



O Estado: Apreciação sob quatro enfoques

*Manuel Cambeses Júnior**

O artigo reúne quatro comentários do autor sobre o Estado, cujo conceito parece atravessar uma fase de ajustamento no mundo que emergiu do fim da Guerra Fria.

O ESTADO, UMA ENTIDADE IMPRESCINDÍVEL

O Estado moderno como conceito e como ordenamento político institucional começa a desenvolver-se na Europa, a partir do século XIII. A sua característica principal é a busca da centralização do poder em uma instância que abarque as relações políticas fundamentais. Entre os séculos XVI e XVIII, a noção do Estado assentou-se em uma concepção mercantilista da economia, que buscava aumentar o poder dos Estados

às expensas dos demais Estados rivais. Não foi sem razão que essa doutrina econômica resultou paralela ao surgimento e auge do absolutismo.

Ao final do século XVIII, tanto o mercantilismo como o absolutismo entraram em crise. A convergência da economia de mercado na área econômica e do estado de direito no campo político, gerou as bases de uma nova ordem. A chamada ordem liberal a qual buscava traçar limites precisos ao Estado, locando barreiras ao exercício de seu poder. Não obstante, longe de iniciar-se

nesse momento o declínio do Estado, o mesmo vai adquirir novos ares com a aparição do fenômeno nacionalista. De acordo com ele, a lealdade fundamental do cidadão deveria ser dirigida ao Estado-Nação.

O período compreendido entre o final do século XVIII e início do século XIX é conhecido com a *Era das Revoluções*. Durante esse espaço de tempo, ocorreram a Revolução Americana, a Revolução Francesa e a Guerra da Independência hispano-americana. Todas elas se assentaram sobre a idéia do Estado-Nação como concei-

* Coronel-Aviador. Do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra.

to superior. A tese da soberania popular, originária de Rousseau, provê as bases para a consolidação desse novo conceito de Estado. Ao longo do século XIX, o poder deste se fortaleceu na Europa, cavalgando sobre a idéia do nacionalismo. Surgiram nesse momento novos Estados centralizados, como Alemanha e Itália.

O século XX levou o Estado a limites nunca vistos anteriormente. Nele se produziu a *estadolatria* dos totalitarismos fascistas e comunistas. Terminada a Segunda Guerra Mundial, por sua parte, o Estado-Nação identificou-se com o processo de descolonização na Ásia e na África, expandindo o seu âmbito a nível planetário. O período compreendido a partir da Segunda Guerra caracterizou-se pela contraposição de dois superestados e de seus respectivos aparatos e sistemas de alianças.

Entretanto, ao iniciar a década final do século XX, um autêntico cataclisma fez sacudir em seus alicerces a noção de Estado, conduzindo-o a uma intensa crise histórica. As ameaças que hoje recaem sobre esse antigo e familiar conceito são tão grandes quanto variados.

Nos aspectos jurídico, político e econômico, a sobrevivência do Estado como instituição fundamental está seriamente comprometida. Isto foi o resultado inevitável do colapso do comunismo, que trouxe consigo a implantação de todo um conjunto de paradigmas emergentes.

A nova linguagem do Direito Internacional se assenta em noções como *soberanias limitadas, tutelas internacionais, direito de ingerência e administrações supranacionais*, todas as quais têm como denominador comum o desconhecimento do Estado como ator essencial da vida internacional. No campo político, o poder que tradicionalmente deteve o Estado está tendendo a fluir em distintas direções. Para cima, em direção aos *organismos supranacionais e coletivos*, tais como o Conselho de Segurança da ONU, a União Européia e a Organização Mundial de Comércio. Para os lados, para *organizações não-governamentais* enraizadas com a sociedade civil que emergem ao interior dos próprios Estados. Para baixo, em direção a regiões cada vez mais autônomas, as quais se consideram repre-

sentativas de *identidades étnicas e culturais*. Entre os dois últimos segmentos e o primeiro tendem a estabelecer-se relações cada vez mais diretas que obstem o Estado central. O Estado, dessa maneira, vai perdendo o seu caráter de articulador fundamental da vida nacional e de interlocutor natural em matéria internacional.

Entretanto, é no campo econômico onde as ameaças contra o Estado apresentam-se maiores. A queda do Muro de Berlim trouxe consigo a preeminência do econômico sobre o político e, também, do âmbito do privado sobre o público. Por sua vez, o processo de desregulação, que tem evidenciado a economia nestes últimos anos, acompanhado de um gigantesco salto tecnológico, tem proporcionado uma extraordinária vitalidade ao fenômeno econômico, permitindo acumulações de capital nunca antes imaginadas. Acuado frente aos mercados financeiros, os megaconglomerados da comunicação social e a fusão das grandes corporações transnacionais, o Estado apresenta-se cada vez mais impotente.

Destruir o Estado significa, entretanto, sufocar as

reivindicações dos povos, deixar sem intérprete o sofrimento dos excluídos, perder o sentido do coletivo e renunciar a mobilizar as forças espirituais dos cidadãos em função de um ideal superior. Destruir o Estado é retirar do jogo a única instituição que foi capaz, na década de 1930 e no pós-guerra, de sustentar a economia e de reverter suas grandes crises. Hoje, quando o frenesi dos mercados ameaça condenar à pobreza centenas de milhões de seres humanos, torna-se mais necessário do que nunca contar com essa instituição ancestral, indispensável e insubstituível: o Estado.

ESTADO E MODERNIDADE

Em 1802, o filósofo alemão, Hegel, escreveu um dos livros mais importantes do século XIX: a *Constituição Alemã*. Nele, fazia um chamado à formação de um Estado unitário alemão como requisito indispensável para que os germânicos adentrassem nos tempos modernos. Naquela época, entretanto, a Alemanha se achava dividida em reinos, principados, ducados, territórios eclesiásticos e entidades autônomas dos mais

variados matizes. Dentro dela, Áustria e Prússia não somente haviam se convertido em duas forças dominantes assim como eram os únicos territórios que encarnavam verdadeiros Estados no sentido moderno.

Em sua obra, Hegel fazia referência ao princípio de organização feudal que prevalecia na Alemanha e que reconhecia e garantia, a cada um de seus integrantes, o direito de livre-arbítrio.

Tratava-se efetivamente, de um direito definido por todos e assentado na chamada *liberdade alemã*.

Para Hegel esta *liberdade* que servia de base à desunião, não passava de um anacronismo que mantinha a Alemanha de costas para a História. Isto submetia os alemães a uma manifesta condição de atraso frente aos grandes Estados nacionais da Europa, como França e Inglaterra.

Hegel formulava um vigoroso chamado à conformação de um verdadeiro Estado alemão. Tiveram que passar várias décadas, entretanto, para que isso se transformasse em realidade. Foi em 1871 que essa aspiração unitária se consolidou, com a criação do moderno Estado germânico.

Também na Itália começou, a partir de 1815, um movimento a favor da unificação do país, ao qual, semelhante à Alemanha, se encontrava dividida em múltiplos reinos, principados e ducados, bem como em um Estado papal. Esse movimento, que ficou conhecido como o *Ressurgimento*, teve como seu maior expoente intelectual o célebre Mazzini. Este, diferentemente de Hegel, que escrevia suas obras em um alemão comum a todos os alemães, utilizou o idioma francês para escrever o seu trabalho literário. A razão disso é que havia tantos dialetos e variações do idioma italiano, que não existia uma linguagem que fosse comum a todos.

Após longos anos de conspirações e combates, o novo Estado italiano pôde tornar-se realidade, em 1861. Dessa maneira, os italianos conseguiram emergir da Idade Média para adentrarem-se nas filas da modernidade. Foi a partir da conformação desse Estado unitário que pôde surgir, também, uma outra nova criação: uma linguagem comum a todos os italianos.

Quando homens talentosos como Hegel, Bismar-

ck, Mazzini ou Garibaldi lutaram pela conformação de Estados unitários, estavam convencidos de que a força da História os acompanhava. Estavam convictos de que, ao banir as divisões territoriais e autônomas, herdadas da Idade Média, ingressariam nos novos tempos e se adaptariam às exigências do futuro. Poderiam eles imaginar que, ao finalizar o século XX, a modernidade se identificaria com os fracionamentos, as divisões territoriais, as autonomias desatadas e a proliferação de diversas linguagens no interior de vários Estados?

Faz-se mister ressaltar que esse processo não é novo. Como exemplo pode-se citar a Espanha que, na década de 1930 enveredou por esses caminhos, sob o rótulo de *modernidade*. Em 1931, uma das inteligências mais brilhantes desse país, em todos os tempos, José Ortega Y Gasset, propugnava, nas cortes constitucionais, a necessidade de dar rédeas soltas às autonomias regionais.

Não obstante, foi com o colapso do comunismo que esse processo recuperou toda sua força. De fato, bem poderia afirmar-se que o Muro de Berlim não somente re-

presentava a última muralha de contenção do pensamento político frente ao avanço do setor econômico, como do ideológico face ao avanço do cultural.

Com a queda do Muro de Berlim, a economia passou a ocupar espaços de preeminência que antes eram reservados ao setor político. Porém, ao mesmo tempo, com o desaparecimento das barreiras ideológicas, o fenômeno cultural pôde atingir plena força e vigor.

Durante muito tempo as identidades, sinônimo do cultural, estiveram reprimidas em função das imposições ideológicas. Com a fratura das ideologias, o surgimento do cultural ocorreu de forma inevitável. Dele nos fala Samuel P. Huntington em sua famosa obra *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*.

Segundo suas palavras, *no mundo do pós-Guerra Fria as distinções mais importantes entre os povos não são ideológicas, políticas ou econômicas. São culturais. Os povos e as nações estão tentando responder à pergunta mais elementar que os seres humanos podem formular: quem somos? Os povos estão definindo-se a si próprios em termos de*

religião, linguagem, história, valores, costumes e instituições. Eles se identificam com grupos culturais: tribos, grupos étnicos, comunidades religiosas, nações... Os povos estão utilizando a política, não somente para promover seus interesses, como também para definir suas identidades.

Diante desse novo cenário, a marcha dos tempos aponta em direção aos particularismos culturais. Cada município, cada cidade, cada região busca encontrar sinais definitórios de seu próprio ser. Reivindicar tradições locais ou regionais, dialetos, costumes específicos está em moda no mundo atual. Inevitavelmente isso somente é possível às custas do poder e do sentido unitário dos Estados centrais. O poder que, até pouco tempo, eles detinham flui agora em duas direções distintas: para cima em direção aos organismos supranacionais e coletivos; para baixo, em direção a regiões cada vez mais autônomas as quais se consideram mais representativas de uma identidade étnica ou grupal. Sob essa ótica, o Governo inglês decidiu tomar a iniciativa, recentemente, de reformar as bases constitucionais da Nação,

devolvendo, à Escócia e ao País de Gales, autonomias perdidas há séculos. O curioso desse processo é que o próprio Estado central se transformou em artífice de seu debilitamento, assumindo, frente a tais regiões, a *venda* da idéia autonomista. Se bem que no caso da Escócia o estado de ânimo prevalecente favorecia esse processo, em Gales foi necessário que o governo central pusesse todo o seu poder de convicção frente aos reticentes eleitores locais.

Diante dessa curiosa realidade, que diriam Hegel ou Mazzini dessa volta aos ideais da Idade Média?

ESTADO E ETNIAS

Na nova realidade internacional que emergiu após o colapso do comunismo, o fenômeno étnico ocupa um lugar relevante. De fato, a ele corresponde uma cota de responsabilidade muito importante na crise que hoje vive o Estado. Muito antes que começassem a aparecer os sintomas da enfermidade que consumia o Império Soviético, diversos Estados encontravam-se desgarrados por conflitos étnicos. Entretanto, o desmembramento

comunista, iniciado a partir de 1989, desatou uma eferescência do sentido étnico que conduziu ao questionamento de inumeráveis fronteiras estatais em vários locais do mundo. Numerosos grupos étnicos reclamam, na atualidade, seu direito a uma existência independente dos Estados aos quais formaram parte durante longo tempo. Contudo, observa-se que os massacres proliferam entre etnias obrigadas a conviver sob um mesmo teto estatal.

O exemplo dado pela reunificação alemã, seguida pelo esfacelamento da União Soviética, colocou em marcha um furacão político de grandes proporções. Ademais, o fato de que, após o final da Guerra Fria, proclamou-se a preeminência dos organismos supranacionais e coletivos como fundamento da nova ordem mundial, muito colaborou para o florescimento dos sentimentos de origem étnica. Isso estimulou a muitos grupos étnicos a propugnar por uma existência independente, sem contar com o poder aglutinador e protetor de um Estado consolidado. Prevaleceu a impressão de que qualquer mini-Estado que emergisse no cenário internacional poderia encontrar viabi-

lidade econômica, integrando-se a um mercado comum, e viabilidade política, graças ao guarda-chuva protetor dos mecanismos de segurança coletivos.

Os Estados assentados em uma identidade nacional sólida ficaram imunes à força dos ventos originados pela queda do Muro de Berlim. Não obstante, para aqueles que possuíam uma pluralidade de identidades étnicas, compartilhando um mesmo espaço estatal, os problemas não pararam de crescer.

A Iugoslávia foi a primeira a sofrer o impacto dos novos tempos. Isso porque se tratava de um Estado integrado pelos despojos de dois grandes impérios (Austro-Húngaro e Turco) cuja diversidade étnica a convertia em um laboratório ideal para sofrer os rigores da nova realidade. Somente na Bósnia morreram duzentas e cinquenta mil pessoas. A Rússia sofreu na própria carne os custos de desmembramento que a URSS lhe proporcionou. Na Chechênia, trinta mil mortos são o balanço dos intentos de Moscou para evitar a secessão. Na antiga União Soviética, os enfiamentos da origem étnica fizeram-se sen-

tir na Moldávia, Geórgia, Azerbaijão, Armênia e Tadjiquistão. No Afeganistão, a retirada dos soviéticos deixou quatro grupos étnicos enfrentando-se entre si e sustentados por países vizinhos. Um pouco mais a oeste, na Turquia, o embate armado da população de origem curda prossegue de forma sangrenta.

Os Estados criados pela mão do colonialismo, que traçava fronteiras com total desconhecimento dos grupos étnicos subjacentes, tornaram-se particularmente vulneráveis à força desestabilizadora desse fenômeno. A África e o mundo árabe são testemunhas altamente ilustrativas nesse sentido. Curiosamente, com exceção do problema curdo no Iraque, o cenário árabe encontra-se à margem da crise dos etnicismos desatados. A razão disso, seguramente, pode encontrar-se na resposta internacional contra o Iraque, após o desconhecimento das fronteiras kuwaitianas, por parte de Saddam Hussein. O problema ali é outro: o fundamentalismo, o qual tem em comum com o fenômeno étnico a busca de uma parcela própria do universo, que permita viver de acordo com as raízes is-

lâmicas. Na África, ao contrário, os problemas étnicos têm proliferado livremente.

Ruanda e Burundi constituem casos extremos do potencial de violência que leva consigo o tema étnico. Entre 1993 e final de 1995, mais de cem mil pessoas morreram no Burundi, como resultado dos massacres gerados pelo ódio étnico. Em Ruanda, oitocentas mil pessoas feneceram depois do assassinato do presidente da República, em abril de 1994. Em ambos os casos, os enfrentamentos entre os grupos Tutsi e Hutu, comuns a ambos os países, têm sido a causa das matanças. Já se fala do desaparecimento das fronteiras artificiais de ambos Estados, para criar uma Tutsilândia e uma Hutulândia que permitam a integração dessas etnias em dois Estados homogêneos. Na Libéria, uma sangrenta guerra civil enfrenta diversas facções que se assentam em agrupamentos étnicos definidos. Verifica-se que, no continente africano, a identidade étnica transformou-se em fonte de constante ameaça para a subsistência dos Estados herdados da era colonial.

Poderíamos continuar enumerando exemplos de

guerras civis e massacres no Hemisfério Sul, porém ocorre que também no Hemisfério Norte a sobrevivência de vários Estados encontra-se comprometida, como resultado desse mesmo fenômeno. Canadá e Bélgica são dois exemplos particularmente representativos. No primeiro deles, a secessão de Quebec constitui-se em fonte de permanente preocupação para os canadenses. Na Bélgica, coração da Europa unitária, a ancestral rivalidade entre walones e flamengos projeta-se, como uma espada de Dâmocles, à subsistência deste rico Estado.

A esse curioso cenário poderemos acrescentar a problemática do fenômeno autonomista que envolve gauleses, escoceses, bretões, corsos, catalães, bascos etc.

A CRISE DO ESTADO

O século XIX viu o surgimento dos últimos grandes Estados. Nesse século não somente Alemanha e Itália fizeram seus aparecimentos no cenário mundial, mas, também, os Estados Unidos puderam realizar seu destino manifesto, transformando-se em um grande Estado continental. O sécu-

lo XX, entretanto, conseguiu evidenciar as máximas expressões de *estadolatria* - com o aparecimento do fascismo e do comunismo - e, também, de importantes Estados surgidos do desmembramento dos impérios coloniais. Acrescente-se que, durante os cinquenta anos que durou a Guerra Fria, o mundo girou em torno de um sistema de relações interestatais centrado em dois grandes Estados. A última década deste século, entretanto, transformou-se na era do ocaso dos Estados.

Em nenhum momento da evolução histórica da humanidade os Estados encontram-se em tal condição de desprestígio. O novo Direito Internacional aponta para concepções tais como o direito de ingerência, tutelas supranacionais, direitos humanitários e soberanias limitadas; todos os quais coincidem no desconhecimento da primazia estatal dentro da ordem internacional. Por outro lado, o fenômeno da globalização vai carcomendo implacavelmente as funções dos Estados e as identidades sobre as quais estes se assentam, ao mesmo tempo em que o *fenômeno étnico* e os *fundamentalis-*

mos vão escavando suas bases de sustentação.

Observa-se que o poder que anteriormente os Estados detinham atualmente tende a fluir em três direções distintas: para cima, orientado aos organismos supranacionais e coletivos; para os lados, em direção às organizações não-governamentais e, finalmente, para baixo, dirigido a regiões cada vez mais autônomas.

Particularmente chamativo é o duplo processo de desmontagem que se opera sobre o Estado, desde as instâncias da globalização e do fundamentalismo. Sob o influxo da globalização os Estados vão se desfazendo de boa parte das funções que os caracterizavam, adentrando em processos de privatização e abandono de serviços públicos. Cada vez menos os Estados se distinguem das corporações privadas e cada vez mais vão se regendo pelas mesmas normas de competitividade. Os cidadãos, crescentemente desassistidos e ansiosos, observam como, ao seu redor, tudo passa a reger-se pelas exigências e pela ética do capital privado. A inevitável erosão da lealdade do cidadão para com o

Estado vê-se reforçada com o desgaste da identidade nacional que a globalização traz em seu bojo. É o resultado inevitável da homogeneização planetária. De alguma maneira, o fenômeno globalizador vai pressionando, de cima para baixo, o Estado, através de uma intensa ação asfixiante. A única resistência capaz de interpor-se a essa ação devastadora e implacável é representada pelos núcleos de identidades subsistentes; ou seja, os *fundamentalismos* e os *eticismos* desatados, que conspiram sistematicamente contra os Estados, destruindo seus alicerces.

Paradoxalmente, a crise do Estado tem vindo acompanhada do surgimento indiscriminado de novos Estados. Somente do desmembramento da União soviética, da Iugoslávia e da Tcheco-Eslováquia, surgiram vinte e dois Estados independentes. Porém, não foi somente no velho bloco socialista que se produziu esse fenômeno. Países centrais dentro do mundo ocidental, como Canadá e Bélgica, confrontam a mesma ameaça. O porquê desse fenômeno está intimamente ligado à própria crise do Estado. Qua-

tro elementos centrais explicariam o processo em marcha. Em primeiro lugar, os núcleos radicais de identidade que buscam conformar Estados que atendam às suas particulares características. Em segundo lugar, a possibilidade de encontrar a nível planetário, os elementos de complementariedade e integração que davam sentido ao Estado. Em outras palavras, na medida em que os Estados se integraram, a nível global, e deixaram de ser unidades de auto-susten-

tação, torna-se possível que suas regiões componentes possam aspirar a uma existência independente. Em terceiro lugar, o próprio fato de que o êxito na economia global não é determinado pela quantidade de recursos naturais mas, pela qualidade de seus recursos humanos. Os segmentos e regiões mais avançados do interior do Estado começam a ver como uma carga desnecessária os territórios e porções sociais mais atrasados, buscando desvencilhar-se deles.

Em quarto lugar, sob a proteção dos organismos de segurança coletiva e do novo Direito Internacional, já é possível a subsistência de Estados débeis, tornando-se desnecessário o escudo protetor dos Estados mais fortes.

Em síntese, hodiernamente, a crise que o Estado enfrenta é a própria fonte de sua proliferação. Ou seja, na atualidade, os Estados ampliam-se em quantidade, porém significam cada vez menos em termos de soberania e autodeterminação. 

"É melhor ser conhecido por seis pessoas por algo de que você se orgulhe do que por sessenta milhões por algo de que não se orgulhe."

Albert Brooks

"Aqueles que corrompem a opinião pública são tão funestos como aqueles que roubam as finanças públicas."

Adlai Stevenson