

ESTADO, DIREITO CONSTITUCIONAL, POLÍTICA E TEORIA GERAL DO ESTADO*

Eduardo Kroeff Machado Carrion

INTRODUÇÃO

Conta-se que Talleyrand, o hábil e inescrupuloso diplomata francês, teria certa vez respondido a Napoleão Bonaparte que “com as baionetas tudo se pode fazer, salvo sentar-se sobre elas”. Com essas poucas palavras resumiu ele uma das mais importantes lições da ciência política: a da precariedade de todo o poder político sustentado exclusivamente pelas armas e da correspondente necessidade de que venha a legitimar-se. Por isso mesmo Ortega Y Gasset acrescentaria à conhecida frase que “mandar não é ato de arrebatamento e poder, mas tranquilo exercício dele. Em outros termos, mandar é sentar-se”. Como vemos, governar é antes uma questão de assento do que de punhos.

Essa observação inicial liga-se a uma reflexão sobre o Estado. Quando se pensa no Estado vem à memória a imagem de Jano, o deus bifronte da mitologia romana. Como ele, o Estado apresenta duas faces: a face de luta e a face de integração, a face de opressão e a face de criação da origem. Um dos rostos voltado para a dominação, outro para a liberdade; um dos rostos voltado para o passado, outro para o futuro. Nesse sentido Maquiavel assinala que o Príncipe — e ao falar no Príncipe ele se refere ao Estado — deve combater tanto pelas leis, próprio da natureza humana, como pela força, próprio da natureza animal, uma desacompanhada da outra sendo origem de instabilidade. Se o Príncipe precisa, assim, saber empregar convenientemente o homem e o animal, deve ao mesmo tempo conseguir retirar da natureza animal as qualidades do leão e da raposa, pois os que se fizerem apenas leão (o despotismo) não terão êxito.

* Prova escrita realizada em 3/12/1986 para o concurso público de provas e títulos de professor titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFRGS.

A análise liberal desenvolveu sobremaneira o estudo dessas duas facetas do poder político: o Estado como “monopólio da força física legítima” por um lado, e como consenso (o contrato social), por outro. Antonio Gramsci, o importante marxista italiano, ao examinar o Estado em termos de coerção e hegemonia, num certo sentido retoma, embora em outro referencial teórico, a análise liberal. A necessidade do exercício de ambas funções por parte do Estado, nem que seja para originar e estimular uma “servidão voluntária”, não passou despercebida pelos principais homens políticos. Quando Victor Hugo exclamava que preferia a influência ao poder, revelava o desejo íntimo de todo o poder político: funcionar prioritariamente a hegemonia, a consenso e não a coerção. Na realidade, a influência é a perfeição do poder.

Estado-força e Estado-consenso. Talvez a expressão mais antiga da doutrina do Estado-força encontremos no livro primeiro de *A República* de Platão, na voz de Trasímaco. Como sabemos, *A República* de Platão é uma reflexão sobre a justiça. Respondendo a Sócrates, Trasímaco afirma que “o justo não é outra coisa que aquilo que convém ao mais forte”. No contraponto a essa opinião, a teoria do contrato social fundamentaria a origem da sociedade e do Estado num consenso inicial. O Estado percebido como obra humana, resultado de uma deliberação coletiva. Com isso estava-se desferindo seguro golpe contra as concepções teocráticas da soberania. Embora a teoria do contrato social tenha padecido de interpretação autoritária em mãos de Hobbes, transformou-se, em sua versão democrática, na base filosófica da doutrina democrática clássica, em suas origens.

I. A POLIS GREGA E O ESTADO MODERNO

Quando nos referimos ao Estado muitas vezes temos presente nessa referência os delineamentos e características do Estado moderno, tipo específico de Estado. O Estado moderno representa, no plano histórico, o momento da *institucionalização do poder político*. Num certo sentido o político destaca-se da sociedade, concentrando-se numa esfera independente da sociedade. Daí a dicotomia clássica entre Estado e sociedade, interiorizada no indivíduo pela separação entre o homem e o cidadão. Supera-se, assim, a fragmentação do poder político existente durante a Idade Média, onde as relações políticas não estavam perfeitamente diferenciadas das relações pessoais, religiosas e outras. Finalmente, dessacraliza-se pouco a pouco o poder político.

Esse Estado, como dissemos, é específico de uma época histórica, surgindo no século XVI, embora encontremos algumas de suas raízes em plena Idade Média.

Entretanto, sem infringir a boa teoria, poderíamos perfeitamente empregar a expressão Estado num sentido genérico, referindo-se à realidade do poder político em outras épocas e sociedades.

A importância do Estado para a vida dos cidadãos, atingindo ou penetrando muitas vezes na própria esfera individual, foi devidamente salientada na prática e na teoria política grega.

Para Aristóteles a *polis* serve para tornar melhor a vida. No pensamento grego de maneira geral a *polis* na cultura grega está evidenciada numa célebre trilogia de Ésquilo, a da Casa de Atreu, escrita em 458 a. C. A interpretação que nos interessa tomamos de Toynbee, o historiador inglês.¹

Deus Apolo exige que Orestes vingue a morte do pai, Agamenon, assassinando a mãe, Clitemnestra, responsável, juntamente com Egisto, por aquela morte. Uma vez realizada a vingança, as Erinies, personificação mitológica de nossos sentimentos de culpa, perseguem impiedosamente Orestes. Atená, a deusa, consegue finalmente levar o caso a exame do tribunal popular ateniense, presidido por ela mesma. Os votos dividem-se meio a meio, Atená, como presidente do tribunal, decidindo-se pela absolvição de Orestes.

Como vemos, confrontam-se duas exigências familiares contraditórias: a vingança do assassinato do pai e o respeito à vida daquele ser, a mãe, que nos gerou. Em última análise, são impasses da sociedade tradicional de base familiar. Orestes é salvo por Atená, personificação da *polis* ateniense.

A *polis* como âmbito de salvação do ser humano. Alguns autores costumam chamar a atenção para o que caracterizariam como uma morte civil, a *polis* absorvendo todas as dimensões do ser humano. Tais observações devem ser situadas no contexto da cultura da época, a *polis* sendo ao mesmo tempo um Estado e uma religião para o homem grego. Cabe sobretudo destacar o alto valor ético atribuído à dimensão política nesse contexto. Por isso mesmo toda reflexão política na época está articulada com a preocupação com respeito ao melhor regime político, à melhor constituição, atendendo-se aos desígnios da natureza humana.

¹ Interpretação análoga encontra-se igualmente na obra clássica de um conhecido helenista: Paidéia: a Formação do Homem Grego, de Werner Jaeger (nota de 1995).

As bases da reflexão em torno do Estado estão em grande parte no mundo clássico. Entretanto, será apenas com o Estado moderno que se darão as condições sociais para uma reflexão não comprometida por pressupostos teológicos ou outros em torno do Estado. A medida que pela primeira vez o poder político institucionaliza-se numa esfera independente da sociedade, esse poder político — o Estado num sentido mais específico — pode passar a ser objeto de uma investigação própria. Nesse particular Maquiavel é considerado como o fundador da ciência política. Nele encontramos não só a identificação do objeto da disciplina — o poder político ou o Estado — como também do método dela: a *verità affettuale della cosa*, significando uma nítida ruptura com a reflexão política anterior. Montesquieu, mais adiante, procuraria perceber relações existentes entre os fatos sociais — causalidades, em suma.

A própria expressão "Estado", na sua atual acepção, surge no século XVI. Maquiavel, aliás, será o primeiro a empregá-la. São conhecidas as palavras iniciais de *O Príncipe*: "Todos os Estados, os domínios todos que existiram ou existem sobre os homens foram ou não repúblicas ou principados."

Identificamos expressões assemelhadas em outras épocas, todas procurando referir-se à realidade do poder político que encontra seu acabamento no Estado moderno. Assim, a expressão *polis*, como vimos, era tanto um Estado como uma religião. Cícero empregará de preferência a expressão *res publica*. Na Idade Média serão correntes palavras como *respublica*, especialmente em relação à *respublica christiana*; *civitas*, para designar de preferência as cidades independentes; *regnum*, em relação às monarquias territoriais em formação. Talvez a expressão que mais se aproxima da noção moderna de Estado seja a de *communitas perfecta et sibi sufficiens*, que já anuncia a idéia de soberania, própria do Estado moderno.

O Estado moderno é um Estado soberano. A soberania do Estado moderno expressa, entre outras coisas, sua supremacia material em relação a outras esferas sociais.

Durante a Idade Média os legistas do rei procurarão contribuir para dar embasamento teórico a essa supremacia dos estados em formação, em confronto com o Império, por um lado, e com a Igreja, por outro.

Jean Bodin será o primeiro, entretanto, a explicitamente caracterizar o Estado como soberano, embora Marsílio de Pádua, em 1324, em

seu *O Defensor da Paz*, antevêja a realidade do Estado soberano. Para Bodin, a "república é um governo de diversos súditos e do que lhes é comum com poderio soberano".

A soberania do Estado moderno é ao mesmo tempo um poder originário e um poder supremo (a competência da sua competência dos juristas), expressando-se tanto no plano interno, como no plano internacional. A esse propósito a contribuição da Ciência Política e das relações internacionais seria imprescindível para relativizar a noção de soberania, criada pelos juristas. Sobretudo em relação aos países do denominam do Terceiro Mundo, sob domínio dos grandes centros internacionais de decisão.

II. OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO

Costuma-se caracterizar como elementos constitutivos ou, de forma equivalente no nosso entender, elementos essenciais do Estado: a população, o território e o governo.

Esses elementos são muitas vezes considerados invariantes no tempo e no espaço, como se fossem elementos do Estado num sentido genérico e não apenas próprios do Estado moderno.

Pior quando se pretende, a partir dos denominados elementos constitutivos do Estado, construir uma teoria do Estado.

Quando se fala em governo, em comando superior ou supremo como um dos elementos constitutivos do Estado, na realidade está-se referindo a uma das características principais do Estado moderno: a autorização da esfera política em relação à sociedade. Da mesma forma, o território, delimitado por fronteiras rígidas, é uma característica do Estado moderno. O Estado moderno assim como é um Estado soberano, é igualmente um Estado territorial. Na Idade Média, por exemplo, as relações políticas não têm base territorial, mas prioritariamente pessoal. A delimitação de um território significará uma profunda transformação histórica no que se refere ao exercício do poder. O território delimitado por fronteiras rígidas será o âmbito de atuação da soberania do Estado. Em outros termos, o perímetro em que o Estado pode assegurar e garantir a prevalência de sua ordem jurídica. Inclusive, com a força militar. Por isso mesmo as três milhas marítimas, como limite externo do mar territorial, correspondiam ao alcance, na época de sua fixação, das normas de fogo postadas em terra firme.

A idéia de nação será fundamental para a fixação do princípio das nacionalidades e do direito à autodeterminação dos povos. Entretanto, a nação é também uma criação do mundo moderno. O comércio precisava romper com as barreiras medievais, com a superposição de competências múltiplas que atravancavam seu fluxo normal. Consolidou-se um mercado nacional para as forças econômicas emergentes. Nesse sentido a nação poderia ser considerada uma figura idealizada do mercado econômico.

Nosso objetivo foi o de, ao invés de repetir alguns lugares-comuns, salientar as vinculações dos denominados elementos constitutivos do Estado com a própria emergência do Estado moderno. Com isso não pretendemos de forma alguma ter examinados todos os ângulos da questão que mereceriam novos desdobramentos.

Para nuançar a afirmação anterior, lembráramos que a unificação nacional resultou de inúmeros fatores. Desde a influência do direito romano imperial até as circunstâncias geográficas (caráter insular da Inglaterra, por exemplo), passando por aspectos militares (aperfeiçoamento da arte da guerra e formação de um exército profissional), além dos econômicos já referidos.

III. DIREITO CONSTITUCIONAL, POLÍTICA E TEORIA GERAL DO ESTADO

Alguns tratadistas tendem a colocar no mesmo plano o Direito Constitucional, a Ciência Política e a Teoria Geral do Estado. Independentemente do equívoco dessa posição, ela aponta as relações íntimas existentes entre essas três disciplinas.

O Direito Constitucional é uma disciplina jurídica, no campo do Direito Público, aliás a principal disciplina no campo do Direito Público. Sua preocupação é, em primeiro lugar, normativa, embora sua matéria seja prioritariamente política. André Hauriou caracteriza o Direito Constitucional pelo "enquadramento jurídico dos fenômenos políticos". Essa definição sugere algumas observações. Os fenômenos políticos ou, numa enunciação talvez mais apropriada, a "organização dos poderes públicos" são o objeto do Direito Constitucional, mas desde que enquadrados juridicamente. Isso remete a uma limitação do Direito Constitucional: a primazia da abordagem jurídica permite muitas vezes camuflar os aspectos inconvenientes do poder. Sobretudo tratando-se das denomi-

nadas constituições-programas, por Maurice Duverger, isto é, aquelas constituições que procuram dar aparência democrática e regimes de natureza distinta. Constituições de nula ou baixa eficácia social ou efetividade em relação a capítulos fundamentais da ordem constitucional, como o que diz respeito às liberdades públicas.

O Direito Constitucional, como propunha Mirkine-Guetzévich, deve ser uma técnica da liberdade. Aliás, esta é a inspiração histórica das Constituições clássicas, inspiração essa tão bem-configurada no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

O estudo das instituições políticas não se limita ao Direito Constitucional. Elas são objeto também da Ciência Política. Aqui, porém, não ocorre preocupação normativa, embora o aspecto normativo do fenômeno político interesse igualmente à Ciência Política.

Sustentam muitos que a Teoria Geral do Estado não passa de uma Ciência Política. A Teoria Geral do Estado teria igualmente por objeto o estudo dos fenômenos políticos, prioritariamente o Estado. Mas, surgida nos cursos jurídicos, teria priorizado a abordagem jurídica. A Ciência Política corresponderia à plena independência em relação à abordagem jurídica — dos estudos relacionados com os fenômenos políticos.

Entretanto, as coisas não parecem ser tão simples assim. Os estudos de Ciência Política têm se destacado por seu caráter excessivamente pragmático, descuidando os aspectos filosóficos, históricos e outros dos problemas que lhe são apresentados. Além disso, abordam o poder político de forma geral. Ao contrário, a Teoria Geral do Estado teria como objeto prioritário o Estado em seus aspectos jurídicos, também filosóficos, sociológicos, históricos. Nesse sentido, seria propedêutica ao Direito Constitucional, em particular o Direito Constitucional Geral.

Para corresponder aos seus objetivos, a Teoria Geral do Estado necessita lançar mão de um método multidisciplinar, socorrer-se de um método complexo.

As dificuldades de delimitação dos campos respectivos das três disciplinas indicadas, as próprias dificuldades de denominação apontam, como se disse logo acima, para as relações mútuas existentes entre elas.

Nessa direção, convém lançar mão de um conceito que no Brasil tem sido examinado e sistematizado principalmente pelo professor Paulo Bonavides. O conceito de *sistema constitucional*, incorporado inclusive a moderna análise de sistemas, de tanto sucesso na Ciência Política,

desde o trabalho de David Easton, no campo do Direito Constitucional. Com isso dar-se-ia uma amplitude maior à disciplina, articulando a abordagem normativa, prioritária, com abordagem política, social, econômica mesmo, desvendando, em última análise, toda a realidade complexa da norma constitucional.

IV. CONCLUSÃO

Ao finalizar, gostaríamos de relembrar as significativas palavras de Francisco Brochado da Rocha:

“Por fim, cumpre advertir, o Direito Constitucional só terá expressão como fator de equilíbrio humano e elemento de controle da sociedade enquanto corresponder aos ideais de justiça e do bem comum. Sempre que as instituições jurídicas exaurirem seu conteúdo ético e se transformarem em instrumento de predomínio do utilitarismo egoísta de uma elite dirigente, terão comprometido a respectiva eficácia na proporção em que se evidenciar sua ilegitimidade.”

Neste momento histórico ímpar, de reconstrução democrática, devemos estar atentos à advertência do mestre.