

Teoria do Estado

SENTIDOS CONTEMPORÂNEOS

Organizadores

Maria Paula Dallari Bucci
Murilo Gaspardo

saraiva *jur*

Alberto do Amaral Júnior

Carlos Blanco de Moraes

Carolina Gabas Stuchi

Dalmo de Abreu Dallari

Eunice Aparecida de Jesus Prudente

Floriano de Azevedo Marques Neto

Heleno Taveira Torres

José Luis Bolzan de Moraes

Luiz Gustavo Bambini de Assis

Maria Paula Dallari Bucci

Murilo Gaspardo

Nina Beatriz Stocco Ranieri

Rodrigo Pires da Cunha Boldrini

Sabino Cassese

Sebastião Botto de Barros Tojal

2

A democracia sob a ótica da Teoria do Estado: esboço de um programa de pesquisa

MURILLO GASPARDO
SEBASTIAO BOFFO DE BARROS FOLAR

Introdução

A reflexão sobre o ensino da Teoria do Estado tem como pressuposto a análise pertinente à pesquisa realizada em seu âmbito epistemológico. Em segundo lugar, é de fundamental importância a discussão referente às relações da Teoria do Estado com outras disciplinas, seja para demarcar especificidades e aspectos que permitem a interdisciplinaridade (com ciências jurídicas e não jurídicas), ou então compreender as razões (não históricas, mas lógicas) que permitiriam considerá-la como a matriz de diversos ramos da Ciência Jurídica, como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Tributário.

Neste sentido, destacamos a provocação do professor Virgílio Afonso da Silva¹: se a Teoria do Estado não pretender restringir seu papel ao de uma introdução didático-conceitual ao Direito Público em geral e ao Direito Constitucional em especial (o que não justificaria sua existência como disciplina científica autônoma), é necessário que apresente um programa de pesquisa próprio que trate de questões relevantes para a compreensão do Estado (e do direito) no século XXI, e também não se limite a afirmar que sua especificidade decorre de seu caráter interdisciplinar, o que, não raras vezes, resulta na produção de um conhecimento meramente enciclopédico. Virgílio Afonso da Silva sugere uma perspectiva para responder a tal indagação: a Teoria do Estado

¹ A referida provocação ocorreu no seminário "A Teoria Geral do Estado no Ensino Jurídico: Desafios e Perspectivas", realizado em maio de 2014, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

poderia diferenciar-se do Direito Constitucional por meio do desenvolvimento, com um método apropriado, de “uma reflexão institucional mais descompromissada”, ou seja, “uma reflexão de criatividade institucional, que o constitucionalista pode e deve fazer, mas não é sua tarefa primordial”. Isto porque,

o Direito Constitucional como disciplina dogmática não tem a tarefa de criatividade institucional que a Teoria do Estado deveria e poderia ter se ela conseguisse se libertar de todas essas tradições e modelos do século XIX e pensar como uma nova Teoria do Estado no início do século XXI, como uma teoria preocupada com o criar, debater e analisar instituições, com a ajuda, sempre bem-vinda, de todos que aqui estão, mas com a contribuição que só o teórico do Estado poderia dar.

O propósito deste artigo consiste em verificar e desenvolver esta hipótese a partir de uma reflexão sobre o campo temático da democracia. A escolha deste recorte justifica-se pelo fato de que a democracia tem grande relevância para a Teoria do Estado contemporânea; entretanto, as pesquisas desenvolvidas sobre o tema que pretendem adotar esta disciplina como sede epistemológica enfrentam três grandes dificuldades: (1) algumas vezes, em decorrência do apego às concepções e perspectivas que caracterizaram a disciplina no final do século XIX e início do século XX, limitam-se a análises jurídico-formais ou a uma história de conceitos; (2) ou, então, acaba-se adotando uma perspectiva enciclopédica, de sincretismo metodológico e sem rigor teórico-analítico³; (3) como compreendê objetos parcialmente comuns a pelo menos três disciplinas fronteiriças (Filosofia Política, Ciência Política e Direito Constitucional), há dificuldade em demarcar as especificidades analíticas que justifiquem um papel maior à Teoria do Estado, que não o de introdução didático-conceitual ao Direito Público. Isto tende a frustrar as amplas (e urgentes) perspectivas de avanço do conhecimento sobre esta matéria.

Pretende-se, pois, traçar o esboço de um programa de pesquisa sobre a democracia a partir da ótica da Teoria do Estado, demarcando-se as diferenças de seu enfoque em relação às disciplinas supracitadas e procurando estabelecer as diretrizes para a delimitação de: a) problemas ou questões gerais que possam ser objeto de investigação; b) metodologias; c) paradigmas teóricos; d) objetivos ou perspectivas das investigações. Com isso, será possível indicar perspectivas para uma (dentre outras possíveis) resposta à indagação que motiva esta obra coletiva: para que serve a Teoria do Estado hoje?

A metodologia empregada consistiu em uma revisão crítica das perspectivas teóricas de tratamento do tema da democracia (ou da representação política) de autores clássicos e contemporâneos representativos das principais “escolas” da Teoria do Estado. Estes resultados foram confrontados com as linhas gerais (apresentadas em abordagem preliminar panorâmica) dos debates acadêmicos contemporâneos sobre a democracia nas referidas disciplinas limitrofes.

As bases teóricas fundamentais para o desenvolvimento desta investigação foram: os conceitos e perspectivas analíticas que compõem a ideia de “Epistemologias do Sul”, os quais vêm sendo trabalhados por Boaventura de Sousa Santos (2010); e a compreensão da Teoria do Estado como uma nova Ciência Social (TOJAL, 1997), ou seja, uma ciência que, sem abandonar sua fundamental dimensão normativa, deve realizar uma pesquisa interdisciplinar sobre os objetos propostos, considerando sua dinâmica social, mas não de caráter empírico, e sim discursivo, sem idealizar axiologicamente o Estado, nem pretender uma neutralidade impossível diante de um objeto de natureza cultural, tendo em vista a produção de um conhecimento realista e transformador.

1. A democracia como tema da Ciência Política, da Filosofia Política e do Direito Constitucional

1.1. A democracia como tema da Ciência Política

Adotamos como referência uma compreensão de Ciência Política em sentido do estrito, a qual não se confunde com a Teoria do Estado ou com qualquer outro estudo metódico e sistemático sobre os fenômenos políticos⁴. Trata-se, conforme o ensinamento de Bobbio (1992, p. 164 e 167), de “uma orientação de estudos que se propõe a aplicar à análise do fenômeno político, nos limites do possível, isto é, na medida em que a matéria permite, mas sempre com maior rigor, a metodologia das ciências empíricas”, ou seja, trata-se da “ciência empírica da política”. Consequentemente, a finalidade da Ciência Política consiste na descrição e na explicação dos fenômenos objeto de seu interesse, acrescentando-se que “ao

³ A Ciência Política, “em sentido lato, tem por objeto o estudo dos acontecimentos, das instituições e das ideias políticas, tanto em sentido teórico (doutrina) como em sentido prático (arte), referido ao passado, ao presente e às possibilidades futuras” (BONAVIDES, 1995, p. 38).

⁴ A Ciência Política utiliza, fundamentalmente, o método indutivo, ou seja, “parte dos fatos”, observando-os e pesquisando-os (DUVERGER, 1981).

processo de explicação está estritamente conexo o de previsão”, porque “geralmente se explica para prever”, sendo a previsão a “principal finalidade prática da ciência, assim como a explicação é a principal finalidade teórica”. Entretanto, a Ciência Política não teria alcançado um processo de explicação suficientemente completo a ponto de ser capaz de fazer previsões científicas, podendo tratar-se “no máximo, de conjectura”⁵.

Assim, a democracia pertence ao campo temático da Ciência Política a partir de uma perspectiva descritivo-explicativa baseada em métodos empíricos. Pretende-se, pois, descrever e explicar o funcionamento dos regimes democráticos, recorrendo a técnicas de pesquisas empíricas quantitativas e qualitativas, como entrevistas, sondagens de opinião, coleta de dados históricos, análise documental⁶ etc.

Um programa de investigação bastante ilustrativo neste sentido é o proposto por Diamond e Morlino (2005), que pretendem medir objetivamente a qualidade dos regimes democráticos e estabelecer comparações entre eles a partir de um conjunto de critérios que permitiriam avaliar três dimensões: procedimental (procedimentos que asseguram a participação e a competição política, e o respeito à legalidade), substancial (liberdade e igualdade) e de resultado (responsividade dos governantes perante os interesses e as demandas dos governados).

No Brasil, destacam-se, no debate contemporâneo, duas propostas de descrição e, sobretudo, explicação da dinâmica da democracia: os estudos sobre o “Lulismo”, desenvolvidos por André Singer (2009), que procuram explicar o “realinhamento eleitoral” ocorrido a partir das eleições de 2006, ou seja, uma adesão do “subproletariado” à candidatura de Lula (e de Dilma em 2010), acompanhada pelo afastamento da classe média, o que decorreria de “uma nova configuração ideológica, que mistura elementos de esquerda e de direita”⁷; e as análises sobre o “Pemedebismo”, desenvolvidas por Marcos Nobre (2013), que tratam da “blindagem do sistema político contra a sociedade” construída ao longo dos últimos vinte anos, estruturada a partir de um “acordo de governabilidade” (construção de supermajorias no Congresso), que também se destina a impedir eventuais ações de oposição, mas que, em

última análise, tem como objetivo preservar o sistema e bloquear grandes transformações sociais⁸.

É importante registrar que os estudos empíricos sobre a democracia não implicam uma desconsideração do elemento normativo, mas, ao contrário, uma perspectiva muito relevante de análise refere-se à maneira como as normas jurídicas interferem no funcionamento das democracias. Exemplo disso são as pesquisas de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1998, 1999, 2001, 2003, 2008, 2009), dentre outros autores, sobre o que denominam de “presidencialismo de coalizão”, conceito originalmente formulado por Sérgio Abranches⁹. Os referidos autores explicam que, não obstante a pluralidade de partidos políticos existentes no Brasil e o personalismo decorrente do voto proporcional em lista aberta, não há problemas de governabilidade, pois há um controle do Executivo e dos partidos sobre o processo legislativo, o que se deve, por um lado, ao amplo poder do Presidente da República sobre a “agenda” legislativa, o orçamento e a “patronagem” e, por outro lado, pela concentração de poderes nos líderes partidários, de maneira que os trabalhos no Congresso Nacional se estruturam a partir dos partidos e não dos parlamentares. Toda a explicação é construída a partir de análises empíricas sobre a produção legislativa do Congresso Nacional e sobre as normas constitucionais e regimentais que regulam o processo legislativo.

1.2. A democracia como tema da Filosofia Política

A Filosofia Política, de acordo com Bobbio (2000, p. 67-69), pode ser concebida basicamente de quatro formas: (1) “descrição, projeção, teorização da ótima república ou, se quisermos, como a construção de um modelo ideal de Estado, fundado sobre alguns postulados últimos”; (2) “busca do fundamento último do poder” ou sua justificação (problema da legitimidade); (3) “determinação do conceito geral de ‘política’, como atividade autônoma”, diferenciando-se “tanto da ética como da economia, ou do direito, ou da religião”; (4) “discurso crítico, voltado para os pressupostos, para as condições de verdade, para a pretensa objetividade ou não valoração da ciência política”. Em todas essas concepções, o que há de comum é a preocupação com a determinação do dever-ser no âmbito

⁵ Por sua vez, Giovanni Sartori (1981, p. 35) esclarece que o interesse no conhecimento sobre uma realidade decorre da necessidade de atuar nela, de maneira que “o conhecimento empírico é um conhecimento aplicável”.

⁶ Sobre as técnicas de pesquisa utilizadas pela Ciência Política, cf. Bobbio, 1992, p. 165.

⁷ André Singer (2013) adota a mesma perspectiva metodológica e conceitual para analisar as manifestações de junho de 2013.

⁸ Nobre (2013), que já havia utilizado o termo em publicação de 2011, retoma sua utilização para analisar as “revoltas de junho”, que, em razão da lógica do “pemedebismo”, demonstram de maneira precisa a dimensão da crise do sistema representativo-partidário brasileiro. Cf. Nobre, 2011.

⁹ Cf. Abranches, 1988, 1992.

político (BOBBIO, 1992, p. 164). Assim, nenhuma delas é capaz de atender integralmente aos três critérios essenciais para a qualificação de um campo de investigações como científico, conforme o “modelo das ciências por excelência, as ciências naturais”, os quais, a Ciência Política, ao longo de seu desenvolvimento, vem procurando preencher, quais sejam: “princípio da verificação como critério de validação”, a “explicação como objetivo”, e a “não valoração como pressuposto ético”¹⁰ (BOBBIO, 2000, p. 74).

Assim, a democracia aparece como tema da Filosofia Política quando se investiga: a) O que seria uma democracia ideal (não no sentido de um tipo, mas de uma democracia ótima)? b) Quais os fundamentos de legitimidade de um regime político democrático? O consenso? Os direitos humanos? c) O que é a democracia? Qual é a essência de um regime democrático? Todas estas indagações, no campo da Filosofia, são respondidas a partir de raciocínios dedutivos, lógicos e especulativos, sem preocupação com a verificação empírica (pois estamos no campo do que a democracia *deve-ser* e não do que a democracia é), e conforme um plano analítico axiológico-prescritivo. Acrescenta-se que, no campo da Filosofia, as prescrições tendem a apresentar um caráter abstrato-conceitual, não havendo preocupação com o desenvolvimento de propostas jurídico-institucionais.

Exemplo de abordagem desse tipo é a de Chantal Mouffe (2000, 2006), que apresenta uma crítica contundente aos modelos liberais de democracia, por enfatizarem exageradamente o consenso e a racionalidade das decisões, desprezando o antagonismo, os conflitos e as paixões, que são forças fundamentais que movem o processo político, e propõe como alternativa um modelo democrático (“democracia radical e plural” ou “pluralismo agonístico”) segundo o qual os antagonismos e as paixões devem ser reconhecidos como inerentes às relações sociais, devendo-se buscar não a sua eliminação, que é impossível, mas a construção de instituições capazes de explicitá-los (para que diferentes projetos políticos hegemônicos possam ser contestados e confrontar-se em um ambiente pluralista), limitá-los e transformar o antagonismo em “agonismo”. Entretanto, a autora não desenvolve propostas institucionais sobre a maneira como esse modelo seria concretizado no plano jurídico-político.

¹⁰ Cf. Bobbio, 2000, p. 75; Sartori, 1981, p. 178-184. A propósito, Sartori (1981, p. 180) pondera que Bobbio contrapõe Filosofia e Ciência, afirmando que a primeira tem caráter axiológico-normativo, enquanto a última apresenta um discurso descritivo e não valorativo, mas ressalta que “nem todos estão de acordo a respeito da validade desta antítese”.

1.3. A democracia como tema do Direito Constitucional

Em linhas gerais, tal como ensina José Afonso da Silva (2001, p. 34), entende-se que o Direito Constitucional é

o ramo do Direito Público que expõe, interpreta e sistematiza os princípios e normas fundamentais do Estado. Como esses princípios e normas fundamentais do Estado constituem o conteúdo das constituições (Direito Constitucional Objetivo), pode-se afirmar, como o faz Pinto Ferreira, que o Direito Constitucional é a ciência positiva das constituições¹¹.

As normas fundamentais do Estado são aquelas “relativas à estrutura do Estado, forma de governo, modo de aquisição e exercício do poder, estabelecimento de seus órgãos, limites de sua atuação, direitos fundamentais do homem e respectivas garantias e regras básicas de ordem econômica e social”. No desenvolvimento de suas pesquisas sobre essas normas, o constitucionalista não se limita apenas a expor seu conteúdo, mas também investiga “seu valor, sua eficácia, o que envolve critérios estimativos de interpretação, sem-pre correlacionando os esquemas normativos escritos, ou costumesiros, com a dinâmica sociocultural que os informa” (JOSÉ AFONSO DA SILVA, 2001, p. 34-35).

A abordagem do tema da democracia pelo Direito Constitucional compreende análises histórico-conceituais, dogmáticas sobre a interpretação e aplicação das normas constitucionais que estabelecem a formatação jurídica do regime democrático, bem como considerações críticas, por exemplo, sobre a “crise da democracia representativa”¹².

¹¹ Cf. Moraes, 2005, p. 1.

¹² A propósito, Ferreira Filho (2010, p. 41-55) analisa a temática da democracia, dentro de um capítulo sobre a titularidade do poder, a partir de quatro perspectivas: (1) modelo abstrato; (2) arranjo institucional; e (3) sua conformação jurídica. Dentro da primeira perspectiva, o autor procura definir a democracia e sua gênese histórica e apresenta as críticas da doutrina aos diferentes modelos. Quanto à segunda perspectiva, o autor destaca que a democracia deve ser compreendida não como “o governo pelo povo, mas sim como um governo que depende do povo”, ou seja, “um arranjo de instituições, que tem no centro a eleição”, ou, então, um “sistema de concorrência pelo poder”. Da perspectiva jurídica, o autor apresenta os princípios jurídicos estruturantes do regime democrático moderno (soberania popular, representação e limitação do poder) e o método democrático (eleição livre e competitiva); (4) história dos princípios jurídicos e métodos democráticos no Direito Constitucional brasileiro. Em seguida, Ferreira Filho (2010, p. 57-77) passa a cuidar do problema do exercício do poder, ou seja, da representação política, iniciando, novamente, com uma abordagem histórico-conceitual (destacando sua manifestação na Antiguidade, Idade Média e sua concepção Moderna, a partir da Revolução Francesa, bem como sua base doutrinária, a partir da contribuição de teóricos como Montesquieu). Depois dessas

Com um caráter nitidamente introdutório, diversos constitucionalistas procuram fixar, a partir de um panorama histórico das ideias políticas, um conceito de democracia (com seus princípios, valores e técnicas), com seus diferentes tipos (antiga e moderna, direta, indireta, semidireta e participativa) e qualificações (política, social, econômica), bem como de seus elementos estruturantes (povo, soberania popular *versus* soberania da Nação, igualdade, liberdade) e de institutos correlatos (representação política, mandato livre e imperativo, sufrágio, partidos políticos, plebiscito, referendo, iniciativa popular)¹³.

Também é comum encontramos reflexões que procuram demonstrar os limites e vícios da democracia representativa, a incongruência entre os ideais democráticos e a realidade política, inclusive, segundas de prescrições, como a defesa de determinadas propostas de reforma política¹⁴.

Entretanto, o núcleo da abordagem dos constitucionalistas sobre a democracia encontra-se nos problemas da sistematização, interpretação e aplicação pelos tribunais das normas constitucionais que conformam determinado regime político democrático. Na obra de Alexandre de Moraes (2005, p. 207-244, 366-567), por exemplo, o tema da democracia aparece, inicialmente, ao tratar dos direitos políticos (sufrágio, capacidade eleitoral ativa, plebiscito, referendo, elegibilidade, direitos políticos negativos, privação dos direitos políticos) e, em seguida, das normas pertinentes aos partidos políticos e dos sistemas eleitorais. A abordagem

considerações de caráter conceitual, o autor passa a apresentar o que denomina de uma “radiografia da representação na contemporaneidade”, ou seja, uma crítica da democracia representativa a partir de uma “visão realista”, o que “é necessário para a própria revisão dos princípios jurídicos que a informam”. Assim, “o jurista quando se debruça sobre a realidade está avaliando a efetividade das normas positivas e procurando antecipar as regras que, efetivas, servirão melhor para atingir o fim colimado. No campo desta “radiografia”, o autor trata de diferentes questões pertinentes aos partidos políticos (os papéis, o modelo moderno, a vinculação do representante e a fidelidade partidária, a tendência oligárquica, o estatuto), aos sistemas eleitorais, à motivação do voto (considerando que “há todo um elemento irracional que pesa na escolha e frequentemente mais do que o racional), ao *marketing* político, à influência dos meios de comunicação na formação da opinião (*videlicet*, à desvalorização da representação (e suas consequências, como a valorização da “participação popular direta” e a “judicialização da política e politização da justiça”) e conduzi com reflexões sobre a atuação dos grupos de pressão (que também é favorecida pelo “desprestígio da representação institucionalizada”). Por fim, de uma perspectiva histórica, o autor apresenta “os partidos políticos no Direito constitucional brasileiro”, desde seu ingresso até a Constituição de 1988.

¹³ Cf. José Afonso da Silva, 2001, p. 126-150.

¹⁴ Alexandre de Moraes (2005, p. 465-467), por exemplo, de maneira bastante sintética, trata dos temas da “crise da Democracia representativa” e da necessidade de uma “Reforma Estrutural do Estado”. José Afonso da Silva (2001) também desenvolve uma crítica sobre o “sistema representativo burguês”.

é feita a partir de uma perspectiva metodológica tipicamente dogmática, ou seja, apresenta os textos normativos, sua interpretação doutrinária e jurisprudencial e as definições dos institutos por eles disciplinados (com alguma referência às suas origens históricas), considerando-se, ainda, o direito comparado e, em algumas ocasiões, com apontamentos sobre vantagens e desvantagens de determinadas opções constitucionais (como no que se refere à definição do número mínimo e máximo de deputados por estado). Os problemas enfrentados referem-se à aplicação do direito, especialmente a maneira como os tribunais (sobretudo o Supremo Tribunal Federal) o fazem. Discute-se, por exemplo: se a idade mínima para a eleição para determinados cargos deve ser verificada na data do registro da candidatura, da eleição ou da posse; a necessidade ou não de desincompatibilização para disputa de eleições; as hipóteses de inelegibilidade e as diferentes controvérsias que suscitam etc.¹⁵. Além disso, um dos focos principais de discussões é o impacto da *judicialização da política* sobre os regimes democráticos, com abordagens teóricas e empíricas.

2. A democracia como tema da Teoria do Estado: evolução teórica e “Estado da Arte”

Antes de esboçarmos nosso programa de pesquisa sobre a Democracia a partir da ótica da Teoria do Estado, é necessário desenvolver, ainda que de forma panorâmica, uma revisão crítica sobre a evolução das perspectivas de investigação sobre a referida temática no âmbito desta disciplina e seu estágio atual, pois, se nossa proposta decorre das exigências da realidade investigada e dos limites do instrumental fornecido pela Teoria do Estado para conhecê-la, é necessário, antes de mais nada, fixar quais são esses limites. Além disso, algumas indicações fornecidas pela Teoria do Estado ao longo da história sobre como conhecer os problemas relacionados à democracia têm muito a contribuir com o programa de pesquisa que pretendemos esboçar.

Recorda-se, preliminarmente, que, não obstante estudos sobre o Estado existam desde a Antiguidade Clássica Greco-Romana, uma “Teoria do Estado” como disciplina científica é obra do final do século XIX, pois, até então, não

¹⁵ De maneira semelhante, José Afonso da Silva (2001, p. 347-414) trata dos direitos políticos (“conjunto de normas que regula a atuação da soberania popular”), das instituições por meio das quais se opera o modelo democrático brasileiro (cidadania, direito de sufrágio, sistemas eleitorais, direitos políticos negativos e partidos políticos). Nesse campo, o plano de abordagem é, inicialmente, conceitual e classificatório, compreendendo, em seguida, a descrição, a sistematização e a interpretação dos dispositivos da Constituição Federal.

ocorria uma “nítida separação entre a realidade observada e a realidade idealizada, havendo preocupação acentuada pela indicação da melhor forma de convivência social” (DALLARI, 2010, p. 2). Assim, adotaremos como ponto de partida desse panorama a obra de Georg Jellinek, publicada originalmente em 1900, denominada *Teoria Geral do Estado*, a qual é amplamente reconhecida como marco inicial da disciplina.¹⁶

Observa-se, ao longo da evolução da Teoria do Estado, uma primeira preocupação em demarcar sua condição de ciência e diferenciar sua perspectiva epistemológica em relação ao conhecimento filosófico sobre o Estado (Filosofia do Estado), o qual enfatiza a “a busca de uma justificativa para o Estado em função dos valores éticos da pessoa humana”. Considerando-se, pois, que a Teoria do Estado pertence ao campo do conhecimento científico, é possível reunir as perspectivas analíticas que apresentou ao longo da história em três “grandes escolas”: (1) a que compreende o Estado exclusivamente como “realidade normativa” (*formalismo jurídico*); (2) a que adota uma perspectiva “ eminentemente realista, dando absoluta preponderância aos fatos concretos” (próxima a uma *Sociologia do Estado*); (3) e a que pretende realizar uma “síntese dinâmica” das perspectivas filosófica, normativista e realista (*culturalismo realista*) (DALLARI, 2010, p. 6-7).

Diante dos limites desta seção, optamos por analisar somente um autor representativo de cada uma dessas correntes. Assim, após analisarmos a posição de Jellinek, enquanto obra inaugural da disciplina, seguindo a ordem cronológica das primeiras publicações, apresentaremos a posição normativa de Hans Kelsen, a realista de Hermann Heller e a culturalista de Miguel Reale. Nota-se que, embora a obra de Reale tenha sido publicada originalmente em 1940, pode-se dizer que, em linhas gerais, ainda é essa a perspectiva predominante no Brasil daquelas investigações no campo da Teoria do Estado que tentam afirmar alguma especificidade em relação às abordagens da Filosofia Política, da Ciência Política e do Direito Constitucional. Pode-se, pois, tomar a perspectiva *culturalista realista* como o marco teórico fundamental do “estado da arte” das indagações sobre a democracia no âmbito da Teoria do Estado. Isso pode ser constatado, inclusive, na obra *Elementos de*

Teoria Geral do Estado, de Dalmo de Abreu Dallari, publicada originalmente em 1971 e que, em 2016, chegou à sua 33ª edição. Não obstante se trate de um livro com propósitos didáticos, é bastante representativa do que se entende contemporaneamente por Teoria do Estado no Brasil, bem como da maneira como essa disciplina compreende a democracia.

A primeira preocupação marcante na obra de Jellinek¹⁷ (1954, p. XLV-XLVI, 5-9) é delimitar o objeto de estudo da Teoria do Estado (que também designa como Doutrina do Estado e Ciência do Estado), qual seja: definir e explicar o “Estado de seu tempo” (Estado Nacional), seu Direito e os elementos que compõem sua arquitetura, referindo-se a outras ordens sociais somente no que se refere à própria atuação do Estado para regulá-las ou direcioná-las de alguma forma. Entendendo que o objeto da Teoria do Estado é “por um lado uma construção social e, por outro, uma instituição jurídica”, o autor reconhece a importância do elemento jurídico para a compreensão do Estado, mas é enfático ao afirmar que não se pode identificar a “doutrina do Estado com a doutrina jurídica do mesmo”, pois cabe a ela estudá-lo de ambas as perspectivas. Assim, uma explicação completa e exata sobre o Estado exigiria um conhecimento geral, ou seja, um conhecimento que incorpore, além da perspectiva jurídica, a sociopolítica (Ciência de síntese).

Em segundo lugar, nota-se que Jellinek (1954, p. 5-7, 10-17) situa epistemologicamente a Teoria do Estado entre as ciências sociais explicativas, ou seja, entre aquelas que têm como finalidade determinar as regras de conexão entre os fenômenos sociais, registrando, todavia, a dificuldade em se estabelecer um limite claro entre a explicação e a descrição (fixação e ordenação dos fenômenos) nesse campo do conhecimento. Por outro lado, o autor deixa claro que a Teoria do Estado não é uma “ciência de aplicação”, ou seja, destinada a empregar as descrições e explicações para “fins práticos”. Com isso, procura demarcar a distinção entre a Teoria do Estado (ciência do *ser*), que apresenta “juízos de mero conhecimento”, e a política (ciência do *dever-ser*), que seria a ciência prática (ou arte) do Estado, com seus “juízos de valoração”, que implicam uma avaliação crítica do passado e do presente (tendo como critérios alguns fins predeterminados), mas com um enfoque de projeção do futuro. Assim, sem deixar de reconhecer a importância da política para a compreensão dos problemas teóricos do Estado (afirmando, inclusive, que ao se desconsiderar a política é possível conhecer

¹⁶

Nesse sentido, Ramieri (2013, p. 6) observa que “ao longo do século XIX, ante as incertezas do Estado alemão e em paralelo à busca pela cientificidade do Direito, se elaboraram os pontos de partida da TGE, disciplina de natureza jurídica e traços acentadamente positivistas. [...] A originalidade dessa abordagem teórica residiu no reconhecimento do Estado como formação histórico-social, da qual emanava o Direito positivo que lhe conferia a própria personalidade jurídica. Isto é, a capacidade de ser detentor de direitos e obrigações”.

¹⁷

As citações literais desta e de outras obras consultadas em sua versão em espanhol foram traduzidas livremente pelos próprios autores.

seu “esqueleto”, mas não se conhecerá “todo o elemento vital”), Jellinek (1954, p. 17) a exclui do campo de estudos da Teoria Geral do Estado.¹⁸

O método proposto por Jellinek (1954, p. 19-37) para os estudos sobre o Estado consiste em, não obstante as especificidades de todos os fatos históricos, buscar elementos análogos entre eles. Assim, mediante o isolamento de determinados elementos ou atos, seria possível encontrar analogias e, a partir delas, desenvolver classificações e elaborar conceitos unificadores. Trata-se, pois, de um enfoque tipológico, ou seja: as investigações da Teoria Geral do Estado teriam como finalidade a elaboração de *tipos*, não em seu sentido teleológico (*tipos ideais*), o que seria próprio da “pura especulação”, baseada em convicções subjetivas, em crenças, e não de uma investigação científica; mas sim de *tipos empíricos* (“unificação de notas sobre determinado fenômeno”), obtidos por meio da observação e comparação de um grande número de indivíduos a partir de determinada perspectiva (portanto, do método indutivo).

A aplicação dessa concepção de Teoria do Estado por Jellinek ao campo temático da democracia ocorre, primeiramente, quando o autor (1954, p. 429-449) trata da representação política, dentro do livro referente à Teoria Geral do Direito Político, o que já denota qual foi a perspectiva analítica predominante. Ao desenvolver o assunto, o autor conceitua e diferencia representação e órgãos representativos, destacando que a representação é uma ideia “meramente jurídica”. Em seguida, passa a discorrer sobre: a) a formação histórica do instituto da representação, conferindo destaque à evolução do Parlamento inglês, aos Estados gerais e à Assembleia Nacional francesa (ocasião em que anota que a proibição do mandato imperativo e a ideia de soberania nacional são essenciais para a caracterização do Estado representativo moderno) e ao caso dos Estados Unidos da América; b) a “situação jurídica das assembleias legislativas” e a natureza do ato de eleição; c) a natureza do povo como órgão supremo do Estado e da dupla natureza dos indivíduos (órgão parcial e súdito do Estado) nas democracias diretas e representativas; d) a natureza dos governos e chefes de Estado. As questões pertinentes à democracia são retomadas pelo autor (1954, p. 500-554) quando trata das “formas de Estado”. Ao descrever as repúblicas democráticas, o autor realiza várias diferenciações: democracia antiga (direta) e moderna (indireta); Repúblicas democráticas com assembleia popular deliberante dotadas de facilidades decisórias; Repúblicas democráticas puramente representativas e Repúblicas democráticas representativas com instituições de democracia direta; Estados

que apresentam o órgão legislativo unicameral ou bicameral, e conforme o modo de estabelecer e organizar o governo (Parlamentarismo e Presidencialismo). O que se observa, de maneira geral, é que o autor desenvolve sua abordagem mediante a análise de casos específicos (principalmente Inglaterra, França, Estados Unidos e Suíça) que resultam em classificações e elaboração conceitual (ou de “tipos empíricos”), com ênfase na perspectiva jurídico-formal. Inclusive, chega a afirmar que “só é possível uma divisão científica, satisfatória, das formas do Estado, como divisão jurídica”, ou seja, “a questão das formas de Estado se identifica, pois, com a distinção jurídica das constituições”. Entretanto, o autor reconhece que os grandes problemas da representação política (como as lutas pela democratização do sufrágio e a representação das minorias) não podem ser compreendidos em sua totalidade a partir do formalismo jurídico.

O viés jurídico-formal da Teoria do Estado foi radicalizado por Hans Kelsen. O autor (1973, p. VII-XI), em sua obra *Teoria Geral do Estado*, publicada originalmente em 1925, afirma sentir-se unido à direção científica de autores como Karl Friedrich von Gerber, Paul Laband e Georg Jellinek, os quais “afastando-se da nebulosa metafísica do Estado”, pretenderam desenvolver uma “Teoria do Estado positivo, isto é, uma Teoria do Estado estritamente jurídica, sem matiz político algum”. Isso significa conceber o Estado como “ordem coativa da conduta humana” e reduzir o “problema da Teoria Geral do Estado” às questões pertinentes à “validade e à criação de uma ordem jurídica”. Observa-se, todavia, que Kelsen (1973, p. 3-120) diferencia-se de Jellinek ao afirmar que tanto a Teoria Sociológica do Estado como a Teoria do Direito Político são duas ordens legítimas de investigação, mas não há sentido em se pretender desenvolver uma “ciência unitária” do Estado, considerando-se as diferenças fundamentais de objeto e método das duas abordagens. Assim, o autor (1973, p. 9, 22-23) compreende a Teoria Geral do Estado como uma disciplina normativa, cujo objeto é o Estado enquanto “a totalidade da ordem jurídica ou uma ordem jurídica parcial”. Kelsen (1973, p. 35) também enfatiza a diferença entre a Teoria Geral do Estado, como uma ciência que indaga sobre o que é o Estado, e a política, a qual consistiria em uma ciência do dever-ser do Estado, constituindo “um sistema de conhecimentos expressados em juízos” (de valor), sendo, pois, parte da ética. Entretanto, a política também pode ser compreendida como uma “Técnica social”, ou seja, como a busca pela formulação dos meios adequados (conforme demonstra a experiência) para se atingir certas finalidades previamente determinadas – ética e técnica relacionam-se diretamente, mas se diferenciam da perspectiva metodológica.

A partir dessa compreensão da Teoria Geral do Estado, Kelsen (1973, p. 397-417, 435-463) trata do tema da democracia na parte de sua obra dedicada

¹⁸ Cf. Ranieri, 2013, p. 6-7.

à criação da ordem estatal (dinâmica), na seção dedicada ao “Órgão representativo” (Órgãos estatutais primários e secundários) dentro do capítulo referente aos “órgãos de criação” (Teoria dos órgãos do Estado) e, no capítulo seguinte, referente aos “métodos de criação” da ordem estatal (“Teoria das formas de Estado”), ao distinguir autocracia e democracia e apresentar os temas da República, do sistema eleitoral, da “democracia da legislação” e da “democracia da execução”. Observa-se que a temática da representação é desenvolvida a partir de uma perspectiva de delimitação conceitual (tipológica e descritiva) centrada no papel do direito positivo, abordando-se, por exemplo: a origem dessa “figura jurídica” no Direito Civil; as ficções da representação do povo pelo Parlamento e da soberania popular; o “mandato livre” e a finalidade política dessas ficções; e a construção jurídica da relação entre o Parlamento e o povo. A abordagem sobre as formas de Estado segue o mesmo plano analítico, compreendendo, por exemplo, as seguintes questões: o conceito jurídico de “forma de Estado” e sua classificação jurídica, considerada a única possível (diferenciando tipos ideais e reais de Estado), a partir da ideia de liberdade; o princípio da maioria; o Estado liberal; a “formação jurídica e natural da vontade”; as diferenças entre democracia direta e democracia indireta ou representativa; os diferentes tipos de sufrágio e sistemas eleitorais; sistemas parlamentares unicamerais e bicamerais; iniciativa popular e referendo; parlamentarismo e presidencialismo etc.

O que se observou, todavia, é que a Teoria Geral do Estado, construída no século XIX por Gerber, Laband e Jellinek, e da maneira como foi desenvolvida por Kelsen no primeiro terço do século XX, ao buscar sua autonomia científica por meio de um conhecimento global, formalmente rigoroso e distinto das ciências práticas (portanto, despolitizado) sobre o Estado, acabou por afastar de seu campo de estudo as preocupações políticas, éticas e filosóficas, transformatando-se em uma “Teoria Jurídica do Estado” que compreende seu objeto como uma estrutura jurídico formal, o que, na verdade, é fruto da ideologia liberal, a qual defendia a autonomia do mercado e da sociedade frente ao Estado. Com isso, não conseguiu alcançar seu objetivo de produzir um conhecimento sintético e unitário sobre o Estado, correspondendo muito mais a “um amálgama de matérias muito distintas entre si” (TOJAL, 1997, p. 10-15, 28 e 34). Se na época essa perspectiva epistemológica já apresentava grandes limites para a compreensão dos problemas da democracia¹⁹, no contexto contemporâneo, caracteri-

zado pelo crescimento da complexidade social e pela globalização, ela pouco tem a contribuir.

Heller (1942, p. 21-77) desenvolve sua *Teoria do Estado*, publicada originalmente em 1934, a partir de crítica à compreensão da disciplina de Jellinek, Kelsen e outros autores que seguem a mesma perspectiva²⁰, pois, ao tentarem despolitizá-la, acabaram por reduzi-la a “pouco mais que a história e a construção de alguns conceitos de Direito Político”, de maneira que resultou em uma “teoria pela teoria” ou uma “Teoria do Estado sem Estado”, portanto, sem qualquer utilidade prática. Diante disso, o autor propõe outra concepção de Teoria do Estado, a qual apresenta os seguintes elementos caracterizadores fundamentais: (1) não é possível estudar o “fenômeno do Estado em geral”, mas somente a “específica realidade da vida estatal que nos rodeia”; (2) seu objeto de investigação é o conjunto de problemas “do ser político empírico”, os quais não englobam “todo o conhecimento sobre o Estado”, mas somente “aquelas atividades políticas e formas institucionais de atividade que supõem um exercício autônomo de poder, que não aparece predeterminado de maneira cabal mediante regras jurídicas precisas” – assim, sua atenção se volta predominantemente para os problemas do Governo e da Legislação e apenas excepcionalmente para as questões pertinentes à Jurisdição e à Administração (nos casos em que tais órgãos “se mostram capacitados para alterar, de forma substancial, a distribuição do poder político mediante decisões autônomas” ou interferem no Governo ou na Legislação); (3) só se justifica a existência da Teoria do Estado se ela for capaz de “ajudar a vencer dificuldades concretas e explicar obscuridades da vida prática do Estado”, de maneira que “não pode haver em nossa ciência questões fecundas nem respostas substanciais se a investigação não tiver um último propósito de caráter prático”; (4) no conhecimento sobre o Estado, há uma “identidade dialética de sujeito e objeto”, pois “a vida estatal inclui sempre o que investiga”; (5) não obstante as especificidades dos propósitos da Teoria do Estado, como “ciência teórica e não valorativa”, e da política, “como ciência prática e valorativa”, considerando-se que não é possível realizar uma “radical separação entre sujeito e objeto” no conhecimento sobre o Estado, também não se viabiliza uma distinção nítida entre política e Teoria do Estado, pois esta também é uma ciência prática e não uma ciência livre de toda valoração e de toda política²¹; (6) o *status científico* da

¹⁹ Cf. Tojal, 1997, p. 75-78, Ranieri, 2013, p. 8.

²⁰ Heller (1942, p. 48) acrescenta que a realidade objeto de estudo da Teoria do Estado não é perfeita e racionalmente ordenada, pois sempre intervirão o elemento irracional. Assim, não é possível conhecê-la por meio de um “sistema fechado de conceitos” ou uma “definitiva

¹⁹ Ressalta-se que a “identificação do Estado com o Direito e o entendimento deste como um sistema lógico-normativo significa a destruição tanto do Direito como do Estado”, o que inviabiliza o conhecimento do Estado por falta de objeto (TOJAL, 1997, p. 69).

Teoria do Estado, de maneira semelhante ao que latinos e ingleses denominavam à época de “Ciência Política”, depende de sua capacidade de “oferecer-nos uma descrição, interpretação e crítica dos fenômenos políticos que sejam verdadeiras e obrigatórias”, ou seja, verificáveis mediante critérios objetivos de validação; (7) entretanto, a Teoria do Estado não é uma ciência natural, mas sim cultural, e as ciências culturais se distinguem pelo fato de que, como já ressaltado, o sujeito é parte da realidade que investiga – não lida, portanto, como um objeto externo, tal como ocorre nas ciências naturais. Conseqüentemente, nas ciências culturais, a atitude cognoscitiva adotada é de “compreensão” de seu objeto, o que constitui uma forma peculiar de conhecimento; (8) a “Teoria do Estado é Sociologia e, como tal, ciência da realidade e não ciência do espírito”, o que implica a adoção de uma posição contrária ao “idealismo” e a investigação sobre o Estado “enquanto realidade”. Isso não significa que deve “renunciar à interpretação do sentido” do Estado, mas isto deve ocorrer a partir da “conexão da realidade”, ou seja, “da conduta real do homem e dos objetivos a que se propõe”, e não da “conexão de sentido” (como faz a “jurisprudência dogmática”, que é uma “ciência do espírito”); (9) a Teoria do Estado é “ciência de estruturas e não ciência histórica”, ou seja, seu objeto não é o desenvolvimento histórico do Estado, mas sim o Estado que temos. Entretanto, como ele é uma estrutura com certa permanência, mas também em transformação, encontra-se “na realidade histórica o ponto de partida da Teoria do Estado”.

Heller (1942, p. 274-276) dedica poucas páginas à democracia em sua obra, dentro de capítulo em que trata do tema “Poder do Estado e Formas de Estado”. O autor observa que “a maneira como se distribui o poder do Estado determina a forma do mesmo”, mas ressalta que a atribuição jurídica da soberania, embora seja importante, expressa apenas parte da realidade política, o que é ilustrado pelo fato de que, não obstante a igualdade jurídica na atribuição de poder ao povo, seu exercício pode ser desequilibrado pelo poder econômico dos indivíduos. O que caracteriza a democracia, de acordo com o autor, seria o fato de se tratar de uma “estrutura de poder construída de baixo para cima”, regida pelo princípio da soberania popular, diferentemente da autocracia, que “organiza o Estado de cima para baixo”, sob o princípio da “soberania do dominador”.

—————
 Khaxção sistemática das questões” a serem investigadas. Portanto, os conhecimentos da Teoria do Estado deverão ser ordenados não como uma “concatenação lógica”, mas “preferencialmente, e até onde for possível, pelo objeto, quer dizer, pela relação que os fatos concretos guardam com a estrutura do Estado”, pois, em caso contrário, buscando uma “sistemática abstrata” acabará por “ordenar arbitrariamente os conteúdos reais” e, conseqüentemente, “violentar e sacrificar a conexão natural que nasce do objeto, em benefício de um fantasma”.

Com esta perspectiva analítica, Heller reintroduz o conhecimento sobre o Estado, o direito e, conseqüentemente, a democracia, na “dinâmica social”, reconhecendo-os como fenômenos permeados pelos problemas do poder, o que é indispensável para sua compreensão. Com isso, deixa-se o campo do “conhecimento abstrato”. Além disso, o autor tem o mérito de demonstrar a “inevitabilidade do conhecimento interessado quando se trata de compreender o Estado, colaborando para uma gnosiologia estatal mais consentânea com a natureza cultural, historicamente concreta, de seu objeto” (TOJAL, 1997, p. 83-84).

Reale (1960, p. 3), na obra *Teoria do Direito e do Estado*, publicada originalmente em 1940, propõe uma “doutrina culturalista do Estado e do Direito”, apresentada como um “justo equilíbrio” entre as posições consideradas exageradas dos que, por um lado, “confundem o Estado com a própria realidade social” ou, por outro lado, “fazem abstração da sociedade, para só apreciar o mundo jurídico como um mundo puro de normas”²². O autor especifica que não se trata da “concepção cultural dos neidealistas”, mas sim do “*culturalismo realista*”, de acordo com o qual se reconhece que as normas jurídicas, “embora suscetíveis de formulação abstrata, correspondem sempre a realidades objetivas e se constituem sobre um ‘substrato’ de ordem sociológica”.

Segundo essa teoria, o Direito é concebido de forma “tridimensional”, ou seja, “é síntese ou integração de ‘ser’ e de ‘dever ser’, é fato e é norma, pois é o *fato* integrado na *norma* exigida pelo *valor* a realizar”²³. O Estado, por sua vez, não se confunde nem com o “sistema geral das normas”, nem é compreendido de forma “exclusivamente sociológica”, mas sim como

uma realidade cultural, isto é, uma realidade constituída naturalmente em virtude da própria natureza social do homem, mas isto não implica, de forma alguma, na negação de que se deva também levar em conta a contribuição que consciente e voluntariamente o homem tem trazido à organização da ordem estatal (REALE, 1960, p. 8).

Esta compreensão do objeto de estudo da Teoria do Estado implica, de acordo com Reale (1960, p. 26), a utilização de uma “pluralidade de métodos”, de maneira que se possa evitar tanto a “fragmentação desconexa da empiria”, como o “dedutivismo infecundo dos que transformam a razão na fonte milagrosa de todos os preceitos do Direito e de todas as exigências da Justiça”.

²² Cf. Ranieri, 2013, p. 8-9.

²³ Reale (1960, p. 360) registra a impossibilidade de se “cuidar de valores sem ‘valorar’ ou formular juízos de valor”, ou seja, de forma neutra.

Assim, para Reale (1960, p. 29-30), a autonomia científica da Teoria do Estado depende do conhecimento de seu objeto a partir de uma “tríplice perspectiva” (jurídica, sociológica e política), que seja capaz de compreender essas três dimensões da realidade estatal unificadas pelo fenômeno do poder, o qual não pode ser compreendido por quaisquer prismas isoladamente²⁴. Essa seria a única maneira de a Teoria do Estado não se reduzir ao Direito Público, à Sociologia Política, à Política ou à Filosofia Política. Portanto, de acordo com Reale (1960, p. 115-116), a Teoria do Estado é uma “ciência superior”, que integra “os resultados particulares”, aprecia “a realidade estatal na complexidade e na conexão de todos os seus elementos”, “fixa os pressupostos das pesquisas particulares” e produz um “conhecimento totalmente unificado do Estado”, mas não meramente enciclopédico, que compreende suas faces social, jurídica e política²⁵, a partir da reelaboração e da síntese dos dados recebidos “das diferentes ciências particulares”²⁶.

Resalta-se, por fim, que para Reale (1960, p. 338, 359-360), a Teoria do Estado é uma ciência *puramente compreensiva* (como a Sociologia e a História), diferenciando-se da *arte* – que tem como propósito “discutir os meios de ação prática”²⁷ – e da Ciência do Direito, que é *compreensivo-normativa*, pois, além da compreensão, “suas conclusões implicam, sempre e necessariamente, um ulterior momento de normatividade, de cunho preceptivo, dada a eleição de uma via e a atribuição de vantagens ou penas aos que respeitarem ou transgredirem a *direritz sancionada*”. Entretanto, o autor ressalta que o Teórico do Estado pode estudar

²⁴ Cf. Reale, 1960, p. 345.

²⁵ “Em todo Estado há sempre três elementos conjugados ou complicados, nenhum deles podendo ser compreendido plenamente sem os outros dois: a) o *fato* de existir uma relação permanente de Poder, com uma discriminação entre governantes e governados; b) um *valor* ou complexo de *valores*, em virtude do qual o Poder se exerce; c) um conjunto de *normas* que expressa a mediação do Poder na atualização dos valores de convivência” (REALE, 1960, p. 342).

²⁶ Cf. Reale, 1960, p. 335.

²⁷ Entretanto, Reale (1960, p. 343) destaca que “todo momento teórico é suscetível de desdobrar-se em momento a que esteja inerente certo cunho *artístico*”. Além disso, de acordo com o autor, (1960, p. 352-353) observa que a “*Política do Direito*” constitui a “parte culminante da *Teoria política do Estado*, tanto no campo do saber político como no do saber jurídico: é que ela representa o ponto de intercessão ou de interferência das duas pesquisas no plano empírico-positivo, como *prudência* legislativa e jurídica”. O autor acrescenta que “sob a ótica política, a política do Direito é meta a ser atingida, correspondendo a um momento culminante de formalização de valorações jurídicas; sob o prisma do jurista, é o ponto de partida para o trabalho dogmático de elaboração e sistematização de juízos normativos em consonância com a totalidade do ordenamento vigente”, o que não exclui a participação do jurista na “projeção social de uma ideia de direito, suscetível de positivar-se ou objetivar-se como regra jurídica”.

ordenamentos constitucionais específicos, mas tomando as normas como “dados” para sua compreensão, “sem abranger o momento prático da aplicação das normas, que se situa no plano do Direito propriamente dito”.

O campo temático da democracia especificamente não é objeto de muito aprofundamento na obra analisada de Reale. O autor (1960, p. 152-157) limita-se a discorrer sobre a natureza da representação política e tangencia o assunto ao tratar do problema da soberania, nas perspectivas jurídica e sociológica.

Não obstante a inegável contribuição da teoria culturalista tridimensional do Estado para o avanço da Teoria do Estado, observa-se que ela se revela “tão carente de um objeto socialmente imanente quanto aquelas unilaterais que se desenvolveram a partir do tecnicismo jurídico ou do próprio sociologismo jurídico”. Embora permita um conhecimento “mais abrangente da complexidade estatal”, apresenta como objeto um Estado que “só existe no espírito de quem o define e o conhece, independentemente de qualquer imanência social historicamente situada”²⁸ (TOJAL, 1997, p. 93-98).

Dentre os autores contemporâneos, destacamos a posição de Dallari (2010, p. 2), que segue uma linha muito próxima ao culturalismo realista de Reale, apresentando a Teoria Geral do Estado como “uma disciplina de síntese, que sistematiza conhecimentos” de várias outras disciplinas a fim de “buscar o aperfeiçoamento do Estado”, o qual é compreendido, simultaneamente, como “um fato social e uma ordem jurídica, que procura atingir seus fins com eficácia e com justiça”²⁹.

É importante registrar, dentro dessa concepção de Dallari (2010, p. 5-6), que a importância atribuída pela Teoria Geral do Estado aos elementos jurídicos para a compreensão de seu objeto é o que a diferencia da Ciência Política, de maneira que somente aquela permite a “compreensão dos direitos, das obrigações e das

²⁸ Observa-se que “a idealização do objeto que essa metodologia imprime não está em produzir ela uma compreensão normativa ou até mesmo uma pura compreensão, para fixar nos limites da Sociologia. O que efetivamente retira a imanência social do Estado nessa perspectiva, o seu constrangimento de poder, é a fixação axiológica finalista do Estado, que em Miguel Reale assume a dicção de valor-fonte, sem que a tanto corresponda qualquer apontamento no âmbito do Estado de uma sociedade de classe” (TOJAL, 1997, p. 101).

²⁹ A mesma compreensão da Teoria do Estado como “ciência de síntese”, ou seja, que se vale do conhecimento produzido por “diversas áreas do conhecimento humano” (Filosofia, Sociologia, História, Economia, Direito etc.) para, reelaborando-os, produzir um conhecimento novo e geral sobre o Estado é adotada por Ranieri (2013, p. 2-3). De acordo com a autora, “a TGE serve-se, dialeticamente, de todas aquelas fontes – daí ser uma teoria geral – com o objetivo de reunir, analisar e sistematizar conhecimentos típicos ao aperfeiçoamento da vida justa nas sociedades estatais”. No mesmo sentido, na doutrina estrangeira, Cf. Fleiner-Gerstler, 2006, p. 11 e 15.

implicações jurídicas que se contêm no fato político ou decorrem dele”. Ranieri (2013, p. 2) segue a mesma linha de argumentação afirmando que, não obstante a existência de diversas perspectivas de estudo e teorias sobre o Estado, “quando se trata, porém, de estudar o *Estado como pessoa jurídica*, dotado de direitos e obrigações jurídicas, a TGE apresenta um campo de investigação próprio: o das inter-relações entre a vida em sociedade, o Estado – como epicentro do domínio político – e o Direito”³⁰.

Situada a Teoria Geral do Estado desta maneira, tem-se que seu objeto é “o estudo do Estado sob todos os aspectos, incluindo a origem, a organização, o funcionamento e as finalidades, compreendendo-se no seu âmbito tudo o que se considera existindo no Estado e influindo sobre ele”. Com essa perspectiva abrangente de seu objeto, não é possível que a Teoria do Estado adote “um método único”. Assim, “conforme o ângulo que esteja sendo enfocado, haverá um método mais adequado”, ou seja: a) a indução “para a obtenção de generalizações a partir de fatos considerados isoladamente”; b) a dedução “para a explicação e fatos particulares ou para a fixação de perspectivas”; c) e analogia “para estudos comparativos”. Entretanto, o que distingue metodologicamente a Teoria do Estado, independentemente de qual desses métodos for utilizado é que “os resultados obtidos deverão ser integrados numa síntese”. Temos, pois “uma associação permanente de métodos, assim como os próprios fenômenos estão sujeitos a uma interação causal, uma vez que a vida social está sempre submetida a um processo dialético, o que faz da realidade social uma permanente criação”³¹ (DALLARI, 2010, p. 6- 8).

Segundo essa compreensão da Teoria do Estado, Dallari (2010, p. 145-197) aborda o tema da democracia, inicialmente, em sua relação com o Estado moderno. A partir de uma perspectiva histórico-conceitual, discorre sobre as relações entre as transformações históricas do Estado e o avanço das ideias políticas, desde o século XVIII até o século XX. Nesse percurso, o autor procura fixar “os princípios que estão implícitos na própria ideia de Estado Democrático” e analisar “os meios utilizados na tentativa de sua aplicação concreta e quais as conse-

quências dessas tentativas”. O autor segue com suas considerações sobre a democracia apresentando: a relação entre a ideia moderna de democracia e a da Grécia antiga; as circunstâncias históricas e teóricas da gênese do Estado democrático; os princípios norteadores dos Estados democráticos (supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos); os modelos de democracia direta, semidireta, participativa e representativa; a natureza e as características do mandato político (destacando-se a maneira como expressa a “conjugação do político e do jurídico”); a representação pelos partidos; os fundamentos, as características, as experiências históricas e os limites de outras formas de representação que pretendem suprir a discrepância com a representação política (representação profissional, corporativa e institucional); o sufrágio e os sistemas eleitorais (conceito, características e argumentos favoráveis e contrários a cada sistema)³². Posteriormente, ao analisar os “problemas do Estado contemporâneo”, Dallari (2010, p. 307-314) inclui reflexões sobre a “ideia atual de Estado democrático”, a qual se inicia pela discussão sobre a “inadequação do conceito tradicional de democracia”, construído no século XVIII, ao contexto contemporâneo, o que resulta em enormes dificuldades para a realização do Estado democrático. Em seguida, o autor defende que “o Estado democrático é um ideal possível de ser atingido, desde que seus valores e sua organização sejam concebidos adequadamente”, o que requer que sejam atendidos alguns pressupostos: eliminação da rigidez formal, supremacia da vontade do povo e preservação da liberdade (social) e da igualdade (não apenas formal, mas de possibilidades). Observa-se, pois, nessa segunda abordagem de Dallari, um plano analítico fundamentalmente prescritivo, valorativo e principiológico.

³⁰ Cf. Ranieri, 2013, p. 9. De acordo com Ranieri (2013, p. 6), a compreensão do Estado como “pessoa jurídica” constitui um paradigma fundamental da Teoria do Estado, ou seja, um pressuposto que atua como “fonte de coerência para a pesquisa científica” nesse campo do conhecimento legado pela “Escola do Direito Público Alemã”.

³¹ No mesmo sentido, Ranieri (2013, p. 3) afirma que a Teoria do Estado é “uma disciplina cognitiva e axiológica, a qual inclui juízos comparativos e juízos de valor. Por essa razão, requer metodologia analítica, fazendo uso de induções, deduções e analogias, além de espírito crítico para a constante atualização de seus postulados e paradigmas”. Cf. Fleiner-Gerster (2006, p. 11-12). Fleiner-Gerster (2006, p. 14-15) acrescenta que na Teoria do Estado, “ao lado do exame empírico cuidadoso, é indispensável adotar uma ótica normativa”.

³² De maneira semelhante, Ranieri (2013, p. 304-316), após apresentar um conceito preliminar de “Estado democrático”, passa a desenvolver uma diferenciação entre o “Estado democrático moderno” e o “tipo pré-moderno de Estado grego”, e entre a “democracia dos modernos” e a “democracia dos antigos”. Nesse percurso, recorre a referências a autores clássicos como Aristóteles, Montesquieu, Rousseau, Madison e Mill. Em seguida, apresenta um panorama sobre a “Evolução Teórica do Moderno Estado Democrático”, discorrendo sobre diferentes teorias da democracia. A autora ainda ressalta que “as instituições e os mecanismos de representação democrática são, hoje, o objeto principal das análises acerca da qualidade da democracia, tendo em vista seu aprimoramento” e, por fim, aborda o tema da “crise da democracia”. Percebe-se, pois, que se trata de uma abordagem de caráter histórico-conceitual e de apresentação de diferentes modelos teórico-analíticos. A título de exemplo da doutrina estrangeira contemporânea, destacamos a obra de Fleiner-Gerster. Ao abordar o tema da democracia, o autor (2006, p. 322-475), em um primeiro momento, enfatiza a história da formação das instituições democráticas, com seus traços comuns, mas, sobretudo, com as especificidades em cada Estado analisado. Já na segunda parte da discussão sobre a democracia, tem-se uma análise de caráter teórico-conceitual, destacando-se considerações sobre clássicos da teoria democrática.

Na concepção da Teoria do Estado de Dallari, também está presente “a grande limitação da Teoria Geral do Estado” no conhecimento sobre seu objeto, qual seja, a “eleição apriorística dos valores que julga orientar o exercício do poder político”. Isso fica claro no momento em que o autor, ao designar o bem comum do povo como fim do Estado, idealiza seu elemento político, desconsiderando-se, pois, o “processo social de definição do Estado, enquanto instância de mediação das relações sociais históricas e ideologicamente situadas” (TOJAL, 1997, p. 110).

Além disso, a pretensão de um conhecimento total ou de síntese sobre o Estado e consequentemente sobre a democracia, presentes tanto na obra de Realale como na de Dallari, revela-se muito ambiciosa e, provavelmente, de impossível realização. É por essa razão que se propõe investigar as questões pertinentes à democracia dentro de uma perspectiva da Teoria do Estado, que não tem o objetivo de se constituir em uma síntese de todo o saber produzido sobre o Estado, mas apenas “com apoio na interdisciplinaridade, uma compreensão menos idealista do Estado”, o que não significa, todavia, que deixe de buscar uma “visão de conjunto”³³ (TOJAL, 1997, p. 4, 166-167).

3. Esboço de um programa de pesquisa sobre a democracia a partir da ótica da Teoria do Estado

3.1. Dogmática jurídica, pesquisa sociológica ou interdisciplinaridade: como escapar da armadilha do sincretismo metodológico?

Esse esboço de programa de pesquisa sobre a democracia, a partir da ótica da Teoria do Estado, funda-se na compreensão desta disciplina como uma nova

³³ Registra-se, também, que esse desafio é enfrentado em um contexto científico em que a Teoria do Estado ainda se encontra diante de uma “crise de degenerescência”. Uma crise desse tipo “de uma ciência emerge ante o surgimento de novos problemas que não são, sob o ponto de vista do conhecimento científico, assimiláveis pelas categorias tradicionais, seja para seu reconhecimento, seja para sua leitura integradora. Esses novos fatos ou problemas, no específico campo da Teoria Geral do Estado, podem ser traduzidos pela perda de funcionalidade dos seus paradigmas modernos, que muito embora tenham passado a ver o Estado desde a ótica das relações que se produzem entre força, norma e valor, das quais o Estado representa a mais ampla cristalização, continuaram a idealizar o conhecimento pela absolutização de valores que as animam. Compreender o Estado pela realização dos valores da dignidade humana, justiça social e outros, totalmente fundamentados em si mesmos, significa centrar o conhecimento em um método que desarticula o sentido da realidade e que nem por isso se torna mais neutro ou imparcial” (TOJAL, 1995, p. 150).

Ciência Social (TOJAL, 1997), ou seja: uma ciência que, sem abandonar sua fundamental dimensão normativa, deve realizar uma pesquisa interdisciplinar sobre os objetos propostos, considerando sua dinâmica social, mas não de caráter empírico, e sim discursivo, sem idealizar axiologicamente o Estado nem pretender uma neutralidade impossível diante de um objeto de natureza cultural, tendo em vista a produção de um conhecimento realista e transformador.

Assim, em primeiro lugar, não há sentido em se desenvolver pesquisas sobre a democracia no âmbito da Teoria do Estado a partir de uma perspectiva jurídica-co-formal³⁴ (ou dogmática), o que, evidentemente, pode ser realizado de forma muito mais adequada pelo Direito Constitucional. Deve-se, ao contrário, investigar os problemas a propósito da democracia, não no campo do conhecimento abstrato, mas a partir de sua dinâmica social³⁵. Por outro lado, não se pode desprezar “o papel do Direito de institucionalização das relações sociais, isto é, o fenômeno normativo que compõe o Estado” (TOJAL 1997, p. 158); em caso contrário, a investigação coincidiria com o campo da Ciência Política. O que se pretende, pois, ao se desenvolver uma pesquisa de Teoria do Estado, situada no campo das Ciências Sociais, é construir um conhecimento que não idealize a “dimensão axiológica do Estado”³⁶, ou seja, que não escolha aprioristicamente os valores (TOJAL, 1997, p. 150, 158) que se entende que sejam os orientadores do exercício do poder político, pois esta é a grande limitação da Teoria do Estado. Consequentemente, o “dever ser do Estado é fixado não a partir de juízos de valor apriorísticos, idealisticamente definidos, mas pelo modo de produção econômico” e outras condicionantes de caráter sociocultural. Por outro lado, ressalva-se que a compreensão da democracia e a definição de seu dever ser não pode se dar apenas considerando as “relações sociais de produção do modelo econômico capitalista”, mas também outros conflitos e relações sociais que o Estado se propõe a mediar (TOJAL, 1997, p. 160-161, 164).

Isso exige uma adequada compreensão das especificidades do regime democrático que se pretende investigar, por exemplo, as condições central, periférica ou semiperiférica (ou de dependência) em que se encontra determinado

³⁴ Cf. Tojal, 1997, p. 28, 34-36.

³⁵ Cf. Tojal, 1997, p. 83-84.

³⁶ Ou seja, “o Estado, enquanto síntese de uma relação dialética entre força (violência), poder (norma) e valor, que frequentemente é apresentada em termos absolutos, porque fundada em valores que não estão articulados com a conexão da realidade, passará a ser explicitado como cristalização de relações dialéticas de força, poder e valor na perspectiva de uma correlação de poder identificável como hegemônica no sistema social, historicamente situada e ideologicamente comprometida” (TOJAL, 1997, p. 158).

Estado dentro de um sistema mundial (capitalista) assimétrico, a existência de bloqueios externos e internos à soberania³⁷, bem como as características histórico-culturais que influenciam decisivamente a prática política (como o patrimonialismo, o clientelismo e o populismo).

Em segundo lugar, é preciso ter plena consciência de que o conhecimento interessado sobre a democracia é inevitável, pois se está diante de um objeto de natureza cultural, historicamente concreto (Tojal, 1997, p. 83-84), e do qual “seu investigador é integrante e atuante”. Tratando-se de um conhecimento sobre uma realidade cultural, é também necessariamente ideológico; não é admissível a pretensão de neutralidade, imparcialidade e universalidade, ela própria ideológica, pois os conhecimentos abstratos que se buscam produzir com essas características, na verdade, são frutos de valores particulares socializados pela força, por exemplo, de um modelo econômico, o que, evidentemente, não afasta o caráter crítico inerente ao desenvolvimento de qualquer pesquisa científica³⁸ (Tojal, 1997, p. 158-159). Até porque o conhecimento sobre o contexto político contemporâneo depende da posição (geográfica, social, política) em que o sujeito se encontra no sistema mundial (SANTOS, 2011, p. 11-12). Portanto, é melhor que se explicita o interesse e a ideologia que informam o desenvolvimento da pesquisa, a fim de que possam se submeter à crítica da comunidade científica, do que escondê-los sob o véu de uma pretensa neutralidade.

Em terceiro lugar, o deslocamento da Teoria Geral do Estado para a sede das Ciências Sociais não significa que se deva buscar a objetividade do empirismo e se restringir a uma postura eminentemente explicativa (o que seria próprio da Ciência Política), mas, sim, adotar uma “prática intelectual discursiva, que resgate a dimensão cultural da ciência social, dimensão esta que sugere uma explicação valorativa do objeto”. Assim, a verdade científica não será apurada por meio de “critérios de validade empírica”, mas “segundo os critérios de cada discurso, impondo-se um em detrimento de outro pela sua força persuasória”³⁹ (TOJAL, 1997, p. 170-171).

³⁷ Cf. Stuchi, 2007, p. 15, 177, 242-244, Carnoy, 1986, p. 219-262.

³⁸ Nesse sentido, Salomão Filho (1999, p. 267) ressalta que “afirmar que o conhecimento é valorativo não é nada mais nada menos que afirmar que os valores de uma determinada sociedade podem influenciar e influenciam dramaticamente o conhecimento que se tem delas. [...] Desse modo, a sociedade que vemos é uma representação de valores sociais democraticamente estabelecidos”.

³⁹ A racionalidade discursiva almejada não parte de “um contexto ideal”, mas da “contextualização social do discurso”, pois o próprio conhecimento é “por excelência uma prática social”. Ao se promover a contextualização social do discurso científico, há uma aproximação entre o conhecimento científico e o senso comum, o que deve ocorrer mediante uma

Enfim, o caráter normativo⁴⁰ das pesquisas sobre a democracia no campo da Teoria do Estado manifesta-se tanto na importância que atribui aos aspectos normativo-institucionais em sua análise como na identificação de alternativas de desenhos institucionais emergentes e no desenvolvimento de propostas de engenharia jurídico-institucional⁴¹.

3.2. Perspectivas para objetos de investigação: a engenharia institucional como enfoque/problema específico da democracia no campo da Teoria do Estado

Considerando-se o exposto até aqui, além da metodologia, o que distinguirá a Teoria do Estado da Ciência Política, da Filosofia Política e do Direito Constitucional nas investigações sobre a democracia “não será a especificidade de seu objeto mas o modo particular desde o qual ela o conhecerá” (TOJAL, 1997, p. 165), seu enfoque e o tipo de problemas ou questões que analisará.

Assim, as pesquisas descritivo-explicativas desenvolvidas com métodos empíricos sobre o campo temático da democracia não constituem o enfoque a ser adotado pela Teoria do Estado, ainda que considerem a influência dos elementos jurídico-institucionais sobre os fatos analisados, pois pertencem ao campo da Ciência Política em sentido estrito. Nada diferente dos resultados que já são obtidos pela Ciência Política ao estudar, empiricamente, temas como comportamento eleitoral, atuação dos partidos políticos ou “medição da qualidade de regimes democráticos” poderia ser encontrado por uma linha de investigação que, simplesmente, se designe como pertencente à Teoria do Estado. No máximo,

constante “revisão crítica” deste último e de uma perspectiva segundo a qual o conhecimento existe em função da transformação da realidade (TOJAL, 1997, p. 182-183).

⁴⁰ Cf. Ferraz Júnior, 2001, p. 39. De acordo com o autor, para o jurista, a comunicação “combina um sentido informativo com um direito. Uma comunicação tem sentido informativo quando utiliza a linguagem para descrever certo estado das coisas. [...] Tem sentido direito quando a língua é utilizada para dirigir o comportamento de alguém, induzindo-o a adotar uma ação”. É preciso, todavia, nesse ponto, tomar o cuidado para não confundir as descrições com as prescrições.

⁴¹ Todavia, depara-se, hoje, com um grande desafio, assim expresso por Casanova (2000, p. 60-61): “a falta de pontes entre o que poderíamos chamar de análise radical e a ação política alternativa deixa a análise entregue a si mesma; deixa-a como reflexão, como protesto ou como queixa, sem maior transcendência. Acontece assim hoje, talvez mais do que nunca, essa rara ruptura entre o discurso científico e o político; entre a análise do que acontece realmente e do que se deve fazer para que a espécie humana salve o planeta acabando com os excessos do consumo e da fome”. Enfrentar esse desafio, sem dúvida, é algo que inspira esse esboço de programa de pesquisa sobre a democracia a partir da perspectiva da Teoria do Estado.

teríamos uma pesquisa pretensamente realista, mas sem sustentação em dados e instrumental empírico de investigação, o que comprometeria seu rigor científico. Não constitui, pois, objeto específico da Teoria do Estado, descrever, explicar e prever empiricamente eventos ou comportamentos políticos. Isso não significa que, orientada pela interdisciplinaridade, a Teoria do Estado não possa se valer dos resultados de pesquisas empíricas descritivo-explicativas da Ciência Política, para, a partir deles, acrescentar seu aporte específico.

Também não integram o campo específico de indagações da Teoria do Estado sobre a democracia as questões pertinentes ao seu *dever-ser*, ou seja, sobre sua definição abstrata, seus fundamentos de legitimação e modelos ideais, respostas a partir de raciocínios dedutivos, lógicos e especulativos, sem preocupação com a verificação empírica, e conforme um plano analítico axiológico-prescritivo, pois pertencem ao campo do conhecimento filosófico e não do científico. Entretanto, os modelos de democracia formulados a partir de uma perspectiva filosófica podem servir de referência para a Teoria do Estado cumprir seu papel precípuo no campo da engenharia institucional, desde que submetidos ao crivo da realidade.

Não há razões, também, para a Teoria do Estado concentrar sua atenção em estudos sobre a sistematização, interpretação, aplicação jurisprudencial e análise crítica (confronto com a realidade de sua aplicação) das normas jurídicas positivas que estruturam um regime democrático, pois essa tarefa já é desempenhada pelo Direito Constitucional, enquanto disciplina jurídico-dogmática. Tratar, em abstrato, dos conceitos e institutos que constituem o substrato de tais normas (como representação política, partidos políticos etc.) e da evolução do pensamento político que lhes inspiraram ou formataram no plano das ideias etc. pode, evidentemente, ter importância didática, mas, como já destacado, não traria contribuição científica relevante e faria da Teoria do Estado, como já denunciado por Heller há quase um século, simples “história dos conceitos”. Isso não significa, mais uma vez, que o teórico do Estado esteja dispensado de um conhecimento dogmático das normas positivas estruturantes dos regimes democráticos, pois o enfoque de estudo que estamos propondo demanda, por um lado, o domínio sobre o direito vigente e, por outro, a capacidade de, enquanto saber tecnológico, transformar modelos abstratos confrontados com resultados de estudos empíricos em projetos de instituições jurídico-políticas.

Portanto, a principal contribuição que a Teoria do Estado tem a oferecer para o estudo sobre os problemas contemporâneos da democracia consiste em, a partir de resultados de estudos empíricos sobre as instituições democráticas e de modelos teóricos contemporâneos de democracia, identificar alternativas de

desenhos institucionais emergentes e desenvolver propostas de engenharia jurídico-institucional.

Trata-se de uma tarefa de grande importância, pois, muitas vezes, não obstante se tenha clareza sobre “o que recusamos” (inclusive no que se refere ao funcionamento dos regimes democráticos), há grande dificuldade na formulação de alternativas⁴² (SANTOS, 2011, p. 13).

Isso exige um exercício de criatividade institucional, de experimentação. Porém, não é possível o desenvolvimento da criatividade institucional se mantivermos nossa forma de conhecer a democracia dentro dos limites do pensamento científico hegemônico. Uma proposta para enfrentar essa dificuldade é a perspectiva das “epistemologias do sul”⁴³, apresentada por Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 16-17), a qual se apoia em três premissas fundamentais: (1) “a compreensão do mundo é muito mais ampla do que a compreensão ocidental do mundo”; (2) “a diversidade do mundo é infinita”, mas é “desperdiçada porque, devido ao pensamento hegemônico que temos, permanece invisível”, de maneira que precisamos não só de alternativas, mas de “um pensamento alternativo de alternativas”; (3) “esta grande diversidade do mundo pode e deve ser ativada, assim como transformada teoricamente e praticamente de muitas maneiras plurais, não pode ser monopolizada por uma teoria geral”.

Nesse sentido, também é preciso superar o “pensamento abissal”, uma prática colonialista que persiste na atualidade, por meio da qual se promove a “negação radical da copresença”, ou seja, a separação entre o conhecimento hegemônico, considerado como o único verdadeiro, de outras formas de conhecimento, consideradas como falsas. Com isso, temos “uma vasta gama de experiências desperdiçadas, tornadas invisíveis, tal como os seus autores”⁴⁴

⁴² Exemplo dessa dificuldade de construir alternativas é a incapacidade de a teoria crítica formular substantivos diferentes dos estabelecidos pelo pensamento hegemônico, limitando-se a se diferenciar pelos adjetivos (por exemplo, democracia X democracia participativa, radical, deliberativa), mas são os substantivos que “determinam os termos do debate” (SANTOS, 2011, p. 14-15).

⁴³ “O reconhecimento da diversidade epistemológica tem hoje lugar tanto no interior da ciência (pluralidade interna da ciência) como na relação entre ciência e outros conhecimentos (a pluralidade externa da ciência). [...] Designamos a diversidade epistemológica do mundo por epistemologias do Sul. O Sul é aqui concebido metaforicamente como um campo de desafios epistêmicos, que procuram reparar danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo” (SANTOS, MENESES, 2010, p. 12). Cf. Boaventura de Sousa Santos, 2012, p. 51.

⁴⁴ “Assim, a resistência política deve ter como postulada a resistência epistemológica. Como foi dito inicialmente, não existe justiça social global sem justiça cognitiva global. Isso significa que a tarefa crítica que se avizinha não pode ficar limitada à geração de alterna-

(SANTOS, 2010, p. 26, 31). Diante disso, Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 43-45) defende um “pensamento pós-abissal”, o qual “parte da ideia de que a diversidade do mundo é inesgotável e que essa diversidade continua desprovida de uma epistemologia adequada”⁴⁵. O que se pretende com isso é uma abertura para se

aprender com o Sul usando uma epistemologia do Sul. Confronta a monocultura da ciência moderna com uma ecologia de saberes. É uma ecologia, porque se baseia no reconhecimento da pluralidade de conhecimentos heterogêneos (sendo um deles a ciência moderna) e em interações sustentáveis e dinâmicas entre eles sem comprometer a sua autonomia. A ecologia de saberes baseia-se na ideia de que o conhecimento é interconhecimento.

Concretamente, isso significa defesa da importância de a Teoria do Estado investigar experimentos democráticos do Sul e a forma como são conhecidos a partir do Sul.

Essa perspectiva desloca a Teoria do Estado para o limite com a tecnologia: um saber criativo voltado para a solução de problemas concretos. Isso implica a combinação dos planos analítico-descritivo-explicativo e axiológico-prescritivo.

Todavia, não se trata de conceber abstratamente modelos idealizados de democracia ancorados em valores preconcebidos, é preciso investigar os processos que estão em curso, inclusive as situações de crise, pois elas podem revelar oportunidades para a construção do novo (SANTOS, 2011, p. 13).

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 17-18, 2012, p. 56) apresenta a ideia de “sociologia das emergências”⁴⁶, como um “trabalho teórico-empírico sobre o futuro, isto é, sobre o presente não cumprido, em seu momento

ativas. Ela requer, de facto, um pensamento alternativo de alternativas. É preciso um novo pensamento, um pensamento pós-abissal” (SANTOS, 2010, p. 41).

⁴⁵ “O reconhecimento da persistência do pensamento abissal é, assim, a *conditio sine qua non* para começar a pensar e agir para além dele. Sem esse reconhecimento, o pensamento crítico permanecerá um pensamento derivativo que continuará a reproduzir as linhas abissais, por mais antiabissal que se autoprocamente. Pelo contrário, o pensamento pós-abissal é um pensamento não derivativo, envolve uma ruptura radical com as formas ocidentais modernas de pensamento e acção. No nosso tempo, pensar em termos não derivativos significa pensar a partir da perspectiva do outro lado da linha, precisamente por o outro lado da linha ser o domínio do impensável na modernidade ocidental” (SANTOS, 2010, p. 44).

⁴⁶ A sociologia das emergências compreende uma “amplificação simbólica de sinais, pistas e tendências latentes que, embora dispersas, embrionárias e fragmentadas, apontam para novas constelações de sentido tanto no que respeita à compreensão como à transformação do mundo” (SANTOS, 2010, p. 42). Cf. Boaventura de Sousa Santos, 2012, p. 54.

de não cumprimento”⁴⁷. Isso consiste na identificação de tendências para o futuro de novas possibilidades de desenhos jurídico-institucionais, generalização de experiências particulares⁴⁸, conceitualização e sistematização de práticas sociais, ou seja: investigar “alternativas que estão contidas em um horizonte de possibilidades concretas”, mas, ao mesmo tempo, ampliando o próprio presente, na medida em que abre novas possibilidades de desenvolvimento para a realidade presente, a partir de expectativas que ele mesmo contém⁴⁹.

Além disso, é necessária uma maior abertura para o diálogo entre teoria e prática, inclusive com a adoção de uma postura de acordo com a qual a teoria “aprende com a prática”, com as lutas sociais, e seu papel fundamental consiste em buscar “aprofundar alguns elementos da prática”, sobretudo no sentido de trazer “elementos de comparação com outras experiências de emancipação” (SANTOS, 2011, p. 21-22).

Almeja-se, com isso, um conhecimento analiticamente objetivo, mas não neutro (politicamente), e sua validade é verificada não pela maneira como representa a realidade, mas “pelo tipo de intervenção no mundo que proporciona, ajuda ou impede”, o que implica a combinação do elemento cognitivo com o ético-político. Trata-se, pois, de um “pragmatismo epistemológico”⁵⁰. E essa intervenção da realidade, em uma perspectiva de “ecologia de saberes” é pensada a partir de uma análise “radical da política do possível, sem ceder a uma política

⁴⁷ As epistemologias do Sul também compreendem “um trabalho teórico-empírico sobre o presente, isto é, o presente como passado incompleto. O procedimento para isso são as *sociologias das ausências*” (conhecimento sobre outras histórias além da do Ocidente). Assim “este duplo trabalho sobre o presente, como um passado incompleto e um presente não cumprido, orienta-se para ampliar o horizonte de possibilidades e alternativas do futuro, porque pensamos que aqui é onde estão os bloqueios fundamentais. São bloqueios da mente, da imaginação, da criatividade da gente etc. Mas não podemos ampliar o horizonte de possibilidades, sem ampliar também o horizonte de inteligibilidades. Para ampliar o horizonte de possibilidades, temos que compreender mais e melhor”, por meio da “ecologia de saberes” e da “tradução intercultural” (SANTOS, 2011, p. 17-18). Cf. Boaventura de Sousa Santos, 2012, p. 52.

⁴⁸ Ou seja, “é imperativo desenvolver algum tipo de articulação entre as experiências subalternas através de ligações locais-globais. Para ser bem-sucedida, a ecologia de saberes tem de ser trans-escalar” (SANTOS, 2010, p. 50).

⁴⁹ “Such a symbolic enlargement is actually a form of sociological imagination with a double aim: on the one hand, to know better the conditions of the possibility of hope; on the other, to define principles of action to promote the fulfillment of those conditions” (SANTOS, 2012, p. 56).

⁵⁰ “Um pragmatismo epistemológico é, acima de tudo, justificado pelo facto de as experiências de vida dos oprimidos lhe serem inteligíveis por via de uma epistemologia das consequências. No mundo em que vivem, as consequências vêm sempre primeiro que as causas” (SANTOS, 2010, p. 50).

impossível”, bem como da oposição entre a “ação conformista”, a qual “reduz o realismo àquilo que existe e apenas porque existe”, e o que se denomina de “*ação-com-chinamen*”, que, da perspectiva do conhecimento, consiste em “identificar as condições que maximizam a probabilidade” de ocorrer o inesperado que permite o desvio da relação esperada de causa e efeito, bem como de definir “horizonte de possibilidades em que o desvio virá a operar”⁵¹ (SANTOS, 2010, p. 49-50, 54-55).

Isso pressupõem a superação dos limites impostos pelo paradigma democrático-representativo e a abertura para outros paradigmas, como o deliberativo, o participativo, o cosmopolita, o pluralismo agonístico e modelos não hierárquicos de democracia, entre outros.

Enfim, é esse nosso esboço de programa de pesquisa para conhecer a democracia a partir da ótica da Teoria do Estado. Não se pretende, com ele, propor a redução do objeto da Teoria do Estado ao campo da democracia, mas, com certeza, a relação entre Estado, sociedade e democracia é uma das grandes questões que justificam a atualidade e a utilidade dessa ciência.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-33.
- _____. O Sistema Político Partidário. In JAGUARIBE, Helio (Org.). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 157-189.
- BOBBIO, Norberto. Ciência política. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et alii, v. 1, 7. ed. Brasília: UnB, 1992. p. 164-169.
- _____. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. *Teoria geral da política – A filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BONNAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- 51 Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 54-55) explica que toma de “Epicuro e Lucrecio o conceito de *chinamen*, entendido como o ‘quidam’ inexplicável que perturba a relação de causa e efeito, ou seja, à capacidade de desvio que Epicuro atribuiu aos átomos de Demócrito. [...] Ao contrário do que acontece na ação revolucionária, a criatividades da *ação-com-chinamen* não assenta numa ruptura dramática, antes num ligeiro desvio, cujos efeitos cumulativos tornam possíveis as combinações complexas e criativas entre átomos, assim como entre seres vivos e grupos sociais. O *chinamen* não recusa o passado, pelo contrário, assume-o e redime-o pela forma como dele se desvia”.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Trad. Equipe de Tradução da PUCCAMP. Campinas: Papirus, 1986. 339 p.
- CASANNOVA, Pablo Gonzáles. Globalidade, neoliberalismo e democracia. Trad. Lúcia Endlich Orth. In GENTILI, Pablo (Org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. 4. ed. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 46-62.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2005.
- DUYVERGER, Maurice. *Ciência política – teoria e método*. 3. ed. Trad. Heloisa de Castro Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 9-62.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução do estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, Ilmongi, Fernando. Congress and decision-making in democratic Brazil. In Kinzo, Maria D’Alva; Dunkerley, James (Ed.). *Brazil since 1985: politics, economy and society*. London: Institute of Latin American Studies, 2003a. p. 62-83.
- _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV/ FAPESP, 2001. 231p.
- _____. Valente, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional – o Governo FHC. In *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, out. 1999.
- _____. *Política orgamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- _____. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. In Dahl, Robert; Shapiro, Ian; Cheibub, José Antônio, *The democracy sourcebook*. Cambridge: MIT, 2003b. p. 304-309.
- FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- HELLER, Hermann. *Teoria del Estado*. Trad. Luis Tobío. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.
- JELLINER, Georg. *Teoria General del Estado*. Trad. Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1954.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Trad. Luis Legaz Lacambra. México: Nacional, 1973.

- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, 1998, p. 81-106.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOUFFE, Chantal. *On the political*. London: Routledge, 2006.
- _____. *The democratic paradox*. London: Verso, 2000.
- NOBRE, Marcos. *Choque de democracia. Razões da revolta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. (livro eletrônico).
- _____. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- _____. O condomínio peemedebista – as polarizações artificiais que travam o debate público. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 maio de 2011. Ilustríssima, p. 14-5.
- RANIERI, Nina Beatriz. *Teoria do Estado: do Estado de direito ao Estado democrático de direito*. Barueri: Manole, 2013.
- REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo: Livraria Martins, 1960.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Introducción: las epistemologías del Sur. In CIDOB (Org.), *Formas-Otras. Saber, nombrar, narrar, hacer*. Barcelona: CIDOB Ediciones, 2011-2012. p. 9-22. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/INTRODUCCION_BSS.pdf>. Acesso em: 30-7-2014.
- _____. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). *Epistemologías do Sul*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 23-71.
- _____. Public Sphere and Epistemologies of the South. In *Africa development*, v. XXXVII, n. 1, 2012, p. 43-67.
- _____; MENESES, Maria Paula. Introdução. In SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). *Epistemologías do Sul*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 9-19.
- SALOMÃO FILHO, Galixto. Globalização e teoria jurídica do conhecimento econômico. In Sundfeld, Carlos Ari; Vieira, Oscar Vilhena. *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 259-268.
- SARTORI, Giovanni. *A política*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1981.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos*, n. 85, p. 83-102, nov. 2009.
- _____. Brasil, junho de 2013. In *Dossiê: Mobilizações, Protestos e Revoluções: Novos Estudos*, 97, p. 22-40, nov. 2013.

STTUCHI, Carolina Gabas. A inadequação entre ideia e realidade na periferia: os limites da teoria geral do Estado para a compreensão do Estado brasileiro. *Tese* (Doutorado em Direito do Estado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. *Teoria Geral do Estado – Elementos de uma nova ciência social*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.