

3. Nascimento do Estado

"Falar do problema das origens do Estado quando se trata de imaginar o que na mais remota das sociedades humanas puderam ser os primórdios de um Poder que nem sequer podemos denominar político (...) é dar azo a uma intolerável confusão de idéia. As origens do Estado devem então ser consideradas somente quando começa a existir um organismo que, aos homens do século XVI, mostrou-se bastante novo para que eles sentissem a necessidade de dotá-lo de um nome: um nome que os povos, na mesma época, passaram rapidamente um para o outro."⁷

É necessário dizer que, falando do nascimento do Estado, não pretendemos traçar de modo exaustivo as etapas de sua formação. A história aqui só nos interessa na medida em que nos permite compreender o que nasceu dela. Os homens, dizíamos, pensam o Estado, e esse pensamento dá-lhe ser. Portanto, se conseguirmos apreender os motivos que inspiraram esse pensamento, poderemos entender a razão de ser do Estado e, por conseguinte, não só seu significado passado, mas sua natureza presente. O que pedimos à história não é um romance das origens, é a explicação do presente.

Se o Estado procede do que chamamos a institucionalização do Poder, essa operação não se dá ao acaso. É determinada por um conjunto de circunstâncias que concorrem, em dado momento, para torná-la ao mesmo tempo possível e necessária. Essas circunstâncias constituem as condições objetivas da formação da idéia do Estado. Não bastam, porém, para provocar seu aparecimento. É preciso que se acrescente a elas uma atitude intelectual a

7. L. Febvre, *De l'État historique à l'État vivant*, Introd. ao tomo X da *Encyclopédie française: l'État*.

respeito do Poder. Isso significa que a idéia do Estado, por mais condicionada que seja por dados objetivos, não funciona sem o suporte psicológico que lhe é fornecido pelas disposições, tanto do grupo como dos chefes, para conceber a institucionalização.

O território

Sobre as condições objetivas, não vale muito a pena insistir. Não haver Estado sem território, sem população e sem autoridade que comanda parece tão evidente que a opinião comum vê nesses dados os elementos do Estado. É um erro, já que podem coexistir todos sem que por isso o Poder deixe de ser individualizado. Mas a verdade é que a maneira de ser deles favorece, em certa medida, a formação da idéia do Estado. Assim é inegável que, embora todas as histórias nacionais sejam dominadas pelo esforço dos governantes para reunir um patrimônio territorial e assegurar sua unificação interna, a política de reunião das terras não é benéfica em si; só é válida se, à unidade física do espaço fechado no interior das fronteiras, corresponde a unidade espiritual do grupo que nele vive. O fracasso das políticas de conquista prova que o combate pelo território só é uma prova salutar se permite à coletividade tomar consciência de si mesma. Ora, essa consciência se fortalece na medida em que, estando delimitadas as fronteiras (não foi por acaso que a noção moderna de fronteira apareceu no século XVI, ou seja, no momento em que se formava o conceito de Estado), o grupo vê no território um patrimônio coletivo e não a propriedade dos chefes. Esse patrimônio precisa de um titular que perdure e não tenha a liberdade de fracioná-lo como bem entender. Essa condição, apenas o Estado pode preenchê-la.

Entretanto, não se deveria acreditar que o papel do território acabe quando cumpriu assim sua missão de certo modo histórica. Se é assim ligado à idéia do Estado, ele exige, para que a idéia não se desagregue, que o Estado se empenhe em aprimorar as relações entre os indivíduos e seu contexto geográfico. Essa observação dá a verdadeira medida ao que denominamos hoje a política de planejamento do território. Antigamente, tratava-se de trabalhos de irrigação, de construção de represas, de secagem, da construção de pistas ou de estradas. Nas nossas sociedades modernas, o que está em causa é o equilíbrio econômico e espiritual de massas humanas consoante dados da geografia, dos recursos do solo, da implantação das indústrias. É por isso que os problemas de planejamento não são somente do âmbito das técnicas administrativas ou dos organismos de descentralização industrial. Concerne diretamente ao ser do Estado. A crise bretã, a apatia de Lozère ou de Corrèze envolvem a idéia que as pessoas de Lannion, de Florac ou de Brive fazem do Estado.

A observação é ainda mais válida para os jovens Estados da África. Tendo herdado seu território das potências coloniais, eles não tiveram de conquistar seu solo, mas têm de unificá-lo pela produção, absorver as diferenças que a diversidade dos recursos ou o modo de exploração provocam entre suas diferentes regiões. Dá-se o mesmo com os Estados mais antigos, tais como o Brasil, que têm dificuldade em alcançar a estabilidade política em razão do desequilíbrio no grau de produção das diferentes partes do país.

Nesse sentido a política de desenvolvimento, de valorização, de unificação física não tem somente um caráter econômico; é indispensável para o condicionamento espiritual da coletividade. Pela determinação de um contexto territorial, os dirigentes inserem o sentimento na-

cional no plano das realidades concretas. Será possível crer que esse sentimento será ardente se os habitantes têm consciência de que o solo que ocupam é menosprezado pelo Poder ou desfavorecido em proveito de outras regiões? O alto grau de desenvolvimento atingido por São Paulo é uma provocação para os camponeses do Maranhão. Que adianta o território ser nacional se os corações são apátridas?

Então é a maneira de ser da população – outra condição de existência do Estado – que está em causa; é sua mutação no ser espiritual que é a nação.

A nação

Foi dito tudo, em termos magníficos, sobre o que constitui uma nação. Mancini, Michelet, Renan preencheram esse conceito de uma substância poética que as mais rigorosas análises científicas nunca conseguirão substituir. É que ela nasce de um sentimento ligado às mais íntimas fibras de nosso ser. Decerto podemos inventariar os fatores desse sentimento: a raça, a língua, a religião, as recordações comuns, o *habitat*, mas, seja qual for sua influência, teriam pouco efeito se não encontrassem na consciência dos membros do grupo a cor que os torna atuantes. A nação depende mais do espírito do que da carne. E a que o espírito adere através dela é à perenidade do ser coletivo. Certamente a tradição, a lembrança das provações em comum, o que se ama junto e mais ainda a maneira pela qual se ama são importantes na formação da nação. Mas, se os nacionais são apegados a esse patrimônio espiritual é menos pelo que ele representa do passado do que pelas promessas que traz quanto ao futuro. “O espírito dá a idéia de uma nação”, escreveu A.

Malraux, "mas o que faz sua força sentimental é a afinidade dos sonhos."⁸ A nação significa continuar a ser o que se foi e, em conseqüência, assegurar, através da interdependência material, a coesão social pela fé numa recordação em comum; é uma possibilidade de sobrevivência pela qual o homem corrige a fugacidade de seu destino pessoal.

Ora, esse sonho de futuro compartilhado em que se inserem os grandes empreendimentos coletivos postula um contexto político à sua altura. Sem dúvida, na história, nem todas as nações conseguiram realizá-lo, mas seus esforços para obtê-lo bem provam que somente nele é que elas atingem sua plena dimensão. Essa organização política não assegura somente a libertação delas relativamente a uma dominação estrangeira; tende também a dotá-las de um Poder do tamanho de seu empreendimento. Com efeito, quando se firma o sentimento nacional, faz-se sentir a necessidade de expressar numa fórmula objetiva essa afinidade de visões, de aspirações e de reações que forma a nação, de solidarizar num esforço duradouro os membros atuais do grupo com as gerações passadas e futuras. Essa coesão, compete evidentemente ao Poder simbolizá-la e torná-la atuante. Como ele poderia, se fosse apenas um homem, responder a esse apelo? Apenas uma idéia pode fazer eco a uma idéia. Se o chefe passa, individualidade efêmera, quem fará ouvir a voz nacional, entidade permanente? Sem dúvida, a preocupação com um interesse nacional poderá transmitir-se de chefe para chefe, mas, além de sempre ser de temer um enfraquecimento, é uma desproporção chocante a que se estabelece assim entre uma vontade individual, por mais genial que seja, e a idéia nacional a que ela deve servir. A

8. A. Malraux, *Tentation de l'Occident*, 1926, p. 87.

nação reclama o Estado porque o tipo de Poder de que ele é sede é o único à altura dos dados duradouros que constituem o ser nacional.

O problema nacional nos Estados novos

Essas observações podem parecer referir-se a tempos passados. Para ilustrar seu valor atual basta, porém, considerar os jovens Estados africanos nascidos da descolonização. Deixemos por um instante a terra de Bouvines, de Joana d'Arc e de 14 de julho. Transportemo-nos a Conacri, a Bangui, a Leopoldville ou a Bamako. Vemos Estados que acabam de alcançar a independência assaltados por uma profusão de problemas, dos quais o menos que possamos dizer é que eles os resolvem com uma felicidade desigual. Ora, de todos esses problemas, o que é fundamental é o problema nacional. Muito mais do que suas dificuldades econômicas, muito mais do que as das opções que devem ser resolvidas no plano internacional e muito mais até do que as ligadas ao subdesenvolvimento, a dificuldade maior do Estado novo é a que lhe é suscitada pela estrutura e pela delimitação de sua base nacional.

Em todos os países antigos, é a nação que fez o Estado; ele formou-se lentamente nos espíritos e as instituições foram unificadas pelo sentimento nacional. No Estado novo, tal como surge no continente africano, é o Estado que deve fazer a nação. Só que, como o Estado só pode nascer de um esforço nacional, o drama político se fecha num círculo vicioso. O que vemos então? Vemos os chefes, que se pautam por um Estado que ainda não existe e cujos traços eles copiam do modelo efetivamente realizado noutro lugar, empenhar-se em criar em seu país as condições indispensáveis para o estabelecimento de

um Poder estatal. Mas, no mesmo momento em que invocam o Estado, eles próprios realizam a figura mais perfeita do Poder individualizado. Esse paradoxo é facilmente explicável. A amplitude e as dificuldades da tarefa por realizar exigem da parte daqueles que a empreendem um poder incomum. Ora, onde encontrariam sua fonte senão em seu prestígio pessoal e no apoio que lhes é fornecido pela confiança de seus fiéis? A idéia da obra por realizar ainda é mal percebida pelos grupos, aliás divididos pelas rivalidades tribais; portanto, ela é incapaz de fornecer aos chefes a energia suscetível de substituir, até mesmo de suplantar, a autoridade própria deles. Por outro lado, e esse não é o aspecto menos dramático da situação, na medida em que, da massa intelectualmente subdesenvolvida, se destaca uma consciência política, esta só aparece no nível das reivindicações coletivas orientadas pelo interesse material imediato. Essa consciência é polarizada pela atualidade. No plano sindical, no plano social, no plano das exigências econômicas, os povos da África caminham na hora do século XX, mas é uma hora importada; ela não é um momento na própria duração deles. Daí resulta um terrível contraste entre a intensidade das exigências presentes cujo objeto apresenta o risco de exceder as possibilidades do Poder e a ausência de tradições comuns que seriam, porém, indispensáveis para fundamentar sua autoridade.

Concebe-se, portanto, quão premente é a tentação de paliar a carência da idéia nacional pela exploração da paixão nacionalista. Claro, no nacionalismo dos povos recém-promovidos à independência entra uma profusão de elementos cujo inventário não temos de fazer aqui, mas o que se tem de compreender para acalmar a irritação que seus excessos às vezes provocam é que ele é compreendido pelos que o utilizam como um instrumento de unificação.

A explicação não exclui, entretanto, a inquietude, pois se, para fazer uma nação, é preciso dar-lhe um passado, é de temer que este seja concebido à imagem de nossas histórias nacionais, com suas guerras, seus conquistadores e suas revoluções. Com certeza o risco fica mínimo se os governantes aceitam contentar-se com lendas. Quando o chefe da República Árabe Unida exalta Saladino ou a batalha de Damietta, o historiador pode sorrir, ainda que não seja difícil descobrir nos livros didáticos do Ocidente o equivalente desse embelezamento dado ao fato para fazê-lo adquirir o valor de símbolo nacional. De todo modo, o politicólogo fica tranqüilo: essa história imaginada permanece no passado, o sangue com que foi escrita está seco, já não reclama vingança. É tranqüilizado também pela sabedoria de certo chefe de governo da África negra que pedia, a uma missão de cooperação intelectual, além de professores para as escolas, etnólogos e historiadores que arrancassem, de um clima entretanto pouco propício à conservação dos testemunhos, os vestígios de um passado nacional.

Mas exemplos desse gênero, embora mostrem como os fundadores dos Estados novos sentem necessidade de enraizá-lo num passado, fazem temer que, à míngua de história efetiva, o futuro seja considerado na perspectiva de uma história por fazer com inimigos hereditários e brigas por terras. Uma vez que é de bom tom condenar o colonialismo, a primeira acusação a inscrever nos autos do processo seria ter inoculado o vírus histórico em povos sem passado, se não sem memória.

Em todo caso, é iniciar uma discussão sem fundamento censurar o nacionalismo dos dirigentes dos Estados novos a pretexto de que ele seria anacrônico. Claro, a vida política dos Estados mais evoluídos tende a livrar-se das fronteiras nacionais, em toda parte são empreen-

didados esforços para dissociar o Poder de sua primitiva base nacional. Mas a superação da nação supõe que ela exista. É por terem de início encontrado nela o apoio que lhes permitiu existir que os Estados hoje podem abordar o problema de uma autoridade supranacional. Os Estados novos ainda não estão nessa fase e a única coisa que se possa desejar racionalmente é que, com a ajuda da aceleração da história, eles não demorem muito tempo na etapa do egocentrismo nacional.

O poder e a autoridade

Embora a existência de um território e de uma nação sejam dados que facilitam essa operação intelectual que é a institucionalização do Poder, fica claro que eles não bastam para dar nascimento à idéia do Estado. É necessário que sejam acompanhados de uma reflexão sobre o próprio Poder.

Uma vez que o Estado é uma idéia, é evidente que supõe espíritos aptos para pensá-lo. Ora, por muito tempo, os governados viram, no homem investido dos atributos do Poder, o chefe, ou seja, quem comanda porque ninguém ousa contestar a oportunidade de suas ordens ou porque sua força é uma justificação suficiente da obediência. Não se procura aprofundar seu título para o exercício do Poder. "As torres e os muros que eram a fonte visível do poder serviam-lhe tanto de rótulo como de justificação."⁹ Por certo a arbitrariedade, se ocorre, é sentida como uma injustiça e como um abuso; discerne-se a solidariedade entre o Poder e o objetivo social já que, quase sempre, a deposição do chefe é a sanção de seu fracas-

9. M. Bloch, *La société féodale*, 1940, p. 184.

so. Mas nessas sociedades jovens "inteiramente construídas de homem", segundo a expressão de Bergson¹⁰, nunca a idéia vai muito longe sem se encarnar numa forma concreta: o deus numa imagem e o Poder num guerreiro vitorioso.

Para que se formasse o conceito de Estado cumpria que o poder, que é a possibilidade de ser obedecido, fosse acompanhado da autoridade, que é uma qualificação para dar a ordem. Traçar a evolução em cujo termo os espíritos foram levados à capacidade de abstrair o Poder das manifestações observáveis do poder seria seguir as etapas de um desenvolvimento intelectual em que a reflexão política não foi evidentemente a única em causa. Sem ter pretensão a uma investigação de tal envergadura, podemos pelo menos indicar os fatores que parecem ter sido determinantes nessa evolução. Como eles concernem tanto à mentalidade dos governados como à dos governantes, sua apresentação e até sua escolha não excluem certa arbitrariedade, na medida em que o movimento não se realizou em todo lugar no mesmo ritmo e com o mesmo vigor.

O primeiro fator cuja influência podemos apontar se deve aos inconvenientes práticos do Poder individualizado. Não é necessária uma profunda meditação para constatar os danos gerados pela instabilidade política que é sua consequência. Os campos devastados pelas cavalgadas guerreiras, as colheitas perdidas, o comércio paralisado pela insegurança das estradas são catástrofes muito tangíveis cuja causa não é difícil vincular às lutas em que está em jogo o direito ao comando. Camponeses e comerciantes decerto não se preocupavam muito com o proble-

10. H. Bergson, *Les Deux sources de la morale et de la religion*, 12^a ed., 1932, p. 138.

ma da legitimidade, mas era-lhes fácil compreender que, enquanto o título dos príncipes dependesse da vitória de seu exército, a paz permaneceria em perigo.

A busca da segurança

E depois, se aceitam de bom grado obedecer, repugnam comprometer-se. É desagradável ser enforcado por ter obedecido ao chefe que não era o certo. Mas como evitar essa desventura se não se sabe quem tem o direito de comandar? Não precisamos voltar muito atrás na história para compreender o desconforto dessa situação. Dever-se-ia ouvir Londres ou Vichy? É claro, uma alma de boa têmpera não hesitará. Mas é contar demais com o caráter dos povos fundar uma sociedade política sobre o heroísmo cotidiano de seus membros. O Poder deve ser um provedor de tranqüilidade; sua virtude se revela por campos florescentes, negócios prósperos e consciências tranqüilas.

Esse prosaísmo não deve ser avaliado por valores morais, mas julgado como fator de estabilidade social. Ora, socialmente, ele não é menosprezável porque repousa na confiança no futuro. Uma sociedade só progride pela segurança no amanhã, sendo essa segurança que o Poder individualizado compromete. Se tudo desaparecer com o chefe, qual projeto sobreviverá a ele? Mas também, se tudo repousar em sua vontade, quem garantirá que ela não é arbitrária? O reinado do chefe provoca a instabilidade social porque implica a incerteza da regra.

Não foi por acaso que, no momento em que se formou a idéia moderna do Estado, o perigo da arbitrariedade foi um dos considerados com mais freqüência pelos espíritos. Já os teólogos do final da Idade Média apresen-

tavam o problema – ainda teórico – da resistência à opressão. Mas, com as lutas religiosas do século XVI é a tirania que está em questão. Ora, é certo que o problema que preocupa os filósofos é apenas a transposição doutrinária de uma preocupação sentida pelo povo. Tem-se o sentimento de que se o Poder é, para o chefe, uma prerrogativa pessoal, nada poderá impedir que os atributos da autoridade, a sanção, o poder, sejam desviados de seus fins para serem utilizados para sua conveniência.

Da arbitrariedade, cuja experiência tinham, nasceu, na consciência dos governados, um dilema que foi uma poderosa alavanca da evolução política: ou o Poder é ligado a uma função em que encontre ao mesmo tempo seu título e seus fins, ou é uma propriedade de certos indivíduos e, por conseguinte, o instrumento de suas vontades ou de suas fantasias. Da alternativa claramente exposta, era inevitável que o segundo termo fosse condenado. “A realeza é um ofício, não é uma herança”, declarava Philippe Pot aos Estados Gerais de 1484. Impunha-se a idéia do Estado, sem contar todas as outras considerações mais relevantes, por sua virtude prática. Ela era, como o dirá mais tarde Schopenhauer, “a focinheira cujo objetivo é deixar inofensivo esse bicho carnívoro, o homem”.

A laicização da função política e a repugnância pela submissão pessoal

A focinheira, aliás, revelava-se ainda mais necessária pois os governantes, libertando-se da tutela da Igreja, repudiavam as barreiras morais que ela poderia ter oposto à ação deles.

Com efeito, há coincidência entre a formação da instituição estatal no século XVI e o enfraquecimento da do-

minação católica consecutivo ao Renascimento. Talvez fosse exagerado afirmar que o aparecimento do Estado seja o resultado da crise por que passou a Igreja no início dos tempos modernos. Deve-se constatar, porém, que a formação do Estado nacional, já favorecida pelo fracasso de um Santo Império romano-germânico correspondente à universalidade católica, foi tornada mais necessária ainda pelo declínio momentâneo da fé. Por um lado, o Poder temporal podia cada vez menos passar para o braço secular da Igreja; por isso, perdendo seu caráter sagrado, ele tinha de encontrar outra base que quase só podia residir na idéia de uma função por cumprir e, essa idéia, era necessário que deitasse raiz no espírito dos governados. Por outro lado, as preocupações às quais a Igreja proporcionava um apaziguamento de ordem religiosa tornaram-se laicas e, introduzindo-se na imagem de uma ordem desejável, deram a esta uma densidade e uma agudeza que até então ela não comportava. A idéia de um bem público temporal adquiriu sua autonomia com relação à de um bem comum orientado para a salvação das almas. A concepção tipicamente medieval de um Poder cuja ação prefigura e prepara o advento do reino de Deus, essa concepção se apaga diante de uma interpretação muito mais laica das tarefas políticas. Ficou então mais sensível a desproporção entre as possibilidades pessoais do chefe e as exigências da idéia de direito enriquecida dessa contribuição nova. Com isso a necessidade da institucionalização do Poder encontrava-se aumentada.

A laicização da função política foi acompanhada de sua ampliação geográfica. Ora, quando a coletividade aumenta e o território se estende, os governantes se distanciam dos governados. À distância física se acrescenta o afastamento sentimental. É rompido o contato entre quem dá a ordem e quem obedece. A autoridade do chefe, que

primitivamente se baseava na submissão pessoal de cada um dos membros do grupo, tende a ser substituída pela ascendência da idéia representada pelo chefe. Por outro lado, o espaçamento das relações diretas entre o senhor e o súdito favorece a reflexão sobre os motivos da obediência. Habitua-se a ver na obediência não a submissão para com um homem, mas o respeito por uma regra justificada por seu objeto. Ao mesmo tempo, o indivíduo adquire uma nova visão de sua dignidade pessoal. Compreende que não é submisso a um outro, mas a essa força desencarnada que é o poder público. Perante ele, obedecer não é se humilhar, pois a disciplina estatal é a única que não exige rebaixar-se.

É fácil a contraprova dessas observações. A tática elementar de todo pretendente ao poder pessoal não consiste em dissipar o véu que a instituição interpõe entre os governantes e a massa? O vínculo entre a televisão e o fenômeno contemporâneo da personalização do poder é evidente. O candidato à ditadura busca o contato com as multidões; seus órgãos de propaganda valorizam suas qualidades próprias e até suas manias, desde que sejam originais, pois é para o homem que querem drenar as adesões. O plebiscito estabelece entre os consultados e o consultante relações diretas, relações de homem a homem. E não deixam de enaltecer o valor do compromisso pessoal de fidelidade ao qual opõem a desumana frieza das relações abstratas que a obrigação jurídica cria. Ora, todo esse empenho leva a empurrar o Estado para a sombra, uma vez que o Poder, encarnado por inteiro no homem que o exerce, já não precisa encontrar, fora dele, um suporte racional.

Vemos então a inconseqüência dos críticos apressados que, perante qualquer tentativa de explicação da transcendência do poder estatal, são tomados de uma virtuosa

indignação democrática. Não é o Estado que é perigoso para a dignidade da pessoa humana, é a dominação do homem pelo homem. E, se acreditamos poder dizer que o Estado é artifício, compreendemos melhor agora o sentido da construção intelectual que finaliza nele. É o significado que se prende a todo empreendimento pelo qual o homem se arranca da subordinação em que o mantém sua natureza própria e as forças exteriores, para elevar-se à condição de um ser de razão.

A busca da legitimidade

A preocupação com segurança que anima os governados coincide, por suas conseqüências, com a vontade dos governantes de serem tidos como legítimos. Poucos chefes há que, tendo a força de comandar, não procurem fazer que lhes reconheçam esse direito. Com efeito, é que esse direito colocará seu título ao abrigo das reivindicações de seus rivais e o garantirá contra os temíveis efeitos de um enfraquecimento da força ou de um abandono da sorte. É esse direito que se vincula à legitimidade.

A história estar repleta de lutas por ela ocasionadas prova a que ponto é precioso o título que ela confere. Mas não devemos enganar-nos: as cobiças que ela suscita apenas raramente são provocadas por um escrúpulo de consciência. Se os chefes têm tanto apreço por serem considerados legítimos é porque a legitimidade lhes traz um acréscimo de autoridade que só podem receber dela. Ao Poder que se impõe, ela acrescenta a qualidade vinculada a um Poder consentido, uma vez que ninguém pode pretender-se autoridade legítima se não é reconhecido como tal. O que faz o valor insubstituível da legitimidade é, portanto, o fato de ela não depender da vanta-

de nem da força de quem a usufrui. Ela lhe vem do exterior e, por isso, consolida o Poder dando-lhe uma base menos frágil do que a que ele encontra nas qualidades pessoais de quem o exerce. Não só ela o deixa ao abrigo dos golpes do destino que lhe podem alterar a força, mas também o dispensa de usá-la. Enobrecendo a obediência, ela converte em obrigações nascidas de um dever o que não passava de atitudes ditadas pelo temor. Enfim, ela introduz o Poder no universo mágico das representações e das crenças, dotando-o de todos os prestígios que lhe vêm do fato de os homens crerem que ele existe. Metamorfose moderna da sacralização do Poder, a legitimidade laiciza seu fundamento sem lhe enfraquecer a solidez, já que ela substitui a investidura divina pela consagração jurídica.

Não há, de fato, outras definições da legitimidade além da que a apresenta como um Poder fundamentado no direito. Definição formal sem dúvida, pois falta determinar o conteúdo da regra em virtude da qual o Poder é legítimo. Mas, na medida em que nos abstermos de praticar filosofia política para nos atermos à ciência política, esse formalismo é necessário porquanto implica – o que a história confirma – a contingência dos princípios de legitimidade. Da mesma forma, o que nos interessa imediatamente aqui não é a análise deste ou daquele princípio de legitimidade, é o fato de, fora da institucionalização do Poder, não haver solução para o problema da legitimidade. É por isso que poderíamos dizer que os chefes, procurando fazer-se reconhecer como legítimos, contribuíram para a gênese da idéia de Estado.

Com efeito, se o Poder legítimo é o que se vincula ao direito válido na comunidade, isso quer dizer que só se pode prevalecer dessa qualidade aquele que é inerente à idéia de direito dominante no grupo. Mas também quer

dizer que ele não é um efeito das qualidades pessoais dos governantes. Por conseguinte, se eles não encontram em si mesmos a fonte de sua legitimidade, devem procurar noutra lugar sua origem. Noutra lugar, ou seja, no Poder de que são agentes de exercício e que, por sua vez, é legítimo na medida em que procede de princípios ou de crenças aceites pela comunidade. Noutras palavras, é a legitimidade do Poder cujas prerrogativas eles exercem que faz a legitimidade dos governantes.

Vê-se, assim, que a busca da legitimidade conduz obrigatoriamente a dissociar o Poder das personalidades que o exercem. Não poderia ser diferente, uma vez que a legitimidade implica uma relação: não há legitimidade em si, mas consoante este ou aquele princípio. Mas, então, uma vez separado das personalidades que o exercem, o Poder se torna uma entidade que exige um suporte igualmente abstrato. Esse suporte será o Estado.

O processo assim esquematicamente descrito talvez pareça bem sistemático para dar conta da complexidade dos fatos. E, no entanto, se nos reportamos à maneira pela qual a idéia do Estado se introduziu na França, temos de constatar que ele nasceu mesmo desse desdobramento do Poder cuja necessidade descrevemos. Pela continuidade de sua vantagem, pelo método a um só tempo empírico e rigoroso graças ao qual ela soube vencer seus rivais sem deixar de ter o apoio da coletividade, a realeza se incorporou tão fortemente à nação que pareceu ser seu órgão político natural. Assim, quando os príncipes, cansados de ser os reis cabeludos (*crinitus*) que são depostos ao serem tosados, começaram a sonhar com um Poder que não receberiam nem de sua espada nem do assentimento dos barões, foi a instituição monárquica que invocaram. E, como o Poder da monarquia correspondia às aspirações do grupo, como nele se expressava a

idéia de direito nacional, foi ele que foi identificado ao Poder desencarnado pelo qual se expressa o ideal jurídico incluído na instituição. O poder do Príncipe se sublimou tornando-se o Poder da coroa: a legitimidade estava fundamentada.

Daí em diante a autoridade dos governantes tem sua base numa idéia que lhe é exterior, que lhes sobrevive e os supera com toda a majestade que caracteriza a instituição. O titular do Poder é menos o rei do que a coroa, pois é na monarquia, cujo símbolo é a coroa, que o Poder se institucionalizou. Por isso, quando Luís XIV pronunciar – ou quando lhe for atribuída – a frase célebre: o Estado sou eu, ele expressará bem essa coincidência entre a pessoa real e a instituição estatal. Não é o Estado que se encarna num homem (pois então a frase seria apenas a manifestação de um orgulho ridículo), é o homem que se confunde com o Estado. *Rex est ipsa civitas*, dizia Espinosa. Mais de três séculos mais tarde, ouviremos uma frase análoga na boca de um presidente da República francesa, e nela revestirá um significado análogo.

Voltaremos a essa noção de legitimidade para destacar as conseqüências que ela implica quanto ao estatuto dos governantes. Mas o importante é salientar desde já que, uma vez introduzida por eles para justificar seu exercício do poder político, sua lógica desenvolveu efeitos que ultrapassaram o que esperavam dela. Para beneficiar-se dessas vantagens, foram forçados a aceitar também suas servidões. São vinculados por seu título de governantes legítimos à idéia de onde procede sua legitimidade; suas vontades só têm valor jurídico se podem ser imputadas ao Estado, ou seja, na medida em que são conformes à idéia de obra de que o Poder institucionalizado é a energia realizadora. E é bem nesse sentido que se pode dizer que a via da legitimidade passa pelo serviço prestado. É para

que possam servir melhor que os governantes têm reconhecido o caráter legítimo. Legítimo no correto cumprimento da função, deixam de sê-lo se a violam; já não há, segundo a expressão de J. Bodin, “governo reto”.

Fundamento de todo Poder regular, nunca será demais refletir em tudo o que a legitimidade exige dos políticos que a reivindicam. Precisam fazer esforço para levar ao máximo suas qualidades pessoais de inteligência, de audácia, de adivinhação, pois a função que ocupam não tolera nenhuma mediocridade; mas, no próprio momento em que atingem a plenitude de seu talento, eles devem esquecer-se de si mesmos e, por uma suprema abnegação, consagrar unicamente ao serviço da função todos os recursos de seu ser.

A busca da duração

A mesma preocupação que incita os chefes a fazer que lhes reconheçam a legitimidade levou-os a assegurar a continuidade do Poder. E, também nesse ponto, essa preocupação totalmente pragmática redundava na idéia do Estado.

Na instituição estatal o Poder, cuja permanência está estabelecida, não é evidentemente o poder pessoal dos indivíduos que usam suas prerrogativas, é o Poder institucionalizado. É muito significativo observar a que ponto, nos primórdios do século XVI, quando ganha forma a idéia do Estado, a busca da duração do Poder foi uma verdadeira obsessão entre os teóricos práticos. Toda a obra de Maquiavel, principalmente, pode ser considerada uma coletânea de máximas e de receitas destinadas a garantir a estabilidade da autoridade. É que, numa época em que as dinastias, as casas, as famílias, os príncipes se sucediam

no palco político, nenhuma empreitada parecia mais urgente do que a de fortalecer as possibilidades de duração dos regimes estabelecidos. A duração é a condição de uma obra de longo fôlego e, na aurora dos tempos modernos, não é exagerado pensar que os homens mais clarividentes pressentiam sua amplitude.

Como os governantes poderiam ter assumido melhor seu encargo do que se apresentando como os instrumentos de uma idéia que não pereceria com eles? A continuidade do Poder será assegurada pela dinastia, uma vez que, enquanto entidade independente de suas encarnações sucessivas, ela se confunde com a instituição estatal. A hereditariedade é então apenas uma figura da permanência do Poder; por seu intermédio, o monarca é investido de uma situação objetiva independente de sua vontade particular. É esse caráter de objetividade da autoridade monárquica que o adágio traduzia: o rei não morre na França. Para que ele morresse, não bastou decapitá-lo, foi preciso abolir os direitos de sua dinastia.

O Estado também não morre. Indiferente à sucessão dos governantes, ele assegura a permanência dos atos deles desde que, regularmente realizados, possam ser-lhe imputados. Se o Estado não fosse distinto da pessoa dos governantes, a altura de algumas de nossas casas não seria dependente de um edito de Henrique IV, a competência do Conselho de Estado não dependeria de uma lei da Constituinte e o regime de nossos bens do Código de Napoleão. É a continuidade do Estado que garante a permanência das leis e igualmente ela que lhes confere a maior parte de sua autoridade.

Assim se verifica bem a natureza do Estado. Ele é Poder, portanto seus atos obrigam; mas é Poder abstrato, logo, não é afetado pelas modificações que atingem seus agentes. Enfim, se dura assim a despeito das contingên-

cias históricas, é porque encarna uma idéia, essa imagem da ordem desejável na qual situamos o fundamento do Poder e que é também, como logo o veremos, o fundamento do direito.

A afirmação da soberania

Necessária para fundamentar a legitimidade e assegurar a continuidade do Poder, a existência do Estado é igualmente a condição para que possa ser afirmada a superioridade da competência dos governantes.

No regime do Poder individualizado, se houver resistência dos governados ou dos grupos secundários, o chefe só poderá impor sua vontade fazendo-a prevalecer pela força. Suas decisões não têm, por natureza, um caráter de superioridade que as torne incontestáveis; se elas coagem é em razão da situação pessoal do indivíduo de que emanam. Base bem frágil para um Poder! Ele corre o risco de ser sobrepujado por uma força maior e, mesmo não o sendo, permaneceria contestável em virtude da idéia (cujá evidência não cessará de ser mais persuasiva à medida que se aprimorar a consciência política dos governados) que, sendo única a natureza do homem, as vontades individuais são equivalentes. Então vem a interrogação: por que ele? Dúvida terrível que acaba solapando todos os Poderes fundamentados numa qualidade pessoal.

Portanto, se os governantes pretendem assegurar de uma maneira indiscutível seu monopólio de decisão, têm de procurar sua fonte noutra lugar que não uma qualidade particular de sua vontade. Aí também a idéia de Estado fornece a solução. Sendo admitido que ele é o Poder solidário das representações dominantes no grupo quan-

to à consistência do bem comum, os governantes, agentes do exercício desse Poder, vão beneficiar-se da autoridade vinculada a essa imagem da ordem desejável. E como nesta se refletem as exigências do bem comum, pode-se invocar contra ela apenas o serviço de interesses particulares. Desse modo, a universalidade e a superioridade das vontades governantes já não podem ser discutidas, já que, por hipótese, só poderiam opor-lhe pretensões referentes à salvaguarda de interesses locais ou próprios de certas categorias sociais.

Essa evidência é que sancionará a indivisibilidade da soberania afirmada pelos homens da Revolução. Mas, já no século XVI, o esforço doutrinal de construção da soberania insiste no fato de que ela é um poder de decisão e de coordenação que encontra sua justificação na regra de vida da comunidade. Não podemos, evidentemente, retrazar aqui a evolução das idéias a esse respeito. Mas pelo menos há que assinalar que, a partir do momento em que se forma o conceito moderno de soberania, os autores que o imaginam sentem a necessidade de enraizá-lo de algum modo na coletividade. E, como o titular da soberania é o Estado ou o monarca que se confunde com ele, vê-se que, mesmo quando o absolutismo ia reduzir o povo ao silêncio, o Poder não podia ser concebido, na plenitude de seus atributos, sem que fosse feita referência, ao menos implicitamente, à existência dessa comunidade para a qual ele é feito e da qual, por consentimento ou aquiescência, ele procede. É que, de fato, seja qual for a importância da participação dos chefes ou dos príncipes na elaboração do conceito de Estado, ele não seria imposto sem as disposições favoráveis que encontrou no espírito do grupo.