

Do Estado-nação à autonomia-nação: desafios ao conceito de soberania

From the nation-state to the nation-autonomy: challenges of the sovereignty concept

Filipe Luís de Vasconcelos Romão*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 136, mar.-abr. 2013 [p. 3 a 9]

Introdução

O nacionalismo tem sido uma das forças dominantes nas políticas nacionais e na política internacional desde o século XIX. As unificações de Estados como a Alemanha e a Itália, as duas guerras mundiais ou um conjunto variado e geograficamente disperso de revoluções, que moldaram o sistema internacional tal como o conhecemos, são indelevelmente marcados por fenómenos relacionados com o nacionalismo. Mesmo que, durante a Guerra Fria, o nacionalismo passe a um plano subalterno face ao conflito ideológico que põe frente a frente o bloco ocidental, liderado pelos Estados Unidos da América, e o bloco de leste, capitaneado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a sua importância volta a ganhar relevância com o final deste período. Os processos de desmantelamento das federações soviética e jugoslava foram especialmente importantes para a recuperação do seu protagonismo.

Por outro lado, o Estado-nação, forma ambicionada pela esmagadora maioria dos nacionalistas para materializar as ambições políticas da sua identidade, continua a ser o principal ator do sistema internacional. Porém, este ator mudou, e as suas dinâmicas internas influenciam o contexto internacional em que se insere e são influenciadas por este. A nação continua a ser determinante na definição e constituição de um Estado? Os nacionalismos transformaram-se ou têm mantido alguma inflexibilidade face à evolução do quadro político internacional e doméstico? Há novas possibilidades de materialização política das identidades nacionais ou estas continuam a não prescindir do Estado? A pertinência de tentar responder a todas estas questões, entre muitas outras, demonstra a importância do contributo dos estudos em torno do nacionalismo.

O nacionalismo não pode ser observado como um fenómeno excêntrico ou atípico, que só marca presença em fenómenos violentos ou em manifestações radicais. As identidades nacionais fazem parte dos Estados democráticos que, na sua esmagadora maioria, continuam a contar com uma base identitária. Quando esta base é plural, ou seja, quando comporta mais do que uma identidade dentro das suas fronteiras, a democracia pode fornecer os instrumentos necessários para canalizar os conflitos que possam decorrer dos vários nacionalismos presentes, como tem sido visível nos casos da Escócia no Reino Unido ou da Catalunha em Espanha.

Estado-nação tradicional e soberania

O Estado-nação tem sido a principal unidade política do sistema internacional nos últimos 200 anos, funcionando o Estado como a estrutura do poder político e a nação como o seu conteúdo. Independentemente do julgamento

* Investigador de pós-doutorado no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal – (vasconcelosromao@gmail.com)

que possamos fazer em relação ao facto do Estado-nação ser uma causa ou uma consequência do nacionalismo, deve reconhecer-se que este está no centro da atividade dos sistemas políticos nacionais e internacional nos últimos dois séculos, fruto de dois momentos históricos que, embora diferenciados, se complementam como bases deste quadro: a denominada “Paz de Vestefália”, em meados do século XVII, e o “despertar das nações europeias”, a partir de finais do século XVIII.

João Gomes Cravinho considera que os Tratados de Vestefália, assinados em 1648 com o objetivo de pôr fim à Guerra dos Trinta Anos, simbolizam a “inauguração da modernidade nas relações internacionais”, que se materializa numa “nova ordem internacional baseada em entidades territoriais distintas e autónomas” (2002: 60 e 62). Estas não são mais do que os Estados modernos, que são dotados de uma dupla qualidade: “superioridade interna e insubmissão externa”, o que consubstancia o princípio da soberania, ao qual está subordinada esta nova ordem (Cravinho, 2002: 63). Vestefália fornece-nos, assim, o Estado soberano como grande ator internacional. No entanto, os primeiros grandes impulsos a favor da coincidência entre a nação e o Estado só irão ocorrer no final do século seguinte, em 1789, com a Revolução Francesa e com o posterior desenvolvimento do nacionalismo alemão (Berstein e Milza, 1997: 154).

O facto deste modelo de organização permanecer, em linhas gerais, consideravelmente atual, não é sinónimo de imobilismo. Apesar do Estado manter o estatuto de principal ator político, registaram-se algumas mudanças que acabaram por ter consequências para a estrutura do sistema internacional. Julgamos importante assinalar três, profundamente relacionadas entre si: a emergência de atores não estatais, como as organizações internacionais, as organizações não-governamentais ou os grupos empresariais multinacionais; o dinamismo e a flexibilidade demonstrados pelo conteúdo do princípio da soberania; e a redefinição interna dos próprios Estados, que, nas últimas décadas, começaram a demonstrar um maior grau de heterogeneidade interna, abandonando uma imagem mais monolítica de que pareciam gozar.

Uma alternativa à tradicional exigência de soberania

A propósito da diversidade interna dos Estados, convirá sublinhar que grande parte da teorização e da ação política desenvolvidas em torno do nacionalismo e das aspirações políticas das identidades nacionais assumem que o principal corolário das suas ambições é o Estado-nação (Anderson, 2006: 7; Gellner, 2006: 128-129; Miscevic, 2000: 4). Porém, todo este dinamismo faz com que novas realidades políticas, que põem em causa a exigência inalienável da soberania plena, complementem a ação do Estado. Scott L. Greer, no início da obra “*Nationalism and Self-Government*”, um estudo comparativo das políticas autonómicas escocesa e catalã, considera errado pensar nos Estados-nação unificados como unidade política básica, apesar da adequação do seu papel como mito ou como meta a alcançar (2007: 1). Este autor destaca também a importância do ressurgimento daquilo que qualifica como “nacionalismos sem Estado” (“*stateless nationalisms*”) e do desenvolvimento de governos regionais como veículo de representação de nações mais pequenas (2007: 3-4). Na mesma linha, poderíamos citar o nacionalismo liberal de Yael Tamir (1993) ou o pequeno nacionalismo de Mary Kaldor (2004).

O nacionalismo liberal sublinha o fator cultural como potencial agregador de realidades nacionais e não considera que o objetivo político, por excelência, de uma nação seja, necessariamente, o estabelecimento de um Estado independente e soberano. Diferentes nações podem acomodar-se num mesmo Estado sem que daí advenha, como consequência automática, um conflito violento. Não obstante, Tamir admite que a perspetiva dominante, desde o século XVIII, assume a nação como única fonte de legitimidade do Estado. Como consequência, cada grupo que se autoidentifica como nação pretende instituir o seu próprio Estado, enquanto os membros de um Estado aspiram constituir-se como nação, não se limitando à neutra denominação de população (1993: 62).

Yael Tamir acaba por propor um modelo alternativo ao do direito à autodeterminação nacional democrático (político): o da autodeterminação cultural (1993: 69). Este não conduzirá a uma independência política, mas permitirá a uma nação preservar os seus traços identitários, no âmbito de um sistema democrático. Torna-se evidente que esta perspetiva pretende acentuar o fator democracia em detrimento do fator soberania, o que constitui uma forma de preservar a estabilidade do sistema internacional, ao mesmo tempo que a potencial conflitualidade interna é canalizada para vias de escape democráticas.

David Miller também demonstra uma grande prudência quando equaciona potenciais independências nacionais, o que o leva a defender a necessidade de uma teoria da secessão (2000: 111-113). É evidente o receio de Miller em relação às consequências subjacentes à assunção política do princípio de autodeterminação das nações, razão pela qual a sua teoria acaba por não ser muito mais do que a proposta de uma análise casuística de cada situação para, então, poder ser formulado um julgamento. Este julgamento poderá determinar a criação de um Estado independente, mas também poderá levar à instituição de uma autonomia local ou de um estado federado (2000: 124). O autor entra assim em rutura com o conceito tradicionalmente defendido pelos nacionalistas: o do Estado nacionalmente homogêneo.

Will Kymlicka (1995) na obra *"Multicultural Citizenship"* aborda a questão dos direitos políticos das minorias étnicas e das nações minoritárias integradas em Estados independentes. Sendo claramente perceptível a sua opinião contrária ao princípio da autodeterminação nacional, assume também uma posição crítica em relação ao individualismo, procurando apresentar uma opção compatível com o liberalismo, que tenha em conta determinados direitos coletivos. Kymlicka considera que a dimensão nacional (coletiva) é inegável na vida política de um Estado, pelo que a mera aplicação do individualismo, tradicionalmente defendido pelos liberais, pode ser geradora de injustiças. A enorme vantagem de que gozam os membros da nação maioritária de um Estado reflete-se na possibilidade que têm de influenciar as opções políticas governativas (educação e burocracia, por exemplo). Ainda segundo o mesmo autor, a correção destas situações passa pelo reconhecimento de direitos às minorias, o que permitirá algum reequilíbrio no interior do sistema político em questão (1995: 194-195). Este reconhecimento acaba por não se materializar em instituições políticas concretas, uma vez que Kymlicka considera o autogoverno (mesmo quando o Estado em que se encontre atribua competências muito limitadas) uma porta aberta para exigências de soberania (1995: 182).

Dinamismo do Estado-nação

Entre as formas de Estado dotadas de uma organização territorial mais adequada à conjugação de diferentes identidades nacionais dentro de uma mesma unidade política soberana, encontramos o Estado federal e o que Jorge Miranda classifica como "Estado unitário regional" (1994: 259). Este, também conhecido como Estado autonómico ou Estado das autonomias, teve um contributo importante para pôr fim à exclusividade da imagem da nação centralizadora como uma identidade que procura subjugar, através do Estado, as suas congéneres periféricas, sem lhes reconhecer quaisquer direitos específicos.

O Estado contemporâneo já não corresponde à imagem padronizada do modelo jacobino e centralizador que tem nos órgãos de soberania nacionais o único ponto a partir do qual é exercido o poder político. Atualmente, coexistem diversos modelos estatais de organização territorial, podendo o Estado unitário regional ter como grande objetivo a acomodação de aspirações políticas periféricas, através do recurso à criação de novos pólos de poder, geograficamente não coincidentes com a capital, para os quais são transferidas competências tradicionalmente exercidas pelo governo central. Através da aplicação destas formas jurídico-constitucionais, são criados mecanismos de escape que procuram aliviar, pelo menos parcialmente, tensões identitárias através de vias institucionais, o que vai em linha com os teóricos do nacionalismo liberal, quando relativizam o objetivo de independência nacional

em favor de processos de autodeterminação cultural e de aprofundamento autonómico ou federal (Tamir, 1995: 69; Miller, 2000: 124).

O Estado federal que, pelas suas características, numa abordagem superficial, poderia ser encarado como a opção mais lógica para os países democráticos com tensões nacionais internas, acaba por não se revelar muito cativante. É provável que haja algum receio em ir muito longe na descentralização formal, o que não prejudica que um Estado unitário regional, na prática, seja tão ou mais descentralizador do que uma federação, em relação às competências que atribui aos níveis infraestatais. Nas questões relativas à soberania, o simbólico ainda tem muito peso. A título de exemplo, podemos observar que três dos sistemas federais mais relevantes, o norte-americano, o brasileiro e o alemão, não contam com nacionalismos centrífugos com relevância política no seu seio. O sistema federal canadiano, que abarca a província do Quebec (que conta com um forte movimento nacionalista centrífugo), entre as democracias ocidentais, parece constituir uma rara exceção. Por outro lado, há vários Estados com realidades deste género que optam por modelos formalmente unitários, embora descentralizados, como o Reino Unido, Espanha ou Itália.

Neste contexto, a famosa expressão disjuntiva “Independência ou morte”, pronunciada pelo imperador Pedro I aquando da independência do Brasil, que parecia perfeitamente adaptável a décadas de conflitos secessionistas ou expansionistas, deixa de fazer sentido. O objetivo final de independência pode agora ser protelado, pelo nacionalismo centrífugo, para um momento mais oportuno, dando lugar a uma grelha muito mais indefinida e complexa de objetivos intermédios que, uma vez cumpridos, poderão, ou não, dar lugar à secessão. Isto leva a uma alteração de estratégia pelo nacionalismo centrípeto, que pode prescindir do discurso musculado e concentrar-se no menos visível conflito pelos objetivos intermédios. No fundo, este é o debate principal, uma vez que, consoante o que aqui se passe, haverá, ou não, margem para evoluir para o debate final: o da independência nacional.

O exemplo espanhol

A liberalização política em Espanha, que se inicia com a morte do ditador Francisco Franco, em 1975, abriu portas à sua integração nas instituições europeias e à redefinição interna do Estado, que abandonou o centralismo rígido e assumiu parcialmente a diversidade interna. A Constituição de 1978, que fixou o sistema democrático sucessor da ditadura franquista, optou por um modelo de Estado que assenta a soberania numa única nação (art.º 2 da Constituição). As outras identidades foram classificadas como “nacionalidades”, na aceção meramente cultural da palavra, não lhes tendo sido atribuído qualquer poder soberano. De notar que o legislador constituinte, fruto dos alinhamentos políticos da época, nem equacionou seriamente a instituição de um Estado federal, sublinhando explicitamente o carácter unitário de Espanha.

Os resultados, ao nível da soberania, do processo de democratização afiguram-se evidentes: o Estado espanhol, como muitos outros, cedeu competências a favor da União Europeia (UE) e das comunidades autónomas instituídas com base na Constituição de 1978, o que obrigou a novos equilíbrios políticos.¹ Desta forma, surgiram espaços de compatibilização de identidades que procuraram maximizar o bem-estar dos cidadãos por via genérica e estatal e por via mais particular e autonómica. Convirá ter presente que duas identidades centrífugas, a catalã e a basca, contestam a identidade centrípeta espanhola desde finais do século XIX. Esta, mesmo com a instituição do sistema

10 Stephen D. Krasner no ensaio “*Sovereignty: Organized Hypocrisy*” considera que o termo soberania pode ser empregue com quatro sentidos diferentes: soberania legal internacional, em referência às práticas de reconhecimento mútuo entre Estados; soberania “vestafaliana”, para traduzir a norma de exclusão de atores externos das estruturas de autoridade dos territórios (Estados); soberania doméstica, para se referir à autoridade formal e ao seu exercício efetivo no domínio interno do Estado; e soberania de interdependência, em referência à capacidade das autoridades internas para controlar/regular a passagem de informação, ideias, bens, pessoas, capitais pelas fronteiras do Estado” (1999: 3-4). À luz desta segmentação, Krasner considera que os Estados-membros da União Europeia, através do exercício da sua soberania legal internacional, chegaram a acordos para reconhecer estruturas de autoridade externas e, desta forma, prescindir de parte da sua soberania “vestefaliana” (1999: 4).

democrático, continua a ser única identidade nacional dotada de soberania e acaba por utilizar a máquina de poder político, que o próprio Estado constitui, para afirmar o seu predomínio.

Porém, em termos gerais, poderíamos considerar que o processo de democratização territorial espanhol acabou por constituir um jogo de soma positiva para as várias partes envolvidas. Madrid, a capital do Estado, ganhou porque, nas últimas décadas, se transformou no grande centro económico e político do novo Estado democrático, concentrando sedes e representações de grandes empresas nacionais e multinacionais, ao mesmo tempo que manteve o papel de capital e de sede do poder político estatal. Ganharam as diversas comunidades autónomas que, em geral, beneficiaram com a descentralização, o que permitiu aos novos órgãos de poder regionais que se estabeleceram constituir-se como pólos de atração. Também saíram beneficiados os catalães e os bascos (e, em menor medida, os galegos), os dois principais nacionalismos centrífugos a atuar em Espanha, que obtiveram formas políticas para suportar as respetivas identidades, o que acabou por se revelar muito importante para a sua consolidação e fortalecimento.

André Lecours assume, na obra *“Basque Nationalism and the Spanish State”*, a sua adesão ao institucionalismo, em particular na vertente histórica, e afirma que o papel das instituições políticas é fundamental para o desenvolvimento do que denomina “nacionalismo subestatal”. Segundo este autor, a organização/divisão territorial do poder em estruturas federais ou descentralizadas acarreta um potencial de geração de identidade, ao criar grupos diferenciados através da agregação e divisão de pessoas (2007: 16). Somos levados a considerar muito relevante a simbiose que se estabelece entre identidades e atores políticos. Nos casos catalão e basco, podemos verificar que a Constituição reconhece, de forma implícita, a sua importância e a existência de uma base identitária específica. Este ‘conteúdo’ acaba por encaixar na forma política que é constituída pelas autonomias e, através destas, é desenvolvido e aprofundado. A regular atividade do Estado espanhol democrático e constitucional acabou por dar continuidade ao processo, por via da transferência de competências em matérias como a educação, a cultura ou o serviço público de comunicação social.

A implantação do Estado autonómico espanhol, em geral, e das comunidades autónomas basca e catalã, em particular, foram processos muito rápidos e que permitiram uma observação, em tempo real, do desenvolvimento e da adaptação de identidades, em linha com as perspetivas modernistas de Gellner (2006) e de Anderson (2006). A grande diferença reside no facto de não estarmos a falar na atuação política de um Estado independente ou, sequer, de um estado federado, mas sim dos órgãos políticos de comunidades autónomas que atuam no quadro de um Estado-nação autonómico, que não chega a assumir explicitamente a sua pluralidade interna.

Ao comparar os elevados níveis de descentralização atingidos pelo Estado autonómico espanhol com o texto da Constituição de 1978 e com os objetivos que uma parte dos legisladores parecia ter aquando da sua negociação, redação e aprovação, verificamos que o sistema poderá ter efetuado um percurso bastante diferente do inicialmente projetado. O peso das identidades nacionais basca e catalã e dos respetivos nacionalismos centrífugos teve um papel muito importante num processo que descentralizou profundamente todo o território espanhol, mesmo em regiões sem qualquer tradição ou base identitária.

Não deixa de ser curioso que um meio inicialmente projetado para conter identidades ou para lhes dar uma forma política limitada tenha com estas estabelecido uma relação simbiótica tão profunda, reforçando-as e colocando-as numa posição liderante. A Constituição de 1978, dentro dos quadros democráticos, conteve os separatismos basco e catalão, nos moldes da soberania do século XIX, ao mesmo tempo que fomentava a materialização política destas identidades nacionais, numa espécie de ‘autonomias-nação’. Este modelo não é exclusivo de Espanha (como se pode verificar pelos casos da Escócia, de Gales ou do Quebec), tendo beneficiado com o desgaste que os processos de globalização e de integração regional internacional, a partir do final do século XX, provocaram às soberanias nacionais.

Conclusão

A realidade dos últimos dois séculos demonstra que o nacionalismo, mais do que uma ideologia, é uma força política de extrema relevância nos contextos domésticos e internacional. A sua principal vitória constata-se na forma como os Estados contemporâneos se organizam sobre identidades nacionais: há um consenso alargado em relação à base nacional que um Estado soberano deve ter. Porém, nas últimas décadas, na Europa, o processo de integração regional (União Europeia) e a evolução do sistema democrático liberal abriram portas a alterações no interior do Estado-nação, enquanto unidade política soberana, por excelência, do sistema internacional. As teorias das Relações Internacionais também abandonaram os modelos rígidos em relação ao Estado e já não o encaram exclusivamente como um ator racional que atua com base na maximização do seu poder relativo. Os modelos teóricos, de que o construtivismo é um exemplo, passaram a olhar para o Estado como algo socialmente sustido e, como tal, o que se desenvolve no seu interior influencia a dimensão externa onde se encontra inserido.

O desenvolvimento de modelos descentralizados de Estado é um exemplo claro desta evolução. Os Estados autonómicos, de que Espanha e o Reino Unido são exemplo, reconhecem a existência de identidades nacionais alternativas à identidade dominante (espanhola, no primeiro caso, e inglesa, no segundo caso), permitem a institucionalização dessas identidades em unidades políticas infra-estatais, reconhecem-lhes determinados direitos e atribuem-lhes competências políticas. Estas unidades passam, assim, a coincidir com determinadas identidades, emergindo como autênticas autonomias-nação que podem vir a questionar seriamente, a partir de dentro, a soberania dos Estados-nação e a alterá-los na sua essência.

Nos últimos trinta anos, as autonomias basca e catalã tiveram a capacidade de condicionar a construção do modelo democrático e territorial que vigora em Espanha. A transição democrática (1975-1982) não se limitou a substituir uma ditadura de extrema-direita por uma democracia liberal. Transformou um Estado altamente centralizador num Estado unitário com um dos níveis de descentralização mais avançados do mundo. Formalmente, a Constituição de 1978 não beliscou a soberania da identidade espanhola, mas abriu as portas à materialização política de identidades nacionais que começaram a questionar o predomínio espanhol. A grande questão que fica pendente é saber se estas novas unidades, que denominamos como autonomias-nação, depois de terem condicionado o desenvolvimento do Estado democrático, terão força suficiente para alterar o conceito de soberania no que se mais sagrado este parece ter: a sua dimensão externa.

Bibliografia

- Anderson, Benedict (2006) *Imagined Communities*. Londres: Verso.
- Berstein, Serge; Milza, Pierre (1997) *História do século XIX*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Cravinho, João Gomes (2002) *Visões do Mundo: as Relações Internacionais e o mundo contemporâneo*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais.
- Gellner, Ernest (2006) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Greer, Scott L. (2007) *Nationalism and Self-Government*. Albany: State University of New York Press.
- Kaldor, Mary (2004) "Nationalism and Globalisation". *Nations and Nationalism*. 10(1/2), 161-177.
- Krasner, Stephen D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Lecours, André (2007) *Basque Nationalism and the Spanish State*. Reno: University of Nevada Press.
- Miller, David (2000) *Citizenship and National Identity*. Londres: Polity Press.
- Miranda, Jorge (1994) *Manual de Direito Constitucional – Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora.

Miscevic, Nenad (2000) "Introduction: The (Im-)morality of Nationalism" in idem (ed.) *Nationalism and Ethnic Conflict*. Chicago: Open Court, 1-21.

Tamir, Yael (1993) *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press.

Resumo

Este artigo percorre o papel do Estado-nação e a relação entre os conceitos de Estado e nação. Destaca de forma especial a emergência de novas unidades políticas, que o autor denomina autonomias-nação, que constituem um autêntico desafio ao conceito tradicional de soberania, centrando-se no caso espanhol.

Abstract

This article covers the role of the nation-State and the relationship between the concepts of State and nation. It specially highlights the emergence of new political units, which the author classifies as nation-autonomies, which constitute a real challenge to the traditional concept of sovereignty, focusing the Spanish case.

Palavras-chave: Soberania; Estado-nação; Autonomia

Key words: Sovereignty; Nation-State; Autonomy

Recebido em 09/02/2013

Aprovado em 06/03/2013