

Aspectos jurídicos sobre minorias nacionais: conceitos básicos e contextualização

Gustavo Assed Ferreira

RESUMO

Este artigo busca introduzir alguns conceitos fundamentais para o estudo das minorias nacionais, aqui definidas como conjuntos de pessoas que possuem um sentimento de identidade coletiva em torno de aspectos comuns étnicos e/ou culturais, estando em posição de inferioridade numérica e de não-dominância política dentro do Estado que habitam. São apresentados os elementos essenciais do tema, para logo depois discutir-se as medidas de proteção às minorias, centrando-se na contraposição entre discriminação positiva e discriminação negativa e, finalmente, a autonomia das minorias nacionais, com base na teoria do direito à autodeterminação dos povos.

Palavras-chave: Minorias nacionais. Direitos humanos. Autodeterminação.

Juridical aspects of national minorities: basic concepts and context

ABSTRACT

This article tries to introduce some concepts that are fundamental for the study of national minorities, herein defined as ensembles of persons who possess a sentiment of collective identity centred in ethnical and/or cultural common aspects, being in a position of numeric inferiority and political non-dominance inside the State in which they live. The essential elements of the topic are presented and, after that, the measures of protection of minorities are discussed, focusing on the opposition between positive and negative discrimination, and, finally, the autonomy of the national minorities is also discussed, based on the theory of the right to self determination of peoples.

Key words: National minorities. Human rights. Self determination.

1 INTRODUÇÃO

O tema das minorias nacionais, a despeito da crescente internacionalização da economia global, permanece em voga.

Desde os primórdios da civilização, a questão das minorias sempre esteve presente. Exemplos são fartamente encontrados no decorrer da história, tais como as inúmeras minorias balcânicas sob o jugo do antigo Império Otomano; o longo domínio austríaco sobre os tártaro-mongóis magiares; ou então, a questão irlandesa decidida apenas no século passado e em parte não resolvida.

Gustavo Assed Ferreira é Doutor em Direito pela UFSC, professor no programa de mestrado e na graduação em direito da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA).

Direito e Democracia	v.8	n.1	pp.48-64	jan./jun. 2007
----------------------	-----	-----	----------	----------------

Atualmente, o tema das minorias nacionais suscita um imenso mosaico de exemplos nos mais diversos rincões deste planeta. A crise institucional dos Estados nacionais garantiu aos nacionalismos sem Estado uma nova área de trabalho, que até então era completamente preenchida pelo Estado outrora onipotente.

As minorias nacionais, étnicas, históricas ou religiosas, no início deste milênio, possuem três diferentes objetivos a alcançar: (i) a assimilação, através de medidas de não-discriminação; (ii) a integração, através da discriminação positiva; ou (iii) a sucessão de Estados, baseada na teoria do direito à autodeterminação dos povos.

O primeiro caso, mais comum entre os grupos vulneráveis, pode ser encontrado nos anseios de certas minorias através do mundo, como por exemplo, as queixas de discriminação da minoria mexicana nos Estados Unidos, dos marroquinos na Espanha ou dos argelinos na França.

No segundo caso, ou seja, o das minorias que clamam por integração ao Estado nacional no qual estão inseridas, e que, portanto, necessitam de medidas de discriminação positiva, tem-se, por exemplo, os corsos em relação à França, que somente em nossos dias estão alcançando um Estatuto de autonomia. Pode-se lembrar também, o caso da Ilhas Aland em relação à Finlândia, cuja autonomia foi alcançada há quase um século.

Todavia, o “grande fantasma” deste tema é, sem dúvida, que uma minoria suscite a teoria do direito à autodeterminação dos povos, clamando, por conseguinte, pela criação de um Estado próprio. Nas últimas décadas, o Canadá, por exemplo, esteve exposto a plebiscitos nos quais a minoria francófona do Quebec acabou decidindo por não se tornar independente, o que resultaria em uma sucessão de Estados. Sem dúvida, quando uma minoria clama por independência em relação a um determinado Estado nacional, este sofre com uma evidente carga de instabilidade político-institucional, o que pode trazer inclusive, conseqüências negativas para o desempenho da economia local.

Neste sentido, surge a seguinte pergunta: como se deve então compor os interesses conflitantes dentro de uma mesma região? A solução deve ser encontrada através da composição das forças políticas envolvidas, bem como em alguns casos através de plebiscitos. Todavia, estes nunca devem ser utilizados de forma isolada e indiscriminadamente, sob pena de perpetuarem a instabilidade das instituições políticas da área de conflito.

2 POSSÍVEIS DEFINIÇÕES E ELEMENTOS ESSENCIAIS DO TEMA

A tarefa de encontrar uma definição ideal para minorias nacionais revela-se das mais árduas. Em verdade, chegar a um conceito de minoria depende, basicamente, de se determinar o que se enquadra como minoria. A esse respeito escreve Gabi Wucher, no seu ótimo trabalho acerca do tema: “A questão de definir o que é uma ‘minorias’

implica outro aspecto relevante: o dos critérios que permitam identificar os indivíduos que pertencem a uma minoria”.¹

Alguns autores em seus trabalhos admitem, o que não é de modo algum incorreto, adotar um conceito de minoria dentre “vários possíveis”. É o que faz Juan Carlos Velasco Arroyo

Para aclararse en este magma socio-político algo confuso, así como para precisar desde un inicio el sentido y el alcance de este artículo y evitar además malentendidos, parece conveniente tratar de definir – aunque sea estipulativamente – el concepto de minoría que se va utilizar.²

Todavía, na doutrina internacional acerca do assunto “minorias”, encontram-se diversos autores que se dispõem a apresentar uma definição para o tema. Por exemplo, há a definição de John Packer, que conceitua minoria como: “... a group of who freely associate for an established purpose where their shared desire differs from that expressed by the majority rule”.³

Como admite o próprio autor, essa é uma definição principalmente subjetiva, todavia, não há nenhum dano à caracterização temática sobre o assunto, em se iniciar o estudo com tal carga de subjetividade. Isto porque, o tema “minorias” traz em si mesmo uma forte carga subjetiva, baseada na imensa diversidade de exemplos e contexto nos quais estes se encontram inseridos.

Preocupada com a falta de transparência que o tema refletia na doutrina, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção para as Minorias, publicou em 1991 um estudo (conhecido como Relatório Capotorti), assinado pelo Relator Especial Francesco Capotorti. Este, sintomaticamente, inicia o primeiro capítulo justamente falando da dificuldade de se definir o que exatamente é uma minoria.

Aunque hay muchas referencias a las minorías en los instrumentos jurídicos internacionales de todo tipo (convenios multilaterales, tratados bilaterales, resoluciones de organizaciones internacionales), no existe una definición generalmente aceptada del término ‘minoría’.⁴

¹ WUCHER, Gabi. *Minorias: proteção internacional em prol da democracia*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000. p.43.

² VELASCO ARROYO, Juan Carlos. El derecho de las minorías a la diferencia cultural. In: *Multiculturalismo: los derechos de las minorías culturales*. Murcia: DM Librero, 1999. p.58.

³ PACKER, John. On the content of minority rights. In: Rääkkä, Juha (editor). *Do we need minority rights?* Série International studies in human rights. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

⁴ “Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas” preparado por Francesco Capotorti, Centro de Derechos Humanos da ONU, Genebra, United Nations Publication, número de venda: S. 91.XIV.2, New York, 1991. <www.un.org>. Acesso em 12 de março de 2007.

Entretanto, Capotorti não se escusou da tarefa de buscar uma definição para o termo, que, para ele, significa

(...) un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico unas características que difieren de las del resto de la población y manifiestan incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad al objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.⁵

Gabi Wucher diseca a definição acima exposta, abordando o tema a partir de quatro elementos constitutivos: o numérico, o de não-dominância, o de cidadania e o de solidariedade entre os membros da minoria.⁶

Assim sendo, seguindo de perto a definição de Capotorti, conceitua-se minoria, neste artigo, como sendo um conjunto de pessoas que possuem um sentimento de identidade coletiva em torno de aspectos comuns étnicos e/ou culturais⁷, estando em posição de inferioridade numérica e de não-dominância política dentro do Estado que habitam.

A partir desta definição, há que se encontrar e analisar seus elementos centrais: (i) a identidade coletiva, (ii) a inferioridade numérica e a (iii) não-dominância dentro do Estado nacional que habitam.

No que tange à identidade coletiva de uma minoria, as origens deste sentimento, que em certos casos levou à fundação de Estados nacionais e em outros ao fortalecimento do sentimento minoritário, encontram-se inseridas no contexto histórico do início do século XIX, dentro da apocalíptica era napoleônica e do período contra-revolucionário.⁸ Em outras palavras, a primeira metade do século XIX lançou as bases do movimento nacionalista que triunfaria no meio século seguinte, tendo na unificação alemã seu mais expressivo sucesso e na independência irlandesa seu mais tardio resultado. Era o triunfo do coletivo sobre o individual, da Ilustração e do liberalismo. Neste sentido afirma Juan Olabarría

La derecha liberal y los reaccionarios absolutistas utilizarán contra la revolución los argumentos nacionalistas de la identidad colectiva. Edmund Burke, Joseph de Maistre, historicistas románticos como Adam Muller, Novalis o los hermanos Schlegel utilizaron la idea de identidad colectiva para combatir la utopía racionalista y universalista de la Revolución francesa. Los pensadores

⁵ CAPOTORTI, op. cit., p. 101, parágrafo 568.

⁶ Que por sinal em sua obra adota a definição de Capotorti.

⁷ "Culturais" engloba idioma, tradições, religião e história.

⁸ HOBBSAWM, Eric. *Ecos da Marselhesa*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

contrarrevolucionarios utilizaron la idea romántica de nación contra el individualismo y contra la modernidad. Eran conscientes de que la revolución no había sido más que la última etapa de un largo proceso de emancipación individual.⁹

Portanto, o nacionalismo étnico-cultural surgiu para combater a lógica individualista, trazendo a idéia de que o indivíduo somente deveria e poderia entender-se coletivamente a partir de um forte sentimento de pertença a uma coletividade, ligada por tradições culturais e/ou etnia comuns.

Este sentimento de pertencer à determinada coletividade é a base para se compreender a lógica nacionalista. Como exemplo tem-se a afirmação sempre repetida pelos nacionalistas catalães, de que são catalães todos aqueles que vivem e trabalham na *Catalunya*, e que estejam dispostos a sê-lo. Certamente, no exemplo citado, esse sentimento de pertença passa ao menos por tentar aprender o idioma local, vínculo maior de caracterização daquela região, reforçado pela Lei de Normalização Lingüística, aprovada unanimemente pelo Parlamento catalão em 1983.¹⁰

Ainda no exemplo catalão e na leitura da obra de Castells, pode-se observar claramente a idéia de pertença a uma identidade coletiva

Espero que, após esse breve histórico, se possa admitir que a identidade catalã não é uma invenção. Durante pelo menos mil anos, uma determinada comunidade humana, organizada fundamentalmente em torno da língua, mas também dotada de significativa continuidade territorial e uma tradição de governo autônomo e democracia autóctones, identificou-se como nação, diante de diferentes contextos, lutando contra adversários distintos, fazendo parte de Estados diversos, contando com seu próprio Estado, integrando imigrantes, suportando humilhações (comemorando-as, na verdade, todo ano) e, ainda assim, continuou existindo como Catalunya.¹¹

Como se pode observar no trecho acima citado, há por parte do autor a preocupação em confirmar o “status” de sua região de origem como nacionalidade, fundada em aspectos culturais, sobretudo lingüísticos. Estas considerações são feitas muito mais devido ao seu próprio sentimento de pertença àquela comunidade do que por senso de justiça para com a região. Castells defende a existência de uma nacionalidade catalã devido a critérios eminentemente objetivos, todavia, esta defesa responde a um forte sentimento subjetivo; o sentimento de identidade coletiva catalã ao qual o autor se filia.

⁹ OLABARRÍA, Juan. *Identidad*. In: *10 palabras clave sobre el nacionalismo*. Estella (Navarra): Editorial Verbo Divino, 2001.

¹⁰ CASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p.66.

¹¹ CASTELLS, op. cit., p.67.

Em suma, o aspecto subjetivo de se sentir pertencente e solidário a uma minoria nacional é primaz para que esta de fato exista. Em outras palavras, para que exista uma bandeira é fundamental que alguém a conduza.

Quanto ao critério numérico, surge a dúvida se este influi para a definição do que possa ser considerada uma minoria nacional. Em outras palavras, a questão é se a relação numérica entre a minoria e o todo populacional de determinado Estado influi para poder caracterizar um grupo enquanto minoria. Fica a pergunta: a maioria negra sul-africana nos tempos do *apartheid* constituía uma “minoria”? Terminologicamente, esta questão parece absurda, todavia, pareceria absurdo também, à época do regime racista da África do Sul, excluir os negros locais de eventuais medidas de ação afirmativa, por exemplo, simplesmente por eles não se enquadrarem exatamente nos limites da definição de minoria.¹² Ainda que se chegue à conclusão de que eles constituíam, em verdade, apenas em um grupo vulnerável, é importante frisar que o ordenamento jurídico internacional não poderia deixar de alcançá-los quando certas medidas de discriminação positivas fossem criadas ainda que abstratamente. Vale lembrar que grupo vulnerável é o “gênero” do qual minoria é a “espécie”. Em outras palavras, minoria é subconjunto de grupo vulnerável.

Também quanto ao elemento numérico na definição de minoria, surge uma segunda dúvida: seria justo adotar medidas especiais em prol de uma minoria que representasse um percentual ínfimo em relação ao todo de uma dada população? Qual deve ser a porcentagem mínima da minoria no conjunto dos habitantes de certo país para que ela seja protegida por meio não só de medidas não discriminatórias, mas também por medidas de discriminação positiva?

Inicialmente, resta claro que qualquer minoria nacional, ou outro tipo de grupo vulnerável, tem o direito de ser alcançada por medidas de não-discriminação. Todavia, quando se fala em minorias que não querem ser simplesmente assimiladas pelo Estado nacional que habitam, mas sim ser integradas a ele, que é o caso nas questões acima expostas, as perguntas feitas acima só podem ser respondidas se vierem acompanhadas de outros elementos. Ou seja, a simples porcentagem numérica da minoria em relação ao todo populacional do Estado nacional onde esta se insere pode não ser suficiente para definir se a minoria tem o direito de reivindicar medidas especiais em benefício de sua condição minoritária.

É pacífico que uma minoria que represente um percentual alto em relação à população total do Estado (10%, 20% ou mais) tem o direito de receber tratamento especial no que tange aos seus próprios caracteres minoritários. Todavia, quando esta minoria for numericamente pequena, a questão numérica deve vir acompanhada de outros elementos para que se definam quais tipos de discriminação positiva receberá esta minoria. Estes outros elementos podem ser, dependendo de caso a caso: (i) a forma como esta minoria está disposta no território nacional que habita; e (ii) quando

¹² ANAYA, S. James. The Capacity of International Law to Advance Ethnic or Nationality Rights Claims. In: Kymlicka, Will. *The rights of Minority Cultures*. Oxford, Oxford University Press, 1997.

se tratar de uma minoria coesa importa também saber, se esta minoria é majoritária ou não dentro de sua própria região, bem como a localização desta dentro do território nacional.

Exemplificativamente, podemos citar Aland¹³ em relação à Finlândia. Embora, existam outros fatores que salvaguardem e complementem o direito regional de autonomia desta minoria nacional, há que se analisar, referencialmente, apenas o critério numérico. A população da região é de apenas 25 mil habitantes, dos quais 40% residem em apenas uma cidade (Mariehamn – 10 mil). Em relação aos 5,2 milhões de habitantes finlandeses, Aland representa 0,48% do total. Todavia, esta população está coesamente localizada em um arquipélago¹⁴, que por sua própria condição insular, encontra-se isolado do restante do Estado finlandês. Nota-se, que o elemento numérico associado à coesão e ao isolamento populacional constitui para Aland uma importante base, ainda que não seja a principal (que é sem dúvida sua identidade coletiva enquanto minoria cultural e o idioma sueco), para que esta faça jus à sua já quase centenária autonomia.¹⁵

Em suma, quanto ao elemento numérico, resta claro que para que se caracterize um grupo vulnerável como minoria, é fundamental que esta se constitua literalmente em uma minoria populacional quanto ao todo de um Estado. Por fim, o elemento numérico, ainda que aliado a critérios favoráveis de distribuição da minoria nacional dentro do território de um Estado, não serve por si só para caracterizar um grupo como minoria, sendo fundamental que esteja acompanhado do sentimento de pertença e solidariedade (identidade coletiva) do grupo, bem como da não-dominância em relação ao Estado nacional.

O último elemento em análise é o que parece mais óbvio como característico das minorias. O conceito de minoria foi criado com o claro objetivo de proteger grupos que se encontrem em situação de hipossuficiência dentro de certo Estado nacional. Resta claro, portanto, que se um dado grupo, apesar de constituir a minoria da população de certo Estado nacional, possui o controle político-econômico daquele país, não pode ser considerado como minoria *stricto sensu*, justamente pelo fato de não precisar receber a proteção do ordenamento jurídico. Por exemplo, em Rwanda os hutus representam 84% da população local e os tutsis 15%. Todavia, seria absurdo considerar os tutsis de Rwanda como minoria étnica daquele país, tendo em vista que há mais de uma década detêm o poder político local. Todavia, se um dia os hutus voltarem ao poder, neste caso os tutsis passariam a constituir uma minoria étnica dentro de Rwanda. E quanto aos subjugados hutus? Poderiam eles ser considerados uma minoria étnica, já que possuem os elementos de não dominância e identidade coletiva?

¹³ Ilha do mar Báltico pertencente a Finlândia, cuja quase totalidade dos seus vinte e cinco mil habitantes fala sueco e possui Estatuto autônomo desde 1922. Cf. DAFTARY, Farimah. *Insular autonomy: a framework for conflict settlement? A comparative study of Corsica and Aland islands*. Flensburg, ECMI, 2000.

¹⁴ Ainda que se deva lembrar que alguns membros desta minoria hoje estão dispersos por outros territórios, notadamente na Europa.

¹⁵ DAFTARY, op. cit., p.20.

Certamente que não, tendo em vista o fato de lhes faltar o elemento de inferioridade numérica em relação ao todo populacional. Entretanto, os hutus de Rwanda, apesar de não poderem ser caracterizados enquanto minoria nacional, são abrangidos por quaisquer normas de proteção aos Direitos Humanos relativas às minorias, tendo em vista sua condição de grupo vulnerável especialmente colocado em uma situação “fronteira” com o subconjunto “minorias”.

Assim sendo, o próximo item tratará de conceituar o princípio da não-discriminação e o princípio da discriminação positiva no que tange às minorias nacionais.

3 NÃO-DISCRIMINAÇÃO E DISCRIMINAÇÃO POSITIVA

Antes de conceituar as medidas de proteção das minorias é importante frisar que a criação destas medidas por meio de uma construção normativa ocorre devido a fatores universalmente consagrados na sociedade. Primeiramente, se depreende claramente que estes direitos são abarcados pela noção de igualdade entre os homens, criada por Aristóteles, para quem deve ser dado tratamento igual ao que é igual e diferente ao que é diferente¹⁶. Ademais, a igualdade fundamenta-se na própria lógica cristã, que ao menos em tese, é seguida pela grande maioria da civilização ocidental. Em suma, o princípio da igualdade é fundamento básico para a instrumentalização da proteção às minorias.

Outro princípio que fundamenta o tema é o da liberdade, já que a falta de normas jurídicas que assimilem ou integrem a minoria ao seu Estado nacional constitui evidentemente uma óbvia restrição à sua liberdade. Como afirma Packer: “We have already referred to the foundational objective of human rights philosophy: maximization of freedom”.¹⁷

A proteção das minorias, tanto no direito interno quanto no internacional, passa obrigatoriamente pela análise de qual tipo de proteção deve ser concedida a determinada minoria. O critério fundamental para se garantir a construção de um ordenamento jurídico adequado aos mais diversos casos concretos existentes deve ser analisado observando-se os objetivos a serem alcançados por determinada minoria. Qualquer minoria existente pode ser classificada quanto a seus objetivos em dois grupos: aquelas que apenas clamam por não-discriminação, desejando, portanto, serem assimiladas à maioria e aquelas que reivindicam medidas de discriminação positiva, clamando não por mera assimilação, e sim por integração ao Estado nacional em que se encontram inseridas.

Neste sentido, o princípio da não-discriminação encontra-se firmemente solidificado no ordenamento jurídico internacional desde a criação da ONU, ao cabo

¹⁶ WUCHER, op. cit. p.55.

¹⁷ PACKER, op. cit. p.127.

da Segunda Guerra Mundial, quando restou claro que não mais se poderia admitir qualquer tipo de discriminação étnico-cultural entre os homens. O princípio pode ser encontrado no âmbito da ONU, desde a Carta das Nações Unidas (artigo 1º, § 3º e artigo 55), passando pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 2º), até os Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos (artigos 2º e 26) e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigo 2º).

Há um sólido consenso no mundo atual de que qualquer forma de discriminação étnico-cultural deve ser evitada. Notadamente, havia na comunidade internacional um profundo desconforto com o último baluarte da discriminação racial oficial no mundo: o *apartheid*. Com a queda do regime racista sul-africano ficou a certeza de que é uma obrigação moral de toda a humanidade a efetiva garantia do princípio a não-discriminação.

Algumas minorias, que se pode denominar como “minorias negativas”, desejam apenas e tão somente ser devidamente assimiladas pelo Estado nacional em que vivem, recebendo tratamento igualitário em relação à maioria da população. Estas minorias tendem a se dissipar com o passar de algumas décadas a partir de sua plena inserção no quadro nacional em que vivem. Isto ocorre, tendo em vista a própria natureza objetiva das razões que as levam a inicialmente se reunir. Cessada a discriminação, não resta motivo para que determinado grupo prossiga com qualquer tipo de luta organizada. Neste sentido, “The cohesion of ‘negative’ minorities typically dissipates once equality has been achieved because no other ‘positive’ basis of association functions to bind the group”.¹⁸

Com o objetivo de se efetivar tal proteção, a Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias da ONU buscou com a Declaração sobre os direitos de pessoas pertencentes a minorias salvaguardar mais uma vez o princípio da não-discriminação em seu artigo 4.1,

Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.¹⁹

Por sinal, o princípio da não-discriminação já está suficientemente reafirmado na comunidade internacional, principalmente pela ONU, bem como no Direito interno da maior parte dos Estados atuais. O que falta, ainda, é que se passem algumas décadas sem que ele seja descumprido. Note-se que vários confrontos na última década, tais como os conflitos na Bósnia, em Rwanda e na Palestina, tiveram lugar, ao menos em termos práticos,

¹⁸ PACKER, op. cit., p.124.

¹⁹ Declaración sobre los derechos de personas pertenecientes a las minorías, art. 4.1. In: <ww.un.org>. Acesso em 10 de abril de 2007.

sob um mesmo território nacional, ao menos sob um governo único. Em outras palavras, não se tratara de conflitos bélicos propriamente internacionais, mas sim, de verdadeiras limpezas étnicas regionais. Criar normas programáticas acerca da não-discriminação é tarefa superada, o importante, agora, é não permitir a efetiva desobediência ao princípio.

De outra face tem-se as chamadas minorias “positivas”, que clamam por uma efetiva integração ao Estado nacional a que pertencem, através da adoção de medidas de discriminação positiva (ação afirmativa) em seu benefício, que garantam sua proteção. Ou seja, para estes grupos são necessárias medidas que os discriminem positivamente do restante da população para que possam manter-se em “igualdade” com a maioria.

Todavia, antes de explanar especificamente sobre as minorias positivas surge o problema de que subsiste uma aparente contradição entre os princípios da igualdade de tratamento, que fundamenta a não-discriminação e a discriminação positiva. Acerca disto, escreve Edwards

There is an apparent – and probably real – contradiction between the use of preferential treatment for correcting violations of minority rights on the one hand, and the other, one of the most fundamental of individual human rights – the right of to equal consideration. If this contradiction is real then it would seem that the promotion of minority rights can only be bought at the cost of damage to, or violations of, the right to equal consideration when this is conceived in the manner that Dworkin describes when he counterposes ‘rights to equal treatment’ and ‘rights to treatment as equals’, the latter of which most closely reflects what is meant here ‘equal consideration’.²⁰

Todavia, esta aparente contradição, sob um olhar prático, mostra-se circunstancial. Isto porque, caso não se proteja determinadas minorias com medidas positivas, estas jamais terão as mesmas condições de desenvolvimento da maioria, caso não optem por ser assimiladas. Portanto, as medidas efetivas de proteção positiva dos Direitos das minorias visam a garantir a efetiva igualdade de condições entre os mais diversos grupos populacionais de um Estado nacional. Exemplo efetivo deste raciocínio seguiu a Hungria no pós-guerra fria, pois já no início da década de 1990 assegurou direitos relativos à discriminação positiva à minoria eslovaca em seu território. Com esta atitude a Hungria conseguiu não somente otimizar o processo de integração da minoria eslovaca, bem como receber tratamento recíproco para a minoria húngara que habita território eslovaco. Vale destacar a importante influência exercida por organismos internacionais em experiências bem sucedidas como a acima citada.²¹

²⁰ EDWARDS, John. Preferential Treatment and the Right to Equal Consideration. In: Cumper, Peter and Wheatley, Steven. *Minority Right in the New Europe*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. p.149.

²¹ No caso húngaro-eslovaco foi fundamental a intermediação da OSCE e da ONU no processo. Maiores informações a esse respeito cf. MARTÍN ESTÉBANEZ, Maria Amor. Minority Protection and the Organization for Security and Co-operation in Europe. In: CUMPER, Peter; WHEATLEY, Steven (orgs.) *Minorities in the New Europe*. The Hague, Kluwer Law International, 1999.

Neste momento, é necessário que se enfrente uma primeira questão sobre o tema: o que enseja a medida de discriminação positiva, a própria condição de grupo minoritário ou o efetivo dano suportado por tal grupo? Para responder esta questão há que se levar em conta a noção de que medidas de proteção somente devem ser criadas quando necessárias para evitar prejuízos ao grupo minoritário. Exemplificativamente, se determinada minoria cultural exerce seus direitos sem que se faça necessária a proteção por meio do ordenamento jurídico interno do Estado que a abrange, não há que se falar em medida de discriminação positiva para aquela minoria. Ademais, se for concedida medida de proteção a um grupo minoritário que dela não necessita, certamente se causará prejuízo indevido à maioria. Medidas de discriminação positiva se prestam a integrar determinada minoria ao Estado nacional que habita, evitando que o grupo minoritário seja vítima de eventuais cerceamentos aos seus direitos de grupo.

Assim sendo, chega-se a uma segunda questão: quais são as conseqüências das medidas de discriminação positiva quando operacionalizadas no ordenamento jurídico interno de determinado Estado, no que tange a salvaguardarem os direitos humanos de cada um dos indivíduos e do grupo como um todo?

Quanto a esta questão, resta claro que estas medidas têm o condão de influir tanto nos direitos do grupo como um todo, quanto na esfera individual de cada um.

Individualmente falando, a operacionalização da proteção positiva garante a seus beneficiários um substancial acréscimo em qualidade de vida, tanto subjetivamente, quanto objetivamente. O benefício gera ao indivíduo uma clara sensação de orgulho e de reconhecimento de sua condição minoritária, ou seja, significa uma verdadeira reafirmação do seu sentimento nacional. Em segundo lugar, estas medidas objetivamente podem criar maiores oportunidades para cada nacional minoritário, enquanto cidadão de determinado Estado, que até então o desconsiderava como tal.

No tocante às conseqüências da discriminação positiva em relação ao grupo como um todo, há alguns aspectos a serem levados em conta. Primeiramente, a adoção destas medidas reafirma a legitimidade do grupo minoritário, o que traz consigo um importante fator de segurança jurídica e política àquela minoria. É como se o Estado nacional efetivamente estivesse avalizando a existência do grupo.

Outrossim, o grupo minoritário, em conseqüência desta “reafirmação” de sua legitimidade, tende a crescer institucionalmente, o que quase invariavelmente leva ao surgimento de divisões internas, as famosas facções. O que comumente acontece é que a facção majoritária é sempre representada por moderados autonomistas, enquanto surgem vários grupos extremistas exigindo soberania política e Estado nacional próprio. Felizmente, na imensa maioria dos exemplos existentes pelo mundo, a própria população minoritária afiança as posições moderadas e autonomistas, preterindo as ações extremistas e violentas de determinados grupos separatistas. Exemplo disto pode-se encontrar no próprio repúdio da maioria da população basca em relação ao ETA e à criação de um Estado Basco. Aquela população várias vezes já demonstrou seu orgulho basco, bem como o desejo de possuir uma acentuada autonomia em relação

ao governo castelhano. Todavia, também já deixou clara sua posição contrária à violência como forma de alcançar estes intentos.

Por fim, como última conseqüência, deve-se lembrar que a instituição de medidas de proteção positiva pode gerar o agravamento dos eventuais ressentimentos da maioria em relação ao grupo minoritário. É fundamental que o governo central e as lideranças minoritárias saibam dosar suas relações “diplomáticas”, bem como procurem passar à população em geral uma noção de transparência e serenidade destas relações. Em suma, é muito importante que as lideranças políticas de lado a lado sejam uníssonas em afirmar os direitos minoritários, bem como seus limites, o que, ao menos em tese, minimiza possíveis ressentimentos, notadamente na população majoritária que habita um espaço geográfico dominado política e socialmente pela minoria nacional.

Isto posto, há que se analisar a dicotomia existente no tocante aos objetivos políticos das minorias nacionais em relação ao Estado no qual estão inseridas, ou seja, luta-se por autonomia ou por soberania?

4 A AUTONOMIA E A TEORIA DO DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS

Durante todo o curso da história, os temas autonomia, soberania, sucessão de Estados e outros afins sempre estiveram no centro das relações internacionais.

A longínqua Antiguidade Oriental conheceu um sem número de Estados que se revezaram como hegemônicos regionalmente, ora anulando a soberania de povos vizinhos, ora simplesmente tornando-os seus tributários. Já naquele período uma determinada nacionalidade poderia em um século ser soberana; em outro, apenas autônoma em relação a um determinado Estado; e, por fim, em outro século, poderia simplesmente desaparecer do quadro político.

Na Idade Média estes problemas se tornaram menos importantes, tendo em vista a própria condição dos Estados europeus ocidentais pós-romanos, que deixaram de ser soberanos, para ser apenas suseranos²².

Com o surgimento e a consolidação do Estado nacional moderno e, conseqüentemente, com o ressurgimento da soberania nacional, as questões relativas ao *status* político de determinadas nacionalidades no contexto notadamente europeu novamente ganharam impulso.²³ O século XIX conheceu um verdadeiro turbilhão de mudanças na geografia política mundial, notadamente na eurolândia. O fim do

²² Em última análise, o monarca europeu entre os séculos VII e XII nada mais era do que o “suserano dos suseranos”, inserido que estava nas horizontais e germânicas relações de suserania-vassalagem, geradoras da profunda descentralização do poder político na Europa feudal. Não há como se falar em Estado soberano no período citado, diferentemente do Império Romano, que era sem dúvida alguma, um Estado soberano.

²³ Todavia, é apenas no século XIX que o tema das nacionalidades ganha vulto definitivo, sobretudo após a era napoleônica, ou seja, a partir de 1815.

absolutismo, o triunfo da burguesia industrial e a conseqüente criação do Estado nacional liberal abriram a “caixa de pandora” das nacionalidades européias, que passaram a reivindicar voz e vez no cenário político. Existiam, bem como ainda existem, dois tipos de objetivos destes movimentos político-sociais: a autonomia dentro do próprio Estado polinacional, ou a aquisição da soberania, desejo este que não é o mais freqüente.

No quadro político da segunda parte do século XIX²⁴ as diversas nacionalidades européias tiveram condições de compreender melhor os resultados geopolíticos da realidade pós-napolêônica. As minorias nacionais, a partir deste momento, podem ser divididas em dois grupos: (i) aquelas que não possuem um Estado nacional no qual seriam hegemônicas e (ii) aquelas que apesar da existência de um Estado nacional representante do grupo, estão incluídas em outro Estado nacional, cujo grupo étnico-cultural hegemônico lhes é estrangeiro.

Como exemplo típico do primeiro grupo, tem-se os poloneses. Desde 1795, este povo, outrora soberano, fora desmembrado entre a Prússia, Rússia e Áustria-Hungria, sem qualquer estatuto autônomo, que lhes garantisse juridicamente um mínimo de dignidade e de direitos no tocante ao seu sentimento nacional. Neste sentido, a Ata do Congresso de Viena (1815) se mostrou inócua em termos práticos. Por sinal, a Alemanha unificada logrou esforços no sentido de “germanizar” sua principal minoria étnica, os polacos. O *Reichstag* aprovou em 1886, uma série de leis neste sentido. O uso público do polonês foi proibido e os poloneses passaram a ser monitorados de perto pela Comissão Colonizadora.²⁵

O segundo grupo de minorias nacionais é aquele das que fazem parte de um Estado nacional estrangeiro, apesar da existência de um Estado nacional a que pertençam étnica ou culturalmente. Como exemplo, pode se citar os luxemburgueses que atualmente vivem em território belga. Esta comunidade vive principalmente na região de Arelerland (a principal cidade é Arlon, capital da província belga do Luxemburgo), sendo a população de falantes do luxemburguês na Bélgica estimada em 24.000 pessoas. Em 1990, foi aprovado neste país um decreto protegendo suas minorias lingüísticas, o que beneficiou os luxemburgueses. Adotou-se um Conselho dos Idiomas Regionais para atuar como órgão consultivo no tocante às matérias relativas a tais idiomas. Os luxemburgueses encontram-se representados neste órgão, o que lhes possibilita reivindicar suas aspirações.

Quanto aos serviços públicos, o idioma oficial da administração provincial é o francês. Todavia, nos últimos anos, vários sinais nas ruas são escritos apenas em luxemburguês ou em alguns casos, são trazidos nos dois idiomas. Por sua vez, o idioma do sistema educacional é o francês. Entretanto, já existe um programa-piloto de ensino do luxemburguês em uma escola pré-primária da região. A aprendizagem do idioma

²⁴ A batalha de Sedan (1870) é o divisor de águas entre as duas partes do século XIX, a saber: 1789-1870 e 1870-1918.

²⁵ MUSGRAVE, Thomas D. *Self-Determination and National Minorities*. Oxford: Clarendon Press, 1997. p.10.

também é difundida entre aqueles que, apesar de residirem na Bélgica, trabalham no Grão-Ducado de Luxemburgo.

Feita esta diferenciação prévia quanto à classificação das minorias no tocante à sua relação com o Estado nacional dominante, passa-se a objetivamente diferenciar a luta por autonomia e por soberania política.

A autonomia política enquanto instituto, contemporaneamente, surge atrelada ao nascimento dos Estados Federais. Em outras palavras, nasce a partir de determinadas constatações lógicas surgidas no Federalismo, a saber: a base jurídica de uma Federação é uma Constituição e não um Tratado; na federação não existe direito de secessão; só o Estado Federal tem soberania.²⁶

Neste sentido, qual é o status político de determinado Estado federado em relação à União, já que não possui soberania, nem tampouco direito à secessão?

Este *status* político, que sempre vem estabelecido constitucionalmente, é a própria autonomia, ou seja, é a parcela residual de poder político que a União reparte com suas unidades federadas. Sendo assim, a autonomia dos Estados membros em relação ao Estado Federal atende a uma gradação, em outras palavras, pode ser mais ampla ou mais restrita.

De outro lado, a luta de determinados povos em busca de soberania política, com a conseqüente formação de um Estado nacional próprio, é lugar comum na história das civilizações. Este anseio vem normalmente respaldado pela teoria do direito à autodeterminação dos povos. Nascida na Europa e nos EUA no final do século XVIII e início do século XIX, em verdade, a teoria sempre serviu de base aos anseios de determinados povos que com ela justificam seu desejo de emancipação política. Todavia, seu desenvolvimento ocorreu de forma diversa nos EUA e na Europa ocidental, de um lado, e na Europa central e oriental, de outro.

A autodeterminação na Europa ocidental sempre esteve diretamente ligada aos conceitos de soberania popular, governo representativo e liberdade individual. Desenvolvida em uma área que já possuía fronteiras pré-estabelecidas, sua incidência acabou se mostrando tênue ou pelo menos efêmera.

Na Europa central e oriental, o conceito de Direito à autodeterminação dos povos esteve intimamente ligado ao crescimento do nacionalismo, ou seja, relacionado com atributos tais como etnia, idioma, religião, entre outros. Levando-se em conta que tal região até a segunda metade do século XIX ainda não possuía fronteiras rigidamente consolidadas, a teoria da autodeterminação dos povos encontrou terreno fértil para se desenvolver e influenciar na formação política de jovens Estados nacionais como Alemanha e Itália.²⁷

²⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria do Estado*. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

²⁷ MUSGRAVE, op. cit., p.13.

Entretanto, diferentemente do conceito de autonomia política, a autodeterminação não é um instituto jurídico-político pacificamente aceito pelos doutrinadores.²⁸ Pode-se notar claramente que autores provenientes de Estados nacionais que não possuem fortes minorias reivindicatórias têm mais facilidade em aceitar a teoria. Por outro lado, autores provenientes de Estados polinacionais, como Espanha ou Reino Unido, têm a tendência de se contrapor a esta doutrina.

Em verdade, nas relações entre minorias e seus respectivos Estados nacionais, no tocante à autodeterminação, este instituto somente será aplicado levando-se em conta aspectos eminentemente políticos. Em outras palavras, somente existirão casos de sucessão de Estados, com base na autodeterminação, onde existirem condições políticas conjunturais favoráveis para tanto.

Como exemplo, podemos citar os Estados bálticos, Letônia, Estônia e Lituânia. Após a criação desses Estados nacionais ao cabo da 1ª Guerra Mundial, qualquer autor poderia afirmar que a cisão destes Estados, em relação à Rússia pós-Revolução de Outubro e à Alemanha pós-Segundo Reich, se deu estritamente em atendimento à teoria da autodeterminação dos povos. Todavia, em 1940, a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), com base no Pacto Ribentrop-Molotov, anexou os Estados bálticos ao seu território.²⁹ Novamente por questões políticas conjunturais, desta feita a queda do bloco socialista e o fim da URSS, os Estados bálticos conseguiram restabelecer sua soberania política no início da década de 1990³⁰.

Em suma, pode-se dizer que as sucessões de Estados que porventura tenham ocorrido ou venham a ocorrer no curso da história acontecem exclusivamente por aspectos políticos e simplesmente se utilizam, em muitos casos, da teoria da autodeterminação dos povos como justificativa para a situação fática. Estas situações políticas são sempre conjunturais, como se pode depreender do exemplo dos Estados bálticos. Em outras palavras, conjunturas políticas locais, regionais ou mundiais motivam estas alterações de fronteiras. O caso acima citado, por exemplo, está inserto em uma mudança do quadro geopolítico global, a superação da guerra fria, com o fim do conflito leste-oeste. Ainda no tocante aos Estados bálticos, não se poderia olvidar a influência de aspectos regionais que, todavia, devem ser considerados subsidiários em relação aos aspectos mundiais já citados. Estes aspectos regionais, no caso em tela, são representados pela própria identidade nacional dos lituanos, estonianos e letões, considerados individualmente. Por fim, vale lembrar que estas nacionalidades

²⁸ Como exemplo MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. *El Fracaso del Nacionalismo*. Barcelona, Plaza y Janés Editores, 2000.

²⁹ Pacto de não agressão firmado no Kremlin, em agosto de 1939, pela Alemanha nazista e pela URSS, que em um adendo secreto, trouxe as linhas demarcatórias da divisão da Polônia e dos Estados bálticos, que efetivamente vieram a ser invadidos pelos pactuantes a partir daquele ano.

³⁰ Neste sentido, a independência dos Estados bálticos, bem como sua reestruturação, recebeu forte apoio político e logístico das potências ocidentais, que através de suas principais organizações internacionais, como a ONU e a OSCE, auxiliaram na montagem das novas estruturas jurídica e política, voltadas agora para o regime democrático e para a economia de mercado.

étnico-culturais possuem capacidade de reivindicação diretamente proporcional à sua importância econômica no quadro nacional em que estão inseridas.

Em certa medida, uma determinada nacionalidade somente alcançará sua soberania, baseando-se tão somente em aspectos locais, caso possua um imenso peso econômico. Como exemplo, temos a unificação alemã do século XIX. A unificação germânica em torno e sob a liderança da Prússia somente ocorreu porque a última já se constituía naquele tempo como uma importante potência industrial e militar. De outra face, áreas industriais como a Catalunha ou o País Basco não contaram com a mesma fortuna em relação à Espanha. Estas regiões, que também careceram de vantagens conjunturais globais que apoiassem sua soberania, não possuíam peso econômico e militar suficiente para se sobrepor em relação a Madri.

Neste sentido, resta claro que as sucessões de Estado, sejam elas cisões ou fusões, ocorrem marcadamente por aspectos geopolíticos mundiais e locais, associados à capacidade de organização política da elite representativa de determinada nacionalidade minoritária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um primeiro momento, este artigo apontou as possíveis definições jurídicas do termo “minorias nacionais”, tarefa fundamental para que se possa enquadrar os casos existentes nos mais diversos Estados nacionais. Em um segundo momento, analisou-se os elementos centrais do tema, ou seja, a identidade coletiva, a inferioridade numérica e a não-dominância dentro do Estado nacional que habitam. Houve preocupação em exemplificar as diversas situações possíveis que envolvem cada um destes elementos.

O segundo item demonstrou as definições de “não-discriminação” e “discriminação positiva”. O primeiro destes dois princípios é pacífico na sociedade internacional e encontra guarida nas políticas públicas dos Estados nacionais. Todavia, no que tange ao segundo, ainda há um longo caminho para se percorrer, até que os governos nacionais adotem sistematicamente medidas de discriminação positiva que protejam os diversos grupos vulneráveis existentes em cada território.

O último ponto deste artigo tratou da dicotomia existente entre os dois anseios políticos que as diversas minorias nacionais possuem em suas plataformas de ação. A autonomia está consolidada na sociedade internacional como um legítimo direito de grupo destas minorias, enquanto representativas em determinado espaço geográfico. O *quantum* de autonomia que o Estado concederá depende do acordo político entre o governo nacional e a liderança política do grupo minoritário. Em quase todas as situações, este acordo é submetido a algum processo de democracia direta, ou seja, plebiscito ou referendo.

Por outro lado, a teoria do direito à autodeterminação dos povos é um tema que suscita grandes debates. Por um lado, o processo de descolonização da África ocorrido

na segunda metade do século passado fortaleceu a tese e embalou os anseios de diversos grupos minoritários mundo afora. Todavia, há diferenças marcantes entre a sucessão de Estados em processos de descolonização e em qualquer outra situação. Enquanto na descolonização há uma relação metrópole-colônia, em outras situações não há relação jurídica de subordinação entre a região separatista e as demais de um mesmo território.

Por fim, o tema relativo às minorias nacionais continuará suscitando maior ou menor impacto dependendo da existência ou não destes grupos em determinado Estado. Neste sentido, vale lembrar que o principal cuidado ao estudar a bibliografia sobre o tema é sempre ter em mente a influência que o sentimento de identidade eventualmente pode ter em relação ao autor de uma obra.

REFERÊNCIAS

- ANAYA, S. James. The Capacity of International Law to Advance Ethnic or Nationality Rights Claims. In: KYMLICKA, Will. *The rights of Minority Cultures*. Oxford, Oxford University Press, 1997.
- CASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DAFTARY, Farimah. *Insular autonomy: a framework for conflict settlement? A comparative study of Corsica and Aland islands*. Flensburg, ECMI, 2000.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria do Estado*. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- EDWARDS, John. Preferential Treatment and the Right to Equal Consideration. In: CUMPER, Peter; WHEATLEY, Steven. *Minority Right in the New Europe*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1999.
- HOBBSBAWM, Eric. *Ecos da Marselhesa*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.
- MARTÍN ESTÉBANEZ, Maria Amor. Minority Protection and the Organization for Security and Co-operation in Europe. In: CUMPER, Peter; WHEATLEY, Steven (orgs.) *Minorities in the New Europe*. The Hague, Kluwer Law International, 1999.
- MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. *El Fracaso del Nacionalismo*. Barcelona, Plaza y Janés Editores, 2000.
- MUSGRAVE, Thomas D. *Self-Determination and National Minorities*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- OLABARRÍA, Juan. Identidad. In: *10 palabras clave sobre el nacionalismo*. Estella (Navarra): Editorial Verbo Divino, 2001.
- PACKER, John. On the content of minority rights. In: RÄIKKÄ, Juha (editor). *Do we need minority rights?* Série International studies in human rights. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1996.
- VELASCO ARROYO, Juan Carlos. El derecho de las minorías a la diferencia cultural. In: *Multiculturalismo: los derechos de las minorías culturales*. Murcia: DM Librero, 1999.
- WUCHER, Gabi. *Minorias: Proteção Internacional em Prol da Democracia*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.