



CONCEITO DE ESTADO

Conferencia realisada a 24 de Maio ultimo no Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, pelo professor CLOVIS BEVILAQUA.

1) — Falo perante cultores do direito, que conhecem a longa, a interminavel controversia de philosophos, juristas e sociologos a respeito da ideologia politica do Estado; o que disseram Platon, Aristoteles, Cicero, São Thomaz, Dante, as opulentas literaturas modernas, na Allemanha, França, Italia, Hespanha, America do Norte; e os nossos tratadistas, que depois da Republica se têm avantajado pelo numero e pelo brilho. Por isso, em vez de uma dissertação critica, aliás deslocada, e, forçosamente, incompleta, dada a cópia de escriptores notaveis sobre o assumpto, prefiro expôr o que do ensino desses mestres pode colher e organizar o meu espirito, apparelhado por outros estudos, que o fazem vêr, no phenomeno politico, um mo-

mento particular da evolução cosmica, depois de attingir á phase social, e para a qual as doutrinas são tentativas para alcançar a verdade, que jamais se devem repellir *in limine*, por infundadas, que nos pareçam. Haverá sempre um raio de luz a aproveitar; ou será a nossa incapacidade perceptiva que lhes dará apparencia de infundadas.

2) — Começemos por distinguir a sociedade do Estado. A sociedade é formação natural da vida super-organica, tomada a palavra na sua accepção mais geral de aggregado humano permanente, constituido por condições historicas e por necessidades e interesses, tanto de ordem moral quanto de ordem economica. As relações de familia, a industria, o commercio, as artes, a religião, os costumes, a moral são manifestações de vida da sociedade. Estas manifestações, porém, cada vez mais variadas, exigem, para que se possam conservar, desenvolver e harmonisar, a criação de uma energia de outra ordem, que as defenda, lhes assegure o campo, que lhes é proprio, as dirija, e até as possa estimular, em dadas circumstancias. Poderia aqui falar no apparelho regulador do organismo social, para seguirmos a lição de *Spencer* (1). Prefiro, entretanto, dizer que essa energia, criada pela vida social para a sua propria segurança e desenvolvimento, é o direito; e que é a necessidade de regular o funcionamento do direito, tanto nas relações internas, entre classes e individuos, quanto nas externas, entre organismos sociaes superiores, que, por sua vez, gera o Estado, com o seu apparelhamento muito simples nas origens da humanidade, e, hoje, extremamente complicado.

Um nosso sociologo, o Professor Fernando

(1) — *Principes de sociologie*, trad. Cazellas et Gerschel, Paris, 1882, II, Cap. IX.

Antunes, da Faculdade de Direito de Porto Alegre, em livro muito estimavel, debate este assumpto, e, repellindo a opinião de varios pensadores, sustenta que, *no rigor da linguagem sociologica*, sociedade e Estado são *expressões equipolentes, são conceitos identicos* (2). Teria pesar de não vêr ao meu lado o publicista riograndense do sul; mas não me parece que estejamos tão distanciados um do outro, quanto, á primeira vista, seríamos levados a suppôr, visto como a identidade, que elle affirma, relativamente aos dous conceitos, funda-se no facto de não existir sociedade civil sem Estado, e eu reconheço que a sociedade, desde que atinja certo gráo de cultura, ha de viver, necessariamente, sob o tegumento do Estado. Abro apenas excepção para tres organizações sóciaes, de genero aliás *differente da que agora estou considerando*.

Entre os Estados formaram-se duas aggremações: uma surgiu da guerra mundial. E' mais comprehensiva, porém, repousa em base meuos solida por se ter formado em uma situação anormal dos povos, e resentir-se dessa circumstancia. E' a Sociedade das Nações. A outra é a União dos Estados americanos, que se vem preparando, desde o Congresso do Panamá convocado por Simão Bolívar, como expressão natural do pan-americanismo ou solidariedade dos povos do nosso continente, e tem por órgãos principaes a Conferencia Internacional Americana e a União Pan-Americana, sob a direcção de um Conselho.

Ambas ainda não attingiram á necessaria consistencia; mas, por isso mesmo que solicitadas pela evolução social humana, a desenvolver curvas ca-

(2) — O Estado, em face da sociologia, da politica e do Direito Publico, Porto Alegre, 1920, pagina 40.

da vez mais amplas, hão de affirmar-se, definitivamente, e por fim, unir-se num só corpo.

Uma terceira fôrma de sociedade humana, que excede ao ambito do Estado, é a dos individuos, que, embora espalhados pelo mundo e pertencendo a povos differentes, se acham vinculados por fortissimos interesses economicos e moraes.

As duas primeiras constituem o campo do Direito Publico Internacional, o dos povos cultos em geral e o dos povos americanos.

A ultima é regida pelo Direito Internacional Privado, acceto pelas diversas nações, mas cuja construcção presuppõe relações, que se travam além das suas fronteiras.

Afastadas essas excepções, a sociedade humana mantem-se, necessariamente, dentro da organização politico-juridica do Estado.

3) — Ainda que não devamos confundir a sociedade com o Estado, não podemos desconhecer que, distribuindo-se a sociedade humana em aggregados nacionaes, é o Estado que organiza esses aggregados, por meio de aparelhos adequados, e, pois, nos será permittido definil-o — *um agrupamento humano, estabelecido em determinado territorio e submettido a um poder soberano, que lhe dá unidade organica.*

Nesta definição destacam-se os elementos constitutivos da idéa de Estado: a) — *O agrupamento humano, que é a mesma sociedade, o povo, ou a nação, segundo consideramos o aggregado social como um systema de forças, economicas, intellectuaes e moraes, abstrahindo do aparelho politico-juridico; o complexo dos individuos entre si vinculados pela tradição, usos, costumes, tendencias, aspirações communs; ou esse conjunto de individuos,*

constituindo uma unidade por suas condições históricas e por sua organização política.

A idéa de sociedade é sociologica; a de povo é ethnologica e a de nação é historico-politica. Não aprofundarei essas distincções, acompanhando argutos pensadores allemães; mas devo affirmar que não são meramente escolasticas. Além de corresponderem a realidades, assignalando modalidades ou expressões da vida collectiva, fornecem luzes para a verdadeira theoria do Estado. *b) — O territorio*, assento geographico do Estado. Para o povo é a patria, a terra dos antepassados, o ambiente, onde lhe decorreu a vida, sorriu no berço aos afagos maternos, lutou, soffreu, e sente que é uma parte da sua alma. Para a nação, é a sua residencia inviolavel e sagrada, o theatro onde se fixou, cresceu, desenvolveu e a que se prende indissolavelmente. *c) — O poder soberano* é a força que, pelo direito e a politica, equilibra, unifica, disciplina e dirige as outras forças sociaes e os individuos. Propriedade fundamental do Estado, a soberania o distingue de outras corporações quaesquer.

E' ocioso indagar se essa auctoridade suprema, essa força, que domina as outras forças dentro do paiz, tem a sua origem no povo, ou é a nação que a possui, como attributo essencial.

Fala-se em povo soberano e em soberania nacional, expressão consagrada em nossa Constituição republicana, segundo a qual o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciario são *orgãos da soberania nacional*. A *Constituição* do Estado Federal (Reich) allemão proclama. *O Poder Publico emana do povo*.

Quando dizemos que o povo é soberano, queremos affirmar que, nas democracias, á massa da população nacional e não a um grupo, uma fami-

lia ou uma casta, cabe assumir, por meio de seus representantes, a direcção dos negocios publicos; sustentamos idéa opposta á de *Gumplowicz*, adoptada por *Duguit*, de que ha, fatalmente, nas organizações politicas, dominantes e dominados, não podendo as mais aperfeiçoadas democracias fugir a essa contingencia (3).

Por soberania nacional entendemos a auctoridade superior, que synthetisa, politicamente, e segundo os preceitos do direito, a energia coactiva do aggregado nacional.

Não ha ahi nenhuma idéa metaphysica, senão o reconhecimento de um facto; não ha ahi “a mystificação oppressiva” assignalada por Augusto Comte (4).

Soberania e auctoridade suprema, necessaria á ordem social, dentro da qual tem de viver a nação, ou o povo. Quem a exerce é o Estado, por seus órgãos ou poderes, porque o Estado é a fórma pela qual a sociedade, a nação, o povo, se organiza, politica e juridicamente.

d) — Essa concentração do poder supremo no Estado é que lhe dá personalidade, em virtude da qual exerce direitos, internamente, em relação aos individuos e ás classes que compõem a sociedade, e, externamente, em frente aos outros Estados.

Esta idéa simplissima, que resalta dos factos diariamente observados, é diversamente explicada pelos auctores, e até repellida por alguns, offerecendo aos estudiosos do Direito Publico uma lamentavel confusão, aquillo que *Posada* denomina

(3) — GUMFLOWICZ, *La lutte des races*, pag. 235; DUGUIT, *Droit Constitutional*, II, pags. 13-16, da segunda edição.

(4) — *Système de politique positive*, IV, app., pag. 103.

crise sociologica, psychologica e juridica do Estado (5). Mas, se a existencia da collectividade, que chamamos Nação, é innegavel, e se a Nação se organiza, politica e juridicamente, pelo Estado, a personalidade deste é da mesma natureza, no campo do direito, que a do individuo, sendo apenas mais extensa. Não é necessario que ao Estado corresponda uma entidade physica, palpavel, para que se lhe reconheça personalidade. As pessoas juridicas tambem não são entidades physicas, e o proprio individuo não é, como ser biologico ou corpo material, que possui o attributo de pessoa. E' como elemento da sociedade, que, por sua vez, não tem existencia material. E' um ser de ordem politico-juridica.

4) — Segundo a evolução social, o progresso humano, do ponto de vista da industria, da sciencia, e da ethica, o Estado se tem modificado, porque tem de reflectir a physionomia da sociedade pela qual e para a qual foi creado. Dahi as fórmulas de governo, que, variando no desdobrar da civilisação, quebraram, afinal, o quadro descripto por *Aristoteles* (6), rigorosamente exacto em seu tempo, mas hoje sem actualidade para exprimir, com verdade, a correlação necessaria entre a vida social e a organização da auctoridade, que preside á sua conservação e ao seu desenvolvimento.

Das fórmulas normaes, aristotelicas, subsiste a democracia, que, aliás, o grande philosopho chamava *politeia*, ou republica, reservando o vocabulo democracia para uma das fórmulas anormaes, o governo da multidão.

Isso mesmo já indica ser outra a concepção

(5) — *Un libro sobre el Estado*, Madrid, 1904, pag. 33.

(6) — *La politique*, trad. Thurot, livro III, Cap. V.

moderna das fórmãs de Estado ou de governo. As outras fórmãs normaes são a realza ou monarchia e a aristocracia. Esta ultima não existe no Occidente, como fórmã de Estado, e a primeira perdeu a sua feição propria, penetrada, como se acha, por principios contrarios á sua essencia.

Infelizmente, a perturbação dos espiritos, na hora amarga, que vamos atravessando, tem feito surgir, como sobrevivencias malsãs de eras recalçadas nos desvãos da historia, anormalidades, que, em parte, desviam da nota progressiva, as fórmãs, que organizam a vida social. Sob o pretexto de promover o bem commum, destróe-se a liberdade e sacrificã-se a ethica.

5) — Defronta o mundo, actualmente, as seguintes fórmãs de Estado: o fascismo, o bolchevismo e a democracia representativa, cuja expressão mais pura é a Republica Federativa.

O estado fascista é a absorpção do individuo pelo Estado; a tutela vigorosa das energias naturaes da sociedade pelo governo; o predominio, sem contraste, da auctoridade, que se espera seja bem intencionada; a suppressão da liberdade, como perturbadora da harmonia social. "Tudo pelo Estado, nada fóra do Estado; nada contra o Estado!" Exclama a theoria do fascio.

Essa concepção inverte a ordem natural das idéas. A sociedade surgiu para tornar possivel a coexistencia dos homens, como o Estado foi criado para manter a sociedade, e permittir o seu desenvolvimento. A doutrina fascista, porém, arvorando o Estado em supremo regulador da actividade e das instituições, confere-lhe a responsabilidade da vida commum, "á qual dá fórmã e orientação, á qual assignala um typo a realizar, assumindo aquel-

la fôrma essencial, que o seu povo tem e deve desenvolver, na realidade historica do Universo" (7).

A sociedade sem o Estado, concebe-se; o Estado, sem a sociedade, seria um tecto no ar sem as paredes ou pilastras, onde se apoiasse; portanto, é a sociedade, que deve dar fôrma e orientação ao Estado e não este a ella.

A marcha da civilisação, no dominio, que agora estamos considerando, é no sentido do maior valor do homem, de mais desenvolvido senso moral, de mais lucida consciencia dos direitos, que, por sua vez, mais avultam na téla social. Correspondentemente, se retráe a auctoridade publica, por se tornar desnecessaria a sua intervenção, em muitos casos que anteriormente a exigiam. O Estado absorvente não é, consequentemente, producto natural da evolução politico-juridica.

A concepção bolchevista do Estado é a dictadura do proletariado, que se substitue ao que *Lenine* denominou "machina de oppressão do proletariado pela burguezia" (8).

Nasceu este regimen de uma reacção contra o absolutismo czarista; por isso, deu a predominancia, na direcção dos negocios publicos, aos que formavam a classe explorada, dos trabalhadores, com exclusão dos capitalistas e proprietarios. Somente os que trabalham podem governar, declara-se.

Mudam-se, apenas, os papeis: os dominados passam a ser dominantes, com rigor maior no exclusivismo; porque, no chamado Estado burguez,

(7) — UGO REDANO, da Universidade de Roma, na *Revista Internacional de Filosofia del Diritto*, 1928, pag. 325.

(8) — Apud STEFAN YANNEFF, *La Constitution de l'Unions des Républiques socialistes soviétiques*, Paris, 1928, pag. 41.

os operarios exercem direitos politicos, e nas republicas sovieticas, os burguezes não são eleitores nem elegiveis (9). Ainda que se trate de uma construcção provisoria, enquanto não se opera o pleno advento do communismo, não a póde approvar a justiça. E desde que o communismo dispensará, no futuro, os apparatus gastos do Estado, parece que seria melhor supprimir, desde logo, o Estado, onde se implantasse o novo regimen, do que a adoptar sobre base evidentemente injusta.

Aliás, a fórmula de governo implantada na Russia é uma Federação de Republicas socialistas sovieticas, nucleo inicial, que se propõe, com a supressão das classes sociaes e com a livre formação de povos, a estender-se por todo o orbe, sem eliminar a idéa de soberania, que é plena para a União e limitada para as Republicas federadas; conservando os orgãos do Estado moderno, ainda que diferentemente distribuidos; é eliminada a divisão dos poderes, que se substitue pela extensão varia, conferida aos que as exercem.

Afigura-se-me essa concepção da vida social politicamente organizada, producto de mentalidade estranha á cultura greco-romana, porque não se baseia em idéas, que constituem acquisições definitivas da sociologia e do direito.

No meu sentir, a fórmula de Estado, que melhor póde attender ao bem geral, á necessidade de justiça nas relações humanas, á liberdade civil e politica, é a Republica democratica federativa, essa mesma que uma geração de brasileiros, na qual, bellamente, se transfudira a alma da patria, soube insculpir na Constituição de 24 de Fevereiro de 1891.

(9) — STEFAN YANNEFF, op. cit., pag. 45.

6) — Se procurarmos apprehender, atravez da evolução humana, qual a fórmula de Estado, que corresponde aos sentimentos mais profundos do homem e ás necessidades vitaes de uma sociedade culta, acharemos que é a democracia. O que a humanidade aspira, para cada grupo social, é uma organização politica, em que o grupo se reconheça, realmente, representado, e isto somente se alcança pela democracia representativa, é uma organização politica, na qual se realize, do modo mais completo, a justiça e um tal *desideratum* somente pela democracia representativa é possível satisfazer; é uma organização politica, em que as actividades honestas se possam, livremente, desenvolver, sem outras limitações, que não sejam as resultantes da propria coexistencia, as quaes a moral e o direito reflectem, para que sejam respeitadas.

Eis ahi: — a evolução social nos conduz para uma democracia representativa, em que o povo a si mesmo se governa, delegando poderes para isso aos que reputa mais capazes, para realizar a justiça, assegurar a liberdade disciplinada pelo direito e pela moral e fomentar o bem commum.

Vacherot dizia que a unica verdade em politica era a justiça, da mesma fórmula que o bello é a unica verdade na arte e o honesto é a unica verdade na moral (10). E' um auctor hoje esquecido, que os annos e as idéas dominantes afastaram de nós, porém, que seduzia ainda o espirito dos que passaram pelas Faculdades de Direito, quando cursei a do Recife, e no qual ainda podemos colher muitas idéas sãs.

(10) — *La democratie*, 1860, pag. 2.

Não será a justiça a verdade unica da politica, scientificamente considerada; mas é uma idéa fundamental para ella, porque é uma indeclinavel necessidade das agremiações de homens cultos e dignos.

Foi com inteira razão e applausos dos que têm o verdadeiro sentimento republicano, que o egregio Presidente do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros affirmou que a Constituição de 1891 era a melhor das nossas leis, principalmente por nos ter dado estas duas "garantias, definitivas e mestimaveis do progresso dos Estados e dos direitos do individuo: o federalismo e o judiciarismo" (11).

No judiciarismo está a proeminencia da justiça. Sem ella, não ha regimen democratico. E porque é necessidade vital nas democracias, dá-se preponderancia aos órgãos, que a têm de realizar, praticamente.

Justiça é idéa mais lata do que direito, porque envolve o influxo da ethica; aliás, o ethicismo tambem penetra o direito, para lhe dar maleabilidade e benefica repercussão nas consciencias. Quando falamos de Justiça, imaginamos o imperio do direito applicado com intelligencia e serenidade, não somente o direito legal, mas o direito justo, de que nos fala *Stanler*.

Outro principio essencial á democracia é o da liberdade, que o direito disciplina, respeitando-a, porque ella é a expressão mais alta da personalidade humana, e é, ao mesmo tempo, força propulsiva do progresso social, tanto o moral quanto o economico.

(11) — LEVI CARNEIRO, *Federalismo e Judiciarismo*, pag. 22.

Disse *Hegel* que a historia universal é a historia da liberdade.

Realmente o progresso humano, do ponto de vista politico, se tem realizado no sentido de dar maior valor ao homem, para que a sua actividade melhor se possa expandir, no interesse da sociedade. E é logico. A sociedade tem por elementos constitutivos os individuos: se os comprime e deprime, ella mesma se estiola e desorganiza.

7) — A democracia, regimen de egualdade dos cidadãos, de executivo eleito, temporario, responsavel, necessita de alliar-se á Federação para prosperar, em nações de extensão territorial mais ou menos consideravel.

Raoul de la Grasserie, em livro de alto cunho scientifico, demonstrou que o federalismo, além de ser a fórmula de Estado mais adequada ao desenvolvimento material e moral dos povos, é a resultante necessaria das forças organicas da sociedade humana (12).

Entre nós, essas razões theoricas se tornam exigencias praticas, por força das condições historicas e da fatalidade geographica. O Brasil colonizado por um systema dispersivo, que a monarchia unificou, felizmente, já no segundo imperio aneciava por se desafogar da centralisação, pedindo mais amplitude para os governos provinciaes, do que lhes ensanchava o Acto Addicional. Mas a descentralisação, então necessaria ao progresso do paiz, tenderia a destruir o principio monarchico. E' que findara a missão historica da monarchia. Para dar satisfação plena ás justas exigencias de uma população sedenta de progresso, mas espalhada pela vasta extensão do paiz, e tendo necessida-

(12) — *L'état fédératif*, 1897.

des particulares, proprias, era forçoso manter a unidade, que a monarchia, consolidava, mas proporcionar, a cada região, faculdade para se reger de accôrdo com os seus interesses peculiares, e desenvolver as suas energias productivas, do modo mais consentaneo.

Surgiu, então, a Republica Federativa, cuja applicação tem encontrado algumas difficuldades, apesar de ter apparecido como producto espontaneo da evolução nacional. Em parte, são devidos esses embaraços á natureza delicada do regimen. Quanto mais perfeita a machina, maior habilidade exige do technico incumbido de dirigi-la, quando sobrevem qualquer desarranjo. Mais vezes, porém, o federalismo parece funcionar mal, porque o movimento não pela força, que lhe é immanente, isto é, o consorcio das aspirações locais e da liberdade individual, com as directrizes constitucionaes da União; e sim por interesses outros de criterio individual ou partidario.

Por isso, encerro estas considerações, fazendo um appello aos juristas, invocando o seu patriotismo, o seu amôr ao direito, a sua cultura, para que desenvolvam energias no sentido de fazer penetrar, na alma do povo, o sentimento da democracia liberal federativa, orientada pela Justiça. A Constituição da Republica é uma biblia, que deve ser derramada por todos os recantos do paiz, lida com unção religiosa, esclarecida com intelligencia, bôa vontade e carinho. O que lhe trouxe de mão a reforma de 1926 o tempo corrigirá. O essencial é nos convenceremos de que a geração, que organizou a Republica, soube exprimir as aspirações do povo brasileiro, e o dotou com uma Constituição que bem applicada lhe pôde assegurar o maximo desenvolvimento economico, moral e politico.

Certo ella não será a perfeição absoluta; mas é sufficiente para tórnar realidade o lemma de ordem e progresso inscripto na bandeira, e permittir a ascensão para os ideaes, que a vida humana fôr criando, como antevisões do futuro.

A synthese da politica republicana democratica é — *Liberdade dentro da ordem, equaldade em face da lei e justiça garantindo á ordem, á liberdade e á equaldade.*

A nossa Constituição de 1891 moldou-se por esses principios. Olvidaram-nos, talvez, os homens.

Fazei-os resplandecer no firmamento politico do Brasil.

CLOVIS BEVILAQUA

