

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 7, Número 2, Novembro de 2018

**Por que as identidades
nacionais importam**

Francis Fukuyama

**Democracia, identidades e a
ilusão do grande consenso**

Fernando Luís Schüller

**O que é 'sharp power' e como ele perfura
as instituições democráticas**

Christopher Walker

Modernização e autoritarismo

Roberto Stefan Foa

**O sistema partidário do
México sob pressão**

Kenneth F. Greene e Mariano Sánchez-Talanquer

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN



CONSELHO EDITORIAL

Bernardo Sorj

Sergio Fausto

Diego Abente Brun

Mirian Kornblith

CONSELHO ACESSOR

Fernando Henrique Cardoso

Larry Diamond

Marc F. Plattner

Simon Schwartzman

TRADUÇÃO

Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA

Otávio Dias

Beatriz Kipnis

Apresentação

Em um momento em que as democracias enfrentam novos desafios em diversos países, inclusive no Brasil, os cinco artigos desta edição contribuem para nos aprofundarmos na compreensão de algumas das causas e implicações desses desafios.

Os dois primeiros textos analisam a influência das identidades coletivas na política contemporânea, mas com perspectivas diferentes.

No primeiro deles, o cientista político norte-americano Francis Fukuyama busca compreender a reemergência da “identidade nacional” como força política em diversos países em anos recentes. Não a considera um fenômeno necessariamente negativo: “Se as pessoas não se orgulharem de seu país, não trabalharão por ele”, resume o professor da Universidade Stanford. Faz, no entanto, duas ressalvas. As identidades nacionais devem respeitar a diversidade étnica e cultural, importante fator de desenvolvimento, e ser construídas em torno de valores políticos liberais e democráticos. Também não devem ser fonte de protecionismo contra outras nações. “A ordem política, tanto no nível doméstico como no internacional, depende da existência continuada de democracias liberais com o tipo ideal de identidades nacionais inclusivas”, afirma.

Já o também cientista político brasileiro Fernando Luís Schüller discute as relações entre a democracia contemporânea e as chamadas “políticas de identidade”, que cumpriram papel crucial nas últimas décadas do século 20 e se intensificaram à medida que se expandiram as redes sociais. “Soa um evidente exagero dizer que a política de identidades traz um risco mensurável ao sistema democrático. (...) Seus resultados, de um modo geral, trouxeram evidentes avanços para a afirmação de direitos e promoção da igualdade. O mesmo não ocorre com

a obsessão identitária atual, que funciona como um fator a mais para o mal-estar da democracia”, escreve o professor do Insper, que neste texto inédito, escrito especialmente para o *Journal of Democracy em Português*, faz um histórico das políticas identitárias e das chamadas “guerras culturais” e do que os estudiosos têm dito ou escrito sobre esse assunto.

O terceiro e quarto artigos explicam como países autoritários estão conquistando cada vez mais espaço em duas esferas nas quais as principais democracias do planeta já estiveram em posição de vantagem. Christopher Walker, vice-presidente do National Endowment for Democracy (NED), descreve como Rússia e China, principalmente, têm lançado mão do “sharp power” para se projetar externamente e “transfixar, penetrar ou perfurar” o ambiente político, cultural, acadêmico e informacional de países como Estados Unidos, Austrália, entre outros. Buscam fazer isso investindo amplamente na construção de uma infraestrutura impressionante para vencer a batalha das ideias. “O sharp power aproveita-se da assimetria entre sistemas livres e não livres (é muito mais fácil penetrar naqueles do que nestes). É nesse contexto que o sharp power, nem muito soft nem muito hard, floresce”, escreve o autor.

Já o cientista político Roberto Stefan Foa, da Universidade de Melbourne (Austrália), aponta que o renascimento do autoritarismo está associado ao aumento do padrão de vida em muitos regimes autocráticos. Segundo ele, 315 milhões de habitantes de países sob governos autoritários já vivem com renda per capita acima da média de países em desenvolvimento. Se incluirmos as províncias costeiras da China, o total sobe para mais de 800 milhões de pessoas. “Das quinze maiores economias do mundo atual por renda per capita, quase dois terços são não democráticas. Está surgindo um novo modelo de autoritarismo capitalista (...), à medida que os regimes autoritários-capitalistas se fortalecem em termos econômicos, também aumenta sua influência nas questões internacionais”, alerta o pesquisador responsável pela World Values Survey.

O último texto, de Kenneth F. Greene (Universidade do Texas) e Mariano Sánchez-Talanquer (Centro de Pesquisa e Docência Econômicas - CIDE, Cidade do México), aborda a vitória do candidato de esquerda Andrés Manuel López Obrador em 1º de julho de 2018 no México. Eleito pelo Morena, um movimento e não um partido político, AMLO, como é conhecido, conquistou a presidência com 53% dos votos na eleição de um só turno, uma votação mais consistente do que qualquer outro presidente mexicano havia recebido desde 1982.

A eleição foi marcada pelo cansaço da população com a corrupção, a impunidade, a desigualdade e a insegurança, problemas endêmicos que se agravaram nos 18 últimos anos, em que houve alternância de poder entre os principais partidos políticos mexicanos após décadas de hegemonia do PRI. Diante do desgaste dos partidos que se revezaram no poder desde 2000 e do êxito da retórica antissistema do candidato vitorioso, os dois autores analisam as perspectivas do sistema político mexicano nos próximos anos. “O México iniciou 2018 com um dos sistemas partidários mais estáveis da América Latina, mas há dúvidas sobre a manutenção dessa estabilidade”, escrevem Greene e Sánchez.

Boa leitura.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

Por que as identidades nacionais importam

Francis Fukuyama

Francis Fukuyama é pesquisador sênior Olivier Nomellini e diretor Mosbache do Centro de Estudos sobre Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito na Universidade Stanford. Seu livro mais recente, Identidades: “A exigência de dignidade e a política do ressentimento”, no qual este artigo se baseia, foi publicado por Farrar, Straus e Giroux em setembro de 2018.

A política do século 21 foi organizada em torno de um espectro político esquerda-direita definido por questões econômicas, com a esquerda defendendo mais igualdade e a direita defendendo mais liberdade. A política progressista girava em torno de trabalhadores, sindicatos e partidos social-democratas que buscavam uma melhor rede de proteção social e redistribuição de renda. Por outro lado, a direita estava interessada principalmente em reduzir o tamanho do governo e promover o setor privado. Na segunda década do século 21, em muitas regiões esse espectro político parece estar cedendo lugar a outro, definido em torno de identidades. A esquerda tem focado menos em igualdade econômica de maneira mais ampla e mais em promover os interesses de uma vasta gama de grupos percebidos como marginalizados — negros, imigrantes, mulheres, hispânicos, a comunidade LGBT, refugiados etc. A direita, por sua vez, está se redefinindo como

* Publicado originalmente como “Why National Identity Matters”, *Journal of Democracy*, Volume 29, Número 4, Outubro de 2018. © 2018 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

um conjunto de patriotas que buscam proteger a identidade nacional tradicional, uma identidade frequentemente ligada a raça, etnia ou religião.

Uma longa tradição que remonta ao menos a Karl Marx enxerga nas lutas políticas um reflexo de conflitos econômicos, essencialmente uma luta por fatias do bolo. De fato, essa é parte da história dos anos 2010, com a globalização alijando um número significativo de pessoas do crescimento econômico ocorrido ao redor do mundo. Mas, a despeito da importância do interesse próprio material, os seres humanos também são motivados por outras coisas, razões que mais bem explicam os eventos díspares do presente. Essas razões dão origem ao que poderia ser chamado de “política do ressentimento”. Em muitos casos, um líder político mobiliza seguidores em torno da percepção de que a dignidade de um grupo foi insultada, afrontada ou simplesmente desprezada. Esse ressentimento produz uma demanda por reconhecimento público da dignidade do grupo em questão. Um grupo humilhado em busca da restituição de sua dignidade tem um peso emocional muito maior do que pessoas simplesmente em busca de vantagem econômica.

Assim, o presidente russo Vladimir Putin descreveu a tragédia do colapso da antiga União Soviética e como a Europa e os Estados Unidos se beneficiaram da fragilidade da Rússia nos anos 1990 para aproximar a OTAN de suas fronteiras. Ele despreza a atitude de superioridade moral exibida por políticos ocidentais e quer ver a Rússia tratada não como — nas palavras do ex-presidente americano Barack Obama — um ator regional fraco, mas como uma grande potência. O governo chinês de Xi Jinping falou longamente sobre os “cem anos de humilhação” da China e como os Estados Unidos, Japão e outros países estariam tentando impedi-la de retornar ao status de grande potência que teve por milênios ao longo da história. Ressentimento por indignidades é uma força poderosa também em países democráticos. Nos EUA, inspirou movimentos tão diversos como o Black Lives Matter

contra a brutalidade policial, a campanha #MeToo contra o assédio e a violência sexual e o forte apoio dos eleitores rurais à candidatura presidencial de Donald Trump.

Todos esses são casos nos quais uma grande potência como Rússia ou China ou um conjunto de cidadãos em uma democracia acredita que possui uma identidade que não está recebendo o devido reconhecimento — seja pelo mundo externo, no caso de uma nação, ou por outros membros da mesma sociedade. Essas identidades podem e são incrivelmente diversas, baseadas em nação, religião, etnia, orientação sexual ou gênero. São todas manifestações de um fenômeno comum: a política identitária.

“Identidade” e “política identitária” são termos relativamente recentes, o primeiro tendo sido popularizado pelo psicanalista alemão Erik Erikson nos anos 1950, e o último ganhando visibilidade pública apenas na política cultural dos anos 1980 e 1990. Atualmente, “identidade” possui diversos significados, em alguns casos referindo-se simplesmente a categorias ou funções sociais, em outros a informações básicas sobre um indivíduo (como em “minha identidade foi roubada”). Nessa acepção, as identidades sempre existiram.

Aqui, no entanto, uso o termo “identidade” em um sentido específico que nos ajuda a compreender por que ela é tão importante para a política contemporânea. Em primeiro lugar, a identidade compreendida dessa forma tem origem em uma distinção entre o verdadeiro eu interior e o mundo externo de regras e normas sociais que não reconhecem adequadamente o valor ou a dignidade desse eu interior. Ao longo da história da humanidade sempre houve indivíduos em conflito com suas comunidades. Mas somente nos tempos atuais impôs-se a visão de que o eu interior autêntico possui valor intrínseco e que a sociedade sistematicamente o reconhece de maneira errada e injusta. Não é o eu interior que precisa se conformar às regras da sociedade, mas a própria sociedade que precisa mudar.

O eu interior é a base da dignidade humana, mas a natureza dessa dignidade é mutável e variou ao longo do tempo. Em muitas culturas antigas, a dignidade era atribuída somente a poucos, normalmente guerreiros dispostos a arriscar suas vidas em batalha. Em outras sociedades, a dignidade é vista como um atributo de todos os seres humanos, com base em seu valor intrínseco enquanto pessoa dotada de agência e, em outros casos, a dignidade é concedida com base no pertencimento a um grupo maior que compartilha memória e experiências.

Por fim, o senso interior de dignidade busca reconhecimento. Não basta que eu possua uma autopercepção de valor se outras pessoas não a reconhecerem publicamente ou, ainda pior, se denegrirem ou ignorarem minha existência. A autoestima surge da estima demonstrada por outros. Como os seres humanos naturalmente buscam reconhecimento, o sentido moderno de identidade evoluiu rapidamente para uma política identitária, na qual indivíduos demandam reconhecimento público de seu valor. A política identitária, portanto, abarca grande parte das lutas políticas do mundo contemporâneo, das revoluções democráticas aos novos movimentos sociais, do nacionalismo e islamismo às disputas políticas nos campi das universidades americanas. De fato, Hegel argumentava que a luta por reconhecimento era o grande motor da história humana, uma força chave para se compreender a emergência do mundo moderno.

Identidade nacional e florescimento nacional

Neste ensaio quero focar em um aspecto específico da identidade que reemergiu com especial vigor como força política em anos recentes. Diz respeito a questões sobre a “identidade nacional”: como ela é constituída, quem ela inclui e que lugar deve ocupar na vida contemporânea.

A identidade nacional tem sido essencial para os destinos dos Estados modernos. Uma identidade nacional fraca tem sido um grande problema no grande Oriente Médio, onde Iêmen e Líbia se desintegraram em Estados falidos e Afeganistão, Iraque, Síria e Somália vêm sofrendo com insurreições internas e caos. Outros países em desenvolvimento que permaneceram mais estáveis ainda assim se viram açoitados por problemas relacionados a um baixo senso de identidade nacional. É a situação vivida por toda a África subsaariana, onde essas questões são um importante obstáculo ao desenvolvimento. Países como Quênia e Nigéria, por exemplo, estão étnica e religiosamente divididos; a estabilidade só é mantida porque diferentes grupos étnicos se revezam no poder e na pilhagem do país.¹ O resultado é um baixo desenvolvimento econômico e altos níveis de corrupção e pobreza.

Em contraste, China, Japão e Coreia possuíam identidades nacionais altamente desenvolvidas muito antes de começarem a se modernizar — de fato, antes da confrontação dos três países com as potências ocidentais no século 19. Uma razão pela qual as economias da China, Japão e Coreia do Sul foram capazes de crescer de maneira tão espetacular no século 20 e início do século 21 é o fato de que esses países não precisaram superar questões internas de identidade quando se abriram ao comércio e ao investimento estrangeiros. Eles também sofreram com guerra civil, ocupação e divisões. Mas conseguiram se apoiar em tradições de Estado e um senso de propósito nacional comum uma vez estabilizados esses conflitos.

A identidade nacional origina-se na crença compartilhada na legitimidade do sistema político do país, seja ou não um sistema democrático. A identidade pode estar baseada em leis e instituições formais que ditam, por exemplo, qual idioma ou idiomas serão considerados os oficiais, ou o que as escolas ensinarão às crianças sobre o passado do país. Mas a identidade nacional também se estende ao domínio da cultura e dos valores. Ela consiste em histórias que as pessoas contam

sobre si mesmas: de onde vieram, o que comemoram, suas memórias históricas comuns e suas expectativas sobre o que é preciso para se tornar um membro legítimo da comunidade.

No mundo contemporâneo, a diversidade — em termos de raça, etnia, religião, gênero, orientação sexual e afins — é tanto um fato da vida como um valor. É um fator positivo para as sociedades por várias razões. A exposição a diferentes maneiras de pensar e agir pode muitas vezes estimular inovação, criatividade e empreendedorismo. A diversidade gera interesse e entusiasmo. Em 1970, Washington D.C. era uma cidade birracial monótona na qual a cozinha internacional mais interessante era a do *Yenching Palace** na Avenida Connecticut. Atualmente, a região metropolitana de Washington D.C. sedia uma quantidade incrível de diversidade étnica: é possível encontrar cozinha etíope, peruana, cambojana e paquistanesa e viajar de um pequeno bairro étnico para outro. A internacionalização da cidade estimulou outras formas de interesse: ao se tornar um lugar onde pessoas jovens desejam viver, traz música, arte e tecnologia e tem transformado a paisagem de bairros inteiros. Histórias parecidas aconteceram em inúmeras outras áreas metropolitanas ao redor do mundo, de Chicago a São Francisco, de Londres a Berlim.

A diversidade também é fundamental para a resiliência. Biólogos ambientais apontam que monoculturas artificialmente produzidas são altamente vulneráveis a doenças por falta de diversidade genética. De fato, a diversidade é o motor da própria evolução, que depende de variabilidade genética e adaptação. Os ecologistas atuais preocupam-se com a perda de diversidade em espécies ao redor do mundo em parte porque ela representa uma ameaça à resiliência biológica no longo prazo.

Por fim, há a questão da busca individual por identidade. As pessoas frequentemente resistem a serem homogeneizadas em culturas

* Restaurante chinês que ficou famoso durante a crise dos mísseis de Cuba. (N. T.)

mais amplas, particularmente se não nasceram dentro dessas culturas. Querem que seus respectivos “eus” sejam reconhecidos e celebrados, não suprimidos. Querem sentir uma conexão com seus ancestrais e saber de onde vieram. Ainda que não vivam mais em suas comunidades tradicionais, querem uma conexão com os idiomas indígenas em rápido desaparecimento pelo mundo e práticas tradicionais que evoquem modos mais antigos de vida.

Mas a diversidade não é necessariamente um bem. A Síria e o Afeganistão são países com bastante diversidade, mas que resultou em violência e conflito em vez de criatividade e resiliência. No Quênia, onde há fortes clivagens étnicas, a diversidade alimenta uma corrupção baseada em laços étnicos. A diversidade étnica levou ao colapso do liberal Império Austro-Húngaro nas décadas que antecederam a Primeira Guerra Mundial, quando as diversas nacionalidades do império começaram a se rebelar contra a ideia de viverem juntas sob uma estrutura política comum. Na virada do século, a capital imperial Viena era um caldeirão de culturas que produziu pessoas como Sigmund Freud, o romancista e poeta Hugo von Hofmannsthal e o compositor Gustav Mahler. Mas quando as identidades nacionais mais estritas do Império — sérvios, búlgaros, checos e austro-alemães — começaram a se impor, a região rumou a um estado de violência e intolerância.

A identidade nacional ganhou má reputação nesse período precisamente porque foi associada a um senso exclusivo de pertencimento baseado em etnia conhecido como “nacionalismo étnico”. Esse tipo de identidade levou à perseguição de pessoas que não faziam parte do grupo, bem como a atos de agressão internacional cometidos em nome de membros da mesma etnia vivendo em outros países. Esses problemas, no entanto, tinham origem não na própria ideia de identidade nacional, mas em sua afirmação estreita, etnicamente motivada, intolerante, agressiva e profundamente iliberal.

As coisas não precisam ser assim. As identidades nacionais podem ser construídas em torno de valores políticos liberais e democráticos e em torno de experiências comuns que funcionam como o tecido conjuntivo que permite a comunidades com grande diversidade prosperar. Canadá, França, Índia e Estados Unidos são exemplos de países que tentaram cultivar identidades nacionais ao longo dessas linhas. Esse senso de identidade nacional inclusivo permanece crítico para a manutenção de uma ordem política moderna bem-sucedida por diversas razões.

A primeira é segurança física. O exemplo extremo do que pode acontecer na falta de uma identidade nacional é o colapso do Estado e a guerra civil, como ocorreu na Síria e na Líbia. No mínimo, uma identidade nacional fraca cria outros graves problemas de segurança. Pode ameaçar a integridade de Estados, o que é um risco de segurança dado que grandes unidades políticas são mais poderosas do que unidades menores e são mais capazes de se proteger e a seus cidadãos. Estados maiores também conseguem moldar mais facilmente o ambiente internacional para acomodar seus próprios interesses. A Grã-Bretanha, por exemplo, não teria sido capaz de desempenhar o papel geopolítico que desempenhou ao longo dos últimos séculos se a Escócia tivesse permanecido um país independente. O peso geopolítico da Espanha seria igualmente diminuído se a região mais rica do país, a Catalunha, tivesse se separado. Países altamente divididos são fracos, motivo pelo qual a Rússia de Putin tem discretamente apoiado movimentos pela independência na Europa e interveio na política americana, amplificando divisões.

Em segundo lugar, a identidade nacional é importante para a qualidade do governo. Bom governo — que implica serviços públicos efetivos e baixos níveis de corrupção — depende de servidores públicos que colocam o interesse público à frente de seus próprios interesses mesquinhos. Em sociedades sistematicamente corruptas, políticos e

burocratas desviam recursos públicos para seu próprio grupo étnico, região, tribo, família ou partido político — ou para seu próprio bolso — porque não se sentem obrigados a servir os interesses da comunidade mais ampla.

Isso nos leva à terceira função da identidade nacional: facilitar o desenvolvimento econômico. Se as pessoas não se orgulharem de seu país, elas não trabalharão em prol dele. As identidades nacionais fortes no Japão, Coreia do Sul e China produziram elites intensamente focadas no desenvolvimento econômico de seus países em vez de seu próprio enriquecimento pessoal, particularmente nas primeiras décadas de rápido crescimento econômico dessas nações. Esse tipo de direcionamento público foi chave para o sucesso do “Estado desenvolvimentista” nessas e em outras economias que se modernizaram rapidamente; era bem menos comum em regiões como a África subsariana, o Oriente Médio e a América Latina.

Ao contrário desses exemplos de identificação com o país como um todo, muitos grupos identitários baseados em etnia ou religião preferem fazer comércio entre si e, quando possuem acesso ao poder estatal, usam-no para beneficiar apenas seu próprio grupo. Embora isso possa ajudar uma comunidade de imigrantes recém-chegada a um país, sua prosperidade futura dependerá criticamente de sua capacidade de se assimilar à cultura mais ampla daquele país. As economias prosperam quando os cidadãos possuem acesso aos mercados mais amplos possíveis, onde as transações podem acontecer independente das identidades de compradores e vendedores. Um senso comum de nação contribui para isso — desde que, obviamente, a identidade nacional não se torne uma fonte de protecionismo contra outras nações.

Uma quarta função da identidade nacional é promover um raio mais amplo de confiança, que age como um lubrificante que facilita tanto as trocas econômicas como a participação política. A confiança está baseada no chamado capital social — ou seja, a capacidade de

cooperar com outras pessoas com base em normas informais e valores comuns. Embora grupos identitários promovam confiança entre seus membros, o capital social costuma se limitar aos próprios grupos internamente. De fato, identidades fortes muitas vezes *reduzem* a confiança entre membros de um grupo e pessoas de fora dele. As sociedades prosperam por meio da confiança, mas precisam do mais amplo raio de confiança possível — tornado possível por um senso de identidade comum — para poder florescer.

Quinto, a identidade nacional incentiva os países a manterem uma forte rede de proteção social que reduz a desigualdade econômica. Se os membros de uma sociedade sentem que pertencem a uma família estendida e possuem altos níveis de confiança uns nos outros, é mais provável que apoiem programas sociais que auxiliem os menos favorecidos entre seus semelhantes. Os robustos estados de bem-estar social dos países escandinavos são sustentados por um senso igualmente forte de identidade nacional. Em contraste, em sociedades divididas em grupos sociais isolados cujos respectivos membros sentem que possuem pouco em comum com os demais grupos, é mais provável que os cidadãos vejam uns aos outros como competidores disputando os mesmos recursos, em um jogo de soma zero.

A última função da identidade nacional é tornar possível a própria democracia liberal. Uma democracia liberal é um contrato implícito entre os cidadãos e seu governo, e entre os próprios cidadãos, no qual abrem mão de determinados direitos para permitir que o governo proteja outros direitos mais básicos e importantes. A identidade nacional constrói-se em torno da legitimidade desse contrato; se os cidadãos não acreditam que sejam parte da mesma comunidade política, o sistema não funcionará.

Mas a qualidade da democracia depende de mais do que a mera aceitação das regras básicas do sistema. Para funcionar, as democracias precisam de sua própria cultura. Elas não produzem um entendi-

mento automático; de fato, são necessariamente conjuntos pluralistas de diversos interesses, opiniões e valores que precisam ser conciliados de maneira pacífica. As democracias exigem deliberação e debate, que só podem ocorrer se as pessoas aceitarem certas normas de comportamento estabelecendo o que pode ser dito e feito. Os cidadãos normalmente precisam aceitar resultados que lhes desagradam ou que não preferem em nome do bem comum; uma cultura de tolerância e afinidade mútua precisa prevalecer sobre paixões partidárias.

A identidade tem como base *thymos*, o termo de Platão para o aspecto da alma humana vivenciado emocionalmente por meio de sentimentos de orgulho, vergonha e raiva e que busca reconhecimento de dignidade. Obviamente, *thymos* pode prejudicar um debate e uma deliberação racional ao promover um apego cego à sua própria comunidade. Mas as democracias não sobreviverão caso os cidadãos não estejam de alguma maneira irracionalmente ligados a ideias de governo constitucional e de igualdade entre as pessoas por meio de sentimentos de orgulho e patriotismo. Essa ligação ajuda as sociedades em seus piores momentos, quando as instituições não funcionam adequadamente e a razão, sozinha, pode levar ao desespero.

O impacto da imigração

A questão de política pública que trouxe os maiores desafios à identidade nacional é a imigração, bem como a questão relacionada dos fluxos de refugiados. Juntos, esses temas têm sido a força motriz por trás do recente ressurgimento do nacionalismo populista tanto na Europa como nos Estados Unidos. A Frente Nacional da França, o Partido da Liberdade dos Países Baixos, o partido de extrema-direita Alternativa para a Alemanha (AfD), o Fidesz de Viktor Orban na Hungria e os apoiadores do “brexit” no Reino Unido são tanto anti-imigração como contrários à União Europeia. Mas essas são duas faces da mesma moeda para muitos populistas: eles possuem uma profunda

antipatia pela UE porque acreditam que ela priva seu país do direito soberano de controlar sua própria fronteira. Em 1985, a UE, buscando promover a mobilidade da força de trabalho e o crescimento econômico, criou o sistema de Schengen de livre circulação de pessoas entre a maioria de seus Estados-membros. Também estabeleceu proteções a uma série de direitos para refugiados que chegam à Europa, proteções que são garantidas não por tribunais nacionais, mas pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Esse sistema funcionou como anunciado, permitindo à força de trabalho migrar para áreas em que pudesse ser usada de maneira mais produtiva e oferecendo refúgio a vítimas de perseguição política. Mas também levou a aumentos massivos do número de indivíduos estrangeiros em muitos países da UE, uma questão que veio à tona em 2014 quando a guerra civil na Síria expulsou mais de um milhão de refugiados em direção à Europa.

Similarmente, nos Estados Unidos a imigração desbancou classe e raça como principais razões pelas quais os eleitores escolhem candidatos do Partido Republicano. A incorporação de afro-americanos ao Partido Democrata a partir do movimento pelos direitos civis dos anos 1960 foi em grande parte creditada ao direcionamento do sul dos Estados Unidos aos braços do Partido Republicano; atualmente a imigração desempenha um papel similar para certas categorias de eleitores. A oposição à imigração de mexicanos e muçulmanos foi figura central na campanha eleitoral de 2016 de Donald Trump e sua consequente chegada à Casa Branca. No centro das queixas dos conservadores estão aproximadamente 11 a 12 milhões de imigrantes sem documentos que, estima-se, vivem atualmente nos EUA. Como na Europa, políticos anti-imigração lamentam o fracasso do país em exercer seu direito soberano de controlar o fluxo de pessoas atravessando suas fronteiras — daí a promessa de Trump de construir um “muro grande e bonito” na fronteira entre os Estados Unidos e o México.

Não deveria surpreender o fato de que a imigração tenha desencadeado uma reação: os níveis de migração têm sido altos e, em alguns casos, sem precedente histórico, assim como o grau de mudança cultural que acompanhou esse fluxo migratório. A proporção de indivíduos estrangeiros nos Estados Unidos está atualmente no mesmo nível dos anos 1920, seguindo a grande onda imigratória que atingiu o país na virada para o século 20. As democracias mais ricas da Oceania e da Europa Ocidental também passaram por um impressionante aumento da proporção de estrangeiros em sua população nos anos recentes. Desde 1970, esse número dobrou em inúmeros países, e aumentou mais de seis vezes na Finlândia, Itália, Países Baixos e Espanha.

Definindo o Povo

O objetivo comum dos políticos populistas tanto na Europa quanto nos Estados Unidos é “tomar nosso país de volta”. Eles argumentam que o entendimento tradicional de identidade nacional está sendo diluído e engolido por pessoas recém-chegadas com valores e culturas diferentes e por uma esquerda progressista que ataca a própria ideia de identidade nacional, descrevendo-a como racista e intolerante.

Mas que país eles estão tentando tomar de volta? A Constituição americana começa com a seguinte frase: “Nós, o Povo dos Estados Unidos, a Fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a Justiça, assegurar a Tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o Bem-estar geral e assegurar os Benefícios da Liberdade para nós e para os nossos Descendentes, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América”. A Constituição afirma claramente que o povo é soberano e que o governo legítimo advém da vontade popular. Mas não define quem é esse povo nem a base na qual os indivíduos são considerados parte da comunidade nacional.

Esse silêncio na Constituição americana levanta algumas questões importantes: de onde surge a identidade nacional em primeiro lugar, e como ela é definida? O que compõe um “povo”, cuja soberania é a base para a escolha democrática? Está o multiculturalismo, tanto enquanto ideologia e como um fato da vida, enfraquecendo nosso senso de cidadania comum e, neste caso, há meios de reconstruir um entendimento comum de identidade nacional entre as populações com diversidade?

A omissão da Constituição americana em definir quem é o povo americano é reflexo de um problema mais amplo de todas as democracias liberais. O teórico político Pierre Manent observa que a maioria das democracias foi construída sobre nações já existentes, sociedades nas quais já havia um senso bem desenvolvido de identidade nacional que definia o povo soberano. Mas essas nações não foram criadas democraticamente: Grã-Bretanha, França, Alemanha e Países Baixos foram todos um subproduto histórico de longas e muitas vezes violentas disputas políticas por território e cultura em regimes não democráticos. Quando essas sociedades se democratizaram, sua extensão territorial e suas populações existentes foram simplesmente consideradas como a base para a soberania popular. História parecida poderia ser contada no caso do Japão e da Coreia, que eram nações séculos antes de se democratizarem e não tiveram disputas em relação à definição de povo ao abrirem seu sistema político para a escolha democrática.

Manent identifica uma importante lacuna na teoria democrática moderna. Pensadores como Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, os autores de *O Federalista* e John Stuart Mill entendiam que o mundo era pré-dividido em nações que constituíam a base da escolha democrática. Não ofereceram teorias para explicar por que a fronteira entre os Estados Unidos e o México deveria acompanhar o Rio Grande, se a Alsácia deveria pertencer à França ou à Alemanha, se Quebec deveria ser parte do Canadá ou for-

mar uma “sociedade distinta”, se havia uma justificativa legítima para a Catalunha se separar da Espanha ou qual nível de imigração deveria ser permitido pelos países.

Essa teorização foi deixada para outras pessoas. Os nacionalistas, do polemista acadêmico alemão Paul de Lagarde (1827-91) a Adolf Hitler, baseavam suas definições de nação na biologia e argumentavam que as nações do mundo eram entidades raciais que existiram desde tempos imemoriais. Outros definiam a nação como uma cultura herdada supostamente imutável. Tais teorias proveram justificativa para nacionalismos agressivos da Europa do início do século 20, cujos expoentes foram derrotados com a queda do nazismo em 1945.

Do outro lado do espectro, aqueles que poderiam ser caracterizados como “cosmopolitas globais” argumentam que os próprios conceitos de identidade nacional e de soberania de Estado são antiquados e precisam ser substituídos por identidades e instituições transnacionais mais amplas. Aqueles que pertencem a essa escola de pensamento se baseiam em dois tipos de argumento. O primeiro é econômico e funcional: seus proponentes argumentam que os problemas atuais são globais em escopo e, portanto, precisam de uma resposta global. As questões por eles evocadas variam de comércio e investimento ao contraterrorismo, meio ambiente, doenças infecciosas, narcóticos, tráfico humano e muitas outras. Nessa visão, nações e identidades nacionais são obstáculos potenciais à cooperação internacional e precisam ser gradualmente substituídas por uma nova camada de regras e organizações transnacionais.

A segunda linha de argumento é mais teórica e tem origem no direito internacional dos direitos humanos. As democracias liberais são construídas sobre a premissa da igualdade universal entre as pessoas, e essa igualdade não começa nem termina nas fronteiras nacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 tornou-se a base para um conjunto crescente de legislação internacional assegurando

que os direitos são inerentes a todos os seres humanos e devem ser respeitados por todas as nações. À medida que os direitos humanos internacionais evoluíram, cresceram também as obrigações de Estados não apenas para com seus cidadãos, mas também para com imigrantes e refugiados. Algumas pessoas defendem até mesmo um direito universal de migrar.

Ambos os argumentos são válidos até certo ponto. Mas não enfraquecem a ideia de uma ordem internacional construída em torno de Estados nacionais ou a ideia de se cultivar o tipo ideal de identidade nacional dentro desses Estados. A ideia de que os Estados são obsoletos e deveriam ser substituídos por órgãos internacionais é falha porque ninguém foi capaz de criar um bom método de responsabilização democrática desses órgãos. O funcionamento de instituições democráticas depende de normas e perspectivas compartilhadas e, em última medida, de uma cultura compartilhada — o que pode existir no nível do Estado Nacional, mas que não existe internacionalmente. Em lugar disso, a cooperação internacional efetiva tem se baseado em torno da cooperação entre Estados existentes. Por décadas, as nações têm aberto mão de parte de sua soberania para atingir seus interesses nacionais. Os tipos de acordos cooperativos necessários para resolver uma gama de questões internacionais podem continuar a ser feitos dessa forma.

A obrigação de respeitar direitos humanos universais foi assumida voluntariamente pela maioria dos países do mundo, e com razão. Mas todas as democracias liberais são construídas sobre Estados, cuja jurisdição é limitada por suas fronteiras. Nenhum Estado pode assumir uma obrigação ilimitada de proteger pessoas fora de sua jurisdição, e não está nada claro que o mundo estaria ou se tornaria melhor se todos os Estados tentassem fazê-lo. Embora os países sintam corretamente uma obrigação moral para abrigar refugiados e possam receber imigrantes, tais obrigações são potencialmente custosas tanto economicamente como socialmente, e as democracias precisam encontrar o equi-

lívrio entre essa e outras prioridades. Democracia significa que o povo é soberano, mas, se não houver como delimitar quem é esse povo, não é possível exercer a escolha democrática. Portanto, a ordem política, tanto no nível doméstico como no internacional, depende da existência continuada de democracias liberais com o tipo ideal de identidades nacionais inclusivas.

Notas

1. Ver Michela Wrong, *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower* (Nova York: HarperPerennial, 2010). Ver também Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2014), pp. 330-32. [Ed. bras.: *Ordem e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia*. Rio de Janeiro: Rocco, 2018.]

2 Rogers M. Smith, *Political Peoplehood: The Roles of Values, Interests, and Identities*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

3 Para um relato comovente tanto da riqueza de Viena antes da Primeira Guerra Mundial quanto da tragédia de seu colapso, ver Stefan Zweig, *The World of Yesterday* (Lincoln: University of Nebraska Press, 2013). [Ed. bras.: *Autobiografia: o mundo de ontem*. Rio de Janeiro, Zahar, 2014]

4 Embora considere-se que tenham existido “Estados desenvolvimentistas” em países africanos como Ruanda ou Etiópia, ou no Chile durante a ditadura Pinochet, eles foram a exceção mais do que regra. Ver Stephan Haggard, *Developmental States* (Nova York: Cambridge University Press, 2018).

5 Ver Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (Nova York: Free Press, 1995). [Ed. bras.: *Confiança: As virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.]

6 Fukuyama, *Trust*; Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova York: Simon and Schuster, 2000.

7 Ver Craig Calhoun, “Social Solidarity as a Problem for Cosmopolitan Democ-

racy”. In: Seyla Benhabib; Ian Shapiro; Danilo Petranoviæ (Org.), *Identities, Affiliations, and Allegiances* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

8 Sobre identidade nacional como condição necessária da democracia liberal moderna, ver Dankwart A. Rustow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”. *Comparative Politics*, v. 2, n. 3 (abril 1970), pp. 337-63.

9 Sobre essa questão, ver Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment* (Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2018), capítulos 9-11. [Ed. port.: *Identidades: a exigência de dignidade e a política do ressentimento*. Lisboa: D. Quixote, 2018.]

10 Marisa Abrajano; Zoltan L. Hajnal, *White Backlash: Immigration, Race, and American Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2015.

11 Pierre Manent, “Democracy Without Nations?”, *Journal of Democracy*, v. 8, n. 2 (abril 1997), pp. 92-102. Ver também Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, pp. 185-97.

12 Martha C. Nussbaum et al., *For Love of Country: Debating the Limits of Patriotism*. Boston: Beacon Press, 1996; Craig Calhoun, “Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere”. *Public Culture*, v. 14, n. 1 (Winter 2002), pp. 147-71; Samuel Scheffler, *Boundaries and Allegiances: Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

13 Ver Stewart Patrick, *The Sovereignty Wars: Reconciling America with the World* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2018); Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999).



Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação FHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, por meio da produção de conhecimento e da promoção do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo. Realiza pesquisas e seminários para estimular o diálogo entre os produtores de conhecimentos e os diferentes atores sociais e políticos sobre temas da atualidade.

Plataforma Democrática oferece uma infraestrutura virtual com uma biblioteca de livre acesso que inclui milhares de textos sobre temas relacionados à democracia na América Latina e um banco de dados sobre instituições de pesquisa na região.

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#EstadoDemocracia>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#CambiosGeopoliticos>

Meios de comunicação e Democracia:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#MediosComunicacion>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#EnsaioDemocracia>

Sociedade civil e democracia:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#CohesionSocial>

Bibliotecas virtuais:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/biblioteca>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/biblioteca-sociedade>

Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#RecursosPesquisa>