

DOCTRINA

Nação e Estado

J. P. GALVÃO DE SOUSA

(Professor de Teoria Geral do Estado na
Faculdade de Direito da Universidade
Católica de São Paulo)

O Estado é a nação politicamente organizada. Personifica a coletividade nacional. Dá-lhe unidade jurídica. Representa uma nação perante as outras na comunidade internacional.

Em torno do conceito de nação muito se tem debatido. Os mais variados critérios têm sido utilizados para caracterizar a nacionalidade. Critérios muitas vezes opostos e contraditórios, a colidirem no conflito das doutrinas, ora apregoados para patrocinar o expansionismo imperialista de grandes potências, ora servindo de justificação a tendências separatistas de minorias étnicas.

Desde as primeiras formulações do princípio das nacionalidades, no século passado, até a aplicação mais recente das teorias racistas, com o nacional-socialismo germânico, este capítulo da teoria do Estado tem sido um verdadeiro campo de batalha ideológica.

Já notava Jellineck que é, para a ciência, um dos problemas mais árduos determinar exatamente o conceito de nação. Produtos de uma formação que varia e se transforma segundo as flutuações da história, fogem as nações a um critério fixo e imutável que a todas possa aplicar-se.

Valem-se alguns autores de elementos objetivos para caracterizar a nação. Outros acentuam de preferência o elemento subjetivo. Por vezes exageram a importância deste ou daquele elemento, dando-nos uma visão unilateral do problema. E' o caso dos que a pretendem identificar com a raça, ou dos que a reduzem a uma expressão da vontade coletiva interpretando a seu modo o conhecido pensamento de Renan: uma nação é um plebiscito de todos os dias...

O fato é que devemos levar em conta uma série de elementos no complexo nacional, predominando ora um ora outro conforme o caso de que se trate, unificando-se por efeito de fatores tantas vezes imponderáveis, acima dos quais está a Providência a governar o mundo e repartir a humanidade pelos diversos povos que a constituem.

Passemos em vista esses elementos.

A palavra *nação* — de *nasci* — evoca desde logo uma origem comum. Formam a nação ho-

mens da mesma procedência, da mesma estirpe. A comunidade de raça está, sem dúvida, na base da nação. Entretanto há nações diversas que pertencem à mesma raça, caso este, por exemplo, dos povos da América espanhola depois da independência. Por outro lado, numa só nação pode haver raças diferentes, como vemos na nação brasileira onde se processa um caldeamento de raças que a história nos mostra também na origem de outras nacionalidades, entre as quais a portuguesa.

Tais fatos não se opõem à afirmativa de que há, em cada nação, uma comunidade de raça. Servem, sim, para mostrar que a raça não basta por si só para caracterizar a nação.

Duas observações importantes cumpre fazer. Primeira: a unidade racial não exclui a mistura de raças. Segunda: não há raça pura, e o próprio conceito de raça é impreciso.

Quanto ao primeiro ponto, deve-se notar que geralmente as nações se constituem pelo predomínio de um grupo racial sobre os outros. Um núcleo primitivo prevalece sobre os demais para vir a constituir a nacionalidade. Na história dos antigos povos nômades verifica-se muitas vezes o caso de alguns desses povos, ao abandonarem a vida errante, fixando-se em determinado território, assimilarem étnicamente os primitivos habitantes porventura aí encontrados. Depois da invasão dos Bárbaros dá-se em várias partes do continente europeu uma fusão de raças e então ou os invasores assimilam as populações dos países conquistados, ou são estas que assimilam os recém-chegados. Assim se formaram as nações modernas da Europa. E as nações novas da América se constituíram pelo predomínio dos colonos de comunidade raciais européias assimilando a princípio os aborígenes e depois os imigrantes.

A idéia de uma raça pura, tão grata aos adeptos do nacional-socialismo, choca-se com a realidade dos fatos. Demais a mais, essa idéia supõe um conceito preciso do que seja raça, e por aqui começa a grande dificuldade que se pode levantar contra os discípulos de Gobineau,

o iniciador francês do racismo. O conceito de raça se origina da zoologia significando um conjunto de animais que se assemelham pelos caracteres somáticos e formam uma unidade dentro da espécie. Aplicá-lo assim ao homem é rebaixar os seres racionais ao nível dos animais brutos. Os indivíduos do gênero humano não têm apenas caracteres somáticos pelos quais se possam classificar em subdivisões do mesmo gênero. Suas faculdades espirituais soblevam de muito a esses caracteres e não se podem reduzir a eles. Mas ainda que se dê ao conceito de raça um significado superior, antropológico e sociológico, ficamos na mesma dificuldade, sem encontrar um critério preciso para lhe definir as notas essenciais. Tanto é difícil definir a raça como distinguir as raças entre si. Daí a multiplicidade dos critérios existentes, a dividirem os cientistas: uns recorrem de preferência à antropologia morfológica, outros à antropologia fisiológica; uns dão maior importância à coloração da pele ou dos cabelos, outros ao formato dos olhos e à pigmentação da íris, outros enfim às medidas encefálicas ou faciais.

O que nos dizem os diversos autores a respeito da raça não esclarece em nada o conceito de nação. A nação é um agrupamento de homens, um agregado social. Ora, observa muito bem Delos, a raça não é um princípio associativo a não ser no papel ou no laboratório do cientista. A família, a profissão ou a vida cívica determinam formações sociais, mas a raça não cria nenhuma associação ou colaboração real e permanente. Da geração dos filhos, da educação, do trabalho resultam vínculos associativos, efeito que evidentemente nunca se poderia atribuir às semelhanças do esqueleto ou da pigmentação.

É, pois, um fato que cada nação apresenta uma certa homogeneidade racial, indicando a procedência de origem e resultante do predomínio de determinados grupos étnicos. Isto porém não nos leva a concluir que o conceito de nação possa definir-se pelo de raça, nem tão pouco que as nações se distinguem entre si pelo critério racial.

Há também nas nações uma certa comunidade de língua. Aqui está mais um elemento constitutivo da nação. A língua é um elemento propriamente humano e até mesmo um índice da sociabilidade do homem, a quem foi dada para que ele pudesse comunicar-se com os seus semelhantes. Vínculo social é, pois, a linguagem, não por dar a origem a uma formação social, mas por ser o instrumento de comunicação do pensamento indispensável a qualquer sociedade. Dá-se entretanto com a língua o mesmo que com a raça, em relação às nações: há várias nações em que se fala o mesmo idioma, e há nações em que se fala mais de uma língua. Este é, por exemplo, o caso da Bélgica, onde se fala o francês e o flamengo, e o da Suíça, onde se falam três idiomas idênticos aos de três grandes nações vizinhas.

Aos critérios etnográficos da raça e da língua acrescentemos um critério geográfico: o ter-

ritório. Neste sentido poderia entender-se por nação um povo que vivesse dentro dos limites naturais de um dado território. Bem sabemos quanto relêvo teve na política exterior da França sob os Bourbons, e mais tarde, após a Revolução, essa idéia dos "limites naturais", que se tornara a obsessão de alguns estadistas como seria mais tarde a dos patriotas italianos na época do *Risorgimento*. Entretanto, a história nos mostra povos que, transportando-se de região em região, ora alargando ora reduzindo o seu território independentemente dos limites geográficos naturais, nem por isso deixaram de constituir nacionalidades vigorosas: hebreus, mongóis, árabes...

A coabitação num mesmo território produz relações sociais que derivam da vizinhança, dos interesses comuns e das comuns aspirações. Tudo isto pode contribuir para solidificar os laços constitutivos da nacionalidade. Estamos vendo já que o elemento espiritual é de suma importância para caracterizar a nação. A coabitação faz também com que os indivíduos de agregado social tenham as mesmas recordações, o mesmo passado, a mesma história. Tradições históricas formam um elemento de ordem moral e sentimental na nacionalidade.

Chegando a fatores espirituais, cumpre mencionar a religião. Trata-se, por vezes, de um fator decisivo no estabelecimento e na conservação da unidade nacional, o que não obsta a que haja várias nações com o mesmo credo ou uma só nação dividida em diversas confissões religiosas. Lembremos o que no conhecido livro "A Cidade Antiga", nos diz Fustel de Coulanges da religião na Grécia e em Roma, com um cunho acentuadamente cívico e regional. O mesmo se pode dizer de outras religiões na antiguidade. Eram religiões nacionais. Os povos do oriente tinham cada qual seus ídolos próprios. Outro tanto se diga das tribos selvagens. As cidades gregas prestavam culto aos seus heróis fundadores da mesma forma pela qual cada família cultuava os seus antepassados.

As diversas religiões separavam as nacionalidades então existentes e eram elementos integrantes da constituição social e política de cada povo. Até mesmo o povo hebreu, no culto do verdadeiro Deus, tinha uma lei própria e preceitos que só para ele eram promulgados.

Tudo mudou depois do Cristianismo, religião de caráter ecumênico. Jesus prega aos discípulos e os manda pregar aos gentios: "ide e ensinai a todas as gentes". A circuncisão era só para os judeus. O batismo é para todos. E a Igreja fundada por Cristo é católica, isto é, universal. A religião não pode mais ser invocada para diferenciar as nações. Transcende-as e por isso mesmo é um elemento poderoso para manter ao mesmo tempo a unidade nacional e a unidade entre as nações. A unidade nacional sem os excessos do egoísmo nacionalista. A unidade entre as nações sem o internacionalismo nivelador que as oprime. Modernamente, o protestantismo veio fomentar o egoísmo nacional fazendo aparecer de novo as religiões de Estado, como no

mundo antigo. Tal foi também o caso do cisma grego. A religião católica fortalece os laços da nacionalidade sem deixar de ser supra-nacional. Fortalece-os enquanto a comunidade de religião completa e aperfeiçoa as outras comunidades que dão origem a nação. (1)

Se do plano superior dos princípios religiosos e das tradições históricas, das idéias e dos sentimentos, descermos à ordem econômica, encontraremos nas nações uma comunidade de interesses cuja importância não se pode negar. Lembremos a união aduaneira (Zollverein) que preparou terreno para a definitiva unificação política da Alemanha. O materialismo histórico exagera a importância do fator econômico. O exemplo citado é aliás muito significativo para nos mostrar que acima dos interesses materiais há outros fatores ocupando posição preponderante entre os elementos constitutivos da nação. O povo alemão tem sua índole peculiar, suas tradições, seus costumes, suas variedades regionais dentro de características comuns. E' tudo isto que lhe imprime a marca da nacionalidade.

A nação é, pois, ao mesmo tempo um produto natural, enquanto a raça e a língua contribuem para formá-la, e um produto histórico-social, enquanto se baseia na comunidade de tradições de princípios, de interesses econômicos.

Mas além dos elementos objetivos examinados até aqui, raça, língua, território, religião, tradições históricas, interesses materiais, — concorre para a formação da nação um elemento de ordem subjetiva que alguns chegam a considerar o característico essencial deste conceito que estamos examinando. E' a vontade coletiva, ou melhor: a vontade que têm os membros de um certo agregado social de viver juntamente e constituir um povo independente em face dos outros povos.

Vouloir vivre collectif, no dizer dos escritores franceses. Será este o elemento mais apto a nos permitir uma definição precisa da nação?

Os elementos objetivos não nos fornecem um critério seguro, fixo. São extremamente variáveis. Apesar de objetivos, são, por vezes, imponderáveis. Quanto a *vouloir vivre collectif*, parece com efeito ser um fator impreterível, decisivo, absolutamente necessário na formação de uma nacionalidade. Resulta quase sempre de outro elemento, a tradição histórica, que vai plasmando as mentalidades e imprimindo nos indivíduos um modo especial de pensar e querer, produzindo aspirações comuns, gerando enfim aquela vontade de continuar a vida nacional.

Estas considerações parecem justificar as teorias voluntaristas da nacionalidade e o famoso princípio das nacionalidades inspirado em tais teorias. Refletindo-se melhor, porém, verifica-se que o elemento consensual ou voluntário é por demais genérico para uma definição completa da nação. De fato, esse elemento deve existir em

tudo e qualquer agregado social, sem o que a vida associativa não se mantém. Toda sociedade, todo agrupamento humano permanente supõe a vontade da vida em comum ou de uma colaboração sistemática. Para definir um objeto, devemos indicar o gênero próximo e a diferença específica. O *vouloir vivre collectif* é o gênero. Mas ficamos ainda sem saber qual a nota específica da nação.

Portanto, se os elementos objetivos acima enumerados não bastam por si sós para se conceituar a nação, tão pouco podemos dizer que a nação seja algo de essencialmente subjetivo.

Aliás esse elemento subjetivo prende-se, por assim dizer, a um elemento objetivo. A vontade se ordena sempre para um objeto ou um fim, que é o bem apetecido. Falar em "vontade coletiva" é, pois, supor um bem que os membros do agregado social, a que se chama nação, têm em vista alcançar ou conservar. Qual é este bem? Não basta dizer que é a independência nacional, pois a independência é a liberdade de uma nação que não está sujeita a outra, de uma nação soberana, e a liberdade, tanto para os indivíduos como para as coletividades, é um meio e não um fim. A questão está exatamente nisto: por que uma nação quer ser independente? E a resposta não pode ser outra senão esta: porque os seus membros querem conservar um modo de viver resultante das afinidades raciais e linguísticas, da coabitação num dado território, de princípios religiosos, costumes sociais e interesses econômicos comuns, enfim de uma longa tradição histórica, de um legado cultural transmitido de geração em geração e dando origem a um sentimento de ufanía naquêles que o devem defender e perpetuar.

A civilização é uma só. As nações particularizam, cada qual a seu modo, os ideais da cultura humana que civilizam os povos. Há, por exemplo, um modo germânico e um modo latino de realizar a civilização cristã. E entre as nações latinas, há o grande grupo ibero-americano, com suas características comuns dentro de uma certa tradição que se distingue nitidamente dos tipos culturais realizados pela nação francesa ou pela italiana. Por sua vez, as nações de procedência ibérica apresentam traços peculiares a lhes darem, em grau maior ou menor, uma fisionomia nacional própria, diferenciando uma da outra.

Podemos, pois, concluir com Delos dizendo ser a nação um agregado social cujo fim específico é a conservação e o desenvolvimento de um patrimônio comum de cultura.

A manutenção de um patrimônio de cultura é o bem comum nacional. Não se trata de um fim em si. Deve ser coordenado ao bem das outras nações e subordinado à finalidade pessoal do homem. A nação contribui para a formação da personalidade, produzindo nos indivíduos hábitos operativos que aperfeiçoam as suas faculdades e lhes dão um cunho psicológico especial. Exerce, portanto, uma função educativa, em âmbito mais vasto que o da família, através de uma atuação indireta e lenta, pelo ambiente de cul-

(1) Note-se que a palavra *comunidade* é aí usada no sentido de identidade ou co-participação (comunidade de raça, de língua de crenças religiosas, etc.) e não no sentido de agrupamento ou coletividade.

tura que proporciona, conservando as tradições, a língua, a religião.

Quanto ao Estado, organiza politicamente a nação, unificando-a sob a direção de uma autoridade central e dando-lhe estrutura jurídica. Consolida assim os vínculos nacionais.

O Estado moderno distingue-se de outros tipos de sociedade política que o precederam historicamente pelo seu caráter nacional. E' o Estado-nação. (2)

Entre os elementos objetivos enumerados na análise do conceito de nação, poderiam ser incluídos os fatores políticos. O papel desempenhado por grandes chefes, por dinastias ou mesmo pelas instituições destaca-se, com evidência meridiana, na formação histórica de certas nacionalidades. Entretanto já se disse com muito acerto que a ação dos grandes homens nos quais se encarna uma nacionalidade, pode ser comparada à dos catalisadores nos processos químicos: precipitam o desenvolvimento de certos fenômenos, transformam matéria preexistente. Nem por isso deixa de ser, algumas vezes, uma ação decisiva. Basta lembrar a obra da monarquia capetíngia na França, dos reis de Castela da Espanha, dos Afonsos em Portugal e mais recentemente da dinastia belga. Poderíamos ainda, com Oliveira Viana, evocar o papel desempenhado pelos caudilhos territoriais e pelo poder pessoal do Imperador na formação política da nacionalidade brasileira. No mesmo sentido das observações feitas por aquê autor na 3.^a parte do ensaio "Populações Meridionais do Brasil", a nossa história apresenta ainda a ação de grandes estadistas como Bernardo Pereira de Vasconcelos, Feijó e sobretudo Caxias.

Os grandes condutores de povos em certas ocasiões precedem a nacionalidade, para cuja formação contribuem. Há, pois, fatores políticos que podem determinar a constituição de uma nação. Mas o Estado, organização política superior e complexa, supõe a nação já constituída.

A idéia de nação diz respeito a um agregado social cujos membros se acham vinculados por afinidades raciais, linguísticas, religiosas, por interesses comuns e pelas mesmas tradições. A idéia de Estado se aplica a uma sociedade com instituições políticas próprias, organizada sob a direção de uma autoridade juridicamente constituída. A nação é dotada de unidade cultural, enquanto no Estado existe unidade jurídica. (3)

Três elementos fundamentais costumam os tratadistas da matéria apontar em todos os Estados: população, território e poder. Nas sociedades políticas mais elementares, a população em geral não constitui uma nação. Nos Estados

(2) Os Estados não nacionais ou levam uma existência precária ou tendem a se tornar nacionais.

(3) Ao falarmos de unidade cultural tomamos a palavra cultura no sentido sociológico em que tem sido empregada nestes últimos tempos. Trata-se, pois, de um tipo de organização social e sobretudo um estilo de vida resultante de um complexo de fatores sociais. Entra estes fatores se incluem os conhecimentos e as crenças, a moral e as artes, o direito e os costumes.

modernos porém, essas duas idéias se confundem. Quando os juristas falam na população como elemento do Estado referem-se sempre à nação. (4)

Objeto destas linhas foi considerar a nação em si mesma, nos elementos que a integram, nas suas notas conceituais características, nas suas relações ontológicas com o Estado. Outro problema é o da natureza jurídica da nação em relação ao Estado. (5)

BIBLIOGRAFIA (principais autores consultados).

- ALEXANDRE HERCULANO — *História de Portugal*.
 J. BAINVILLE — *Histoire de France*.
 BIGNE DE VILLENEVE — *Traité général de l'Etat*, Paris, 1929.
 J. T. DELOS — *La société internationale et les principes du Droit Public*, Paris, 1929.
 J. T. DELOS — *La Nation*, Montreal, 1944.
 J. T. DELOS, A. PEGIS, YVES DE LA BRIÈRE, etc. *Race: Nation: Person — Social aspects of the race problem*, New York, 1944.
 L. DUGUIT — *Etudes de Droit Public: I — L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, 1901. — II — *L'Etat, les gouvernants et les agents*, Paris, 1903.
 M. HAURIU — *Precis de Droit Constitutionnel*, Paris, 1929.
 G. JELLINECK — *L'Etat moderne et son droit*, Paris, 1911-1913.
 L. LE FUR — *Races, Nationalités, Etats*, Paris, 1922.
 A. MESSINEO — *La Nazione*, Roma, 1944.
 OLIVEIRA VIANA — *Populações meridionais do Brasil*, São Paulo, 1933.
 PAUL HENRY — *Le problème des nationalités*, Paris, 1937.
 O. RANELLETTI — *Corso di istituzioni di Diritto Pubblico*, Milão, 1946.
 TAPARELLI D'AZEGLIO — *Della Nazionalità*, Florença, 1849 (inserido posteriormente no *Saggio teoretico di Diritto Naturale* do mesmo autor, nota CXL ao livro VII).
 R. TROUDE — *Sociologie politique*, in LEMONNYER, TONNEAU, TROUDE, *Precis de Sociologie*, Marselha, 1934.

(4) Nas Constituições políticas modernas encontramos os termos povo e nação. O preâmbulo da Constituição americana de 1787 começa por estas palavras: *We the people of the United States...* O preâmbulo da Constituição de Weimar (1919) usa também a expressão povo: *Das deutsche Volk einig in seinen Stammen*, etc. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 começa por falar nos "representantes do povo francês" para depois declarar no art. 3: *Le principe de toute la souveraineté réside essentiellement dans la Nation*. A Constituição brasileira de 1891 adotava o vocábulo povo no preâmbulo e nação no art. 1.^o Na de 1934, depois das primeiras palavras do preâmbulo (Nós, os representantes do povo brasileiro...), o art. 1.^o se referia à "Nação Brasileira" constituída pela união dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil e mantendo "como forma de governo, sob o regime representativo, a República federativa", enquanto o art. 2.^o assim se enunciava: "Todos os poderes emanam do povo e em nome d'ele são exercidos". Na atual Constituição vêm reproduzidas esta última fórmula e a expressão inicial daquele preâmbulo, sem ser usado o termo nação.

(5) Referindo-se a esses dois aspectos, os autores alemães falam da nação como *elemento objetivo* ou *elemento subjetivo* do Estado respectivamente. A respeito d'este segundo problema surgem as doutrinas da nação órgão e da nação-pessoa muito bem expostas e criticadas por Marcel de la Bigne de Villeneuve em seu *Traité générale de L'Etat*.