

CARACTERIZAÇÃO DA TEORIA GERAL DO ESTADO

NELSON DE SOUZA SAMPAIO

O Professor ORLANDO M. CARVALHO acaba de acrescentar a sua já fecunda bibliografia de temas jurídico-políticos com uma monografia sôbre a “Caracterização da Teoria Geral do Estado”, (1) disciplina de que é docente na Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais.

Devemos ressaltar o trabalho útil dos que se dedicam à seara dêsses estudos, pouco cultivados entre nós, e aproveitar a oportunidade para, mais uma vez, lamentar que, no nosso País, a chamada Ciência Política ainda não tenha alcançado a consideração devida, como se perceberá em qualquer confronto da nossa vida universitária com a da Europa e da Norte América. Isso não quer dizer que a nossa vocação para a atividade política seja inferior à de outras Nações. É possível, mesmo, que levemos vantagens, nesse particular, a outros países. O jovem brasileiro — e o mesmo podemos dizer da juventude latino americana — começa a atuar politicamente mais cedo do que o jovem dos países anglo-saxões. Mas êste último estuda mais assuntos políticos do que a média da mocidade brasileira. No Brasil tanto se estuda pouco como se produz pouco nesse sector de conhecimento. Uma cousa, aliás, implica a outra. Porque as disciplinas políticas estão ausentes da maior parte dos currículos escolares do País, poucos se dão ao trabalho de escrever obras mais sérias nesse campo de investigação. A literatura política, entre nós, tem-se reduzido, com raras exceções, a obras de caráter prático imediato, suscitadas pelo debate em tórno de questões concretas da vida brasileira. Fora disso, o tratamento teórico da política tem sido relegado a capítulos ou apêndices do Direito Público ou, mais particularmente, do Direito Constitucional.

Quanto ao ensino, estamos limitados à cadeira de “Política”, lecionada em um ano do Curso de Ciências Sociais, nas Faculdades de Filosofia, cujo número em todo o País deve orçar em meia dúzia, e à cadeira de “Teoria Geral do Estado”, ministrada na primeira série, nas Faculdades de Direito. A escola de Sociologia e Política, de S. Paulo, constitui uma exceção que se destaca, de modo saliente, dentro da regra geral, pois é o único exemplo de instituição de ensino, no Brasil, que ostenta no seu título a palavra “Política”.

(1) Edição Kriteron, Belo Horizonte, 1951.

Quem considere, como nós, que os conhecimentos políticos, de um modo geral, devem ser ensinados desde a escola primária, não deixará de arrolar essa falha do nosso sistema educacional entre as causas dos nossos males políticos e sociais, por deficiência de esclarecimento político das massas e dos seus dirigentes. Essa lacuna se torna cada dia mais chocante à medida que cresce, aos nossos olhos, a politização de várias esferas da vida humana, com a ampliação paralela das funções do Estado.

Como vemos, a oportunidade mais comum para o estudo da teoria política se encontra, no nosso País, nos cursos jurídicos. É curioso observar que a "Teoria Geral do Estado" passou a fazer parte do *currículum* das nossas Faculdades de Direito por uma iniciativa de má inspiração política do Estado Novo. A cadeira foi criada como um expediente prático para resolver, sem ferir o direito adquirido, a situação dos catedráticos de Direito Constitucional, que o Estado Novo tinha interêsse em afastar de suas cátedras. Estes passariam a catedráticos de Teoria do Estado, enquanto a cátedra de Direito Constitucional não seria provida em caráter definitivo, mas, sim, ocupada por pessoa nomeada pelo govêrno, escolhida a dedo, já se vê, para fazer propaganda da chamada Constituição de 1937. Esse plano ditatorial de criar uma agência do DIP dentro das nossas Faculdades de Direito, a fim de "racionar" a cultura jurídica nacional, não era, aliás, bem arquitetado, pois, ao colocar a cadeira de Teoria do Estado, no primeiro ano do curso de bacharelado, e como propedêutica do Direito Constitucional, se fornecia ao aluno, naquela disciplina de horizontes mais amplos, um antidoto prévio às doutrinas que, no ano seguinte, lhe seriam ministradas pelos envenenadores do espírito universitário, pagos pelos cofres públicos. De qualquer modo, os fatos conspiraram contra os criminosos propósitos estadonistas, como se tivessem sido dirigidos por aquilo que Hegel chama de "astúcia da razão". Essa "astúcia" providencial dos acontecimentos fêz uma escrita certa por linhas tortuosas, transformando a má-fé da pretensão de dirigismo espiritual do ditador de 37, num serviço à vida universitária brasileira, que passou a dever àqueles desígnios fraudulentos a instalação, nos cursos jurídicos, da cadeira de Teoria Geral do Estado.

A exemplo de outros países latinos (Itália, França, Espanha, Portugal) preferimos batisar a nossa disciplina com a tradução literal de expressão alemã *Allegemeine Staatslehre*, ao contrário do que fazem os povos anglo-saxões que quase não empregam tal denominação e englobam os temas referentes ao Estado na designação de Ciência Política (*Political Science*) — rótulo usado com mais parcimônia e com certa desconfiança pelos autores latinos.

Repelindo aquêlê título os anglo-saxões também costumam afastar as preocupações metodológicas, tão caras aos autores de fala

alemã, sobre a posição científica da Teoria do Estado e sobre qual o seu verdadeiro objeto. Se compulsarmos um catálogo de universidade inglesa ou norte-americana, depararemos, no "departamento de Ciência Política", com uma miscelânea de cursos tão variados, como, por exemplo: "Teoria Política", "Processo Legislativo", "Administração Pública", "Administração do Pessoal", "Administração Financeira Pública", "Planificação Pública", "Direito Constitucional", "Direito Administrativo", "Direito Internacional", "Relações Internacionais do Extremo Oriente" e quejandos, os quais são ministrados com predominante caráter prático. O mais difícil será encontrar um curso sobre a "Ciência Política" em si, seus problemas de método e fronteiras científicas.

Justamente o contrário sucede com os autores de língua alemã, que, porisso mesmo, fornecem as melhores fontes para o estudo dessas questões metodológicas, como vemos no próprio tratamento do assunto pelo Prof. Orlando M. Carvalho, em cujo livro as principais doutrinas expostas e comentadas são, como não podiam deixar de ser, de escritores alemães e austríacos. Lembra-nos como os alemães preferiam inicialmente o termo de contornos pouco definidos — *Staatswissenschaften* (*Ciências do Estado*), em cujo bojo reuniam ciências dispareas, como a Economia Política, a Estatística, Finanças, Ciência da Administração, Ciência da Polícia etc., nas quais a preocupação dominante parece ser a de formar antes o administrador profissional do que o político. A nota pragmática do ensino das *Staatswissenschaften* aproxima-o dos cursos de *Political Science* das universidades anglo-saxônicas, com a diferença apenas de objetivos, pois ali se procura plasmar, sobretudo, o burocrata, enquanto aqui se propende mais para formar o estadista ou o conselheiro político.

A expressão "Teoria Geral do Estado" foi cunhada pelos alemães do século passado para precisar um certo campo de investigação teórica sobre o Estado, que não se confundisse com o aglomerado de disciplinas, encoberto pela etiqueta *Staatswissenschaften*. Até hoje, porém, tem sido uma tarefa árdua e inacabada a demarcação das fronteiras da Teoria do Estado, como se verifica da revisão, que o livro de Orlando M. Carvalho faz, dos esforços nesse sentido, entre os quais sobressaem os de Gerber, Laband, Jellinek, Kelsen, Rudolf Laun e Nawiasky. Depois do exame dessas diferentes posições, o nosso autor termina com uma ponderação que, se é prudente, não deixa de ter um certo travo de pessimismo, pois não só considera prematura qualquer conclusão, uma vez que o debate ainda não se encerrou, como chega a subestimar o próprio valor da pesquisa metodológica para o progresso de nossa disciplina. Lembra, a respeito, o que sucedeu com a sociologia, cujo progresso, segundo alguns, teria sido entravado por discussões se-

melhantes, que lhe fizeram perder tempo na faina de investigar a realidade social. "O exemplo dos sociólogos, cuja discussão sobre o conceito de sua ciência empobreceu e retardou as pesquisas a respeito das relações dos homens em sociedade, é bastante recente para impor-se à experiência científica. Mais importa à Ciência do Estado o seu próprio objeto e, além dêle e através dêle, o homem, meta final de tôda investigação social" (págs. 126).

Cremos, entretanto, que não correríamos grande risco se procurássemos avançar nas conclusões, e encontrar, no próprio estudo do professor de Minas, material para nos confirmar na direção que costumamos seguir na caracterização da Teoria Geral do Estado.

Podemos todos reconhecer que o Estado e os fenômenos políticos podem ser objeto de três espécies distintas de indagação. Primeiramente, podemos fazer considerações sobre os fatos que constituem a realidade Estado, com o objetivo de descrever, classificar ou explicar as relações existentes entre êles. Faremos, então, considerações histórico-sociológicas sobre o Estado, mantendo a neutralidade de espírito própria da atitude puramente explicativa. É o campo da Sociologia Política. Ao lado disso, podemos indagar quais as normas jurídicas que regem a vida do Estado. Passaremos do domínio da faticidade para o da normatividade. Estaremos fazendo considerações jurídicas sobre o Estado, ou estudando Direito Político. Por fim, poderemos formular perguntas que não são sociológicas nem jurídicas sobre o Estado. Assim, quando indagamos qual a essência do Estado qual a sua justificação, qual o Estado ideal? Levantamos perguntas que pertencem, no que tange ao problema da essência, à Ontologia Política, e nos demais casos, à Teoria dos Valores políticos ou, em outros termos, à Estimativa ou Axiologia Política, — indagações tôdas essas que podemos reunir sob o nome Filosofia Política. Fora dessa tríplice maneira de investigar o Estado, haveria o seu estudo prático, ou seja a Arte Política, que, aqui, deixamos de lado porque estamos cuidando apenas de distinguir as posições *teóricas* em face do fenômeno político. Em resumo, diremos que estas últimas se reduzem à tríade: Sociologia Política, Direito Político e Filosofia Política.

É, então, que se ergue a pergunta: onde fica a Teoria Geral do Estado? Cremos que se poderá optar entre duas respostas, ambas com iguais títulos de legitimidade perante a tradição universitária. Em qualquer delas não julgamos ser possível sustentar que a Teoria Geral do Estado seja uma disciplina unitária e autônoma (salvo, como veremos, se aderirmos à posição extrema de Kelsen).

A primeira resposta consistirá em dizer que a Teoria Geral do Estado será a sistematização de todos os conhecimentos sobre o Estado, abarcando aquelas três posições teóricas, como uma verdadeira disciplina enciclopédica do Estado. É essa a orientação

prevalecente entre nós, a julgar pelas escassas obras nacionais sôbre a matéria e pelos programas dos cursos de Teoria Geral do Estado, pois embora umas e outras realcem as questões jurídicas, também cogitam de problemas sociológicos e filosóficos sôbre o Estado. Apesar do domínio da Filosofia Política não estar delimitado com suficiente precisão em Nawiasky, como vemos do resumo da sua posição metodológica, feito no volume de Orlando M. Carvalho, podemos considerá-lo partidário dêsse ponto de vista. O próprio Jellinek deve ser incluído nesse rol, pois, não obstante a sua expressa bi-partição da Teoria Geral do Estado, em doutrina social e doutrina jurídica, não deixou de incluir, no seu tratado dessa disciplina, problemas filosóficos, como o da justificação do Estado. Na Rússia, a doutrina oficial e as exigências de doutrinação ou justificativa do Estado soviético impõem essa orientação enciclopédica, sem respeito às distinções de método, como vemos na obra mais conhecida nessa matéria, "O Direito do Estado Soviético", editado por Vishinsky. (2) Aí, as considerações jurídicas sôbre o Estado se atropelam com afirmativas sociológicas, sempre atreladas ao materialismo dialético, que tem resposta para tudo.

A outra maneira de resolver o enigma da Teoria Geral do Estado seria de conferir-lhe o caráter de disciplina dogmática, analítico-descritiva da estrutura do Estado. Como o conceito de estrutura está intimamente associado ao de constituição, tende-se a dar à Teoria do Estado um predominante cunho jurídico. Em Kelsen e sua escola essa tendência chega ao exclusivismo de considerar o Estado uma simples expressão para designar a unidade de um sistema de normas jurídicas, tornando, assim a Teoria Geral do Estado e a Teoria Geral do Direito têrmos sinônimos. Há, porém, os que discordam da identificação kelseniana do Direito e do Estado, mas que defendem a limitação da Teoria do Estado ao papel de disciplina preparatória ao estudo do Direito Constitucional, fornecendo para a compreensão dêste os conceitos gerais básicos. É a orientação que parece preferida dos autores franceses.

A obra mais típica dessa direção é, sem dúvida a "Teoria Geral do Estado, especialmente segundo os dados fornecidos pelo Direito Constitucional francês" de Carré de Malberg. A segunda parte do seu título já denuncia o caráter, que o autor expressamente ressalta de ser uma "teoria jurídica geral do Estado". A maioria dos seus conterrâneos não costuma, porém, sentir a necessidade de usar outro título além do de "Direito Constitucional" para obras em cujo bojo se ocupam da matéria. Exemplo expressivo, no particular, é o de Duguit, que consagra à "Teoria Geral do

(2) VISHINSKY: *The Law of The Soviet State*, Macmillan Company, New York, 1948.

Estado" dois volumes (o segundo e o terceiro) do seu grande "Tratado de Direito Constitucional". Nos nossos dias, contudo, alguns autores, na França, já começam a quebrar essa tradição, preferindo títulos mais amplos. É o caso de Georges Burdeau, que intitulou sua obra recente de "Traité de Science Politique", seguindo outros exemplos atuais, que cita, inclusive o de Maurice Duverger que ajuntou ao título da quinta edição do seu "Manual de Direito Constitucional" as expressões "e de Ciência Política". O ponto mais fraco dessa maneira de caracterizar a Teoria do Estado reside na infração da pureza metódica, pois muitos dos seus adeptos são levados, por vêzes, a ultrapassar o domínio jurídico, entrando em considerações meta-jurídicas, para gaudio dos defensores da orientação enciclopédica de nossa disciplina, que vêm, nessa invasão de fronteiras uma prova de que não há como fugir desta última posição, a não ser aderindo-se à escola de Kelsen. Na Teoria Geral do Estado de feição dogmática, suas divisas também costumam avançar ou recuar de acôrdo com os autores, acompanhando a divergência a respeito dos conceitos fundamentais do Estado. Há, porém, questões cuja incorporação aos seus domínios é considerada definitiva pela unanimidade dos autores e que constituem os seus temas medulares, tais, por exemplo: a classificação das formas de govêrno, as formas de Estado, as espécies de Constituição, a divisão de poderes etc. De um modo geral, porém, a alternativa entre uma ciência enciclopédica ou uma ciência dogmática do Estado vai sendo resolvida de acôrdo com a tradição universitária e as necessidades didáticas.

Seria de desejar que se reservasse a expressão "Teoria Geral do Estado" para uma dessas orientações, de preferência a segunda, deixando o título de "Ciência Política", mais amplo, para a direção enciclopédica referida. Infelizmente, porém, não é êste o único problema de terminologia que existe para atormentar os estudiosos dêsses assuntos, como bem nos lembra Orlando M. Carvalho, logo nas páginas iniciais do seu trabalho.