

# Tendências da Ciência Política Contemporânea

J. GUILHERME DE ARAGÃO

**P**ROFUNDA foi a revolução que atingiu, no século XX, a estrutura e o dinamismo interno do Estado. Um alude de idéias políticas desabou sobre tronos, devastando-os. Do torvelinho revolucionário de 1789, viera o fetichismo da liberdade; mas o abuso da liberdade, desarmando o Estado, e a injustiça social, trazendo a insegurança coletiva, criaram o antídoto liberticida dos regimes de força. Nesta passagem de polo a polo, e na procura, concomitante, de uma solução de equilíbrio, de termo médio entre a ação pública da autoridade e a livre disposição da personalidade — operou-se a revolução estatal. Conseqüentemente, a Ciência Política, no seu tríplice conteúdo — Teoria do Estado, Direito Constitucional e Direito Administrativo — está refletindo, nos últimos cinqüenta anos, a transição do Estado Liberal ao Estado Forte, totalitário, e, simultaneamente, o sentido de reajustamento do Estado democrático às exigências históricas atuais. Neste reflexo geral, distinguem-se, pelo menos, cinco projeções de ordem cultural: a) a colocação do "social" na ordem jurídica do Estado; b) a preocupação do econômico nos sistemas políticos; c) prevalência do supranacionalismo sobre o internacionalismo; d) a herança dramática da cultura do século XIX; e) o sentido de revisão ou ordenação de valores.

Em primeiro lugar, a colocação do "social" na ordem jurídica é um reflexo do Estado, como realidade sociológica. Além de sujeito de Direito Público, o Estado é um grupo social organizado, dirigido a uma finalidade eminente: a consecução dos meios de progresso e cultura; ou a satisfação das necessidades coletivas. Ao Estado essencialmente, ontologicamente jurídico sucedeu o Estado como estrutura jurídica e realidade social complexa: numa aliança entre o "jus imperii", e o "bem-estar social". O Estado essencialmente jurídico é o que está ainda sob ambiente da clássica "Declaração de Direitos". É o Estado liberal do século XIX. Mas não tardaria complementar o aspecto jurídico com o aspecto sociológico. Para tanto, contribuíram Gumplowicz em "A Ideia Sociológica do Estado"; Franz Oppenheimer, em "Doutrina Sociológica do Estado"; Albert Schäffle em "Estrutura e Vida do Corpo Social", como precursores eminentes. Seguiram-se-lhes, dentre outros, no século XX, Georges Gurvitch, Adolfo Posada, G. Simmel, L. von Viese, etc. Em última análise, a Teoria Geral do Estado passou a inserir,

como capítulo, mesmo entre os que restauram a doutrina do Direito Puro — Hans Kelsen — a realidade sociológica no Estado. E refletindo esta colocação, as Constituições Européias do primeiro pós-guerra do século XX, deram relêvo, em texto, à "ordem social", que passou a figurar, com frequência, nas cartas políticas, ao lado da "Declaração de Direitos". Acentuando a mesma projeção doutrinária, o Estado ampliou suas atribuições e atividades administrativas. Em vários casos, a própria Declaração de Direitos se orientava para a garantia de bens sociais, como o direito à educação e cultura, ao trabalho, à segurança econômica. No âmbito doutrinário, erigiu-se a Declaração dos Direitos Sociais, ao lado da Declaração de Direitos Políticos. Enunciaram-na Georges Gurvitch "La Declaration des Droits Sociaux"; Jacques Maritain — Os Direitos da Pessoa Operária in "Os Direitos do Homem" — Roosevelt, Attle, dentre os estadistas. Em suma, enquanto a democracia liberal se atém, com ênfase, à Declaração dos Direitos Políticos, numa expressão do aspecto essencialmente jurídico do Estado, o tipo de democracia prevalente no século XX deu posição de relêvo ao aspecto social do Estado.

Mas ostensiva foi, no século XX, dentro do quadro de relêvo social do Estado, a preocupação do "econômico". Para começar, Marx viu no século XIX, a sociedade pontilhada de superestruturas, condicionadas pelo sistema econômico em voga. Erigido o Direito, como superestrutura, à imagem da economia, estava preparada a massa com que Lória iria logo esculpir o "homo oeconomicus", e proclamar o Direito como uma das "instituições conectivas" (superestruturas, no sentido marxista) de que se serve a classe dominante para subordinar e explorar a classe dominada. Lória foi mais longe ainda na idolatria ao econômico. Para êle, as tais "instituições conectivas" seriam o Direito, o Estado, a Religião, as Ciências e as Artes, cada qual criando, dentro de si mesmo, uma categoria de "trabalhadores improdutivos", como os juristas, os magistrados, os deputados, os poetas, os artistas, os cientistas e os filósofos, etc. Nem Dante nem Shakespeare, anota Ferrari, citado por Croce, escapou à pecha de desocupados, que lhes pespegou o professor italiano. E todo êsse aniquilamento — note-se — se perpetua diante do "homo oeconomicus" que anula, de uma assentada doutrinação, o Direito, a Religião, a Política, a Estética e a Ciência. Depois de Lória, é Stamler o dou-

trinador mais enfático do heliotropismo economicista: "o fator econômico — diz ele — predomina sobre os outros na vida social"... o fator econômico é fundamental e os outros são secundários. Nesta linha, a economia é o elemento material no estudo das sociedades concretas e o direito, o elemento formal. Depois de Stamler fácil é encontrar a presença do "homo oeconomicus" nas escolas de direito. Onde, porém, mais visível se torna o fator econômico e reflete, sob formas derivadas, o drama social contemporâneo, é no texto das constituições modernas. A evolução histórica das relações entre operário e patrão ou empregado e empregador, diante da injustiça social melhor elucidará a projeção. Tomando como roteiro a Carlos Gide, podemos aí distinguir quatro fases: na primeira, era o espetáculo, quase sem remédio, da injustiça social. Ao patrão só interessava o trabalho do assalariado. À falta de garantia legal ao trabalho segue-se a fase de proteção voluntária dos bons patrões. É a época dos visionários de Molhouse, de Owen. Mas ao período de favor, de proteção paternalista do patrão, sucedeu a de proteção legal exigida pelo próprio operário, já consciente de sua posição no trabalho, na realização do patrimônio econômico do empregador. Ao côro de reivindicações de trabalhadores organizados em sindicatos respondia a defesa do empregador que se recusava a satisfazer-lhes as aspirações. Veio afinal a fase das soluções e dos ajustamentos, ou da polarização do proletariado em regime hostil à economia capitalista e patronal.

Foi a última fase que se projetou fragorosamente, dramaticamente, na primeira metade do século XX. Então a ostensividade do econômico passou a invadir o Tratado e as Cartas Políticas do primeiro pós-guerra. Assim é que o art. 427 do Tratado de Versailles mandava reconhecer, como de essencial importância, o bem-estar físico moral e intelectual dos assalariados. Outros princípios de justiça social insertos naquele instrumento: regulamentação das condições de trabalho, direito de associação para operários e patrões, estabelecimento de remuneração capaz de assegurar nível de vida digna, ao trabalhador; adoção da diária de oito horas de trabalho, com repouso semanal de vinte e quatro horas, fixação de salário igual, sem distinção de sexo, para retribuição de trabalho de valor igual; regulamentação especial, com as limitações exigíveis, para o trabalho de menores; finalmente, a elevação do trabalho, assim enobrecido e humanizado, ao plano internacional como obrigação a ser cumprida pelos signatários do Pacto.

Em consequência, uma nova "orientação ética", conforme assinala Adolfo Posada — foi introduzida no Direito Público, como resultante da preocupação do "econômico".

Em alguns casos, o "econômico" foi à hipertrofia, como na Rússia Soviética, moldando tudo à sua imagem; noutros, marchou "pari passu" com a exacerbação de outras tendências sociais, como na Alemanha hitlerista. De modo geral, projetou-

se nas constituições modernas do primeiro pós-guerra, fixando-se nitidamente em dois aspectos do mesmo problema: o aspecto subjetivo de proteção ao agente humano, consoante com as estimulações de Versailles; e o lado objetivo, de propulsão da riqueza social, de incremento das fontes de produção, quase sempre configurado num capítulo constitucional, sob o título de "ordem econômica e social".

Neste particular, quatro modalidades "éticas", ainda para empregar a terminologia de Adolfo Posada, projetaram-se nas cartas constitucionais do primeiro pós-guerra, face ao economismo: a) a hipertrofia do econômico: Constituição e Leis da Rússia Soviética, da Itália fascista e da Alemanha hitlerista; b) ostensividade do econômico: Constituições da Áustria, da Espanha e de Portugal; c) inserção enfática, mas não ostensiva, do poder econômico; Constituições dos seguintes países: Irlanda, Dantzig, Hungria, Lituânia, Polônia e Iugoslávia; d) finalmente, a presença simples do econômico no quadro constitucional: Albânia, Estônia, Rumânia, Tchecoslováquia, Turquia e Finlândia. Analisemos, de início, a incidência da primeira "modalidade ética".

A hipertrofia do econômico está na índole dos regimes totalitários. Cabe considerar, entretanto como na Rússia se refrata a idolatria econômica de tipo marxista. Se Marx investiu contra a economia capitalista, a Constituição Soviética concretizou a liquidação do sistema capitalista. O axioma marxista da infra-estrutura econômica, como "factotum" de formas culturais emergentes na sociedade, é outro estandarte constitucional. O art. 4.º da Constituição de 1936, que substituiu a de 1923, espelha êsses dois pontos primordiais do marxismo: "Art. 4.º — A base econômica da U.R.S.S. é constituída pelo sistema socialista da economia e pela propriedade socialista dos instrumentos e dos meios de produção"... Já aqui deparamos a nova infra-estrutura econômica estabelecida, compulsoriamente em termos constitucionais. Agora a liquidação da economia capitalista: Reza o art. 4.º que a nova ordem econômica sucede à "liquidação do sistema capitalista de economia, à abolição da propriedade privada dos instrumentos e meios de produção e à supressão das formas de exploração do homem pelo homem". E partindo dessa matriz ideológica, a constituição russa edifica uma ordem social absorventemente econômica; e, à imagem desse edifício doutrinário de síntese marxista, organiza-se o Estado Soviético. A rigor, a Constituição Soviética, sob o signo da idolatria ao econômico, traduz apenas duas sérias preocupações: a imposição de seu substrato doutrinário, explícito nos doze primeiros artigos, e os problemas da organização estatal, segundo a doutrina, (arts. 13 a 117). Ao elemento ideológico subordina-se o Estado economicamente organizado em federações e ao Estado, à sua finalidade e aos seus objetivos, fica estritamente condicionada a "Declaração de Direitos" (artigos 118 a 146). Nessa tríplice aglutinação, há verdadeira obsessão ao econômico. As re-

públicas soviéticas federadas não saem da infraestrutura marxista. Compete-lhes exercer “o comércio exterior à base do monopólio do Estado” (art. 14, letra 1); cabe-lhes “estabelecer planos de economia nacional”. O corpo legislativo provém das categorias econômicas de trabalhadores de territórios, regiões, circunscrições autônomas, distritos, etc.; é essencialmente econômica a organização administrativa. Basta mencionar os tipos de “Comissariados”, correspondentes aos nossos ministérios. Há os da “Indústria Alimentar”, da “Indústria Leve”, da “Indústria Florestal”, da “Indústria Pesada”, dos “Cereais e da Criação de Animais”, etc. A declaração de direitos é dirigida, em primeiro lugar, ao “direito do trabalho”, seguindo, neste ponto, a Constituição, mais Saint Simon do que a Marx. Quer dizer, a remuneração do trabalho, aliás, um dever compulsório (“Quem não trabalha, não come”, art. 12), é atribuída segundo a quantidade e a qualidade da produção (artigo 118). E o art. 12 dispõe: “a cada um segundo a sua capacidade, a cada um segundo o seu trabalho”.

Concluindo, a Constituição Soviética reduz a realidade política, administrativa e social ao fator econômico. Na hipertrofia do econômico, o Estado soviético então assomou com os seguintes característicos: solução revolucionária da ordem estatal, postergação absoluta da tradicional declaração de direitos, perempta como produto capitalista e finalmente, a substituição da personalidade individual, pela personificação do “povo” como sujeito dos novos direitos.

Naturalmente, a hipertrofia do econômico incidiu de outra forma nas constituições da Itália fascista e da Alemanha hitlerista. Em ambas, é verdade, persiste o característico da solução revolucionária. Esta, entretanto, não se apresenta tão extremada e radical. Outros elementos diferenciais: em vez de postergação da declaração de direitos, a revisão do antigo “status libertatis”, considerado inadequado ao Estado moderno; ao invés do “povo”, como sujeito de direitos, a nação glorificada no símbolo de uma tradição de domínio imperial no caso da Itália, ou de grandeza idealizada, como no caso da Alemanha nazista, a “Grande Alemanha”. O que se observa, num e noutro exemplo, é a justaposição de uma nova ordem jurídica à matriz constitucional já existente. Justaposição imposta como camisa de força a sufocar o primitivo estatuto. Não foi outra coisa o que aconteceu com a Itália. O fascismo não suprimiu a Constituição Italiana de 1848. O que fez foi pendurar-lhe, já que permitia o tipo de carta constitucional, uma série de leis, decretos-leis e

decretos revolucionários, consubstanciando a corrente do Estado Corporativo. Por sua vez, o regime nacional-socialista alemão — registra Mirkin-Gutzevitch — não ab-rogou a Constituição de Weimar. Produziu, contudo, a partir da célebre ordenança de 28 de fevereiro de 1933, sobre as “Liberdades Públicas”, uma legislação espaventosamente revolucionária que virou pelo avesso o Estatuto de Weimar. De modo geral, tanto a Itália como a Alemanha usaram o processo de envolvimento, de fagocitose, para devorar, vivas, as Constituições anteriores ao regime totalitário respectivo. Então, a nova ordem jurídica se saturou de economismo. No que se refere à Alemanha, basta ver a lei de janeiro de 1934, sobre a “Organização Social e Econômica”, do III Reich. Agora a propriedade não é do Estado, mas tem de ser utilizada no interesse comum do povo e do Estado; surgem as chamadas “circunscrições econômicas” e os “comissários de trabalho”, a organização e o controle das classes produtoras. O que singulariza a ordem jurídica da Alemanha nazista é que ao lado da primazia do econômico sobrevivem o exagêro de certas imposições político-sociais. Assim, por exemplo, a lei da esterilização para os que são portadores de moléstias hereditárias aí especificadas, a lei da “saúde hereditária do povo alemão” e a de “proteção do sangue e da honra alemã”, proibindo o casamento com judeus, etc.

Sem descuidar da importância de determinados aspectos político-sociais, a ordem jurídica da Itália fascista dá maior extensão ao fator econômico. A Lei n.º 1.019, de 17 de maio de 1928, faz derivar a representação política das categorias econômicas, organizadas em confederações. Essa lei é posterior ao estatuto sindical, base do Estado fascista (Lei de 3 de abril de 1926 sobre a Reforma Sindical Cooperativa) e à Lei de Organização do Estado Cooperativo, ou seja, a Carta do Trabalho (Lei de 30 de abril de 1927).

Em suma, a hipertrofia do econômico revestiu, nas Constituições em que se projetou, um triplice caráter: condicionou ao econômico toda a realidade social e política (Rússia) diluindo o indivíduo na massa e transferindo-lhe os direitos a uma entidade coletiva personificada: o povo, em segundo lugar, arrastou o exagêro de outras tendências político-sociais, derogando o exercício da liberdade e dos direitos políticos (Alemanha e Itália). Enfim, conduziu a formas estatais antitéticas às do Estado Democrático. Menos rígida a tendência, que analisaremos a seguir, da ostensividade do econômico, explícita nas Constituições da Áustria, da Espanha e de Portugal.