre os grandes espaços em formação ou existentes, para muitos Estados «as efectivas organizações, porque são elas que efectivamente actuam nas áreas da cultura, da segurança, e da economia, serão os *global media*, as forças militares, e as empresas multinacionais, que se projectam a partir dos países pós-industriais e industrialmente avançados». A talvez humilhante, mas realista distinção entre construtores (*makers*) e aproveitadores (*takers*) da história, já não atende sequer à clássica hierarquia das potências, que sempre se verificou não obstante a proclamada igualdade dos Estados.

Agora, também é necessário contar com as empresas multinacionais de todas as matrizes, as quais, em regra nascidas da iniciativa dos grandes Estados, como que desmontam o Estado à medida que desenvolvem a filosofia política original. Muita da doutrinação da paz pelo consenso, da livre empresa, da livre circulação das pessoas, mercadorias e capitais, torna impossível montar uma política industrial, uma política financeira, uma política de defesa, uma política cultural, baseada na soberania clássica ou entregue aos órgãos tradicionais da soberania do Estado.

Em resumo, a crise do Estado-soberano é o principal desafio político deste fim de século, e o modelo político a reivindicar não afecta o valor

da Nação, obriga sim a rever os modelos políticos para responder simultaneamente a dois valores essenciais: o respeito pelas identidades nacionais, étnicas e culturais, e a Declaração dos Direitos do Homem.

Os povos mudos do mundo, os povos tratados como dispensáveis, os povos submetidos, todos preenchem o fenómeno recente que foi chamado a *vingança das nacionalidades*. O que significa que o valor da Nação permanece. O que não permanece é a funcionalidade do Estado-soberano, que não é sempre a resposta procurada para a defesa da identidade nacional.

Adriano Moreira