

**A NACIONALIDADE COMO FATOR (DES)INTEGRADOR:  
O CASO DA BÓSNIA E HERZEGOVINA \***

*NATIONALITY AS A FACTOR (DES) INTEGRATOR:  
THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA*

Ana Maria D'Ávila Lopes<sup>1</sup>  
Luís Haroldo Pereira dos Santos Junior<sup>2</sup>  
Midred Cavalcante Barreto<sup>3</sup>

**Resumo:** Com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, o presente trabalho objetivou examinar de que maneira o fortalecimento do Estado de Direito na Bósnia e Herzegovina pode contornar problemas como a ausência de participação popular na elaboração da própria constituição. A despeito da fragilidade institucional e do acirrado conflito interétnico, a viabilização de uma cultura democrática mostra-se como uma alternativa viável para o desenvolvimento de um espaço comunicativo que permita a construção de um quadro normativo destinado a garantir os direitos humanos de todos e a consequente convivência da diversidade.

**Palavras-chave:** Estado de Direito; Nacionalidade; Direitos Humanos; Bósnia e Herzegovina; Diversidade.

**Abstract:** Based on bibliographical and jurisprudential research, the present study aimed to examine how the strengthening of the Rule of law in Bosnia and Herzegovina can overcome problems such as the lack of popular participation in the elaboration of the constitution itself. In spite of the institutional fragility and the intense interethnic conflict, the viability of a democratic culture is a viable alternative for the development of a communicative space that allows the construction of a normative framework to guarantee the human rights of all and consequent diversity.

**Keywords:** Rule of Law; Nationality; Human rights; Bósnia e Herzegovina; Diversity.

---

\* Artigo submetido em 08/02/2021 e aprovado para publicação em 12/05/2022.

<sup>1</sup> Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – PQ2. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7047-0997>. E-mail: [anadavilalopes@yahoo.com.br](mailto:anadavilalopes@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Mestre e Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9060-2632>. E-mail: [haroldojunior@hotmail.com](mailto:haroldojunior@hotmail.com).

<sup>3</sup> Advogada. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do grupo de pesquisa sobre minorias e pessoas em situação de vulnerabilidade do CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2194-5591>. E-mail: [midredcb@hotmail.com](mailto:midredcb@hotmail.com).

## Introdução

A dissolução da antiga Iugoslávia liberou tensões de ordem étnica, política e religiosa em uma região caracterizada pelo elevado grau de conflitos entre as distintas nacionalidades que ocupam um restrito espaço. A Bósnia e Herzegovina, nesse contexto, esteve imersa em guerra civil entre 1992 e 1995, cujo encerramento foi selado pelo Acordo de Dayton que, dentre suas disposições, continha a imposição de uma Constituição elaborada sem a participação popular. Como consequência, o Estado bósnio ainda enfrenta inúmeras dificuldades para se estruturar, agravado pelas tensões nacionais que grassam sua ambiência política e social.

Tomando como exemplo a realidade bosniana, o presente trabalho, realizado por meio de uma pesquisa centrada essencialmente na doutrina nacional e comparada, assim como em fontes jurisprudenciais, objetiva analisar os instrumentos conceituais que podem viabilizar a consolidação de um Estado de Direito estruturado sem a participação popular na elaboração do texto constitucional e, em cujas linhas, dispõe-se a favor de determinados grupos étnicos excluindo-se outros.

Para tanto, na primeira parte será analisado o processo histórico de formação das nacionalidades e a associação desta com o Estado moderno, dedicando espaço às relações entre maioria e minorias nacionais. Na segunda parte, examinar-se-á a especial configuração política da Bósnia e Herzegovina e como esta tem acarretado tensões entre os grupos étnicos que dividem o poder. Por fim, será abordada a eventual contribuição que uma linguagem centrada nos direitos humanos, e conformada pelo Estado Democrático de Direito, pode representar para o fortalecimento de um diálogo capaz de fomentar a harmonia entre etnias em disputa, dando origem a um espaço partilhado de tolerância e respeito à democracia.

### 1. O Estado nacional e a nacionalidade como fator de pertencimento político

O alto fluxo migratório decorrente da globalização tem salientado a plurinacionalidade e pluriétnicidade dos Estados contemporâneos (KYMLICKA, 1996). Contudo, ainda hoje, a maioria dos Estados continua se auto-identificando como nacionais (“um Estado, uma nação”). A identificação com uma única nação expressa um ideal que

remonta à formação do Estado moderno, em que a homogeneidade cultural do povo constituía um requisito essencial para a sua coesão e diferenciação com os outros Estados.

Em termos históricos, a vinculação de um indivíduo a um determinado Estado deu-se por meio da nacionalidade, ou antes a partilha de certos elementos culturais comuns entre certos indivíduos e a ligação destes para com a entidade política estatal. Esse sentimento de pertencimento a uma coletividade guarda raízes com o próprio contexto no qual os Estados emergiram, necessitando da fidelidade de seu povo para a consecução de seus objetivos de governo e domínio. No processo de constituição dos Estados modernos, um dos elementos que o compõem consiste na presença do povo, representando sua dimensão pessoal. Uma vez que o povo não possui uma existência atemporal – a despeito das propostas nacionalistas nesse sentido –, ele teve que ser moldado histórica e culturalmente a fim de fortalecer os alicerces dessas entidades em formação, ampliando a legitimidade sobre a qual se assentariam os novos governantes (HOBSBAWM, 1990).

Como consequência, houve uma paulatina associação da nação com o Estado, ou seja, do elemento cultural com o político, este conduzindo aquele. Para Jürgen Habermas (2002), foi apenas com a emergência da ideia de nação que o povo pôde tomar consciência de si mesmo enquanto unidade, fornecendo o elemento propulsor para a transformação de uma mera organização política em um Estado estruturado, sob princípios partilhados e identificado com nação. Para Craig Calhoun (1997), esse liame também foi auxiliado pelas alterações no que tange à atuação estatal em seus momentos fundantes:

*The key is not just the identification of state with nation, thus, but the structural changes involved in the rise of the modern state. The latter made it possible to conceive of the nation as a unitary. Previous political forms neither demarcated clear boundaries nor fostered internal integration and homogenization [...]. Modern states, by contrast, policed borders, required passports, and collected customs duties. Domestically too they involved remarkable administrative integration of previously quasi-autonomous regions and localities. [...]* (CALHOUM, 1997, p. 68)<sup>4</sup>.

A nacionalidade, portanto, acompanha a individualização dos Estados e sua emergência como sujeitos da sociedade internacional. Carl Schmitt, por meio de uma análise

---

<sup>4</sup> “A chave não é apenas a identificação do Estado com a nação, mas com as mudanças estruturais envolvidas na ascensão do Estado moderno. Este último tornou possível conceber a nação como unitária. As formas políticas anteriores não demarcaram limites claros nem promoveram a integração interna e a homogeneização [...]. Os Estados modernos, em contraste, fiscalizavam as fronteiras, exigiam passaportes e cobravam taxas alfandegárias. Domesticamente promoveram, também, uma notável integração administrativa de regiões e localidades anteriormente quase autônomas” (tradução nossa).

radicada essencialmente na política, traduz esse novo panorama por meio do binômio “amigo-inimigo”:

[...] A diferenciação entre amigo e inimigo tem o sentido de designar o grau de intensidade extrema de uma ligação ou separação, de uma associação ou dissociação; ela pode, teórica ou praticamente, subsistir, sem a necessidade de emprego simultâneo das distinções morais, estéticas, econômicas, ou outras. [...] Pois ele é justamente o outro, o estrangeiro, bastando à sua essência que, num sentido particularmente intensivo, ele seja existencialmente algo outro e estrangeiro, de modo que, nos casos extremos, há possibilidade de conflitos com ele [...]. (SCHMITT, 1992, p. 52).

A existência do *outro*, dessa forma, serve para endossar a validade e a legitimidade de um suposto contrato social firmado para proteger uma dada cultura e sociedade, ou seja, uma nação, despontando uma espécie de solidariedade até então essencialmente abstrata entre indivíduos, cujo fator de convergência radicava na ligação com uma ainda tênue história comum corporificada politicamente no Estado. O instrumento jurídico que solidificou, em regra, o avanço em termos de vinculação entre indivíduo e Estado foi a constituição que, ademais, cristalizou o desejo do povo de autogovernar-se, estabelecendo os critérios de inclusão e exclusão nessa sociedade (SCHMITT, 1996), por meio do conceito de nacionalidade, enquanto vínculo jurídico-político que faz alguém parte do elemento pessoal de um Estado.

A ideia de soberania nacional representou, assim, a transferência de legitimidade do exercício do poder da dinastia para a nação, processo que tem como momento culminante a Revolução Francesa (HOBSBAWM, 1990). A partir de então, os políticos passaram a se autointitular como os representantes da vontade nacional. Pressupunha-se, todavia, que a base sobre a qual recaía a legitimidade, qual seja, a nação, fosse homogênea, não se atentando às eventuais nuances culturais presentes no âmbito da coletividade constituinte de um Estado.

Logo, uma das principais preocupações dos governantes passou a ser a solidificação da unicidade cultural da sociedade, facilitando a identificação desse corpo, que passará a ser único ao ente político estatal. Tem início, então, o princípio das nacionalidade, segundo o qual para cada nação deve corresponder um Estado. Tal princípio buscava, em tese, a maior efetivação das funções do Estado, bem como da aplicabilidade de sua constituição e leis, uma vez que, havendo uma unidade étnica-social, a política constitucional do país melhor oportunizaria o acatamento das demandas presentes na realidade sócio-política ali presente (LAFER, 1988).

Ressalta-se, conforme a história testemunha, que é perfeitamente factível a reunião de distintas nações em um só Estado, como também é viável a divisão de uma só nação em diversos Estados. Exemplo disto vislumbra-se na Áustria e Hungria, que sempre foram nações totalmente distintas, mas que foram unificadas sob a dominação de um só Estado – Áustria-Hungria, nos séculos XIX e XX. Contrariamente, a Alemanha chegou a ser dividida, no século XIX, em diversos Estados, somente aglomerados pela ação consubstanciadora de Bismarck, assim como a nação italiana, cindida em distintos Estados, sendo unificada em 1870 (HOBSBAWM, 1990).

Muitos Estados, hoje, condicionam o desfrute de direitos ao vínculo nacional, gozando-os em sua plenitude apenas aqueles indivíduos identificados jurídica e politicamente com os Estados de que são partes. Como se pode depreender, os requisitos estabelecidos para a identificação desse elemento são postos pelo próprio Estado, dada a íntima repercussão em termos de soberania estatal, buscando definir de forma mais consentânea com suas particularidades socioculturais e históricas quem poderá integrar-se plenamente na comunidade nacional e compor o povo, com seus correlatos direitos e deveres.

Esse vínculo jurídico-político, portanto, mostra-se essencial na identificação entre o indivíduo e o Estado, assim como a qualidade em que esse liame é estatuído. Fazer parte do povo, em muitos países, vai além da possibilidade de fruir a plenitude de direitos, abrangendo também a capacidade de tomar parte nas deliberações políticas nacionais, e, dessa forma, influir sobre a vontade resultante mediante instrumentos distintos de participação. Em governos democráticos, é amplamente reconhecido que os governantes buscam agir conforme a vontade popular. Essa vontade, contudo, não é a simples soma de todos os indivíduos componentes de uma dada população, e sim o produto resultante apenas daqueles que estão autorizados a deliberar em tal sentido, ou seja, o povo.

Isso se dá, portanto, a partir do reconhecimento de que uma dada entidade política exige um substrato cultural comum, representado pelo povo, para que possa subsistir, viabilizando uma integração nacional, cuja palavra última recai sobre a vontade manifestada pelos titulares da soberania popular (HABERMAS, 2002).

A nacionalidade, nesse contexto, contribui para que se possa criar uma solidariedade no âmbito de uma dada comunidade mediante valores e história comum. Uma das suas consequências é a legitimação de quem pode gerir os negócios estatais e guiar essa comunidade para alcançar seus objetivos. Mostra-se, então, como um relevante veículo de

integração política e social (HABERMAS, 2002), que, paralelamente, implica a exclusão daqueles que não preenchem os requisitos para tanto.

Por muito tempo primou a ideia de que um indivíduo poderia ter apenas uma nacionalidade, em virtude da perpetuação da noção de que a lealdade só poderia ser firmada para com um governante. Desse modo, alguns Estados, ao estabelecerem os requisitos para a obtenção da nacionalidade via naturalização, exigem o juramento à sua bandeira como símbolo da fidelidade para com sua nova comunidade e renúncia à anterior.

A nacionalidade passa, assim, ser entendida como um direito jurídico-político que faz um indivíduo ser considerado parte do povo, elemento pessoal do Estado. Trata-se de um direito que guarda profunda relação com os interesses políticos estatais, decorrentes da sua qualidade de ente soberano, e que, portanto, o legitima a definir os requisitos para seu reconhecimento. Contudo, o reconhecimento do direito à nacionalidade não é um mero ato formal sem repercussões jurídico-políticas, mas implica reais efeitos fundados no princípio da soberania popular, basilar do Estado de Direito, que determinar ser o povo o titular do poder soberano, podendo exercê-lo direta ou indiretamente, por meio de representantes eleitos.

Nesse contexto, caso emblemático da quebra desse raciocínio é o da Bósnia e Herzegovina, onde são constitucionalmente reconhecidas múltiplas nacionalidades, mas sem o paralelo reconhecimento da sua soberania popular, o que vem acirrando as tensões étnicas dos grupos que integram o Estado, como se verá adiante.

## **2. Plurinacionalidade na Bósnia e Herzegovina**

A Bósnia e Herzegovina apresenta certas particularidades que trazem à baila questionamentos sobre os alicerces do Estado moderno, a exemplo da tradicional associação desta entidade política com uma correspondente unidade sociocultural, bem como a (im)possibilidade da convivência entre distintos grupos com relativa horizontalidade em termos de poder e influência em um mesmo território.

Localizada na península balcânica, região historicamente caracterizada pela pluralidade de povos e etnias que partilham um espaço territorial relativamente pequeno, a Bósnia e Herzegovina tem sofrido os influxos das tensões inerentes a este espaço em decorrência da busca do poder. Verifica-se um período de relativa estabilidade durante o governo de Josip Tito (1953-1980), líder da antiga Iugoslávia, ao custo, todavia, de grande

repressão (ALVES, 2013). O ex-presidente chegou, inclusive, a promover uma reforma constitucional, criando uma presidência rotativa, com vistas a garantir, a cada república da federação, a direção periódica do país e, em corolário, acautelar a própria instituição do Estado (ALVES, 2013).

Desde a morte de Josep Tito, em 1980, criou-se espaço para uma forte crise na velha Iugoslávia. Slobodan Milosevic, em 1987, assumiu o comando do Partido Comunista Sérvio. No mesmo ano, fez um discurso na Prístina, capital de Kosovo, onde os sérvios protestavam contra o que eles consideravam como perseguição por parte da maioria albanesa em Kosovo. A posição do líder atraiu forte apoio local e transformou-se em pretexto para a busca da unidade entre os sérvios de todas as partes da Iugoslávia. Dois anos depois, Milosevic anulou a autonomia da província de Kosovo, tornando-se um grande defensor do nacionalismo sérvio, eleito presidente da Sérvia em 1989 (KIVIMÄKI; KRAMER; PASCH, 2012).

Inicialmente, a presidência rotativa, instituída por Josep Tito, e ainda mantida por Milosevic, havia funcionado bem, até que a recessão mundial atingiu a economia iugoslava e provocou o mal-estar de milhares de trabalhadores, na última década do século XX. Com a eclosão de tensões, Eslovênia e Croácia exigiram vastas reformas de caráter antissocialista, com cortes nos sistemas educacionais e de saúde. Em Kosovo, a população se revoltou, e exigiu a restauração de sua autonomia, causando uma reação nacionalista na população sérvia (ALVES, 2013).

Em 1989, o presidente croata Ante Markovic implantou uma política neoliberal receitada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para assegurar empréstimos estrangeiros ao país. O desemprego atingiu números inéditos, assim como a inflação, decaindo o padrão de vida da população de forma significativa (ALVES, 2013). A Sérvia, onde a Liga Comunista estava solidamente instaurada, acusou a política econômica implantada pelo presidente croata Markovic de responsável pela crise, enquanto croatas e eslovenos inculpavam o sistema socialista dos sérvios pela estagnação. Em meio à crise, foi convocado, em 1990, o XIV Congresso da Liga Comunista Iugoslava, no intuito de discutir medidas para reerguer o país. Uma das principais medidas foi a liberdade partidária, refutada por Milosevic. Os membros eslovenos, croatas, bósnios e kosovares formaram partidos de caráter nacional. Kosovo readquiriu sua independência (1990), posteriormente a Eslovênia e a Croácia (1991). Milosevic reagiu, afirmando que a dissolução da Iugoslávia implicaria no redesenho de novas fronteiras da Sérvia, para que os sérvios fora da República fossem incluídos no novo

território. Em 1991, forças federais da Iugoslávia invadiram a Croácia, dando início à guerra. Cerca de vinte mil pessoas morreram e, aproximadamente, quatrocentas ficaram desabrigadas (ALVES, 2013).

A Bósnia também decidiu declarar sua independência em novembro de 1992, depois de um referendo convocado por bósnios-muçulmanos e croatas, boicotado pelos sérvios da república, o que ocasionou o estopim para um novo conflito nos Bálcãs (ALVES, 2013). Logo em seguida, a guerra civil bósnia irrompeu, dizimando grande parte da população em conflitos sectários, no qual atuaram forças externas, como os sérvios e os croatas, afirmando agir em nome da proteção de seus nacionais que se encontravam no palco dos enfrentamentos (KIVIMÄKI; KRAMER; PASCH, 2012).

Croatas e sérvios atacaram, simultaneamente, o novo Estado bósnio, buscando anexar parcela do território bósnio povoado por suas etnias. A Organização das Nações Unidas (ONU) interviu enviando tropas internacionais sob seu controle para separar os beligerantes, até que, em 1993, apresentou um plano de partilha da Bósnia em 10 zonas étnicas autônomas, garantindo a defesa das minorias e a cantonização do país. O plano foi aceito pela Sérvia e pela Croácia, mas a Bósnia recusou, sob alegação de que isto acarretaria o desaparecimento do próprio Estado bósnio e a anexação do território a Sérvia e a Croácia. (ALVES, 2013).

De 1991 a 1993, seguiram as lutas entre as três etnias. Croatas e sérvios começaram a ocupar o território bósnio, buscando dar continuidade à entidade étnica. Com a intensificação do conflito (e sob intensa pressão dos EUA, Alemanha e União Europeia), a Croácia, a partir de março de 1994, aliou-se aos bósnios, passando a agir ao seu lado. Ainda assim, a Croácia pretendia que os territórios bósnios habitados por croatas fossem tomados para si. O governo bósnio passou a controlar apenas 20% do seu país. Houve uma verdadeira limpeza étnica, com bombardeio indiscriminado de civis, destruição de aldeias e vilas, estupros, tomada de reféns, gerando o maior genocídio mundial, desde a II Guerra Mundial (ALVES, 2013).

O Acordo de Dayton, assinado em 1995, pôs fim ao mais longo conflito armado desde a Segunda Guerra Mundial, com a intermediação de potências mundiais, principalmente dos Estados Unidos. Contando com a presença dos presidentes da Sérvia, da Bósnia e da Croácia, acordou-se pela existência e estruturação do Estado bósnio. No entanto, em termos administrativos, ficou acertado que o país seria dividido em uma parte croata-

muçulmana e outra sérvia, distribuídas em territórios semiautônomos: a República Sérvia, que dispõe de cerca de 49% do território, e a Federação da Bósnia, com os 51% restantes. Dessa forma, houve o reconhecimento dos três grandes grupos com forte identificação étnico-nacionalista: os próprios bósnios, os croatas e os sérvios (TESSER, 2012).

Além disso, no processo de negociação do Acordo de Dayton, foi redigida a Constituição da Bósnia e Herzegovina, instituindo uma república parlamentarista e uma presidência rotativa tripartite, com a presença das três etnias, sob contínua supervisão internacional. O legislativo é bicameral, constituído pela Casa dos Povos e pela Casa dos Representantes (KIVIMÄKI; KRAMER; PASCH, 2012).

Nesse contexto, é de fácil percepção que o Acordo de Dayton estabeleceu um frágil equilíbrio entre os povos integrantes desse recente país. Como consequência das tensões e ambiguidades subjacentes, tamanha fragmentação política, potencializada pelas divisões religiosas e em termos de nacionalidade, tem gerado grande insegurança na Bósnia, que ainda sofre com uma população profundamente dividida (ALVES, 2013). O Alto Representante da Comunidade Internacional — figura criada mediante o acordo de Dayton para fiscalizar e dirimir potenciais conflitos entre as etnias governantes — necessitou usar seus poderes especiais em mais de 900 ocasiões (HARLAND, 2017).

Diante desse contexto, cabe-se, então, questionar: em que medida é possível aplicar os tradicionais postulados da ciência política ao caso da Bósnia, onde os atributos da autonomia e independência restam ausentes? Contando com uma Constituição imposta por um tratado internacional assinado nos Estados Unidos, além do reconhecimento de três grandes etnias que compartilham o poder, o caso bósnio estimula a análise em torno dos fundamentos sobre os quais se assenta um Estado.

O conflito bósnio é marcado por uma característica peculiar: o não reconhecimento pelos sérvios de uma nacionalidade bósnia. Para eles, os bósnios são apenas sérvios ou croatas de religião muçulmana. Inexiste, portanto, na Bósnia e Herzegovina, unidade étnica, estando a finalidade do Estado totalmente relativizada pela própria indefinição de bem comum por três etnias distintas e profundamente conflituosas (KIVIMÄKI; KRAMER; PASCH, 2012).

Por outro lado, a existência de um governo autônomo e independente, pressuposto essencial de uma soberania estatal, encontra-se ausente, uma vez que o país permanece sobre constantes mediações do Alto Representante da Comunidade Internacional.

Os conflitos na região são também estimulados pela carência de recursos econômicos, conforme expõe Lindgren Alves (2013). Com relativamente pouco a ofertar, torna-se cada vez mais natural a disputa pelos escassos recursos entre as diferentes etnias, estimulando as divergências entre si. Por consequência da guerra, o país sofre com demasiadas crises econômicas que se alastram até hoje, incluindo altas dívidas externas, inflação e um grave índice de desemprego. A profunda descentralização do governo, por seu turno, obstaculiza a coordenação de políticas econômicas, enquanto que a constante crise política desencoraja o investimento estrangeiro. Portanto, além dos fatores políticos, nacionais e culturais, fatores materiais, como o econômico, impulsionam a ambiência de constante tensão (ALVES, 2013).

A despeito de todos os determinantes fáticos que dificultam a sustentação de um Estado bósnio, a solução talvez passe pelo fortalecimento do Estado de Direito por meio do fomento de uma cultura jurídica comum que se sobreponha aos particularismos nacionais, sem a pretensão de anulá-los, mas sim conformá-los a um padrão de respeito e tolerância democrática.

### **3. O fortalecimento do Estado de Direito bósnio como viabilizador da coexistência nacional**

Para Carl Schmitt (1996), o povo deve ser entendido como uma unidade dotada de vontade própria e direcionada a satisfazer interesses coletivos. A partir do momento em que o povo se identifica a si mesmo como uma unidade política, atinge o que o autor alemão denomina de “magnitude”. Já, o Estado, nessa perspectiva, nada mais é do que a estrutura político-jurídica por meio da qual o povo se organiza.

A Bósnia e Herzegovina, entretanto, desafia essa concepção schmittiana, ou, de outra forma, ainda não atingiu o status de magnitude definido pelo autor. Diante de grupos étnicos que disputam entre si a proeminência política, as fraturas internas dessa coletividade impedem que haja uma auto-identificação enquanto unidade política. Ora, seguindo a lógica da teoria de Schmitt, segundo a qual o Estado é a conformação estrutural pela qual o povo busca se organizar, resulta que os próprios alicerces estatais carecem, em seu momento fundador, de um mínimo de coesão entre os distintos grupos que partilham do mesmo espaço.

Em caso de tamanha fragmentação social, dificulta-se até mesmo a persecução de eventuais objetivos colimados pela coletividade. Como afirma Burdeau: “[...] não existe sociedade sem um objetivo que sele, por uma fidelidade espiritual, a coexistência dos indivíduos por ela reunidos. Sem uma consciência com maior ou menor clareza desse objetivo, há multidão ou ajuntamento, mas não sociedade. [...]” (BURDEAU, 2005, p. 40-41).

Em termos de relação entre Direito e política, sabe-se que a produção normativa resulta de determinações políticas que concretizam uma específica finalidade no produto jurídico resultante. A constituição, nesse sentido, é fruto de uma decisão política originária, organizada e expressa pelo poder constituinte originário (GRIMM, 2006). Essa vontade necessita ser revestida pelo manto jurídico, tendo em vista a necessidade de legitimar e limitar o próprio poder que será exercido em nome da coletividade. Como expõe Marcelo Neves (2006), esse fato manifesta o momento a partir do qual o Direito adquire autonomia diante da política, passando a regular os limites dentro dos quais esta poderá ser exercida. Embora, segundo o autor, a constituição represente o elemento de acoplação estrutural entre o Direito e a política, a tensão entre essas duas categorias é constante, em especial como resultado da subordinação à qual muitas vezes é imposta a esfera jurídica.

Sem o reconhecimento do caráter normativo da constituição (HESSE, 1991), é natural que muitos cidadãos receiem sua aderência ao texto magno, mais ainda quando também não participaram no seu processo de elaboração, tal como no caso bósnio.

Diante de tamanhas dificuldades de ordem interna, o caso bósnio evidencia a necessidade de uma renovação no olhar acerca dos condicionantes do Estado moderno. Em um mundo no qual as interações interculturais são cada vez mais constantes, reflexo dos crescentes fluxos fronteiriços, não mais se sustenta a pretensão de erigir um Estado para cada nação. Nesse contexto, a inerente diversidade existente no âmbito de uma coletividade requer a adoção de instituições democráticas que, efetivamente, assegurem a participação de todas as partes integrantes, sob o pressuposto da tolerância.

É assaz importante o estabelecimento e instituição de canais comunicativos que viabilizem o diálogo entre as distintas partes, uma vez que, como aponta Habermas (2002), é a partir de um distúrbio de comunicação que se gera a violência entre os grupos. Esse caminho passa, então, pelo fortalecimento do Estado de Direito, capaz de assegurar a participação política de seu povo. O respeito ao texto constitucional mostra-se de suma importância, na medida em que, ainda conforme Habermas, o sentimento de pertencimento a

uma comunidade política pode ser fomentado a partir da aderência aos valores embutidos nas normas jurídicas que dão sustentação ao Estado.

Cabe destacar, ademais, que o estímulo a essa cultura jurídica inclusiva não olvida a preservação das identidades nacionais de cada grupo que, porventura, esteja integrado a esse Estado. Conforme Dieter Grimm (2006), a constituição oferece a moldura jurídica no âmbito da qual os conflitos políticos ocorrem e devem respeitar seus limites. Logo, o texto constitucional não anula as diferenças nacionais nem os conflitos, mas sim os submete a parâmetros jurídicos sem os quais se teria uma completa anarquia.

No entanto, para além da observância ao texto constitucional, os parâmetros internacionais de direitos humanos também mostram-se fundamentais para o fomento de uma cultura jurídica inclusiva. A Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) já condenou a Bósnia Herzegovina, no caso *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, de 2009 (CORTE EDH, 2009), por considerar que sua constituição contém disposições discriminatórias, inclusive no que tange às possibilidades de aceder ao posto presidencial.

Nesse caso, a CEDH determinou que a disposição da Constituição bósnia que garante a participação no pleito eleitoral a apenas os três grupos étnicos majoritários configura uma discriminação em relação aos demais grupos. Os judeus e ciganos, por exemplo, não podem disputar as eleições presidenciais, por não se adequarem aos critérios de identificação exigidos.

Percebe-se, assim, que grande parcela da instabilidade política bósnia decorre de um problema de discriminação étnica, agravado por sua presença no documento fundante do Estado. Como pressuposto de qualquer regime democrático, a participação do povo, na elaboração do texto que determinará seu autogoverno, exige que todos os cidadãos deliberem sobre o documento resultante. De outra maneira, o próprio povo estará alijado do processo que conduzirá ao estabelecimento das regras do jogo no âmbito das quais as futuras deliberações públicas serão compreendidas (ACKERMAN, 2006).

Desse modo, considerando que a constituição estabelece a forma pela qual o povo deseja autogovernar-se, é de se questionar a legitimidade de uma constituição imposta por potências externas através de um tratado internacional. O Acordo de Dayton não apenas alijou a participação popular do processo de soerguimento da estrutura constitucional bósnia, mas também institucionalizou o sectarismo que grassa esse país (KIVIMÄKI; KRAMER; PASCH, 2012).

No entanto, mesmo estando presente tal problema de origem no caso bósnio, determinados mecanismos podem ser utilizados a fim de fortalecer o Estado de Direito da Bósnia e Herzegovina. A democracia procedimental, nesse contexto, apresenta-se como interessante instrumento capaz de possibilitar o fomento de um ambiente político que considere a possibilidade da participação dos distintos grupos (ELY, 2010). Centrando o foco de análise nos procedimentos viabilizadores de um diálogo que culmine na adoção de determinadas políticas, essa perspectiva auxilia a construir uma ordem na qual o diálogo seja estimulado (ELY, 2010).

Desconstruir a ideia de que as posições adotadas no cenário político são absolutas e intransigentes é um passo fundamental para que se possa falar, efetivamente, de um ambiente democrático na Bósnia e Herzegovina. Conforme sustenta Hans Kelsen (2000), uma das características básicas da democracia é o reconhecimento da relatividade das posições assumidas pelos distintos atores. Uma vez sendo a realidade compreendida sob diferentes prismas atinentes a cada grupo, a oposição à pretensão de verdade imutável por cada um deles viabiliza a construção interativa das posições eventualmente adotadas. Como consequência, as visões parciais, ao serem apresentadas em conjunto, podem se complementar em torno de postulados minimamente consensuais.

Assim, o Estado Democrático de Direito, longe de afastar os conflitos inerentes a uma sociedade, os pressupõe, reconhecendo o caráter plural e complexo no âmbito estatal (HABERMAS, 1997). Por óbvio que, para que o diálogo possa subsistir, é necessário que uma linguagem minimamente comum viabilize esse caráter comunicativo da democracia. Uma vez atingido esse recurso, mediante a linguagem de tolerância, igualdade e liberdade próprias dos direitos humanos, deve-se assegurar que essa participação deve estar aberta a todos os interessados.

Destaca-se, portanto, a natureza inerentemente inacabada de uma democracia, avessa à pretensão de alcançar qualquer finalidade conclusiva em si mesma, incapaz de ser atingida em razão da própria falibilidade humana. Segundo François Ost (2005, p. 316):

[...] Aceitar a ideia de que não há mais, nas democracias pluralistas, concepção unitária de bem comum de representação substancial unânime e permanente da ordem social desejável, mas ao mesmo tempo, pôr em cena todas as razões que temos para perseguir em comum a deliberação sobre estas questões [...].

A atuação das cortes internacionais, a exemplo da CEDH, também se mostra fundamental, na medida em que introduz a percepção de um observador externo em torno dos

conflitos internos que não esteja imbuído de passionalidades nacionais. Nesse contexto, um mundo pós-nacional (HABERMAS, 2006) talvez ainda se encontre um tanto quanto distante do atual cenário mundial, ainda profundamente dividido por Estados identificados, em maior ou menor medida, com nações. Além disso, a própria sociedade internacional constitui-se, essencialmente, por tais entidades soberanas, principais atores nesse cenário, que definem as normas em torno das quais regulam suas respectivas condutas.

A despeito disso, há que se buscar mecanismos para o aperfeiçoamento das instituições políticas nacionais e internacionais existentes, através de uma conciliação de suas respectivas práticas e regulamentações, evitando as posições extremadas, seja em razão tanto da total arbitrariedade estatal, quanto da uniformização internacional imposta aos Estados (HABERMAS, 2006).

O fortalecimento institucional pode ser frutificado, inclusive, mediante a contribuição para o debate propiciado pela decisão da CEDH, cuja análise é centrada nos fatos eventualmente apresentados a partir de critérios objetivos. A partir da decisão acima referida, a CEDH cumpre seu papel de agir diante da violação ou negação de direitos fundamentais que deveriam ser prestados pelo Estado. No caso em específico, ao reconhecer um cenário estruturalmente discriminador, a adoção de medidas estabelecidas por esse tribunal enseja um aperfeiçoamento das próprias instituições democráticas.

A observância de determinados padrões internacionais pode acarretar um benéfico resultado em termos de fortalecimento das instituições democráticas e representativas, viabilizando a inclusão e participação daqueles até então marginalizados social e politicamente por não serem nacionais de Estados nos quais a nacionalidade ainda é condição para ser titular de direitos políticos. O Estado bósnio, nesse sentido, ao ver-se condenado em âmbito internacional, sofre pressões de ordem interna e externa para se adequar aos padrões jurídicos supranacionais, diante de eventuais ganhos materiais que são condicionados à observância desse padrão, como a possibilidade de receber recursos da União Europeia (ALVES, 2013).

Com efeito, especial atenção deve ser conferida às minorias nacionais, que, pela sua própria situação, estão mais suscetíveis de sofrer denegações dos seus direitos. Essa vulnerabilidade requer mecanismos que possam garantir o reconhecimento jurídico da sua qualidade de sujeitos de direitos, cumprindo as instituições internacionais um decisivo papel ao oferecer proteção para além dos limites dos Estados, cuja atuação pode ser insuficiente ou

inadequada em relação a estes grupos em específico. Como expõe Craig Calhoun (1997, p. 120-121):

*The claim to a singular match between each state and its nation [...] has often been the basis for both repression of difference within the nation [...] and attempts to exclude or subjugate all “foreign” elements within the state (including the racially or ethnically distinct as well as actual immigrants) [...].*<sup>5</sup>

No entanto, por mais que a CEDH auxilie no fomento do diálogo mediante a produção de argumentos jurídicos calcados na legislação internacional, a mera determinação para a mudança de postura mostra-se ineficaz sem uma contrapartida estatal. Em termos de direitos humanos, a responsabilidade pela sua efetividade depende, em grande parte, do respeito estatal aos mesmos, não sendo suficiente a garantia apenas dos indivíduos e políticos. Em razão da interdependência dos direitos humanos, a concretização dos direitos sociais e econômicos constitui uma exigência decisiva para Estados como a Bósnia e Herzegovina, na medida em que a perspectiva de inclusão social e integração nacional requer a percepção de ganhos materiais para todos os membros, de forma a afastar uma lógica de “soma-zero” (KIVIMÄKI; KRAMER; PASCH, 2012).

A efetividade dos direitos humanos apenas ganha concretude quando assegurados de forma interdependente e indivisível, em um processo no qual os titulares desses bens jurídicos percebam que as possibilidades de integração oferecem resultados concretos para todos os grupos.

*The mentality that has crystallised during conflict and in years of stagnation and decline is that of a zero-sum game. This mentality does not produce constructive and productive politics. So the mentality has to shift from zero-sum to positive-sum before productive and constructive politics can gain ground. This shift can only occur if the reality is that prosperity is being built in a secure environment. (KIVIMÄKI; KRAMER; PASCH, 2012)*<sup>6</sup>.

O problema de origem bósnio, portanto, pode ser contornado fortalecendo os próprios mecanismos de participação no âmbito do Estado de Direito resultante, mediante, inclusive, os influxos jurisprudenciais da CEDH, diante de eventuais pressões de ordem material para seu aperfeiçoamento, sem olvidar a necessidade de criar condições para tanto. Assegurando uma efetiva participação dos distintos grupos na formação da vontade política

---

<sup>5</sup> “A reivindicação de uma união singular entre cada Estado e sua nação [...] tem sido a base para a repressão das diferenças dentro da nação [...] e de tentativas de excluir ou subjugar todos os elementos ‘estrangeiros’ dentro do Estado (incluindo os raciais ou etnicamente distintos, bem como imigrantes reais)” (tradução nossa).

<sup>6</sup> “A mentalidade que se cristalizou durante o conflito, e em anos de estagnação e declínio, é a de um jogo de soma zero. Essa mentalidade não produz políticas construtivas e produtivas. Assim, a mentalidade tem que mudar de soma zero para soma positiva, antes que a política produtiva e construtiva possa ganhar terreno. Essa mudança só pode ocorrer se a realidade de prosperidade é construída em um ambiente seguro” (tradução nossa).

de escopo nacional, em igualdade de condições e oportunidades, é possível fomentar uma cultura política de respeito aos direitos humanos. Estes têm a vantagem de introduzir uma linguagem jurídica minimamente comum capaz de viabilizar canais comunicativos eficazes, evitando interrupções dialógicas que frequentemente se observa na Bósnia e Herzegovina.

## **Conclusão**

Ao longo da história, a diversidade étnica tem sido uma constante da quase totalidade dos variados entes sócio-políticos do mundo. Contudo, somente no final do século XX, em decorrência principalmente das contribuições das teorias multiculturalistas, essa diversidade passou a ser juridicamente reconhecida, atribuindo-se aos membros das minorias étnicas a qualidade de sujeitos de direitos em igualdade de condições que os das maiorias.

Trata-se de uma nova realidade que vem desafiando os atuais Estados a se readaptarem, haja vista construídos sobre as bases dos Estados modernos, assentados na ideia de estarem constituídos de uma única nação, enquanto elemento legitimador da sua própria existência e condição da sua coesão e sucesso político.

A plurinacionalidade desafia porque demanda políticas públicas que vão além da satisfação individual de direitos, passando a exigir políticas capazes de garantir a convivência democrática entre os diversos grupos étnicos.

Bósnia e Herzegovina, caracterizada por sua rica plurinacionalidade, constitui um caso paradigmático dessa nova realidade e das suas fragilidades. A imposição do seu atual texto constitucional pelas potências mundiais, como os Estados Unidos, como parte do Acordo de Dayton de 1995, que selou a paz após anos de guerra interna, e o consequente alijamento da população na sua elaboração, tem dificultado o sentimento de pertencimento estatal das diversas minorias étnicas, acirrando as disputas pelo poder e pela sobreposição de um grupo em face dos demais.

Essa situação agrava-se ainda mais diante de disposições constitucionais que garantem apenas a três grupos étnicos o acesso ao pleito eleitoral, revelando um matiz altamente discriminatório da estruturação estatal.

Nesse quadro, o fortalecimento do Estado de Direito, relacionado intimamente com o fomento de uma cultura democrática, mostra-se como uma alternativa viável para a superação dos entraves à convivência social. O sentimento de pertencimento ao Estado, propiciado pela

participação em igualdade de condições entre todos os integrantes de forma a evitar a exclusão mútua, deve conduzir a uma sociedade que preze pelo espírito democrático. As condições materiais, nesse contexto, auxiliam a concretizar esse objetivo, de maneira que a compreensão da interdependência dos direitos humanos torna-se crucial. O respeito aos direitos políticos, em tal sentido, possibilita a formulação de políticas econômicas inclusivas, fortalecendo a própria democracia.

São muitas as dificuldades enfrentadas pelo Estado bósnio, lançando desafios à comunidade nacional e internacional em busca de superá-las. A resposta só pode ser o fortalecimento do Estado Democrático de Direito enquanto condição para que os demais problemas sejam devidamente tratados, no âmbito da legalidade e dos princípios democráticos.

O papel da comunidade internacional também deve ser ressaltado. A Corte Europeia de Direitos Humanos oferece aportes jurisprudenciais que auxiliam na produção de argumentos jurídicos adequados para fundamentar as mudanças internas necessárias. Todavia, esse auxílio não deve substituir os próprios formuladores de política internos, que devem assumir a posição central na superação dos entraves, respeitando a legalidade inerente a qualquer diálogo. Somente nessa perspectiva as dificuldades nacionais podem principiar a serem solucionadas, envolvendo o devido engajamento na construção de confiança e tolerância mútua.

## Referências

- ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução por Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ALVES, José A. Lindgren. *Os novos Bálcãs*. Brasília: FUNAG, 2013.
- BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. Madri: Tecnos, 2006.
- BURDEAU, Georges. *O Estado*. Tradução por Maria Ermantina. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CALHOUM, Craig J. *Nationalism*. Minnesota: Open University, 1997.
- CEDH – CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Case of Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*. Application nos. 27996/06 and 34836/06. Sentença de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96491> Acesso em: 04 maio 2019.
- ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. Tradução por Juliana Lemos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Tradução por Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Tradução por George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução por Flávio Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. 1.
- HABERMAS, Jürgen. *O ocidente dividido*. Tradução por Luciana Villas Bôas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Tradução por Tomaz Tadeu da Silva e Guaraeira Lopes Louro. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- HARLAND, David. *Never again: International intervention in Bosnia and Herzegovina*. 2017. Disponível em: < <https://www.hdcentre.org/publications/never-again-international-intervention-in-bosnia-and-herzegovina/>> Acesso em: 04 maio 2019.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
- HOBBSBAWM, Eric. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Tradução por Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

- KELSEN, Hans. *A democracia*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996
- KISSINGER, Henry. *Ordem mundial*. Tradução de Cláudio Figueiredo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.
- KIVIMÄKI, Timo; KRAMER, Marina; PASCH, Paul. *The Dynamics of Conflict in the Multi-ethnic State of Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- OST, François. *O tempo do direito*. Tradução por Élcio Fernandes. Bauru, SP: Edusc, 2005.
- ROULAND, Norbert (Org.). *Direito das minorias e dos povos autóctones*. Tradução por Ane Lize Spaltemberg. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.
- TESSER, Lynn. Postwar “Ethnic Cleansing” in Croatia and Bosnia-Herzegovina. *Europe Asia Studies*, Glasgow, nº 62, vol. 10, 2012, p. 1-30.
- THOMAS, Chantal. What does the Emerging International Law of Migration mean for Sovereignty? *Melbourne Journal of International Law*, Melbourne, vol. 14, nº 2, 2013, p. 1-63.
- ZILBERSHATS, Yaffa. Reconsidering the Concept of Citizenship. *Texas International Law Journal*, Texas, vol. 36, 2001, p. 689-734.