

CONTRIBUIÇÃO À CRÍTICA DAS CONCEPÇÕES JURÍDICAS DO ESTADO

Paulo Braga Galvão

Desde há muito tempo, os estudiosos do Direito se têm fixado no exame dos elementos de funcionamento do Estado (representação política, sistemas eleitorais, equilíbrio dos poderes, relações entre os órgãos constitucionais, regimes de governo, unidade ou pluralidade de ordem jurídica etc.), deixando, contudo, de abrir suas vistas para o fato de que o fenômeno estatal extravasa em muito esses limites.

Assim é que vamos encontrar, nos estudos de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado, definições clássicas como a de que "o Estado é a personificação jurídica de uma nação: é o sujeito e o suporte da autoridade pública⁽¹⁾". Entre nós, poderíamos citar a seguinte noção: "Estado é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado"⁽²⁾.

É bem possível que a maior parte dos juristas tenha entendido que a questão dos fundamentos do Estado seria tema próprio da história ou da sociologia, mas, na verdade, sem a perspectiva histórica e sem a análise das formações econômico-sociais, ficaríamos privados de uma autêntica visão do que seja o Estado.

Ainda quando tocam em pontos relacionados com a sua formação ou origem, os juristas, com freqüência, se atêm à análise dos chamados elementos constitutivos do Estado, cingindo-se, destarte, a uma descrição dos mesmos (população, território e governo), com o que se limitam, uma vez mais, às formas exteriores, incapazes de nos revelar a sua essência.

A crítica da insuficiência das concepções estritamente jurídicas dos fundamentos do Estado tem, porém, sido intensificada mais recentemente, merecendo destaque as observações que a esse respeito foram desenvolvidas por *Michel Miaille*⁽³⁾, professor da Universidade de *Montpellier*.

É em torno dessas questões que versam as notas que se seguem, procurando pinçar alguns aspectos julgados de maior relevância para o seu deslinde.

(1) A. Esmein — *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Librairie de la Société du Recueil des Lois et des Arrêts, Paris, 1899, 2ª ed., pág. 1.

(2) Darcy Azambuja — *Teoria Geral do Estado*, Editora Globo, Porto Alegre, 1963, 4ª ed., pág. 8.

(3) *Une Introduction Critique au Droit*, François Maspero, Paris, 1977, e *L'État du Droit*, Maspero, Grenoble, 1980.

Uma idéia bastante difundida e geralmente aceita sem maiores contestações é a de que no interior de todo grupo social, do menor ao maior, do mais primitivo ao mais evoluído, do mais efêmero ao mais duradouro, nasce fundamental distinção entre governantes e governados. É o que afirma *Maurice Duverger*, acrescentando: "em todas as chamadas sociedades primitivas, que até agora puderam ser observadas, sempre se descobrem traços de poder individualizado: chamem-se sacerdotes, magos, chefes de famílias, anciãos, "peritos", o certo é que um pequeno grupo de pessoas governa o conjunto da comunidade"⁽⁴⁾.

A esse propósito, todavia, parece oportuna a observação de *Pierre Clastres* que, partindo da constatação de que a nossa cultura, desde as suas origens, pensa o poder político em termos de relações hierarquizadas e autoritárias de comando-obediência, demonstra que, ao contrário, não resta evidenciado que a coerção e a subordinação constituam a essência do poder político sempre e em qualquer lugar⁽⁵⁾.

Para *Clastres*, se o poder político não é uma necessidade inerente à natureza humana, em contrapartida ele é uma necessidade inerente à vida social. Podemos, diz ele, "pensar o político sem a violência, mas não podemos pensar o social sem o político; em outros termos, não existe sociedade sem poder"⁽⁶⁾.

Por conseguinte, seria preciso reconhecer a existência do poder político na sociedade primitiva^(*), mas não necessariamente a presença do Estado.

A investigação sobre a origem do Estado e a definição de suas características fundamentais têm sido, aliás, um dos temas centrais da antropologia política e as opiniões a esse respeito estão longe de ser unânimes.

(4) *Os Regimes Políticos*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 2ª ed., 1966, págs. 7 e 8.

(5) *A Sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*, Rio de Janeiro, F. Alves, 1978, págs. 11 e 13.

(6) *Ob. cit.*, pág. 18.

(*) Para simplificar o desenvolvimento do âmbito específico deste trabalho, empregamos o termo "sociedade primitiva" apesar de sua pouca precisão. Com ele abrangeríamos, por exemplo, as várias formações econômico-sociais que caracterizam as chamadas sociedades de linhagem e segmentares, de acordo com a terminologia corrente da etnologia.

Pode-se, no entanto, perceber uma tendência crescente no sentido de rejeitar a tese de que onde há organização política há Estado⁽⁷⁾.

A idéia básica seria, então, a de que, a partir do desenvolvimento e das transformações ocorridas em uma dada sociedade, que conhece o fenômeno do poder, manifestado sob diferentes formas não coercitivas, criam-se condições para que esse poder seja institucionalizado.

Dentre os exemplos que podem ilustrar a existência de poder, liderança ou autoridade nessas sociedades, pode-se citar o da caça dos bosquímanos, em que, normalmente, um dos homens, por ser considerado como tendo mais sorte ou habilidade, toma a frente, não obstante nenhuma sanção obrigue os membros do grupo ao cumprimento de suas recomendações.

Parece razoável também admitir-se que certa categoria de pessoas exerce influência sobre o grupo a que pertence em virtude de deter técnicas ou bens que são reconhecidos como essenciais à sua existência.

Nesse sentido, guerreiros e sacerdotes ou feiticeiros, por exemplo, podem ocupar posições de relevância no contesxto da organização social primitiva, sem que, contudo, a autoridade por eles exercida tenha o cunho de algo colocado acima do grupo, que possa compelir os seus membros a agir de acordo com suas determinações.

Nessas sociedades primitivas não há um governo formal, nem órgãos explícitos através dos quais esse governo seja exercido; não há administradores especializados, juízes ou tribunais ou órgãos legislativos.

Utilizando uma linguagem deliberadamente simples e direta, mas nem por isso menos precisa, João Ubaldo Ribeiro observa que "a organização só se manterá se houver mais do que o chefe: se houver a *chefia*. No momento em que a chefia passa a ter existência (mesmo que abstrata, expressa em símbolos como o cetro e em atitudes como a deferência da comunidade) independente do chefe, essa chefia se tornou uma *instituição*, houve um processo de institucionalização. Com a institucionalização da chefia, institucionaliza-se também o processo sucessório, surgem inúmeras outras institui-

(7) É o que nos aponta, por exemplo, Morton H. Fried, que desenvolve uma análise extensiva das sociedades igualitárias e das hierarquizadas, vendo o Estado como "um conjunto de agências e instituições especializadas, algumas formais e outras informais, que mantém uma ordem de estratificação" — *A Evolução da Sociedade Política*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976. No mesmo sentido, Lawrence Krader, após estudar o que denomina de "governo sem Estado", referindo-se especificamente a algumas sociedades como, por exemplo, a dos esquimós e a dos aborígenes da Austrália central, assinala que "aqueles que conceberam o Estado como existente em todos os níveis sociais e culturais identificaram-no com o Governo ou a política em geral" — *A Formação do Estado*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.

ções, paralelas ou corolárias". E conclui "a esse conjunto de instituições dá-se o nome de Estado. Na realidade, pode-se dizer que o Estado surge em dois passos: a) o estabelecimento da diferença entre governantes e governados; b) a institucionalização dessa diferença⁽⁸⁾.

Mas o que levaria à instrumentalização do poder coercitivo à criação do Estado?

Para se chegar a uma resposta a essa indagação é necessário partir do caráter histórico do fenômeno estatal, ou seja, reconhecer que o Estado é um momento da história das sociedades.

Na obra clássica de *Engels* sobre o assunto, datada de 1884, desenvolvendo idéias de *Marx* e dele próprio, apoiadas nos dados que a antropologia de sua época fornecia, especialmente nas pesquisas de *Lewis Henry Morgan*, encontramos talvez a primeira abordagem do problema em termos históricos.

Segundo a visão marxista tradicional, a origem do Estado remonta à desagregação do sistema comunitário primitivo, com a divisão da sociedade em classes. Cria-se então um poder que, aparentemente colocado acima da sociedade, a mantém coesa diante dos conflitos inconciliáveis gerados pelo surgimento da propriedade privada.

Na origem de tudo isto não se estaria certamente diante de uma situação tal como a figurada romanticamente por *Rousseau* em seu "Discurso sobre a Origem dos Fundamentos da Desigualdade entre os Homens"

"O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassinios, misérias e horrores não pouparia ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: "Defendei-vos de ouvir esse impostor, estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém"⁽⁹⁾.

Na realidade, foi o próprio desenvolvimento da divisão do trabalho que veio gerar classes em condições econômicas desiguais e que por isso mesmo não poderiam ter interesses senão fundamentalmente econômicos.

Mas essa desigualdade não é imposta necessariamente sob uma força coativa ou violenta.

(8) *Política*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1981, pág. 39.

(9) Coleção "Os Pensadores", São Paulo, Abril Cultural, 1978, 2.ª ed., pág. 259.

Ao contrário, aliás, como nota *Maurice Godelier*, ela se estabelece na prática e se justifica ideologicamente por serviços prestados a uma comunidade. Diz ele que a desigualdade "supõe sempre e desenvolve uma forma de desequilíbrio econômico entre os indivíduos e os grupos, desequilíbrio que se transforma numa relação social ao mesmo tempo vantajosa para a comunidade ou para o indivíduo que nela pretende desempenhar um papel "central". Por conseguinte, a desigualdade econômica e social representa até certo ponto uma vantagem para o desenvolvimento da vida social e acaba praticamente por fazer com que os interesses da comunidade se identifiquem real e ideologicamente com os de certos indivíduos. Nesta fase, a desigualdade pode surgir como uma condição normal do desenvolvimento social, senão mesmo com a norma desse desenvolvimento"(10).

É evidente, por outro lado, que, simultaneamente com esses aspectos historicamente positivos, outros haveria bastante negativos e consistentes essencialmente na ruptura da comunidade espontânea, na dilaceração da unidade humana primitiva.

É nesse quadro que se inscreve o fenômeno da alienação, que, cindindo a atividade humana em duas esferas aparentemente autônomas e freqüentemente contraditórias — a esfera da vida pública e a esfera da vida privada — veio possibilitar, como observou *Leandro Konder*, "o aparecimento desta ilusão segundo a qual a atividade do indivíduo na esfera da sua vida particular permitiria um abandono das suas responsabilidades como cidadão"(11).

Referindo-se à decadência da antiga organização gentilica, *Engels* conclui:

"Resumindo: a riqueza passa a ser valorizada e respeitada como bem supremo e as antigas instituições da gens são pervertidas para justificar-se a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência. Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentilica, que não só consagrasse a propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade que se desenvolviam umas sobre as outras — a acumulação, portanto, cada vez mais acelera-

(10) *Sur Les Sociétés Précapitalistes*, C.E.R.M., Paris, 1970, pág. 123, citado por *Jean Copans in Antropologia, Ciência das Sociedades Primitivas?*, Edições 70, Lisboa, pág. 102.

(11) *Marxismo e Alienação*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965, pág. 145.

da, das riquezas —; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado”(12).

O trecho supratranscrito se refere mais especificamente à *gens* grega. Mais adiante, após ter estudado o que considera as principais formas de como o Estado se erigiu sobre a ruína da *gens*, significando isso, a nosso ver, o reconhecimento da pluralidade de formas de passagem para a sociedade estatal, que não seguem esquemas simplificados e mecânicos, Engels assinala:

“O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; ... É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, se distanciando cada vez mais, é o Estado”(13).

Comentando esse trecho, Lenin afirma que “o Estado aparece onde e na medida em que os antagonistas de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis”(14).

Tal qual o próprio marxismo, entendido como essencialmente um processo de crítica, a teoria marxista do Estado viria desmascarar a falsa neutralidade do Estado, a sua ilusória independência em relação às classes sociais.

Em outras palavras, o Estado não pode ser analisado abstratamente, tomando-se apenas as suas formas jurídicas (existência de um Parlamento, de um governo, de tribunais, hierarquia de regras de direito, etc.), mas em função de sua natureza de classe(15).

(12) A. Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado, Editorial Vitória, Rio de Janeiro, 1964, págs. 87 e 88.

(13) Ob. cit., págs. 135/136.

(14) O Estado e a Revolução, São Paulo, Editora Hucitec, 1983, pág. 9.

(15) Michel Miaille, L'État du Droit, ed. cit., págs. 220 e segs.

Consegue-se, desse modo, perceber a insuficiência para a compreensão do fenômeno estatal, das observações no sentido de que o Estado seja a racionalização da explicação mágica do poder, tornando este aceitável e resolvendo a contradição que derivaria do fato de ser ele individualmente intolerável e socialmente inelutável. O mesmo se diga com relação às assertivas de que os homens inventaram o Estado para não obedecer aos homens, ou de que o Estado é uma forma de poder que enobrece a obediência⁽¹⁶⁾.

Por outro lado, podem-se igualmente superar as idéias que se desenvolvem a partir de se experimentar o Estado com exterioridade e de captá-lo naquilo que lhe é secundário e derivado, ou seja, nas suas objetivações como direito e como conjunto de instituições, recuperando-se, então, uma relação social que se perdeu de vista como uma força estranha aos sujeitos sociais e movida por uma racionalidade exterior⁽¹⁷⁾.

É evidente para nós, hoje, que as concepções de *Engels*, tal e qual foram elaboradas, se mostram, não propriamente falsas, mas certamente insuficientes e parciais, seja pelo fato de se basearem em pesquisas etnológicas agora ultrapassadas, seja pelas próprias transformações políticas ocorridas nas duas últimas décadas do século XIX e no decorrer deste século.

O próprio *Engels*, aliás, na introdução que escreveu, em 1895, para a reedição da obra de *Marx As lutas de Classes na França*, ao tempo em que fez uma revisão crítica de algumas posições (em várias passagens desse texto utiliza a expressão "a história nos desmentiu"), o próprio *Engels* já não mais via o Estado como simples comitê das classes dominantes (assim a ele se refere o Manifesto Comunista de 1848), ou como simples poder de opressão, senão como fruto de um pacto:

"O Império Alemão, como todos os pequenos Estados e, em geral, todos os Estados modernos, é produto de um pacto; primeiramente, de um pacto de príncipes entre si e, depois, dos príncipes com o povo. Se uma das partes quebra o pacto, todo ele é nulo e a outra está desobrigada"⁽¹⁸⁾.

De qualquer modo, ainda que as formulações iniciais de *Engels* enfatizassem especialmente o aspecto coercitivo de dominação do

(16) As afirmativas são de *Georges Burdeau*, em *O Estado*, tradução portuguesa, Publicações Europa—América, págs. 17 e 86.

(17) Essas observações, entre outras, são desenvolvidas no artigo de *Guilherme O'Donnell*, "Anotações para uma Teoria do Estado", publicado na "Revista de Cultura Política" n.ºs 3 (novembro 1980) e 4 (janeiro 1981), Cedec-Paz e Terra, Rio de Janeiro.

(18) In *Marx-Engels, Obras Escolhidas*, Editorial Vitória, Rio de Janeiro, 1961, 2ª ed., pág. 109.

Estado, pouco realçando outros aspectos também importantes, que seriam aliás mais tarde focalizados por outros pensadores marxistas, o fato é que delas se extrai uma conclusão aceita hoje quase sem discrepâncias por autores de diferentes correntes filosóficas e políticas, qual seja, a de que o Estado, em última instância, está fundamentalmente a serviço dos interesses da classe dominante. Mesmo que essa classe não ocupe fisicamente os cargos do poder, não exerça diretamente as funções políticas, o Estado está basicamente a serviço de seus interesses.

Mas o Estado também não pode ser considerado apenas um servidor da oligarquia dominante.

Isso pode ficar claro quando examinamos a realidade medieval, por exemplo, na medida em que os barões feudais detêm, eles próprios, o poder político.

Na sociedade capitalista, porém, e com a universalização do sufrágio, o governo passa a ser exercido não necessariamente por aqueles que controlam os meios de produção.

É essa realidade, na qual se destaca a existência de novos sujeitos políticos, tais como os partidos, as associações, os sindicatos, a igreja, a escola, os meios de comunicação, compondo o que Gramsci denominou de sociedade civil, que marca o Estado contemporâneo.

Justamente por viver um momento histórico qualitativamente diferente daquele que constituiu a experiência de Marx e Engels, em que já se operara uma intensa socialização da política, Gramsci (1891—1937) elabora o que Carlos Nelson Coutinho chama teoria marxista ampliada do Estado, ao assinalar:

“E cabe lembrar que se trata de uma ampliação dialética: os novos elementos aduzidos por Gramsci não eliminam o núcleo fundamental da teoria “restrita” de Marx, Engels e Lenin (ou seja, o caráter de classe e o momento repressivo de todo poder Estado), mas o repõem e transfiguram ao desenvolvê-lo através do acréscimo de novas determinações. Temos aqui um movimento que vai do abstrato ao concreto e que reproduz um movimento dialético ocorrido na própria realidade histórico-social”⁽¹⁹⁾.

De todo modo, o Estado não pode ser desvinculado dos interesses de classe aos quais em última análise serve, podendo-se tomar, como ponto de partida para a tentativa de compreender o seu verdadeiro significado, a noção de Poulantzas, que o vê como o fa-

(19) *A Dualidade de Poderes — Introdução à teoria marxista de estado e revolução*, Editora Brasiliense, São Paulo, 1985, págs. 59 e 60.

tor de coesão de uma formação social e o fator de reprodução das condições de produção de um sistema, que, por si, determina a dominação de uma classe sobre as outras⁽²⁰⁾.

Há nessa conceituação um aspecto que merece ser realçado e que se refere ao problema da burocracia estatal. Os membros do aparelho de Estado, conquanto não constituam uma classe, mas uma categoria social específica, mantêm uma unidade interna, que deriva, porém, da realização do papel objetivo do Estado, cuja totalidade coincide com os interesses da classe dominante.

Não se pode, todavia, superestimar as chamadas coações estruturais que transformariam aqueles que dirigem o Estado em meros executores de políticas que lhes são impostas pelo "sistema". A se ficar com idéia de que o grupo dirigente do Estado está totalmente preso a estruturas objetivas, chegar-se-ia à conclusão de que não haveria diferença essencial entre o Estado fascista e o governado pela social-democracia, por exemplo.

É preciso, portanto, ter presente a noção gramsciana de que o Estado resulta do equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil. Em sentido amplo, assinala Carlos Nelson Coutinho, o Estado "comporta duas esferas principais: a sociedade política (que Gramsci também chama de "Estado em sentido estrito" ou de "Estado-coerção"), que é formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas e policial-militar; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias...⁽²¹⁾.

É essa teoria ampliada do Estado que nos permite superar uma concepção estreitamente instrumental, possibilitando enxergar nele não apenas um instrumento nas mãos da classe dominante, mas sim a forma sócio-política na qual essa classe exerce o seu poder. Mais do que mero instrumento de um sistema sócio-político, o Estado é o próprio sistema⁽²²⁾.

O Estado se mostra, então, como o equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil, ou a hegemonia de um grupo social sobre a totalidade da sociedade nacional.

Só assim se pode compreender o verdadeiro significado de algo que não vemos e que no entanto ocupa um espaço extremamente

(20) Nicos Poulantzas e Ralph Milliban, *Debate sobre o Estado Capitalista*, Edições Afrontamento, Porto, 1975, pág. 20.

(21) Gramsci, L & PM, Porto Alegre, 1981, pág. 91.

(22) Veja-se nesse sentido o que prescreve Michel Mialle em *Une Introduction Critique au Droit*, ed. cit., págs. 152/154.

amplo na nossa vida quotidiana, a que estamos vinculados institucionalmente e que dita normas de conduta social, dispondo do monopólio da coação organizada.

Não se poderia censurar os estudiosos do Direito por formularem uma concepção jurídica se essa fosse suficiente para explicar o Estado. Como não é esse o caso, em vez de assistirmos como espectadores ao florescimento de incontáveis pesquisas realizadas sobre o Estado por historiadores, sociólogos, economistas, filósofos e psicanalistas, parece que devemos nos esforçar para incorporar essas contribuições, sem prejuízo, é claro, de assumirmos em relação às mesmas um ponto de vista crítico, sem dúvida o único fecundo na pesquisa científica.