

IDÉIA E REALIDADE DO ESTADO. O ELEMENTO HUMANO NA FORMAÇÃO DO ESTADO

JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ

1. Nas ciências do Estado, como já observara JELLINEK, o *têrmo* e o *conceito* exercem sensível influência recíproca. Assim é que a idéia do que seja, na realidade, o agrupamento político supremo tem sofrido distorções de natureza marcadamente verbal. Daí o ligarem-se, estreitamente, a história das ciências do Estado e a evolução da respectiva terminologia. A minguagem de um vocabulário técnico próprio, universalmente aceito, constitui, pois, tarefa útil, no campo da Teoria do Estado, pesquisar-lhe a noção fundamental, através das mutações do conceito de Estado e da multiplicidade de termos pelos quais essa idéia se exprime. Aliás, será êsse o único meio de obviar a confusão babélica existente, causa principal da pouco satisfatória situação de que fala KELSEN, a respeito do estudo científico do Estado.

Da idéia de *polis*, Estado-cidade, único conceito que se concebia na Grécia, como base para a ciência do Estado, passou-se à noção de *civitas* e *res publica*, comunidade de cidadãos plenamente capazes, dos primeiros tempos de Roma. Com sua vigorosa expansão territorial, porém, o *Civis romanus* deixa de ser a encarnação do Estado. Assimilam-se a *res publica* e o *imperium* que, substituindo-se aos cidadãos, se torna o elemento dominante e característico no agrupamento político. No mundo germânico o termo *Reich*, como *regnum*, *regno*, *regne* ou *reino*, significam dominação, particularmente a pessoal, do príncipe. Já na Idade-Média o Estado também se designa por *land*, *terre*, *terra*, dada a importância decisiva desse elemento na evolução do poder político. Como, no limiar dos Tempos Modernos, aos múltiplos Estados italianos não convêm as expressões *reino*, *império*, *terra*, ao passo que *città* só é adequada a alguns, adota MACHIAVELLI, com "Il Principe", a designação *Stato*, que se vulgariza e se firma no mundo moderno (JELLINEK, *L'État Moderne et son Droit*", vol. I, pág. 221 e segs.).

2. A idéia de Estado, porém, tal como atualmente a concebemos, corresponde a três ordens distintas de representações intelectivas: Estado-tipo, Estado-norma e Estado-realidade.

Estado-tipo é noção de caráter empírico, fornecida pela História Política. É o Estado anterior, *como tem sido* ou *foi* no passado. Êsse *conceito cultural* resulta da investigação dos fatos pretéritos e, para gnoseologia do Estado atual, além de servir para fixar-lhe a filiação histórica, tem apenas o valor de elemento de comparação necessário à sistemática das formas vigentes.

O *Estado-norma* corresponde a uma noção puramente ideal, futura, ou decorre de noção jurídica e presente. No primeiro caso, cria-se um *conceito*

teleológico, sugerido pelos inovadores políticos: o Estado por vir, *como deverá ser não é*, mas *poderia ser*, se efetivadas as reformas preconizadas. No segundo caso, é o Direito Público que impõe, firmando um *conceito dogmático*; o Estado *como deve ser*, conforme o conjunto de regras, nem sempre cumpridas, mas assentadas para lhe regerem a estrutura e as atividades.

O *Estado-realidade*, que a experiência tem mostrado dificilmente corresponder aos padrões ideais ou jurídicos, comporta, também, duas noções distintas: a de Estado atual, *tal como existe*, em concreto, objetivamente, e a de Estado, *em sua essência*, seja como fôr mas considerado em abstrato. No primeiro caso, busca-se um *conceito analítico*, pesquisa preferida pela Ciência Política, segundo o tratamento que em geral lhe dispensam os autores anglo-saxões. No segundo caso, o escopo é obter um difícilíssimo *conceito sintético*, que exprima a realidade imanente do Estado, o elemento ou elementos permanentes, sob a mutação de formas e estruturas. A busca da verdadeira substância do agrupamento político supremo deve ser o objetivo da Teoria do Estado.

3. O conceito de Estado, além de sofrer a influência das transformações políticas, tem sido procurado, mediante processos dialéticos de evidenciação, em quase todos os seus elementos essenciais ou existenciais. Mas, antes de refutar, esquemáticamente, às principais correntes de conceituação do Estado, convém referir as concepções vulgares que, nem por isso ou por isso mesmo, deixaram de ter ou tiveram importância definidora. Inicialmente o Estado é identificado com o *povo*. Desde que se possa falar em organismo político, será êsse o conceito mais antigo. A nação encarna o Estado, e, modernamente, encontramos a mesma concepção na teoria justificativa do Poder constituinte. A segunda identificação vulgar, em ordem de importância e, talvez, cronológica, é a do Estado com o *território*. A propriedade, como base do poder, é a linha de resistência do feudalismo e o substrato lógico das teorias patrimoniais. A confusão Estado-Pátria aparece, solertemente disseminada, nos exclusivismos totalitários comunista ou nazista. Finalmente, identifica-se o Estado como o Governo. É a concepção popular mais corrente e o conceito fundamental das teorias absolutistas: "L'État c'est moi!". Nas fórmulas a que se apegava o tradicionalismo inglês o Estado e o Rei se confundem: tudo é de Sua Majestade, os navios, os embaixadores, os impostos, os súditos...

4. Já na seara dos tratadistas do Estado em quatro grandes grupos se podem incluir os diversos conceitos que lhe são cientificamente atribuídos. Para os especialistas o Estado é considerado como organismo autônomo, condição social, formação jurídica, ou atuação política.

Organismo autônomo. Para as chamadas teorias antropomórficas o Estado é uma formação natural ou biológica, submetida a leis próprias de evolução e perecimento. Ser monstruoso que nasce, vive e morre, tal conceito de Estado, porém, porque superado, tem valor meramente elucidativo para a história das ciências políticas. Para as teorias ético-organicistas o Estado é uma formação espiritual ou psíquica, categoria especial de ente moral, ao passo

que, para as teorias mecanicistas, o organismo autônomo, social ou global não passa de um conjunto de outras formações unificadas ou justapostas.

Condição social. Já para as teorias sociológicas não é o Estado um organismo social, mas uma condição das sociedades humanas. O Estado é um estado de evolução: *status civilis* em oposição ao *status naturalis*, das teorias contratualistas. Para outros, na maioria sociólogos, o Estado é um acontecimento político, fato social predominantemente objetivo. DUGUIT, indo mais longe — e se desviando — na procura da essência do Estado, o reduz a mera relação de dominação, imposição dos mais fortes sobre os mais fracos...

Formação jurídica. Tal a importância do Direito para o Estado, que grande relêvo tomam as teorias jurídicas que procuram fixar-lhe o verdadeiro conceito. Para uns, o Estado, como pessoa jurídica, é o próprio *sujeito* do Direito Público, personalidade-ficção ou centro de imputação. Para outros, ao contrário, como estabelecimento, o Estado é *objeto* de direito, uma instituição jurídica, ou “categoria lógica”, como afirmava KANT.

Coroando as teorias jurídicas, KELSEN — como DUGUIT, indo mais longe na busca da essência verdadeira do Estado, e como êle, se desviando do acertado caminho — KELSEN reduz o Estado a uma simples relação jurídica, o ordenamento válido. Vazio de substância, simples forma, o Estado, para o genial jurista, escapa a toda realidade objetiva e resta, apenas, um dever-ser dogmático.

Atuação política. Tendo o Estado como uma realidade concreta histórica, a *Political Science*, fiel à orientação anglo-saxônica que vem do Utilitarismo de STUART MILL, através do Pragmatismo de CH. PEIRCE, até DEWEY, o considera, ao Estado, como uma manifestação do Poder. Analisa-a, dissecar-a, que é isso que importa, evoluindo (ou involuindo) em tal sentido que parece, a final, se reduzir todo o escopo de bela ciência de ARISTÓTELES a simples busca de uma melhor técnica de governo.

HELLER, para quem o Estado é uma realidade funcional estrutural específica, conceitua-o como uma função da comunidade, pura atuação política de que a manifestação do poder é, apenas, um dos aspectos. Mais panorâmicas são as chamadas teorias integralistas que, tendo o Estado como uma realidade espiritual dinâmica, perene, conceituam o agrupamento político como um processo integrativo, em constante evolução.

5. Organismo autônomo, social ou global, estado de evolução, acontecimento político, relação de dominação, sujeito ou objeto de direito, norma pura, manifestação do Poder, função da comunidade ou processo integrativo, o Estado, formação altamente complexa em sua substância e atributos, é tudo isso. Cada vez mais real e atuante, não podemos defini-lo senão mediante processo nominal-descriptivo, sobretudo eclético. Difícil, senão impossível, chegar-se a uma definição universal, que possa exprimir de um modo sintético a essência da comunidade perfeita ou soberana, de que falavam ARISTÓTELES e SÃO TOMÁS.

6. Em estudo anterior, para esta mesma publicação, esboçamos o difícil problema da conceituação do Estado. De fato, tanto a realidade estatal como

o seu conhecimento podem ser encarados sob diversos aspectos, cada um deles parcial e incompleto.

Do ângulo *histórico* o Estado se apresenta como uma realidade cultural ou empírica. Mas a história nos oferece uma enumeração meramente descritiva dos Estados e a axiologia, por sua vez, se sublima na sua conceituação como valores, em função do grau de evolução cultural. Assim, tanto o culturalismo realista como o neo-idealismo são insuficientes para uma visão total do Estado.

Do ponto de vista *sociológico* se reduz, tanto o Estado como os fatos de sua vida subjetiva ou objetiva, a meros fenômenos sociais. Êstes, porém, são transitórios; e sua mutabilidade superficial os torna impróprios para o conhecimento da real natureza do Estado, em si mesma, ou seja, o número do sistema kantiano.

Já o aspecto *jurídico* o mostra como simples forma dogmática, ordenamento válido ou conjunto normativo, de sua existência e atividade. O direito, todavia, não nos dá a noção da coisa em si. Fica no campo das relações entre o fato e a regra. Não serve, pois, o prisma jurídico, ao conhecimento da realidade; presta-se, apenas, como meio de julgá-la.

Sob a face *política* o Estado não é mais que manifestação do Poder, tendendo à realização de seus fins. Ora, o exame da ação política, atuação em concreto, do Estado, ou resulta na mesma posição sociológica, com o estudo, apenas, dos fenômenos relacionados com o Poder, essencialmente mutáveis, — ou estabelece simples relações teleológicas, prestáveis, apenas, para a valorização de conceitos atuantes.

Há, ainda, o lado *técnico*, pelo qual se vê o Estado como um instrumento de administração (*latu sensu*), meio necessário à realização dos fins sociais úteis. Isso, porém, é o desvirtuamento do Estado como objeto de indagação científica. Concepção utilitarista que abandona, por inútil, o exame da real natureza do Estado.

Pode-se, também, encarar o Estado de um modo *eclético*, admitindo-o como fato histórico, fenômeno social, relação jurídica, poder político ou simples instrumento técnico. Mas essa justaposição de esquemas, parciais e incompletos, da realidade estatal, oferece somente a vantagem de servir de base para o conhecimento *integral* ou *filosófico*, síntese difícilíssima de ser atingida.

7. Como quer que se encare o Estado, porém, sua existência real aparece condicionada por dois elementos concretos facilmente mensuráveis e compreensíveis: o povo e o território. Embora lhes seja um acidente totalmente extrínseco, como formação histórico-cultural a que se atribui personalidade moral a um tempo soberana e submissa ao direito, é o Estado inerente às coletividades humanas fixadas em determinado território. Assim, mesmo que o espaço físico e o elemento humano não integrem a substância essencial do Estado, são-lhe condições existenciais inafastáveis, cujo estudo se impõe como absolutamente necessário ao conhecimento do agrupamento político supremo. Vale, pois, esboçar as principais concepções a respeito do povo e do território, frente à ciência do Estado.

8. Vários conceitos são atribuídos ao elemento humano necessário à formação do Estado. Podemos distribuí-los em quatro grandes grupos; correspondentes aos diversos critérios individualistas, associacionistas, nacionalitários e coletivistas.

Para uma concepção puramente *individualista*, a formação do Estado resulta de um mero aglomerado de indivíduos. Nem é outro o sentido de *população*, ou seja, a totalidade dos habitantes do espaço estatal. Já o conceito político de *povo* reduz a compreensão do termo ao conjunto de cidadãos com possibilidade de interferir na vida do Estado. Estes, por exemplo, se aproximam de um décimo da população total, em se tratando do caso especial do Brasil, onde somente os alfabetizados maiores de dezoito anos são alistáveis como eleitores. Nenhum limite numérico se pode cientificamente atribuir ao povo de cada Estado. Para o Estado-cidade antigo, ARISTÓTELES dava como excelente o limite de 10.000 cidadãos. PLATÃO o fazia oscilar entre 5.040 e 20.000.

Já os *associacionistas* entendem que a formação do Estado deve decorrer da existência de *agrupamentos*. Da associação fundamental familiar, o agrupamento natural por excelência, resultou o clã primitivo, embrião do Estado e, modernamente mesmo, há concepções que pretendem dar à família, no bom e no mau sentido, marcada influência na vida estatal. Os agrupamentos territoriais, ou sejam, as coletividades locais (comunas) e regionais (províncias) têm decidida importância na estruturação espacial do Governo estatal moderno, dando-lhe um aspecto aparentemente fragmentário. Os agrupamentos profissionais ou classistas, os sindicatos, mesmo que não se chegue a uma organização estatal francamente corporativa, adquirem crescente capacidade de interferir na direção do Estado. Formam-se partidos de classe e os marxistas puros ainda admitem a possibilidade do Estado internacional de classe. Os agrupamentos políticos propriamente ditos, partidos e associações eleitorais, quando não constituem mero disfarce ao ajuntamento de interesses individuais ocasionalmente concordantes, são a mais alta manifestação da aglutinação humana necessária à formação estatal.

Durante um largo período da evolução conceitual do Estado, fêz-se depender êste da idéia de *nação*. A nação, para as concepções *nacionalitárias* do Estado, pode ser considerada como comunidade, como pessoa, como órgão ou como meio. Como comunidade de raças, linguagem, costumes, crenças; de História, tradições, cultura, ou de interesses econômicos em dependência territorial, a nação pode ser considerada como o elemento de maior relevância na formação do Estado. Já CÍCERO conceituava, a nação, como uma comunidade de reconhecimento do mesmo direito. Comunidade teleológica de fins corresponde ao "querer viver coletivo" de HAUSER. Sem dúvida que há uma comunidade de imponderáveis de caráter dinâmico, na feliz expressão de JELLINEK, que constituem o elemento objetivo do Estado. Será a nação, porém, um seu elemento subjetivo se a considerarmos como pessoa ou como órgão. Como personalidade moral, de base individual-contratual, à moda de HOBBS ou ROUSSEAU, pessoa distinta, titular da soberania originária, ou identificada como o Estado-pessoa jurídica, segundo CARRÉ DE MALBERG, a nação sofre a crítica destruidora de DUGUIT, evidenciando o mito da vontade nacional dis-

tinta da vontade dos indivíduos, ou acarreta a indefensável dicotomia nação-entidade: Estado-personalidade, JELLINEK vê a nação como órgão essencial da vontade e da ação do Estado, seu órgão direto e supremo. Na hierarquia de órgãos que o grande tratadista estabelece, figuram como imediatos os de direção e os de escolha (representantes e eleitorado). Ainda é DUGUIT que opõe a esse conceito a crítica mais candente. Além de negar a existência do Estado-pessoa, pressuposto necessário à de seus ditos órgãos, falta à nação as condições imprescindíveis ao caráter dessa função. Além disso, o conceito de nação-órgão do Estado padece do vício de representar uma construção paralogica, no que toca ao fenômeno da criação do Estado. Realmente, como poderá o órgão dar origem à entidade a que se destina a servir? Supre DUGUIT a necessidade de um conceito para a nação, atribuindo-lhe o de meio necessário à produção do fenômeno Estado. É, para ele, a aglomeração nacional, fundada na comunidade de interesses e unida pela solidariedade, que gera a relação de dominação entre governantes e governados, mera imposição dos mais fortes sobre os mais fracos, pois que não é mais do que isso o Estado de DUGUIT.

As concepções nacionalitárias do elemento estatal humano, freqüentemente, porém, deixam de corresponder à realidade, ou melhor, o Estado não corresponde necessariamente à Nação. Na Antiguidade e na Idade Média é o Estado mera formação territorial. Só nos Tempos Modernos é que aparece o chamado Estado nacional, assim mesmo impreciso e pouco estável. Isso resulta da inexistência de aglomerações nacionais bem determinadas. E, note-se, à medida em que se vai estreitando a Terra, cada vez mais cosmopolita, menos diferenciação haverá entre as nações. Se não é mais tão comum a existência de verdadeiras nações fraccionadas em diversos Estados, a todo passo encontramos Estados de formação pluri-nacional fracionária. Não quer isso dizer, todavia, seja aceitável a falsa tese inglêsa da desnacionalização estatal. Do mesmo modo que se vai compreendendo a inviabilidade do Estado internacional de classe de MARX, o Império desnacional britânico vai, aos poucos, se diluindo numa formal união de Estados nacionais, ou quase.

9. Por tudo isso vai se impondo, como mais próxima da realidade atual e mais de acôrdo com uma concepção universal de Estado, o conceito *coletivista* do material humano necessário à formação do Estado. Está a coletividade humana, como elemento existencial do Estado, diferenciada por interesses gerais comuns e unificada por um sentimento consciente de solidariedade. Os interesses gerais comuns, materiais e culturais, discriminadores de cada agrupamento estatal distinto, já não têm, hoje em dia, a mesma compreensão da comunidade tradicional, dependente da raça, língua ou tradição. Os "imponderáveis de caráter dinâmico" (JELLINEK) que marcam a coletividade estatal não são mais os mesmos que informam a Nação, liricamente considerada. O sentimento consciente de solidariedade que unem tal coletividade, quer o consideremos, como BIGNE DE VILLENEUVE, uma condição externa do Estado, quer o tenhamos como um elemento anterior, na concepção de DABIN, é a causa material de sua formação e integração histórica. Só nesse nôvo sentido é que se pode falar em Nacionalização do Estado.