

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 37 • nº 148

outubro/dezembro – 2000

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Concepção jurídica de *povo* (Estado do *povo* ou o *povo* do Estado?)

Carlos Roberto M. Pellegrino

## Sumário

1. Introdução. O sentido de povo. 2. O sentido social. 3. O elemento pessoal do Estado: o pré-Estado. 4. Povo, Estado e governo. 5. Da soberania do povo à idéia de nação. 6. A dinâmica do povo e a coerência constitucional (o Estado nacional em mudança). 7. Aldeia global.

### 1. Introdução. O sentido de povo

Na delimitação do tema proposto para exame, importa considerar o homem na sua dimensão social, na expressão política do *povo*, e o quanto essa realidade coletiva repercute no dizer da sua concepção jurídica. Nessa perspectiva de indagação, nenhuma outra ambiência situacional é mais própria que o Estado, enquanto expressão dessa vontade articulada. Que seja esclarecida, preliminarmente, a impertinência de toda insinuação que pretenda a sobrevalência do Estado sobre a manifestação legítima da vontade determinada do povo, na medida em que este é elemento e razão do Estado.

Estabelecidas as premissas analíticas (porque fundamentais), havemos de sempre lembrar que, a partir da ilustração etimológica dos vocábulos *República* e *Democracia*, é realçada a riqueza significativa evidenciadora do elemento *povo* como expressão da vontade coletiva maior, conformadora do Estado. De então: *República*, de *res publica res populi*, a coisa do *populus*, o que é do *povo*<sup>1</sup>. Não menos eloquente é o vocábulo (também composto) grego *democracia*, empregado no

Carlos Roberto M. Pellegrino, Docteur d'Etat, é Professor Titular da Universidade de Brasília.

referimento ao exercício da autoridade (*cratos*) pelo *povo* (*demo*). Convém, desde então, assentar-se a exata medida conceitual que se estabelece entre *povo* e *população*.

Na perspectiva de uma outra consideração, tributária da sociologia, *povo* não se reduz a mera referência do coletivo de *homem*, porquanto, além desse elemento material, existe o ânimo psicológico de *com-vivialidade* (*cum vivere*) entre os indivíduos pertencentes a um mesmo ambiente cultural. Essa disposição *com-vivencial* é o dado fundamental conformador do Estado. O contínuo esvaziamento do sentido de *povo* causado pela banalização reducionista do termo leva, muita vez, ao menoscabo da importância do fator *povo* para a força constitutiva de sua organização social e política. Sem critérios científicos rigorosos são, de certo modo, compreensíveis os motivos da sinonímia vulgar no emprego de *povo* e *população* sem maiores preocupações conotativas. Contudo, apesar da proximidade conceitual, esses termos possuem evidentes traços discriminantes, como, aliás, distingue Costantino Mortati. O termo *população* encerra idéia menos ampla, referindo-se, mais particularmente, aos cidadãos de uma *comuna*<sup>2</sup>. Dizer do *povo* é aludir ao conjunto de todas as pessoas. Não há dúvida, porém, que no emprego de quaisquer das expressões é sempre possível constatar-se a repercussão jurídica, na medida em que se busque estabelecer relação com um determinado tipo de instituição politicamente organizada, seja a *população* de um município para efeito de estimativa de coeficiente eleitoral, seja o *povo* brasileiro, na expressão da legitimidade constitucional. Autores há para quem o conceito de *população* evoca princípios de natureza demográfica ou econômica<sup>3</sup>, elementos esses insuficientes para a explicação do Estado, como ente político. De qualquer modo é sempre imprestável confundir-se *povo* com *país*, *nação*, *Estado*, *sociedade*, *religião*, etc. Cada uma dessas realidades há de sempre ser tomada em conta na especificidade contextual reveladora de aspectos mais ou me-

nos particulares<sup>4</sup>. Assim, por não emprestar sentido unívoco, o termo *povo* é sempre empregado para evidenciar conceitos ou realidades claramente delimitadas pela intencionalidade – implícita ou explícita – do autor, quando não convém o emprego de *país*, *nação*, *Estado* ou *sociedade*, ou quando pretenda, em um só termo, dois ou mais sentidos referenciais, temporal ou espacialmente, com respeito a seus conteúdos, seja de ordem econômica, jurídica, política, religiosa ou cultural.

## 2. O sentido social

Como salientado, nada é mais evidente que o sentido *com-vivencial* humano para a expressão jurídico-política, sem embargo do fator social da experiência comunitária culturalmente estável, forma ingrediente essencial de nossa própria existência.

A manifestação existencial do homem nos moldes da *vida objetivada*<sup>5</sup>, com vista ao atendimento das necessidades, organiza-se na expressão de caráter normativo formal para regular as ações coletivas ou sociais. O fenômeno jurídico situa-se, portanto, na relação conseqüente, *povo-Estado*.

Na visão de alguns dos filósofos, como Locke, Rousseau, Hobbes, ou até mesmo os teóricos anarquistas como Godwin, Stirner, Proudhon, Bakunin, Kropotkine, a dinâmica do fenômeno relacional – *povo-Estado* – encontra fundamento enquanto realização dos ideais de supremacia individual pelo consenso, sendo que para outros estudiosos, da vertente hegeliana de pensamento, é incontestável a supremacia do Estado, com o caráter de coerção legítima (Weber) sobre o *povo*. Certo é, contudo, que, na prática, tais distinções confundem-se, quando não, desaparecem<sup>6</sup>. Esse é também o quadro no contexto das relações públicas internacionais, quando o Estado deixa de ser o órgão exclusivo para dividir espaço com as organizações internacionais.

Uma vez rememorados esses apontamentos teóricos, importa reparar no momento histórico atual, as conseqüências do

surgimento de uma nova ordem mundial calcada na idéia, em certos aspectos falaciosa, da *globalização*.

A ação concertada no ambiente globalizado tem feito reafirmar certas tendências de vocação hegemônicas em detrimento das sociedades economicamente periféricas, francamente incapazes, por razões conjunturais, de fazer frente à ofensiva dos centros mais fortes e, com isso, atender aos interesses locais e *hiperlocais*. Alterações como essas do quadro econômico internacional, jamais observadas em período histórico tão curto, expõem as conseqüências da rápida superação de algumas instituições jurídicas e conceitos do direito que se mostram *inadaptados* para as circunstâncias emergentes do processo de globalização. Registra-se, por exemplo, a peculiaridade da expansão das relações de natureza privada, sem que aconteça, em contrapartida, uma contração do público com a constante intervenção tutelar do Estado<sup>7</sup>. A necessidade de constantes adaptações e diversificações parece ser mais aguda para os serviços públicos, que deixam de ser geridos pelo Estado para serem efetivamente por ele regulados.

### 3. O elemento pessoal do Estado: o pré-Estado

No processo social da agregação humana, o momento *pré-estatal* antecedente à plena caracterização do Estado tem repercussão meramente sociológica. O complexo das identidades étnicas, geográficas, lingüísticas, religiosas e políticas somente ganha contornos definitivos nos moldes de estrutura estatal quando ocorre a positivação da ordem constitucional. Nessa dimensão, *povo* e *Estado* estabelecem definitivamente as condições de correlação jurídico-política conseqüente. De acordo com o registro de Kelsen, não se pode compreender a essência de uma ordem jurídica nacional, seu *principium individuationis*, sem que se pressuponha a realidade social subjacente no Estado, o *povo* sujeito de direito. Um sistema de normas

possui a unidade e a individualidade em virtude das quais merece o nome de ordem jurídica nacional, unicamente porque numa ou noutra forma se acha referido a um Estado institucional e a sua realidade social preexistente<sup>8</sup>. Somente depois de haver a coletividade humana estabelecido as bases institucionais do ordenamento político estável, regido por normas de um direito público interno (e, em alguma medida, a partir de disposições do direito internacional), é que repercutem as conseqüências jurídicas. Desse acervo regulamentar depende a coletividade para o desenvolvimento estável das suas relações de direito.

Abstraindo-se de certas construções artificiosas, próprias à inteligência humana, é permitido dizer que assim como o Estado não cria o seu povo, tampouco o povo cria o Estado, isso pela simples evidência do caráter de relação essencial dos três elementos imediatamente concorrentes para o surgimento da organização estatal. Do mesmo modo, *Estado, povo e poder* (exercício da autoridade estatal) se interferem reciprocamente e são formados no mesmo instante por virtude do fato constitutivo do Estado<sup>9</sup>.

### 4. Povo, Estado e governo

Conquanto concorrentes para o atendimento do bem comum, do ponto de vista técnico-jurídico, *povo, Estado e governo* mostram-se conceitualmente díspares.

Do paralelismo que se estabelece entre as noções de *povo* e *governo*, emergem, com exatidão, os contornos elementares que compõem a realidade organizacional do Estado. Partindo-se da constatação do *Estado*, projeção de uma realidade política, esta encontra fundamento na solidariedade do grupo social (*povo*), fixada por vínculos culturais gestados nos limites da porção territorial precisamente delimitada.

É certo que nem mesmo na visão doutrinária clássica encontra-se unanimidade quanto aos elementos que concorrem para o surgimento do Estado. Para alguns estu-

osos da questão, tudo se resume à pretensa simplicidade conceitual da soberania e da territorialidade (Santi Romano). É suficiente que se constate o império soberano de uma ordem nacional sobre um território para que haja o Estado. Outros (Ataliba Nogueira) entendem ser necessário acrescer às três expressões de herança clássica: o *povo*, *território* e *soberania* (aí compreendidos o *poder* e a *autoridade*) um quarto elemento, *opoder*. Sem pretender espichar a polêmica, até porque inócua, temos que o *poder* é intrínseco ao exercício da soberania, daí o seu destaque injustificado.

Na expressão de sentido político, *povo* são as pessoas (indivíduos) que *com-vivem* em um determinado espaço físico sob um sistema de organização política e administrativa. Dessa interação de individualidades, na força de sua manifestação coletiva, sobrelevam os *cidadãos*, que são os titulares de direito público subjetivo que lhes assegura o direito de interferir no processo decisório da organização política (*ius honorum*). Essa ação concertada no agir responsável e livremente expressado pelo exercício pleno da *soberania nacional* é decisiva para o atendimento das necessidades comuns da sociedade.

A co-participação das responsabilidades nacionais ganha disciplina tanto ao nível do reconhecimento de uma tábua de direitos e deveres individuais quanto de parte daqueles que recebem – do *povo* – a manifestação da legitimidade da representação política, fazendo-se, institucionalmente, *governo*. A isso resulta o *Estado de Direito*.

O submetimento da administração ao direito, uma das formas mais originárias de garantia dos direitos do *povo*, foi incorporado pelo Estado constitucional de Direito como expressão particular de alguns de seus princípios constitucionais (a supremacia constitucional e a rigorosa sujeição do Estado ao direito). O imperativo de que o poder se expresse mediante leis genéricas, abstratas e vinculantes para o *povo* também é válido para os poderes públicos. Assim como o

*povo* não pode desatender às determinações constitucionais, também as instituições governamentais não podem, a nenhum pretexto, desatender ao que manda o direito, ignorando os legítimos anseios do *povo*. Este, o elemento significativo e preponderante do valor do *povo*, sentido que não pode ser vulgarizado, porque tributária a idéia de Estado. De ser frisado, com a visão kelseniana, que o *povo* constitui-se no âmbito pessoal de aplicação do direito do Estado<sup>10</sup>, ou seja, o conjunto dos destinatários, por excelência, da ordem jurídica estadual<sup>11</sup>. Do quanto se viu, resta que, para conceituar o Estado, é necessário estabelecer referência às relações políticas mantidas entre os homens. Desde o ponto de vista tanto da ciência política e da filosofia política quanto do direito constitucional, a população, aqui tomada no sentido amplo de *povo*, compõe-se de indivíduos. Esse enfoque conduz a filosofia política a estudar os direitos que o homem “deve ter” frente ao Estado. Ao direito constitucional comporta o exame das características formais dos direitos e deveres consagrados no acervo normativo estatal. À ciência política toca indagar como a ação concertada do homem é determinante para o exercício do poder ou é, por ele, afetado. Mas também, a filosofia política, a ciência política e o direito constitucional referem-se ao *homem* participante de um grupo mais amplo. Surgem, então, as diversas possibilidades metodológicas acerca da caracterização dos grupos sociais.

O emprego generalizado e comum, pelos cientistas sociais, do designativo *povo* enquanto idéia de *nação* não encontra mais cabimento científico porque dado absolutamente dispensável à concepção de modelos analíticos de verificação empírica. A ênfase atual desloca-se para a consideração da realidade interativa das *classes* ou *grupos de interesse* (*pressão*) classificadores da população, esses sim, próprios para efeitos de análise política.

A distinção possível de ser estabelecida entre o *povo* – elemento essencial de titulari-

dade da soberania – e o *Estado* – realidade política juridicamente organizada que se manifesta pelos seus órgãos habituais (legislativo, executivo e judiciário) – encontra fundamento para a determinação da estrutura básica da positividade constitucional (especialmente na legitimação das ações administrativas) e suas características estruturais da organização estatal<sup>12</sup>. Nos Estados ocidentais, salvo algumas raras exceções (Cuba), a Constituição resulta do exercício de um direito subjetivo e soberano imanente ao *povo* soberano para dar molde a uma expressão política com efeitos jurídicos.

É certo que o Estado não existe em si e por si; a sua porção de autonomia reflete o grau de autonomia de seu povo, que, de acordo com sua tendência ideológica, estabelece livremente os princípios reitores de sua organização política e escolhe seus representantes. Esse processo *eletivo* feito de modo a assegurar livre participação do *povo* em geral e com igual peso participativo chamamos: *democracia*.

*Governantes* e *governados* (*povo*) têm qualidades específicas na separação de funções, ainda que os *governantes* tenham origem no *povo* (*governados*). Os *governantes* governam na conformidade disposta na Constituição e nas leis às quais devem estrita observância.

O elemento democrático do estamento governamental se encontra no exercício da dúplice virtude: governar mediante estatuto ditado pela Constituição e igualdade dos governantes aos outros cidadãos, de onde, aliás, provêm. O Poder é atributo de mando outorgado aos governantes por ordem dos governados, o *povo*.

##### 5. Da soberania do povo à idéia de nação

Sendo possível falar do Estado em termos de organização política e inclusive de tipo de autoridade ou legitimidade, sobre o conceito de nação, o mesmo não acontece.

Categoria descritiva, denomina-se nação brasileira o conjunto daqueles que receberam do Estado essa nacionalidade. A coletividade dos cidadãos é conjunto tão particular que a palavra “nação” não se aplica, generalizadamente, à população de todos os estados outros de expressão cultural diversa. A nação se define como fundadora do Estado, em vez de ser constituída por ele.

Na perspectiva da moderna observação sociológica, conceitos antigos ganham novo tratamento descritivo, embora seu conteúdo permaneça inalterado. Assim pode ser avaliado o posicionamento de Alain Touraine (1996), que, sem embargo da perspicácia e agudeza de espírito, justifica o fenômeno sócio-político na relação Estado-nação, mas não chega a explicá-lo em termos de superação conceitual. Em outros termos, mudam-se os ângulos de visão, mas os sujeitos permanecem os mesmos. As questões são as mesmas, embora vestidas de novas cores. De acordo com o conceito clássico de *nação*, expressão do coletivo político e cultural, essa figura está associada não somente à atividade instrumental de realização do bem comum, mas também a uma identidade cultural ao constituir-se em espaço de liberdade. Essa concepção básica, de moldes tradicionais, caiu em franco descrédito na medida em que a realidade da ambiência política é sempre fortemente marcada pela determinante ideológica e por forças mobilizadoras da opinião pública, desvirtuando inteiramente o verdadeiro sentido de *nação*, como expressão da identidade cultural do *povo*. Na realidade, a idéia de nação mostra-se tão estreitamente associada àquela de Estado que já não se pode distinguir, com princípios de certeza, um e outro. O Estado, ao mesmo tempo em que manifesta o poder da nação (pela ação de sua força militar, pelo complexo administrativo, a implementação de sua política educacional), tem no elemento populacional (*povo*, *nação*, *população*) uma de suas características físicas.

Países como a França e os Estados Unidos da América tendem a considerar – na

proclamação de suas Constituições – que a nação é a expressão de valores universais, de modo que o interesse superior do Estado deve corresponder ao conjunto dos interesses particulares. Essa concepção muito próxima à da economia liberal, desde Adam Smith até Bentham, está fundada na correspondência do interesse particular e interesse geral ou o bem comum graças à ação de uma mão invisível. Como sociedades políticas, esses países correspondem completamente a essa ideologia que traz em si um risco de estatismo republicano.

Em qualquer dos sentidos que se possa emprestar à noção, o *povo* é não apenas indispensável, mas essencial para a existência e compreensão do Estado, na medida em que este é a realização da vontade coletiva dos indivíduos<sup>13</sup>. De modo geral, pode-se conceituar *povo* como o *conjunto de indivíduos convivendo em um determinado território sob o comando de um governo próprio organizado em um ordenamento jurídico originário (ubi societas ibi ius)*. Toda sociedade requer um direito, normas e instituições, mas a consciência de um povo, enquanto magnitude jurídico-política, dá-se predominantemente no marco estatal.

No âmbito do Estado, o elemento *personalista*, humano (*povo*), manifesta-se como *titular do poder constituinte*, cujo exercício dessa autoridade soberana se dá mediante procedimentos e critérios democráticos – no sentido rigoroso do designativo grego – preconizados numa Constituição. Senhor exclusivo de seu destino, expressão legítima de todo poder e autoridade, o *povo* estabelece os contornos institucionais de sua organização política por meio de representantes (Preâmbulo da Constituição brasileira: “Nós, representantes do *povo* brasileiro...”). O *povo* não se resume, portanto, à simples referência conceitual descritiva, mas é sujeito *operacional*<sup>14</sup>, credor único e insubstituível dos benefícios alcançados pela comunidade estatal e objeto de toda proteção. Na observação de Konder Comparato (1998, p. 14),

“Não se trata de designar, com esse termo, uma realidade definida e inconfundível da vida social, para efeito de classificação sociológica, por exemplo, mas sim de encontrar um sujeito para a atribuição de certas prerrogativas e responsabilidades coletivas, no universo jurídico-político”.

Ainda no século XIII, influenciado pelo neo-aristotelismo que, à época, influenciava nos círculos do pensamento vivo, Marsílio de Pádua (cerca de 1275-1342), antecipando-se em alguns séculos os argumentos rousseauianos, ensina que a autoridade política fundamental não é do governo, mas do *povo*, o “legislador humano”, o conjunto dos cidadãos, que detém o poder soberano para estabelecer as regras de convivência política e social. No *Defensor Minor* (Cap.XII), Marsílio prescreve que

“O supremo legislador humano, desde a época de Cristo, e talvez mesmo há algum tempo antes, até hoje foi, é e deve ser o conjunto de todos os homens ou sua parte mais relevante em cada uma das regiões e províncias, os quais têm de estar subordinados aos preceitos coercitivos da lei”<sup>15</sup>.

Na constatação de Rousseau a respeito do *povo* na perspectiva de sua inserção no Estado,

“antes, pois, de examinar o ato pelo qual um povo elege um rei, conviria examinar o ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato, sendo necessariamente anterior ao outro, constitui o verdadeiro fundamento da sociedade”<sup>16</sup>.

Depois de consideradas as condicionantes sociais e políticas acerca de *povo* e *Estado*, sobreleva, pela oportunidade do momento histórico, a indagação prospectiva de Friedrich Müller (1998): quem é este povo e qual a sua participação nos atos do Estado em face do fenômeno da *globalização*?

Respostas a tais perguntas constituem-se, sem dúvida, graves desafios para os estudiosos de uma Teoria do Estado no portal do novo século. Mesmo os teóricos do Direito

Constitucional procuram explicações em face da dogmática constitucional de diversos países que, na literalidade da determinação de suas Cartas fundamentais, remetem ao *povo* a titularidade do poder estatal, inaugurando, assim, um Estado constitucional de Direito. A referência a essa titularidade, como também lembrada por Friedrich Müller (1998, p. 47-53), vem, entre outras Constituições, na do Brasil e na Lei Fundamental de Bonn, de 1949.

Na condição fundamental para a definição do Estado, o elemento *povo*, consolidado titular do poder estatal, sempre exerceu fascínio no contexto científico da Teoria do Estado. Ora, se efetivamente o *povo* detém a titularidade do poder e o Estado Moderno exerce-o sob as condições e limites convenicionados numa Constituição, entende-se melhor o Estado constitucional de Direito a partir do fundamento da segurança jurídica e da previsibilidade das ações estatais, como lembra Geraldo Ataliba (1985, p. 144 - 152), um dos pilares da submissão do Estado ao Direito.

Contudo, a incidência e destaque doutrinários acerca do fenômeno da *globalização*, notadamente da econômica, sugerem novas reflexões acerca dos elementos característicos do Estado contemporâneo, com especial ênfase ao atributo da *soberania*, enquanto manifestação do poder estatal, o qual é exercido em nome do povo, sob sua legitimação e delegação. Qualquer ensaio tendente à descaracterização da soberania estatal como elemento essencial na definição do Estado não parece correto, mesmo em virtude das conseqüências admitidas como inexoráveis resultantes dos destemperos cometidos a pretexto da globalização. Não se perca de vista que a manifestação da soberania de um Estado decorre de sua Constituição feita pelo *povo*, instrumento, por excelência, de legitimação das ações estatais, e o que somente poderá ser retirado de um *povo* pela violência das armas, com a instalação da tirania, significado antinômico do Estado de Direito.

## 6. A dinâmica do povo e a coerência constitucional (o Estado nacional em mudança)

Sendo a soberania um poder absoluto, supremo na ordem interna e não subjugado na ordem externa, é fácil perceber que não podem coexistir dois poderes no mesmo território ao mesmo tempo, pois apenas aquele que tiver capacidade de impor suas decisões será realmente um poder soberano, não o outro. Dessa forma, como há incompatibilidade entre o poder do Estado nacional e o poder do bloco regional, apenas um deve prevalecer.

Como o Estado nacional baseia-se em vínculos muito mais fortes e duradouros – até porque naturais – que os vínculos que agregam os blocos regionais, é notório que o poder soberano deve ser titularizado pelos Estados nacionais, não pelos blocos regionais, pois sua força é momentânea, lastreada em fatores dinâmicos e frágeis, não resistindo ao confronto com os sentimentos nacionais.

Ademais, além do Estado nacional ser um imperativo natural, pois as nações são muito deferentes umas das outras e tendem a preservar seus costumes e tradições, a manutenção do Estado nacional representa uma questão democrática, uma vez que o povo pode escolher os comandantes dos Estados, mas jamais escolherá os diretores de empresas, razão pela qual o estabelecimento de uma ordem global baseada no poder econômico jamais será uma ordem democrática.

Aliás, Claude Raffestin (1993, p. 155) bem observou que “a grande diferença entre malha política e malha econômica está no fato de que a primeira resulta de uma decisão de um poder ratificado, legitimado, enquanto a segunda resulta de um poder de fato”. De concluir que não existe soberania que seja estranha à realidade nacional do Estado.

Colhe-se de estudos recentes que a eficiência de um Estado homogêneo, universa-



lista, compreendendo um *povo* que se expressa no mesmo idioma, com tradições comuns e um território definido, que não experimenta situações como aquela dos povos maias, que vivem no sul do México e no norte da Guatemala, ou dos mais de duzentos e cinquenta grupos lingüísticos que situam-se no território de Ruanda, Burundi, Zâmbia e Congo, parece desgastada, inoperante. Também o conceito de soberania, tanto na sua manifestação interna (autonomia suprema de decisões no seu território), quanto na externa (independência e igualdade em relação aos outros Estados), parece enfrentar uma “crise de identidade”. E não é sem motivo.

Conseqüência do processo da globalização, acontece o fenômeno da *desterritorialização* e a fragmentação do poder estatal, enquanto reflexo da progressiva e maciça influência do capital externo, empresa e entidades internacionais com repercussão direta (e imediata) no quadros políticos nacionais. A soberania, alvo de críticas e acomodações conceituais, tem sido objeto de constantes tentativas de “relativização” que, embora ainda tida como um elemento do Estado, suas características são cada vez mais discutíveis e discutidas, e sua aplicação limitada por temperamentos de conveniência. Os Estados, sobretudo os periféricos das grandes potências, longe de serem uma realidade unívoca em sua dinâmica estrutural, apresentam-se no contexto de um processo político dialético, cujos momentos resultam na acomodação ou justaposição de interesses díspares, mas de forte conotação multinacional.

### 7. *Aldeia gloal*

Do ponto de vista da organização estatal, a distinção entre os indivíduos *nacionais* e os estrangeiros encontra justificativa apenas para caracterização do que Friedrich Müller (1998, p. 55-58) chama de *povo ativo*, ou seja, o conjunto dos indivíduos titulares de direitos e deveres perante a ordem jurídi-

ca interna, fundada nos direitos e garantias constitucionais, como os direitos políticos, os relativos à seguridade social, enfim, aqueles que são intrínsecos ao exercício constante da cidadania perante o Estado, beneficiados pelas ações estatais, posto que são destinatários naturais destas. Ao contrário, os estrangeiros, provisoriamente albergados pela tutela de um outro Estado que não o seu de origem, porém sob as vistas da ordem internacional, ainda não gozam plenamente das mesmas prerrogativas dos cidadãos nacionais do país. Essa constatação é, sem dúvida, preocupante, sobretudo nesse quadro da história.

A tipificação conceitual do *povo* como sujeito de dominação decorre da idéia de consentimento, surgida na Inglaterra, no século XII, em período próximo à edição da Magna Carta, com a eleição pelo povo, ou parcela significativa deste, pelo menos, dos representantes para comporem o Parlamento, os quais tinham a função (que guardam ainda hoje) de deliberar sobre as relações sociais e limitar as ações estatais pelos critérios da legalidade, da moralidade e da probidade estatais.

Essa participação do *povo* na definição dos fins do Estado não se restringe apenas a eleição de seus representantes para o órgão legislativo, mas também como destinatários dessas mesmas deliberações legislativas (normas jurídicas). Nesse raciocínio, não estão excluídos os não-eleitores, ou seja, os indivíduos que têm direitos políticos relativos de elegerem ou serem eleitos representantes do *povo*.

*Last but not least*, se a Teoria Geral do Direito observa que as normas jurídicas são *genéricas* e *abstratas*, vedando-se destaques individualizadores e direcionamento mandamental, sob a ótica do plano estático da norma, essa generalidade é entendida como sendo a destinação a todos os indivíduos tutelados pela ordem jurídica vigente no Estado.

Ao se pretender a eficiência do Estado contemporâneo, sucessor do modelo liberal

do agonizante Estado Moderno, não há fugir da constatação de que o *povo* vem trilhando um caminho ainda tortuoso na conquista de sua autodeterminação como sociedade civil organizada e detentora do poder estatal. Mas de toda análise resulta a certeza de que, ínsito ao conceito de Estado, o *povo* no sentido amplo da expressão, ou como querem outros, a *nação*, a *comunidade* ou simplesmente os *cidadãos*, mantém-se como fundamento sólido de toda sociedade soberana frente ao ordenamento jurídico internacional, quanto mais a um processo de globalização das relações entre os Estados.

Na perspectiva da *globalização* dos meios de produção e informação – à exclusão de toda extensão que se pretenda com a soberania dos Estados –, é crescente a relação de intersubjetividade entre indivíduos de diversos Estados soberanos. Desse fato, é inegável que a expressão *povo* começa a ganhar nova dimensão em consequência dos efeitos jurídicos mais abrangentes, na medida em que os direitos e garantias constitucionais inerentes à pessoa humana, como assegurados pelas ordens nacionais, são progressivamente estendidos aos indivíduos de origem estrangeira momentaneamente presentes no território do Estado hospedeiro. Ao menos do ponto de vista dos direitos humanos, o momento da globalização terá significado incontestavelmente positivo; a consagração efetiva dos *direitos humanos*, como preconizado pelo ordenamento jurídico internacional.

### Notas

<sup>1</sup> Cicero, DE RE PUBLICA, I, XXV. (...) *respublica res populi; populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*. “A república coisa do povo, considerando tal não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum”. – tradução por Amador Cisneiros. São Paulo, Ed. Abril, 1973. p. 155. (Coleção Os Pensadores).

<sup>2</sup> “b) *L'altro elemento costitutivo è dato dalla popolazione, cioè da quei cittadini italiani i quali risiedono stabilmente nel comune, sono perciò iscritti nei suoi registri anagrafici e si chiamano “comunisti” o cittadini comunali.*” Mortati, 1976, p. 996.

<sup>3</sup> Caetano, 1983, p. 123.

<sup>4</sup> Caetano, 1983, manifesta sua preferência à “palavra *Povo* para designar a colectividade humana que, a fim de realizar um ideal próprio de justiça, segurança e bem-estar, reivindica a instituição de um poder político privativo que lhe garanta o direito adequado às suas necessidades e aspirações”.

Interessa, ainda, transcrever trecho do pensamento sempre lúcido do neotomista Jacques Maritain, para quem, “no que toca à própria noção de povo, diria eu que o conceito moderno de povo tem uma longa história, derivando de uma singular diversidade de significados que se fundam entre si. Considerando, todavia, apenas o significado político da palavra, basta-nos dizer que o povo é a multidão de pessoas humanas que, reunida sob o império de leis justas, por uma mútua amizade, e para o bem comum de sua existência humana, constitui uma sociedade política ou um corpo político. A noção de corpo político significa a unidade total composta pelo próprio povo. A noção de povo significa o conjunto de membros organicamente unidos que compõem o corpo político”. MARITAIN, 1966. p. 32.

<sup>5</sup> Cf. Ricasens Siches, 1952, *passim*.

<sup>6</sup> “Mesmo que a autoridade do Estado reine de modo absoluto, tipificando uma relação de superioridade, tramitação entre Estado e sociedade civil envolve uma certa dosagem recíproca de interesses”. Wolkmer, 1983, p. 39.

<sup>7</sup> Moreira Neto, 1995, p. 28.

<sup>8</sup> Kelsen, 1969, p. 216.

<sup>9</sup> Miranda, 1973, p. 206.

<sup>10</sup> “*El pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: trátase del ámbito personal de validez de dicho orden.*” Kelsen, 1969, p. 276.

<sup>11</sup> Miranda, 1973, p. 211.

<sup>12</sup> Gordillo, 1984, p. 45 e ss.

<sup>13</sup> Canotilho, p. 105.

<sup>14</sup> Cf. Comparato, 1998.

<sup>15</sup> No mesmo sentido escreve em *Defensor Pacis, parte primeira, Cap.XIII*: “A autoridade para instituir leis e dar preceito coativo pertence unicamente à totalidade dos cidadãos ou a sua parte mais relevante, como a sua causa eficiente, ou àquele ou àqueles que os cidadãos autorizarem para tal”. Cf. Pádua, 1989; Pádua, 1991.

<sup>16</sup> *Avant donc que d'examiner l'acte par lequel un peuple élit un roi, il seroit bon d'examiner l'acte par lequel un peuple est un peuple; car cet acte, étant nécessairement antérieur à l'autre, est le vrai fondement de la société. Ille contract social. Livre I, chap.V.* (francês da época, NA).

## Bibliografia

- ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1985.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra : Almedina, s./d.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo 1. 6. ed. Coimbra : Almedina, 1983.
- COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio. In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é povo?*. Tradução por Peter Naumann. São Paulo : Max Limonard, 1998.
- GORDILLO, Agustín A. *Teoría general del derecho administrativo*. Madrid : Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- JACQUES, Maritain. *O Homem e o Estado*. Tradução por Alceu Amoroso Lima. 4. ed. Rio de Janeiro : Agir, 1966.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Tradução por Eduardo Garcia Maynez. 3. ed. México : UNAM, 1969. p. 216.
- MIRANDA, Jorge. Sobre a noção de povo em direito constitucional. In: *Estudos de direito público em honra do professor Marcello Caetano*. Lisboa : Ática, 1973.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Estado brasileiro no processo de globalização. In: *Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes*. Cândido Mendes : Imprensa Universitária, a. 1, n. 1, 1995. Nova Série.
- MORTATI, Constantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 6. ed. Tomo 2. Padova : CEDAM, 1976.
- MÜLLER, Friedrich. *Quem é povo?*. Tradução por Peter Naumann. São Paulo : Max Limonard, 1998.
- PÁDUA, Marsílio. *El defensor de la paz*. Madrid : Tecnos, 1989.
- PÁDUA, Marsílio. *Defensor menor*. Petrópolis : Vozes, 1991.
- REFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução por Maria Cecília França. São Paulo : Ática, 1993.
- RICASENS SICHES, Luis. *Vida humana, sociedad y derecho*. México : Ed. Porrúa, 1952.
- TOURAINÉ, Alain. *Podremos vivir juntos? : el destino del hombre en la aldea global*. Tradução por Horácio Pons. México : Fondo de Cultura Económica, 1996.
- WOLKMER, Antônio Carlos. Sociedade, Estado e o Direito. In: *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, n. 26, v. 3, set./dez. 1983. p. 39.