

A CIÊNCIA DO ESTADO

JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ

1. Tem sido preocupação subestimada pela maioria dos tratadistas o fixar a posição dos estudos relativos ao Estado, no quadro geral dos conhecimentos humanos. Supõe-se desde logo — e esta tem sido a atitude simplista comumente assumida — supõe-se enquadrar-se o conhecimento do Estado no campo exclusivo das ciências jurídicas, como um dos ramos do Direito Público. Já teve o autor dêste artigo, em modesta tese de concurso, a oportunidade de salientar que “muitos autores, aliás, tratam indiferentemente, ou sob a designação de Teoria Geral do Estado ou sob o título de Direito Público, de assunto que se deve comportar numa ou noutra dessas disciplinas. Isso leva aos espíritos desavisados a falsa impressão de que, na verdade, nenhuma base científica presidiu ao fracionamento de tal estudo. Afinal, se é uma questão de nomes, se termos diversos se correspondem a ponto de serem usados indistintamente, é que são expressões de uma mesma idéia” (1). Mas, na realidade, não é o Estado um fenómeno puramente jurídico. Complexa formação histórico-cultural, seu estudo resulta falho, incompleto, superficial, se limitado ao exame de seu próprio ordenamento normativo. Mais danoso ainda, como fuga ou contrafação da realidade, é limitar-se, no paroxismo da concepção kelseniana, o conceito do Estado, reduzindo-o a simples relação jurídica, vazia de qualquer outra substância.

Convém, pois, como medida salutar e necessária ao metódico conhecimento do Estado, o prévio cuidado de enquadrar, com a possível precisão, o conjunto de indagações científicas pertinentes ao agrupamento político supremo, a fim de lhes dar posição epistemológica adequada.

Entre a Metafísica, preocupada com o mundo transcendental, a porfia das primeiras causas e dos últimos fins, e as apuradíssimas ciências técnicas modernas, inteiramente voltadas para o mundo da atividade utilitária, em três grandes ramos se agrupam as ciências propriamente ditas, conforme cogitam do mundo da quantidade, do mundo físico ou do mundo moral. Embora não inteiramente alheio às matemáticas, pois que as relações do número e da extensão também o condicionam, e de ter o seu conhecimento alguns pontos de contato com as ciências naturais, é no campo das ciências morais que vamos encontrar enquadrado o específico conhecimento do Estado.

(1) J. J. DE QUEIROZ, *Posição e Conteúdo da Teoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro, Ed. Revista Forense, 1951, pág. 12.

As *ciências morais* têm por objeto o próprio ser psíquico, ou os fatos humanos, ou a vida social em si mesma. Sem dúvida que, para a concepção naturalista e, notadamente, para o *fisicismo* — sua expressão mais moderna — não existem ciências morais independentes das ciências naturais, senão como “um sintoma, apenas, da etapa pouco evoluída em que, todavia, se encontram as chamadas ciências do espírito”, etapa em que a ausência de conhecimentos exatos é substituída por construções especulativas (2). Pondo de parte a discussão em torno desse importante problema de epistemologia, podemos admitir que aquelas três ordens de objetos — ser psíquico, fatos humanos e vida social propriamente dita — determinam os correspondentes subgrupos que enfeixam as *ciências psicológicas*, as *ciências históricas* e as *ciências sociais*. No primeiro subgrupo estão a Psicologia, a Lógica, a Estética e a Ética estudando os fenômenos mentais, os processos do raciocínio e da criação artística, bem como as leis ideais da verdade moral. Todas essas investigações, principalmente as da Ética, têm nítidas relações com o estudo do Estado. Mais estreitas, ainda, são as ligações das ciências históricas com o conjunto especial de conhecimentos de que cogitamos. Não só a vida e a evolução da humanidade, como o fenômeno da linguagem e da literatura, de certo modo, o meio físico em que vive o homem e a relação comparativa dos fatos humanos — que constituem o objeto da História, da Filologia, da Geografia e da Estatística — fornecem preciosos elementos para a conceituação do Estado, embora dêle não cuidem senão indiretamente.

O terceiro subgrupo, porém, o das *ciências sociais*, todo êle se preocupa marcadamente com o Estado, cujo conhecimento, no âmbito da Sociologia e da Economia é de fundamental importância. Realmente, considerando a Sociologia o fato social em si mesmo e em face de circunstâncias concretas, também o examina em função de fatores especiais, dos quais o mais atuante é o Estado. A Economia, por sua vez, estuda as relações econômicas espontâneas tanto quanto os fenômenos voluntários relativos à produção, circulação e distribuição das riquezas e sua regulação pelo Estado. Examinam-se, porém, no campo da Sociologia e da Economia, as manifestações da vida social que, embora em íntimo contato com o Estado e sob sua permanente influência, não estão por êle necessariamente condicionadas.

No que tange, entretanto, a todas as demais manifestações conscientes e ordenadas dos agrupamentos humanos organizados, todas elas incidem no âmbito de ação do Estado ou são dêle diretamente dependentes. É por isso que podemos colocar, ao lado da *Sociologia* e da *Economia* e como terceiro ramo das ciências sociais, a *Política*, em sentido aristotélico aproximado, ou *Ciências do Estado, lato sensu*. Um outro grave problema surge aqui, cujo abandono tem sido fator principal de erros e confusões: integram os conhecimentos do Estado, considerados em seu todo complexo, ciências reais ou ciências normativas? Ou, como indaga KAUFMANN ao se referir às ciências do espírito (3), existe no conjunto das Ciências do Estado um campo próprio para o conhecimento do ser e outro, limitado à ciência das normas?

(2) KAUFMANN (F), *Metodologia de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, trad., pág. 168.

(3) KAUFMANN, *ob. cit.*, pág. 169.

A resposta acertada será dividir as Ciências do Estado ou Política (sentido aristotélico aproximado) em dois subramos distintos: *Ciências Jurídicas* e *Ciência do Estado, stricto sensu*, aquelas de caráter dogmático e esta de caráter ontológico. As Ciências Jurídicas devem ser incluídas entre as Ciências do Estado, *lato sensu*, por ser a norma jurídica um produto específico do Estado e dada a íntima conexão entre este e os ramos do Direito Público, notadamente o Constitucional, o Administrativo e o Internacional. Além disso, o complexo normativo necessário à atividade social é, por definição, garantido coercitivamente pelo poder do Estado, cujo ordenamento jurídico, por sua vez, é estabelecido pelo Direito Público. Dêsse modo — e sem falarmos na Ideologia e na História Políticas que ministram os estudos auxiliares relativos às doutrinas criadoras de tipos ideais de Estado aos acontecimentos humanos pertinentes ao Estado — divididas que foram já as Ciências do Estado em Ciências Jurídicas e *Ciência do Estado, stricto sensu*, pode-se, ainda, subdividir esta última conforme as duas orientações distintas em que se costuma tratar a disciplina: *Ciência Política* e *Teoria do Estado*. Vimos que não se pode confundir o conhecimento lógico-formal do ordenamento jurídico do Estado (objeto do Direito Público) com a síntese superior, teórico explicativa da realidade estatal. Este objetivo da Teoria do Estado, por sua vez, é perfeitamente distinto, também, da análise, teleologicamente valorizada, do poder político. Eis aí a razão pela qual se devem distinguir a Teoria do Estado da Ciência Política: esta tem por objeto a atuação e relações do poder político em suas manifestações concretas, entre as quais, como mais importantes, são considerados os Estados, ao passo que a Teoria do Estado tem por objeto o próprio Estado, considerado em si mesmo e não como simples manifestação do poder político.

Pode-se, ainda, como o faz JELLINEK (4), dividir a Teoria do Estado em dois outros subramos: a *Teoria Geral do Estado* e a *Teoria Particular do Estado*, aquela tendo como objeto o Estado em abstrato e, esta, o Estado em concreto. A Teoria Particular do Estado, por sua vez, se subdividirá em *Teoria Especial do Estado*, quando compara os Estados em geral, em grupos por similitude ou em épocas determinadas; e em *Teoria Individual do Estado*, quando o seu objeto é um Estado determinado, em sua evolução histórica ou em dado momento dessa mesma evolução.

Pondo de parte o sociologismo jurídico de JELLINEK, que o faz dividir a Teoria Geral do Estado em Doutrina Social do Estado e Doutrina Jurídica do Estado, é dos mais aceitáveis e completos o quadro geral que expõe procurando fixar a posição da ciência teórica do Estado no conjunto dos conhecimentos humanos. De qualquer modo, convém repelir-se a preocupação de dar tratamento preponderante ao aspecto jurídico da Teoria do Estado, a fim de evitar a sua integração ou absorção crescente no Direito Público, reduzindo-a de ciência real e ontológica em mera ciência normativa, de caráter dogmático.

(4) JELLINEK (G), *L'État Moderne et son Droit*, Paris, Giard-Briere, 1911, pág. 11.

2. Embora das mais antigas cogitações da inteligência humana — cujos mais altos representantes a ele dedicaram acurada indagação — o conhecimento do Estado não se cristalizou, ainda, numa disciplina científica de contornos e objetivos suficientemente nítidos. A despeito do vulto e, em alguns casos, do excelente teor de numerosas obras que remontam, as mais vetustas, à própria antiguidade clássica, não chegaram, todavia, os tratadistas de todos os tempos a fixar, de modo uniforme, a finalidade e o conteúdo da Ciência do Estado, como um conjunto inconfundível e autônomo de conhecimentos especializados.

Múltiplos fatores, influências as mais variadas e a peculiaridade de determinados aspectos do problema — tomados ocasionalmente como escopo principal — sempre condicionaram o empolgante estudo sistemático do supremo agrupamento político que é o Estado, diversificando ao extremo os resultados obtidos. Disso decorre a surpreendente disparidade do tratamento dispensado à Ciência do Estado e, até certo ponto, aí está a explicação das suas muitas denominações obscuras e, por vêzes, equívocas, a agravarem a confusão babilônica reinante. Além de algumas de pura fantasia, muitas são as designações com que se apresentam os estudos referentes ao Estado, nem sempre distinguindo convenientemente o seu real conteúdo ou mal caracterizando, com frequência, o aspecto principal da obra realizada.

3. No mundo helênico já se esboça a crise gnoseológica da Ciência do Estado, de que fala ARTURO ENRIQUE SAMPAY na sua memorável *"Introducción a la Teoría del Estado"* (1951). PLATÃO (*"A República"*) e ARISTÓTELES (*"A Política"*) estabelecem os dois polos em torno dos quais, daí por diante, gravitará todo o desenvolvimento da ciência que nasce: a realidade do Estado e sua concepção idealista. Ao conhecimento metafísico, aristotélico, se opõe, por antecipação, a atitude anti-metafísica do platonismo. PLATÃO supõe um Estado ideal, no qual se realiza a Justiça; ARISTÓTELES analisa os Estados existentes, para dêsse exame extrair o conhecimento teórico, a teoria do Estado modelo. Ambos se limitam ao conceito grego de Estado-cidade. É com POLÍCIO (*"História de Roma"*, livro VI) e CÍCERO (*"De República"*, *"De Legibus"*, *"De Officiis"*) que, nos Séculos II e I a. C., a primitiva concepção restrita se transmuda em o nôvo conceito de Estado universal.

Como já tivemos ocasião de assinalar, em modesta tese de concurso (*"Posição e Conteúdo da Teoria Geral do Estado"*, 1951), nos primeiros dezoito séculos da nossa era, de Santo Agostinho (*"Civitas Dei"*, 413/426) a ROUSSEAU (*"Contrat Social"*, 1762), nenhum tratado supera, como construção científica, a obra de ARISTÓTELES. A linguagem de PLATÃO prossegue, nos tempos modernos, através de MORUS (*"Utopia"*, 1518), BACON (*"The New Atlantis"*, 1629), CAMPANELLA (*"Civitas Solis"*, 1623) e HARRINGTON (*"The Commonwealth of Oceana"*, 1656), todos criando um tipo ideal de Estado. O realismo metafísico de ARISTÓTELES, transfigurado pelos escolásticos, através de Santo Tomás de Aquino (*"Comentários à Política de Aristóteles"*, *"De Regimine Principum"*), se transmuda no realismo objetivo de MACHIAVELLI (*"Il Principe"*, 1513) ou no rígido moralismo de BODIN (*"Six livres de la République"*, 1576). Sob a forma de conselhos e ensinamentos a de-

terminados Príncipes — como o fizera antes S. Tomás com o "*De Regimine Principum ad Gagem Cyprí*" (o malogrado HUGO II, morto aos 16 anos, em 1267) e o "*De Regimine Judaeorum*" (oferecido à Duquesa de Brabante), bem como MACHIAVELLI com "*Il Principe*", dedicando-o ao magnífico Lorenzo de Medicis — encontramos a Ciência do Estado no "*De Rege et Regis Institutione*", ensinado pelo jesuíta Juan Mariana, em fins do século XVI, ao príncipe que depois reinou sob o nome de Felipe III de Espanha; no "*Basilicon Doron*", em que James I de Inglaterra (1566-1625) instrui o príncipe seu filho; no "*Testament Politique*" só publicado em 1709 e deixado por Richelieu a Luis XIII de França; no "*Summa Política*" (1649) do Bispo Sebastião Cesar ao Infante Teodósio de Portugal, filho de D. João IV, e na "*Politique de l'Écriture Sainte*" (impressa em 1709), contendo os ensinamentos de Bossuet ao Delfim, filho de Luis XIV.

Precursosores do estudo do meio estatal em concreto, aparecem, em 1651, "*Leviathan*", em que HOBBS revela o seu espírito de análise no exame do poder, e, em 1690, o segundo "*Treatise of civil government*", de LOCKE, mostrando o empirismo como base da Ciência do Estado. Já em BENTHAN (*Introduction to Morals and Legislation*", 1789) se mostra uma concepção utilitarista dessa mesma ciência. Sob o signo do iluminismo e sofrendo suas conseqüências, MONTESQUIEU ("*De l'esprit des lois*", 1748) e ROUSSEAU ("*Contrat Social*", 1762) marcam, entretanto, os dois pontos culminantes da Ciência do Estado na fase revolucionária que precede a Idade Contemporânea.

3. É no Século XIX, que se inicia sob o poderoso influxo do criticismo kantiano e se desenvolve à luz do positivismo de COMTE, que a Ciência do Estado toma corpo como um conjunto autônomo de conhecimentos. Mas, longe de se orientar numa só direção, ela se bifurca em três grandes grupos principais. No primeiro dêles, aos poucos, a Ciência do Estado se emancipa relativamente ao Direito Público e à Política. São seus precursosores SCHLÖZER ("*Allgemeine Staatsrecht*", 1793), que distingue o Direito Público da Teoria da Constituição, da Política (*stricto sensu*) e da Metapolítica, que se considera a antepassada da Teoria Social do Estado; ZACHARIAE ("*Viersig Bücher vom Staate*", 1820/1832), dividindo o seu estudo em Teoria Geral natural da Política e Teoria do Direito Constitucional, e ROTTEK ("*Tratado de Direito Racional e das Ciências do Estado*", 1830), que, como SCHLÖZER, distingue a Política (doutrina prática do Estado) da Metapolítica (doutrina teórica do Estado) e esta, por sua vez, em Direito Público Geral, Física do Estado e Metafísica do Estado.

Marco decisivo na história da separação entre Teoria do Estado, Direito Público e Política estabelece VON MOHL em 1859 ("*Encyclopaedie der Staatswissenschaften*"), dividindo as Ciências dogmáticas do Estado em Direito Público, Doutrina do Estado, Doutrina da Moral Pública e Política (arte do Estado). Coroando essa lenta evolução, BLUNTSCHLI, ao lançar em 1875-6 a 5.ª edição de seu "*Direito Público geral baseado na História*" aparecido em 1852, divide a obra em três livros distintos: *Teoria Geral do Estado* ("*Allgemeine Staatslehre*"), *Direito Público Geral* ("*Allgemeine Staatsrecht*") e *Política* ("*Politik*"). Apesar disso, entretanto, na própria Alemanha,

LING (1890), BORNHAK (1891) e SEYDEL, mais recentemente, continuam a usar a expressão *Staatslehre* para designar o Direito Público.

Mas a preocupação de isolar o aspecto social como sendo o característico da Teoria Geral do Estado, conduzem-na a sua quase integração na Sociologia. É o que se vê, a partir de GUMLOWICZ (*"Die soziologische Staatsidee"*), em RATZHOFFER (*"Wesen und Zweck der Politik"*, 1893), em OPPENHEIMER (*"Der Staat"*, 1909, e *"Soziologische Staatslehre"*, 1926), em WALDECKER (*"Allgemeine Staatslehre"*, 1927), em FRITZ SANDER (*"Allgemeine Staatslehre"*, 1936), o mais extremado de todos, e, finalmente, em nosso OLIVEIRA VIANA (*"Instituições Políticas Brasileiras"*, 1949).

4. O Segundo grande grupo de tratadistas do Estado estabelece, no estudo de sua Teoria, a preponderância do conteúdo jurídico. Sua linhagem tem origem em GROTIUS (*"De Jure belli ac pacis, Proleg."*, § 59, 1625), que foi, segundo SAMPAY, o precursor da eliminação dos elementos alheios ao Direito (valorização política) no estudo do Estado, em pleno período jusnaturalista-político. Na fase dogmático-conceitualista do Direito, os grandes tratadistas que fazem, dentro desse critério, Teoria do Estado, são, sem dúvida, GERBER (*"Sumário de um sistema de Direito Público Alemão"*, 1865), o criador do formalismo jurídico, e LABAND (*"Le Droit Public de l'Empire Allemand"*, 1876/82), que faz, como muita gente ainda hoje, direito público lógico-formal, segundo um método civilista.

No período jurídico-sociológico, que se sucede ao dogmático conceitualista, avulta a imensa figura de JELLINEK (*"Allgemeine Staatslehre"*, 1900) que, adotando o dualismo metodológico, divide a Teoria Geral do Estado em Doutrina Geral sob ponto de vista social (*Allgemeine Sociallehre des Staates*) e Doutrina jurídica do Estado (*Allgemeine Staatsrechtlehre*).

Os juristas, todavia, não se satisfazem com o tratamento da Ciência do Estado sob o duplo aspecto, social e jurídico. Prosseguem na sua crescente integração ou absorção no Direito Público. É numerosíssimo o grupo que, desde DUGUIT (*"L'État, Études de droit public"*, 1901-1903), vem fazendo Teoria Geral do Estado apenas com relativa autonomia em relação à ciência do Direito. Sob aspecto estritamente jurídico, coroamento do Direito Público, CARRÉ (*Contribution à la théorie générale de l'État"*, 1920), estriba-a, especialmente, nos dados fornecidos pelo direito constitucional objetivo. Já ORLANDO, em 1888 (*"Principii di Diritto Costituzionale"*) considerava o Estado como uma realidade exclusivamente jurídica. O climax, porém, da corrente integradora da Teoria do Estado no Direito público se atinge com Kelsen (*"Allgemeine Staatslehre"*, 1925), para quem o Estado se identifica com a própria ordem jurídica e a sua Teoria Geral se confunde com a Teoria Geral do Direito.

5. O terceiro grande grupo, que adota, na Ciência do Estado, um critério político predominante, com adoção de elementos teleológicos valorizantes, se radica em HOBBS, LOCKE e BENTHAN, já referidos neste artigo. Do estudo do meio estatal em concreto, a Ciência Política, como a entendem, principalmente os anglo-saxões, é, na essência, a análise da ação política do Poder. Os ingleses, em geral, lhe dão um caráter filosófico-político, como

HOBHOUSE (*"The Metaphysical Theory of the State"*, 1918), ou marcadamente político, como LASKI (*"A Grammar of Politics"*, 1930), FINER (*"Theorie & Practice of Modern Government"*, 1932), que adotou o método comparativo, como CROSSMAN (*"Government and the Governed"*, 1939) o método histórico. LINDSAY, (*The Modern Democratic State*, 1943), socialista como FINER, retoma o critério exclusivamente político. Já os norte-americanos, seguindo a linha que vem do pragmatismo de CH. PEIRCE, tendem mais para o aspecto utilitário da Ciência do Estado. Histórico-decritivos como WILSON (*"The State"*, 1889) e BURGESS (*"Political Science and Comparative Constitutional Law"*, 1890), são também os modernos GARNER (*"Political Science and Government"*, 1928), GETTELL (*"Political Science"*, 1933) e MERRIAM (*"Systematic Politics"*, 1945). Podem ser considerados como variantes da mesma corrente o Professor inglês da Universidade de Columbia, MAC IVER (*"The Modern State"*, 1926), cuja obra tem aspectos sociológicos, antropológicos e psicológicos, e FRIEDRICH, Professor alemão da Universidade de Harvard, cujo livro *"Constitutional Government and Democracy"* (1941) volta, entretanto, à forma histórico-descritiva.

Ainda no mesmo grupo, utilizando-se de elementos teleológicos valorizantes na Ciência Política, podemos classificar os que nela procuram dar realce aos aspectos social e jurídico. HELLER (*"Staatslehre"*, 1934), adota o método fenomenológico para a explicação teórico-prática da realidade estatal, ao passo que BURDEAU (*"Traité de Science Politique"*, 1949-1956), superando o formalismo jurídico, procura aquela revalorização do social e do jurídico como meio de estudo mais frutuoso para o direito constitucional.

6. A fim de evitar o desvirtuamento do objeto da Ciência do Estado, resultante de seu tratamento exclusivamente político ou jurídico, a moderna Teoria Geral do Estado intenta restaurá-la com base em um novo realismo ontológico. Em contraposição ao Estado-tipo do empirismo histórico de JELLINEK, ao Estado-fato do realismo positivista de DUGUIT, ao Estado-forma do jurismo teleológico, político ou dogmático, e ao Estado-norma do idealismo neo-kantiano, da fase jurídica, procurou-se, na fase sociológica, a recuperação fenomenológica do objeto real da Teoria do Estado, considerando-o como um processo de contínua integração, a realidade espiritual dinâmica da teoria integralista de SMEND, ou como essência extratemporal (unificação dialética), ou, finalmente, como realidade estrutural funcional específica, segundo HELLER. Não bastaram, entretanto, essas tentativas. A fase política da Ciência do Estado continua o seu desvirtuamento, tomando, como objetos da Ciência Política exclusivamente o Poder e o Governo. Pior ainda, a fase técnica (como evolução da fase política e superação da fase jurídica, segundo sugestão de CARL SCHMITT) que procura reduzir a nobre ciência de ARISTÓTELES a mera técnica de governo.

A concomitante reação restauradora da Teoria Geral do Estado, com base no realismo ontológico de seu objeto, se desdobra, por sua vez, em duas fases distintas: a eclética e a filosófica. Na primeira, BIGNE (*"Traité Générale de l'État"*, 1929), revela-se enciclopédico, conceituando a Teoria Geral

do Estado como uma ciência mista, aliança da Política e do Direito Público; GROPPALI, integrativo, pois na sua "*Dottrina dello Stato*" (1932), considera-a, como ciência teórico-explicativa, uma síntese superior das ciências que tratam do Estado. Ainda eclético é NAWIASKI ("*Allgemeine Staatslehre*", 1945), com sua "proposta tridimensional", como a chama o Prof. ORLANDO CARVALHO ("*Caracterização da Teoria Geral do Estado*", pág. 107), pois considera a Teoria Geral do Estado como reunião da Teoria Geral Jurídica, Teoria Social e Teoria Geral da Idéia do Estado.

Na fase filosófica, REDANÓ ("*Lo Stato Etico*", 1927, e "*Lesioni di Dottrina Generale dello Stato*", 1929), sob critério ético-ontológico, considera a Teoria Geral do Estado como objetivando o processo vital estatal (vir-a-ser histórico) e procura a sua realidade nos caracteres essenciais, universais e meta-jurídicos; LAUN ("*Allgemeine Staatslehre*", 1935), seguindo o critério dedutivo, conceitua a Teoria Geral do Estado como disciplina fundamental para as Ciências do Estado, as Ciências Jurídicas e a História do Estado, pois que a primeira considera unitariamente as teorias parciais do Estado; DABIN, finalmente, com a sua "*Doctrine Générale de l'État*" (1939), fazendo Filosofia Política, como esclarece o próprio subtítulo da obra, considera a Teoria Geral do Estado sob um ponto de vista único, o político, pois, quanto ao seu objeto, só há distinção no plano fenomenal.

A conclusão a tirar é, portanto, o reconhecimento da quase impossibilidade de harmonização, no que tange à conceituação nítida e uniforme de seu conteúdo, dos numerosos tratados e compêndios que versam a difícil Ciência do Estado. Cada autor lhe dará o tratamento que suas tendências, seu temperamento, as simpatias de seu espírito permitirem...