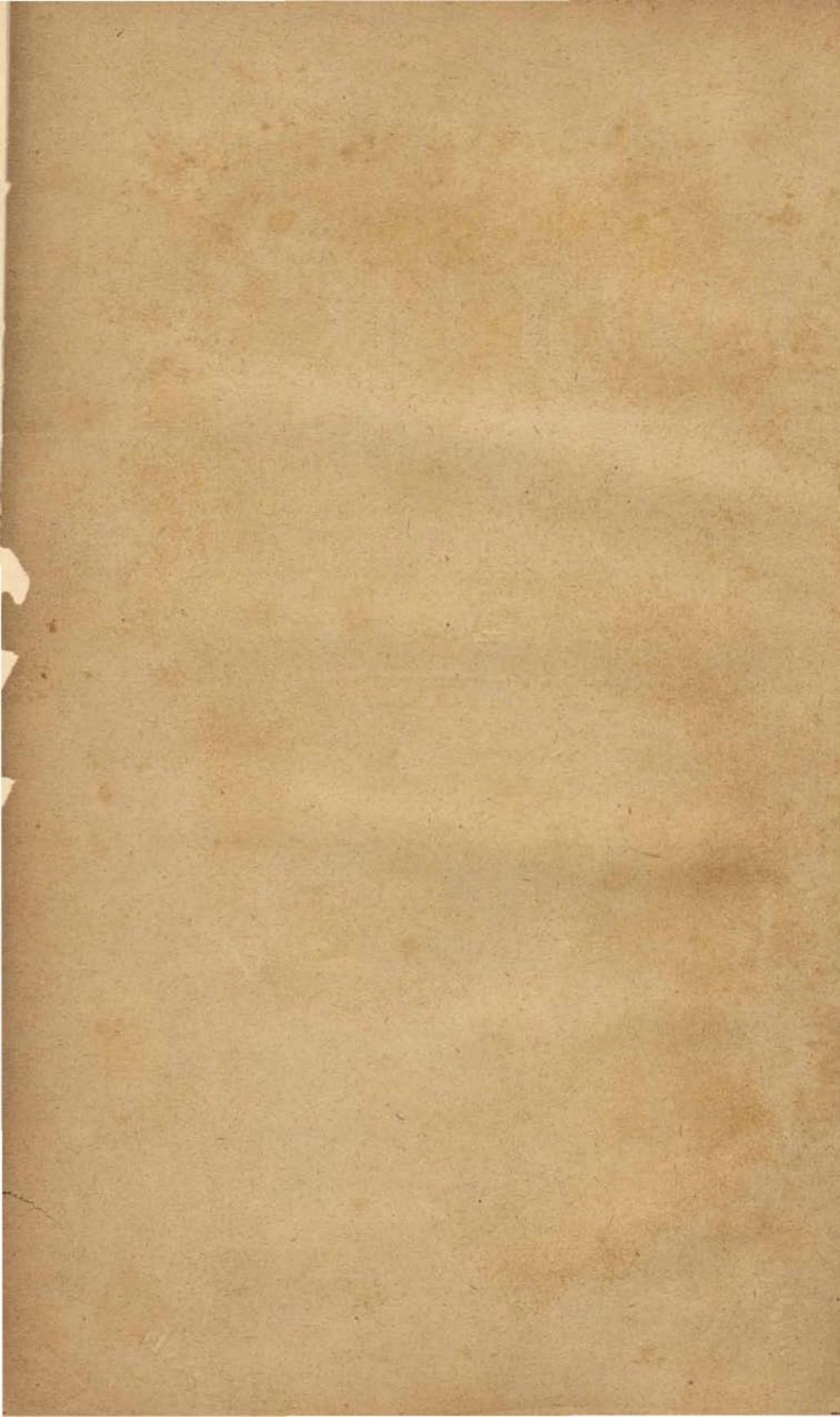


PRINCIPIOS
DE
POLITICA

cat.



cc

PRINCIPIOS

DE

POLITICA

Introdução ao estudo scientifico das questões
políticas da actualidade

PELO

Dr. Franz von Holtzendorff

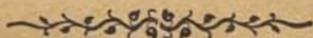
Professor na Universidade de Munich

Tradução da 2ª edição allemã

PELO

Dr. A. H. de Souza Bandeira

Advogado nos auditorios da Corte



RIO DE JANEIRO

LAEMMERT & C., Livreiros-Editores

66, RUA DO OUVIDOR, 66

1885

320.1
758 Ps
ah

BIBLIOTECA DO SENADO FEDERAL

Este volume não está registrado

sob número 2037

de ano de 1946



A' S. M. O IMPERADOR DO BRAZIL

O SENHOR

D. PEDRO II

Offerecem esta edição brasileira

O AUTOR

DE MEXICO

O TRADUCTOR.

Muenchen, 13 April 1885.

Verehrtester Herr,

Es ist mir ebenso erfreulich, wie ehrenvoll, wenn Sie eine Uebersetzung meiner Principien der Politik veröffentlichen wollen. Gern gebe ich meine Zustimmung. Ich bitte aber die an meinen Vater gerichtete Widmung wegzulassen. Mein Wunsch wäre, *in Gemeinschaft mit Ihnen*, die Uebersetzung dem Kaiser von Brasilien zu widmen und zwar aus keinem anderen Grunde, als weil er sich stets der deutschen Wissenschaft freundlich gesinnt erwiesen hat und bei uns als Kenner der Staatswissenschaften allgemein geehrt ist.

Entscheiden Sie selbst, ob dieser Wunsch ausführbar ist, oder nicht.

Nächst dem bitte ich, mir ein Exemplar Ihrer Uebersetzung zuzusenden. Ich bin im Stande, Ihre Sprache zu lesen und werde mich freuen, meine Gedanken in veränderter Form wieder zu erblicken.

Genehmen Sie die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochschätzung.

Dr. Franz von Holtzendorff.

Traducção

Illm. Sr.

E' para mim agradavel e honrosa ao mesmo tempo a sua resolução de publicar uma traducção dos meus *Principios de Politica*. Com prazer concedo a autorização. Desejaria, porém, em vez de conservar a dedicatoria feita a meu pai, offerecer a traducção, juntamente com V., ao Imperador do Brazil, pela razão de que elle tem-se mostrado sempre apreciador da sciencia allemã, e é geralmente considerado entre nós conhecedor das sciencias do Estado.

V. decidirá si é exequivel o meu desejo.

Rogo que me remetta um exemplar da traducção. Estou em condições de lêr o portuguez, e me regozijarei de rever o meu pensamento com a fórma variada.

Aceite V. a segurança de meu apreço, etc.



INTRODUÇÃO DO TRADUCTOR

Vertendo do allemão o livro do barão Franz von Holtzendorff *Principien der Politik*, pensamos supprir uma lacuna sob dous pontos de vista.

Em primeiro logar, porporcionamos aos estudiosos o ensejo de familiarizarem-se com as idéas de um dos notaveis jurisconsultos modernos da Allemanha, digno emulo de outros cujos nomes são constantemente citados, já em nossas faculdades de direito, já nas discussões jornalisticas e parlamentares.

Em segundo logar, a traducção do livro de Holtzendorff avigorrará entre nós a tendencia para se encararem as questões politicas sob o ponto de vista scientifico, em contradicção com o systema tão generalizado de guiarmo-nos apenas por idéas empiricas, por phantasias theoreticas, ou por meros interesses partidarios e individuaes.

Esta dupla referencia precisa ser explicada.

Chamando a attenção para a litteratura juridica allemã, e dando-lhe mesmo a preferencia para a boa direcção do estudo do direito, não temos em mente fazer nenhuma innovação, nem propaganda de germanismo. Esta ultima censura seria impertinente, denunciando ao mesmo tempo ignorancia de um facto vulgar.

Os estudos jurídicos fôram de longa data cultivados na Allemanha com desenvolvimento quasi sem igual nos outros povos. Os pensadores dignos desse nome não se têm furtado ao dever de reconhecer o valor dos mestres allemães, e inspiraram-se ostensiva e confessadamente em suas idéas. Seria fóra de proposito mencionar aqui exemplos de escriptores francezes e italianos.

Depois que, com a sua intuição critica, Kant deu á philosophia o impulso que assegurou-lhe feição característica em nosso seculo, o reflexo dessa grande conquista realçou a sciencia allemã, e accelearou-a em todas as suas differentes ramificações. A rara dedicação scientifica dos allemães, o estímulo resultante da variedade e do elevado numero das universidades, a educação cuidadosa e a facilidade que encontram os investigadores, deram logar a que, nesse paiz, o desenvolvimento scientifico chegasse a um gráo de subida preponderancia.

Cumpre assignalar este facto, para que não seja illegitimamente explicado como simples resultado da victoria de 1870. Esta, ao revez, deve ser vinculada á bôa organização do exercito, e aos recursos intellectuaes e scientificos daquelles que o dirigiam.

A união territorial da Allemanha, que constituia a grande aspiração nacional — *das grosse Vaterland*, — foi em maxima parte produzida pelo movimento scientifico, e sobretudo pela união moral das universidades, que trabalhavam naquella direcção. Instituições prestigiosas, autonomas, ellas tinham a vantagem de gozar da liberdade completa para a propagação das idéas generosas. Em vez de se atrophiaarem sob as pesadas exigencias administrativas, como as escolas francezas e italianas, ou de representarem tradições ou parcialidades, como as escolas inglezas e belgas, as universidades allemães, descentralisadas e numerosas, constituíam focos de civilização e de progresso. Com alavancas dessa ordem, não era possivel que a sciencia deixasse de vir a ser na realidade uma força.

E' antiga no Brazil a tendencia para se procurarem, ao menos no estudo do direito, os mestres allemães com certa preferencia. Nenhum estudante cursou as nossas academias que não ouvisse constantemente citados os nomes de Kant, de Hegel, de Fichte, de Krause, de Wolf, de Puffendorf, de Ahrens, de Stahl, de Zeiller, quando aprenderam o direito natural; de Hugo, de Waldeck, de Warkönig, de Savigny, de Heinecio, no direito romano; de Heffter, e de Klüber, no direito das gentes; de Mittermayer, no processo criminal; de Gmeiner, de Rieger, de Walter, de Döllinger, e tantos outros, no direito canonico; de Strickio, de Zachariä, no

direito civil. Mais modernamente têm conseguido merecida e extensa aceitação os escriptos de Bluntschli sobre o direito publico, de Ihering sobre o direito romano, de Thöl sobre o direito commercial.

Infelizmente, quasi só acompanhamos o movimento da litteratura allemã por intermedio das traducções francezas. De um lado, a lingua tudessa não está bastante divulgada ; de outro lado, acostumámo-nos a só aprender pelos livros francezes. Somcs induzidos pela falsa persuasão de que nenhum bom livro estrangeiro deixa de ser traduzido em França. Esta crença, que talvez fôsse exacta ha vinte annos, hoje é um anachronismo. O rapido, crescente e assombroso desenvolvimento das differentes litteraturas européas, e sobretudo da allemã, da ingleza e da italiana, não permite aos escriptores francezes, em regra pouco entusiastas do estudo das linguas estrangeiras, tal fertilidade traductora. O certo é que o desconhecimento do idioma allemão, além de privar grande numero de brasileiros do prazer de apreciarem no original os primores da litteratura germanica, conserva para elles enterrados e occultos innumerous thesouros de sciencia.

O uso exclusivo das traducções francezas dá em resultado attribuir-se valor exagerado ás obras de certos escriptores estrangeiros, com prejuizo de outros que gozam em sua patria de maior nome e autoridade, ou com esquecimento de muitos que são tão apreciados como aquelles que mereceram a sympathia pessoal de um traductor.

Sem levar muito longe a demonstração dessa these, e limitando-a pelo contrario á esphera do direito publico, onde é tão rica a litteratura allemã, seria extraordinaria, si não fôsse simplesmente extravagante, a referencia unica que no Brazil faz-se ao nome de Bluntschli, quando estuda-se aquelle assumpto. E' inexplicavel e odiosa a omissão dos nomes de autoridades contemporaneas como de Mohl, de Gneist, de Fröbel, de Held, de Escher, de Zöpfl, e emfim do notavel publicista a quem pertence a obra que agora entregamos ao publico.

Franz von Holtzendorff, nascido em Vietsmannsdorf, no Brandeburgo, a 14 de Outubro de 1829, doutor em direito pela universidade de Berlim desde 1852, dedicou-se a principio á carreira judiciaria, onde servio de 1853 a 1856. Entrou nessa época para o magisterio, e começou como *Privat Docent*, ou professor livre, naquella universidade, passando depois successivamente a professor extraordinario e ordinario. De 1857 a 1873, Holtzendorff leccionou em Berlim : encyclopedia do direito, processo criminal, direito penal, direito publico, direito internacional, politica e direito ecclesiastico. Em

Outubro de 1873 foi transferido para a Universidade de Munich, onde ainda serve, leccionando direito publico geral, direito internacional e direito penal.

A sua principal nomeada é como publicista e criminalista. Redige em collaboração com Virchow, desde 1865, a revista *Sammlung gemeinverständlicher Vorträge*; em collaboração com Oncken, desde 1872, a revista *Deutsche Zeit und Streitfragen*; e sob seu nome individual, desde 1871, o annuario juridico allemão intitulado *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des deutschen Reichs*. De 1861 a 1874 dirige uma revista de direito penal *Allgemeine Deutsche Strafrechtszeitung*. Dentre suas obras a mais divulgada é a volumosa Encyclopedia da sciencia do direito (*Encyclopädie der Rechtswissenschaft in systematischer und alphabetischer Bearbeitung*), cuja quarta edição foi publicada em 1882, tendo-o sido a primeira em 1869; para ella escreveram os mais notaveis juriconsultos germanicos. Como criminalista, os livros mais consideraveis de Holtzendorff, além de numerosas monographias sobre a reforma das prisões, o estudo das penas e a psychologia criminal, são: o Manual de direito penal allemão (*Handbuch des deutschen Strafrechts in Einzelbeiträgen*, 4 vol.), e o Manual do processo criminal allemão (*Handbuch des deutschen Strafprocessrechts*). Como publicista, merecem especial menção: os Principios de Politica (*Principien der Politik*), o Direito constitucional allemão (*Das deutsche Verfassungsrecht*), o Direito das gentes europeu (*Das europäische Völkerrecht*), o estudo sobre a opinião publica (*Werth und Wesen der öffentlichen Meinung*), sem fallar nas monographias que tem publicado nas revistas europeas sobre questões especulativas ou occurrentes de politica e de direito publico.

Para completar estas informações acrescentarei que o Dr. Holtzendorff é membro das mais importantes associações juridicas e politicas da Europa. Omittindo os titulos que lhe têm sido conferidos em seu paiz e na Austria, especificarei que é membro correspondente da Academia das sciencias moraes e politicas de Pariz, e da Associação nacional ingleza para o progresso das sciencias sociaes, membro fundador do Instituto de direito internacional, e faz parte da junta permanente do Congresso penitenciario internacional.

A obra cuja traducção empreendemos não é seguramente uma dessas destinadas, como o *Principe* ou o *Esprit des lois*, a marcar época na historia das sciencias sociaes.

O proprio titulo indica que ella tem antes character elementar, e foi escripta para as escolas superiores; é uma introducção ao estudo scientifico da actualidade politica. Porém, o seguro criterio

com que o escriptor allemão assignalou as funcções da politica como sciencia e como arte, a rigorosa critica scientifica que emprega na analyse dos fins do Estado, servindo-se quasi sempre do methodo inductivo e do exame dos factos historicos, tornam seu livro attractivo e original. Ao mesmo tempo que expõe com clareza e exactidão os principios, encaminha o leitor na historia contemporanea para penetrar e comparar a politica das principaes nações civilizadas.

Esse modo de tratar as questões está um pouco fóra de nossos habitos; é essa aliás a razão porque a obra de Holtzendorff nos póde ser util.

Nas escolas de direito do Brazil o ensino das sciencias politicas, daquillo que os allemães chamam as *Sciencias do Estado*, entra por insignificante parte no programma. Excluindo o direito publico universal e a economia politica, todas as outras cadeiras são reservadas ao ensino das materias rigorosamente juridicas; e si medrar a reforma infeliz, que separou naquellas escolas o curso de sciencias juridicas e o curso de sciencias sociaes, teremos breve como resultado o inteiro abandono das sciencias politicas. Os diplomas de bacharel em direito, os unicos que offerecem garantia aos estudantes, dispensarão o estudo dessas sciencias. Referindonos, porém, especialmente áquellas duas apontadas disciplinas, é facto sabido que, si a economia politica encara parcialmente a actividade das funcções do Estado, o direito publico universal limita-se a um circulo de principios abstractos e de theses geraes, que não habilitam ninguem a comprehender a verdadeira actividade do Estado, sobretudo admittido o methodo deductivo no ensino, a exclusão da historia e o imperio absoluto da metaphysica.

Si ao menos o ensino secundario estivesse organizado de maneira que o estudante entrasse nos cursos superiores habilitado a formar por si juizo independente sobre as questões historicas, e a aproveitar-se desses conhecimentos para aferir o valor das regras abstractas do direito publico, que lhe inculcam, o inconveniente ficaria em parte remediado. Desgraçadamente tal não é o caso. Os mais optimistas estão convencidos da miseria de nossa instrucção preparatoria. De sorte que, na ausencia de ensino regular e de preparo rigoroso, os estudantes deixam as faculdades sem formar idéa exacta sobre as funcções do Estado, e ignorando os problemas mais importantes que a politica agita nos paizes civilizados.

Tal resultado concorre para o phenomeno tão generalizado da falta de orientação politica dos nossos jovens juristas; são quasi

sempre inconscientemente revolucionarios destruidores, ou conservadores intransigentes :

Dum vitant stulti vitia, in contraria currunt.

HOR. SAT. 2. LIV. 1.

Como pôde explicar-se que os grandes acontecimentos politicos do mundo civilizado, os expedientes historicos empregados pelos Estados para assegurarem a sua coexistencia, as tendencias principaes da politica tradicional das nações cultas, deixem de ser assumptos forçados para o estudo dos que se occupam com as *sciencias sociaes*? Os *Principios de Politica* têm a vantagem de chamar a attenção para esses assumptos, de dar preferencia aos factos concretos sobre as theorias abstractas, e de guiar os estudantes no exame das questões de direito publico.

Sem escurecer a importancia das obras de Bluntschli, de Mohl, de Fröbel, mais volumosas e eruditas, observaremos que estas mesmas condições as tornam inferiores ao livro de Holtendorff, quanto ao proveito que dellas podem retirar as pessoas a quem este se destina. Elle é mais resumido ; de leitura facil e amena ; consubstancia em limitado numero de paginas desenvolvimentos que enchem volumes naquellas produções scientificas.

Quando mesmo, porém, a traducção dos *Principios de Politica* não viesse prestar serviço ás escolas de direito, nem por isto deixaria de ter oportunidade.

Por mais illustrados que sejam os nossos homens publicos, elles não perderão seu precioso tempo si lêrem as paginas que se seguem.

Na politica brasileira, esqueceu-se desde muito que a politica tambem tem principios, e que estes podem ser scientificamente estudados. A nossa historia tem-nos revelado factos extraordinarios que denunciam o empirismo dos estadistas, a falta de orientação dos partidos.

O partido liberal converteu-se em órgão das idéas conservadoras ; o partido conservador tem adiantado as idéas liberaes. Os parlamentares vivem a repetir que não ha differença entre um liberal e um conservador, e já tornou-se classica, com accordo de ambos os partidos, a celebre phrase do Visconde de Albuquerque. Por outro lado, entretanto, em paiz novo e pouco adiantado em costumes politicos, como é o Brazil, pretende-se a todo transe impôr para normas absolutas de proceder as regras e os habitos do parlamentarismo inglez, como si o governo representativo tivesse

um molde invariavel, quando aliás a plasticidade é a virtude que o recommenda.

Por mais estranha que pareça a contradicção das idéas scientificas do livro de Holtzendorff com a direcção anti-scientifica da politica brasileira, essa contradicção servirá para realçar a necessidade de remontarmo-nos mais um pouco aos principios, dos quaes andamos bastante divorciados.

Os nossos costumes politicos e a historia de nossas instituições constitucionaes prestam-se a estudos interessantes, que, feitos com certo rigor scientifico, podem esclarecer-nos melhor sobre os nossos defeitos do que as repetidas citações de costumes e instituições estrangeiras. Quem sabe si o segredo de muitos males não está exactamente na falta de proporção entre o estado de cultura e certas instituições politicas que precipitadamente foram transplantadas para as nossas leis? Quem já encarregou-se de analysar despreocupadamente os vicios da organização do nosso parlamento, acompanhando a influencia que as suas duas casas têm exercido na corrupção de nossos costumes politicos? A imprestabilidade de tantas leis eleitoraes, a tanto custo elaboradas, não poderá ser explicada vantajosamente pela inoportunidade de muitos suppostos aperfeiçoamentos? E, para não ir muito longe, grande numero de nossos desastres e calamidades não poderão com razão ser imputados ao systema parlamentar, que entre nós impede os bons governos de trabalhar pela prosperidade do paiz, e dá frequentemente logar a que se prolonguem e repitam os máos governos?

Conviria que alguém se incumbisse de, sem pensamento partidario, resolver estas questões de historia e de politica. Temos receio de aventar qualquer resposta, porque tememos as conclusões que ultimamente deduzio um preclaro publicista (Anatole Leroy Beaulieu, *Revue des deux mondes* de 15 de Maio), estudando a vida politica nos Estados modernos, e os vicios que a deturpam.

Os partidos politicos perderam a consciencia de suas aspirações; seus programmas são meras formalidades. Elles não passam de companhias de seguro, onde cada qual alista-se menos por convicção, do que pela esperanza de garantir seus interesses pessoaes. O individuo que isola-se dos partidos fica desamparado, ou é obrigado a retroceder. Dizia aquelle publicista que tal situação tem concorrido para que a profissão politica seja actualmente em muitos Estados uma das mais desacreditadas. Os homens serios abandonam a politica; e os especuladores tem-se della apoderado.

Será o Brazil um desses Estados? O autor destas linhas nenhuma autoridade tem para responder a tão melindrosa pergunta; está,

porém, na consciencia publica que, pelo menos, ainda ha homens serios envolvidos na politica do Brazil.

Antes de terminar preveniremos o leitor de que procurámos acima de tudo velar sobre a fidelidade da traducção. Muitas vezes foi preciso sacrificar um pouco a clareza para conservar a fórma nas definições e classificações. A construcção allemã offerece tão poucas analogias com a portugueza que nem sempre é possível fazer marchar parallelamente a fidelidade e a clareza, quando se quer reproduzir litteralmente o texto allemão.

Dr. Louza Bandeira

~~~~~  
LIVRO I  
———

NATUREZA DA POLITICA  
~~~~~




CAPITULO I

A politica como sciencia

Summario.—Sentido da palavra Politica.—Arte do Estado e sciencia do Estado.—Divisão das sciencias do Estado.—A politica como sciencia especial entre as sciencias do Estado.—Bluntschli, Escher, Fröbel, Zöpfl e Mohl.—Complemento da definição de Mohl.—Separação entre o direito positivo, a historia politica, e a politica.—Idealismo politico.—Historia, Estatística, e Psychologia das nações, como meios de estudar as condições sociaes.—Problema da liberdade humana na politica.—O papel objectivo da politica.—Suas relações com os diversos ramos da administração publica.—Escopo da instrucção politica.—A politica nas Universidades allemães.—Ideal de Mohl sobre um systema politico.

A palavra *Politica* tem ainda hoje diversas significações, duas, porém, são mais importantes, e a ellas em regra costuma-se fazer referencia. A politica é a *arte do governo do Estado* ou a *sciencia do Estado*.

Ainda que sem solidos fundamentos, tem-se posto em duvida si a politica pôde ser considerada uma sciencia. Aristoteles escreveu sobre a *Politica*, encarando-a como a *theoria do Estado* ou a *sciencia do Estado*. Nunca se contestou a propriedade do termo escolhido. As discussões sobre a existencia de uma sciencia delimitada, a que se pudesse attribuir o nome de *Politica*, surgiram depois que começou-se a usar da palavra para designar objecto muito differente do que Aristoteles teve em vista.

O progresso das sciencias permittio que, sob a designação geral de *sciencia do Estado*, se indicasse o conjunto das experiencias, observações e conhecimentos relativos ao Estado.

Dahi a razão por que, em logar dessas contribuições, ou antes para denominal-as, foi adoptada a expressão de sciencias do Estado (*Staatswissenschaften*), ou, como se diz em França, *sciences morales et politiques*.

Mohl¹ com razão protesta contra a injustificavel confusão de idéas, resultante do facto de pretender-se em nosso tempo corrigir denominações tradicionalmente aceitas. O titulo de cada ramo dos conhecimentos, que vinculam-se ás sciencias do Estado, foi escolhido em tempos mais ou menos remotos, á proporção que manifestou-se a tendencia para reunir assumptos que prendiam-se mutuamente, ou para separar os que naturalmente se divorciavam.

Na vasta esphera das sciencias do Estado, dentro da qual tem-se pretendido separar espaço para a sciencia social, como disciplina independente, podemos contar :

1.º A *theoria geral do Estado*, que se occupa com os factos, as fórmulas de actividade e as manifestações juridicas universalmente observadas nas sociedades humanas, e que filiam-se á natureza e aos fins do Estado.

2.º O *direito publico*, que estuda as relações normaes do poder publico com os individuos a elle subordinados,

¹ Robert von Mohl, escriptor, juriseconsulto e homem politico na Allemanha. Nasceu em 1799 em Stuttgart e morreu em 1875 em Berlim. Foi professor nas universidades de Tubingue e de Heidelberg. Em 1848 fez parte da assembléa nacional de Francfort, e nesse anno exerceu o cargo de Ministro da Justiça; desde 1861 até 1866 teve assento na Dieta federal, como representante do Grão Ducado de Baden. Depois dessa época occupou sempre funções diplomaticas ou politicas, como membro do Reichstag (1871), tendo abandonado o magisterio. Escreveu obras muito apreciadas sobre o direito publico, a policia, e a economia politica.

já sob o ponto de vista da racionalidade, moralidade e geral conveniencia (direito publico universal), já sob o ponto de vista da effectiva applicação a um paiz determinado (direito publico positivo).

3.º O *direito das gentes*, que se refere ás normas observadas pelos Estados independentes em suas reciprocas communicações. Convem lembrar que alguns publicistas distinguem, a proposito desta subdivisão, os já indicados pontos de vista da racionalidade e da effectiva applicação.

4.º A *economia politica*, que abrange os principios reguladores da producção, consumo e repartição dos bens materiaes nas sociedades politicamente organizadas, já sob o ponto de vista de sua applicação geral nas relações entre os homens, já sob o ponto de vista particular do papel que cabe ao poder publico com referencia áquelles principios.

5.º A *sciencia financeira*, que comprehende os principios economicos e administrativos, de accordo com os quaes devem-se prover as necessidades publicas, e dirigir a administração dos bens do Estado.

6.º A *sciencia da policia*, que estuda os principios segundo os quaes cumpre manter o bem-estar commum, e afastar os perigos que o ameaçam. (Möhl, que é a mais conceituada autoridade nesta materia, define-a : Ordenação das forças sociaes no intuito de conseguirem-se os interesses bem entendidos da humanidade, os quaes não poderiam ser satisfeitos com a dispersão dos esforços individuaes).

Alguns publicistas acrescentam ainda : a moral social, a historia politica e a estatistica.

A delimitação dessas disciplinas, o objecto e fins de cada uma, o methodo e bem assim as respectivas relações com as sciencias do Estado, são outros tantos pontos de controversia. Só para a policia tem-se proposto mais de trinta definições ; não é, pois, de admirar que a sciencia sempre conhecida sob esse nome tenda cada vez

mais a confundir-se com o direito administrativo, com a economia politica, e até com a moral.

Está fóra do nosso plano esgotar aqui aquellas controversias. Não indagaremos, por exemplo, si a economia politica pertence ao numero das sciencias do Estado, ou das sciencias sociaes, ou si, como alguns pretendem, é uma sciencia natural. Taes discussões offerecem um interesse exclusivamente dialectico e methodologico. Nas circumstancias actuaes póde-se affirmar com segurança que é irrealizavel a pretensão de limitar tão precisamente o objecto das diversas disciplinas, que cada uma comprehenda só e unicamente certa ordem de questões, e nenhuma das outras invada o campo de sua theoria, no que diz respeito ao modo de encarar o fundamento do Estado. Ao lado das divisões, reclamadas pelas conveniencias praticas do ensino, subsiste nesta materia, na mais extensa parte do campo scientifico, o condominio das theorias. Cada disciplina que aspira emancipar-se, com o fundamento de ter economia separada, serve necessariamente de sciencia auxiliar das demais disciplinas. Cada qual presuppõe as outras, e seria sem ellas inintelligivel; todas fornecem a concepção do Estado na totalidade de sua existencia.

Por mais originaes que possam ser os problemas de uma sciencia especial comparados com os das outras (e cada uma dellas alimenta em seus representantes a inclinação para exaltar-lhes os objectos), o certo é que reina a maior obscuridade e a mais pronunciada discordancia sobre a questão de saber-se si a politica constitue sciencia especial no quadro das sciencias do Estado.

Podemos ter apenas por inconcusso que a linguagem moderna afasta-se progressivamente do velho conceito, segundo o qual a palavra *Politica* designaria o conjuncto das sciencias do Estado. Nos nossos tempos tem-se consciencia mais clara da separação existente

entre o direito, a moral e a politica, apesar de operarem estas forças simultaneamente sobre o Estado, e dahi a necessidade de terminologia nova.

Quanto á delimitação da Politica, como sciência distincta no grupo das sciencias sociaes, variam tambem muito as opiniões. Sem aprofundar os conhecidos matizes do mesmo thema, consideraremos particularmente dous grupos principaes entre as definições.

1º *Grupo*.—A Politica é a theoria da vida social e de suas transformações, em opposição á jurisprudencia, que é a theoria da sociedade no estado de repouso.

« O Direito está para a Politica, como a determinação tranquilla das relações está para o movimento das mesmas; como o corpo está para o espirito que o anima.

« A Politica, como sciencia, considera de preferencia as transformações e as lutas da vida social. » (Bluntschli).

Concordam nesse parecer: Bluntschli, Fröbel, Zöpfl e Escher.²

Tal explicação deixa muito que desejar sob o ponto de vista da clareza. Será difficil, em face daquella definição, separar a historia do direito da historia politica, ambas as quaes representam o Estado em movimento, e

² Bluntschli é o autor do celebre *Diccionario de Direito Publico* (Staatswörterbuch). Suas obras são conhecidas entre nós.—Julio Fröbel, estadista e escriptor allemão, nasceu em 1806 em Griseim. De 1833 a 1844 foi professor de historia e geographia em Zürich. Por causa de suas idéas politicas, passou parte da vida fóra da Allemanha, ora na Suissa, ora nos Estados-Unidos, ora na Inglaterra. Em 1848 fez parte da assembléa nacional em Francfort. Depois de 1862 fixou-se em Vienna, onde publicou seu livro notavel sobre Politica. — Escher, homem de Estado suisso, nasceu em Zürich em 1789. Exerceu notavel influencia em todos os negocios politicos de sua patria, já por seus escriptos, já por seus actos. Foi professor na Universidade daquella cidade, e falleceu em 1870.—Zöpfl, publicista allemão de nota, e professor de direito na Universidade de Heidelberg, nasceu em Bamberg em 1807, e falleceu em 1877. Deixou numerosos escriptos.

bem assim distingui-las da politica. Ella induz a confusão da politica com a historia moderna e a contemporanea, na parte em que estas occupam-se com as relações dos Estados entre si, ou com a discussão das questões constitucionaes. Ha, além disto, muito que objectar acerca da supposta contraposição entre os dous aspectos da vida social, caracterisando-se como juridico o estado de repouso, e como politico o estado de movimento. Nem todo estado de repouso da vida social comporta o character juridico ; e, por outro lado, certas subdivisões da sciencia do direito presuppõem forçosamente a actividade pessoal e o movimento. As theorias do processo judicial e do administrativo podem ser denominadas theorias da pratica do direito.

2º Grupo.—«A Politica é a sciencia que estuda os meios adoptaveis para conseguirem-se os fins do Estado.»

Roberto de Mohl assim conceitua a politica, e recentemente tal concepção foi combatida por Bluntschli. A principal differença entre as duas definições consiste em que a theoria politica de Mohl tem character mais pratico, ao passo que a de Bluntschli resume-se em uma abstracção.

Objecta Bluntschli contra Mohl que sua definição é insufficiente, porque refere-se aos meios e exclue inteiramente os fins do Estado. Effectivamente cumpre confessar que toda discussão sobre os meios da actividade politica presuppõe a determinação dos fins a que elles se dirigem.

Aceita a segunda definição, não se póde recusar a admissão do direito positivo em o numero dos alludidos meios. Ninguem negará que a manutenção do direito é um dos fins do Estado, e que o emprego dos remedios juridicos nas demandas reclama o concurso da autoridade publica.

Accresce que o mero conhecimento dos meios a adoptar é resultado pouco satisfactorio ; reduz a sciencia a

uma simples nomenclatura. Cada um dos fins do Estado pôde ser conseguido por meios diversos, sem que theoreticamente se possa determinar qual delles merece sempre e em toda parte a preferencia.

A definição de Mohl precisa de um complemento. A politica, como sciencia, tem a nosso aviso por objecto e conteúdo: « o exacto emprego e a effectiva realisação dos meios praticos disponiveis, além dos que são utilizados pela jurisprudencia, para consecução dos fins do Estado. » Ou, por outras palavras: « a effectiva realisação dos fins do Estado, em condições determinadas, independentemente dos recursos judiciaes. »

O mais importante para nós não é a existencia, é sim o emprego e a realisação dos meios disponiveis para a consecução dos fins do Estado. Schleiermacher³ chama com razão a politica pratica a actividade em acção. A idéa da actividade, com referencia ao Estado e seus fins, é com effeito a mais elevada de que se pôde partir em politica; o mesmo não succede com o processo da vida publica, o qual entra tambem nos dominios da historia. A sciencia do direito conceitua o Estado como soberano, isto é, a vontade suprema e independente da collectividade—povo; a politica, como um poder volente, o qual é limitado por certas circumstancias e pelas tradições historicas, e é influenciado em suas deliberações.

Os sujeitos activos, que a politica como sciencia pressuppõe, são em primeiro logar: o poder publico com todas as pessoas que influem como orgãos no governo do Estado. Ellas são os possuidores ostensivos, si não exclusivos, em todo caso indispensaveis, da capacidade e actividade politicas. Em segundo logar, ainda que em menor

³ Schleiermacher, celebre theologo, philosopho e philologo allemão. Nasceu em Breslau em 1768 e morreu em 1834. Foi professor na Universidade de Berlim. Tomou parte notavel no desenvolvimento das idéas philosophicas de seu paiz, no tempo de Hegel, Schelling e Fichte.

(N. do Trad.)

escala, vêm os partidos politicos e até certo ponto outras communidades ou corporações, que administram-se a si proprias.

De resto, as tres expostas definições diversificam mais na fórmula do que no fundo. O proprio Bluntschli declara que os materiaes da sciencia politica só são tomados em consideração—«como destinados a fins especiaes da vida publica, ou á consecução dos fins do Estado.»

A theoria politica, attenta a necessidade de actividade continua e ininterrupta em certos órgãos do Estado, tem de forçosamente determinar suas relações com as sciencias affins, por meio da delimitação do seu conteúdo :

I. Negativamente, pela exclusão do direito positivo e da jurisprudencia, que igualmente interessam á bôa ordem dos negocios publicos. O direito pôde sem duvida ser theoreticamente considerado assumpto de estudo politico, quando se examina, não o seu valor intrinseco, mas a sua influencia real na vida. As aspirações, que o direito positivo se propõe satisfazer (*ratio legis*), parallelamente influem sobre a jurisprudencia, e servem para auxiliar a interpretação da lei. Em todo caso as relações entre a politica e o direito reclamam maior desenvolvimento, e o daremos em logar proprio.

II. Positivamente, pela dependencia em que os factos concernentes aos fins do Estado acham-se para com certas relações ou circumstancias da actualidade. A theoria politica, que se limitasse ao estudo das condições de um paiz dado, e não attendesse ás relações existentes entre diversos paizes, como por exemplo a Allemanha, a Inglaterra e a França, só seria possivel, presuppondo-se as circumstancias da sua applicação. Mesmo nos Estados europêos, cuja civilização e fórmula de governo são identicas, occorrem circumstancias especiaes que motivam regras geraes de decidir os negocios publicos. Toda

theoria politica está necessariamente subordinada às circumstancias particulares do Estado ou da sociedade a que se applica; e por isso a politica moderna depende das relações existentes entre os actuaes Estados europêos e as circumstancias peculiares de cada um. Uma these politica só é applicavel em geral aos paizes de igual civilização, quando elles acham-se nas condições que a dita these requer. A observação politica dá sempre resultados negativos, quando as generalisações baseam-se sobre experiencias realizadas em um paiz isolado.

A politica dos tempos passados e dos Estados que já não existem tem, para as theorias hoje applicaveis, o mesmo valor que a historia do direito pôde ter para a intelligencia das legislações vigentes. A politica dos Estados gregos, do mundo romano e da idade media, cujo ponto de partida era inteiramente diverso do que hoje admittimos, apenas serve para investigações historicas. A vantagem mais relevante que nos proporciona a historia da politica é ensinar-nos a interpretar as mudanças da vida social pelas causas que as produzem.

Quanto mais se avolumam os recursos de que dispõe a historia contemporanea para investigar e expôr os factos, mais cresce o seu valor para a theoria politica. Da successão dos acontecimentos mais proximos é que podem-se deduzir conclusões acertadas sobre a significação real dos factos e a firmeza das instituições do nosso tempo.

Ao revez: quantô mais remotos são os tempos a que a historia se refere, mais raramente succederá que a theoria politica possa nelles encontrar analogias aproveitaveis.

E' por conseguinte indispensavel que a sciencia politica leve em conta certos factos ou condições que em geral influem no estado social, e indique quaes são aquelles de que mais rigorosamente depende o bom exito dos negocios publicos. E' uma pura questão de oportunidade

saber qual o logar que se deve dar na sciencia a esta parte descriptiva. Ella offerece, porém, um fundamento irrecusavel para o desenvolvimento scientifico dos principios politicos. Os factos preponderantes, e por assim dizer prejudiciaes da politica, são:

1.º Grandeza, extensão, limites, constituição e forças productoras do territorio ;

2.º Densidade, educação, aptidões, riqueza, e caracter da população.

A politica, que pretendesse fazer abstracção de taes factos, não mereceria o nome de arte, nem o de sciencia. Seria uma especie de arte poetica, tendo por fim didactico ensinar aos homens o que elles poderiam ou deveriam ser. A essas especulações, que se propoem esclarecer os derradeiros e supremos fins do Estado, sem levar em conta os factos supra enumerados, costuma-se dar o nome, por ventura lisongeiro, de idealismo politico. Não quer isto dizer, entretanto, que as idéas ou os fins ideaes nenhuma realidade tenham na vida. As idéas que conseguem influir no espirito popular, convertem-se em factos importantes e consideraveis da vida social ; desprezal-as ou desconhec-las, seria prova de grande ignorancia politica.

Os sectarios do denominado idealismo politico, que propriamente não merece o nome de politica e antes o de poesia, desconhecendo os factos physicos e suas leis, e afastando-se das idéas geralmente aceitas, propoem soluções que estão de todo fóra do alcance da consciencia humana, e fóra da acção do Estado. Pertencem a esta escola o poema politico de Platão em sua *Republica*, as divagações religiosas sobre o Estado de alguns dos antigos padres da Igreja, a *Utopia* de Thomas Morus, e numerosas outras creações romanticas. Não é licito recusar a taes obras a importancia a que têm direito na historia geral da litteratura. Ellas podem, á semelhança da *Republica* de Platão, grangear significação historica, como incentivos para o entendimento humano e para as

especulações philosophicas. E' possível que preocupem o seu tempo, por causa das aberrações que provocam. Mas, si os seus autores aspiram alguma cousa mais do que a poetisação do Estado, nunca poderão lisongear-se de haverem conseguido contentar os espiritos que se competram do valor dos negocios publicos.⁴

III.—Finalmente, outro problema positivo da sciencia politica é a determinação da acção do Estado, na sua intervenção entre os fins ideaes da vida publica e a realidade pratica. Esta determinação deve ser feita de accôrdo com os ensinamentos da experiencia sobre o alcance da influencia daquella acção.

Certamente não vem a proposito inquirir aqui quaes os meios de que com maior vantagem deverá lançar mão o estadista para debellar uma secca, uma calamidade financeira, ou a invasão imminente de inimigos poderosos. A' sciencia pouco importa saber si, em frente de uma multidão sublevada, é melhor empregar logo justiça summaria, ou mandar fazer advertencias pacificas pelo burgo-mestre da cidade, usar de benevolencia e longanimidade, ou de violencia e energia.

Em taes casos, tudo depende das circumstancias; e dessa razão prevalecem-se aquelles que contestam a existencia de uma sciencia politica. O verdadeiro

⁴ Lewis e Buchez fazem entrar na *theoria da politica* o exame daquellas opiniões que attribuem ao Estado fins inacessiveis. Os partidos politicos discutem muito sobre o que se deve considerar *politico pratico* e *politico idealista*. O facto de uma aspiração não poder ser immediatamente realizada não deve ser motivo para um politico ser chamado idealista. A unidade allemã e a unidade italiana foram consideradas sonhos, até que um dia penetraram no espirito popular. O verdadeiro politico idealista é aquelle que nutre aspirações impossiveis ou condemnaveis (v. g. abolição da familia e da propriedade), e tambem aquelle que não dá nenhuma attenção ás circumstancias actuaes e aos interesses do momento, persuadido de que as idéas moraes impoem-se por seu unico e exclusivo valor.

problema que, nesta materia, a theoria politica tem que restabelecer é: qual a opposição ou o apoio que a acção do Estado, em circumstancias dadas, deve esperar da comunidade; quaes as occasiões mais apropriadas para as funcções publicas influirem de modo sciente e consciente.

A acção politica deduz suas leis da natureza dos orgãos activos do Estado, da essencia de sua força intrinseca, e ainda, em harmonia com esses factos, da somma das circumstancias sociaes observadas.

A estatistica habilita a theoria politica, muito diversamente do que outr'ora se poderia suppôr, para conhecer os fundamentos e o alcance da acção do Estado, e para conseguir sobre o conjuncto dos negocios publicos um conhecimento, a que os seculos passados não puderam attingir. Seria aliás um erro acreditar que a estatistica por si só é capaz de explicar todo o movimento politico. Por maior que seja o valor desta sciencia e o aperfeiçoamento de que é capaz, ou a consideremos sciencia independente, ou disciplina accessoria, e quasi um methodo de apreciação dos factos, não é razoavel presumir que lhe seja dado patentear, de accôrdo com suas regras, todas as causas determinadoras da vida publica ou da vida social, e reduzir a formulas arithmeticas todas as coincidencias que se realizam na successão dos factos. De resto, tal problema ainda não foi resolvido.

Campo vastissimo de factos é explorado pela psychologia.

O seu estudo é indispensavel sempre que, para praticar um acto politico, é preciso conhecer-se o sentimento das nações politicamente organizadas, ou de certas classes sociaes que estreitamente se prendem; e ainda, quando o acto deve ser determinado pela vontade popular. Aspirações, sentimentos, paixões, convicções, crenças religiosas e preconceitos, em virtude de sua geral diffusão pelo povo, tornam-se importantissimos factores da vida

publica. Uma das questões mais difficeis de liquidar é a especie de influencia que taes factores exercem sobre os negocios publicos, e o seu gráo de consistencia ou inconsistencia. A resolução desses problemas pertence á psychologia das nações (*Völkerpsychologie*).⁵

A historia, a estatistica e a psychologia das nações ministram por este modo os instrumentos com o auxilio dos quaes nós colhemos os factos politicos dignos de consideração, e que nos habilitam a tirar conclusões ácerca da possibilidade de alcançarem-se certos intuitos da vida social. Com aquelles instrumentos construímos a theoria politica, a qual propõe-se esclarecer:

1.º Quaes os limites que as circumstancias impoem ao livre exercicio dos órgãos do Estado;

2.º Que relação cumpre admittir entre a liberdade humana e a competencia legitima do Estado;

3.º Até que ponto devem-se considerar como variaveis ou invariaveis as condições presentes da sociedade.

O problema da liberdade humana, sob o ponto de vista do Estado, deve ser melhor aprofundado pela politica, do que o tem sido até agora.

Uma vista retrospectiva sobre a historia das idéas politicas patenteia que nos seculos immediatos á época que rompeu com a autoridade absoluta do systema ecclesiastico, attribuiu-se alto valor á prestabilidade dos órgãos do Estado para o melhoramento das condições da sociedade.

Por tudo tornava-se responsavel o governo; pelos

⁵ Traduzimos a expressão *Völkerpsychologie* pelas palavras *psychologia das nações*, do mesmo modo por que o fez o traductor francez da obra de Ihering, *Geist des römischen Rechts*. Esta sciencia, de que são principaes cultores na Allemanha Lazarus e Steinthal, pretende surprender e reduzir a causas geraes as manifestações psychologicas das collectividades nacionaes. Servindo-se desse methodo, muitos escriptores têm procurado determinar o character psychologico dos inglezes, dos francezes, dos italianos, etc.

erros ou pelos progressos, pelas calamidades ou pelas riquezas, pelas virtudes ou pelos vicios humanos, e até mesmo pelo apparecimento dos cometas. Dahi provém aquella longa serie de escriptos, hoje na maior parte esquecidos, por meio dos quaes, nos seculos xvii e xviii, pretendia-se definir as aptidões moraes e intellectuaes dos príncipes, inculcando-se que da existencia dellas dependia a felicidade dos povos; dahi tambem as horrosas descripções dos tyrannos ideaes.

Homens notaveis escreveram com enthusiasmo sobre a educação dos príncipes, sem conhecerem ainda o infructuoso ensaio de Fenelon. Os dotes pessoaes do monarcha valiam para elles mais do que a melhor constituição dos povos. O proprio Voltaire compartio esse erro.

Posteriormente preponderou a concepção opposta. Não é pequeno ainda o numero dos que consideram os governos igualmente incapazes para praticar o bem ou o mal. As leis feitas pelos homens só têm valor, quando revestem as propriedades das leis naturaes. Pretendem que a sociedade humana desenvolve-se por si mesma. A historia afigura-se-lhes uma successão de factos consummados, em cuja producção só apparentemente influem a pessoa humana e a vontade dos grandes estadistas.

Vacillou assim a lei da *imputação politica* entre dous extremos, de um lado o culto dos heróes, de outro o cego fatalismo. Pertence aos nossos tempos deduzir das experiencias realizadas no estudo dos negocios politicos um estalão, com o qual possa-se apreciar a responsabilidade daquelles a quem a execução dos negocios publicos impõe o dever de perscrutar os limites da negligencia, do zelo, e do merecimento.

A theoria politica deve descobrir uma medida, que nos habilite, não só a rebater a temeridade dos que proclamam antecipadamente o successo de seus planos por meio de uma interminavel serie de combinações politicas, mas ainda a repellir o menospreço com que

se trata a penetração do genio politico, e o sentimento pessoal a respeito dos negocios publicos. Já é seguramente um grande resultado conseguido pela estatistica, poder-se com o auxilio dos factos enumerados determinar alguns factores da vida publica, e conhecer cada objecto a que se tem de applicar a previdencia politica.

As relações entre a acção politica e certas condições conhecidas da sociedade não podem naturalmente ser tidas por inalteraveis. Ellas estão sujeitas a variações mais ou menos rapidas, sobretudo quando interessam ao desenvolvimento mental. Basta comparar o espirito popular das sociedades orientaes com a cultura européa, para verificar que consequencias oppostas um mesmo facto politico provoca, em igual periodo de tempo, em nações de desigual civilização, e quanto são differentes em duração os periodos de desenvolvimento na vida dos povos.

O gráo de cultura politica avalia-se pela energia do espirito popular, no modo de desempenhar os deveres politicos, ou de conceber e aproveitar os fins do Estado. Até que ponto na direcção dos negocios publicos convem contar com essas qualidades, é o que só se póde verificar contrapondo os povos mais ou menos civilizados.

Finalmente vem a proposito perquirir quaes são os factos que servem de objecto ao estudo da theoria politica.

Na Allemanha não se encontram dous compendios de politica que estejam de perfeito accôrdo. Este facto explica-se pela diversidade dos pareceres sobre a natureza e fins da politica.

Póde-se aliás responder áquella pergunta que : todos os factos, manifestações e movimentos da vida humana podem servir de objecto ao estudo scientifico da politica, desde que filiam-se aos intuitos finaes do Estado, ou guardam alguma relação com a vida publica.

A applicabilidade da theoria politica a objectos

especiaes depende por conseguinte da fixação dos fins do Estado. E' indispensavel, pois, resolver esta questão para expôr o conteúdo daquella theoria. Mais adiante faremos, acerca deste importante ponto, uma distincção que merece ser ponderada.

Já vimos que, debaixo de certos aspectos, o direito privado tambem pôde ser assumpto de investigações politicas. O mesmo cabe dizer a respeito de todo o direito positivo. E' questão de profundo alcance para a politica saber si a conservação ou abrogação de uma lei é conveniente aos interesses publicos. O proprio do methodo politico nesta materia consiste exclusivamente em inquirir quaes as razões que determinaram a publicação da lei, porque, de accordo com ellas, é que se resolve a alteração do direito reconhecido prejudicial, ou a criação de direito novo. Toda lei nova é uma deliberação livre do Estado. Antes da sua propositura, não é sómente o lado moral e o juridico, a justiça e a conformidade da medida com o direito existente, o que cumpre investigar. E' preciso ainda attender ás relações eventuaes ao tempo da publicação, á reconhecida prudencia do passado, á possibilidade de execução segura sem embargo dos elementos de resistencia. E' justamente neste ponto que revela-se a natureza politica da legislação, cujas regras são dictadas pela politica das leis. Como exemplo mais proeminente lembraremos a questão da codificação. Debaixo do ponto de vista politico, a peor lei é aquella que não pôde ser executada.

Para o direito penal a questão de encarar a lei em vigor sob o ponto de vista de sua conservação, revogação ou derogação, tornou-se tão importante, que alguns escriptores têm-se occupado, sob o titulo de *Politica Criminal*, dos efeitos vantajosos ou prejudiciaes das leis penaes.

A principal fonte de assumptos para a theoria politica está nos negocios de ordem administrativa. O direito

publico em regra só se occupa com os negocios administrativos sob o ponto de vista da competencia e da organização das autoridades, ou para verificar as relações destas com os direitos individuaes. O lado politico prepondera sempre sobre o juridico. Ao passo que este, apreciado com relação á frequencia das suas manifestações, apparece como accessorio nas condições normaes, ou só apparece em uma organização administrativa fortemente constituída, a influencia politica pelo contrario occupa o primeiro plano entre os fins da administração.

E' com referencia aos principaes dominios da administração publica que se falla das diversas especies de politica: financeira, tributaria, economica, commercial, e militar.

Até que ponto, porém, a theoria politica tem de occupar-se com cada objecto administrativo? Que relação existe entre a sciencia politica e os diversos ramos do direito administrativo? A theoria das finanças, por exemplo, deve ser tratada na politica?

Em geral é mais facil responder a estas perguntas, do que frequentemente se suppõe. A politica está para a sciencia financeira e para a economica, como o todo está para suas partes.

Quando com o lado politico da administração financeira organiza-se o assumpto independente de uma disciplina especial, com a denominação de sciencia das finanças, a qual estuda ao mesmo tempo as questões de direito publico que tradicionalmente se vinculam áquelles assumptos, não se faz mais do que attender a razões de ordem didactica e ás vantagens da divisão do trabalho. O mesmo acontece com a economia politica e a policia.

Estes ramos especiaes das sciencias do Estado poderiam ser caracterizados com a denominação de *politica especial*, em contraposição á theoria politica geral, para empregar o methodo que se costuma adoptar em jurisprudencia.

Para esclarecimento dos desmembramentos da sciencia politica resta apenas definir até que ponto a theoria politica deve estudar os objectos da administração, sem embargo da parte especial que compete áquellas sciencias especiaes (finanças, policia, etc.), e inquirir si a politica tem necessidade de tratar ao menos das generalidades daquellas sciencias.

Sob o ponto de vista theorico pouco temos que dizer. Qual a melhor divisão das materias; qual o limite razoavel da divisão do trabalho; qual a conveniencia em reunir em uma só divisão os elementos ordinariamente destacados: são questões de exclusivo interesse para as universidades e academias.

O principal defeito do ensino das sciencias politicas na actualidade consiste na exagerada tendencia para as especialidades, ao passo que outr'ora predominava a inclinação para as abstracções philosophicas e as catêgorias. Cada vez desaparece mais a consciencia da homogeneidade e unidade das funcções publicas. A observação deste phenomeno impõe a necessidade de dar á sciencia politica uma posição central no complexo de todas essas sciencias especiaes que estreitamente se relacionam.

Poder-se-ha dizer que o escopo da politica é tratar dos assumptos de que se occupam as sciencias especiaes (finanças, policia, arte militar), em seus fundamentos communs, sob o ponto de vista da acção efficaz do Estado. Incumbir-lhe-ha demonstrar o maior ou menor grão de affinidade existente entre os ramos principaes da administração publica. Deste systema resulta para a sciencia a vantagem de contrapezar a inclinação para a rotina e o formalismo, e de augmentar a influencia das funcções do Estado, alargando juntamente o ponto de vista geral sobre o complexo dos negocios publicos. Para a bôa marcha do governo é sem duvida importante o conhecimento das especialidades, porém mais importante ainda é o ponto de vista geral. Todo negocio que interessa ao

Estado pôde scientificamente ser convertido em objecto de estudo isolado. A organização do exercito, por exemplo, offerece campo largo para estudos financeiros, economicos ou internacionaes; mas, quando se trata de um estudo scientifico-politico da organização do exercito, o ponto de vista particular de uma certa ordem de interesses cede ao ponto de vista geral da unidade do Estado.

Admittido que o objecto da politica, encarada como sciencia independente, é o estudo dos negocios publicos que não são de natureza exclusivamente judicial, sobe de ponto o seu valor. Procuraremos agora definir o papel que lhe cabe entre as outras sciencias do Estado.

Em primeiro lugar ella presuppõe a existencia daquellas disciplinas, que particularmente se occupam com as idéas fundamentaes, os materiaes, o objecto e os limites da acção do Estado: theoria geral do Estado, direito publico, direito das gentes, estatistica, psychologia das nações, historia politica moderna.

Em segundo lugar, ella é succedida por aquellas disciplinas que especialisam certos objectos ou negocios politicos, ou a combinação delles com o direito administrativo: sciencia financeira, economia politica e politica economica, sciencia da policia.

Não escureceremos que actualmente é ainda bem pouco consistente a separação entre as diversas partes da politica. Todos certamente concordam a respeito do ponto capital de que se occupa a theoria politica; mas, na falta de tradição firme a tal respeito, e depois que a estatistica e a economia politica constituíram-se sciencias independentes, o que remonta a cem annos, o objecto da politica tem sido muitas vezes tratado, ora pelas sciencias propedenticas, ora pelas sciencias auxiliares. Dahi resultam duas desvantagens: a comprehensão politica das instituições puramente de direito publico fica prejudicada, e no estudo das materias especiaes da administração o ponto de vista geral é desprezado.

Nas universidades allemães, até onde têm podido chegar as nossas observações, nota-se tão grande falta de consistencia na divisão das materias que, apesar da reconhecida inclinação para a composição de obras didacticas, inclinação característica da Allemanha, nenhum professor de politica poude, depois de Dahlmann (cuja obra aliás não ficou acabada) redigir um compendio completo. Apenas na Suissa, em cujas pequenas universidades é menos numerosa a quantidade das disciplinas, Escher abriu excepção escrevendo o seu *Manual*. Outra excepção é a de Waitz⁶ em seus *Principios*.

Nas prelecções academicas sobre politica sobresaem actualmente tres direcções. A primeira, que pôde-se chamar *historica*, aprecia o valor das constituições tomando por base as analogias historicas, e, quanto ao modo de entender o conteúdo da sciencia, aproxima-se da idéa aristotelica da sciencia do Estado. A segunda, *philosophico-juridica*, procura firmar a dependencia da politica para com os diversos ramos do direito, e firma-se tambem em theses moraes. A terceira, que se caracteriza pelo ponto de vista da estatistica e do direito administrativo, attende de preferencia aos dados fornecidos pela estatistica quanto aos factos sociaes. Esta diversidade de direcções explica-se facilmente pelo facto de que, na Allemanha, as prelecções sobre politica têm sido lidas, ou ainda o são, por historiadores (como Sybel, Waitz, von Treitschke, Riehl), por philosophos (como Ahrens e Röder), e por juristas (como Mohl e Bluntschli).

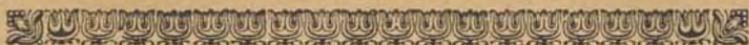
Mohl (na sua *Historia das sciencias politicas*) assigna como fim supremo da litteratura politica :

⁶ George Waitz, historiador e publicista allemão, nascido em Flensburg em 1813. Foi professor na Universidade de Kiel, de onde passou em 1847 para a de Göttinga. Collaborou com Pertz na obra *Monumenta Germaniae Historica*. Escreveu muitas obras de historia e de direito publico.

reduzir a um só grande systema todas as combinações até hoje conhecidas a respeito do Estado.

Reflecta-se sobre este conceito:— a politica de todos os Estados que já existiram e que ainda existem sobre a terra! Só acreditará que possa nascer um homem capaz de semelhante empreza, quem estiver convencido de que no futuro continuaram a produzir os seus effeitos as leis de Darwin, e isto mesmo para castigo da especie. Si jámais tal livro fôsse escripto, só duas propriedades offereria, as quaes tornal-o-hiam imprestavel para a politica pratica: ou um amalgama inextricavel de especialidades, ou o derradeiro gráo de abstracção sobre as relações reaes da vida. A humanidade terá mudado de essencia, antes que se possa descobrir o systema politico adaptavel a todos os Estados do mundo.





CAPITULO II

A politica como arte

Summario.—*Erro dos que negam a possibilidade de uma politica theorica.—Parallelo entre a sciencia da guerra e a arte da guerra.—Diminuição do elemento artistico na politica, em consequencia do desenvolvimento da sciencia.—Eloquencia antiga e moderna.—Em que consiste o lado artistico da politica.—Repetição e iniciativa nos actos politicos.—Caracteres politicos e estadistas.*

Emprega-se frequentemente a palavra *Politica* no sentido exclusivo de arte do governo do Estado. Bluntschli pensa que a politica é antes arte que sciencia. Quasi do mesmo modo exprime-se Burke: «A politica é uma arte de grande valor e significação, cujo bom exito depende do estudo aprofundado da historia, e do completo conhecimento da natureza humana.» Outros opinam que a politica é mera arte, e nem ha razão para suppol-a sciencia.

Este ultimo conceito é radicalmente erroneo. Toda sciencia tende a converter-se em arte, desde que tratam de applicar seus principios ás necessidades da vida. A geometria converte-se em agrimensûra; o direito, em suas applicações a certas fórmas do processo, converte-se na arte da defesa ou da accusação; a theologia, na oratoria sagrada; a philosophia, na dialectica ou arte de argumentar. Para os romanos a

sciencia do direito, em suas applicações praticas, não passava de uma exposição artistica do bom e do justo (*ars boni et æqui*). A mechanica formûla os principios da construcção das machinas; a pathologia, a physiologia e a anatomia, os da arte de curar; e assim por diante.

Até as artes plasticas presuppõem bases theoricas. Toda arte digna desse nome assenta em principios solidos, e em experiencias intimamente relacionadas entre si e scientificamente dispostas; nem dellas podem prescindir as pessoas que a praticam. As côres e a perspectiva na pintura já não dependem da simples inspiração. Quanto maior é o desenvolvimento de uma arte e mais antiga a sua historia, tanto mais consideravel é a respectiva parte theorica. Affirmar que a bôa direcção dos negocios publicos depende exclusivamente das qualidades e dotes pessoases dos politicos equivale a dizer da acustica e da optica, que ellas são indifferentes para o musico ou para o pintor.

O erro de considerar a arte do governo do Estado soberana, e independente de quaesquer conhecimentos scientificos, origina-se de pura questão de palavras, ou de intelligencia imperfeita do verdadeiro papel da sciencia. Quem impugna a importancia da politica theorica, como sciencia dos negocios publicos, pensa sem duvida referir-se áquella serie de abstracções, por meio das quaes pretende-se impôr á vida pratica, como verdade absoluta, uma philosophia imaginada sem distincção de logar, nem de tempo; ou paira-lhe no espirito a ridicula concepção dos que aspiram rubricar e classificar todas as manifestações concretas da vida publica, como si se tratasse de arranjar o indice de um compendio, cujo escopo fôsse formular correctamente, e de accôrdo com as prescripções, o fim proximo do governo do Estado. Em face de taes exagerações, é inteiramente justificado que, por outro lado, se torne saliente o papel que cabe á energia

peçoal e á perspicacia na politica practica. Contestar este conceito é revelar-se ignorante acerca do mundo dos factos. Toda theoria, que aspira ter realisação na vida, deve presuppôr os necessarios predicados nas pessoas incumbidas de applical-a.

As monographias e dissertações, publicadas no decurso de um seculo, serão impotentes para habilitar quem quer que seja para o meneio de um grande Estado, si lhe falharem aptidão, penetração, energia, emfim toda a serie de qualidades moraes e intellectuaes, sem as quaes nenhum negocio de certa importancia pôde ser concebido e realizado.

Por outro lado, é ainda verdade que o talento mais elevado de estadista só accidentalmente conseguirá acertar, si apenas confiar no proprio merecimento, e não consultar sinão o impulso pessoal. Cumpre tambem inquirir como e onde o estadista adquire a somma de experiencias e conhecimentos, com que se armará em suas resoluções e preparará seus actos. Tanto menos pôde elle dispensar o saber politico, quanto mais complicada é a vida dos Estados modernos, e menos habilitado estiver seu tempo para tudo emprehender com as proprias observações e experimentações.

As relações da theoria politica com a arte do governo claramente deixam-se perceber, quando se considera o valor da sciencia militar na arte da guerra. O conhecimento que tem um general acerca da estrategia, da tactica, da historia militar e da arte das fortificações, fornece a melhor base para apreciar-se o seu valor.

A capacidade para professar a grande ou pequena guerra, o vasto conhecimento dos factos da historia militar, seguramente não habilitam ninguem para dirigir ou ganhar batalhas. Mas, a interpreza bem succedida, dirigida por um official ignorante, a fortuita felicidade de um capitão insignificante que venceu na guerra por um jogo do azar, têm muito menos direito á nossa confiança

do que aquellas presumpções. A vida dos grandes generaes e estadistas contemporaneos attesta quão vastos e comprehensivos estudos servem de base a seus planos, e em quanto com razão elles avaliam a alheia experiencia.

A arte militar dos nossos dias recolhe e aproveita todos os conhecimentos e observações, todas as descobertas e aperfeiçoamentos technicos, devidos á chimica na combinação das massas explosivas e inflammaveis, á physica na construcção das armas de fogo, á telegraphia e á arte de construir os caminhos de ferro, e finalmente á cirurgia, tudo com o fim exclusivo de utiliza-los no momento decisivo. Do mesmo modo, porém, que, não obstante o enorme repositório de experiencias que obrigam os modernos Estados militares a cultivar as sciencias naturaes no seu proprio interesse, o successo das operações militares depende da capacidade com que o general, no momento decisivo, sabe utilizar todo aquelle material durante annos accumulado, assim tambem succede com a politica theorica. As guerras de 1866 a 1870 demonstraram o valor da instrucção theorica para os fins militares. Um exercito, que parecia ceder ao do inimigo nos rudimentos da praxe militar, derrotou os preconizados exercitos da Austria e da França, principalmente porque no estado-maior prussiano havia o grão supremo da penetração scientifico-militar. Sem a medida critica da theoria, as experiencias pessoas arriscam-se a perder a importancia.

O valor da theoria politica affere-se pela applicabilidade de seus principios e experiencias aos negocios publicos. A arte politica, ao envez, esforça-se por discernir, nos planos politicos e em sua execução, as eventualidades em que é applicavel ou não um principio politico; por distinguir a regra da excepção, e dest'arte descobrir as modificações de que é susceptivel o plano projectado.

Buchez pensou ligar a theoria politica á arte do governo, ideando uma sciencia especial que denominou

politica practica. Elle teve, sem duvida, em vista a conhecida divisão das mathematicas em puras e applicadas. Si por politica theorica entēde Buchez o que na Allemanha costuma-se chamar *allgemeine Staatslehre* (direito publico universal), nada temos que objectar. Conforme a nossa definição, a sciencia politica justifica por si mesma a sua applicação, do mesmo modo que o direito. A sciencia da politica contrapõe-se a arte da politica.

Procuremos esclarecer melhor estas duas idéas.

As relações sempre mudaveis de tempo e espaço, das quaes o estadista não póde libertar-se, nem devem ser esquecidas pela theoria, nem constituil-a exclusivamente. A theoria politica cumpre defender-se desses dous extremos, do mesmo modo que procede o direito ao formular os principios da legislação. Outr'ora acreditou-se que a lei era capaz de préver e decidir todas as hypotheses. Homens da tempera de Justiniano e do grande Frederico cuidaram poder prohibir as interpretações, e estancar a fonte das demandas e duvidas juridicas. Os nossos tempos livraram-se desse erro. Cada vez comprehende-se melhor, que o valor pratico da legislação é influenciado pelas qualidades pessoas dos individuos encarregados da execução. A tentativa de ordenar por meio de previsões leaes todos os acontecimentos da vida, sobre estar fatalmente votada ao fiasco, tornar-se-hia nociva às forças pessoas por causa da insensata accumulção de casos individuaes.

A theoria politica, pelas mesmas razões, deve limitar-se a esclarecer as relações proeminentes de causalidade, que podem ser sufficientemente demonstradas pela experiencia. Cumpre-lhe deixar de lado os factos ou razões com que não se póde contar de antemão nas condições ordinarias da vida, deixando aliás para elles o logar que uma razoavel providencia lhes deve attribuir no momento da acção.

Julgamos haver precisado o objecto concreto da

politica, encarada quer como sciencia, quer como arte, e tornado perfeitamente intelligiveis os elementos apreciaveis que influem nos negocios publicos.

E' de esperar que o campo do conhecimento theorico, graças ao desenvolvimento do espirito humano, cresça de maneira que a sciencia permita-nos apprehender todos os factos, que anterior mente passavam despercebidos.

Isto posto, diminuirá o valor artistico na direcção dos negocios publicos?

Não é possivel demonstrar rigorosamente a affirmativa. Póde valer como simples hypothese. A extensão do methodo scientifico aos factos publicos, que escapam apparentemente á lei de causalidade, póde porventura coincidir com a descoberta de outros factos até hoje inobservados, que devam ser reconhecidos ao menos provisoriamente como factores valiosos da politica.

Não ha negar que o processo evolutivo reduzirá gradualmente a importancia artistica do individuo. A arte de curar já tinha conquistado nome consideravel na antiguidade e na idade média, antes que se pudesse fixar o diagnostico das molestias de accôrdo com principios scientificos, os quaes só a moderna sciencia medica poude demonstrar. A operação da cataracta foi feita antes que se reconhecesse a natureza de tal molestia. Na idade média, curaram-se certas molestias sem embargo de fallecerem os conhecimentos anatomicos e physiologicos. Por isso mesmo que a anatomia pathologica tem feito extraordinarios progressos, achamos nella excellente estalão para apreciarmos os serviços prestados pela simples arte de curar. Os grosseiros erros medicos, que antigamente não eram apenados por faltar uma theoria medica, estão hoje sujeitos á responsabilidade e á sancção penal.

Exemplos da mesma natureza offerecem-nos as sciencias sociaes, no que respeita ás investigações economicas

e estatísticas. Não obstante o muito que taes sciencias ainda têm que fazer, e as numerosas duvidas que reclamam solução ou renascem com qualquer aperfeiçoamento, é certo que ao menos a arte politica já conhece theoreticamente os limites da sua responsabilidade.

Sob o ponto de vista negativo, a observação tem fornecido resultados apreciaveis para a determinação dos erros politicos, reduzindo consideravelmente a verosimilhança que se lhes poderia emprestar. Para apurar, sob esse ponto de vista, a superioridade dos tempos môdernos sobre os antigos, basta advertir que a velha politica colonizadora (*Bevölkerungspolitik*) ganhou com o progresso da estatistica importantissimas correccões, de sorte que taes experiencias não se podem mais reputar inteiramente absurdas.

O depreciamento da influencia pessoal e artistica na direcção dos negocios publicos melhor se observa nas alterações que têm sobrevindo á eloquencia politica e á judiciaria. Os discursos pronunciados em Athenas ou no forum de Roma em favor dos accusados, ou os proferidos no senado por Cicero contra Antonio, hoje nem sequer approximadamente produziriam os resultados que alcançaram em seu tempo. Póde-se affirmar que seria hoje anachronica a eloquencia á maneira de Demosthenes ou de Cicero, porque, com os progressos dos conhecimentos theoreticos, diminuiu consideravelmente a relação de dependencia entre o auditorio e o orador, quanto aos negocios politicos e judiciaes. Perante um tribunal prussiano o defensor que se utilisasse da eloquencia ciceroniana prejudicaria a causa do cliente, e provavelmente seria chamado á ordem.

A rhetorica na antiguidade foi verdadeiramente a *arte de influir por meio da palavra* nas assembléas deliberantes ou nos tribunaes, e não, como mais tarde se acreditou, a arte formal de exprimir-se bem. Da eloquencia nasceu a theoria da politica e da jurisprudencia.

Entre os verdadeiros oradores populares e os chefes das posteriores escolas rhetoricas, que visavam a perfeição formal, ha pouco mais ou menos a mesma differença que entre um campo de batalha e uma praça de exercicios.

A mudança operada pela educação entre os leigos e a igreja rebaixou igualmente a influencia da eloquencia sagrada. Em um jury ou em uma assembléa politica, a influencia da eloquencia póde-se em regra aquilatar na razão inversa da illustração do auditorio. Um skuptschina serbio, composto de muitas centenas de representantes, prorompe em altos soluços e prantos, quando se faz qualquer invocação ao principe assassinado. Murmúrios, bravos e geral alacridade são as manifestações de sentimento do parlamentarismo mais aperfeiçoado. E' innegavel que, em nossos Estados modernos, o conteúdo do discurso prepondera sobre a fórma da exposição; não obstante, reconhece-se frequentemente que a ausencia de fórma expõe o profundo saber a tornar-se mortalmente fastidioso. A rhetorica, que nos Estados antigos, era parte integrante da arte do governo e da praxe juridica, está hoje reduzida, depois da alteração das fórmas de governo e do crescimento e generalização do saber theorico, a uma qualidade inteiramente accessoria do valor pessoal. O effeito de um discurso violento ácerca de importante negocio publico era de tal ordem na antiguidade classica, que o proprio discurso já podia ser considerado um acto de governo. A lingua das pessoas notaveis era uma potencia revolucionaria. As escolas de eloquencia eram ao mesmo tempo escolas que preparavam para o Estado.

Apezar de tudo a eloquencia ainda é de grande valor como dote pessoal, quando vem acompanhada de vastos conhecimentos. Muito mais importante, porém, do que a palavra fallada diante de um limitado auditorio é a palavra escripta na imprensa, cujo poder augmenta continuamente. A palavra e o escripto augmentarão

ainda muito no futuro o seu valor,—quando o espirito de publicidade fortificar-se contra a rotina secreta da administração; e quando conseguir-se provar que a persuasão das classes populares inteligentes e politicamente capazes é instrumento de dominação mais duradouro e mais seguro do que a pura coacção material.

Nos Estados livres será então a arte do governo, em substancia, a arte de formar a opinião publica no meio do embate das idéas, e de encaminhal-a a realizar-se de accôrdo com os fins do Estado.

Pelo facto de defendermos a significação e valor da politica theorica contra aquelles que entendem que a efficacia do governo depende unicamente das qualidades pessoaes dos estadistas, nem por isto negamos a existencia da arte politica.

Procuraremos estuda-la mais particularmente.

Nem todo acto pratico da administração publica pôde ser considerado artistico. Pelo contrario, a maior parte dos actos, em que é livre a iniciativa do governo, são simples repetições da praxe. Como na jurisprudencia, apparecem na administração numerosos casos que diariamente se reproduzem. Esta categoria de negocios, segundo a linguagem dos funcionarios, resolve-se pelos precedentes. O meneio delles é tão pouco artistico, como a reproducção mechanica de uma creação original. O primitivo autor de uma pratica administrativa, admittida e conservada como boa, por menor que seja a importancia do negocio, pôde ter a pretensão de ser considerado um politico. A mera imitação do que já se praticou não está no mesmo caso.

Costumam alguns publicistas fazer a distincção de *baixa e alta politica*, e entre os factos que constituem aquella incluem, por exemplo, as precauções tomadas pela policia nos tempos normaes para a manutenção da ordem publica, as nomeações para o pessoal médio e inferior da administração, a expedição das concessões.

Em opposição a estes publicistas, outros excluem taes factos da esphera da politica, e só permitem que nella sejam contemplados os factos de importancia reconhecida.

Ambas as opiniões são inaceitaveis. Comquanto os factos acima apontados não reclamem nenhum trabalho artistico, não deixam por isso de ser actos da politica pratica. Não é licito nos negocios politicos proceder como na caça, e separar uma especie superior e outra inferior, de accôrdo com a classificação zoologica dos animaes venatorios.

Seria radicalmente erroneo acreditar que o exacto meneio dos negocios denominados baixos offerece menor importancia que a decisão racional dos negocios relevantes. Nada para o homem tem importancia superior ás necessidades quotidianas, e a administração defeituosa e irregular daquelles negocios, que mais de perto interessam á massa das classes populares, dever-se-hia contar em o numero das grandes calamidades publicas.

Si, porém, é inadequada a expressão de *baixos*, seria descabido considerar em geral como pertencendo á alta politica tudo o que se pratica nas repartições ministeriaes. Nellas tambem processam-se negocios de um modo inteiramente mechanico.

E demais, aquillo que hoje se afigura muito importante nos ministerios, amanhã perde inteiramente o valor. A categoria das pessoas é absolutamente impropria para servir de craveira na apreciação dos negocios de que se ellas occupam.

A divisão da politica em baixa e alta origina-se de uma confusão. Scientificamente é imprestavel. O mesmo se deve pensar a respeito da opinião que recusa character politico áquelles suppostos actos de baixa administração.

Vem de molde examinar em que consiste o valor artistico no meneio dos negocios publicos.

Cumpre desde logo distinguir os actos em que reproduz-se a mesma fórma conhecida de actividade, e os que

exigem iniciativa ou criação original, quer se trate do emprego variado dos meios conhecidos, quer do emprego de novos meios. Nas camadas inferiores da administração, a parte artistica tambem se póde manifestar, comquanto mais raramente. O empregado subalterno, que, sem nenhum auxilio e sob a sua propria responsabilidade, consegue em um momento decisivo, e pelos meios a seu alcance, descobrir e aniquilar os germens de uma calamidade imminente, uma conspiração, por exemplo, dá prova de genio e inspiração artistica. Em geral, a massa dos negocios administrativos, que diariamente se decidem, são sujeitos a um processo inteiramente technico; elle baseia-se sem duvida em conhecimentos theoreticos e experimentaes, mas é de presumir que os empregados subalternos os não comprehendam. Póde-se-lhe dar o nome de tecnologia politica.

O contrario succede com as applicações novas de uma regra existente, ou com os negocios que reclamam a iniciativa da força creadora. Nelles manifesta-se indistinctamente a natureza artistica, quando os effeitos da medida adoptada correspondem ás previsões. Entre os variadissimos casos que podem ser capitulados sob esta rubrica, exemplificaremos os seguintes: o restabelecimento ou fortificação de uma instituição publica vacillante; a queda de um governo prejudicial e nocivo, quando é conseguida apezar da opposição dos interesses e forças que o esteiam; a defesa de um governo ameaçado contra a coalisção de inimigos exteriores; a evitação de uma guerra imminente, sem quebra da dignidade do Estado; a descoberta e a organização de reformas administrativas mais consentaneas com as necessidades dominantes.

O criterio de uma administração creadora, e por conseguinte artistica, revela-se pela modificação apreciavel, operada na situação do Estado, por effeito da influencia pessoal.

Si nos contentarmos, porém, com as qualidades

exteriores, o criterio será insufficiente; envolverá tambem os actos de destruição. E' mister que a modificação tenha determinado real accrescimo nas forças do Estado, quer com referencia á sua vida intima, quer á posição exterior.

E' natural que os contemporaneos divirjam acerca do character e da influencia da modificação operada. Nenhuma reforma pôde ser executada sem opposição e sem prejuizo para os interesses existentes. Quando se formou a confederação norte-allema houve quem puzesse em duvida si a força militar augmentára com relação á da antiga confederação. Não ha muito tempo uma gazeta romana acoimou a Reforma protestante de obra de um frade sordido e mentiroso. Cincoenta annos depois de sua reforma o barão de Stein foi insultado nos debates parlamentares do Estado que elle restaurára á custa de seus esforços, e chamado criminoso revolucionario, que devia ser responsabilizado pelas exaggerações reaes ou suppostas do tempo da revolta. Hill, quando propôz a reforma postal, foi accusado de loucura.

A força creadora, que constitue o caracteristico do homem de Estado, e se denuncia pela duradoura influenciação no processo da vida publica, nunca apparece na historia sem intermediarios. Nenhuma idéa, mesmo a que é proclamada sobrenatural, completa a sua demorada elaboração sem que tenha antes conseguido impôr o seu dominio na vida. Esta natural limitação deixa claramente perceber que não é preciso que a iniciativa do estadista tenha sempre em mira uma idéa nova; em regra elle nunca pôde tel-a. Quasi sempre trata-se de levar uma idéa á execução. A unidade allema nasceu immediatamente do espirito popular, sob a pressão das perseguições politicas e judiciaes; nenhum partido, porém, previra que de um passageiro desaccôrdo entre o norte e o sul nasceria um novo Imperio.

Diversos indicios podem fazer descobrir a personalidade talhada para o meneio politico, porém o principal

é que o character adune duas qualidades aparentemente oppostas: firmeza na resolução, e agilidade (*Beweglichkeit*) na execução.

Graças á primeira qualidade, torna-se possível firmar o que parece razoavel sem embargo das alheias vacillações; supportar a inevitavel opposição dos duvidosos e dos irresolutos; levar de rojo aquelles que preferem em tudo o *laissez aller*, porque arreceiam-se de assumir a responsabilidade pessoal das emprezas mallogradas, e porque, achando tudo melindroso, preferem systematicamente a passividade na luta das opiniões por ser o procedimento mais commodo. A firmeza de um estadista eminente está symbolisada no heróe da *Jerusalém Libertada* do Tasso, que caminha para o seu alvo através dos terrores e das seducções da feiticeira. A possibilidade de um erro ou de um revés não tem a força de aterralo depois de esgotados os meios razoaveis de investigação.

Por outro lado, o triumpho completo de um plano requer aquella ductilidade da vontade, que sabe tirar partido do proprio facto reformado, e classificar, logo que occorrem, segundo sua influencia perturbadora ou favoravel, as circumstancias imprevistas. E' escusado ponderar que, durante a execução, a vontade deve permanecer adequada aos factos. Ousadia e prudencia, rapidez e hesitação, publicidade e segredo, reserva e expansão, confiança e desconfiança, tudo de accordo com o maduro conhecimento dos homens, são outros tantos talentos e aptidões com que se deve contar, mas que só podem ser adquiridos por uma larga e variada pratica da vida.

A manifestação accidental de qualidades variadas no procedimento de um estadista póde parecer enigmatico e inintelligivel á inexperiencia. Esta apparente contradicção é aliás o reflexo da unidade superior do character do estadista, que amolda-se ás relações dos factos com que se occupa. A critica historica tem por missão apreciar, não só a parte do successo que cabe ao estadista,

mas ainda os obstaculos que teve de vencer. Póde-se affirmar que a força pessoal de um estadista afere-se principalmente pela rudeza do material de que dispóz. Os homens como Cavour são tanto mais dignos de admiração quanto souberam encaminhar para o seu fim, ora os escrupulos legitimistas e as beatices de um soberano, ora as excitações revolucionarias do espirito popular.

Não é possivel formular theoria segura acerca do modo de decidir os factos relevantes da arte politica; elles surgem na historia como phenomenos isolados. Os preceitos theoricos ou o estudo dos negocios já decididos nenhuma influencia exercem sobre a formação do caracter. No periodo de execução dos grandes actos, muitas cousas são decididas por meio da aguda penetração, que é dom exclusivo da Providencia. Nem mesmo é possivel fixar de antemão o momento, em que deve-se principiar a tratar de um negocio importante. Nenhuma theoria é capaz de formular um conceito, de accôrdo com o qual se possa declarar o tempo opportuno para precipitar ou retardar este ou aquelle negocio.

Não quer isto dizer que a theoria politica seja sem importancia para o grande estadista. Ella serve-lhe de pedra de toque para as proprias observações, e de complemento para os factos que escaparam a seu exame e experiencia; é uma sabia conselheira no periodo da reflexão e da consulta, que são as precursoras da resolução; e finalmente suggere duvidas, cuja solução concorre para avigorar a energia da convicção. Nenhum estadista póde ter em si tamanha confiança, que recuse fortificar as probabilidades de victoria pela inspecção dos precedentes. Nada é tão peremptorio para o exito das empresas difficeis como o dom de discernir *a priori* entre os factos, aquelles em que é inapplicavel uma experiencia já feita, e que devem ser resolvidos sem attenção aos precedentes. Os politicos de vista curta procedem sem conhecimento das regras; os politicos doutrinarios, para quem

a escola vale mais do que a vida, endeosam as regras com sacrificio dos factos. O essencial é saber separar com justeza os casos que entram na regra geral, e os que determinam as excepções. O melhor consolo para aquelle que tem o encargo de resolver um problema difficil é a convicção de haver conscienciosamente ponderadô tudo o que a experiencia dos seculos exhibe como regra de proceder.

Seria prudente nunca esquecer os erros politicos, em que têm cahido até os grandes estadistas. Muitas vezes parece incomprehensivel como politicos de profissão incorrem successivamente na mesma falta. Exemplos frequentes encontram-se nos altos circulos diplomaticos da Inglaterra e da França (inclusive os diplomatas do imperador Napoleão), e nas resoluções das capacidades militares, como as que dirigiram a guerra dos Estados do sul da União Norte-Americana, ou o exercito austriaco na campanha de 1866.⁷

A capacidade intellectual do estadista nem sempre consiste na fórma e na riqueza do saber; muitas vezes ella reside no dom de perceber rapidamente a existencia, a significação e a connexão dos factos, que escapam aos observadores communs, e sobretudo na apprehensão

⁷ Mill e Lewis procuraram precisar as causas dos erros politicos. O segundo chegou a reduzi-las a cinco: 1.º Inexactidão da theoria politica e das maximas della deduzidas; 2.º Inapplicabilidade de um preceito geral a um caso particular; 3.º Justificação de uma providencia por um máo precedente; 4.º Invocação de um bom precedente em occasião inopportuna; 5.º Conhecimento imperfeito dos factos occurrentes.

Exemplos de erros notaveis em homens eminentes. — Filangieri prophetizou a ruina da Inglaterra, porque permittiu a emigração dos seus subditos. Pitt annunciou a permanencia da paz com a França pouco tempo antes da guerra em 1792. Washington conservou na constituição a escravidão, acreditando que ella se extinguiria naturalmente. Miguel Chevalier, por occasião da descoberta das minas da Australia, prognosticou a depreciação do ouro. Em diversos erros identicos tem incorrido Bismarck.

intelligente dos factos psychologicos, que influenciam as deliberações dos individuos, e até dos povos. A politica, a respeito dessas materias, não possui nenhuma theoria da prova com força objectiva obrigatoria. As questões controversas não podem ser resolvidas nem pelas maiorias, nem pelas decisões judiciaes; a solução definitiva é abandonada á convicção de cada um. Quanto maior é o perigo do erro, tanto mais urgente é a necessidade de imparcialidade na prova dos factos. Nenhum delles deve ser negado por medo ou aversão, nem acreditado por esperanza ou affeição.

Poucos homens são capazes de apreciar os factos politicos, desprendidos das suggestões do desejo ou do temor. E' por isso que, nos parlamentos, cada partido affirma com a mais firme segurança que a maioria da nação apoia o seu modo de pensar.

Entre aquellas duas classes de negocios de que nos occupámos, em uma das quaes prepondera a technica exterior, e na outra assignala-se a influencia da arte, existe um vasto campo intermedio de negocios, que cumpre ao estadista prever e decidir por meio de arduas combinações.

Depois do fim do seculo xvii a Inglaterra não atravessou nenhuma crise violenta, cuja importancia possa ser comparada com as commoções continentaes que acompanharam a revolução franceza; em consequencia disso, durante aquelle periodo, reinou alli uma tranquillidade relativa no desenvolvimento parlamentar do Estado, apenas accidentada por insignificantes oscillações. Ninguem porá em duvida, entretanto, que notaveis estadistas inglezes acharam occasiões opportunas para fructuosas iniciativas, e, entre outros, os dous Pitts, Burke, Fox, Canning, Wellington, Peel, e Cobden.

E' erro, pois, acreditar que a liberdade politica do povo favorece pouco o desenvolvimento da capacidade dos governantes. Um poder sem opposição, o favor de

uma autoridade hereditaria, são antes perigos, do que estímulos para os homens de genio. A intolerancia para com a critica razoavel, que sem duvida só póde florescer nos Estados livres, denuncia inequivoca fraqueza de character. E' inadmissivel que alguém, nos tempos de hoje, pretenda ter poderes illimitados para realizar a seu talante todas as emprezas por maiores que sejam. O exercicio incondicional da autoridade produz quasi sempre o enfraquecimento do character nacional.

Demais, em todas as individualidades fortemente organizadas, manifestam-se de par com esses raros predicados que deixam em nós a impressão da inimitabilidade, certas feições communs, de que aquelles parecem depender. Cumpra á theoria politica analysal-os.

Nos paizes de mais rica experiencia politica, como a Inglaterra, a America, a Hollanda, attribue-se logar tão proeminente na litteratura politica á biographia dos grandes estadistas, que é absolutamente impossivel comparar a tal respeito os livros allemães com os que se publicam naquelles logares. A inclinação preponderante do povo allemão, do francez, e do italiano para as abstracções politicas tambem revela-se nas tendencias litterarias.

O indicio capital da penetração do estadista consiste no conhecimento da connexão existente entre as diversas forças que exercem acção sobre o Estado, e das relações que prendem entre si os ramos principaes da administração publica. Antes de tudo deve o estadista ter a certeza de que cada um de seus actos vae influir immediatamente sobre o objecto que elle tem em vista.

O principio morbido, quando ataca a vida do Estado, quasi nunca restringe-se ao primeiro objecto que affecta ; é por sua natureza contagioso. Cumpra, pois, prevenir que se propague qualquer affecção communicada ao corpo social. E' conveniente que os homens do governo tenham sempre em mente a formula tantas vezes repetida de que o Estado é um organismo.

O ministro que satisfaz-se com a perfeição do serviço especial de que está incumbido, sem occupar-se absolutamente com os outros serviços, não merece o nome de estadista. O talento do amator não é a mesma cousa que o talento do artista. Quando, por exemplo, um homem de Estado pretende seriamente convencer-nos que pôde-se tratar separadamente da politica interna sem attenção aos negocios externos, da organização do exercito sem attenção á gerencia das finanças, da organização judiciaria sem attenção á fórma da administração, de tal sorte que uma dessas instituições mantenha-se em boas condições, ao passo que a outra é má,—pôde-se ter como certo que aquelle homem de Estado procura desculpas para embaraços momentaneos, ou então é absolutamente ignorante acerca da natureza dos negocios publicos. Pela mesma razão, parece que a administração technica das repartições ministeriaes, por meio de tantos chefes independentes quantas são as divisões do serviço, é muito menos racional e proveitosa do que a concentração dos serviços nas mãos de um director geral.

Dahi resulta para a theoria da politica a obrigação de expôr o conjuncto dos negocios publicos em suas mutuas transformações, e tornar salientes as lacunas que apresentam os mesmos negocios quando parcialmente considerados. A mesma razão impõe-nos a necessidade de concentrar as regras politicas em uma só sciencia, que incorpore todos os assumptos proprios para servirem de objecto ao estudo politico. E' principio capital na theoria da politica que os factos da vida publica devem ser esclarecidos uns pelos outros; seria erro encaral-os como consequencias de uma categoria logica qualquer.

O menospreço que affectam pela theoria os chamados politicos praticos origina-se do progressivo desagregamento das sciencias do Estado; ellas têm-se effectivamente comminuido em uma serie de disciplinas especiaes, e cada qual presume ter valor preponderante. Em nenhuma

disciplina tal tendencia manifestou-se mais energicamente do que na economia politica, a qual por vezes tem patenteado a pretensão de fixar com o exclusivo auxilio de suas theses o unico estalão admissivel para os negocios publicos. Por muito tempo acreditou-se mesmo que o interesse economico representa por si só todo o interesse do Estado. E' um erro aliás sacrificar o interesse moral ao ponto de vista economicó.

Estes principios verdadeiros são susceptiveis de variadas applicações, que não vem a proposito aprofundar aqui. Limitar-nos-hemos a algumas rapidas considerações.

Dependendo tanto da penetração pessoal do functionalismo o desenvolvimento do Estado, seria para desejar que, em beneficio do seu aperfeiçoamento, se exigisse dos empregados uma instrucção tão variada quanto possivel, afim de poderem elles conceber o conjunto da actividade publica em seus ramos mais importantes.

Só em theoria imagina-se o estudo das sciencias juridicas separado do das sciencias politicas. Quasi sempre as pessoas que estão compenetradas do valor intellectual da sciencia formam o falso conceito de que as separações doutrinaes e as subdivisões das disciplinas determinam subdivisões analogas na vida real. A nosso aviso têm razão aquelles que contestam a conveniencia de academias especiaes de sciencias politicas, separadas das de jurisprudencia.

Do que temos dito podem-se desde já tirar algumas conclusões sobre a composição do nosso corpo representativo. Mais adiante examinaremos si, nas condições politicas actuaes da Allemanha, a composição do corpo representativo guarda a desejavel proporção entre as especialidades profissionaes e a experiencia politica geral.

Até agora dominou inteira divergencia entre aquelles dous elementos, e isto tem concorrido para paralisar a

A Representação

influencia de ambos os factores. De um lado nota-se que os profissionaes quando chamados á actividade politica recusam conciliar o seu saber com o entendimento vulgar. Por outro lado, os homens praticos, que orgulham-se de possuir habilitações em algum ramo da administração, conceituam a posse do saber integral como presumpção de incapacidade politica. Entretanto nenhum dos dous elementos póde ser dispensado no parlamento. A assembléa que se compuzesse exclusivamente de sabios especialistas ou de homens praticos, porém absolutamente limitados á parte da administração de que se occupam, seria, sob o ponto de vista da influencia parlamentar, tão imprestavel como a assembléa que se compuzesse unicamente de homens de character.





CAPITULO III

Connexão da sciencia e da arte no processo politico

Sumario.— *Phases do processo de elaboração dos actos politicos. — I. A questão de principios. — II. A questão de oportunidade.—Consequencias para o systema parlamentar. — III. A questão technica da execução.— Exemplos da triplice natureza dos actos politicos. — A organização militar prussiana, sob o ponto de vista ideal, utilitario e technico.— Preponderancia das relações de oportunidade na politica pratica. — Controversia entre os partidos sobre a preferencia que cumpre dar ao respeito dos principios ou ao aproveitamento da oportunidade.*

O resultado pratico da sciencia politica é habilitar-nos para firmar o prognostico a respeito da efficacia da acção do Estado. Os dificeis problemas da vida publica assemelham-se pela maior parte ás molestias internas, sobre cuja natureza os medicos discutem, durante todo o tempo que o paciente está em tratamento. A verdade só se descobre depois de feita a autopsia. Posto que este serodio reconhecimento não aproveite mais ao fallecido, com elle não perde a humanidade. O mesmo succede na politica pratica. Os casos controversos frequentemente são decididos já muito tarde, quando o historiador decompõe por meio da critica o conjuncto dos factos, e demonstra a connexão entre elles existente. Quasi sempre, por occasião de nossos actos, as circumstancias individuais fogem-nos da vista. Jámais podemos predizer ás

empresas importantes resultados infalliveis. A tendencia para prophetisar, tratando-se dos negocios complicados do Estado, é quasi sempre indicio de presumpção ou de ignorancia.

Ninguem pôde imparcialmente censurar um homem publico por ignorar factos, que só mais tarde realizaram-se, e, pois, eram-lhe desconhecidos no momento da acção. O mais que se pôde exigir dos governantes é que sejam mais perspicazes e previdentes que os governados.

Todo problema politico, de resto, pôde ser reduzido a um determinado processo evolutivo, cuja observação é da maior importancia.

Podemos designar do seguinte modo as phases que o assignalam :

- 1º. A questão de principios ;
- 2º. A questão de oportunidade ;
- 3º. A questão technica.

Em qualquer negocio publico, cuja solução não está prescripta na lei, cumpre antes de tudó averiguar, si elle é moral e judicialmente admissivel ; si as consequencias esperadas estão em harmonia com os fins geraes do Estado, o progresso do tempo e as aspirações da communidade.

É de todo condemnavel o acto que offende o direito existente, a moral ou os fins do Estado, ou que ultrapassa estes ultimos. Tratar a todos com igual benevolencia, sem distincção de crenças, de opiniões e de nacionalidades, é dever de humanidade, obrigação puramente cosmopolitica do individuo ou da associação. Pôr os recursos do Estado, porém, á disposição dos povos estrangeiros, em occasião de calamidade, seria ir além dos fins do Estado, como o nosso tempo os entende, e como provavelmente continuarão a ser entendidos, emquanto subsistir o direito proximo do cidadão aos recursos de que pôde o governo lançar mão. O valor dos principios politicos revela-se, sob o ponto de vista negativo, pela

proibição dos actos, de que abusariam os governos le-
vianos, induzidos pelo estímulo de passageira utilidade;
e sob o ponto de vista positivo, pela harmonia das dispo-
sições legais com o progresso das idéas.

Reconhecida a admissibilidade do plano ideado e sua
conformidade com os fins do Estado, entra a questão em
nova phase.

Sendo o nosso principal assumpto os principios poli-
ticos, cabe-nos investigar as relações da politica com os
principios do direito e da moral, e com os fins do Estado.
Antes de emprender, porém, este trabalho, adianta-
remos algumas explicações sobre o character geral das
questões de principios e de oportunidade.

Não são pequenas as difficuldades que surgem na
primeira phase da questão. Supponhamos que ha dis-
cussão e divergencia sobre a conformidade de um acto
com os principios. A quem compete a decisão? Ambas
as opiniões interpretam diversamente a lei. Para uns ella
permite, para outros ella prohibe. E, além do mais,
quão encontrados são os pareceres acerca das aspirações
e fins da vida publica!

Estas difficuldades constituem para a sciencia poli-
tica outros tantos intrincados problemas. Ella deve per-
scrutar os fins do Estado na consciencia dos povos. A
theoria dos fins do Estado é a questão fundamental da
politica theorica.

A experiencia diaria attesta que, justamente nos
casos em que se faz necessaria maior unidade, é quando
manifesta-se mais completa divergencia de opiniões. As
idéas correntes hoje sobre os fins do Estado são amanhã
declaradas confusas e erroneas, contradictorias e incon-
ciliaveis. Para a maioria dos homens, o unico fim do
Estado é realizar os seus desejos individuaes ou satisfazer
os interesses sociaes. Já houve épocas, em que os homens
reflectiam menos sobre os fins do Estado, porém, em
nenhuma elles reflectiram tão divergentemente.

Será facil sustentar a these de que a differença de idéas acerca dos fins do Estado constitue o ponto de separação ou o característico dos partidos politicos na actualidade.

Costuma-se dizer que, quanto mais numerosas e dissidentes são as opiniões, mais incerta e incomprehensivel é a questão. Valendo-se dessa razão os politicos scepticos repellem as questões de principios, e até ridicularisam aquelles que os invocam em politica. Aos seus olhos, o principio é mero pretexto para o acto. Em summa, as sedições accusações que os partidos mutuamente se atiram, concentram-se na denuncia de falta de principios ou de inconsistencia de principios.

Entre estes dous escolhos corre o estreito canal, por onde forçosamente tem de singrar a politica moderna. Na ausencia de theoria firmada sobre os fins do Estado, ella fatalmente tem de incorrer em uma daquellas censuras. Por tal motivo, já admittio-se a regra de não expressar nas leis os principios que lhe servem de ponto de partida. Os codigos penaes modernos, por exemplo, não declaram mais si a pena tem por alvo a intimidação, a represalia ou a melhora do culpado.

Conforme o fim a que se propõe um governo, de acôrdo com os principios que adopta em sua politica, denomina-se esta : politica de paz, de guerra ou de neutralidade (quando trata-se das relações exteriores); politica dynastica, nacional ou de gabinete; politica revolucionaria ou legitimista.

A politica, que não tem coragem para affirmar um principio, ou que não sabe com precisão o que quer, intitula-se de preferencia politica *camararia* (der freien Hand), ou do *juste milieu*.* A differença radical entre as maximas politicas inglezas e francezas está em que os

* Em francez no texto.

(Nota do Trad.)

estadistas inglezes sempre mostraram-se inclinados a inscrever nas leis regras de procedimento, ao passo que nas constituições francezas posteriores á Revolução fôram formulados principios geraes; este ultimo exemplo foi cegamente seguido na Allemanha em 1848, quando se redigiu o principio de que *todo o poder origina-se do povo*.

Em segundo lugar vem a questão de oportunidade. Trata-se agora de levar á execução um plano politicamente approved, por ser conforme aos fins do Estado, e por harmonisar-se com os principios moraes e juridicos. Neste segundo estadio a efficacia e a utilidade da acção governativa é apreciada segundo as suas consequencias. Cabe então á previdencia e á perspicacia do politico avaliar a exequibilidade da theoria proposta e a sua probabilidade de exito. Duas ordens de objecções não tardam a manifestar-se: 1.º que os resultados esperados não serão conseguidos no caso concreto, ou serão o contrario do que se deseja; 2.º que o projectado designio será uma fonte de males e prejuizos, que não compensarão as vantagens presumiveis.

A questão de oportunidade não pôde apresentar fórma mais simples do que quando trata-se da redacção de uma lei, sobre cujo fim e geral utilidade estão de accordo os factores que exercem influencia preponderante. Entretanto, quantas controversias e duvidas podem surgir sobre uma ou outra de suas disposições!

Tambem não offerecem difficuldade as controversias, quando se pergunta si uma medida proposta será em absoluto prejudicial ou vantajosa. Ao revez, tornam-se ellas complicadissimas, quando cumpre escolher entre muitas medidas propostas, ou prever o procedimento a seguir no caso de mallogro de um acto politico.

Em regra, quanto maior é o numero das pessoas consultadas, maior é a quantidade de soluções propostas. Por este motivo as grandes assembleas são incompetentes para decidir as questões de oportunidade. As

pequenas corporações mesmo não podem fazel-o, quando os negocios estão sujeitos a constantes transformações, por exemplo, as questões da politica externa ou as operações de guerra.

O conselho federal (*Bundestag*) não conseguiu transmittir instrucções ao seu primeiro e unico enviado, o Sr. de Beust, na conferencia de Londres em 1864. Na direcção da guerra federal, em 1866, foi preciso pôr inteiramente de lado o antigo conselho militar austriaco. Si com o auxilio dos elementos technicos não é possivel prescrever antecipadamente instrucções apropriadas e oportunas, muito menos o será por meio das decisões de uma grande assembléa composta de elementos heterogeneos. Qualquer que seja a fôrma de governo, monarchica ou republicana, é mister que, nos negocios facultativos, o governo tenha livre a sua iniciativa. As assembléas legislativas no systema parlamentar devem abster-se da pretensão de usurpar o governo, e crear agentes de execução subservientes e sempre dispostos á condescendencia. A melhor politica consiste em estimular o governo nas suas hesitações e omissões, reclamar informações sobre os factos importantes, activar a fiscalisação dos negocios publicos, e exigir a prestação de contas sobre os actos mallogrados, por culpa provada de quem os praticou. A sua principal funcção é a critica. A republica romana comprehendeu e praticou com justeza essa regra, quanto aos seus *magistratus majores*. Ella foi desconhecida pelo Longo Parlamento no tempo de Cromwell, e pelas assembléas revolucionarias da França. As grandes assembléas democraticas revelam quasi sempre inclinação invencivel para a rhetorica e para os actos de explosão que ella provoca, cujo exito depende da força accidental de um primeiro impulso. E' por isso que as republicas, onde impera o radicalismo, são alliados incertos na politica externa.

As disputas tão frequentes entre os representantes

do povo e os governos sobre os negocios administrativos, quando não estão em causa os principios politicos, originam-se em regra de que, ou a autoridade arbitraria quer eximir-se á responsabilidade de seus actos, ou a camara quer inoportunamente intervir nos negocios pendentes. De um lado, a tentativa para furtar ao exame do publico tudo o que não diz respeito immediatamente á confecção das leis ou á fiscalisação das finanças; de outro lado, a viciosa inclinação para julgar a oportunidade segundo analogias juridicas, e para intervir com parcialidade na marcha dos negocios.

Nas discussões politicas, é mister separar forçosamente o grão de deliberação do grão de execução. No primeiro exige-se a variedade das opiniões como resultado da discussão; a natureza do segundo requer a união de todos os órgãos activos do Estado. Quando mesmo não succeda que um acto illegal ou perigoso venha pôr obices á marcha do governo, podem estes promanar da falta de unidade, sem a qual a execução é impossivel, quando, com o intuito de melhorar, interrompe-se por inoportunidade a intervenção o processo já iniciado.

O systema preventivo de governo, tão perigoso por causa dos ataques com que ameaça os direitos politicos, tambem é de contestavel oportunidade como systema parlamentar na apreciação dos actos do governo. As repetidas accusações feitas pelos partidos sobre a marcha dos negocios em andamento, a incontinencia das criticas prematuras, fortificam, segundo o attesta a experiencia, o espirito burocratico, e estimulam a tendencia para desviar a intervenção parlamentar em muitos casos, em que com vantagem se exerceria. Por maior que seja a somma de conhecimentos theoreticos de uma assembléa legislativa, si ella não é acompanhada do indispensavel contingente de exercicios praticos, não ha probabilidade de que possa dar razoavel solução ás questões de oportunidade.

Si, como deixamos dito, é um erro querer no

primeiro momento da execução tudo dispôr anticipadamente até o ponto de resolver, de modo definitivo, os casos especiaes que se apresentarão, peiores consequencias produzirá semelhante tentativa, quando apenas o negocio está em seu primeiro estudo. O executor deve ter a responsabilidade das modificações e dos desvios do plano primitivo, porque, ainda que este seja exacto, raramente poder-se-hão evitar as alterações; só em casos favoraveis, muito raros, é licito realizar uma empreza sem discrepancia do plano projectado. É hypothese que só se verifica com o programma dos concertos instrumentaes

Na solução da questão de oportunidade, cumpre, pois, deixar liberdade ás pessoas incumbidas de decidil-a. A opinião pessoal dos homens proeminentes, acerca do fim do Estado e dos principios que delle decorrem, considerada por si só, nenhuma importancia tem, para ser opposta como tal. Ninguem seriamente exigirá que se professem ou se combatam principios por mera confiança em determinada pessoa.

A confiança nas pessoas encarregadas da execução é de um alcance consideravel, sem que aliás prejudique em cousa nenhuma a liberdade politica. Na Inglaterra liga-se extraordinario apreço á direcção pessoal, não só na gerencia dos negocios do Estado, mais ainda na dos grandes partidos. Na França e na Allemanha, onde prepondera a tendencia democratica das classes médias, a confiança pessoal nos chefes de partido é sotoposta á idéa da legitimidade das pessoas e até das opiniões.

É por isto que, nos dous ultimos paizes, homens de todo insignificantes julgam-se no dever sagrado de invocar os direitos universaes da humanidade para, nas occasiões mais momentosas, manifestarem suas opiniões individuaes.

Taes erros são talvez perdoaveis, porém é sempre para lamentar que se esqueça que o bom éxito dos negocios publicos pelo menos depende tanto da iniciativa

e da penetração das pessoas dirigentes, como da exactidão do projecto. Em todo caso cumpre não menosprezar a experiencia, com que as pessoas entendidas procedem, nas questões de oportunidade, seguindo as proprias inspirações, não obstante os conselhos em contrario. É intuitivo que a desconfiança na efficacia das proprias convicções enfraquece a energia da execução, e diminue em detrimento della o valor natural dos dotes pessoases. Quanto aos Estados livres, é facil perceber que, com o augmento da influencia pessoal na resolução das questões de oportunidade, augmentam correspondentemente a responsabilidade juridica e a politica; nelles é imprescindivel o principio da responsabilidade ministerial.

Passemos á terceira e ultima phase do processo politico, a questão technica.

Supponhamos que trata-se de construir um edificio para fim determinado. Já se decidio a extensão da área, o estylo de architectura, as proporções, as divisões internas. Resta escolher o material, decidir as relações entre elles, admittir os trabalhadores, aproveitar as condições meteorologicas, activar os diversos ramos de trabalho. Esta triplice posição: em primeiro logar do proprietario em cujo dominio o trabalho ha de ser feito; em segundo, do empreiteiro que tem de preparar os planos e projectos; em terceiro, do pessoal que executa o trabalho especial: dá-nos idéa approximada da natureza das funcções politicas, as quaes todas mantêm entre si intima connexão, não obstante diversificarem em cada caso particular. Em toda questão politica, ha sempre um lado technico; a differença consiste em que muitas vezes é preciso, por causa da originalidade da questão, examinal-a e aprofundal-a com particular cuidado. O apparelho technico para a maioria das funcções politicas nos Estados bem organizados existe permanentemente: a organização administrativa e o funcçionalismo. Quanto mais adequada ella se manifesta em sua totalidade, no

complexo das suas divisões hierarchicas, tanto mais facil torna-se a execução dos actos politicos sob o ponto de vista technico.

A organização do funcconalismo, as suas qualidades intellectuaes e moraes, e por conseguinte a sua prestabilidade na resolução dos problemas politicos, são outros tantos interesses de primeira ordem para o Estado. Muitos negocios bem ponderados e preparados abortam durante a execução, pela impossibilidade de reunirem-se ou aproveitarem-se os meios technicos. Sem uma magistratura intelligente e illustrada, toda reforma radical da legislação é irrealizavel e perigosa. Na Inglaterra, a ausencia de instrucção scientifico-juridica deu o resultado de impedir a codificação completa das materias juridicas.

A reconstituição da Russia durante o reinado de Pedro o Grande, e os meios de que elle lançou mão para attrahir á sua causa as maiores capacidades da Europa; os planos de reforma de José II na Austria; as tentativas mallogradas da união norte-americana, durante a guerra civil, para introduzir o serviço militar obrigatorio: demonstram que, quando o povo não está amadurecido para governar-se a si proprio, o funcconalismo é o instrumento indispensavel de todos os progressos politicos. Ninguem entendeu melhor do que o imperador Nicoláo I da Russia, que a vontade do autocrata pouco póde contra a *vis inertiae* de um funcconalismo indolente, corruptivel, e de pouco valor intellectual.

Não é por actos de autoridade que se crea o molde, que uma tradição secular imprimio ao funcconalismo prussiano; foram os francezes os primeiros a observarem-no, quando fallaram do nosso *genie administrateur*. Elle é constituido pelo sentimento da dignidade pessoal, avigorado por uma transmissão hereditaria; pela consideração prestada aos funcconarios; pela elasticidade do espirito, e pelo amor ao progresso.

E' digno de admiração o facto de que a jornada de

Königgräts resolveu todas as potencias militares da Europa a mudarem o systema de armamento ; entretanto havia dez annos que as armas prussianas tinham sido assignaladas á attenção das repartições militares de todos os paizes, e os respectivos gabinetes tiveram occasião, quer de experimental-as nos exercicios ao alvo, quer de observar os resultados obtidos na campanha dinamarqueza de 1864. A presumpção desses funcionarios levava-os a crêr que já tinham os seus paizes attingido á perfeição.

A chateza da rotina é incompativel com o progresso. Nem siquer ella presta-se ao trabalho de examinar as questões, para estudar os melhoramentos ; vive na crença de que tudo vae muito bem. O functionalismo é tanto mais inclinado para ceder a esse sentimento natural, quanto mais isola-se dos estímulos da vida publica, e mais garantido é o privilegio que o isenta da critica de seus actos. E' assim que gradualmente brota na machina do functionalismo o sentimento de menospreço pelo juizo dos leigos, não obstante attestar a historia das sciencias sociaes que os impulsos mais vigorosos em prol da reforma das legislações quasi sempre têm partido de fóra dos circulos officiaes, que mais de perto com ellas se occupam. O habito de esmerilhar os pormenores prejudica quasi sempre o amor das idéas geraes, e embota a sensibilidade, supprimindo a compaixão pelos males alheios. Os representantes do puro saber technico em regra só se preoccupam com as difficuldades praticas que oppoem-se a um melhoramento ; elles não sentem os nobres impulsos que excitam a supperar as mesmas difficuldades.

Tem inteira applicação ás modalidades technicas da execução o que ficou dito sobre a questão de opportunidade. As assembléas politicas são pouco proprias para decidil-as, o que não quer dizer que se negue á critica o direito de fazer-se ouvir, nem que, fóra do functionalismo, possam existir em todos os Estados civilisados homens,

cuja reconhecida competencia em certas especialidades deve muito legitimamente ser aproveitada.

Em qualquer questão de politica pratica é sempre facil distinguir os tres momentos: a questão de principios, de oportunidade, e a technica.

Tomemos para exemplo o que se passou por occasião da reorganização militar prussiana, hoje em vigor na Allemanha. Tendo ella sido realizada sem approvação do *Landtag*, pelo que levantou-se grave divergencia entre o governo e a camara dos deputados, manifestou-se primeiramente a questão de principios quanto ao modo de conceber a autoridade real, cujo enfraquecimento inquietava aos que consideravam qualquer transacção ou retrogradação com referencia ao facto consummado, como uma ameaça contra o principio monarchico. Mais tarde appareceu ainda a questão de principios, quando se comparou a situação creada pela reforma com as antigas condições leaes, sobre que repousava o systema da velha milicia (*Landwehr*). Ella foi ainda debatida a proposito da infracção do direito de iniciativa que compete á camara dos deputados em materia de impostos; e finalmente a proposito da questão de saber si a milicia, como era anteriormente constituida, creava maiores obstaculos á politica de gabinete, e offercia portanto melhores garantias ás liberdades publicas.

A questão de oportunidade foi suscitada por aquelles opposicionistas, que, sem fazerem cabedal da seriedade das expostas objecções, nem se deterem em considerações geraes quanto ao principio monarchico, nem quanto ás aspirações democraticas, arguiram que a reforma envolvia flagrante offensa da lei positiva, sem que a situação anterior reclamasse urgente alteração. Os pontos de litigio, com referencia á questão de oportunidade, concentravam-se nos seguintes: 1.º si a nova organização assegurava o fortalecimento militar da Prussia na eventualidade de uma guerra, ou si pelo contrario

o systema da milicia garantia mais solido desenvolvimento de forças; 2.º si o novo systema facilitava o serviço militar, licenciando a classe de idade mais avançada, ou si o difficultava, prolongando a obrigação de servir na reserva; 3.º si o paiz estava em condições de supportar o augmento resultante de despezas, sem grave detrimento para suas forças economicas.

Estes factos provam que são variadissimos os aspectos que pôde apresentar a questão de opportunidade. A utilidade politica da medida ficou demonstrada pelo facto de que os mais obcecados adversarios do novo estado de cousas não se animaram a insistir em uma negativa radical; ao revez, foram obrigados a pôr em discussão a efficacia presumivel das novas medidas, e a exhibir como mais conformes com os intereses militares os principios por elles defendidos. Infelizmente são de tal natureza as discussões politicas, que os adversarios radicaes de uma providencia jamais poderão convencer-se da opportunidade della, porque não prestam attenção ás allegações dos antagonistas, desde que as consequencias a que possam ser logicamente conduzidos contradizem os principios que professam. Si imaginarmos, em uma camara cuja composição não soffra alterações consideraveis, os mesmos homens empenhados na discussão de uma questão de opportunidade, ainda que levem a vida inteira a discutir, o resultado será inteiramente negativo; persistirão sempre as divergencias radicaes.

Si supozermos, como simples hypothese, que cada partido militante permanece *bona fide* em suas concepções, é manifesto que só a superveniencia de factos inteiramente novos e de grande alcance poderão determinar alterações de opinião.

A questão technica, quanto ao indicado assumpto, foi suscitada a proposito da formação dos corpos de tactica, do algarismo do respectivo pessoal, do aproveitamento dos elementos apropriados para a aquisição de

officiaes inferiores, e a proposito de muitos outros pontos; sobre todos, porém, sobresahio a duração do tempo de serviço. Este ultimo ponto demonstra justamente que qualquer negocio pôde ser encarado sob um ponto de vista exclusivamente technico, ou exclusivamente theorico. As opiniões puramente militares inclinaram-se para a crença de que, sem um tempo de serviço de tres annos, era questão technicamente insolúvel a educação do soldado. Essa proposição, em sua rude simplicidade, pareceu inadmissivel aos leigos, os quaes pelo contrario mostraram-se dispostos a formular do seguinte modo a questão de oportunidade: as vantagens presumiveis de um tempo de serviço superior a dous annos não serão contrabalançadas por inconvenientes economicos e politicos maiores ainda?

Muitos outros exemplos analogos poderiam ser invocados. Na legislação, a questão de principio aventa-se com referencia ás relações do projecto de lei com os preceitos ethicos e as aspirações da vida publica. A questão de oportunidade, a respeito da corelação entre a exequibilidade da *ratio legis* e o commercio ordinario da vida politica. A questão technica, finalmente, a proposito da redacção da lei, tendo-se em vista a congruencia juridica e a significação vulgar das expressões.

Em theoria todos os negocios provocam aquellas tres questões. Na pratica, ora predomina uma dellas, ora outra; alguma levanta duvidas, e outra não. Todas ellas aliás prendem-se mutuamente, e em certos casos pôde-se hesitar em dar preferencia a qualquer dellas. Para a critica scientifica é sempre importante tel-as todas em vista.

Nas discussões parlamentares estas distincções surgiram *da se*, antes mesmo que se houvesse bem comprehendido a sua base natural. A's questões geraes de principio e de oportunidade corresponde a divisão do debate em geral e especial. A' questão technica corresponde o exame das commissões. O proprio parlamentarismo presta-se a ser estudado sob o triplice ponto de vista: 1.º do principio

da limitação do poder absoluto do soberano; 2.º da oportunidade politica das funcções conferidas aos representantes; 3.º da capacidade technica, para a solução de certos negocios do Estado.

O processo seguido na Inglaterra para colherem-se as informações necessarias á solução das questões de oportunidade differe muito do adoptado pelas nações continentaes da Europa. Ao passo que nestas o exame exhaustivo dos factos incumbe quasi exclusivamente ao governo, e cinge-se a relatorios officiaes, onde nem sempre reina a imparcialidade; na Inglaterra, pelo contrario, são delles encarregadas commissões parlamentares de inquerito, as quaes, por um processo analogo ao judicial, acautelam e verificam ao mesmo tempo, tanto quanto é possivel, o interesse do governo, o do pretendente, e o dos partidos. A publicação e divulgação desses documentos é, alem do mais, excellente meio de promover a alta instrucção politica.

Voltando ao nosso ponto de partida, estudemos agora a psychologia dos agentes politicos. O emprego diuturno do raciocinio e da actividade na mesma direcção costumam sempre perverter as habilitações individuaes.

E' facil de explicar a tendencia que impelle os homens technicos para occuparem-se de preferencia com as difficuldades da execução, e o exame dos pormenores. Mesmo nas conversações communs as suas primeiras objecções os trahem, porque visam a parte final de qualquer problema politico. Elles principiam pela questão prejudicial da inexequibilidade technica. O que antes de tudo os attrahe é o orçamento da despeza. A reproducção ou o abandono dos expedientes já empregados é para elles questão de mais valia do que a iniciativa e o melhoramento. Um juizo technico seguro offerece aliás a grande vantagem de dispensar, por seu conteúdo negativo, o exame de outros pontos que ficam naturalmente condemnados. Os juizos technicos duvidosos em regra

influem suspensivamente, e com maioria de razão o mesmo acontece, quando os pareceres technicos se contradizem. Vem de molde relembrar os embaraços que crearam á construcção dos navios blindados os resultados sempre vacillantes da luta entre as couraças de ferro e os tiros de artilharia.

Na apreciação destes negocios cumpre não esquecer que muitas vezes razões de oportunidade forçam o estadista a lançar mão, nos momentos criticos, de um remedio que sabe ser inseguro ou duvidoso. E' escusado advertir que então o mais urgente é calcular o mal menor. Durante a guerra civil, a confederação norte-americana não teve tempo de aguardar a decisão das experiencias sobre os systemas de encouraçados. Foi preciso escolher um delles, ainda com o risco de ficarem os navios de um momento para outro depreciados.

Em identica situação achar-se-hia o exercito de terra que, sob a ameaça de uma guerra imminente, chegasse ao conhecimento de que o inimigo possui armas mais aperfeiçoadas. A mudança de systema technico reclama tempo. Será forçoso convir que é melhor bater-se seguramente com armas imperfeitas, do que sem segurança com armas aperfeiçoadas.

A maior parte dos problemas politicos e administrativos são de tal natureza que as opiniões prejudiciaes sobre a inexequibilidade technica ou a inadmissibilidade theorica não os excluem. O exame da oportunidade, em cada caso concreto, é o apóro da politica pratica. E' pela apreciação e exacto julgamento deste ponto que se podem criticar com justeza os homens e as cousas.

Não merece o nome de politico aquelle que limita-se theoreticamente a assignalar as aspirações pelas quaes se esforçarão as gerações futuras; em igual caso achasse quem descobre um melhoramento technico, de que outros se aproveitarão. Napoleão I foi um grande general, apesar de nunca haver inventado arma nenhuma.

Napoleão III não foi um general, apesar de ter construído uma metralhadora.

Não é a excellencia dos planos, porém a consecução dos resultados antevistos, o que dá a medida do estadista.

A apreciação moral differe da politica em que aquella, ao contrario desta, contenta-se da moralidade das intenções humanas. Quando fallamos de *grandes estadistas*, presuppomos sem duvida a moralidade de suas intenções, porque, na esphera intellectual, a grandeza humana é incomprehensivel sem a moralidade. Mas isto só não basta. E' a consecução do fim almejado que constitue a justificação politica dos actos; quanto mais completa ella fôr, tanto maior deveremos considerar a penetração politica daquelles que os praticaram sós ou com auxilio alheio.

As observações que acabamos de adduzir não compromettem o valor incontestavel dos principios politicos, e si nellas insistimos com accentuação é para contrastar a parcialidade com que os partidos aquilatam a firmeza de opinião e a fidelidade aos programmas como as mais elevadas qualidades moraes e o caracteristico da capacidade politica; e por ali aferem a importancia dos politicos.

Sob uma fórma compendiosa pôde-se dizer que a questão de principio pertence exclusivamente á theoria; a questão technica exclusivamente á pratica; e a questão de oportunidade combina a theoria e a pratica.

No exame de um acto politico, ha sempre duvida sobre si cumpre encaral-o exclusivamente sob o ponto de vista da oportunidade, ou remontar aos principios. Póde dar-se o caso de um estadista merecer louvores pelas consequencias de seus actos, e ao mesmo tempo incorrer em grave censura pelo damno real ou supposto causado aos principios. Muitas vezes para um é questão de principios o que para outro é simples oportunidade. Dentro do mesmo partido politico costumam dar-se scisões por causa das opiniões divergentes a tal respeito, e a experiencia ensina que as controversias sobre o

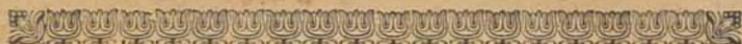
procedimento que deve seguir um partido a respeito das questões que surgem, no sentido de saber-se si devem prevalecer as razões de oportunidade ou os principios politicos, (isto é, si os principios autorizam o aproveitamento das conveniências,) occasionam frequentemente duradouras inimizadas, quando taes controversias agitam-se entre co-religionarios ou alliados politicos.

Foi dessa natureza a controversia que na Prussia, depois de 1866, determinou a scisão do partido progressista. As opiniões divergiram sobre a approvação da constituição federal da Allemanha do Norte. Para uns, tratava-se de elevada questão de principios democraticos; para outros, de uma questão de oportunidade. Aquelles enxergavam na constituição federal não só uma contradicção aos principios do constitucionalismo, e ás suas consequencias immediatas, a responsabilidade ministerial e a exacta fiscalisação das finanças, mas ainda a dilaceração definitiva da Allemanha, e um embaraço para as supremas aspirações das liberdades politicas. Os outros, pelo contrario, de accordo com as aspirações nacionaes e politicas dos adversarios da constituição federal, percebiam a inutilidade de uma obstinação puramente negativa, e além disto, estavam convencidos de que não era possivel então a consecução daquellas supremas aspirações, e convinha adiar qualquer esperanza para um futuro muito remoto.

Podemos reputar phenomeno regular da vida publica o facto de que, nos partidos chamados extremos (legitimismo, ultramontanismo, socialismo), predomina a tendencia para as opiniões radicaes de natureza ethico-juridica, e os partidos médios (liberalismo, conservatismo) preferem reduzir a questão ao terreno da oportunidade.

~~~~~  
**LIVRO II**  
\_\_\_\_\_

**O PRINCIPIO MORAL E JURIDICO DA POLITICA**  
~~~~~

CAPITULO IV

Relações do direito positivo com a politica

Sumario: *Conceito da lei da natureza e no Estado.—Leis prohibitivas, dispositivas e permissivas.—Leis permissivas, como base da politica.—Objectos da theoria politica e da jurisprudencia.—Methodos da jurisprudencia e da politica.—Valor relativo da sciencia do direito para a politica pratica.—As ficções juridicas são inadmissiveis na politica.—Coherencia e incoherencia nos negocios politicos.—Politica dos Papas e do Imperador Napoleão III.—Conclusões sobre as relações entre o Direito e a Politica.*

Determinar a legalidade das medidas politicas é um dos problemas mais difficeis da sciencia. O caracteristico que distingue o nosso tempo dos tempos passados é que, nos negocios publicos de importancia, a questão de legalidade é de preferencia reivindicada e discutida pelos partidos militantes. Por peor que seja o governo, por mais que um partido presuma de suas forças, nenhum tolera com tranquillidade a accusação de illegalidade.

Em theoria não ha a menor duvida de que a legalidade é elemento essencial nas questões politicas de principio. Entretanto, para que se possa chegar a resultados seguros, é necessario encarar a legalidade sob dous aspectos: o do direito positivo vigente em um Estado, e o dos principios de moral reconhecidos pela consciencia popular.

Occupar-nos-hemos especialmente neste capitulo com as relações entre o direito positivo e a politica.

A unidade de vistas entre o direito e a politica manifesta-se desde logo na expressão com que na Allemanha se designam as duas sciencias: *Rechts-und Staatswissenschaften* (sciencias juridicas e politicas). Os francezes servem-se da expressão *sciences morales et politiques*, e dest'arte designam melhor do que os allemães as regras que dominam os actos humanos, sob o ponto de vista do individuo e do Estado. A expressão allemã pôde erradamente dar a entender que as sciencias politicas e juridicas contrapõem-se immediatamente umas ás outras. O direito e a politica distinguem-se com effeito de modo essencial, ou apenas em suas manifestações externas?

Para melhor esclarecermos a significação do direito positivo, partiremos da idéa de lei. O methodo opposto, que parte da idéa do direito para a de lei, é mais usado, e talvez mais correcto; porém presuppõe uma serie de axiomas philosophicos, que preferimos não transcrever aqui. O methodo por nós adoptado recommenda-se pela clareza das suas deducções. Elle corresponde ao desenvolvimento historico do espirito humano, o qual parte da lei verificada pelos sentidos, e só depois aprende a distinguir a lei e o direito.

A lei é o conceito que exprime a relação necessaria entre a causa e o effeito; é uma idéa de causalidade. Quando fallamos das *leis naturaes* queremos indicar a eterna successão de factos verificados pelos sentidos. A morte do homem é uma lei natural do mesmo modo que os effeitos da luz, do calor, e da electricidade. Os phenomenos naturaes apparentemente mais variaveis têm sua lei; é assim, por exemplo, que a temperatura repousa sobre a constancia dos ventos e do ar na formação da humidade e do calor. A lei natural uma vez conhecida habilita-nos a predizer com segurança os phenomenos que ella determina. O estado de sociedade, em que vivemos ou podemos viver



com os nossos semelhantes, é uma exigencia da natureza humana e das nossas necessidades hereditarias. Postas de parte as excepções abertas pelas sociedades rudimentares e barbaras, a manutenção, ordem e desenvolvimento desse estado de sociedade reclamam duas condições impreteriveis: 1º o desmembramento da humanidade em corpos sociaes isolados, isto é, povos e estados; 2º a determinação prévia das relações que os actos humanos presuppõem entre o povo, o estado e o individuo.

Esta predeterminação constitue a *lei juridica*; a convivencia dos homens em sociedade pôde ser chamada uma *lei natural*. A lei juridica ensina-nos que este ou aquelle acto determinará necessariamente este ou aquelle effeito. A natureza humana, pois, é solidaria nas manifestações physicas e juridicas de sua vida, porque o Estado em geral é ao mesmo tempo a lei natural e a suprema lei juridica da vida humana.

Certos effeitos attribuidos necessariamente aos actos-humanos pela lei juridica, bem como a pena criminal, a execução dos contratos, a successão dos parentes proximos, acham o seu fundamento em que a autoridade constituida tem o poder de, em caso de necessidade, constringer a vontade individual recalcitrante. Sem a possibilidade da coacção não existiria nenhuma lei juridica. Toda lei juridica, pois, quaesquer que sejam as relações a que ella se applique, representa uma obrigação social do homem, garantida por meio da coacção.

As leis moraes formam uma terceira categoria. Podemos perfeitamente caracterizal-as, definindo-as: leis da obrigação livre, não sancionada pela coacção. A idéa de lei pôde ainda ser estendida a muitas outras relações humanas; é assim que fallamos em leis da fé, leis do pensamento, leis estheticas, etc.

As leis juridicas são as primeiras que a consciencia humana presente; desde o principio ellas impõem-se de modo incontestavel á nossa percepção. Só mais

tarde o homem suspeita que a natureza obedece a leis ; e em ultimo logar é que vem a entender a idéa de lei moral. Está muito longe ainda o estado de civilização em que a lei moral poderá ser universalmente comprehendida.

A lei juridica toma o nome de positiva, quando se nos manifesta apparente e immediatamente coercitiva ; reveste então duas fórmas, a lei escripta e o costume. O poder constituido para usar da coacção quanto aos individuos ou quanto á maioria delles, e assegurar os intuitos positivos da lei juridica, chama-se o *poder publico*; ao exercicio d'elle denominamos *governo*. Governantes e governados acham-se, pois, uns em relação aos outros, na condição de credores e devedores ao mesmo tempo. A fixação prévia dessas relações fórma a parte da lei positiva de que se occupa o direito publico. A determinação das relações legaes dos individuos entre si constitue o objecto do direito privado.

A lei póde apresentar tres fórmas diferentes, segundo o modo por que emprega a coacção : 1º como prohibição (e eventualmente trazendo como consequencia juridica a nullidade do acto praticado em contravenção); 2º como prescripção (e eventualmente acarretando o emprego da força); 3º como permissão (suppondo o emprego da força deixado á disposição do credor).

O direito publico, e sobretudo o direito politico, apresenta-nos os orgãos do poder publico e o governo, sob tres pontos de vista : 1º da prohibição de certos actos, v. g., a confiscação dos bens, a constituição de tribunaes por meio de delegações, a percepção de novos impostos sem annuencia dos contribuintes; 2º da prescripção de certos actos, v. g., a convocação periodica do corpo representativo, o juramento dos ministros acerca do cumprimento da constituição; 3º da autorização para resolver livremente certos actos, v. g., apresentação de projectos de lei, dissolução das camaras, percepção de impostos.

Todas as relações jurídicas podem ser classificadas naquellas tres categorias. Ellas não têm, é certo, valor scientifico preponderante, porém esclarecem as relações geraes da politica com o direito. E' assim que a politica vae buscar seu fundamento juridico nas leis que autorizam o governo ou os seus órgãos para providenciarem immediatamente sobre certos assumptos. Na politica é inadmissivel a obrigação incondicional de realizar ou deixar de realizar os actos publicos; ella presuppõe deliberações livres, baseadas em autorizações preexistentes.

Nos paizes cuja constituição prescreve que os exercicios financeiros sejam annuaes, não pôde haver questão politica sobre a convocação annual das camaras. Pôde ella levantar-se, porém, a respeito da necessidade de adiantar a convocação, ou adial-a dentro do periodo legal, ou de convocar-as mais de uma vez. Nenhuma lei obriga os governos a dissolver a camara temporaria antes de findo o periodo da legislatura; entretanto, o direito de dissolução é de grande alcance, como direito facultativo. E' uma questão meramente politica o exame da oportunidade do emprego de tal direito, e dos casos em que a dissolução é conveniente.

A connexão da politica com o direito está expressa na intima connexão que existe entre as leis puramente facultativas e as que são em absoluto prohibitivas ou dispositivas.

Vem aqui a proposito discutir a seguinte questão: si as relações entre os governantes e os governados podem ser tão rigorosamente prefixadas, que se dispensem quaesquer autorizações legaes facultativas, para só subsistirem as leis prohibitivas ou dispositivas.

Tal idéa tem sido frequentemente suscitada. Para repellil-a basta reflectir sobre o fim do Estado, e attender a que elle não pôde ser perfeitamente delineado sob a fórma do direito positivo. Mais adiante nos occuparemos detidamente com esta questão.

Por ora apenas advertiremos que, em todos os tempos, tem-se reconhecido a impossibilidade de conseguir os fins do Estado unicamente com o emprego das leis dispositivas e prohibitivas. Em toda parte tornam-se dependentes das circumstancias especiaes, em que se têm de dar, muitas das deliberações mais importantes do Estado. A ninguem occorreu ainda a idéa de exigir que a lei de um paiz ordene antecipadamente a guerra, ou tome providencias prévias para repellir as violencias praticadas pelas outras nações. Em toda parte, a declaração da guerra ou a conservação da paz é reputada uma questão politica. São as condições peculiares do caso, a força do adversario, a sua condescendencia em face das ameaças, a inclinação para a resolução pacifica dos pontos litigiosos, a importancia dos interesses offendidos, que determinam a linha de conducta do Estado soberano, quando delibera si deve ou não usar do direito de mover a guerra. E' razoavel que, nas monarchias, a decisão sobre a paz e a guerra não fique exclusivamente dependente da vontade do soberano, e exija-se a intervenção dos representantes da nação; mas é absurdo pretender que uma lei declare de antemão quando e por que deve ser feita a guerra.

O mesmo acontece com muitos outros factos da vida politica; nos exemplos indicados, porém, sobreleva a absoluta inconveniencia da regulamentação legal.

Si compararmos o direito com a politica, sob o ponto de vista dos respectivos objectos, verificaremos:

1.º Que o direito, em sua applicação, é influenciado pelo pensamento de executar necessariamente aquillo que ordena a lei. A missão do juiz é simplesmente verificar si o facto, allegado por uma das partes e contestado pela outra, está sujeito á applicação da lei, ou, como se costuma dizer, si o caso foi ou não previsto pela lei.

2.º Que a politica, em sua applicação, é influenciada pelo pensamento de aproveitar a melhor oportunidade

para usar da autorização facultada pela lei. A missão dos agentes politicos é escolher a norma preferivel de proceder. Um facto politico controverso, por conseguinte, jamais poderia ser previsto pela lei.

O limite natural da lei, quando dispõe ou quando prohibe, é o mesmo imposto á providencia humana ao applicar uma norma geral.

A tendencia para legislar com relação ao futuro deve cingir-se áquelle limite. As incongruencias encontradas na execução servem-lhe de advertencia. O direito inquire a somma de conveniencias ou necessidades constantes e inalteraveis da vida publica. A politica inquire a somma de conveniencias variaveis, representadas sobretudo pelas categorias de espaço (nação, provincia, districto, comunidade) e de tempo.

Do que fica dito pôde-se deduzir o methodo que, em theoria, se deve adoptar para o estudo das relações do direito com a politica.

A collecção das leis de um Estado pôde ser estudada scientificamente por differentes modos. Em primeiro logar está o systema dogmatico, que propõe-se inquirir qual é o direito vigente. Para esse fim, devemos-nos servir do methodo explicativo do texto legal (exegese), ou acompanhar a deducção systematica, que toma para ponto de partida certos principios juridicos geralmente aceitos, e delles adduz as consequencias logicas. Em seguida vem o methodo historico, que expõe o direito vigente indicando as suas raizes historicas, e proclama o conceito de Göthe: «Não se pôde entender o presente sem o passado.» O methodo philosophico investiga a racionalidade do direito em vigor. Finalmente, pelo methodo politico expõem-se as relações constantes que cumpre encarnar nas leis, ou evidenciam-se os vicios da organização existente indicando-se os seus effeitos na actualidade. Quando a legislação é harmonica em suas diversas partes, os resultados do exame são identicos, quaesquer que sejam

os methodos applicados. Na realidade, porém, nenhum direito positivo é perfeito em seu complexo. Dessa imperfeição das leis deduziremos algumas conclusões no capitulo seguinte.

Desde já podemos affirmar, pois, que a politica presuppõe o conhecimento do direito. A imperfeição das leis absorve uma parte consideravel de sua tarefa pratica. A applicação defeituosa das leis, ou contraria á intenção primitiva do legislador, bem como as suas lacunas, exigem imperiosamente a intervenção politica. Entre o direito positivo e a politica é que se exerce a acção intermediaria da legislação.

A estatistica judiciaria, quando é racional e perfeita, offerece aos governos previdentes excellente meio de assegurar a bôa execução das leis. Comparando os factos observados com os que se observam nos outros Estados, ella esclarece-nos acerca de muitas circumstancias sociaes que dizem respeito á jurisprudencia. Quem conhece as contribuições da estatistica sabe que ella ministra informações sorprendentes; a estatistica penal, por exemplo, explica de modo irrefragavel os effeitos mallogrados da instrucção popular, a situação da educação publica, as desvantagens moraes da ignorancia e da falta de economia, a possibilidade da melhora dos criminosos, as consequencias das execuções penaes, e a prestabilidade dos estabelecimentos penitenciarios. A estatistica judiciaria, organizada sobre plano uniforme, de modo que possa reproduzir a acção da jurisprudencia e encaminhar o trabalho legislativo, é necessidade impreterivel para a regular direcção dos negocios publicos. Não é facil enumerar com exactidão os motivos por meio dos quaes póde o politico ajuizar a situação das leis de seu paiz. Elle tem o maior interesse em conhecer as leis que limitam a sua iniciativa, e observar até onde chegam as autorizações facultativas; pois, segundo já observámos, não ha duvida que a politica tambem é refreada pelas

leis dispositivas e prohibitivas. O seu mais elevado interesse, por conseguinte, é descobrir ou mesmo prefixar os limites até onde podem chegar as suas operações. Deve-se considerar pessimo symptoma a incerteza dos limites entre os actos legalmente obrigatorios e os legalmente facultativos. A frequencia de taes incertezas na actualidade deixa naturalmente perceber que ha falta de consistencia no direito e na politica.

Examinemos agora a posição da jurisprudencia e dos juizes em face das leis vigentes, afim de melhor esclarecer o modo differente por que as encara a politica.

A concepção juridica parte do principio de que o direito existente é sempre applicavel. Não lhe interessa saber, em cada caso especial, si é opportuna e justa a prescripção da lei. E' este o sentido da conhecida fórmula : *Fiat justitia, pereat mundus*. Ao juiz é de todo indifferente que, pelo esquecimento de um remedio legal, o devedor seja reduzido à miseria, ou que pela pena imposta ao pae de familia, que commetteu um crime insignificante, pese a desgraça sobre sua mulher e seus filhos. Elle obedece às consequencias de uma vontade superior; em sua opinião, os heróes da tragedia—Othello, o pae de Emilia Galotti, Macbeth, não passam de candidatos ao cadafalso ou às penitenciarias. Para elle, é inaceitavel a idéa de que nos codigos existam obscuridades ou contradicções; a hermeneutica ministra-lhe os élos com que elle prende entre si as cousas mais inconciliaveis. O legislador se lhe afigura infallivel. O seu systema de argumentar é o que vae do geral para o particular, e com toda a propriedade dá-se o nome de *direito inconsequente* às excepções que, em casos especiaes, são feitas pela lei á regra juridica.

A maxima de que todos conhecem o direito (*nemo jus ignorare censetur*) está em inteira contradicção com a vida real, porquanto, em nossos tempos, o proprio juiz tem consciencia de que só imperfeitamente conhece o

direito em sua totalidade, e facilmente esquece aquelle que conheceu. O juiz que, durante muitos annos, occupa-se exclusivamente com os negocios civeis, revela frequentemente incerteza quando lhe cabe occupar-se de negocios criminaes, ou vice-versa. A presumpção de que toda a gente, mesmo o analphabeto, nos paizes onde não existe a instrucção obrigatoria, tem obrigação de conhecer o conteúdo de todas as leis, transmittidas pelos seculos passados, e que só se encontram reunidas em poucas bibliothecas particulares de direito; e de que, por conseguinte, todos devem regular os seus actos de accordo com aquellas leis: é a maior das ficções imaginaveis.

A verdade é que a simples tentativa para conhecer approximadamente o complexo das leis, basta para absorver a vida de um homem. Entretanto, o jurista deve estar convencido da necessidade daquella ficção, porque do contrario a lei perderia todo poder objectivo sobre os actos humanos. O valor pratico do direito desappareceria desde que, em cada caso particular, o juiz fôsse obrigado a inquirir si ambas as partes tinham tido conhecimento da lei. Para apreciar o enorme alcance daquella ficção, basta considerar que a administração colonial da Australia admite a ficção juridica de que os estatutos parlamentares, publicados em Londres no tempo dos Tudors, não são ignorados pelas hordas selvagens de um paiz, cujo territorio ha 80 annos ainda não tinha sido calçado pelos pés de nenhum inglez.

Essa ficção juridica exerce profunda influencia sobre a maneira de pensar do juiz. Os seus olhos nada percebem da realidade da vida. Para elle, tudo deve curvar-se à soberania da lei, e esta preocupação é perfeitamente explicada pela inverosimilhança daquella ficção.

Tem-se procurado conciliar a opposição existente entre a presumpção legal do conhecimento generalizado da lei e a realidade da effectiva ignorancia, que é a regra predominante, por meio da allegação de que a lei é a

expressão da consciencia commum do direito. Póde ser que isto seja exacto a respeito dos periodos primitivos da civilização, ou com referencia a um pequeno numero das leis actuaes; na maioria dos casos, porém, é inexacto. Numerosas leis devem sua origem a motivos de oportunidade, os quaes bem poucas pessoas conhecem. Como esta, muitas outras ficções apparecem no processo.

A propria lei contradiz-se quando, não obstante presuppôr em todos os cidadãos o conhecimento das leis em vigor, e dos deveres e direitos que lhes são fixados, exige obrigatoriamente a assistencia de um advogado nos pleitos judiciaes. O não implemento das numerosas formalidades legaes póde dar em resultado que a sentença em um litigio aproveite justamente ao litigante a quem não cabe razão, segundo a convicção do juiz. A theoria legal das provas constrange muitas vezes o juiz a aceitar, por verdadeiros, factos que reputa falsos, e a julgar não provados outros que, sem aquellâ theoria, elle teria por incontestaveis. A força juridica de uma sentença ou de uma decisão judicial reduz ao silencio todas as duvidas. Quando, alguns momentos depois de proferida a sentença, o juiz reconhece o seu erro, já é tarde para emendal-o. Estas operações inherentes á profissão de julgar e á apreciação juridica habituam os juizes a reduzir os phenomenos concretos da vida ás categorias abstractas da lei, como suprema autoridade; e, afinal de contas, esta autoridade não passa de uma regra geral de proceder, que é formulada de accordo com a frequencia dos casos, porém sem attenção ás excepções.

Para o juiz afeiçoado áquelles habitos, nenhum interesse desperta o exame da influencia que a execução da lei exerce sobre a vida pratica. São raros os juizes criminaes que comprehendem a importancia scientifica do modo de execução das penas, dos systemas penitenciarios, dos resultados praticos da justiça penal.

E' differente a posição da theoria politica em face

do direito objectivo e das leis. Para ella prevalece o preceito: *ex fructibus eorum cognoscetis eos*. Não lhe importa saber si as intenções do legislador são excellentes, racionaes ou conformes á moral; o que a preoccupa é si ellas são exequiveis. Para a theoria politica, o valor da lei é apenas relativo; não passa de um recurso, que varia com o tempo, e com qual procuram-se alcançar os fins do Estado. Mesmo nos paizes, cujo estado de civilização é identico, podem-se adoptar leis differentes para a consecução do mesmo fim; por exemplo, para a organização do systema eleitoral. O investigador tem á sua disposição numerosos recursos, de entre os quaes cumpre-lhe escolher aquelle que offerece maior probabilidade de beneficos effeitos, ou pelo menos de diminuir os maleficos. Não vem ao caso inquirir qual seja a connexão logica entre a lei nova e a lei que a precedeu. Collocada no meio do fluxo das cousas, rodeada pelos elementos moveiços dos factos, a politica pratica em materia de legislação nenhuma obrigação tem de ater-se á coherencia logica, quando se trata da questão de oportunidade. Tal coherencia seria inteiramente improductiva.

A politica não comporta as ficções do conhecimento ou da ignorancia das leis; o facto capital que a attrahe é a relação real existente entre a lei e os objectos sobre que ella impera. Justamente por esse motivo a lei positiva recebe da politica todos os caracteristicos pelos quaes se distinguem os instrumentos adaptados aos misteres da vida humana. Durante muito tempo é difficil o emprego della, emquanto não se conta com o auxilio do habito; depois o meneio torna-se cada vez mais facil, e o instrumento quasi que trabalha por si mesmo; afinal embota-se, e fica imprestavel: converte-se em letra morta. Ao passo que a theoria politica desde muito condemnou uma lei por inconveniente e prejudicial, a theoria juridica porventura admira ainda a

harmonia intima da legislação em vigor. Em diversas partes da Allemanha, tem-se manifestado enthusiasmo juridico pela coherencia logica e rigorosa precisão da legislação napoleonica.

O methodo politico de investigação distingue-se do juridico, em que aquelle aprecia segundo os factos actuaes o valor das leis, e este aprecia os factos segundo o valor que as leis lhes attribuem. Para a politica, o processo da inducção renova-se todos os dias, ao menos no sentido de examinar si mudaram os factos, sobre os quaes firmou-se por via de raciocinio um principio legislativo.

E' conveniente reflectir bem sobre a importancia deste ponto. Nas escolas superiores, não se guarda a sufficiente proporção entre o estudo das disciplinas juridicas e o da politica, e dahi resultam os erros correntes, mesmo nas classes illustradas, acerca da natureza do que se chama *coherencia* nos negocios politicos. Nesses erros predomina um pensamento exclusivamente juridico.

E' evidente que os politicos de character e penetração não podem deixar de guardar coherencia na observação de um principio fundamental. Seria censuravel aquelle que procedesse sempre sem principios directores, guiado unicamente por suggestões e necessidades momentaneas; sem fundamento, porém, se accusaria de incoherencia, áquelle que tomasse qualquer resolução em uma questão de oportunidade. Nos primordios da educação politica, quasi sempre olvida-se esta distincção. Suppõe-se então que, em todas as medidas politicas, a coherencia deve reproduzir-se sob a mesma fórma, como as figuras geometricas, o circulo, a elipse, ou o triangulo. Esquecem que os meios politicos devem variar, desde que variam os factos; e tem-se levado tão longe o erro, a ponto de louvar-se como virtude a coherencia daquelles que empregam meios condemnados, porque uma vez já usaram delles.

Para explicar a razão por que as idéas de rigor logico e de coherencia não podem ser invocadas nas questões de oportunidade, tem-se com propriedade recorrido ao simile do marinheiro. Elle deixa um porto, e tem em sua frente o porto para onde se dirige. Em vez de seguir a linha recta, procura conhecer a força e direcção dos ventos, as correntes maritimas, para regular a posição do navio, e mudal-a a cada momento. Quem observa sobre uma carta geographica as curvas que fizeram sobre as aguas os grandes navegadores, as voltas e zig-zags que percorreram, encontra a imagem perfeita dos movimentos a que nos obriga a almejada consecução dos fins politicos.

A historia da politica exterior ensina-nos que a fortuna dos grandes diplomatas tem dependido quasi sempre da mudança opportuna dos meios de que se utilizam. Quanto mais variada e inventiva se revela uma politica, tanto mais avisada parece aos olhos do estrangeiro. O estadista, cujos recursos usuaes são de antemão conhecidos, proporciona aos adversarios favoraveis enesejos para frustrarem os seus planos. E' de tal importancia a variação opportuna de proceder na politica externa, que até mesmo uma politica immoral, graças a esse systema, por largo tempo medrou na Europa. A Curia romana, depois que perdeu o dominio illimitado sobre as consciencias, aspirou por muito tempo exercer uma influencia européa; e para conseguir o fim da supremacia hierarchica, servio-se alternativamente dos meios aparentemente mais oppositos. Ora, excitava os povos contra as tendencias hereticas dos principes, appellando para a soberania popular em beneficio da Igreja; ora, ameaçava os monarchas com as revoluções, e até mesmo as instigava, afim de que fôssem opprimidos os povos onde germinavam aspirações de liberdades pouco sympathicas á Igreja. Reclamava simultaneamente; aqui o monopolio do ensino popular; alli a denominada liberdade de ensino em concurrencia com o Estado; umas vezes a subvenção do

culto catholico pelo Estado (como na Hespanha e no Tirol); outras vezes, a liberdade de cultos (como nos paizes protestantes). Não vem ao caso inquirir a moralidade ou religiosidade desses meios; assignalamos neste momento apenas a probabilidade de bom exito dos meios empregados. A moderna bulla papal *Æterni Patris* dá exemplo da mesma duplicidade: ameaça os povos com os perigos do atheismo crescente na litteratura e na philosophia; ameaça os thronos, affirmando que a Igreja catholica é a melhor garantia para o bem-estar da sociedade civil, e para a segurança dos governos (bem entendido aliás que os governos satisfaçam as exigencias do clero).

Exemplo analogo offereceu a politica do segundo Imperio em França. Até o anno de 1864 a diplomacia franceza gozou de certa preeminencia na Europa, e, para mantel-a, empregava dous processos differentes. Opprimindo a liberdade em França, e fundando, sob fôrmas constitucionaes, o despotismo clerical militar, grangeava a sympathia das potencias e a fama de salvador da sociedade; dest'arte consolidou de algum modo as relações exteriores. Ao mesmo tempo, porém, despertava em França os sentimentos de nacionalidade, e ao passo que contentava assim as massas no interior, abalava os governos estrangeiros, que eram ameaçados pelo principio de nacionalidade. Tão vergonhoso estado de cousas prosperou de tal maneira, que a Europa esperava com ansiedade a festa de Anno-Bom nas Tulherias, para conhecer o programma francez a respeito do concerto europeu. Estes recursos, habilmente empregados pela politica franceza, retiveram perplexos por muito tempo os gabinetes do continente europeu entre o temor da revolução e o medo de uma guerra de nacionalidades. Depois de 1864, quando a guerra dinamarqueza espertou na Allemanha o movimento nacional em favor da unidade, á qual fingia-se indifferente a opinião franceza, ficaram

transtornados os primitivos calculos. Realizada a confederação da Allemanha do Norte, a politica franceza achou-se na alternativa de abrir simplesmente mão do velho systema de hegemonia diplomatica, ou de recorrer á guerra como remedio extremo para restaurar a perdida influencia. Finalmente cumpre não esquecer que as fecundas consequencias da politica prussiana instaurada em 1864 devem ser attribuidas ao emprego alternado de tres allianças, com a Austria (1864), com a Italia (1866), e com a Russia (1870).

E' questão á parte saber si as nações da Europa, que recorrem na politica externa a artificios secretos em detrimento dos povos, conservam-se dentro das regras do direito das gentes. O que nos parece, porém, fóra de contestação é que a variação dos meios era para o antigo systema necessidade impreterivel. O mesmo acontecia, ainda que em menor proporção, com a politica interna.

A accusação de inconherencia quasi nunca é levantada, quando um governo, accedendo aos réclamos da massa popular ou da opinião publica, modifica um acto de sua competencia ; ella é de preferencia invocada, quando membros da opposição apoiam, contra a expectativa de seus companheiros, um acto do governo, ou quando um ministro não realiza as esperanças de seus correligionarios politicos no parlamento. No que concerne ao ultimo caso, a accusação basea-se em um falso supposto. A posição de um ministro, com referencia aos factos da vida publica e aos factores que sobre ella influem ou que lhe são parallellos, diverge inteiramente da do partidario, o qual aprecia os actos de seu adversario natural sob o ponto de vista exclusivo da critica theorica.

Estas observações patentêam que a apreciação juridica, baseada como é em ficções e presumpções, conduz frequentemente ao erro de suppor-se que as leis do entendimento e da logica são parallelas ás realidades da vida. Não é á metaphysica, sim á politica e ás suas sciencias

propedeuticas, que incumbe descobrir a logica dos factos da vida publica, logica esta que differe radicalmente da simples arte de pensar com rectidão.

E assim julgamos haver resolvido o nosso problema. Elle consistia em assignalar a connexão existente entre o direito positivo e a politica, e em demonstrar ao mesmo tempo que a divisão do trabalho, nas espheras da jurisprudencia e da politica pratica, determina direcções differentes nas apreciações humanas.

Fomos obrigados a entrar em maiores desenvolvimentos para melhor esclarecer a theoria do conflicto do direito positivo com a politica pratica, o qual faz objecto do capitulo seguinte. Antes, porém, de passar adiante convem resumir o que deixamos expellido.

Chegámos ás seguintes conclusões:

1.º Sob o ponto de vista puramente ideal, não ha contradicção possível entre a theoria do direito positivo e a da politica. O fundamento de ambas é o mesmo; o objecto que lhes serve de base commum é o caracter juridico do Estado e de seus orgãos.

2.º Aquillo que é juridicamente necessario, sob o ponto de vista legal, é ao mesmo tempo conveniente para o Estado. Aquillo que é conveniente para o Estado deve ser ao mesmo tempo exigido juridicamente. Por outras palavras, aquillo que é positivamente injuridico não póde ser politico; aquillo que é impolitico e prejudicial á comunidade não póde ser juridicamente necessario.

3.º A regra pratica de proceder, no sentido politico, está para a regra pratica de proceder, no sentido juridico, como a actividade subjectivamente livre (nos limites legaes) está para a actividade objectivamente necessaria e predeterminada dos orgãos do Estado.

4.º O direito publico em suas disposições prohibitivas é uma limitação da actividade politica:—a negação da apreciação concreta das conveniencias em favor de uma norma legal relativamente constante da conveniencia em geral.

5.º O direito publico, em sua parte dispositiva, é a base da competencia politica para apreciarem-se e ordenarem-se as relações de opportunidade no exame dos factos.

6.º O accordo da politica com o direito realiza-se, não só no acto legislativo, o qual ao mesmo tempo que é um acontecimento politico, serve de base ao direito positivo, mas ainda na necessidade que tem a politica e o direito de um fundamento physico para o poder. A execução do direito depende dos recursos materiaes do Estado, cuja conservação e descoberta são da alçada da politica.

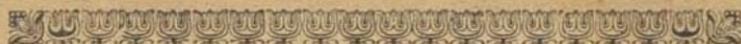
Riehl* denomina o direito publico a theoria das fórmas politicas (*politische Formenlehre*), e a politica a sciencia do povo, o que mais ou menos está de accordo, em substancia, com o que observámos sobre as relações do direito com a politica.

Como razão de ordem para as investigações em que vamos entrar, vem a proposito citar as seguintes palavras de Zöpfl no seu *Staatsrecht* (Direito publico) :

« Todo direito historico é politico ao mesmo tempo, isto é, susceptivel de ser modificado por considerações de conveniencia e de prudencia. O verdadeiro direito historico, pois, nem permanece estacionario, nem marcha precipitadamente; elle constitue-se organicamente por meio de reformas. O verdadeiro direito historico é o que se accomoda com o estado de civilização do periodo historico em questão. »



* G. H. Riehl, historiador e publicista allemão, nascido em 1823 em Bieberich. De 1844 até 1854 occupou-se activamente com a imprensa politica. Nesse anno foi nomeado professor da Universidade de Munich. Entre outros escriptos notaveis é autor da celebre obra *Historia natural do povo*.



CAPITULO V

Conflictos entre a manutenção do direito e a politica pratica

Summary: *Desconfiança do povo para com a politica.—Conflictos apparentes e reaes entre o direito e a politica.—Fontes dos conflictos apparentes.—Publicidade e autonomia na administração.—Quatro modalidades de conflictos entre a lei e a politica pratica.—1.º Contradição entre o espirito da lei e as autoridades administrativas incumbidas da execução.—2.º Divergencia entre as sentenças judicarias e as medidas administrativas.—3.º Conflictos entre os tribunaes e o poder legislativo.—4.º Conflicto entre o poder e a lei.—Justificação historica das revoluções.—Evitamento dos conflictos pelo reconhecimento legal dos casos de excepção em tempo de crise.*

Não de raro perturba-se a connexão organica da politica com o direito positivo, isto é, a estreita ligação que os confunde na vida publica. Entre o direito positivo e a politica pratica occorrem effectivamente conflictos reaes, que não escapam á nossa vista; e taes contradicções, das quaes muitas vezes somos testemunhas, reclamam em alto gráo nossa attenção. Semelhante dissidio induzirá muita gente a pôr em duvida a identidade de origem e fins da politica e do direito, ou até a conceituar como aspiração puramente ideal a consequente necessidade de combinação harmonica nas manifestações do poder publico.

Tal convicção tem-se radicado tão profundamente na consciencia popular que, quando se diz de alguém que em sua vida privada procedeu politicamente, tem-se

em vista formular a censura de que sua moralidade é duvidosa. Já houve tempo em que reputava-se a falta de consciencia condição impreterivel para o desempenho dos papeis politicos. E mesmo hoje, seria hypocrisia suppôr que os politicos respeitam e observam as leis. Para elles isto é quasi o impossivel.

Tal desconfiança é o legado do poder absoluto, que dominou nos primeiros tempos da vida dos Estados. Em outro logar mostraremos como ella se originou. Para os monarchas absolutos as leis do direito publico não passavam de instrumentos, dos quaes elles podiam á vontade usar ou deixar de usar. Para se forrarem ao trabalho de revogal-as, preferiam infringil-as, sob o pretexto de que a lei só tem vigor quando assim convem ao soberano. Aquella desconfiança é a reacção natural do sentimento juridico offendido.

Mesmo no nosso tempo, em que predomina a idéa do Estado juridico (*Rechtsstaat*), segundo a qual tudo se deve fazer de conformidade com as leis, e nada em desaccordo com ellas, aquella desconfiança ainda se manifesta fortemente na apreciação dos actos da administração, e sobretudo da policia. Já houve juiz que, em uma sentença, qualificou de injuriosa a expressão de agente da policia applicada a um particular. Fóra do circulo official reina a tendencia para defender a lei e a jurisprudencia contra os suppostos ataques da politica. Quasi todos os dias, na Allemanha e no estrangeiro, os governos são accusados pela opposição de haverem sacrificado o direito positivo ás conveniencias do Estado.

Este phenomeno merece ser estudado scientificamente, e elle entra na alçada da psychologia. O poder da desconfiança é tão forte que, em caso de duvida, ninguem toma o partido do governo. No capitulo precedente tivemos occasião de tornar saliente o phenomeno psychologico da diversidade de apreciações, determinada pela divisão do trabalho no estudo da jurisprudencia e da

politica. Este facto basta para demonstrar que, muitas vezes, imaginam-se conflictos, onde na realidade não ha nenhum. E, além disto, aquella divergencia de apreciações tambem faz nascer contradicções, que poderiam ser perfeitamente evitadas.

Ha diversas categorias nas collisões entre o direito positivo e a politica. Antes de tudo cumpre distinguir os conflictos apparentes dos reaes, e nestes, os evitaveis e os inevitaveis.

Chamamos collisões apparentes as contradicções imaginadas pela opinião publica, sem que nenhum fundamento encontrem na vida do Estado. A apparencia tambem é um factor psychologico na vida politica; qualquer preconceito ou superstição, que logra generalizar-se, converte-se para a politica em uma realidade, que deve ser tomada em consideração. Dahi a exactidão do proverbio: na politica, a apparencia é uma grande realidade. Ella exerce influencia pratica; é o idolo da multidão. O estadista deve observal-a com a mesma curiosidade com que o medico registra as allucinações do louco. Seria erro affirmar que o Estado deve ser indifferente ás doutrinas, cuja vacuidade e inconsistencia a theoria já demonstrou.

Os *conflictos apparentes* entre a politica e o direito originam-se daquelles factos, que induzem o povo a phantasiar erroneas illegalidades. Si pretendessemos, na politica pratica, desprezar esses factos e suas consequencias, concorreríamos para enfraquecer consideravelmente a autoridade publica. Quando não houvesse outro motivo para indagarmos a origem de taes supposições, bastaria, para que o fizessemos, a necessidade indeclinavel de debellal-as.

Uma das causas de conflictos apparentes é a desconfiança historica, que já assignalámos. Como, no tempo do absolutismo, não havia conciliação possivel para o desaccordo entre governantes e governados, radicou-se a

crença facilmente explicavel de que todos os governos são solidarios nos abusos praticados. O mal commetido por um governo continua a ser allegado contra a sua permanencia, muito tempo depois de cessarem as consequencias moraes immediatas.

Outra causa é a apreciação incompleta e parcial do direito positivo e do seu valor, o que faz suppôr que a justiça procede sempre de um modo firme, seguro, e baseado nas regras do direito, ao passo que a administração procede arbitrariamente. A justiça é presumida um poder ordenado e restricto, e a administração um poder desordenado e perigoso. Semelhante crença, que aliás encerra alguma cousa de verdade, dá logar a que as menores faltas commettidas pelas autoridades superiores sejam logo apreciadas com extremo rigor, e attribuidas á natureza mesma do principio.

E' por isso que ainda hoje guarda-se silencio sobre as lacunas da actividade judiciaria. Esquecem que a jurisprudencia está repleta de collisões e conflictos; que são numerosos os erros commettidos pelos tribunaes supremos; que um mesmo tribunal, com pequeno intervallo, sujeita uma lei a interpretações tão oppostas, quanto caprichosas. Esquecem ainda que os tribunaes de instancia differente constantemente se contradizem em suas decisões; que não são raros os casos de erro e precipitação nas condemnações capitaes; que a faculdade de interpretar investe o juiz do poder de inverter a vontade primitiva do legislador; que a faculdade de applicar a lei por analogia confere ao juiz uma função quasi parallela ao livre alvedrio da autoridade administrativa. Esquecem tudo isto porque as leis, que o juiz civil ou criminal tem de applicar, apparentemente só aproveitam aos interesses privados.

As injustiças judiciarias, resultantes de erroneas applicações da lei, acham mesquinho écho na consciencia publica. Em regra, só os profissionaes se esforçam pelo

desenvolvimento do direito civil, e a estatística ensina que só uma parte insignificante da população envolve-se em pleitos judiciaes. Muitos morrem sem nunca terem tido negocios com a justiça. Os profissionaes muitas vezes admiram-se da indiferença com que o povo tolera os erros da justiça, e quasi sempre o sentimento do direito se embota, antes que a critica tenha tido occasião de fazer salientes as injustiças de taes decisões. Aquelles mesmo que perdem um processo importante tornam responsaveis pelo desastre antes as leis ou os advogados, do que os juizes. Os estranhos são de parecer que a parte condemnada teria poupado o contratempo, si evitasse opportunamente a demanda por meio de uma conciliação.

O mesmo não acontece com os actos da administração. Quando um individuo é sobrecarregado de impostos, o facto logo levanta reclamações geraes, porque desperta a idéa de que pôde isto succeder a qualquer outro individuo. Os actos de uma autoridade policial revestem o character de opinião pessoal ou bureaucratia, ao passo que a responsabilidade de um erro judiciario facilmente se esconde sob a capa do julgamento colectivo. Demais as reclamações contra as medidas administrativas não podem ser comparadas com os recursos judiciaes. Ellas não inspiram a confiança que se deposita no exame imparcial da instancia superior. Ninguem ignora que a decisão final da questão administrativa terá por fundamento as informações das autoridades de cujos actos se recorreu. Com ou sem razão, o certo é que todo mundo presume que os funcionarios publicos são dominados em sua inteira hierarchia pelo espirito de solidariedade na defesa dos actos dos companheiros. A autoridade desastrada que pretendesse diminuir o numero das reclamações administrativas, deixando de dar-lhes solução, apenas lograria augmentar o descontentamento e a desconfiança da população.

Estes factos, aliás de geral notoriedade, não devem

ser esquecidos na politica. A confiança dos leigos na firmeza das leis, cujas variadas interpretações, entretanto, difficilmente podem ser harmonizadas por uma decisão superior, e o culto pelas fórmãs do processo, são os nossos melhores guias para fortificarmos moralmente a administração. O senso juridico dos inglezes, tão gabado pelos povos do continente, origina-se sobretudo do principio da responsabilidade pessoal dos empregados, da competencia comparativamente mais ampla dos magistrados, e do prolongado exercicio do *self-governement*.

Chegou a vez de occuparmo-nos com as *collisões reaes*. Já observámos que ellas são evitaveis ou inevitaveis, ou tambem desculpaveis ou indesculpaveis. Taes conflictos apresentam as seguintes modalidades :

1.º Entre a lei e a autoridade, quando esta ordena actos que lhe são prohibidos por lei, ou omitta os que lhe são por ella impostos.

2.º Entre uma sentença dos tribunaes e uma medida administrativa, de sorte que surja uma contradicção objectiva.

3.º Entre os tribunaes e a lei, quando aquelles avocam a si a solução de negocios que escapam á sua competencia.

4.º Finalmente, entre a administração superior e a lei positiva, quando esta é arbitrariamente revogada ou suspensa por aquella.

Comecemos pela primeira categoria, que offerece grande interesse para o estudo dos negocios publicos internos.

A maior parte dos conflictos pertencentes a esta categoria originam-se, ou da subdivisão dos negocios no interesse da administração, ou da theoria juridica da divisão dos tres poderes, legislativo, executivo e judicial. Si essas idéas fundamentaes fõrem comprehendidas no sentido de que cada poder é independente dos demais, nem sobre elles infue, de sorte que cada um nada tem

que vêr com os factos estranhos á sua competencia, não só fica destruída a unidade ideal do Estado, mas ainda firmado theoreticamente o fundamento de um conflicto permanente.

E' de esperar que os conflictos apparentes diminuirão de frequencia á proporção que augmentar o espirito de publicidade e a iniciativa individual. E' escusado demonstrar aqui as vantagens que a publicidade trouxe para o processo judicial. Já no principio deste seculo uma afamada escriptora franceza disse que: « Os males occultos impressionam mais a nossa phantasia, do que os males publicamente conhecidos. »

A publicidade dos actos do processo judicial correu sem duvida para diminuir a confiança popular na administração, em virtude de esta manter ainda a regra da clandestinidade. Para diminuir a frequencia dos conflictos apparentes, seria conveniente para a theoria politica averiguar até que ponto pôde ser estendida a publicidade, sem prejuizo para a bôa marcha dos negocios publicos. A desconfiança popular contra as intenções governativas tem o seu correspondente no desprezo da autoridade pela critica do publico. O funcionalismo sempre oppôz viva repugancia a que se tornassem publicos os actos do processo e o debate oral; e ainda hoje elle continúa a pôr em duvida o valor daquellas regras. E' de lamentar que ellas ainda não vigorem a respeito de todas os ramos do processo; o processo militar, por exemplo, está privado de tão solidas garantias, sem que aliás exista diversidade essencial entre o crime commum, v. g., um furto, commettido por um official ou por um paisano, de modo a autorizar a diversidade da fórma do processo. Nada seria, com effeito, mais funesto do que contentar-se com a seguridade da consciencia, e deixar radicar-se em silencio a suspeita levantada contra os órgãos do Estado. A clandestinidade do processo militar encontra seu fundamento na idéa dominante de que as pessoas da classe

militar, nos crimes communs, seriam punidas com o extremo da severidade ou da benevolencia.

A theoria da separação radical dos poderes importa o mesmo que si imaginassemos diversas camadas superpostas do ar, differentes em temperatura e densidade, mantendo-se em estado de repouso, completamente distinctas umas das outras, na ausencia absoluta das correntes do vento e do ar. Só por abstracção podemos suppôr o Estado em inteiro equilibrio, sem soffrer o abalo dos movimentos do corpo social e das paixões humanas. Em theoria considera-se o poder legislativo como o supremo regulador, de accordo com o qual devem-se desenvolver a administração e a jurisprudencia. Ao mesmo passo que não se instituem intermediarios entre os ramos mais importantes da actividade publica, alimenta-se em cada um a inclinação para o exclusivismo, esquecendo-se que fins communs devem ser promovidos em commum. Mesmo em um ministério, a divisão das secções, sem immediata ligação, dá em resultado a frequencia das questões de competencia entre os chefes dos diversos serviços.

O facto de ser o poder legislativo constituido em poder supremo do Estado, estimula contra elle o zêlo do poder executivo; está na natureza das cousas que todo poder supremo provoque opposição. A historia das republicas, e sobretudo da democracia americana, concorda maravilhosamente a esse respeito com a historia do constitucionalismo francez.

As leis, sobretudo as que versam sobre materia administrativa, cuja execução compete immediatamente ao poder executivo, convertem-se desde logo em arena das interpretações ministeriaes; multiplicam-se então as divergencias de opinião, os debates sobre petições de reclamação, os quaes tornam-se tanto mais prejudiciaes para a marcha dos negocios publicos, quanto mais se protrahe a decisão destes, e quanto mais frequentemente

se chocam as maiorias e as minorias na intelligencia da questão de direito. Sob o ponto de vista das idéas geraes, não vem a proposito averiguar si, na maioria dos casos, taes conflictos devem ser attribuidos á interferencia illegitima e inopportuna do poder legislativo, ou si pelo contrario devemos responsabilisar por elles a tendencia que revela a administração para tornar-se independente. A historia do systema parlamentar ensina que, nos diversos Estados onde elle rege, ora tem sobrepujado uma, ora outra daquellas causas.

Nos ultimos decennios taes conflictos têm occorrido frequentemente na Allemanha. A existencia delles é attestada pelas reclamações parlamentares acerca de violações das leis por parte dos funcionarios publicos, pelas representações dirigidas ao governo, pela instabilidade das interpretações dadas ás leis pelas administrações que se succedem. Duas concepções radicalmente oppostas parecem dominar acerca do valor do direito administrativo: para uns, as leis, mesmo dispositivas ou prohibitivas, só devem ser applicadas aos casos vertentes pelas autoridades, quando razões de maior conveniencia não o obstarem; para outros, a autoridade tem o poder de praticar tudo aquillo que não lhe é expressamente vedado pelas leis. Succede, pois, que cada disposição legal é interpretada, conforme as circumstancias, sem nenhuma attenção ao seu espirito.

A historia das assembléas legislativas da Prussia offerece numerosos exemplos do que acabamos de dizer. Ellas têm sido constantemente induzidas a reincidir no mesmo erro fundamental sobre o character das leis. Nenhum resultado seria mais triste para a politica pratica, do que a convicção de que taes conflictos e oscillações pela sua frequencia prestam o serviço de crear uma predisposição favoravel á sua reproducção. Tal predisposição prejudica profundamente a autoridade da lei. Não é nosso proposito analysar aqui os casos especiaes, e propôr os

remedios apropriados; seria aliás de alta importancia para a apreciação de nossa situação politica, assignalar o principio dessas reiteradas divergencias. E' incontes-tavelmente uma calamidade que as questões de direito administrativo estejam em litigio permanente, e que as autoridades prefiram a politica chamada camararia (*der freien Hand*) á escrupulosa observancia da lei, a pretexto de uma praxe moderada, a qual não se póde ao certo dizer si importa o cumprimento consciencioso da lei ou o franco relaxamento.

Sob o mesmo ponto de vista cumpre apreciar os prin-cipios que regem a modificação da competencia judicial, em virtude de conflictos com as autoridades administra-tivas, não se tratando da justiça administrativa propria-mente dita.

Em geral não é difficil demonstrar que podem ser evitados a maior parte dos conflictos desta especie. E', porém, invariavel a fôrma segundo a qual elles devem ser suscitados, nos casos em que a contestação affecta a natureza juridica dos actos administrativos.

A segunda especie de conflictos entre as sentenças judicarias e as medidas administrativas tem menor im-portancia, e, por motivos obvios, raramente se manifestam. Tornam-se elles possiveis quando, depois de sentença pro-ferida validamente em processo determinado, uma auto-ridade administrativa contravem á decisão judicial em caso inteiramente identico, e forra-se á responsabilidade levantando conflicto de attribuição. Só sendo validos os efeitos das decisões judiciais para os casos por ellas julgados, não ha impossibilidade de dar-se a hypothese figurada.

Póde tambem succeder que uma questão de direito publico, decidida pelo tribunal, por occasião de um pro-cesso civil ou criminal, v. g., a nacionalidade de um in-dividuo, seja diversamente resolvida pelas autoridades administrativas; é, com effeito, factível que o ministro do

interior opine sobre a aquisição e perda dos direitos politicos em desaccordo com os tribunaes do paiz. As variadas interpretações, que têm sido dadas á qualidade de cidadão (*Bundesindigenat*), segundo a constituição federal da Allemanha do Norte, confirmam aquella supposição.

Finalmente tem acontecido que prisões policiaes, determinadas por delictos de imprensa, sejam injustamente mantidas pelas autoridades administrativas, mesmo depois da absolvição do accusado. Muitos exemplos dessa ordem podem ser apontados na historia da antiga policia prusiana em materia de imprensa. E' indispensavel que taes conflictos sejam resolvidos. Em regra, é de presumir que elles são provocados por culpa da autoridade administrativa. Comquanto as contravenções administrativas possam ser motivadas por uma interpretação erronea da lei, a ordem judicial inserta na sentença exclue na hypothese qualquer duvida a tal respeito.

Uma terceira categoria de conflictos, que dão-se entre os tribunaes e as leis, podem ter por origem, ou erros de direito, ou a subserviencia dos tribunaes ao governo, ou ainda os esforços feitos por estes para intervirem na marcha dos negocios publicos. A historia ensina que a formal invocação da legalidade de uma sentença, proferida pela instancia suprema, nem sempre tem o poder de tranquillisar as consciencias. Em todos os tempos têm havido tentativas para occultar sob a mascara da justiça os interesses politicos dos poderosos do dia. A depravação politica da justiça criminal nos tribunaes de excepção transparece na historia juridica dos ultimos seculos. A instituição franceza da promotoria publica, dependente de nomeação administrativa, é antes um cargo politico do que uma magistratura. Taes conflictos entre a justiça criminal e as leis, nos quaes os tribunaes convertem-se em instrumentos da autoridade, apparecem principalmente:

1.º Quando se promove, sem embargo de diurna e

incontestada praxe, a punição de factos até então não considerados criminosos em face das leis ;

2.º Quando se altera o modo de composição dos tribunaes, tendo-se em vista a decisão de um negocio de especial importancia para o governo ;

3.º Quando as decisões dos tribunaes superiores acham-se em continua contradicção com as decisões dos tribunaes inferiores, ou quando os tribunaes superiores alargam arbitrariamente a esphera da sua competencia, decidindo, por exemplo, como ponto incidente, questões de direito constitucional expressamente alheias a suas attribuições.

Póde haver duvida a respeito desses casos? Será licito confiar cegamente na justiça do tribunal supremo? Os conflictos dessa especie são os peiores de todos. A lei é transgredida pelos proprios individuos que têm a missão de velar sobre ella. Debalde se procurará acalmar o sentimento juridico offendido com a objecção de que ha uma decisão valida do tribunal supremo. Basta um caso de evidente iniquidade, acobertada sob as fórmulas da justiça, para prejudicar por muitos annos a confiança nos juizes.

Em tudo que concerne ao processo criminal, cumpre firmar como principio irrefragavel que as decisões dos tribunaes devem ser extremes de qualquer influenciação dos partidos politicos, ou das autoridades administrativas. A organização judicial tem por missão garantir a justiça contra as tendencias politicas. Sob este ponto de vista deve ser apreciado o caso do governador Eyre, o qual, por occasião de agitações politicas na Jamaica, fez illegalmente condemnar á morte e executar um individuo chamado Gordon. Em taes casos é urgente que o poder legislativo reprove as interpretações erroneas de leis antigas, e decida as controversias politicas no sentido do direito dominante.

O mesmo conflicto póde revestir outra fórmula, quando,

por uma regra que hoje não é admittida na Allemanha, os tribunaes são incumbidos de velar sobre a constitucionalidade dos actos do governo, ou mesmo (como na America do Norte) dos proprios actos legislativos. Póde então succeder que as decisões dos tribunaes sejam dictadas por motivos exclusivamente politicos. E' ponto controverso entre os escriptores de direito publico si convem attribuir aos juizes semelhante competencia, não obstante a opinião affirmativa do congresso dos juriconsultos allemães; entretanto, os juizes territoriaes da Allemanha são obrigados, nos casos duvidosos, a applicar as leis particulares do Estado (*landesrechtlichen Normen*) de preferencia ao direito geral do Imperio (*Reichsrecht*).

Deixamos aqui a controversia entregue a si propria; o valor politico das decisões judiciaes sobre a constitucionalidade dos actos do poder executivo ou do legislativo seria inteiramente relativo; dependeria do modo de nomeação dos juizes. Não haveria meio de evitar que os tribunaes refractarios ao progresso prestassem-se aos manejos da prepotencia, ou frustrassem as boas intenções de uma legislação reformadora. A attitude do supremo tribunal americano, com referencia á questão da escravidão, foi muitas vezes censurada de partidaria.

A ultima categoria de conflictos encerra os phenomenos mais importantes da vida publica actual. Trata-se do emprego da violencia para a infracção ou revogação das leis positivas. E' impossivel neste caso desfarçar sob a capa da interpretação a qualidade formalmente anti-juridica do abuso do poder. Em resumo, referimo-nos aos casos de revolução ou de golpe de Estado, entre os quaes não se póde fixar separação juridica, não obstante as tentativas empregadas para demonstrar-se que os governos têm direito perfeito de apreciar as occasiões em que lhes é licito praticar actos contrarios á constituição.

Sob o ponto de vista da theoria juridica, que apoia-se

nas prescripções da lei positiva, a revolução nunca pôde ser juridicamente justificada. Sob o ponto de vista historico e moral, porém, não ha duvida que excellentes razões podem justificar a violação do direito positivo em certos casos excepcionaes.

As revoluções conhecidas podem ser classificadas em dous grupos. Um são puros actos de arbitrariedade e usurpação, que devem ser irremissivelmente condemnados; outras, porém, arrebatam como a manifestação final de uma verdade desde muito tempo reconhecida, acerca dos resultados intoleraveis de uma lei prejudicial para o Estado. Infelizmente são raros, na historia da humanidade, os progressos verdadeiramente momentosos que se têm operado nos Estados europeus, sob a pura influencia das leis positivas.

Em regra, as theorias politicas e as doutrinas partidarias confundem na mesma categoria casos muito distinctos de ataque á constituição, ou fazem distincções inteiramente inadmissiveis. E' o caso daquelles que de antemão absolvem as prepotencias e perjurios dos principes, ou apregoam revoluções legitimas quaesquer motins populares.

Cada qual julga-se no direito de accusar o adversario por aquelles actos, que nenhum escrupulo tem de praticar a seu turno. Em certos paizes, a Hespanha, por exemplo, durante muitos annos as cousas têm permanecido em tal estado, que cada partidario procura preceder o seu adversario nas violações do direito publico, que são de ambos os lados esperadas e a ambos os partidos incriminadas. O mesmo succede nas republicas americanas, com excepção do Chile, as quaes acham-se sempre em permanente estado de commoção politica. Os curtos periodos de repouso politico assemelham-se ás intermittencias de um terremoto.

Na Allemanha, a consciencia juridica do nosso tempo afasta-se igualmente das theorias absolutas da soberania

popular e da doutrina da monarchia absoluta. Ninguem se occupa mais com a concepção dogmatico-religiosa ou com a materialista sobre a autoridade. Taes concepções são apenas compartidas por limitadissimo circulo de pessoas, e não ha mais razão para fazer distincção entre as violações da lei, segundo a materia por esta regulada.

Assim como os fundamentos juridicos da consciencia publica fortalecem-se pelo conhecimento exacto do passado, e assim como temos confiança em que o futuro nos dará constituições melhores, que evitarão os grandes e violentos conflictos : o nosso sentimento de justiça obrigar-nos-ha mais tarde a sancionar os actos de violencia praticados para destruir situações legaes intoleraveis.

Não ha motivo para receiar-se que a ratificação das violencias commettidas no passado sirva de incitamento para futuras violações do direito. No exame dessas questões são de todo insufficientes para formarmos um juizo os sentimentos pessoases de approvação ou de desapprovação. É indispensavel que os acontecimentos sejam submettidos a um estalão apreciavel e proveitoso.

É intuitivo que não pôde nunca haver identidade entre a lei positiva em vigor e o direito em elaboração na consciencia popular. A legislação mais perfeita é impotente para representar em sua inteireza a idéa juridica, sem nenhuma lacuna e sem nenhuma obscuridade de linguagem. No momento mesmo da sua publicação manifesta-se a imperfeição da lei humana ; as idéas juridicas que ella presume traduzir, ou ficam áquem dos seus preceitos, ou querem adiantar o futuro. Esta incongruencia augmenta á proporção que a lei afasta-se da época de sua promulgação. Ella tem a pretensão de fixar, de modo obrigatorio e irrefragavel, aquillo que é essencialmente vacillante, servindo-se de um instrumento que não tem nenhuma fixidade historica — a linguagem. O legislador quasi sempre esquece, quando formula sua vontade para as gerações futuras, que apenas lhe é dado

perscrutar os movimentos da vontade humana e das idéas jurídicas, no estreito periodo do seu tempo, e isto mesmo sem certeza de haver acertado.

Para a consciencia juridica do nosso tempo a lei positiva não passa de um provisorio historicamente limitado e de duração indeterminada. Ella tende naturalmente a desaparecer com os factos e as circumstancias que lhe deram nascimento, e, sem embargo de sua resistencia e de sua tenacidade, é arrastada pela corrente das transformações. Cada geração a interpreta e executa de modo differente. A pretensão que tem cada crença religiosa de representar a verdade eterna não impede que a assombrosa variedade das idéas humanas penetre a historia dos dogmas, e que as crenças mais arraigadas sejam submettidas á analyse. O mesmo succede com o direito; a sua concepção obedece a uma lei de progressiva transformação. O legislador dos seculos passados não seria capaz de reconhecer seus preceitos na praxe hodierna dos tribunaes. Com o correr dos tempos o aspecto da lei modifica-se da mesma sorte que as feições da criança durante o desenvolvimento de sua vida. E, em ambos os casos, as alterações operam-se tão insensivelmente, dia a dia, anno a anno, que durante largos periodos ambas parecem não ter soffrido a menor modificação.

A melhor lei é a que, durante dilatado tempo, conserva tal flexibilidade, que lhe permite acompanhar parallelamente as variações do pensamento humano, e apparecer a cada geração como sua propria obra e accommodada ás suas necessidades.

Quanto menos capaz se revela a jurisprudencia de manter a popularidade das leis primitivas, mais depressa faz-se sentir a contradicção entre a lei, que representa a consciencia de uma época transcorrida, e o elemento progressivo. Surge então o conflicto entre a lei e a idéa do direito. Torna-se manifesto que a lei vigente é apenas a mascara da injustiça; e o appello ao denominado direito

historico não basta mais para fazer respeitar as prescripções envelhecidas. Assignalada assim a contradicção, só ha dous meios de remedial-a. Ou o juiz constitue-se orgão popular da consciencia do direito, e colloca-se acima da lei em nome da supremacia do costume (como succedeu, no correr do seculo passado, a respeito da ordenança criminal promulgada em 1532 por Carlos v), ou o legislador cumpre o seu dever, indo encher na consciencia popular o vaso da lei com o novo direito.

O primeiro caso só se verifica com as leis, cuja applicação depende dos tribunaes; elle tornou-se, porém, quasi irrealizavel, depois que adoptou-se o systema dos recursos processoaes, que, centralizando a administração da justiça, permittio que toda questão juridica abstracta podesse ser levada ao conhecimento de um tribunal supremo, ao qual em regra falta o commercio activo que os juizes da primeira instancia mantêm com os factos reaes da vida social.

O unico expediente regular é o remedio que pôde dar o poder legislativo. Mas o que cumpre fazer quando esse poder permanece inactivo, porque as classes dominantes são interessadas na conservação dos abusos? Quando, descuidado dos seus deveres e por propria commodidade, elle procede parcialmente? E principalmente, quando deixa de dar o remedio legal reclamado, porque recusam seu assentimento aquelles que devem tomar parte na reforma?

A resposta é simples. Si a sagacidade do juiz ou do publico, como frequentemente succede, illude a applicação da lei, o mal desaparece. Pelo contrario, o perigo é imminente, quando os grandes aparelhos da vida do Estado impedem aquelle meio palliativo. Nesta alternativa, deve a politica, sem hesitar, infringir a lei; e, em logar da injustiça legal, fazer imperar como lei o direito accommodado ás necessidades sociaes.

Dada a hypothese que acabamos de definir, não vem absolutamente ao caso desculpar a violação da lei positiva; é, ao envez, indispensavel reconhecer aquelle procedimento como a necessidade moral, o dever ineluctavel dos povos ou dos governos. Por maior que seja o valor da lei, sob o ponto de vista formal, elle apenas é relativo, e nunca absoluto. Ninguem se preocupe com o receio de que o arbitrio possa explorar tal principio em seu interesse, e abusar delle. Uma lei que torna-se irrevogavel, por isso mesmo que interrompe o desenvolvimento historico do direito, e obsta que se empregue o remedio legal para corrigir o mal, deve ser posta fóra do terreno do direito. Para evitar toda duvida sobre esta materia, cumpre que a theoria da politica fixe com precisão as condições em que juridicamente se faz necessaria a violação da lei.

Para que seja justificavel a violação da lei pelo Estado, são indispensaveis duas condições: 1º a opposiçã material do seu espirito com a consciencia juridica do tempo; 2º a impossibilidade de debellar aquella opposiçã material por meio de uma reforma legislativa.

Quanto ao primeiro ponto, é intuitivo que elle nunca pôde excluir a contestação. Si todos estivessem sempre convencidos da necessidade de abrogar uma lei, nunca se daria nos negocios internos do Estado o conflicto que imaginámos. A illegitimidade material do feudalismo por occasião de explosir a revolução franceza, a illegalidade das corvéas e alcavalas que vigoravam antes de 1848, o direito real de caça sobre a propriedade alheia, eram outros tantos factos caracteristicos incontestaveis do abuso com que se supplantavam os direitos individuaes. Desde que não havia intenção de realizar nenhuma reforma legislativa, é forçoso concluir que a revolução f i necessidade impreterivel. As condições politicas actuaes do Mecklemburgo demonstram que as classes privilegiadas, confiando em um pretenso direito

historico, quasi sempre deixam alli escapar as melhores occasões de iniciar medidas de maior prudencia.

Poucas difficuldades offerece a segunda condição. A maior parte dos casos, em que a theoria politica é forçada a optar pela violação da lei positiva, pertencem ao direito das gentes ou ao direito publico. Estudemos em primeiro lugar os conflictos do direito das gentes, com referencia aos tratados. Antes de tudo, cumpre ponderar que nesta hypothese não ha possibilidade de revisão, nem de aperfeiçoamento. Toda alteração depende do accordo das partes contratantes. Si um tratado chega a tornar-se inconciliavel com o espirito popular, com a autonomia e independencia da nação, e uma das partes contratantes recusa a revisão, só restam dous recursos, ou sacrificar o Estado aos interesses e ao capricho de uma nação estrangeira, ou sacrificar o tratado á conservação do opprimido. A historia dos tratados de Vienna de 1815 demonstra quanto é difficil conciliar uma convenção internacional envelhecida com o desenvolvimento historico dos tempos posteriores.

A historia moderna offerece-nos a este respeito dous exemplos notaveis.

Um exemplo contemporaneo é a violação da concordata austriaca de 1855 por meio da publicação da lei sobre os cultos. Logo que a concordata foi ajustada tornou-se evidente que a independencia do poder legislativo fôra sacrificada á Curia Romana. A escola, o casamento, a igualdade dos cultos, fôram ao mesmo tempo prejudicados em favor do principio hierarchico. Tal situação teria sido talvez toleravel, si, a exemplo das modernas convenções commerciaes, a concordata apenas devesse durar de dez a doze annos, porque nesse lapso de tempo reconhecer-se-hia a necessidade de alteral-a. Desde, porém, que a concordata foi estipulada como perpetua, e tornou-se dependente da benevolencia da Curia Romana qualquer modificação, as partes contratantes

de antemão encarregaram-se de justificar as futuras violações. Com effeito, a primeira violação do direito foi commettida por aquelles que em 1855 concluíram, sem prefixar-lhe limitação de tempo, uma convenção, cujas consequencias não era possível calcular.

Outro exemplo é a revogação dos tratados de alliança allemães em 1866. Ainda hoje é controverso, si o rompimento delles foi determinado pela maioria dos governos que tomaram parte na deliberação de 14 de Junho de 1866, ou pelo facto da separação da Prussia. Seja como fôr, porém, e mesmo sem levar em conta as batalhas posteriormente travadas na Bohemia, o certo é que já a 15 de Junho de 1866 a revogação dos tratados de alliança era condição impreterível para qualquer desenvolvimento nacional na Allemanha.

Desde 1851 todos os partidos e governos estavam de accordo sobre a imprestabilidade da constituição federal, ao mesmo passo que estavam em unanime desaccordo a respeito do que cumpria collocar em lugar della, não obstante as interminaveis discussões e os numerosos protocollos da Dieta. A propria constituição federal trazia em si o germen dissolvente de qualquer desenvolvimento organico, porque, para cada alteração radical, era mister o accordo dos votos, e mesmo o assentimento de principes não allemães (como os da Hollanda e Dinamarca). Afinal o povo allemão convenceu-se de que nada absolutamente se conseguiria pelos recursos legaes de uma votação dos alliados, de uma intervenção diplomatica directa, nem da reunião dos Estados em uma alliança mais vasta; e, ainda mais, acreditavam todos que a maioria dos governos allemães e dos grupos partidarios era tão susceptível de ser levada pelos meios moraes, pelas discussões ou pelas leis modelos, quanto os habitantes de Siam. Era indispensavel resolver semelhante conflicto por meio de uma sublevação popular, de uma guerra externa, do rompimento entre varios Estados

allemães, ou emfim por meio da combinação de algumas dessas medidas. Qual dos recursos seria preferivel, é questão que só pôde ser respondida sob o ponto de vista partidario. Não ha duvida que a dissolução da Dieta é o acto mais saliente da historia allemã depois da revolta de 1813, sobretudo por se haver reactivado de modo illegal em 1848 os seus trabalhos. Mais depressa do que se poderia imaginar, esta opinião converteu-se em doutrina corrente. A Allemanha do Sul e a Austria, profundamente prejudicadas pelos successos de 1866, ratificaram aquella solução pelo curso que tomaram as cousas em 1871. Si hoje, por hypothese, o Imperio Allemão viesse a desmembrar-se, a ninguem occorreria a idéa de restaurar a Dieta, tão sinistra ella se tornou para a consciencia popular.

Certamente muito tempo decorrerá ainda antes que isto seja geralmente reconhecido. Aquelles mesmo, que pessoalmente tinham com instancia apoiado o rompimento dos tratados de alliança celebrados entre a Prussia e os Estados do Sul da Allemanha, fôram os que mais recriminaram depois acerca desse rompimento.

O direito publico está repleto de applicações parallelas. A violação formal da lei é necessaria e moralmente justificada, sempre que as classes privilegiadas recusam o seu concurso, legalmente necessario, para a abolição dos proprios privilegios, na occasião em que o pensamento da igualdade pessoal penetra as classes opprimidas, ou a segurança do Estado é ameaçada pelos ditos privilegios. A abolição forçada da escravidão, da servidão e da adscrição ao solo sem indemnização, bem como a extincção dos antigos feudos (*Landstände*) pela monarchia absoluta, fôram imposições da justiça historica. O mesmo cabe observar a respeito da secularização dos bens ecclesiasticos; a accumulção de bens immoveis nas corporações de mão morta por uma parte, e por outra parte a pretenção do poder espiritual a não pagar

impostos correspondentes áquellas propriedades, impossibilitavam todo progresso politico e economico. A regra geral é que: toda lei que predetermina a sua irrevogabilidade historica, por isso mesmo sanciona sua futura violação. A absurda pretensão de que uma lei possui valor absoluto no desenvolvimento historico do espirito humano, autoriza a posterior revogação della, mesmo violentamente e com desprezo das fórmias.

A historia antiga é rica em exemplos. Demosthenes, sem levar em conta a lei de Eubulo, cuja sanção era a pena de morte, utilisou-se do fundo dos theatros, afim de obter meios pecuniarios para fazer a guerra contra a Macedonia. Sem embargo das leis romanas, que prohibiam as magistraturas independentes do voto popular nos negocios capitaes, a dictadura achou meios de firmar-se. Cicero calçou as leis aos pés, reduzindo á impotencia os partidarios de Catilina, porém salvou assim o Estado. Em tempos mais proximos, a Lei Real dinamarqueza de 1660 proclamou a monarchia absoluta como um principio constitucional, eterno e immutavel. Vem de molde citar tambem os principios do direito canonico e ecclesiastico, os quaes, não obstante serem presumidos verdades eternas, são mantidos por leis cuja immutabilidade se apoia na violencia, e estão em inteiro desaccordo com a consciencia dos tempos posteriores. Taes principios são a fonte perenne de revoluções, como o provarão sempre a historia da Italia, da Hespanha e da França, emquanto perdurar o poder universal da Igreja. Nenhuma lei é immortal. Sem embargo disto, a Igreja obstina-se em não querer harmonizar com os principios da sociedade moderna as suas decretaes medievaes na parte concernente ao direito natural. Ao revez, condemna a mesma sociedade. Destroe as condições de paz, sem as quaes é impossivel a coexistencia de crenças diferentes no mesmo Estado, e dest'arte perturba a harmonía da civilização moderna. O legislador, que pretende traçar

raias ao futuro e impossibilitar os meios legais de reformarem-se as suas decisões, abre o caminho a futuras catastrophes. Si a historia da humanidade não nos apresenta nenhuma continuidade juridica, é porque durante largo tempo omittio-se o estudo deste importantissimo ponto, quando imperfecto era ainda o conhecimento da historia e a sua interpretação. Quem quizesse recompor a historia dos ultimos seculos sob o ponto de vista da legalidade formal, encontrar-se-hia apenas com a barbaria. O ensinamento que a geração actual recebe da historia é que temos por missão reivindicar os direitos do passado e defender contra os ataques do nosso tempo a liberdade das gerações vindouras.

A conclusão que desses factos póde-se tirar para a theoria da politica moderna é que são inteiramente delusorios os pretendidos direitos absolutos e immutaveis, quer da realza hereditaria, quer da democracia pura. A lei que aspira prescrever disposições eternas e immutaveis prepara o seu suicidio.

O direito constitucional, cujo fim supremo é harmonisar a lei com o desenvolvimento historico do espirito popular, deve admittir dous principios: 1º prever sempre a necessidade de futuras alterações da lei; 2º evitar a violação da lei, autorizando a sua suspensão transitoria nos casos de extrema necessidade.

E' altamente recommendavel o facto de as modernas constituições predeterminarem os tramites por que devem passar as reformas de suas disposições. E' natural que se discuta até que ponto convem facilitar ou difficultar as reformas constitucionaes, porém, não é admissivel que qualquer constituição nutra a pretensão de conservar-se eternamente a mesma. No que concerne á constituição do Imperio Allemão, ainda é cedo para julgar a bondade da disposição que prohibe as reformas constitucionaes, no caso de contra ellas manifestarem-se quatorze votos na assembléa federal. As boas leis têm a propriedade dos

metaes, que a uma grande solidez reúnem a qualidade de fundirem-se facilmente quando submettidos a uma temperatura média. Os romanos diziam, com acerto, que as leis eram fundidas em ferro: *ferrea jura*.

Outra necessidade, imposta pela historia ao direito constitucional, é que sejam previstos os casos extremos em que tornam-se inapplicaveis as leis ordinarias. Uma constituição excellente para os tempos normaes pôde vir a ser transitoriamente inapplicavel por occasião das graves crises politicas. O meio seguro de prevenir os conflicts, é permittir a limitação temporaria dos direitos politicós dos cidadãos. A prohibição absoluta da dictadura pôde, nos tempos de agitação, dar em resultado final o naufragio das liberdades publicas.

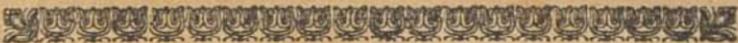
De grande importancia para as relações europeas, sob esse ponto de vista, fôram os acontecimentos da ultima guerra civil americana. O presidente Lincoln não hesitou, no meio dos perigos que ameaçavam a União, em suspender o acto do *habeas-corpus*, embora incorresse na accusação de ter violado a constituição. Pelos mesmos motivos foi introduzida a exigencia do passaporte, e esta medida foi parcialmente imitada em Berlim, depois do attentado de 1878 contra a pessoa do Imperador. Taes medidas de excepção cessaram com as causas que as motivaram. Na Inglaterra, durante os periodos de perturbação, tem sido varias vezes suspenso o acto de *habeas-corpus*. Quando, com receio dos abusos do poder, prohibe-se em absoluto a suspensão das liberdades individuaes, em vez de se avigorar, prejudica-se na realidade a solidez das constituições. Nestes casos é natural que sejam convocados, para collaborarem nas medidas a tomar, os representantes daquelles cujos direitos têm de soffrer passageira limitação; e bem assim que se fixe um prazo, decorrido o qual, seja prorogado o estado de sitio, ou readquiram os direitos suspensos todos os seus effeitos. Até mesmo a Igreja tem prestado homenagem ás necessidades praticas

da vida, moderando a inflexibilidade do seu *Non possumus*. O *Possumus* da Igreja é o direito excepcional das dispensas papaes. Ella transige, nestes casos, entre os interesses do dia e as leis immutaveis da eternidade.

A consciencia de poder usar da dictadura nos casos extremos augmenta a energia e segurança do governo, e diminue na realidade as probabilidades do seu emprego, o qual tenta de preferencia os politicos fracos e medrosos. Antes e durante a guerra de 1866, o governo prussiano não usou da autorização, que era-lhe conferida pelo art. 111 da constituição e pela lei de 4 de Junho de 1851, para suspender a liberdade de imprensa e o direito de reunião, não obstante haver-se promulgado, durante o conflicto, uma serie de providencias offensivas do direito, e não serem admittidas no momento da guerra reclamações contra ellas. Uma das tarefas mais importantes da politica pratica é perceber os casos em que são inapplicaveis os actos legislativos, e levar aos espiritos a convicção de que muitas vezes o estricto cumprimento das normas legislativas, em vez de evitar os conflictos politicos, na realidade os provoca.

Em algumas leis costuma-se até prever expressamente o caso de inexecução e as suas consequencias juridicas. As *leis financeiras* previnem a eventualidade de sua propria transgressão pelo Estado, mediante a aprovação posterior do acto e a responsabilidade pessoal dos funcionarios. A mesma idéa é susceptivel de ser generalizada a outras leis administrativas; o principio da responsabilidade e o da indemnização posterior corrigirão o arbitrio.





CAPITULO VI

Relações da Moral com a Politica

Sumario: -- A legalidade na vida publica. -- Necessidade de um principio moral nos actos publicos para aperfeiçoamento da lei. -- Independencia entre o principio moral e o dogma ecclesiastico. -- Triplice applicação da lei moral. -- A politica de Machiavel. -- Liberdade pessoal do cidadão como presupposto da moral publica. -- Diversidade entre a moral publica e a privada sobre o fundamento do dever de conservação do Estado, o qual entretanto não é absoluto, e antes pôde ser limitado pelo principio da nacionalidade (Italia e Allemanha). -- Dependencia das idéas moraes para com as relações de opportunidade. -- A moral da guerra. -- As controversias no terreno moral. -- Meios moralmente incertos da politica.

Por mais importante que seja para os actos politicos o principio da legalidade, elle não pôde ser a medida exclusiva de apreciação da lei positiva. Já demonstrámos que muitas vezes, em circumstancias excepçõaes, a infracção da lei positiva, longe de ser uma falta desculpavel ou perdoavel, torna-se um acto politico meritorio. Mesmo, porém, nos tempos ordinarios, é estricta obrigação dos governos modificar e aperfeiçoar as leis, de accordo com o desenvolvimento historico. Dahi a regra que, em uma dada situação, pôde ser aniquilado o principio formal da actividade governamental, porém nunca o material.

O governo que não se esforça por caminhar além das leis existentes, e pelo contrario proclama dever de

consciencia defendel-as contra quaesquer reformas, é tão defeituosamente organizado quanto o regimen despotico quando mesmo elle consiga fazer perdurar intacta uma situação legal intoleravel.

Esta ordem de idéas induz-nos a tratar do principio moral da politica, questão que pôde ser formulada deste modo: Quaes são os motivos, estranhos á lei positiva, e superiores a ella, que devem regular a actividade do governo e de seus órgãos?

A importancia deste problema é tanto maior, quanto claramente reconhecemos que, na época actual, a immutabilidade não pôde ser caracteristico das leis. Em regra, a duração da lei está na razão inversa da variabilidade das circumstancias que a determinaram; é isso o que explica o facto de muitos pontos do nosso direito privado serem ainda regulados por preceitos legaes, que ha 1300 annos foram inseridos no *Corpus juris civilis*, nas margens do Bosphoro, por um imperador bysantino.

A compra, o mutuo, o patrio-poder, a propriedade, são relações humanas universaes, e por isso prestam-se a ser reguladas por disposições permanentes. O mesmo não succede com o direito penal. Depois do fim do seculo passado, a maioria dos Estados germanicos, a França, a Italia, a Belgica, têm reformado duas ou tres vezes as suas leis penaes, o que demonstra o progresso com que se tem caminhado da barbaria primitiva para o systema mais aperfeiçoado da intimidação, e desta para a idéa de justiça. Ao passo que, no correr do tempo, as relações dos individuos entre si podem conservar o character juridico, variam as relações entre o individuo e a sociedade civil com cada progresso consideravel das descobertas scientificas, e da consciencia moral. Para illustrar a nossa affirmação, basta rememorar as revoluções legislativas determinadas pelas descobertas technicas da polvora, da imprensa, da machina a vapor e do telegrapho.

E' evidente que a reforma das leis não deve ser empreendida, tendo-se unicamente em attenção as necessidades do momento. Quanto mais necessaria se reputa a reforma para o progresso da civilização, tanto mais nociva seria a precipitação com que se procedesse na mudança das normas geraes, impostas ao Estado. Raras vezes uma reforma pôde operar-se nas leis vigentes, sem prejudicar interesses individuaes, e quando não houvesse outra razão, bastaria esta para se reconhecer a necessidade de appellar para um principio superior ao da lei positiva. Este principio superior só a moral o pôde fornecer.

Não é nosso intuito discutir aqui os systemas de moral, e invadir o campo da controversia philosophica. Limitar-nos-hemos a fixar como lemmas: 1º que não se pôde descobrir contradicção entre os preceitos da lei moral e as aspirações permanentes da vida humana, e o amor-proprio, que visa as vantagens remotas, sempre se encontra em um ponto determinado com as prescripções do amor do proximo; 2º que as regras praticas da vida humana, a menos que não se trate de alguns poucos preceitos completamente abstractos, obedecem a um processo de aperfeiçoamento historico. E' ponto incontestavel que as concepções moraes dos povos, quer as consideremos praticamente como motivos dos actos humanos, quer como construcções theoreticas dos systemas philosophicos, eram ha um seculo muito differentes das de hoje.

Já que nos occupamos aqui com os motivos moraes dos actos politicos do governo, vem a proposito uma these que se deduz das observações anteriores. Cumpre banir da apreciação dos deveres moraes do Estado todo ponto de vista confessional ou ecclesiastico, não só em attenção á liberdade religiosa, da qual nos occuparemos na theoria dos fins do Estado, mas ainda como consequencia immediata da noção scientifica do Estado.

As exigencias superiores da ethica nenhuma influencia têm na massa popular, quando lhe falta o apóio de um poder religioso capaz de dominar a consciencia humana; porém, no Estado moderno, a fórma da idéa religiosa e da fé não pôde nunca ter o valor de um monopólio. O grande merecimento do periodo do seculo passado, denominado *philosophico* (*Aufklärungsperiode*), e dos personagens que nelle se illustraram, consiste justamente em haverem proclamado com inteira clareza aquella verdade.

Os estados que, por aceitarem um principio religioso eterno e immutavel, julgam-se obrigados a reduzir a preceitos legaes todas as consequencias que delle promanam, vêm-se afinal forçados, ou a contrariarem o dogma, reformando as leis em desaccordo com elle, ou a emanciparem-se completamente da sujeição religiosa.

O principio unitario e exclusivista do dogma na legislação de um Estado é incompativel com o desenvolvimento historico. Dahi a imprestabilidade e insufficiencia scientifica dos governos theocraticos, quer lhes sirva de base o protestantismo, quer o catholicismo. O facto hoje irrecusavel do schisma dominante nos Estados germanicos impede toda tentativa de inaugurar-se qualquer poliica sobre as bases de uma crença religiosa exclusiva. Por maiores que sejam os serviços prestados pelo christianismo ao progresso das idéas moraes, o que aliás ninguem poderá recusar, o certo é que *no Estado moderno, já não é admissivel uma theoria política puramente christã.*

O problema moral tem de considerar tres ordens diferentes de idéas: primeiro, as relações de subordinação dos cidadãos para com o poder publico; segundo, as relações de superioridade do poder publico sobre os cidadãos; terceiro, as relações dos Estados entre si.

O principio moral do cumprimento espontaneo do dever, determinado pela idéa da subordinação do homem

às pessoas e associações, que lhe ministram os elementos da existencia physica e juridica, como a familia, a communa, o Estado, é de absoluta necessidade para a sociedade moderna. A coacção material e o medo da pena são por si insufficientes para assegurar o cumprimento material da lei. Si, para a defesa da lei, fôsse necessario que o Estado a cada momento empregasse a força, o direito perderia todo valor. Para que elle tenha fundamentos solidos, e conserve inabalavel o seu prestigio, é mister que seja espontaneamente venerado, pela simples força moral de seus preceitos; o legislador nunca deve perder de vista a formula com que o grande Frederico traduzia o principio cardeal do direito: « Tudo o que se faz por causa do medo traz em si o estigma da covardia.»

Para que, porém, se radique na consciencia popular a obrigação moral de prestar obediencia á lei positiva, pelo simples facto de ser a consagração do direito, independente de qualquer esperanza de recompensa ou medo de castigo, ainda quando a lei se ache em opposição com o modo de pensar talvez acertado dos homens mais proeminentes, é mister que os actos do poder publico sejam dominados pelo mesmo sentimento.

A natureza organica da vida social revela-se tambem pelo facto de que governados e governantes são igualmente fadados a serem atacados pela decomposição. Comquanto não se possa dizer de modo absoluto (porque os povos mais generosos não estão isentos de serem illudidos pelos tyrannos e *parvenus*,* e de receberem a escravidão em troco de uma confiança illimitada), não deixa de ser uma regra geral, justificada pela historia, que cada povo tem o governo que merece; e, como amplificação dessa regra, conviria accrescentar que uma politica immoral com o correr dos tempos acarreta

* Em francez no texto. (Trad.)

necessariamente a perda moral do povo. Bem poucas excepções encontram-se na vida das nações, consideradas em globo, ao principio de que toda politica immoral em seus principios é sempre assignalada por consequencias desastradas.

Theoricamente não se póde admittir, em caso nenhum, que exista contradicção essencial entre a politica e a moral. Muitos actos politicos podem apresentar character moral indifferente; mas, em nenhuma hypothese, a arte politica permite que, para proveito pessoal, ou para alcançar momentaneas vantagens, violem-se os preceitos moraes aceitos pela consciencia popular, ou ao menos que se o faça impunemente. Para o Estado juridico, isto é, para o Estado que presume ser alguma cousa mais do que um simples poder material, é principio formal que: a immoralidade não deve ser nunca utilizada pelo Estado, nem como fim da politica, nem como meio para a consecução de um fim permittido.

Pretendem alguns que a celebre regra *o fim justifica os meios*, tão incriminada quando della se socorrem os particulares, é licita para o Estado; devemos porém, repellir tão falso conceito, não obstante ter por si a praxe dos seculos passados.

A subordinação dos preceitos moraes ás conveniencias do Estado só poderia ser justificada nos tempos em que, por falta de consciencia historica e sem attenção á lei de causalidade, capitulavam-se por manifestações duradouras do progresso publico os triumphos momentaneos da politica, para cujas experiencias eram os povos apenas *animæ vili*.

Taes erros outr'ora fôram geralmente compartidos. Os homens da sciencia, do mesmo modo que os politicos, deixavam-se seduzir exclusivamente pelas conveniencias de occasião. Os medicos não se envergonhavam de reclamar os criminosos para nelles innocularem a titulo de experiencia os virus contagiosos. Os condemnados á

morte eram entregues pelas autoridades locais aos anatomistas para as viviseções, sem que o clamor publico se levantasse para verberar tal enorme barbaridade.

No curso dos seculos XVII e XVIII a politica dos gabinetes monarchicos não foi peor organizada do que a das republicas, Veneza por exemplo. Em todo o continente europeu dominava a opinião de que o estadista não podia sériamente preocupar-se com os preceitos moraes, que embaraçavam as suas aspirações politicas. Não é justo attribuir tal procedimento á exclusiva combinação dos soberanos; era a convicção geral. A politica, a que se dá o nome de *Machiavelismo*, e que aprecia o valor politico de um acto, não sob o ponto de vista dos principios moraes e juridicos, porém pela felicidade na consecução das appetecidas consequencias, é uma herança da idade média. O Estado, em que o direito pela primeira vez avigorou-se, teve de surgir do chaos da desordem, da immoralidade, e do despotismo, onde não se reconhecia nenhum principio de moral social. Quando Machiavel ensinou aos principes que lhes era licito descartarem-se dos seus inimigos politicos, por meio do assassinato, não fez mais do que formular a diuturna praxe dos papas, como Alexandre Borgia, e a doutrina, mais tarde tão preconisada e praticada, de louvar-se como obra meritoria o assassinato dos principes e dos tyrannos, quando commettido em proveito da Igreja. Machiavel não era capaz de crear uma moral social, porque naquelle tempo não existiam ainda, nem o Estado como nós o concebemos, nem a consciencia dos deveres publicos. A moral de então estava corrompida pela Igreja.

Ao passo que na idade média a Igreja desmoralisou as massas e o clero, rebaixando a autoridade do Estado, a orthodoxia lutherana desmoralisou a seu turno os governantes, pregando o poder divino da autoridade e roubando ás massas a consciencia politica, por meio da imposição da obediencia cega.

A moralidade só pôde ser reclamada como qualidade dos actos politicos, quando a consciencia social chega a apreciar devidamente a liberdade individual e a responsabilidade moral dos governantes.

Não obstante os consideraveis progressos que, de dois seculos a esta parte, têm feito a philosophia do direito e a sciencia politica, e sem embargo de as revoluções haverem provado a caducidade da velha theoria do Estado, a liberdade individual está longe de ser um factio consummado; quando muito pôde-se dizer que caminha para esse *desideratum*.

No periodo de transição, que atravessamos, de uma concepção atrazada do Estado para outra mais adequada á dignidade da natureza humana, é natural que ainda se falle algumas vezes no antigo erro de imaginar-se irremediavel opposição entre a Politica e a Moral. Quem não tem sido testemunha do menos-preço com que acoimam-se de preoccupações infantis os meios moraes e as conquistas moraes? com que reputa-se procedimento inopportuno e doutrinario o apego ás considerações de ordem moral? Em certos circulos faz-se opposição, em nome da moral, aos desenvolvimentos naturaes da vida politica, appellando-se para a supremacia moral do voto da maioria. As concepções actuaes sobre as relações da politica pratica com as leis moraes repousam quasi sempre sobre dois erros, ou uma falsa concepção da politica ou uma erronea applicação da moral individual aos negocios publicos.

No que concerne ao primeiro ponto, a politica nos seculos passados não era mais do que a arte de angariar recursos materiaes para o governo. A arte politica só obedecia aos interesses da dominação. O seu fim supremo era a accumulção de recursos materiaes em terras ou em homens; o seu unico inspirador, o interesse pessoal. Tudo era permittido, quanto parecia satisfazer o interesse dos governantes. Constantemente ameaçado pelos

inimigos do exterior, o Estado cada vez mais constituiu-se fim para si, e a isto sacrificava-se, tudo mais. Só para salvar as apparencias fallava-se nos papeis publicos, dos fins moraes e juridicos da vida humana. O bem estar economico dos subditos só era promovido, quando d'elle se esperavam vantagens financeiras para o Estado. Na decadencia das instituições medievaes, os governantes consideravam-se como formando exclusivamente o Estado, ou enxergavam neste apenas uma criação artistica do genio monarchico. Emquanto perdurou tal concepção, reputava-se a observancia conscienciosa dos deveres publicos inconciliavel com o principio da soberania pessoal, cuja essencia era a illimitação. A moral não passava de *uma virtude civica*, cuja violação por parte dos governantes não tinha sanção na consciencia humana.

As sciencias politicas ainda não tinham achado o estalão por onde pudessem medir a decadencia ou o florescimento das sociedades. Ellas não se preocupavam sinão com o numero das milhas quadradas, a facilidade em lançar o imposto sobre a propriedade, a quantidade de soldados, a mentira e a espionagem nas relações internacionaes.

A Politica e a Moral subsistiam uma ao lado da outra, como dois mundos separados, aquella representando a arte do egoismo, e esta a lei do fraco e do impotente. Depois que a Reforma religiosa estimulou as consciencias, e a Revolução franceza derribou o antigo regimen, justificaram-se as advertencias daquelles, que pugnavam pelo character juridico do Estado. A immoralidade deixou de ser considerada um recurso meritorio de dominação, sem embargo de que o despotismo intelligente ainda não abandonou a crença de que cumpre-lhe satisfazer as necessidades materiaes, favorecer o luxo, e desalentar as aspirações ideaes da civilisação.

A experiencia historica demonstra cabalmente que

a decadencia politica do Estado acarreta a corrupção moral dos cidadãos, e a corrupção é a consequencia fatal de toda politica que, desprezando os principios moraes, arvora como bandeira o interesse pessoal dos governantes.

A quêda dos Bourbons em França, Napoles e Hespanha, da monarchia de Julho, e dos ducados italianos, a dissolução da ordem de cousas existente na Allemanha em 1848, não devem ser sómente attribuidas á superioridade physica e aos recursos de um movimento adverso, mas tambem á fraqueza, á instabilidade e á covardia daquelles governos, os quaes, no momento do perigo, deixaram cahir os braços sob o peso das proprias culpas. e sacrificaram-se, na impotencia de lutar contra os reclamos da propria consciencia subitamente revoltada.

O segundo erro a que nos referimos consiste em apreciar os actos politicos segundo os principios da moral privada, a qual só pôde ser immediatamente applicada na esphera da vida individual. Não quer isto dizer que o principio moral seja bifronte. A moral é a mesma para os grandes ou para os pequenos, para os principes ou para os subditos; no Estado, porém, a especialidade do objecto modifica a applicação das idéas moraes. Nem o individuo, nem o Estado, têm exclusivamente em si os fins de sua existencia. Os órgãos, que funcionam em nome do Estado, recebem a formula de seus deveres daquelles que têm o encargo de represental-o. É este o ponto principal de differença entre o Estado moderno e o antigo, no qual tudo ia buscar sua legitimidade na omnipotencia pessoal dos governantes. O principio fundamental do direito publico moderno é a obrigação moral do soberano de usar da autoridade em proveito das aspirações publicas e de accordo com as leis. A autoridade dos governantes é limitada pelas suas obrigações para com o Estado.

A moral politica differe principalmente da moral

individual em que o direito de conservação do Estado não é o mesmo que para o individuo, o qual tem o dever de sacrificar-se pelas supremas aspirações moraes.

A moral impõe aos individuos a obrigação de dar a vida pelo Estado no campo de batalha, de sacrificar-se pela conservação do proximo; entretanto, ninguem exige do Estado que se sacrifique pelos interesses da dynastia reinante, nem pela conservação de outros Estados. A sua existencia, com effeito, é o fundamento ideal da existencia juridica de todos os cidadãos. Só em um caso o Estado póde resolver a sua propria cessação: quando quer fundir-se em um organismo superior, cuja homogeneidade se traduz no direito e na nacionalidade, e cujos fins, sendo identicos aos seus, podem ser attingidos por meios mais aperfeiçoados. E indisputavel que, na Italia, a Toscana lucrou com a sua reunião á monarchia da Sardenha, e seria para desejar que, na Allemanha, os pequenos Estados, convencidos da insufficiencia de suas forças, espontaneamente se colligassem para formar uma comunidade mais vasta. Seria hoje extemporaneo fallar do pretense dever absoluto do Estado de manter intacto e soberano o seu territorio.

A regra é que, sob dois pontos de vista, o Estado tem para com a comunidade o dever de conservar-se. Em primeiro lugar, por causa da sua missão de promover a civilização humana, a qual não é possível sem a decomposição dos povos em varias associações, e em segundo lugar tambem por causa das relações nacionaes, creadas pela historia, entre o Estado e seus subditos. Os fundamentos da moral politica são, por consequente, a idéa da humanidade ou o principio cosmopolitico, e a idéa correlata de nacionalidade ou o principio historico, designação esta que adoptamos para excluir todo pensamento de considerar-se a communhão formada pela identidade de lingua como o fundamento da solidariedade moral dos Estados.

O dever que tem o Estado de conservar-se justifica perante a moral o emprego dos meios adequados para esse fim, desde que são necessarios e indispensaveis. Cumpre, porém, não confundir a propria conservação com a persistencia em uma situação determinada. O principio historico prepara de antemão um desenvolvimento, que se opera progressivamente na consciencia dos homens e dos povos. Eis a razão porque o acto da fusão de pequenos estados em beneficio da unidade nacional é na realidade um acto de propria conservação em todo o rigor do sentido moral. Reconhecido o dever que tem o Estado de conservar-se, cabe á politica pratica deduzir delle os seus deveres moraes, segundo trata-se da vida interna ou da vida externa do Estado.

Na politica interna, os deveres moraes para com o Estado são os mesmos, quer se trate dos governantes, quer dos governados. A subordinação moral dos individuos á autoridade não differe qualitativamente da subordinação moral desta ás leis existentes. Póde o despotismo monarchico ou revolucionario usar a força para constringer os povos á obediencia, mas nenhum direito tem de fazel-o. A exigencia da obediencia cega para com o Estado é incompativel com as idéas modernas.

Na pratica, entretanto, apparecem differenças consideraveis. Ao passo que as leis podem efficazmente reduzir á obediencia os subditos recalcitrantes por meio de previas medidas coercitivas, a desobediencia das autoridades superiores não póde, ou só muito difficilmente póde ser obviada pelos remedios da lei positiva. O poder supremo, nas monarchias, é até inviolavel e sagrado. Esta circumstancia, porém, em vez de diminuir, augmenta a sua responsabilidade moral no preenchimento do *deficit* juridico, e por conseguinte impõe-lhe a necessidade de restabelecer o equilibrio entre os governantes e os governados, reduzindo aos limites legaes os órgãos da autoridade. Toda excepção aberta arbitrariamente ao principio

da responsabilidade legal dos funcionarios que infringem as leis, é uma immoralidade.

Perante essa lei suprema da moral publica, que illiga governantes e governados, desaparecem, formando uma unidade, as separações entre o poder collectivo e a liberdade individual.

Os limites entre a obediencia dos cidadãos e o poder coercitivo não são invariaveis. Na historia duas ordens de idéas alternativamente preponderam, ora os interesses tradicionaes de ordem material, ora os interesses nascentes do movimento intellectual. Mesmo para este caso a moral ministra um principio regulador. Em vez de deixar-se subjugar pelos acontecimentos e ratificar os factos consummados, a regra de proceder dos governantes e governados deve ser renunciar espontaneamente aos privilegios envelhecidos e condemnados pela opinião.

A moral resolve muito facilmente as contradicções que nascem de conflictos inevitaveis, recommendando a desistencia voluntaria ao possuidor do direito. A monarchia absoluta ter-se-ia limitado ha muito tempo, por sua propria iniciativa, e sem esperar a explosão das commoções revolucionarias, e renunciado espontaneamente ao direito real de caça, á justiça patrimonial e aos outros privilegios, si mais fortemente se houvesse desenvolvido no Estado o sentimento moral. Por outro lado, nas republicas sul-americanas, as paixões da multidão desregrada e desordeira, que vivê em permanente revolução, teriam sido salutarmente refreadas pela limitação espontanea daquellas liberdades pessoaes, cujo abuso constituiu a regra geral. A condescendencia para com o direito em elaboração é um preceito moral, sem o qual não se pôde conceber o desenvolvimento pacífico da vida publica.

De 50 annos a esta parte tem mudado consideravelmente a linguagem dos governos europeus. O Estado já transcendeu o periodo da minoridade e do absolutismo tutelar; e tem-se em melhor conta a idéa da obrigação

e da responsabilidade dos governos perante a lei. As constituições restringem e especializam as suas attribuições. Pouco importa saber si a responsabilidade ministerial já prevalece completamente em todos os paizes ; o certo é que já se reconhece em toda parte o direito que tem a consciencia nacional de revoltar-se contra os depositarios do poder, direito que se traduz naquella lei historica, cujo valor é attestado pela ruina das dynastias inimigas do Estado.

Com relação ao emprego dos preceitos moraes, a situação exterior dos Estados differe da interior. Sem duvida, mesmo neste caso, ha deveres moraes, baseados na idéa cosmopolitica da humanidade, que impoem-se á consciencia dos povos civilizados. A ambição cega de conquistas encontra um dique no apreço que os povos ligam á sua propria existencia ; o pensamento da monarchia universal ou do supremo dominio espiritual já passou da moda ; do mesmo modo a aspiração que uma nação se arroga, de marchar na frente da civilização como o antesignano das outras, aborta diante da desapprovação geral. O trafico dos escravos é reputado crime e pirataria ; o exterminio dos barbaros indefesos, quando commettido pelos guerreiros civilizados, é uma indignidade. O elemento ideal, outr'ora capitulado por chiméra, tem hoje curso nas relações internacionaes. As affinidades electivas do bom e do util manifestam-se pela *sympathia* e *antipathia* dos povos, cujo accordo é considerado um factor da politica exterior, mesmo pelos publicistas russos. A desgraça que fere um paiz, sob a fórmula de fome, sêca ou epidemia, desperta a comiseración nas mais afastadas regiões. Existe uma beneficencia internacional, que não conhece discordias nacionaes, nem confissionaes ; uma solidariedade moral entre os Estados europeus, completamente estranha ás crenças religiosas. Por mais importante que se afigure, e se faça sentir a força extraordinaria de uma grande potencia, o dever

da coexistencia pacifica das nações está inscripto com caracteres indeleveis na consciencia da geração actual.

A opinião commum sobre os direitos do Estado independente tem chegado a tal ponto de accordo, na politica exterior, que é de esperar o triumpho definitivo dos principios moraes sobre o interesse e a inimidade desfarçada. O direito das gentes, que ha dous seculos não passava de uma theoria scientifica, hoje ascende ao papel de um poder moral, graças aos resultados negativos da politica que, durante seculos, só se moveu pelo interesse. As idéas moraes dos povos formam-se e fortificam-se pela experiencia historica dos desastres e dos males resultantes das immoralidades commettidas.

Em nenhum terreno se revela melhor a dependencia relativa em que as idéas moraes se acham das razões de conveniencia, do que justamente no direito das gentes e na politica exterior; sobretudo na diplomacia. Ha dous seculos, os instrumentos tradicionaes das relações internacionaes eram a dissimulação, a mentira e o rompimento dos tratados. O grande Frederico não se dedignou de utilisal-os. Elle escreveu o *Anti-Machiavel*, porém partilhou a Polonia com a Russia e a Austria, sem outro motivo sinão as conveniencias do Estado. Imperava o genio da ambiguidade e da amphibologia; as relações pacificas dos Estados não eram na realidade mais do que armisticios para reconhecimento. Um systema defeituoso de recrutamento consentia que se dirigisse a guerra sem a responsabilidade, de que os proprios soberanos absolutos não se julgam dispensados para com o exercito popular. Os combates assemelhavam-se a matanças contractuaes, a respeito das quaes ninguem se podia queixar sinão os que casualmente eram prejudicados em suas propriedades e em seu bem estar. Em taes circumstancias, a diplomacia não podia valer mais do que realmente era. Seria fóra de proposito applicar os preceitos da moral privada sobre a mentira á diplomacia daquelle tempo.

Em uma época de geral suspeição, o meio de assegurar a existência era responder á astucia com a astucia, á falsidade com a falsidade.

O governo que mantivesse um procedimento franco e leal para com adversarios abertamente insidiosos, condemnar-se ia ao aniquilamento. A honestidade, neste caso, longe de inspirar confiança, induziria erradamente a acreditar-se que eram outras as suas intenções. E effectivamente não faltavam outr'ora diplomatas, que por commodidade fallavam a verdade, porque sabiam quanto é tão difficil mentir constantemente, sem cahir em contradicção.

Não é justo que se condemne um governo em absoluto por seus actos, e é o que nos révelam os factos que se passam durante a guerra, com referencia á qual são inteiramente inapplicaveis os preceitos da moral privada. O fim justifica, neste caso, tudo aquillo que a moral privada condemna e pune como criminoso: o assassinato, a mutilação, o ataque á propriedade, e até mesmo o saque. A guerra tem sua moral peculiar, na qual são licitos os meios que a moral privada profliga. Este facto mostra quanto os preceitos moraes dependem das aspirações da vida humana. A guerra tem-se aliás submettido a certas regras, e as idéas moraes têm feito em relação a ella consideraveis progressos, no sentido de dar incremento á idéa cosmopolítica da humanidade. Póde-se fazer a tal respeito a comparação entre a guerra dos sete annos e a dos sete dias em 1865. O tratamento dos feridos, a neutralidade dos lazaretos e hospitaes militares, a supressão do corso, a integridade da propriedade marítima privada durante a guerra austro-prussiana de 1866, são progressos que não devem desanimar o apostolo da paz perpetua. Si, porém, todos esses progressos puderam-se verificar foi porque as antigas leis da guerra, hoje suppressas, não são mais necessariamente reclamadas pelo fim da guerra.

A immoralidade, conforme as leis da guerra, consiste naquillo que, sendo condemnado pelas leis moraes em tempo de paz, não é além disto necessariamente reclamado pelos fins da guerra. Os francezes são accusados, por exemplo, de haverem sob o cômmando de Turenne, devastado o Palatinado; os norte-americanos, de haverem, durante a guerra civil, obstruido o porto de Charlestown com navios carregados de pedras, e inundado as margens do Mississipi. Para verificar si elles devem ser condemnados, é indispensavel resolver préviamente a seguinte questão: si taes actos de destruição, segundo razoaveis estimativas, concorriam directamente para a decisão da guerra.

Ninguem ignora que a astucia e a mentira, cousas sempre reputadas indignas de um governo, são consideradas altamente meritorias em tempo de guerra contra o inimigo. A divulgação de noticias falsas para enganar o inimigo é geralmente permittida e julgada de grande importancia para o successo das operações estrategicas. Cada parte belligerante procura esconder as suas forças reaes, para induzir o inimigo ao erro, e fazel-o cahir em emboscadas; para salvar as apparencias, occulta-se, sob o nome melhor soante de *estratagema*, o que a moral civil profliga sob o nome de mentira. E nisto se procede com razão. Não se faz mais do que imitar os Romanos, quando distinguiam o dólo bom do máo (*dolus bonus, dolus malus*), e a Igreja, quando, sem ter aliás desculpas dos governos mundanos, attenúa certos actos com o nome de *pia fraude*. Estes exemplos illustram sufficientemente que, durante a guerra, os actos politicos não podem ser rigorosamente subordinados aos preceitos abstractos e absolutos da moral privada, entre outros ao da veracidade, que soffre excepções, mesmo nas relações individuaes, nos casos de extrema necessidade. Quando, na guerra, empregamos a astucia e o engano contra o inimigo, supponmos que elle a seu turno os empregará contra nós; nossa esperança

é ganhal-o em esperteza. Nenhum contra-tempo pois nos succede, com que antes não pudessems contar. O mesmo não se dá na moral privada; nas relações entre os individuos a mentira é sempre o privilegio do burlão contra o homem de bem. E será permittido a um general enganar os seus proprios soldados? Quando, na batalha de Waterloo, a sorte das armas pareceu tornar-se desfavoravel aos francezes, Napoleão fez dar curso ao boato da chegada de Grouchy, afim de encobrir a aproximação dos Prussianos. Esta mentira, depois de descoberta, trouxe para elle as peiores consequencias.

Quando entre os Estados a paz não se acha fortemente estabelecida, considera-se hoje permittido que, em contraposição á desconfiança dos outros Estados e para evitar compromettimentos, se dissimulem, no interesse da defesa, as verdadeiras intenções do governo quanto aos negocios estrangeiros. Desde que, porém, tal procedimento constituisse a regra geral, ficariam radicalmente invertidos os preceitos moraes que devem reger as relações pacificas dos povos.

Seria absurdo applicar a moral da guerra ás relações do governo com os partidos, ou destes entre si. Entre os partidos sobreleva a reciprocidade dos deveres para com a verdade e a honestidade no tempo de paz, a subordinação á lei. Certamente tal idéa custa muito a generalisar-se; o periodo de transição do absolutismo para o Estado livre, e vice-versa da liberdade periclitante para o despotismo, costuma denunciar-se pela céga inclinação que se apodera dos partidos para aniquilarem as opiniões adversas. O estado de sitio, as proscricções e as leis de excepção acobertam-se então com o manto da justiça decahida, afim de ultrajarem a moral publica. A politica da anarchia e do despotismo é uma immoralidade para o Estado moderno.

Tem-se tentado reduzir a uma disciplina especial, sob o nome de theoria da moral politica (*Staatssittenlehre*),

a doutrina de que os principios moraes não podem ser dispensados no meneio do Estado.

Nenhuma duvida ha em que a sciencia pode analysar separadamente esses principios; é licito, porém, advertir que não ha motivo sufficiente para separal-os da ethica ou da politica, para com elles constituir-se uma disciplina independente. Serão tão apreciaveis, como se pretende, as divergencias entre a moral privada e a publica? Não convirá antes firmar scientificamente a unidade do principio moral para todas as relações da vida humana? Seria talvez mais importante conciliar as contradicções apparentes, do que patentear as divergencias. Em todo caso cumpre accentuar o erro da seguinte conclusão: o que a moral prohibe aos individuos em suas reciprocas relações é igualmente prohibido aos Estados em suas relações entre si.

Este preceito tem para o futuro do desenvolvimento social o mesmo valor da idéa de paz perpetua; é uma aspiração, que será irrealizavel emquanto subsistir o facto da guerra, e ella fôr ratificada pela consciencia das nações. Mesmo quando a moral publica mais se divorcia das leis moraes da vida privada, como no caso da guerra, a unidade dos principios logo se manifesta desde que reflectimos na hypothese parallela da legitima defeza, e no principio de que só são moralmente justificaveis as guerras inevitaveis, travadas em defeza dos bens e direitos supremos dos Estados.

A separação entre a moral publica e a privada foi primariamente insinuada pelos monarchas absolutos. Convinha então mostrar que as virtudes de um coração generoso não eram sufficientes para garantir a segurança do Estado, que a missão e os meios do governo não podem ser submittidos ao mesmo arbitrio com que cada qual póde proceder em seu proprio prejuizo. Convinha distinguir no principe a pessoa privada e o funcionario politico, do mesmo modo que juridicamente já se havia

distinguido a capacidade juridica da pessoa e a autoridade publica.

A historia do direito das gentes confirma o juizo que já emittimos que *as idéas moraes tambem se aperfeiçoam progressivamente*, ao menos na sua significação real para a consciencia popular, e no seu poder sobre a vida espirital. Na politica das leis, a formação do direito segue sempre uma destas duas direcções: 1.º ou certos elementos desaggregam-se do circulo dos deveres juridicamente exigiveis, e transmudam-se em puros deveres moraes; 2.º ou, pelo contrario, certos deveres, até então simplesmente moraes e facultativos, revestem caracter de necessidade juridica e exigibilidade legal.

Os limites do direito positivo alargam-se ou restringem-se conforme o movimento dessas idéas, e é o que se observa com vantagem na historia do direito penal. O que ha dois seculos era crime não é hoje reputado materia punivel, e vice-versa. O mesmo facto se reproduz quanto aos meios de punição. As idéas modernas sobre a mutação, os castigos corporaes, e as execuções capitaes são diametralmente oppostas á concepção corrente um seculo antes. A historia da civilisação, diz Bagehot, está repleta de idéas e instituições que, a principio extraordinariamente meritorias, converteram-se depois em instrumentos de perdição.

Estes factos não podem passar despercebidos para a sciencia politica. E' certo que não a ella, porém á ethica e á estatistica moral, pertence a observação das idéas moraes; é certo ainda que é a psychologia que lhe fornece o processo da formação das idéas. Não ha duvida, porém, que essas successivas transformações servem de norma para a politica das leis, em cujo interesse cumpre examinar, de um lado qual a influencia da vontade do legislador na formação popular das idéas moraes, e de outro lado qual a influencia da situação das idéas moraes sobre a execução das leis. Postos de parte os casos em

que o preceito legislativo é moralmente indifferente, ou indisputavel o seu valor moral, duas incongruencias podem-se dar: ou as idéas do legislador estão em avanço quanto á consciencia moral do seu tempo, ou ao révez estão em atrazo.

A segunda hypothese é hoje mais frequente, porque, nas numerosas camadas que constituem a sociedade hodierna, dominam idéas moraes differentes e até contradictorias, mesmo no que concerne ás relações dellas entre si.

Dahi a inseguridade das leis, resultante de motivos aliás dignos de attenção. A abolição das leis contra a usura verificou-se na Prussia muito mais tarde do que em outros Estados europeus, de civilisação menos avançada; entretanto a inconveniencia dessas leis estava praticamente reconhecida, muito antes de tornar-se livre a taxa. Sob o ponto de vista moral e politico-social, entretanto, a controversia ainda está pendente. Ao passo que os grandes capitalistas opinam que, sob o ponto de vista moral, a usura não é condemnavel, as classes operarias reputam-na abjecta e infame. As idéas moraes sobre a usura dependem, pois, exclusivamente da organização do trabalho, e seguramente se transformarão quando as associações operarias transpuzerem o abysmo que separa o capital e o salario.

A mesma controversia por largo tempo agitou-se a respeito dos *jogos do azar*, até que afinal fôram supprimidas as bancas de jogo. Os principes allemães dos pequenos Estados nunca se convenceram plenamente da immoralidade dos jogos de azar. Mesmo entre os adversarios dos jogos publicos a questão moral não era estreme de duvidas; alguns combatiam-nos por motivos meramente economicos ou policiaes, outros horrorizavam-se diante da sua immoralidade e corrupção. Dá-se o mesmo quanto ao jogo de loteria. Impugnado violentamente por uns sob o ponto de vista moral, o utros reputam-no

permittedo ou quando muito indifferente. Muitas pessoas contestam tambem a moralidade da emissão de premios para auxiliar o levantamento dos emprestimos publicos.

Em regra taes controversias nunca se esgotam. As antigas corporações de officios defenderam com extrema tenacidade os seus privilegios contra a liberdade de profissão, tão preconizada em nosso tempo. Todo interesse de alguma importancia, na agricultura, na industria ou no commercio, costuma sempre engeñar uma moral para seu uso particular. Certas pretensões são defendidas como moraes, unicamente porque acarretam vantagens ostensivas; e este facto deve servir de craveira para orientação da política.

Á politica especial é que compete examinar as controversias peculiares a cada tempo, segundo a sua missão propria.

Algumas dellas, entretanto, offerecem tal caracter de generalidade que não é licito omittil-as. Quasi sempre a principal razão de duvida é a diversidade de pareceres sobre a applicabilidade de um preceito da moral privada. Na actualidade, cumpre enumerar como actos de duvidosa procedencia moral os seguintes :

1) O aproveitamento, em beneficio do Estado, de uma acção immoral commettida por terceiro. A pratica politica da actualidade não hesita em empregar tal recurso; contra elle, porém, revoltam-se os moralistas.

A pratica ordinaria autoriza-nos a distinguir a commissão de um acto immoral do seu posterior aproveitamento por outrem. Por exemplo, o direito das gentes condemna em absoluto a provocação dos soldados inimigos á deserção e á traição; porém, nenhum general hesita em aceitar e utilizar os transfugas, desertores e espiões, que voluntariamente vêm offerecer-se, não obstante o sentimento pessoal de desprezo para com esses miseraveis. Reenviar um desertor ás suas bandeiras seria favorecer o inimigo, e contrariar evidentemente o intuito

principal da guerra que é o enfraquecimento das forças do inimigo. Não está no mesmo caso, porque é inteiramente opposto á moral, o facto do offercimento para assassinar o general ou soldados inimigos. Póde-se objectar que a aceitação dos transfugas é um movel poderoso para a deserção, e faz reverter sobre o aceitante a responsabilidade pelo acto immoral commettido pelo desertor. Aquelle movel, porém, é accessorio; o principal motivo da deserção é o descontentamento ou a covardia das tropas mal disciplinadas. A praxe da guerra tambem não escrupulisa em obter a rendição de uma fortaleza inimiga por meio do suborno.

O mesmo cabe dizer sobre a denuncia dos crimes politicos. A revelação de um conjurado é sempre um acto infame e stigmatizado com justo desprezo; entretanto, ha governos que recompensam o denunciante com distincções, louvores e empregos rendosos. A policia criminal não póde deixar de aproveitar-se daquelle systema de informações. Ella tem por missão preparar o inquerito e reunir todos os meios de investigação, desde que são juridicamente permittidos e não induzem immediatamente os funcionarios publicos a commetter immoralidades. Os denominados *agents provocateurs* da policia franceza não têm hoje defensores; entram na classe dos meios tradicionaes da policia criminal ou da politica, que apenas são defendidos por aquelles que os aproveitam em seu interesse.

O processo criminal dos tempos antigos parecia organizado no intuito de desmoralisar os tribunaes judi-
ciarios. O inquisidor tinha por obrigação descobrir crimes. Si se tratava de um furto, cabia-lhe a livre escolha entre o emprego da tortura, das seducções, das promessas, das sorpresas, dos artificios de um interrogatorio insidioso ou de uma familiaridade simulada. Dous seculos atraz, a bem poucos escandalisavam taes recursos, porque, com a fôrma de processo adoptada, raramente

se poderia chegar por outros meios á punição dos criminosos. A conveniencia do Estado era a razão suprema que os justificava, emquanto não foi dado adoptar outros.

Grande parte dos meios immoraes empregados pela moderna policia criminal costumam ser defendidos allegando-se o estado de guerra da sociedade contra os criminosos, ou que, nos casos de maior perigo, seria impossivel por outra fórma punir os criminosos.

2) A intervenção do Estado para corrigir, limitando-os, certos abusos ou immoralidades actuaes, pelo motivo de não ser possivel estirpal-os e tornar-se nocivo deixal-os entregues a si proprios.

Sob o ponto de vista da moral privada costuma-se, em regra, considerar censuravel tolerancia a tentativa para corrigir a immoralidade publica, por meio de limitação. Este modo de vêr parece-nos inadmissivel.

Ao passo que as antigas legislações puniam os medicos e testemunhas que assistiam a um duelo, as leis modernas deixam-nos impunes, porque taes pessoas restringem os efeitos de um mal, que se daria da mesma fórma sem elles. A Igreja, sem examinar a justiça do motivo que determina a guerra, manda seus ministros acompanhar os exercitos belligerantes, afim de prestarem soccorros espirituaes aos enfermos. Ella assim procede porque o seu afastamento do campo da batalha nenhuma influencia exerceria sobre os motivos que determinam os belligerantes.

A applicação mais difficil deste modo de proceder refere-se á prostituição, cuja repressão por meio de penas seria impossivel, e cuja propagação livre tornar-se-hia perigosa para a saude publica. E' inteiramente descabida a censura de que assim o Estado encoraja o vicio; ao contrario, elle concorre para restringir o desenvolvimento crescente da depravação. Quanto á indestructibilidade da prostituição será sempre de

insolúvel decisão a questão de saber si os meios adoptados attingirão o fim, e si a interferencia da autoridade no intuito de evitar a generalisação do mal não acarretará perniciosas consequencias.

As mesmas ponderações têm cabimento quanto às providencias repressivas tomadas em certos paizes como a Inglaterra e os Estados-Unidos, para cohibir o uso de bebidas alcoolicas, providencias cuja inutilidade é manifesta.

3) A manutenção de actos illegaes, cuja revogação prejudicaria os interesses do Estado.

A moral privada proclama que a injustiça commetida pelo Estado, deve ser reparada sem attenção às circumstancias. Quando a injustiça é tal que não póde ser negada mesmo adoptadas as idéas moraes do tempo em que foi praticada, não se póde recusar a immediata reparação. O mesmo não succede com os factos cuja reparação importa prejuizo para os direitos adquiridos e para as relações creadas no intervallo de tempo decorrido. A simples *restitutio in integrum* não é mais possível, passado um longo periodo. No direito privado mesmo, os factos consummados não podem ser puramente annullados sem indemnização, desde que decorreu o tempo necessario para a prescripção.

A restauração da Polonia em seus antigos limites, anteriores á primeira divisão, é reclamada por alguns como a reparação da injustiça historica. E' evidente, porém, a impossibilidade não só de restabelecer os antigos limites, como as velhas relações das nacionalidades; a isto se opporia o perigo resultante para a paz européa, nas circumstancias actuaes. A restauração da Polonia certamente não é irrealizavel; mas seria inadmissivel responsabilisar o tempo presente pelo que foi praticado ha mais de cem annos.

4) As obrigações resultantes do juramento politico, que é prestado nas mãos do chefe do Estado, ou que é

exigido dos principes para manutenção da constituição ou para cumprimento de promessas feitas.

No que concerne ao primeiro caso, o qual verificou-se por occasião do desthronamento da monarchia hannoveriana, concordam geralmente os moralistas inglezes, desde o desthronamento dos Stuarts, que não subsiste o juramento dos subditos para com os principes desthronados, porque a cessação do Estado faz tambem cessar o juramento. Com relação ao segundo caso, os papas com as suas dispensas muito prejudicaram a moral publica. Bonifacio VIII professava o principio de « prometter muito, para cumprir pouco. » E' absurdo impôr-se a obrigação absoluta de cumprir as promessas juradas, mesmo quando depois se reconhece que ellas reverterão em mal para o paiz. Seria então forçoso que o monarcha abdicasse, afim de destruir a crença de que o prejuizo é inspirado pela ambição do mando ou pelo interesse pessoal. A peor situação para a moral publica verifica-se quando o juramento politico não póde ser retirado, nem cumprido. A constituição prussiana collocou-se em lamentavel condição moral pelo facto de que as promessas juradas, quanto á maioria dos artigos, achavam-se neste ultimo caso.

Omittimos outras controversias actuaes de menor importancia, que tornam tambem saliente a opposição entre a moral privada e certas tendencias especiaes da politica. O que fica dito é sufficiente para provar que historicamente as idéas moraes estão na politica estrictamente presas ás aspirações ou fins do Estado, e não podem ser comprehendidas fóra dessa união. E' por conseguinte indispensavel que estudemos quaes são os fins que a sciencia attribue ao Estado.



CAPITULO VII

Os fins ideaes do Estado conforme o direito publico universal

Summario: Fundamentos historicos das novas theorias sobre o fim do Estado.—As tres theorias simples e geraes: 1.º A theoria da salvacão, e sua influencia na actualidade.—2.º A theoria do fim estrictamente juridico.—Vestigios dessa concepção nas doutrinas de alguns economistas inglezes.—Insufficiencia dessa segunda theoria.—A nona terminologia de Estados constitucionaes, ou Estados juridicos, em sua diversidade para com a concepção primitiva.—3.º A theoria do fim moral, e suas duas fórmas: a racional e a sobrenatural. Hegel e Stahl.—As theorias de conciliação dos novos publicistas: Mohl, Zachariä, Schulze e Held.—Indeterminação das concepções actuaes.

Segundo explicámos no capitulo terceiro, a questão da opportuidade occupa na solução dos problemas politicos lugar intermedio entre a questão de principio e a questão technica.

E' claro que nos referimos aos casos em que apreciam-se as relações de opportuidade de um determinado negocio, sob o ponto de vista de suas consequencias presumiveis, ou das vantagens que proporcionam os meios adoptaveis quanto ao fim almejado. Acima, porém, dessa opportuidade subordinada aos factos concretos para uma questão prejudicial, a saber: si o fim que se tem em vista conforma-se com as aspirações geraes da vida publica em um Estado determinado, e é por ellas reclamado, permitido ou excluido.

Até aqui temos fallado da justiça e da moralidade dos actos politicos sob um ponto de vista negativo. Não é menos importante a determinação dos fins do Estado sob o aspecto positivo. Qualquer systema politico ficaria sem bases solidas, desde que esta questão deixasse de ser préviamente resolvida. Não se póde conceber a legalidade e a moralidade dos actos publicos sinão em harmonia com as aspirações supremas do Estado.

Com relação a essa questão, que tanto interessa á praxe politica e á educação dos partidos, cumpre confessar que na Allemanha não se lhe tem dado o desenvolvimento compativel com a sua importancia. Só modernamente ella tem servido de assumpto a alguns trabalhos, provocados immediatamente pela decadencia das velhas fórmulas do governo.

E' verdade que a Idade média tinha motivo sufficiente para se preocupar com tal questão, por causa da luta entre os dous poderes, que, disputando o dominio espiritual e o secular, eram forçados a regular suas funções de accôrdo com as proprias aspirações. Mas, por isso que a observação restringia-se ao exame das relações entre o Estado e a Igreja, não se fazia mais do que investigar as manifestações hostis de uma guerra religiosa, que obstava a conservação da paz. Depois que a escola do direito natural começou a estudar o principio do Estado, sua origem e a necessidade de sua manutenção, os espiritos foram naturalmente induzidos a procurar definir as aspirações da sociedade politicamente organizada, afim de determinar os limites existentes entre ellas e as aspirações da vida humana.

A fórmula scientifica da concepção do Estado, ideada em primeiro lugar por Hugo Grocio, e depois definitivamente adoptada pela revolução franceza, consistia em conceituar o Estado como a representação historica das aspirações que lhe são prefixadas pelos cidadãos. O Estado era considerado o meio adequado



de obterem-se aquelles valiosos *desiderata*, que o individuo não poderia nunca alcançar sem os meios coercitivos de que só podem dispôr as sociedades bem organizadas. Dest'arte o Estado foi convertido de credor unilateral do individuo em seu exclusivo devedor. A differença essencial entre a theoria politica do antigo direito canonico e a do moderno direito natural consiste em que naquella o Estado estava adstricto ás aspirações supremas da Igreja, e nesta está subordinado ás necessidades sociaes. Sobre os mesmos fundamentos gyra a controversia entre o clericalismo e o socialismo.

Não tardou em manifestar-se a reacção contra as idéas do direito natural; a escola historica pronunciou-se pela supremacia e independencia do poder publico. Para ella, o principio da actividade do Estado está no processo historico de sua formação, de sorte que os fins do Estado devem ser exclusivamente explicados pelo passado e pela tradição. Essa divergencia entre as duas concepções determina a diversidade de pareceres que, nas assembléas legislativas, traduzem-se praticamente pelas scisões e pela constituição dos partidos.

Nos manuaes de direito publico universal, nos documentos publicos, nos programmas dos partidos e nos pamphletos têm apparecido alternativamente as concepções mais variadas acerca dos fins do Estado. Uns reputam-no como tendo fim proprio, e assim glorificam o interesse pessoal ou a negação de toda responsabilidade; para outros; cada Estado tem fim diverso, que varia conforme os tempos e as pessoas; outros, finalmente, descobrem para todos os Estados um fim unico e supremo, que existe em toda parte sob a mesma fórma, ainda quando não seja como tal uniformemente reconhecido.

As theorias do direito publico universal, sempre inclinadas para a abstracção, declararam-se de preferencia por esta ultima concepção. Parece altamente

accommodado ás necessidades logicas, deduzir de um principio superior simples e universal o criterio para apreciar o desenvolvimento historico.

Quando o criterio escolhido não convém á explicação dos factos historicos, logo se apregôa o erro e a ignorancia das passadas épocas. Em regra, o systema de fixar um fim unico para o Estado apparece sempre na historia como expediente determinado pela necessidade de justificar os excessos dos dominadores do dia ou de seus adversarios.

Como taes theoriás ainda encontram defensores, não é fóra de proposito examinal-as rapidamente, sem nos remontarmos aliás aos seus fundamentos historicos, nem ás suas relações com os acontecimentos politicos ou com os systemas philosophicos, porque hoje esses pontos de vista não requerem mais refutação cabal. Desprezadas as pequenas divergencias, aquellas doutrinas podem-se classificar em tres categorias: a theoria da salvação publica; a do direito estricito; a da moralidade.

A' primeira theoria podem filiar-se as opiniões mais divergentes. Os partidarios da liberdade, bem como os adeptos do despotismo monarchico, appellam para a salvação publica ou para os interesses do Estado, ora no intuito de defender abusos commettidos, ora no de abonar melhoramentos ambicionados. Não ha violação do direito, nem infracção da lei, que não possa ser preconizada por aquelle meio. O que, porém, deve-se entender como interesse geral e permanente do Estado, é o que até hoje nunca se determinou de modo positivo.

O que prepondera no modo de conceituar a salvação publica é sempre a intuição materialista ou idealista do escriptor. Póde-se dizer, em geral, que cada um delles ambiciona como ideal de felicidade o contrario daquelles abusos que mais os chocam na época em que escrevem.

Sem nos demorarmos no exame da questão preliminar si o Estado tambem é responsavel pelos males, a cuja extincção se propõe, ou si elles decorrem das condições naturaes da vida social, é incontestavel a obrigação que tem o Estado de remedial-os. Cada partido dá preferencia aos seus interesses, e cada interesse reputa-se o mais urgente e o mais importante. Muitas vezes a salvação publica é a mascara sob a qual se occultam os interesses economicos. Accusam o Poder Publico de ser o causador da miseria, da ausencia de lucros, das inundações e das sêccas. A inconsistencia das idéas é tal que, de um lado os governos, que são impellidos pela supposta tarefa de salvação publica, consideram como obras suas em absoluto todos os resultados favoraveis da sua tutella e de seus paternaes cuidados; por outro lado, as populações habituadas áquella tutella attribuem ao funcionalismo a culpa de todos os accidentes e transtornos da vida economica, de todas as crises e calamidades. Ninguem tem a hombridade de confessar-se culpado por seus proprios males. Eis a razão por que os direitos e deveres publicos permanecem em constante estado de perplexidade.

E' intuitivo que a pretensão de attribuir ao governo a missão de fazer a alegria e a felicidade de todos os seus subditos, só póde achar credito em momentos passageiros de entusiasmo. Não é possivel occultar por muito tempo que cada alteração accidental ou intencional na vida social, cada melhoramento ou descoberta, necessariamente prejudica os interesses de alguns, por menos numerosos que sejam estes. Para restringir-se aos limites do possivel, cumpre que pelo menos a salvação publica se refira, como queria o inglez Bentham, ao bem estar do maior numero; ou que, no sentido qualitativo, tenham-se em vista aquellas classes da população, que aparentemente vivem á custa das outras. Na pratica, as tentativas do Estado, no sentido da

salvação publica, provocam a formação de maiorias, ás quaes deve ser prestado o auxilio do mesmo Estado, e de minorias, que dizem representar o maior numero. Dahi resulta na realidade que, a titulo de salvação publica, os interesses da verdadeira maioria são sacrificados a uma minoria armada com todos os recursos de que póde dispôr a organização politica; queremos fallar das denominadas classes dirigentes.

Os exemplos mais claros da intervenção do Estado no sentido de salvação publica são fornecidos pela legislação dos ultimos dous seculos em materia de policia economica: interferencia nos negocios industriaes, imposição de taxas e preços fixos para as manufacturas, criação de regimen especial para os criados, regulamentação do luxo em materia de vestuario e alimentação, prefixação dos methodos de cultura.

Não obstante já se pensar nesse tempo que o homem era capaz de ser feliz a seu modo, não se lhe concedia entretanto que elle satisfizesse a seu modo suas necessidades physicas. Mesmo em materia espiritual, não faltavam regras e preceitos tutelares; a censura previnha que da arvore do conhecimento politico brotassem novos casos de peccado, e que a crença no effeito maravilhoso de um escripto ou de um regulamento fôsse enfraquecida pela critica irreverente. A theoria da salvação publica attingio finalmente ao seu auge, quando prescreveo que a propria jurisprudencia obedecesse ás imposições dos interesses do momento.

A theoria da salvação publica, como era expressada no equivoco principio *salus publica suprema lex est*, nenhum fundamento seguro offerece á politica pratica, si nelle só se tem em vista o numero dos cidadãos, que se trata de salvar. Seria impossivel a idéa do direito constitucional, si o seu valor devesse ser decidido pela salvação da maioria. Tal principio só seria explicavel como resultado da degeneração politica nos paizes governados

pelo despotismo monarchico, ou entregues á cegueira da massa popular. Nos paizes onde se radica a idéa da liberdade pessoal e da propriedade privada, é absurda a exigencia de sacrificar-se o direito do individuo ou o da minoria á satisfação do maior numero.

Posto que a sciencia politica tenha denunciado geralmente o perigo da velha doutrina da salvação publica, não é inutil recolher os testemunhos posteriores como elementos necessarios para a educação politica. A tendencia das maiorias para impôr ás minorias sua vontade e seus interesses está tanto mais longe de ser excluida da vida parlamentar, quanto o maior numero tem a formal pretensão de reputar-se a representação da vontade nacional. Os esforços dos politicos radicaes inglezes, como J. Stuart Mill, para assegurar a representação parlamentar das minorias pelo systema eleitoral de Hare, originam-se do justo receio pelo facto commum de o maior numero tomar decisões inconsideradas sobre os direitos da minoria, receio que ainda é mais justificado nas republicas democraticas.

Os vestigios da velha theoria da salvação publica ainda não desapareceram de todo. A luta contra a mania tutellar do *systema preventivo*, que Buchez caracteriza dizendo que elle inutiliza até mesmo os beneficios que resultariam do abuso, ainda não deve cessar ; pelo contrario, por duas razões cumpre que ella se prolongue. Em primeiro logar, para rebater as exigencias inconsideradas daquelles que, a pretexto de igualdade a principio, e hoje appellando para a autoridade do maior numero, reclamam privilegios de classe para a massa dos operarios, em nome da salvação publica. Em segundo logar, para dissipar a crença arraigada nos circulos officiaes de que a administração é mais competente do que os proprios interessados para apreciar os negocios das communas e das associações ; em uma palavra, para debellar os inimigos do *self-government*, cuja tradição historica é a

mesma theoria da salvação publica. Muitos outros vestigios ainda restam dessa velha doutrina. Não ha muito tempo, certo Estado extra-germanico prohibio o uso dos phosphoros, porque tornava frequentes os incendios. Na Allemanha mesmo os funcionarios administrativos tomam as dôres da moral, quando os camponezes no correr do anno querem dançar mais de tres vezes.

Por meio dos codigos penaes tem-se procurado radicar a crença de que os sentimentos dos subditos devem ser regulados pelo Estado ; e é assim que considera-se punivel o facto de despertar o odio e o desprezo populares mesmo contra cousas e situações bem dignas de odio e desprezo. Estados germanicos, que se dizem christãos, parecem esquecer, preocupados pela salvação publica, que o Apostolo reprehendia severamente aquelles que não tinham força moral para odiar o mal.

Finalmente cumpre lembrar que ainda notam-se resquícios daquellas idéas envelhecidas: nas formalidades do processo criminal ; na constituição dos tribunaes collectivos ; no ministerio publico, organizado segundo as leis francezas, o qual guiando-se pelo principio da *opportuni-dade*, dá a queixa por motivos de mera conveniencia ; na manutenção de tribunaes politicos de excepção. Em todo caso, a importancia daquellas idéas varia nos diversos Estados ; em nenhum, porém, o systema tutellar e a crença no poder omnisciente do Estado imperam mais fortemente do que na França, cujos successivos governos e periodicas revoluções têm deixado indecisa a luta entre o principio do *bien public* e os direitos do homem.

Passemos á segunda theoria sobre o fim do Estado.

Como uma especie de reacção contra as consequencias da theoria da salvação publica, cuja imprestabilidade consiste na sua falta de precisão, formou-se a theoria do direito estricto, cujo principal protagonista é Kant.

Allega-se que a liberdade individual é o centro para onde tendem os interesses públicos, o ponto de partida e

o alvo da actividade publica; que o individuo é o arbitro do seu destino, e a acção compressorá do Estado não o pôde fazer feliz. Para melhor comprehensão dessa doutrina cumpre ter em vista que reputa-se a fundação do Estado um acto da liberdade humana, e os direitos da autoridade outras tantas delegações dos individuos. O fim do Estado, pois, não pôde ser determinado sinão pelas necessidades individuaes e pela insufficiencia das forças pessoaes. O Estado com o seu poder coercitivo apparece apenas como o recurso extremo para supprir a fraqueza humana. Só lhe cabe occupar-se daquillo que a consciencia individual separou da esphera juridica natural das pessoas, afim de melhor assegurar a coexistencia commum. Conforme esse modo de vêr, o direito privado occupa o primeiro logar nas diversas relações de direito, e seria licito dizer que o direito publico foi exclusivamente creado para manter e defender o direito privado.

Tendo em attenção a gravidade do damno a que estão expostos certos direitos pessoaes, costumam os escriptores separar alguns direitos fundamentaes, cuja defesa consideram o supremo dever do Estado. Locke, por exemplo, pensava que o fim da organização social era a manutenção da propriedade, theoria que foi proclamada como protesto contra impostos arbitrarios, e que deduz-se immediatamente das idéas inglezas sobre a representação parlamentar.

Aquelles direitos individuaes, entretanto, cuja defesa se reclama do Estado, podem por dous modos ser leçados, ou pelas paixões, ambições e violencias dos individuos, ou pela prepotencia do proprio poder constituido.

Na apreciação philosophica dos factos aquella primeira classe de perigos occupou principalmente a attenção. Pareceu que tudo se conciliava limitando a acção do Estado á manutenção da ordem nas relações externas, á observancia das leis civis e penaes por meio de instituições apropriadas. Era tão profunda a confiança nessa

combinação que nem mesmo julgou-se necessario indicar as providencias que, no Estado juridico, caberia empregar contra os abusos do poder. O direito de resistencia e de revolta do individuo era apenas lembrado em theoria como o recurso natural contra as violencias do Estado. Para a segurança da ordem juridica em geral contentaram-se com restringir os fins do Estado, e excluir o appello á salvação publica, do qual pareciam provir principalmente os abusos da autoridade.

Como os partidarios da doutrina do direito estricto deduziam as transformações sociaes de um erro theorico sobre a natureza da missão do Estado, chegaram á suposição, aliás desmentida pela historia, de que a fixação de principios exactos era por si só bastante para que fosse garantida sua manutenção pelos depositarios do poder publico. Dahi a exagerada importancia que se deo ás constituições, como garantias do direito publico.

Em todo caso, a proclamação das liberdades individuaes, em opposição á tutela compressora que se acobertava com o nome de utilidade geral, restringio effectivamente a omnipotencia do Estado, e creou as bases theoricas para o actual governo constitucional. Em virtude da força progressiva daquella idéa, não são admissiveis *as castas* em qualquer Estado juridicamente constituido; ao revez, a dignidade individual prepondera não só na esphera das funcções dos governos, mas até nas divisões das classes. Em sua essencia, tal theoria foi uma deducção do pensamento cosmopolitico. Os direitos individuaes, cuja defesa constituo a missão exclusiva do Estado, foram, por meio da ficção de um estado de natureza anterior á organização da sociedade, reputados os *direitos do homem*, independentes de qualquer condição de tempo ou de lugar. Em contraposição á variedade das leis escriptas, acreditava-se na existencia de um direito natural originariamente puro e perfeito, o qual mais tarde foi pervertido pelo arbitrio, mas cujo

restabelecimento se operará no desenvolvimento da historia da humanidade, em uma época na qual a idéa juridica alcançará a sua idade de ouro.

Aquella erronea supposição, que durante dous seculos servio de base á theoria do Estado, é hoje conhecida em sua natureza e em seus fundamentos. Segundo ella, os individuos por seu proprio esforço são capazes de prescrever os fins que deve preencher o Estado. Sem mesmo nos determos em considerar as suas consequências possiveis, é inaceitavel essa velha theoria. Admitido, porém, que o Estado reconheça a vontade de cada qual como predominante na ordem das relações sociaes, e que em alguma parte consiga-se realizar o direito natural perfeito, baseado na igualdade humana, defendido com sanção penal contra as injustas aggressões, não será a conclusão igual á dos tempos primitivõs, quando nasceram todos os males e injustiças sociaes? Uma vez que a vontade livre de cada um prepondera soberanamente na esphera do direito privado, não virão a reproduzir-se as fórmãs de oppressão com que os fortes supplantam os fracos e contra as quaes tentou lutar a theoria do direito estricto? As desorganizações sociaes reparadas pela Revolução franceza, a tyrannia das classes privilegiadas, as corvéas, a escravidão, as relações de dependencia creadas pelas instituições primitivas, foram leis predeterminadas, ou são pelo contrario o producto, legalizado pelo tempo, da oppressão dos fracos, sob o pretexto de que estes precisam ser defendidos por um poder superior? Graças ao conhecimento imperfeito da historia, chegou-se a acreditar que o Estado, tendo cahido nas mãos das classes dominadoras, devia ser radicalmente considerado uma instituição nociva á liberdade.

A' proporção que, na Europa, a consciencia popular se foi compenetrando do espirito das investigações historicas, mais claramente reconheceo-se que nunca existio

um direito natural perfeito, immutavel, igual para todos os homens, como queria a antiga philosophia do direito, e que provavelmente tal direito nunca existirá, emquanto as relações da vida humana estiverem sujeitas a alterações historicas. A pretensão de manter inalteravel uma legislação, porque em certa época era reputada perfeita, collocaria o Estado em inevitavel contradicção com o desenvolvimento historico, e tornaria impossivel qualquer melhoramento futuro. Longe de favorecer a liberdade humana, aquella concepção do Estado viria fatalmente crear serios obstaculos ao progressivo aperfeiçoamento do individuo.

Em todo caso ella prestou o serviço de evitar que o individuo fosse sacrificado aos interesses dos governos. Emquanto subsistirem os mencionados vestigios da theoria da salvação publica, nunca faltará quem queira recorrer, ainda que occasionalmente, aos envelhecidos instrumentos.

Ainda hoje, no campo da legislação, collidem-se frequentemente as duas theorias que acabamos de assignalar, sobretudo no processo criminal, cuja difficil tarefa consiste em defender o direito do queixoso contra a prepotencia, em nome da ordem publica. O processo criminal francez reproduz as idéas da theoria da salvação publica; ao passo que o direito inglez, sem embargo de grandes imperfeições, é dominado pelo pensamento de que incumbe exclusivamente ao queixoso a defesa do seu direito.

Como os inconvenientes da doutrina da salvação publica mais se faziam sentir em materia economica, foram a esse respeito as theses oppostas levadas ao extremo pelos economistas que adheriram ás theorias de Adam Smith. Segundo os economistas, que os inglezes costumam chamar os homens da escola de Manchester, o fim supremo do Estado é assegurar a plena liberdade economica, e a missão exclusiva da lei é impedir qualquer

intervenção do Estado que restrinja aquellã liberdade. Por conseguinte exigem do Estado que remova todas as limitações que fõrem impostas à liberdade do trabalho, todos os embaraços que fõrem creados pelas corporações e, o que mais é, condemnam radicalmente a guerra por motivos economicos e religiosos, e consideram abusiva e prejudicial à liberdade individual a interferencia do Estado no sentido de prohibir o trabalho das crianças nas fabricas. Nem mesmo a instrucção obrigatoria escapou à censura, e é repellida por ameaçar os direitos da familia. As escolas e os estabelecimentos de educação devem, segundo elles, ser exclusivamente entregues à industria particular, sob o regimen da livre concorrência.

A legislação ingleza aliás não consagra a theoria da absoluta abstenção em favor da liberdade individual, e não obstante a grande influencia de que goza tal theoria, é licito suspeitar que afinal o Estado chegará a uma transacção no intuito de supprimir certos males sociaes.

Em todo caso não occultaremos que, sem embargo da sua improcedencia, a theoria individualista ou do direito estricto é, sob o ponto de vista do direito publico, muito superior á outra. A vontade do individuo, ao menos, é um factor real, que pôde ser assignalado e reconhecido; a limitação ideal da competencia do Estado ao puro direito privado seria preferivel à constante instabilidade resultante de um providencialismo baldo de fundamento objectivo. Neste systema sempre ficará aberta a questão de saber a quem compete resolver em cada hypothese sobre o modo de realizar a salvação publica: si a um principe, si a uma assembléa, si a um funcíonarismo especial, si a uma maioria parlamentar. O direito constitucional nada ganharia com a adopção da theoria da salvação publica. Cada orgão da actividade publica pretenderia ter sobre os outros o privilegio de

uma capacidade especial. E' forçoso entretanto reconhecer que, sob o ponto de vista negativo, a theoria do direito estricto marca um progresso no modo de conceber o Estado, progresso que as constituições resumem sob o titulo de *direitos do cidadão*. Foi uma barreira que se oppoz ao arbitrio dos principes, os quaes, a pretexto de salvação publica, sacrificavam muitas vezes os direitos de uma classe inteira da população aos interesses de outra classe.

Em sua obra *Systema do direito publico allemão* (1865) Schultze escreve o seguinte sobre a theoria do direito estricto :

« Supprime-se toda connexão do direito com as idéas moraes superiores, e rebaixa-se o Estado a uma associação juridica dos cidadãos, a uma pura companhia de seguros, como qualquer caixa contra incendio do systema Schlözer. Onde quer que se realize tão estreita concepção, o Estado ficará entorpecido e ossificado na positividade das relações da vida, e afinal cahirá no *marasmus senilis*, como o antigo Imperio Romano da Allemanha.»

Em inteira opposição com as idéas dominantes ha um seculo sobre a manutenção do direito natural pelo Estado, as investigações historicas e o estudo comparativo dos varios povos fortifica a convicção de que não é a immobilidade, e sim o desenvolvimento progressivo, o que caracteriza o valor das normas juridicas. Em outro logar já demonstrámos (capitulo VI) que o Estado tem a obrigação moral de derrubar, mesmo sem respeito ás formulas leaes, as instituições juridicas envelhecidas.

Quando no nosso tempo falla-se na idéa do *Estado juridico* (*Rechtstaat*), só a semelhança do nome traz á lembrança a velha concepção da defesa do direito privado. O que aquella expressão contém é a aspiração de que os actos do governo conformem-se com as leis

existentes, e nunca estejam em contradicção com ellas. Ella tambem nada tem de commum com a arbitraria politica da salvação. E' certo aliás que, quando se denomina o Estado moderno *Estado juridico* affirma-se que o Estado é um orgão da formação do direito; e fica por isso aberta a questão de saber em que direcção e para que fins geraes devem ser feitas as leis.

A terceira theoria sobre o fim do Estado vai buscal-o na moralidade. O aperfeiçoamento moral do homem constitue nesse systema a missão do Estado, o qual deve ser um « Imperio moral. » Cabe-lhe o encargo de executar a lei moral.

Podem haver duvidas quanto á classificacão desta theoria. Ella apparece a principio como intermediaria entre a theoria utilitaria, á qual fallece todo elemento moral, e a do direito estricto, que já encerra um character moral. Cumpre, entretanto, dizer que a realizacão da lei moral é a tarefa mais vasta e mais indeterminada que se póde attribuir ao Estado : a mais vasta, porque a natureza e o conteudo da moralidade transcendem em muito os limites do direito positivo e do bem estar material ; a mais indeterminada, porque não offerece nenhuma medida apreciavel da moralidade, e as opiniões divergiriam mais sobre sua applicacão, do que sobre a salvação publica conforme a primeira theoria.

Antes de tudo vem a propósito interrogar : os preceitos moraes decorrem de um principio racional, ou estão em connexão necessaria com uma religião revelada ?

Conforme a resposta, a theoria do fim do Estado virá a ter uma base racional ou sobrenatural.

Hegel attribuiu como fim ao Estado a moralidade racional, e esta opinião já tinha sido defendida na philosophia grega. Ella presuppõe a unidade da vida politica, juridica e moral.

E' verdade que aquellas funcções, para nós distintas, da vida popular reúnem-se todas na pessoa humana,

cujo perfeito desenvolvimento não pôde verificar-se fóra do Estado. Quando, porém, exige-se que a moralidade seja realizada pelo Poder publico, até com os meios coercitivos, retrograda-se á antiga confusão dos deveres juridicamente exigiveis com os puros deveres moraes.

A historia demonstra que o Estado exerce uma influencia educadora incontestavel. Esta depende, porém, principalmente da liberdade do individuo, sem a qual é incomprehensivel a acção moral. A moralidade, que na theoria do direito stricto apparece apenas mediatamente como o producto genuino da liberdade pessoal, converte-se aqui em fim immediato do Estado, ao menos nominalmente. Na especificação da ordem moral como fim da actividade politica pouco mais se contém do que a verdade já conhecida de que é impossivel conciliar a co-existencia da moralidade no circulo da vida individual com a da immoralidade no circulo da actividade governamental. Assim comprehendida, seria a moralidade antes uma fórmula negativa indicando o limite do poder publico, do que uma determinação positiva.

A inclusão de fins puramente moraes nos programas de governo acarreta grandes confusões, como o prova a triade franceza : liberdade, igualdade e fraternidade. Em todo caso é absolutamente impossivel em face daquella theoria destacar as espheras da administração, da igreja e da escola.

O mesmo pode-se dizer da idéa da moralidade, quando ella se apoia em um dogma ecclesiastico ; com effeito, ao Estado pouco importa que esse dogma pertença ao islamismo, ao catholicismo, ou ao protestantismo. A justificação momentanea da theocracia em certas condições historicas, especialmente como reacção contra o emprego interesseiro da pura força physica, não pôde servir de argumento para nenhuma deducção.

Não é de admirar que alguns estados catholicos tenham herdado da Idade média as idéas em virtude das

quaes o Estado pôde ser em parte investido pela igreja da cura d'almas. O que deve causar expectação é que seriamente se tenha pretendido identificar o principio protestante com esta unidade do poder civil e espiritual.

Sthal, o mais moderno e esforçado defensor do estado religioso, diz em sua *Philosophia do Direito* (II, 2, 179) :

« A missão do Estado é o serviço de Deus. Elle é encarregado de fazer observar na vida social o preceito divino — justiça, honestidade, moralidade; e de representar a soberania de Deus. A autoridade, segundo as sagradas escripturas, não é simplesmente constituída por Deus, é tambem sua serva.—A autoridade vem de Deus, não sómente no sentido geral como qualquer outro direito, porém no sentido especial de ser obra do proprio Deus. Quando ella usa de seu direito não é apenas segundo a ordem divina, como fazem o proprietario ou o paê de familia, porém para realizar a ordem divina. Ella não pôde fallar dos seus direitos, nem da sua posse; e sim da sua missão divina.—E' por isso que a autoridade presuppõe a magestade.—O fim do Estado, pois, não é simplesmente o desempenho dos preceitos moraes, porém ainda o serviço de Deus e a obediencia para com a sua pessoa, e ainda mais a elevação de um Imperio em honra de Deus; assim devem entendê-lo o povo e a autoridade. »

Taes idéas viriam a proposito na theoria da religião; ellas são descabidas na theoria do Estado. Nem ao menos são convicções philosophicas, que possam ser logicamente demonstradas; são meras profissões de fé. E' tão escusado refutal-as sob o ponto de vista da razão, como seria escusado refutar, sob o ponto de vista scientifico, a crença nas propriedades maravilhosas de uma imagem ou de uma reliquia. E' conveniente aliás lembrar que Stahl precedeu sua theoria christã sobre o direito e sobre o Estado com um sentença de Pindaro, o poeta pagão, no intuito de dar-lhe apparencia scientifica.

Quando Stahl falla nos serviços divinos que o Estado tem de promover na legislação, na diplomacia ou na policia, no exercito ou nos impostos, não cogita de cousas ideaes, porém de fórmulas praticamente intelligiveis, porque, quando elle se refere á religião christã, suppõe uma confissão exclusiva, inevitavel e privilegiada. Desde que se admite a coexistencia de muitas confissões, como succede na maior parte dos estados civilizados da Europa; desde que a escriptura sagrada está sujeita a variadas interpretações; desde que, principalmente se põe em duvida si ella deve ou não ser a norma unica da crença christã; não é mais possivel pensar em nenhum principio fundamental objectivamente apreciavel para os actos politicos. Elle não cogita sómente de uma ordem eterna preestabelecida para o Estado pela religião; o seu pensamento é que a theologia dominante assignale a direcção na qual o Estado tem de caminhar.

As tentativas mallogradas para se estabelecer na Prussia uma lei sobre o divorcio, adequada ao character historico da theologia protestante, e applicavel aos sectarios de todas as confissões religiosas, patentêam a inexequibilidade dessa theoria do Estado, que se costuma denominar teuto-christã, posto que ella mantenha estreita afinidãde com a theocracia judaica. A politica confessional, além de ser prejudicial à Prussia e contraria ao espirito dos fundadores do Estado, seria impossivel no Imperio Allemão, o qual não se basêa nas idéas mysticas do direito divino, *ad instar* dos imperios da Idade média, ou das monarchias absolutas, porém nos principios racionaes proclamados pela historia, e no conceito da inteira liberdade para todos os cultos.

E' certo aliás que as idéas de Stahl ainda não perderam toda a importancia na actualidade. Ellas repercutiram na politica ecclesiastica prussiana. Do contrario o espirito liberal do clero protestante, que pode desembaraçadamente progredir nos Estados germanicos

pequenos e medios, não teria sido violentamente reprimido na Prussia.

Aos olhos dos crentes a theoria theocratica de Stahl não pôde ser combatida nem mesmo com os factos historicos que a contradizem. De nada vale para elles que nas sociedades modernas coexistam em inteira igualdade todas as crenças, mesmo não christãs; a circumstancia da decadencia da Hespanha, dos antigos Estados pontificios e da Turquia, não obstante a fiel adherencia a um principio theocratico, nada prova aos olhos daquelles sectarios, os quaes retorquem que, nesses Estados, a lei ecclesiastica foi violada, ou não foi bem comprehendida.

O que ha mais perigoso na exposta theoria é não sómente a sua inconsistencia quando applicada á politica das leis, em virtude da coexistencia de varias confissões religiosas, mas ainda o renovamento do velho dissidio entre a fé e a sciencia dentro da esphera das funcções do Estado, de sorte que, nos debates da vida publica, poderiam ser recusadas as provas fornecidas pela experiencia ou pelo raciocinio. A sciencia politica voltaria ao serviço da theologia, do qual libertou-se desde o tempo da Reforma.

O que acabamos de dizer é sufficiente para nos habilitar a aquilatar o valor relativo das tres theorias. Em cada uma dellas reconhecemos um ideal do Estado, fornecido pelo passado, e mais ou menos absono das necessidades actuaes: ou a unidade externa da vida religiosa, moral e politica, como pretende a ultima theoria; ou a perfeição da personalidade humana em sua natureza individual, e é o objectivo da theoria do direito estricto; ou o augmento do bem estar material segundo as condições sociaes, como quer a theoria da salvação publica ou do providencialismo do Estado.

Estas especulações de nada servem para a politica pratica. Debaixo de nenhum dos tres apontados aspectos seria possivel determinar as funcções reaes do Estado.

Dahi proveio o pensamento de conciliar as tres theorias em uma intermediaria. O progresso manifestou-se immediatamente no modo de explicar os fins do Estado, logo que, pondo-se de parte o exclusivismo das antigas investigações, concordou-se em que o Estado propõe-se a fins diversos; dest'arte alargou-se theoreticamente o circulo de sua actividade.

Examinemos agora o que dizem alguns representantes do direito publico moderno.

Robért von Mohl, em sua *Encyclopedia das sciencias sociaes*, diz que o Estado, sendo um organismo cuja unidade é permanente, tem a missão de « promover o cumprimento das legitimas aspirações de cada povo, actuando nesse sentido sobre os individuos e sobre a sociedade. » Tal missão não póde, por conseguinte, ir além daquillo que se encerra nas aspirações baseadas na vida de cada nação. A differença entre esta concepção e as velhas doutrinas está em que a determinação do fim do Estado não é feita segundo abstracções geraes, porém de accôrdo com o conhecimento particular dos povos. E' permittido, pois, a cada povo assegurar na historia a suas inclinações uma direcção determinada com o auxilio do Estado. Apesar do incontestavel progresso que esta intuição offerece sobre as outras, levanta-se a seguinte questão: Qual é a medida daquella legitimidade? Como para isto não basta o capricho de cada Estado, cumpre buscar a solução nas relações que o direito estabelece para todos os Estados. E como marcar os limites juridicos entre a intervenção coercitiva do Estado e a esphera da vida individual? Como determinar com precisão a distincção entre a exigencia das legitimas aspirações e as interferencias perniciosas? Deve a intervenção do Estado limitar-se a proteger os que della necessiarem, ou póde mesmo ser exercida de modo imperativo, como outr'ora, prescrevendo-se por exemplo determinados generos de cultura?

Ao passo que Mohl torna dependente da natureza especial dos povos a determinação do fim do Estado, Zachariä enuncia-se do seguinte modo: (*Direito publico* I, § 13):

« A esphera do Estado abrange, sob o ponto de vista ideal, todas as relações externas da vida humana, que estão comprehendidas na idéa geral do direito, isto é, que podem ser exigidas até por meio da força, em caso de necessidade, afim de manter-se a ordem na vida commum da humanidade. »

Sob esse ponto de vista ideal, a missão do Estado e o seu fim chegariam até onde fosse possível sujeitar á coacção as relações da vida. A possibilidade, porém, de exercel-a tambem existe para a Igreja, á qual o direito canonico christão assegura recursos officiaes de execução.

Entre as muitas tentativas divergentes para attribuir ao Estado um fim apreciavel, merece tambem ser citada a de Schulze (*Systema do direito publico allemão*, 1865, pg. 136), segundo o qual os verdadeiros fins do Estado não são mais do que os fins a que aspiram os individuos que vivem no Estado.

Diz elle: « Os esforços do homem civilisado podem ser reduzidos a tres objectivos principaes: 1º a vida economica, que faz o homem applicar sua actividade á natureza externa para alcançar os bens que ella encerra. Fim: o bem estar.—2º a vida social, que induz o homem a ordenar intelligentemente as suas relações com os seus semelhantes. Fim: a ordem, e especialmente o direito.—3º a vida cultural (*Bildungsleben*), na qual o homem emprega em seu proveito pessoal a propria actividade. Fim: a cultura, a qual abrange não sómente o desenvolvimento intellectual, mas tambem em alto gráo o desenvolvimento moral e religioso. »

Em outro lugar escreve elle ainda: « Aquelles tres objectivos da vida humana cahem sob a alçada do Estado,

não sob todos os aspectos, mas sómente emquanto interessam á coexistencia social; não é a totalidade da vida humana que interessa ao Estado, e sim a totalidade da coexistencia dos homens na sociedade. »

Finalmente Schulze circumscreve a missão do Estado no que respeita aos interesses intellectuaes, só permitindo a interferencia indirecta, e isto no caso em que a actividade privada se revele insufficiente. No sentido de Schulze, pois, pôde-se dizer que o Estado tem fins immediatos e mediatos (ou subsidiarios).

Posto que as idéas que acabamos de reproduzir, transcendam em muito o que costuma-se entender geralmente no direito publico por fins do Estado, fica-se todavia em duvida si, no conceito de Schulze, a missão do Estado é o alargamento ou a restricção da missão do individuo, resultante do facto da coexistencia. A nacionalidade suggere fins que seriam inexplicaveis unicamente pelos fins individuaes. Estes são em toda parte os mesmos, quer se trate da Suecia, da Dinamarca, da Inglaterra ou da Allemanha. Não teriamos necessidade de occupar-nos com a diversidade e multiplicidade dos Estados, nem com as peculiaridades politicas de cada um, si só devessemos tomar em consideração os esforços intelligentes do homem civilisado.

Do mesmo modo que Schulze, Joseph von Held (*Elementos de direito publico universal*, 1868) attribue tres fins ao Estado. Primeiramente um fim *humanitario*, porque o Estado de certo modo tambem o tem. Em segundo lugar, um fim *politico*, porque cabe-lhe, sob o ponto de vista juridico, encaminhar para a perfeição, com unidade e igualdade, em todas as direcções, a individualidade de cada um dos seus membros. Finalmente um fim *privado*, que lhe impõe a obrigação de « reunir, conservar e applicar todos os meios materiaes necessarios para a consecução dos seus fins. » Este ultimo, que segundo as proprias palavras do autor é menos um *fim* do

que um meio, não parece estar bem classificado ao lado dos outros dois; com effeito, a idéa de fim privado do Estado é uma inversão da linguagem juridica geralmente adoptada.

Não temos necessidade de levar adiante a nossa revista, e catalogar todas as theorias actualmente conhecidas. O que deixamos dito é sufficiente para demonstrar quantas divergencias radicaes e quantas idéas contradictorias desperta, entre os mestres mais notaveis do direito publico, esta pergunta aparentemente tão simples: Qual é a missão que incumbe ao Estado desempenhar? Quando mesmo, porém, uma das apontadas doutrinas fosse geralmente aceita, ganharia com isto a politica alguma cousa? Todas ellas são indeterminadas, basêam-se sobre raciocinios abstractos, e por conseguinte não têm applicação ao desenvolvimento politico da actualidade, nem aos Estados dos nossos dias. Póde ser que, no terreno do direito publico universal e para esclarecimento de suas theorias, aquella indeterminação seja satisfactoria. Deveremos, porém, considerá-la inevitavel? Alguns publicistas assim parecem opinar. Gerber ao menos diz nos seus *Elementos de um systema do direito publico allemão* :

« A determinação theorica dos fins do Estado não passará nunca das idéas geraes, e só muito indeterminadamente se poderão marcar os limites que separam a esphera das funcções do Estado da esphera da liberdade individual, no que concerne aos preceitos moraes. »

Melhor será então abrir mão da tentativa, porque é muito contestavel a utilidade de puras idéas geraes e de limites indeterminados.

Para a politica pratica a precisão e clareza das idéas relativas aos fins do Estado é um elemento indispensavel. Em theoria o que antes de tudo cumpre saber é como se devem assignalar taes fins. Só depois de

resolvida esta questão de methodo, é que podem começar as investigações. Até agora a consciencia scientifica de cada escriptor tem sido a unica autoridade em que se apoiam as theorias do fim do Estado, e é por isso que esta theoria, e muitas outras que estão entregues ao trabalho especulativo, têm ficado sem solução.



LIVRO III

OS FINS REAES DO ESTADO



CAPITULO VIII

OS FINS REAES DO ESTADO

I. — O poder nacional como fim do Estado

Sumario : *Os fins reaes do Estado existem na consciencia dos povos, e são diversamente manifestados.—A sua determinação é da alçada da psychologia das nações.—Limitação dessa competencia no que diz respeito ao direito publico europeu.—Triplíce fórma dos fins reaes do Estado segundo as relações da consciencia popular.—O poder nacional, como fim mais antigo, e o primitivo no espirito popular.—Determinação quantitativa do poder nacional na antiguidade classica e nos tempos modernos.—Limitação do poder nacional pelo direito das gentes.—Factos que influem na politica de alguns Estados: a neutralidade da Suissa e da Belgica ; a posição geographica como factor da politica, na Alemanha e nos Estados Unidos da America do Norte. — Instituições permanentemente organizadas do poder nacional: o exercito, a marinha, a diplomacia, os consulados.—Os exercitos e as legações na actualidade.*

A moderna theoria do direito publico toma como pontos de partida para determinação dos fins do Estado ou o processo negativo de Zacharia e Schulzø que procuram definir o que está fóra da esphera do Estado, ou de Held e Mohl que preferem investigar a natureza particular de cada povo. Vem agora a proposito inquerir até que ponto as nações da actualidade manifestam accôrdo e afinidade a respeito dos fins do Estado, quer sob o ponto de vista negativo da abstenção, quer sob o ponto de vista positivo da intervenção ; e até que ponto ellas revelam-se tambem divergentes e contradictorias.

Antes de tudo é manifesto que os *fins reas* da vida publica devem ser deduzidos da consciencia intima das

nações. A construcção theorica do ideal do Estado ou as exigencias partidarias não podem esclarecel-as. Nesta materia, o direito publico universal apenas tem o direito de critica.

A concepção popular da missão do Estado é um dado que a politica não pôde dispensar ; o que aliás não quer dizer que todos os povos politicamente organizados sejam capazes de fazer idéa clara sobre os fins do Estado. Pelo contrario, esse facto denuncia uma elevada cultura politica, e não se pôde dar nos paizes pouco desenvolvidos, onde o Estado é considerado uma cega lei da natureza ou manifestação sobrenatural.

O estudo comparado das aspirações intimas dos diversos povos pertence essencialmente á *psychologia das nações*, e para isso cumpre antes de tudo separar estas em grupos, segundo as reciprocas affinidades. Para o nosso intuito basta-nos examinar aquellas fórmulas do Estado, que conseguiram ser traduzidas por uma expressão juridica no direito das gentes europeu. Não é admissivel que se queira determinar quaes sejam os fins do Estado, pela simples juxtaposição de muitos Estados, e até pode-se apontar como vicios de abstracção as tentativas feitas para descobrir o principio do Estado, esclarecer as funcções essenciaes do poder, e apreciar as fórmulas de governo, começando-se por deduzir a idéa do Estado das condições sociaes peculiares á cada nação. O resultado é que, na maior parte das vezes, fica em opposição o poder publico com os direitos individuaes, ou com a Igreja. As idéas fundamentaes sobre o Estado, indispensaveis para o preparo de uma theoria, devem ser sorprendidas nas relações do direito publico com o direito das gentes, e na ethnographia quanto aos periodos primitivos. Seria igualmente defectivo o methodo, que partisse das necessidades da vida individual para determinar os fins do Estado. Cumpre antes considerar os povos como outros tantos organismos sociaes dotados de vontade e

consciencia proprias, dos quaes decorre historicamente o desenvolvimento da idéa do Estado.

As funcções reaes do Estado quanto á vida politica são estabelecidas pelas relações necessarias existentes entre a consciencia popular e os objectos sobre que ella exerce sua influencia; ou por outras palavras, pelos embaraços praticos que o espirito popular tem de vencer com o auxilio do Estado.

As relações geraes, sobre as quaes se nos apresenta a consciencia popular, podem revestir tres fórmulas differentes:

- 1) O povo considerado em seus limites territoriaes em face dos outros povos;
- 2) O povo considerado como vontade collectiva em face dos individuos;
- 3) O povo considerado na unidade de sua vida, em face dos interesses oppostos da sociedade que o constitue.

Em cada uma das indicadas relações é tal a opposição existente entre a organização politica do povo e o elemento contrario, que o Estado tornar-se-hia impossivel, desde que qualquer delles preponderasse sobre a vontade collectiva. Effectivamente o Estado deixará de existir: 1º si as nações estrangeiras impozerem de modo permanente sua vontade aos habitantes de um paiz (conquista); 2º si o individualismo supplantar o poder das normas prescriptas para a vida commum (anarchia); 3º si a luta de interesses das diversas classes sociaes tornar impossivel a coexistencia dellas (dissolução, resultante de desmembramento ou de revolução).

Estes tres aspectos da consciencia popular impõem ao Estado um triplice fim, a saber: um fim *nacional*, que é o *poder publico*; um fim *individual*, que é a *liberdade* ou o *direito*; e finalmente um fim *social*, que é a *cultura*.

Cumpre-nos agora apreciar cada um daquelles fins como fundamentos da politica pratica, afim de esclarecer

as suas manifestações particulares na vida dos povos. E antes de tudo cabe fazer uma observação: Esta multiplicidade de fins attribuida ao Estado é um progresso historico em relação á unidade do conceito absoluto, no qual sacrifica-se completamente ou a idéa do direito individual, ou a do poder nacional.

A idéa da força ou do poder nacional é a primeira que naturalmente surge na consciencia popular, quando se procura precisar a noção do Estado. Ella exprime a garantia da independencia da vida nacional, até mesmo em opposição com as outras nações. Fóra do Estado não é admissivel que cresça e se mantenha uma communitade qualquer, com vida propria em um territorio determinado, em luta com elementos adversos. E' essa a idéa mais geral que se póde formar sobre a origem do Estado.

Segundo uma lei de facil comprehensão, a necessidade da força publica e dos meios de conserval-a impõe-se tanto mais energicamente á consciencia popular, quanto mais iminentes são os perigos que ameaçam os povos. Esta lei fornece-nos o ponto natural de transição para explicarmos as aspirações que agitam a vida politica, já na historia dos Estados, já no desenvolvimento actual dos povos europeus.

No mundo antigo a soberania do Estado, como ideal da vida politica, só era possivel, ou quando uma nação era bastante forte para supplantar as outras, ou quando fazia alliança transitoria com vizinhos poderosos mediante subordinação á sua vontade, ou, em casos raros, quando os nacionaes abstinham-se de todo commercio com o exterior. Os resultados naturaes dessa inimizade reciproca entre os Estados era a negação de direito aos estrangeiros, e a exclusiva applicação aos nacionaes das garantias referentes ao direito privado, á cultura e á religião. Não podia haver escolha sinão entre a cessação das relações com o mundo ou a conquista

delle; a differença estava apenas no modo por que os povos entendiam a organização do poder publico. Para uns elle consistia na pura theocracia; para outros na accumulacão material de metaes preciosos; ou na colonizacão e no commercio; ou no aproveitamento de suas forças para mover a guerra; ou finalmente na combinaçãõ de diversos factores. Em todo caso o direito individual era suplantado pelas manifestacões exteriores da vida nacional. A desnacionalizacão do direito, da moral e da religiãõ progredio entre os Persas, Gregos e Romanos à medida que desapareceo da consciencia popular o sobresalto que as conquistas acarretavam para a vida exterior.

Em inteira opposiçãõ com a antiga intuiçãõ se nos apresenta o direito das gentes moderno da Europa. As particularidades naturaes a cada corpo social reclamam ainda hoje a multiplicidade dos Estados; porẽm ninguem põe em duvida a necessidade de garantir a permanencia das relações pacificas entre elles, e o reconhecimento reciproco dos direitos de todos. A' medida que se enfraquece a desconfiança das nações para com as outras, os pequenos Estados renunciam ao plano de assegurar pela força a sua manutençãõ, e perdem de valor as idéas sobre a organizaçãõ de uma força publica consideravel. Desde muitos seculos, os manuaes de direito publico deixaram de definir como fim exclusivo do Estado a defesa da existencia nacional dos povos contra os ataques do exterior.

Nos tempos modernos a mesma lei continua a affirmar-se. E' certo que tẽm surgido theorias, que conformam todas na inteira opposiçãõ às tradições recebidas; ellas pretendem que os grandes Estados sejam destruidos, e em lógar delles creados pequenos cantões, ou que se forme uma grande confederaçãõ dos Estados europeus, ou a communa soberana, ou a suppressãõ dos exercitos, ou o governo immediato e directo dos povos por meio de

assembléas legislativas. São, porém, sonhos de individuos que nada entendem sobre a organização politica dos povos. A raridade e rapidez das grandes guerras, no tempo moderno, têm fortificado de tal sorte o sentimento da segurança, que, comparando-se o que hoje se dá com o que se dava na Idade média, a interrupção da paz pôde ser considerada, antes capricho dos governos, do que manifestação real de opposição nas relações réciprocas dos povos.

Seria injusto aliás ridicularisar os esforços daquelles que proclamam a substituição da força pela arbitragem, da guerra pela paz eterna. « Paz sobre a terra » será sempre a nobre aspiração dos corações bem formados, o idéal moral da humanidade.

Para a politica pratica, porém, a força publica é uma necessidade territorial, e continuará a ser enquanto houver possibilidade de um povo levantar pretensões injustas em relação a outros, e o direito fôr de tal sorte perturbado pelas idéas nacionaes, que dê logar a interpretações radicalmente oppostas.

Nas grandes potencias europeas têm curso certas apreciações particulares sobre questões territoriaes com outros Estados. É o que succede na Russia, a respeito da Polonia, dos paizes slavos do Danubio, da Asia central e da Turquia; na Grecia, a respeito de Creta, da Thracia, do Epiro e de Thessalia; na Italia, a respeito de Trento e das costas do Adriatico; na Allemanha, a respeito dos limites septentrionaes e occidentaes do Imperio; e deixaremos de mencionar as pretensões dos bohemios, galizios, irlandezes e outros. O direito das gentes positivo não pôde offerecer solução para taes controversias, de modo a satisfazer as partes interessadas; porque, nem se dá por incontestavel o principio que não admite a intervenção de um Estado nos negocios internos dos demais, nem está livre de duvida o direito que tem o Estado de retalhar-se até os menores tratos, e de

desagregar-se de uma união existente. Dahi se segue que nenhum progresso nas relações internacionaes dos Estados pôde operar-se sinão pelo commum accôrdo. O Estado de civilisação mais avançada fica sempre dependente do procedimento de vizinhos de menor cultura.

O poder de um Estado, considerado em suas relações com as potencias estrangeiras, é limitado pelo principio do moderno direito das gentes, o qual, pelo facto de condemnar toda idéa de monarchia universal ou de predomínio dos mares, presuppõe que os povos vivem em communidade juridica.

Esse limite naturalmente é marcado pelos factos. O reconhecimento da legitimidade de uma situação politica ou de uma dynastia não inclue o reconhecimento das modificações territoriaes, nem das revoluções internas; elle não é mais do que a consignação do facto politico, sem relação com a legitimidade de sua origem. Em todo caso, as questões territoriaes são hoje encaradas diversamente do que o eram outr'ora. Comquanto antigamente fosse julgada natural e licita a conquista de um territorio estrangeiro, as idéas modernas só a justificam quando trata-se de promover a civilisação, ou de preparar um meio de defesa contra inimigos declarados da conservação do Estado.

Sem embargo dessas limitações, pôde variar muito a medida em que é licito ao Estado, ou lhe cumpre necessariamente fazer acto de autoridade nos negocios exteriores. O principal encargo da politica é descobrir os limites a que se deve cingir a acção de cada Estado naquelle sentido, segundo a natureza das suas forças e de seus interesses, e refrear os sentimentos nacionaes quando não se conformarem com as aspirações do direito das gentes e os principios da civilisação. As bases para aquella apreciação podem-nos ser fornecidas pelo estudo: 1º das garantias que o direito das gentes assegura á conservação do Estado; 2º da sua posição geographica;

3º das condições necessarias ao desenvolvimento da sua vida interna.

Teremos occasião de aprofundar este ultimo ponto, quando nos occuparmos com as relações do poder publico com os outros dous fins do Estado apontados no capitulo anterior. Por ora limitar-nos-hemos aos dous primeiros.

Quando se trata de saber qual a posição que deve um Estado manter no exterior, afim de garantir a sua propria conservação, duas questões occorrem immediatamente: 1º que valor os Estados, que adoptam os mesmos principios de direito das gentes, e vivem assim em communnidade juridica, ligam á conservação integral daquelle Estado determinado por elles até então reconhecido? 2º qual é o grão de senso juridico dos povos vizinhos, e o procedimento desses povos para com o referido Estado?

A maior garantia juridica que se póde dar á conservação de um Estado, sob o ponto de vista internacional, é a declaração de sua neutralidade. Deixando de parte o Luxemburgo, acham-se nestas condições a Suissa e a Belgica. Na impossibilidade de se defenderem contra vizinhos poderosos, ambos aquelles paizes têm a existencia assegurada por meio de tratados, nos quaes ella é reconhecida de interesse europeu; a negação deste facto por qualquer das grandes potencias é reputada uma ameaça ás outras. Sem embargo disto, nenhum daquelles Estados julga acertado renunciar a um exercito sufficiente para garantir a segurança interna. Como, porém, as vantagens da neutralidade presuppõem a renuncia de qualquer iniciativa politica nos negocios estrangeiros, e tornam mais proficua a defesa contra os ataques inesperados, a força militar deve ser muito mais reduzida do que em qualquer outro logar. Seja como fôr, a guerra franco-prussiana de 1870 e 1871 demonstrou que os Estados neutros são seriamente compromettidos por occasião dos combates que se fazem na vizinhança de suas fronteiras, quando os exercitos fugitivos procuram refugiar-se em territorio

estrangeiro. O territorio belga esteve altamente ameaçado na batalha de Sedan, e a Suissa na derrota de Bourbaki. Ambos os Estados foram postos em contribuição forçada, e já por ahí póde-se apreciar o que virão a lucrar os paizes que adoptarem a mesma organização militar da Suissa, sem esquecer que só o poderão fazer aquelles Estados cujas condições politicas e relações internacionaes permittirem comparação com a Suissa. Os homens competentes deste paiz, entretanto, baseados nas recentes experiencias, começam a reclamar que se fortifiquem os meios de defesa do territorio. Na Belgica, desde muito tempo insiste-se na iniciação do serviço militar obrigatorio.

Cumpre tambem attender á posição geographica do Estado com relação ás nações vizinhas, á natureza de seus limites, e á facilidade dos meios de communicação com o estrangeiro, quando trata-se de arredar os perigos que podem ser removidos por meio da força organizada.

E' por isso que a questão da força publica apresenta na União Norte-Americana, ou na Inglaterra, fórma diversa do que em outros paizes, por exemplo na Allemanha. Mesmo no periodo mais triste da guerra civil, ninguem preoccupou-se com o receio de que a grande republica transatlantica pudesse ser conquistada por qualquer outro Estado do antigo ou do novo continente, ou fossem alterados os seus limites por meios violentos. A União Norte-Americana representa politicamente uma parte inteira do mundo. As outras communidades do mesmo continente, em virtude da sua população, devem ser reputadas pequenos Estados, não obstante a vastidão do territorio de que dispõem. Os interesses da defesa nacional contra o exterior não reclamam ali maior quantidade de tropas, do que a necessaria para defender as povoações contra as invasões das hordas de indios. Um ataque imprevisto de potencias européas é cousa inconcebivel. Da

mesma sorte, nenhum interesse teria a republica transatlantica em intrometter-se nas questões territoriaes da Europa.

A Allemanha offerece exemplo diametralmente opposto. Seus limites em todas as direcções são contestaveis e disputados por dinamarquezes, slavos e romanos. Ella tem sido successivamente o theatro de acção dos exercitos belligerantes de todos os grandes Estados europeus, a séde dos congressos promotores da paz, a intermediaria nos avultados interesses politicos das tres grandes potencias militares que com ella confinam. Desde que a Allemanha, por consequente, não der constantemente provas inequivocas dos recursos materiaes de que dispõe, nem siquer conseguirá o desejado repouso, em compensação da renuncia á sua influencia no exterior. Ella tem de fatalmente escolher entre duas condições: ou ser ludibriada pelos estados vizinhos, ou incutir-lhes a convicção de que póde desenvolver forças militares pelo menos iguaes ás do mais forte de entre elles.

A Allemanha, pois, é o Estado, onde a força material do Estado mais fortemente se deve fazer sentir para o exterior, sob o ponto de vista da defesa, como necessidade imperiosa, attenta a natureza dos Estados vizinhos. Si quizessemos estabelecer uma regra para a applicação e organização da força publica diriamos que a força defensiva de um Estado deve quantitativa e qualitativamente ser tanto maior, quanto mais numerosos forem os pontos atacaveis do territorio, mais poderosos e bellicosos os vizinhos, mais incertas as allianças no caso de guerra. Sob o ponto de vista estrategico, as fronteiras dos Estados neutros só devem servir ao belligerante mais fraco na guerra, para proteger o flanco ou a retaguarda.

Os maiores embaraços que teve de vencer a aspiração da unidade allemã eram oppostos pelas grandes potencias vizinhas, que tinham interesse em impedir que ella se realizasse, pelos damnos que podiam advir á sua politica

militar. Antes de 1866, a sorte da Allemanha assemelha-se á da Polonia, pelo facto de tres grandes potencias militares do continente opporem-se de commum accôrdo á sua unidade; e é de admirar que ténha cahido tão depressa em esquecimento o proceder da Russia e da Austria em 1850, para com os esforços unitarios da Prussia. A filiação do movimento allemão á grande politica européa era quasi completamente esquecida, deixando-se de levar em conta os meios materiaes que elle podia offerecer para a bôa marcha dos negocios politicos. A realização da unidade, em virtude da guerra de 1870, esteve seriamente ameaçada por uma alliança da França com a Austria e a Italia. Só a Russia pôde calcular que o antagonismo entre a Allemanha e a França seria proveitoso á sua influencia politica no Oriente.

Em vista da politica que as circumstanças impõem á Allemanha, ella só poderá diminuir as suas forças militares quando a França adoptar uma politica de paz que dissipe os justos receios que nutre a Allemanha. Cumpre tambem não omitir a circumstancia de que para a Allemanha, que tem vivido sob a influencia de dissensões seculares, a derrota seria muito mais desastrosa do que para a França, cuja população profundamente compenetrada do espirito de unidade e centralização, com mais difficuldade supporta a idéa de que o desmembramento resultante de uma conquista seja permanente.

Em nossos dias tem-se desenvolvido em connexão com a idéa do poder diversas instituições : os exercitos de mar e de terra, a diplomacia e as embaixadas, os consulados e as vias-publicas de comunicação. De accôrdo com ellas é que convem fixar as regras para o emprego da força publica, na politica militar, na politica externa, na politica commercial, a qual comprehende o systema das estradas de ferro, cujo valor estrategico tem sido cabalmente demonstrado pelas ultimas guerras. E não deixaremos de mencionar aqui a dependencia em que a

força publica deve estar das finanças do Estado, e das suas fontes de receita. Nada seria mais erroneo, do que medir a influencia de um Estado no exterior, exclusivamente pela quantidade de suas tropas regulares ou pelo calibre de suas canhoneiras, e julgar que com o exagerado augmento das forças militares cresce de modo correspondente a garantia da segurança interna e da prosperidade nacional. O excesso de força militar acarreta a ruina do Estado. Succede aqui o mesmo que na educação physica: a exaggeração dos exercicios corporeos prejudica o crescimento e a constituição da pessoa, e afinal em vez de athletas produz tísicos.

Assim como a força material tende a augmentar, em virtude das circumstancias desfavoraveis creadas pelas relações com potencias que ameaçam intervir nos negocios internos, ou revelam intuitos de conquista, por outro lado, ella tende a diminuir, quando toma-se em consideração o desenvolvimento interno das forças do paiz. Em contraposição ao velho adagio:— si quizeres a paz, prepara-te para a guerra,— pôde-se hoje mais acertadamente dizer:—si quizeres a guerra, prepara os elementos da paz. Em nossos tempos, a guerra é a excepção; a regra é a paz. O temor, outr'ora tão generalizado de que uma paz duradoura enfraquece o espirito popular, é desmentido pela historia da Prussia. Os periodos relativamente pacificos do reinado de Frederico Guilherme I e de 1815 a 1864 não impediram que o grande Frederico e Guilherme I movessem com feliz exito guerras decisivas, sem embargo de se haver perdido as primeiras batalhas.

As difficuldades da politica militar para as nações civilisadas da Europa moderna consistem principalmente em achar o meio termo entre o exclusivismo do ponto de vista militar de uma parte, que exagera a relação de meio para fim, no proposito de ostentar um poder material extraordinario, e de outra parte o exclusivismo do ponto

de vista economico, que, sob o pretexto da improductividade dos corpos de exercito, exige a suppressão dos exercitos permanentes, na infundada esperanza de que tão bom exemplo achará logo imitadores. O perigo da exaggeração manifesta-se hoje mais na primeira direcção do que na segunda.

Comquanto seja sempre objecto de controversia, em cada caso particular, a proporcionalidade entre a força publica e a existencia dos recursos materiaes necessarios para a sua manutenção, é incontestavel que, mesmo quando se trata de organização militar, reconhece-se hoje melhor a importancia que cumpre dar aos recur^{SOS} materiaes e economicos do Estado, e já se percebe que a ruina economica não é como a derrota militar, que póde ser reparada por subseqüentes victorias.

A antiga theoria de que o exercito preenchia um fim proprio, ao qual estavam subordinados os recursos do Estado, desappareceo gradualmente com a outra theoria, segundo a qual o exercito entra no numero das grandes instituições populares, que têm sua missão nacional independente da vontade do soberano. Os principios cardeaes da nova politica militar podem ser resumidos nos seguintes pontos: 1º o serviço militar obrigatorio, que proclama a dualidade do militarismo e da liberdade civica, da força militar e da igualdade moral na prestação do serviço; 2º o menor algarismo possível no quadro do exercito effectivo em tempo de paz, ao passo que a força de reserva seja tão grande quanto fôr necessario; 3º a possibilidade de rapida transição do estado de paz para o pé de guerra, de modo que as tropas obtenham a instrucção technica e intellectual desejavel, no menor espaço possível, e do modo economicamente menos desvantajoso. Todos aquelles, que têm competencia para emittir juizo nesta materia, sabem que não se póde fixar a tal respeito medida inalteravel, mesmo nos Estados onde o serviço militar dura proporcionalmente

menos tempo. E' uma controversia que não pôde ser resolvida a que versa sobre o valor real da disciplina militar que adquirem as tropas, quando do tempo de serviço tem-se de abater um periodo para a instrucção technica dos recrutas. Os novos systemas militares guardam o meio termo entre o antigo systema de recrutamento, que constitua as tropas com mercenarios de profissão, e o systema da milicia, que, renunciando no tempo de paz a qualquer providencia para a instrucção militar, erigia em principio que a guerra é a escola do exercito.

Quanto mais fortemente preponderam nas tropas os habitos militares determinados pela profissão, tanto mais pronunciada é a tendencia do exercito para influir na marcha da politica estrangeira sob o ponto de vista exclusivamente militar, e para converter em ponto de honra nacional qualquer pendencia entre os Estados, afim de impedir todo accôrdo possível. A exaggeração das forças militares francezas denunciava-se, além de outros factos, pela circumstancia de que a opinião do exercito era elemento de grande peso para a politica estrangeira.

A missão da diplomacia é conter a susceptibilidade das grandes potencias militares, e impedir o desenvolvimento das paixões nacionaes. Seria erro suppôr que a influencia de uma nação sobre as outras depende exclusivamente da estensão dos seus recursos militares. Pelo contrario, ellas sentem-se constrangidas em sua influencia natural, quando as reciprocas relações não são facilitadas por uma diplomacia previdente, franca e possuida do espirito de justiça.

As transformações successivas por que tem passado a constituição dos exercitos coincidem admiravelmente com a mudança das idéas sobre o papel da diplomacia. Ao antigo systema de recrutamento, com a sequella do castigo das varas e das enxovias, correspondia o systema

diplomatico baseado na mentira, e pelo qual, com effeito, o diplomata não passava do «homem enviado ao estrangeiro para mentir em nome da patria.» Aos exercitos nacionaes, organizados no intuito de assegurar a paz, corresponde a diplomacia moderna no character de magistratura internacional, incumbida de velar sobre a observancia do direito das gentes e harmonizar os interesses dos estados civilizados.

A missão do diplomata, pois, é não sómente representar perante o estrangeiro as pretensões do seu paiz, mas ainda tornar-se o órgão, perante o seu governo, das justas pretensões do estrangeiro, e facilitar o conhecimento das suas instituições. Em geral é innegavel que a diplomacia moderna tem-se tornado em alto grão impopular, porque, continuando as tradições da monarchia absoluta, ou confia demais na influencia pessoal junto ás cortes, ou deixa-se dominar por ella, de sorte que não presta á vida parlamentar dos Estados continentaes os serviços que poderia prestar.

Do mesmo modo que os exercitos permanentes, as legações permanentes têm sido impugnadas, e até não falta quem pretenda ridicularizar a profissão diplomatica.

Abster-nos-hemos de discutir esta questão sob o ponto de vista geral. Cada grande Estado, e sobretudo cada grande potencia militar, deve resolver conforme a sua experiencia quaes os meios mais efficazes para manter as relações officiaes com o estrangeiro, e garantir para si uma legitima influencia nas deliberações das potencias estrangeiras que mais de perto lhes interessam.

Ninguém aconselhará a um grande Estado que supprima as legações no estrangeiro; quando todos os outros Estados mantêm as suas. Igualmente, a exagerada economia no tratamento dos enviados acreditados perante côrtes luxuosas é talvez mais inconveniente do que a renuncia completa a toda representação diplomatica. Com effeito, a representação social é parte integrante

da influencia pessoal; sem ella, as pretensões mais legitimas e as demonstrações mais evidentes dão em inteiro malogro.

Cumpre que sejam postas em contribuição todas as circumstancias que podem concorrer para augmentar a influencia pessoal nas relações internacionaes. Pouco importa á politica si, para a philosophia, é racional que homens eminentes deixem-se influenciar por aquellas circumstancias accessorias. Na escolha dos presentes, que, segundo os costumes orientaes, offerecem-se aos principes das nações semi-barbaras, o que deve ter-se em vista não é o gosto apurado das côrtes europeas, porém sim a avidez infantil dos presenteados.

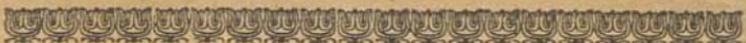
A democracia americana entendeu que convinha escolher para as missões diplomaticas homens de severidade puritana. Deram preferencia aos membros das sociedades de temperança, que ornavam as mesas com garrafas d'agua, eram pagos com parcimonia, e quasi sempre viviam segregados da alta sociedade. A Inglaterra, pelo contrario, adoptou o principio de enviar para Washington o possuidor de um velho nome aristocratico, afim de melhor assegurar o exito de suas negociações. O certo é que o systema americano da diplomacia mal paga, e renovada depois de cada periodo presidencial, tem sido atacado por improficuo pelas folhas radicaes de New-York; com razão ellas observam que o barato frequentemente sahe caro, e a republica, que quer fazer-se representar em uma côrte monarchica, deve forçosamente adoptar os meios tradicionalmente applicados com mais vantagem.

Tres factores constituem a influencia que a diplomacia é chamada a exercer: em primeiro lugar, o poder do Estado que ella representa; em segundo lugar, a previdencia politica no modo de dar ou de cumprir as instrucções, sem excluir o direito de, nos casos especiaes, usar da propria iniciativa não obstante as

prescripções das mesmas instrucções; em terceiro lugar, a posição social do diplomata no estrangeiro, a qual não se outorga, mas conquista-se. Além disso, uma diplomacia respeitavel necessita procurar solido apoio na opinião publica e na influencia daquelles que representam o direito publico, ou por competencia scientifica, ou pelo seu character official. E aproveitamos o ensejo para assignalar o importante facto da criação, em 1873, do Instituto do direito das gentes de Gand, graças aos esforços de muitos publicistas, os quaes ao mesmo tempo fundaram em Bruxellas uma associação com o intuito mais vasto de promover a reforma e codificação do direito das gentes, afim de dirigir e influenciar a opinião publica na Europa no sentido da paz.

Entre os negocios de que se occupa a diplomacia, sobrelevam os interesses sempre crescentes da politica commercial; dahi a importancia dos consulados. O incremento do commercio material dos povos exige que os Estados tratem de formar para os consulados um funcionalismo, que saiba comprehender as aspirações internacionaes, e não se contente com os principios da antiga escola, para a qual a capacidade politica consistia em conhecer as intrigas das côrtes. A Inglaterra foi o primeiro Estado que, nos tempos modernos, entendeu a necessidade de constituir a diplomacia em harmonia com os interesses de sua politica commercial.





CAPITULO IX

II.— O direito individual como fim do Estado

Summario: Grãos de desenvolvimento da liberdade pessoal na historia.—Reconhecimento dos direitos individuaes, como signal da cultura politica.—Necessidade da força material para sufficiente garantia da defesa do direito.—Razão da insegurança do direito na Italia, na Grecia, na Hungria, e nos Estados Unidos da America do Norte.—A Estatistica do processo criminal, como fonte para o estudo do auxilio prestado ao direito pelo Estado.—Objectos que pertencem à livre iniciativa do individuo: o direito privado; em particular, o direito das cousas, em face da limitação crescente da capacidade jurídica no direito das pessoas e da familia; a produção economica, e sua limitação em certos casos; a liberdade de emigrar.—A liberdade scientifica.—A missão do Estado em face da liberdade individual.—Diferença entre a liberdade do direito privado e a liberdade politica do cidadão.

A opposição entre a vontade popular e as aspirações individuaes é o fructo tardio do desenvolvimento historico dos Estados. Ameaçado pelos inimigos do exterior, sem garantias de existencia, nem fórmulas juridicas tradicionaes para as relações com os estrangeiros, em perpetua inimizade com os vizinhos, o Estado primitivo só podia apreciar os seus subditos pelos serviços que prestavam à collectividade. Dahi o abandono das crianças defeituosas e dos velhos, a degradação domestica da mulher, o exterminio dos individuos accusados de ataque à collectividade e das respectivas familias, e, finalmente, a unidade da vida publica, privada e religiosa. A judicatura, a organização militar, os sacrificios, o direito de familia prendiam-se estreitamente. Esta concepção geral

estava de perfeito accôrdo com o pensamento vulgar. O banimento era reputado penalidade mais severa do que a morte. A esse tempo não se comprehendia a possibilidade de viver dignamente fóra do territorio do Estado.

As phases que a civilização européa atravessou, antes de assegurar ao individuo posição juridica independente no Estado, podem ser do seguinte modo assignaladas: 1º a separação entre a esphera do direito privado e a do direito publico, que tornou possivel a constituição da propriedade territorial privada, obra do direito romano; 2º a separação entre a vida ecclesiastico-religiosa e a vida politico-social, obra das lutas christãs da Idade média; 3º a separação radical entre a consciencia individual e as communhões religiosas, entre a sciencia e a fé, obra da reforma allemã; 4º a separação entre a responsabilidade economica do individuo e a actividade economica do Estado, obra da cultura scientifica dos tempos modernos.

E' innegavel que o alargamento das liberdades individuaes exerce influencia natural em toda parte sobre o crescimento moral do Estado. A' proporção que a noção racional deste substitue o simples impulso instinctivo com que os individuos a elle adherem, avigora-se na consciencia popular o respeito dos direitos individuaes como obrigação imperiosa para todos. Longe de prejudicar ao Estado, a sua limitação em bem das liberdades individuaes lhe é favoravel, porque, como modernamente se tem reconhecido, a oppressão da personalidade livre acarreta enfraquecimento para a collectividade. A variedade e não a uniformidade das manifestações da vida individual constitue a medida exacta da cultura politica. E tanto basta para reconhecer-se a homogeneidade da soberania nacional e das liberdades individuaes, sob o ponto de vista da idéa moderna do Estado.

Quando, pois, attribuímos como um dos fins ao Estado a garantia do direito ou da liberdade, referimo-nos

à solida segurança com que, de accôrdo com a consciencia moderna das nações europeas o Estado deve rodear o desenvolvimento livre da pessoa humana na esphera que não está necessariamente reservada á actividade do mesmo Estado.

Cumprê estabelecer a medida das imposições a que o individuo pôde ser submettido em nome da collectividade. A' primeira vista, parece que o direito, assim entendido, importa o enfraquecimento do poder publico; mas tal apparencia cessa quando se reflecte que, na realidade, a segurança dos direitos individuaes presuppõe a existencia dos recursos materiaes indispensaveis para a defesa delles.

Desde que se avigora nos povos a consciencia do direito e da liberdade não tarda-se a reconhecer a necessidade de um poder organizado para a manutenção da ordem interna do Estado. Quanto mais preciosa é a liberdade pessoal, tanto mais fortemente faz-se sentir a insufficiencia da força individual para defendel-a contra as violencias; e, por outro lado, o exemplo das republicas sul-americanas demonstra que a falta de segurança no exercicio da autoridade e as tentativas violentas de perturbação da ordem publica trazem como resultado immediato a falta de segurança da vida e da propriedade. A anarchia perturba a totalidade das relações juridicas do Estado e dos particulares.

Não ha duvida que o grão mais elevado da moralidade de um povo deveria ser assignalado pelo grão minimo no emprego dos meios materiaes necessarios para segurança dos direitos individuaes. Não obstante, a experiencia ensina de modo inequivoco que a extrema limitação das attribuições do governo quasi sempre acarreta a vacillação do direito, a qual prolonga-se até que a necessidade de garantir o gozo material da vida força os individuos a submetterem-se ao juizo da autoridade.

Laboulaye julgava com justiça os antigos partidos

francezês, dizendo : « Para os liberaes da velha escola, enfraquecer o poder é fortificar a liberdade; para os partidarios da ordem a todo transe, esmagar a liberdade é fortificar o poder. »

Não basta para garantir o direito que a lei e a constituição definam com clareza e precisão os limites das liberdades individuaes, é ainda mister que a organização do poder publico offereça meios materiaes sufficientes para tornal-os effectivos. O que cumpre fazer nesse sentido, para que fique preenchida a tarefa do Estado, é um dos problemas mais difficeis da politica pratica.

Os diversos factores que mais efficaçmente concorrem para a defesa pratica do direito são : a cooperação do proprio individuo, no sentido preventivo, ou por meio da legitima defesa, a qual em grande numero de casos é reconhecida pelo Estado; o fortalecimento da consciencia do direito no espirito popular, por meio das instituições da vida publica; finalmente, a applicação vigorosa dos meios coercitivos do Estado, sob a fôrma da jurisprudencia, da policia ou da força armada.

Nem em toda parte estes factores manifestam-se do mesmo modo, e, como exemplos de paizes onde a segurança do direito deixa que desejar, indicaremos a Italia e o Estados Unidos da America do Norte. Os regimentos austriacos, antes de 1859, não conseguiram na Romagna e na Umbria, apezar de rigoroso estado de sitio nessas regiões densamente povoadas, dar cabo dos salteadores que as infestavam. Foram igualmente infructiferos os esforços empregados para assegurar a tranquillidade publica nos arredores de Roma. Ha muitos seculos que as hordas de salteadores têm resistido, nas montanhas napolitanas e na Sicilia, a todos os governos. Nem mesmo com os melhores regimentos do exercito italiano conseguiu-se extinguir os salteadores. Nas immediações das cidades populosas são frequentes os desapparecimentos de

peessoas, as extorsões e violencias. Os mesmos factos verificam-se nas montanhas centraes da Grecia, nas planicies da Hungria, e em certas partes da Hespanha. A Allemanha mesmo gastou dois seculos para exterminar os bandos de ladrões e salteadores, que se fõrmaram depois da guerra dos trinta annos.

Estes exemplos revelam claramente que todos os recursos militares reunidos são insufficientes para a segurança publica, quando a população não coopera activamente para a propria defesa. Nas camadas inferiores das populações napolitanas, romanas, gregas e hungaras, os bandidos acham guarida na consideração natural e na cumplicidade daquelles, que têm pouco que perder, e esse pouco mesmo guardam-no no thesouro publico do seu imprevidente governo. A população das regiões afastadas, que se acham em taes circumstancias, prefere soffrer esporadicamente as extorsões dos salteadores, do que permanentemente os impostos cobrados pelos governos para fins que ella não comprehende. E' por isso que as antigas legislações, mesmo a da Allemanha, restringiram os limites da legitima defesa, e rodearam-na de preventivos precauções.

* Em alguns Estados occidentaes e meridionaes da União Americana resultado igual é produzido por causas differentes. A segurança da propriedade contra os ladrões e os estellionatarios é relativamente pequena, porque a garantia do direito é salvaguardada pela energia pessoal dos ameaçados, e em caso extremo pela lei de Lynch. Muito menor é ainda a segurança da vida. A consciencia do direito individual é cousa tão generalisada, e tão commum a confiança na propria força, que a grande maioria está sempre disposta a defender os seus direitos ameaçados com o revolver na mão. Esta exaggeração dos sentimentos pessoaes dá origem a numerosos crimes, que se acobertam com a capa da legitima defesa. Previniado pela tradição de tyrannia dos principes inglezes,

ainda hoje o espirito americano revolta-se só com a idéa de recorrer á autoridade constituida, para pedir que garanta os seus direitos. Por maior que seja a differença entre a Italia e os Estados Unidos, sob o ponto de vista politico e social, o certo é que, de um lado o emprego das forças militares para manutenção da ordem publica na Sicilia, e de outro lado os habitos bellicosos que desenvolve nos cidadãos americanos a necessidade constante de se defenderem, são factos igualmente lamentaveis. Elles denunciam a inefficacia da justiça penal, e dos seus recursos. As testemunhas, por suborno ou por medo, occultam a verdade, ou mesmo recusam-se a ir dar seu depoimento; os juizes são fracos, ou porque tambem estão convencidos da impotencia da lei, ou porque pensam que em regra o crime é desculpavel por ter sido commettido em defesa contra outro crime. Nenhum jury dos Estados do sul condemna o homem branco que mata um negro mesmo sem razão; por outro lado, o assassinato do seductor de uma mulher com o mesmo apparentad, ainda quando as provas não sejam rigorosas, é reputado caso de legitima defesa pelos juizes dos Estados do Norte. E' assim que nos jurys americanos repercute a convicção commum de que a cada qual compete a defesa dos seus direitos; e a consequencia é a impunidade dos crimes mais graves contra a vida. Ao passo que a justiça americana soube ir buscar um dos cumplices do assassinato presidencial no escondrijo onde se occultava na Africa,—nos Estados do sul organizaram-se associações secretas, que desembaraçadamente proclamavam como seu fim o assassinato politico.

A estatistica do processo criminal fornece-nos preciosos dados sobre a importancia relativa dos meios que podem-se empregar para garantia do direito. Suas tabellas e algarismos esclarecem approximadamente a relação existente entre os crimes presumidos, os crimes trazidos ao conhecimento da autoridade e os crimes

sujeitos á decisão dos tribunaes. A comparação desses algarismos habilita-nos a formar juizo sobre os meios destinados á defesa do direito privado.

O mesmo processo de comparação ensina-nos que nos paizes germanicos, na França, na Belgica, na Hollanda, na Dinamarca, na Suecia e na Suissa, a segurança no exercicio do direito é a que se póde desejar sob o ponto de vista do direito penal. Ella seria maior ainda na Allemanha e na França, si os esforços dos particulares coadjuvassem a diligencia das autoridades na descoberta dos crimes mais graves. Além disto, os crimes contra a propriedade tendem a diminuir pelas precauções que as classes burguezas habituaram-se a tomar, por não confiarem completamente no zelo das autoridades superiores, nem na sagacidade da policia criminal.

A apreciação dos meios necessarios para a manutenção da ordem juridica é, entretanto, mais facil do que a determinação da esphera legitima da liberdade pessoal.

Nesse terreno é o *direito privado* o primeiro assumpto que reclama a attenção, sobretudo o complexo das regras a que devem-se ajustar as relações dos individuos entre si no que respeita á livre disposição dos bens. Não obstante parecer facil a distincção entre o direito privado e as prerogativas que são reservadas á collectividade, todavia a indole de cada nação e as suas circumstancias especiaes determinam alterações notaveis no modo de entender o conteudo e o objecto daquelle direito. Até nas materias tradicionalmente pertencentes ao direito privado, e sobre as quaes a lei deixa á vontade individual o campo livre, só prescrevendo regras para o caso em que ella se não manifeste, o direito publico entra como parte integrante. De sorte que, ainda aqui, patenteam-se a harmonia e a unidade do direito em seus ultimos fundamentos.

Baseam-se com effeito no direito publico, e são portanto inspiradas pela politica, as disposições do direito

privado, que impõem á vontade individual, em negocios que aliás podem ser decididos a arbitrio de cada um, formalidades determinadas das quaes torna-se dependente a validade dos actos praticados, ou limitações exclusivas do arbitrio, por exemplo : as formalidades externas indispensaveis para a validade dos actos juridicos, sobretudo no que diz respeito ao credito real, ás hypothecas, aos testamentos ; as condições prescriptas para a celebração e dissolução do matrimonio, ou para a tutella ; os requisitos da capacidade civil ; a duração da menoridade, etc.

Costuma-se apresentar o direito romano como o ideal de um direito privado, completamente desenvolvido, que satisfaz a perfeição scientifica, e é applicavel em toda parte sem attenção ás nacionalidades. Mesmo porém nesse direito, que tem servido de base desde a Idade Média ao desenvolvimento juridico de muitos povos na Europa, encontram-se, sobretudo no periodo imperial, vestigios inequivocos das idéas moraes e politicas então dominantes. v. g. a prohibição de certos contractos em beneficio dos devedores. Ainda no periodo do maior desenvolvimento do direito romano privado, certas formalidades do processo judicial subsistiram para os actos juridicos. Si inquirirmos qual a franqueza que o direito civil deve deixar á vontade privada nas relações juridicas dos cidadãos entre si, cumpre não esquecer que o legislador deve prevenir as futuras demandas de modo que attenue, tanto quanto fôr possivel, a inconsistencia das decisões judiciaes, e a incerteza na expressão da vontade das partes litigantes. O legislador deve, nos limites do possivel, evitar os litigios, e por isso convém que elle fixe de antemão na lei as fórmulas mais apropriadas para os contractos, tendo em attenção os interesses envolvidos na execução do direito.

Variam as opiniões sobre a estensão que o legislador deve dar á essa interferencia. Uns querem que preponderem o interesse geral do Estado na estabilidade das

formalidades juridicas (*structum jus*); para outros, a livre manifestação da vontade privada, independentemente de quaesquer formalidades (*bona fides, equity*).

Qualquer que seja a opinião que se adopte, cumpre convir que é indispensavel estabelecer formalidades determinadas para a manifestação da vontade, ao menos nos actos juridicos cuja natureza e conteudo ultrapassam as partes interessadas, e produzem effeitos juridicos para terceiros (por exemplo, as convenções ante-nupciaes), ou que interessam immediatamente ao Estado, por exemplo, a transmissão da propriedade immobiliaria.

No que concerne ao conteudo do direito privado, duas correntes diversas de opiniões, que julgam-se baseadas na historia do direito, pretendem representar as aspirações juridicas da actualidade. De um lado, repelle-se a interferencia do legislador nas relações entre credor e devedor, em nome do desenvolvimento do commercio e da vida economica. Dahi a preferencia dada á vontade particular sobre as considerações moraes em virtude das quaes o legislador julgava-se obrigado a proteger a parte mais fraca, e a luta contra a limitação dos juros, contra as moratorias concedidas pelo soberano, etc. Por outro lado, procura-se restringir as limitações que o direito privado punha á capacidade civil de certas pessoas. Ao passo que, no direito das cousas e principalmente no direito das obrigações, a capacidade das pessoas, alarga-se cada vez mais, e proporcionalmente cresce a responsabilidade dos contractantes pelos seus erros economicos, opera-se uma transformação na concepção do direito privado, quanto aos direitos de familia e das pessoas, em consequencia da emancipação progressiva das mulheres, dos menores, dos pupillos, dos creados e dos aprendizes, e sua libertação das velhas relações em que estavam collocados para com o pae de familia, o tutor ou o patrono. Na Allemanha, esta ultima tendencia manifesta-se menos claramente do que na

Inglaterra e na America, onde aliás a posição juridica da mulher soffre ainda numerosas limitações.

A abolição da prisão por dividas prende-se tambem a esse movimento. A liberdade pessoal era outr'ora um bem a que se podia renunciar, e o individuo espontaneamente submettia-se ao dominio de outrem; o progresso das idéas, porém, elevou-lhe a categoria, impedindo que pudesse ser destruida mesmo pelo capricho do possuidor, e collocou-a sob a guarda do interesse geral. Entretanto, pode-se perguntar si a abolição da prisão por dividas, que vinculou-se a razões humanitarias, á inefficacia da medida sobre os máos devedores, não concorreu para prejudicar a solidez do credito dos industriaes honestos. Exemplo semelhante de erro de generalisação offerece-nos a suppressão das leis sobre a uzura, que nivelaram completamente os emprestimos de grandes e de pequenos capitaes.

Comquanto pertençam ao direito privado, as relações de familia, o patrio poder, e o casamento dependem muito pouco da vontade individual, no que concerne aos pontos capitaes. Do mesmo modo, a propriedade immobiliaria e a successão, que tão de perto interessam ao direito das cousas, regem-se em grande parte por preceitos determinados pelo interesse publico. As leis agrarias, as desapropriações forçadas, a divisão dos bens communs, servem igualmente para provar que a medida das limitações por que deve passar a capacidade juridica em beneficio da cultura do solo, é questão ainda muito debatida na actualidade. Será licito ao Estado, por exemplo, impôr aos proprietarios florestaes regras sobre o desbastamento das mattas e replantação dos terrenos desarborisados? A inspecção do Estado sobre a exploração das florestas concilia-se com o respeito á propriedade privada? Si taes providencias tivessem apenas por fim garantir o proprietario contra as proprias faltas ou acautelar a sua ruina, o direito moderno as repelliria; sendo

certo que muitas vezes as emprezas de exploração
ll, segundo a posição geographica em que se
as florestas com as montanhas ou as costas, preju-
a cultura de vastas estensões de territorio, não
nos responder affirmativamente ás questões pro-
posto que á opinião contraria adherisse o con-
agricola celebrado em Breslau no anno de 1868.
Direito de successão nos bens territoriaes tem sido
grado depois da revolução franceza, como affe-
os interesses politicos. Pondo de parte o rigor das
idades testamentarias, com as quaes o Estado pro-
fender a segurança geral do direito, tambem
ta-se a influencia do direito publico nas limita-
tas em favor da successão legitima á liberdade do
r. A concepção ethica da familia domina neste
principio da livre disposição da propriedade. Vem
lembrar aqui a celebre questão: si convém prohi-
to fez a legislação franceza, a constituição dos
missos familiares e a inalienabilidade dos bens
taes, no intuito de conservar inteira a grande pro-
ta, ou si pelo contrario convém proteger esse regi-
to fez a Prussia, outorgando-lhe favores politicos.
ergem a tal respeito as aspirações economicas
taes dos partidos. Ao passo que os defensores
stituições fideicommissarias appellam para o
to da plena liberdade testamentaria, e só têm em
direitos do instituidor, os partidarios da liber-
conomica reclamam a abolição dos fideicommissos,
esse do herdeiro, restringido em seu direito de
os bens herdados, e allegam que a mobilidade da
dade territorial representa o interesse economico
to. Antigamente os esforços aristocraticos e demo-
consagravam cada qual uma dessas concepções.
que chamou a attenção para a importancia po-
o systema de successão. A marcha evolutiva da
ção moderna parece tender para cada vez mais

estretar os limites daquella parte do direito privado, em respeito da qual cada um póde exercer livremente a sua vontade.

O que dissemos acerca do direito privado concernente aos bens, tambem se applica em geral á produção economica, e particularmente á actividade industrial. Foram extraordinarias as difficuldades creadas á industria, já pela manutenção do direito romano privado, e pelas corporações de officios.

Ninguem põe hoje em duvida que a intervenção do poder executivo ou do legislativo nos negócios industriaes, ou para proteger o productor contra a concorrência, ou para defender o consumidor contra as fraudes, é incompativel com a liberdade individual. Esta intervenção, porém, não prejudica a questão de saber: — si a intervenção politica communal deve, nos casos graves, defender os interesses dos consumidores contra o encarecimento dos generos resultante do monopolio local.— Esta é uma questão sempre aberta: si certas indústrias que mais de perto affectam o interesse publico, como a advocacia e a medicina, ou cujo abuso acarreta um perigo para o bem estar commum, devem ficar sujeitas á inspecção ou intervenção do Estado. Esta questão não pode ser resolvida sob o ponto de vista exclusivo do direito individual. O que cumprir é até que ponto deve o Estado intervir para evitar a offensa do direito individual, para garantir-lhe a sua defesa, que seria impossivel pelo movimento espontaneo das forças sociaes. São extremamente variadas as opiniões sobre este ponto. Na Allemanha prevalece actualmente a theoria que oppugna qualquer limitação da liberdade individual além da indemnização do damno; na Inglaterra e na America, pelo contrario, parece ganhar terreno a opinião da insufficiencia da simples indemnização do damno nas industrias nocivas ou perigosas para a vida e a saude (mineração, caminhos de ferro, construcção

pag 198

ncias desfavoraveis sobre a efficacia do regimen
to, e os inconvenientes verificados costumam im-
legislador, como intimações da opinião publica.
er que seja, aliás, a experiencia particular de
ado, não ha duvida que a limitação da liberdade
e indispensavel nas industrias de natureza mixta,
que podem prejudicar ao mesmo tempo o bem
e a segurança pessoal. Incumbe á economia
nesses casos, inquirir os meios mais adequados
segurar o exito da intervenção do Estado sem
para os direitos individuaes.

berdade religiosa, nos paizes civilisados do nosso
e considerada em o numero dos direitos indivi-
Segundo o principio protestante, cumpre ao Es-
obrigação juridica de, por um lado, assegurar a
erdade de consciencia em face do dogma esta-
pela Igreja ou consagrado pelo Estado, e, por
do, eliminar todas as desigualdades e privilegios
os á um confissão determinada. Só uma excepção
tolerada, é quando o Estado obrigou-se a
um culto antigamente privilegiado, apode-
da totalidade dos seus bens. Cumpre entretanto
ndir a liberdade de consciencia com os direitos
rações religiosas. O Estado, conforme as cir-
tas sociaes, tem o direito de examinar até que
de, no interesse da ordem publica, permittir,
u prohibir a influencia dos claustros e das
ligiosas.

ada Estado, segundo o seu desenvolvimento his-
manifestam-se concepções variadissimas sobre a
a liberdade religiosa. Em alguns paizes catho-
ncipio da liberdade de consciencia tem sido
o, e este procedimento encontra defensores que o
em theoria; nos paizes protestantes subsiste a
a Igreja privilegiada e a liberdade religiosa,
liada por um verdadeiro armisticio, no qual

em regra prevalece o *statu quo*. Na maioria das nações, incluindo os paizes protestantes, o regimen se aproxima-se mais das aspirações de Stahl, do principio da plena liberdade religiosa. Em todo porém, para ajuizar a opposição entre as concepções que dominam nos diversos Estados europeus, é conveniente comparar a liberdade de que goza a Igreja catholica nos paizes protestantes, como a Inglaterra e a Holanda, com certos Estados onde os filhos dos judeus eram perseguidos por meios insidiosos ou violentos e os leites e siduos da Biblia mandados para as galés.

A difficuldade actual para a politica pratica reside menos no reconhecimento do principio da liberdade de consciencia, do que na satisfacção das pretensões do clero deduz daquelle principio, as quaes creiam ser um embaraço na vida real. Não ha duvida que em todo o Estado, quando proclama-se independente das influencias e dos dogmas ecclesiasticos pelo reconhecimento do principio da liberdade de consciencia, não pode mais ser denominado catholico, protestante ou christão; e a pratica esta distincção torna-se inefficaz, desde que as pessoas pertencentes a uma communhão determinada exercem influencia na elaboração das leis ou na condução dos negocios publicos. Em quasi toda parte subministra a realidade o que os francezes chamam a religião da terra, ou, por outras palavras, a confederação das nações justificadas pela historia. Mesmo na America o principio da liberdade religiosa ainda é muito fraco para equilibrar a influencia da velha tradição ecclesiastica. A disposição puramente negativa da constituição americana acerca das confissões e seitas religiosas não obsta a applicação das severas leis sobre a guarda do dominio publico, quaes, filiado-se ás crenças dos puritanos, offendem as convicções dos emigrantes allemães. As oscillações da politica religiosa nos Estados modernos provêm de que, si por um lado o Estado paritario, como de

allemães, deve conservar-se neutro em relação aos cultos, por outro lado a irreligião é mal que destróe os fundamentos moraes da vida popular. A luta do Estado contra as invasões do clero, mesmo quando este não tem razão, produz inconvenientes de ordem moral para aquelle, assim como no campo da batalha o vencedor tambem soffre perdas dolorosas.

A' proporção que se desenvolveu a liberdade religiosa, cresceu á sua sombra a liberdade de emigrar. Entendida no sentido mais lato, ella importa para o cidadão o direito de escolher livremente o seu Estado. Proclamado em theoria, e em larga escala exercido pelos subditos allemães, nenhum direito é mais apropriado do que esse para demonstrar a opposição entre as idéas antigas e as modernas sobre a capacidade jurídica cosmopolitica do individuo. Desaggregando-se livre e desembaraçadamente de um Estado, o emigrante encontra logo o pleno gozo do direito privado, e até mesmo a capacidade politica no grande Estado adoptivo transatlantico.

As unicas limitações que o direito publico impõe ao emigrante são a obrigação do serviço militar e a de defender a patria; mas estas, na Allemanha, apenas influem de modo passageiro. Com referencia aos Estados modernos onde é reconhecida a liberdade de emigração e immigração, pode-se com razão dizer que elles não são Estados de obrigação, e sim de eleição; porque os individuos chegados á idade de madureza podem livremente escolher a nação de que desejam ser subditos. O augmento crescente da emigração nos Estados de raça germanica, como a Inglaterra, a Allemanha, os paizes scandinavos, mostra quanto a Reforma religiosa fortificou o sentimento do direito individual e a energia pessoal para a consecução de uma felicidade remota e trabalhosa. Abstrahindo a Irlanda, onde a retirada dos habitantes em massa é antes effeito da miseria e da fome, a emigração póde ser assinalada como o caracteristico do desenvolvimento da

liberdade nos Estados de raça germanica. Neste ponto estão de accordo até os escriptores francezes, e ainda mais o confirma o facto irrecusavel de que nada soffreram em sua força e prosperidade os Estados onde a emigração mais fortemente se desenvolveu, depois que estabeleceram-se as grandes correntes emigratorias para a America e a Australia.

Do mesmo modo que a religião, a liberdade de manifestar a opinião em materia scientifica entra no numero dos direitos individuaes. E' um preceito que as constituições modernas têm affirmado como consequencia da liberdade de consciencia. A Igreja, pela perseguição dos livros e das doutrinas, procurava impedir a liberdade de opinião.

O direito, pois, impõe ao Estado como sua missão assegurar o completo desenvolvimento da personalidade no direito privado em geral, na industria, na livre escolha do Estado por meio da emigração, e finalmente a liberdade de consciencia e a liberdade scientifica. O fim juridico do Estado, portanto, depende immediatamente do modo por que os povos civilizados entendem a idéa de humanidade e a missão cosmopolitica do Estado. Todos aquelles direitos, que enumerámos, pertencem tambem aos estrangeiros.

Assegurando o direito dos judeus na Romania, o congresso de Berlim de 1878 sancionou a obrigação em que se acham as sociedades christãs de pugnarem pelo principio da liberdade de consciencia. A missão do Estado, porém, não se reduz a reconhecer em theoria os direitos individuaes cuja violação directa offenderia o direito das gentes, e a affirmar nas leis que elles devem ser respeitadas. E' ainda mister realizar effectivamente esses preceitos, fazendo cessar as perturbações e arredando os obstaculos que se lhe oppuzerem. Nesse intuito é preciso que as leis sobre a emigração organizem uma policia especial para defender contra as

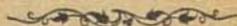
explorações e as mentiras aquelles mesmos que se retiraram do gremio da nação. A segurança real e effectiva dos direitos individuaes é a principal missão da justiça, da policia e da politica de economia nacional. Essa missão aliás não se confunde com a que attribuia ao Estado a theoria da salvação publica, quando pretendia occorrer por meio de preceitos legaes a todas as aspirações da vida individual.

E' de presumir que as leis nunca conseguirão dar por esgotada a sua tarefa de assegurar o livre gozo da liberdade, ou o imperio do direito. Mesmo aos Estados, que pretendem haver attingido o maior gráo de perfeição, incumbe o dever de esforçarem-se pela suppressão das desigualdades com que são tratados os individuos pelo direito privado dos diversos paizes, promovendo convenções internacionaes, ou, por outras palavras, para a uniformização do direito internacionál privado.

As liberdades, de que temos fallado, mantêm estreitas relações com uma classe de direitos, que se denominam politicos, porque vinculam-se á qualidade de cidadão, e não são communs aos estrangeiros: o direito de reunião e de associação, a liberdade de imprensa e de ensino. Taes direitos referem-se ás relações entre o individuo e a collectividade; por sua natureza, pois, estão excluidos do direito privado. Comquanto, mesmo nesta materia, deva predominar o principio da liberdade individual, cumpre não esquecer que ella está subordinada á vontade e ao interesse da collectividade, afim de que possa subsistir o Estado. A origem dos direitos politicos não é a natureza humana, posto que algumas vezes se lhes dê a qualificação de direitos do homem; do mesmo modo que o direito do voto, elles baseiam-se nas constituições nacionaes. Entre a liberdade civil e a liberdade politica existe a obvia differença que aquella reclama das leis uma acção negativa, ao passo que esta suppõe a influencia positiva do individuo na formação do Estado.

Não é possível exprimir por meio de uma fórmula definitiva a estensão que cada Estado deve dar ás liberdades de imprensa, de associação, de reunião, de ensino e de cultos ; a medida tem variado na historia entre as exigencias partidarias ou de um idealismo anti-governamental que proclama a theoria dos *direitos do homem* absolutos, innatos e imprescriptiveis, ou de um Estado que abusa de seu poder e revolta-se contra toda resistencia á sua autoridade.

O regulador natural dos direitos politicos é o uso que delles fazem os cidadãos, e nesta materia só se póde estabelecer a seguinte regra : o nivel dos direitos politicos mantem-se sempre na altura do criterio com que o espirito publico sabe conter-se no respeito ao direito de cada um, concorrendo assim para a conservação da ordem publica.





CAPITULO X

A cultura social, como fim do Estado

Summario: *A idea da sociedade na linguagem franceza.—Definição de Mohl e sua verificação.—Formas diversas de manifestação da sociedade: Família, parentesco, classe, casta, raça, ordem (baseadas no principio do nascimento); communhões de interesses de ordem moral e material (baseadas no principio da livre escolha).—A formação livre da sociedade é a essencia do desenvolvimento actual dos Estados europeus.—A sociedade como somma dos interesses oppostos sob tres aspectos: 1.º com relação aos grupos sociaes entre si; 2.º com relação aos membros desses grupos; 3.º com relação ao poder publico e os meios de governo.—Justificação dos grupos sociaes sob o ponto de vista da sciencia actual e da legislação.—Representação dos mesmos nas assembleas populares.—Objecto do fim cultura: Neutralidade do Estado em face dos esforços sociaes para o governo, manutenção da paz social, defesa do individuo na sua qualidade de membro da sociedade.—Até que ponto essa missão pôde-se considerar desempenhada na vida economica e religiosa da sociedade.—Os fins do Estado segundo as recentes constituições federaes da União Norte-Americana, da Confederação Suissa, e do Imperio Allemão.*

Como intermediarios entre a unidade exterior da vida nacional e a infinita variabilidade da vida individual, o estudo dos Estados e dos povos revela-nos a existencia de certos grupos sociaes, que se caracterizam pelas aspirações e esforços collectivos.

Estes grupos ou associações assemelham-se tanto mais ás manifestações individuaes, quanto suas aspirações em geral não dependem do espirito nacional. De outro lado, porém, elles approximam-se do Estado por que trazem em sua propria organização os elementos combinados no sentido da consecução de seus fins. Comquanto

raramente devam seu nascimento ao Estado, o desenvolvimento destas associações torna-se sempre delle dependente.

Um dos resultados mais importantes da sciencia social é a obrigação que nos impõe de encararmos os actos dos homens que vivem no Estado, sob o duplo ponto de vista da individualidade e da sua solidariedade com certos interesses communs de ordem intellectual ou material.

A palavra sociedade não têm na França a mesma significação que na Allemanha. Em França quando se falla em *société*, adopta-se a linguagem da velha escola do direito natural, que assim designava a somma dos individuos que vivem no Estado, como uma collectividade que lhe dá origem, sujeita-o a suas intenções, e obriga-o a satisfazer as suas aspirações. Na Allemanha a palavra *Gesellschaft* (sociedade) corresponde a outra ordem de idéas. Sem aprofundar as controversias, citaremos apenas a definição de Mohl; *a sociedade designa a somma de todas as formações ou aggregações sociaes, que actuam effectivamente sobre uma determinada circumscripção* (v. g. Estado, continente).

Si taes formações sociaes merecem ser assumpto de investigações especiaes, além dos estudos que constituem propriamente as sciencias politicas, é questão de erudição, que esboçamos no primeiro capitulo deste livro, e que podemos agora deixar de parte, desde que temos de occupar-nos restrictamente com a natureza da sociedade. Seja qual fór a opinião que se forme sobre tal questão, o conhecimento exacto da idéa de sociedade é de elevado alcance para a politica.

Antes de tudo cumpre precisar que a expressão alemã *Gesellschaft* (sociedade) é apenas a fórmula comprehensiva de muitos sentimentos diversos; de nenhum modo representa a unidade desses sentimentos. E' factio incontrouerso que «as diferentes formações (ou aggregações) sociaes, que actuam effectivamente» nunca podem

possuir a consciencia da unidade. Si tal fôsse o caso, a sociedade não seria mais do que o proprio povo.

Para illustrar a nossa opinião, podemos valer-nos da comparação com uma bibliotheca publica. Os volumes são ahi outros tantos individuos; as obras, que se compõem de muitos volumes, ou ainda as que tratam de determinadas especialidades (v. g. o direito, a philologia, a mathematica), são formações sociaes: e a sociedade constitue-se pela somma de todas essas variadas especialidades, sem embargo de que sobre o mesmo assumpto, o Estado por exemplo, os theologos, os philosophos, os economistas, os historiadores e os jurisconsultos ensinam as cousas mais originaes e mais contradictorias.

Por dois modos podemos fazer parte de um grupo social, ou pela influencia de um accidente, como o nascimento, ou por nossa propria deliberação. E' possivel ainda que o mesmo individuo pertença simultaneamente a diversos grupos sociaes. Em seguida indicaremos os factos sociaes mais importantes que tradicionalmente constituem a sociedade: a familia, fôrma social primitiva, anterior ao proprio Estado, e onde todo homem necessariamente tem de passar ao menos algum tempo de sua vida; o parentesco (*Geschlechtsverband*), que é a ligação ou dependencia de muitas familias; a tribu (*Stamm*), que nos povos orientaes, e segundo o modo de entender de alguns especialistas allemães, offerece certas particularidades; a raça, que por causa da diversidade das côres explica na União americana muitos pontos de attracção e repulsão; a casta, elemento de separação e organização dos povos indianos; as ordens ou Estados da Idade Média.

Todos esses factos denunciam grupos sociaes que podem coexistir em harmonia. Em relação a elles, é o nascimento que determina de modo definitivo a posição do individuo. Exemplos de novos grupos offerece-nos a communhão profissional, v. g. o funcionalismo com suas

gradações e divisões, e o exercito, que fazem nascer em certo numero de individuos o espirito de classe; a communhão de idéas nas corporações scientificase academias, ou de crenças nas confissões e igrejas; a communhão de interesses materiaes nos circulos economicos creados pela pequena ou pela grande propriedade, pela manufactura, pelo commercio em grosso ou a retalho, pelo capital ou pelo trabalho industrial.

Comquanto os exemplos apontados não comprehendam todos os grupos ou elementos sociaes imaginaveis, bastam para assignalar a variedade entre a civilisação antiga e a moderna.

O caracteristico do mundo antigo e dos Estados orientaes que a elle se vinculam, é a subordinação do individuo a uma posição social determinada pelo acaso e pelo nascimento. Dahi as castas, ao menos na opposição entre homens livres e escravos, dahi o poder patriarchal da familia, a influencia do parentesco e da tribu.

O caracteristico do mundo moderno, e dos Estados que se filiam á civilisação européa, consiste em que,—pondo de parte a influencia accidental da riqueza com relação ao nascimento, a dos dotes nativos ou dos defeitos hereditarios corporeos ou mentaes, a posição social depende da vontade livre do individuo. O typo da sociedade moderna é a associação livre. A contraposição destas duas ordens de idéas demonstra a marcha evolutiva da historia, do direito e da legislação, cujas mais recentes conquistas são: a substituição das classes medievaes pelo principio da igualdade dos cidadãos perante e lei, e a supressão da escravidão na America do Norte. Estes exemplos permitem-nos tirar uma conclusão. O Estado só é obrigado a considerar as instituições sociaes segundo o seu valor legal; elle não é responsavel pela sua origem ou cessação. Os preconceitos de nascimento em vez de desapparecerem com a abolição legal das ordens, foram pelo contrario aggravados. Nos Estados septentrionaes

da America do Norte, os negros que violam uma mulher branca podem ser assassinados ou castigados impunemente por qualquer homem branco que presenciar o facto, ou chegar logo depois.

Por melhor que seja uma instituição social, e mesmo comparavel á idade de ouro, o Estado não pode por este facto realizal-a immediatamente com os seus recursos. Do mesmo modo elle é incapaz de obstar uma decomposição geral ou depravação da sociedade. Seus meios officiaes operam como auxiliares, que podem produzir bom ou máo resultado, segundo a natureza do desenvolvimento social. Por esta razão, cumpre considerar sob o ponto de vista politico, a missão do Estado em relação á sociedade.

O exacto conhecimento da insufficiencia das forças do Estado para a realização dos aperfeiçoamentos sociaes revela a necessidade de renunciar-se á velha intuição de que o Estado com os seus meios coercitivos deve impôr ao povo a fórmula de sociedade que lhe parecer mais perfeita. O Estado nunca poderá dissolver a familia ou o casamento, nem sujeitar á divisão igual os bens materiaes por meio da violencia, emquanto na sociedade fôrem reconhecidas as relações de direito que se originam do casamento, e fôr reconhecida a propriedade.

Para determinar a posição exacta do poder publico, attendendo ao mesmo tempo á consciencia popular e ao desmembramento do povo em muitos grupos sociaes, é antes de tudo necessario observar as condições naturaes da sociedade.

Conforme a sua verdadeira natureza a sociedade não pôde ser assignalada sinão como a imagem negativa de um povo politicamente organizado. O Estado é o povo reduzido á unidade pela vontade juridica da collectividade; a sociedade é a divisão effectiva do povo segundo as suas separações internas. A somma de interesses communs, que nós compendiosamente denominamos

sociedade, abrange interesses oppostos real ou presumidamente. No sentido positivo, o Estado é o povo em sua unidade exterior para com os outros povos; no sentido negativo, a sociedade é a organização dos interesses communs, mesmo adversos e collidentes entre si.

A vida social póde ser encarada sob tres aspectos, que denunciam as tendencias naturaes dos diversos grupos.

Em primeiro logar : a posição reciproca dos grupos sociaes que visam ó mesmo fim ou fim semelhante. Si diversos grupos aspiram o mesmo fim, elles necessariamente excluem-se ou hostilisam-se, em virtude de uma lei psychologica de constante applicação. E' o que succede com a escola homœopathica e a allopathica, as quaes esforçam-se pelo mesmo fim, que é curar o doente, porém hostilisam-se vivamente por causa da diversidade dos meios. Na luta dos grupos sociaes, elles alternativamente reclamam, ou a livre concorrência quando sentem-se fracos, ou a abolição della quando sentem-se fortes, até que afinal a fraqueza reciproca ou o equilibrio das forças permite a coexistência de ambos, ou uma das partes é suplantada pela outra. A luta é tanto mais activa, quando são sómente dois os grupos sociaes.

Vem a proposito lembrar aqui a inimizade irreconciliavel das comunidades christães, dentre as quaes a Igreja catholica, que a principio era a unica autorizada, tem segundo as circumstancias reclamado : a liberdade garantida pelo Estado, nos logares onde é perseguida; a liberdade no Estado, quando julga poder medir as suas forças com as comunidades rivaes; a liberdade contra o Estado, quando suplanta os adversarios. O mesmo succede com as sociedades commerciaes que exploram igual industria. Muitas vezes ellas baixam arbitrariamente os preços afim de arruinarem o adversario. A luta das corporações de officios e

mestranças contra o trabalho não encorporado, da grande contra a pequena propriedade territorial, do proteccionismo contra o commercio livre, das classes trabalhadoras contra o grande capital, são manifestações da mesma natureza. Aos partidos que então se formam e se oppugnam, associa-se por afinidade electiva uma serie de interesses colligados. A's corporações manufactureiras associou-se em 1849 a grande propriedade territorial, que ambicionava fortificar a sua influencia; aos circulos socialistas de operarios associaram-se os inimigos agrarios do grande capital que dominava a industria, é aquelle a seu turno procurou attenuar os perigos que o ameaçavam, desmembrando-se em pequenas acções para as grandes emprezas. Em toda parte o mesmo intuito: a supressão das rivalidades economicas.

Em segundo lugar: a posição de cada grupo social para com os proprios membros. A concurrencia faz com que nasça e se conserve uma organização, graças á qual torna-se impossivel ou pelo menos inoffensiva a opposição dos individuos contra o interesse geral. Dentro das corporações adversas reproduzem-se em pequena escala as manifestações, que tornavam saliente a opposição das nacionalidades na antiguidade.

Quando as associações corporativas entram em luta umas com as outras, considera-se culpa grave o abandono das fileiras, e empregam-se todos os recursos para evitar as defecções da causa commum por meio do isolamento dos collaboradores. A historia ecclesiastica dá-nos o exemplo da luta do catholicismo na Idade Média contra a heresia e as doutrinas do protestantismo; os expedientes de então são ainda hoje em parte adoptados. A Igreja militante lançou mão da excommunição e das penitencias publicas contra os membros suspeitos, do celibato clerical como meio de isolar o padre do gremio dos interesses civicos, da inalienabilidade dos bens religiosos, e de muitas outras tacticas.

Modernamente os meios preferidos são : a educação dos padres em collegios especiaes e seminarios no intuito de excluir toda influencia do pensamento leigo; a rigorosa vigilancia sobre seu desenvolvimento intellectual, e a revisão do direito disciplinar já no sentido do regimen moral, já no da absoluta sujeição e aniquilamento do individuo pela hierarchia ecclesiastica ; a prohibição dos casamentos mixtos, que tendem a enfraquecer as divergencias confissionaes e approximar as crenças ; a distribuição de soccorros materiaes aos pobres e enfermos com o calculo de attrahil-os ao gremio da Igreja ; e finalmente a educação rigorosamente ecclesiastica da mocidade. Emquanto qualquer communhão religiosa, obstinada em suas exagerações, presumir ter a posse exclusiva das verdades moraes, e arrogar-se a missão não só de defender seus sectarios contra os erros e mentiras das outras communhões, mas ainda de exterminar estes erros e mentiras, aquelles meios de guerra continuarão a ser reputados louvaveis e meritorios. Elles serão empregados com tanto maior efficacia quanto menos desiguaes fõrem as forças de parte a parte. Por outro lado a Igreja dominante mostra-se tanto mais indulgente para as faltas de seus sectarios, quanto menos teme a diminuição de sua supremacia exterior.

A mesma lei estende os seus effectos a todas as classes sociaes fortemente organizadas : a casta indiana considera ultrajante e contaminoso até o contacto com pessoas da casta inferior; a casta militar pune, como actos deshonorosos, com a exclusão do corpo dos officiaes a recusa do duelo apesar de ser este prohibido pelas leis, ou o accordo com homens politicos de idéas adiantadas ; as castas aristocraticas apuram a igualdade de condições resultante do nascimento ; finalmente a casta operaria oppugna adversarios reaes ou presumidos, limitando a liberdade pessoal dos associados, permittindo a dictadura de um chefe, pondo a industria em estado de sitio por

meio da suspensão do trabalho, e empregando meios coercitivos contra os que desertam depois de começado o combate. Não ha a menor differença entre o terrorismo de que usavam as corporações de officios nos seculos passados, e o terrorismo religioso das Igrejas privilegiadas.

Em terceiro lugar: a posição dos grupos sociaes pãra com o exercicio do poder publico, relação que deve ser determinada pelos principios e tendencias manifestados pelos mesmos grupos sob os dois anteriores pontos de vista. Quanto menos probabilidade tem cada grupo rival, no terreno intellectual ou economico, de triumphar na luta dos interesses e de supplantar o adversario, tanto mais forte se accentúa a sua aspiração de usurpar o poder publico. Nem sempre as partes litigantes têm consciencia exacta do seu interesse pessoal. Em regra, cada qual deixa-se seduzir pela illusão de que os interesses ameaçados ou já vacillantes do grupo social a que pertence confundem-se com os interesses do Estado, e por isso devem ser por este protegidos contra os interesses do grupo rival.

São exemplos dessa ordem: as ameaças repetidas da hierarchia catholica ou protestante contra o Estado, quando este recusa garantir-lhes privilegios; a convicção das classes patrimoniaes ou feudaes, que reputam-se inviolaveis e sagradas, estabelecidas por ordem divina, pelo simples facto de haverem herdado a propriedade territorial; o sonho dos operarios de distribuirem 95 % de lucro aos necessitados, e de deixarem o resto aos proprietarios; a criação de impostos protectores sob o pónto de vista da politica nacional. A differença que ha entre essas diversas ordens de interesses é que alguns delles pretendem dominar e supplantar todos os mais, ao passo que outros modestamente se contentam de que o Estado ampare suas forças vacillantes.

As constituições e leis dos Estados orientaes denunciam a organização de certos interesses sociaes para

dominarem absolutamente outros interesses. As lutas constitucionaes da Idade Média e mesmo dos tempos modernos explicam-se pelo mesmo motivo. Quando em nossos dias succede decahir o dominio absoluto de uma classe social sobre as outras, logo ella procura vincular-se a certa ordem de interesses sociaes para recuperar a influencia politica, sob o pretexto de que esta prende-se estreitamente áquelles. Todo partido politico representa quasi sempre uma communhão de interesses especiaes, economicos, religiosos ou locaes. E' assim que se explicam esses partidos denominados da nobreza, ultramontano ou operario, que existem nos diversos Estados europeus; cada um delles nutre a esperanza de recuperar a perdida influencia politica, ora allegando o seu direito historico, ora appellando para o futuro.

A direcção desses esforços sociaes de que nos temos occupado impõe ao Estado a missão que denominamos a cultura social.

As ambições politicas dos grupos sociaes prejudicam ao mesmo tempo o poder nacional e o direito individual. O Estado, que se apoia em uma classe privilegiada, enfraquece a sua força para o exterior, desde que os interesses offendidos levantam-se contra os privilegiados. O direito individual tambem soffre porque, em beneficio dos interesses sociaes, faz-se mister opprimir os associados recalcitrantes ou cercear as liberdades permittidas. A propria idéa juridica do Estado dá-nos a medida para determinar a sua missão com referencia á cultura. A unidade da vontade popular ficaria destruida, desde que as leis favorecessem as ambições de um grupo social contra os outros. Qualquer manifestação partidaria do Estado perturba irreparavelmente o seu equilibrio interno. Os grãos do desenvolvimento juridico, no que respeita ás relações dos grupos sociaes com o Estado, são em substancia os seguintes: no principio uma das fórmulas da vida economica predomina absolutamente sobre as outras,

v. g. a agricultura, e então essa classe social mais forte exerce pressão sobre o Estado para reconhecer e legalisar a supremacia existente. Depois surgem outros interesses que, no começo descurados pela classe dominante, cresceram demasiado, e já não podem mais ser supplantados; então nasce o systema das prerogativas de uma classe sobre as classes rivaes no terreno economico ou religioso, por exemplo as classes da Idade Média e o feudalismo. Quando mais tarde augmentam os grupos sociaes, succumbe o privilegio á coalisção dos interesses contrarios, que se colligam para derrubal-o. O ultimo gráo do desenvolvimento é caracterizado pela igualdade de todos os grupos. A ruina social começa quando a massa popular, prevalecendo-se da força bruta da maioria numerica, pretende anniquilar a minoria das pessoas que sobresaem pelo merito intellectual ou economico.

Todos os corpos sociaes naturalmente revelam a tendencia para usurpar a posição mais vantajosa na distribuição dos encargos publicos. Posto que, nos Estados modernos, prevaleça a regra da igualdade das classes sociaes, cumpre que o Estado impeça que a autoridade publica seja explorada em beneficio de um dos grupos sociaes contra o grupo adverso. E vem aqui a proposito examinar a theoria da representação popular. As antigas classes tinham por base a representação da terra e dos povos segundo as naturaes diversidades. Nos nossos tempos as fórmias representativas aspiram reproduzir o povo na variedade de seus elementos historicos e na unidade de seus elementos populares. O valor politico das leis eleitoraes afere-se pela experiencia com que ellas obstam a que, sob o titulo de representação popular, consagrem-se interesses exclusivos de classes. Esta exigencia é facil de ser satisfeita nos logares onde subsistem corpos sociaes diversamente formados e agrupados, como nos grandes Estados, onde elles

mantêm-se em equilibrio; não assim nos pequenos Estados. Quanto menor é a representação de um paiz, tanto mais forte é no seu seio a desconfiança reciproca e o temor das especulações.

A cultura impõe ao Estado obrigação identica quanto ás relações dos grupos sociaes entre si. Afim de prevenir que um dos partidos se apodere do poder e o explore em favor dos seus interesses particulares, cumpre á politica defender cada classe social contra as violencias das outras. Referimo-nos aqui á illegalidade dos meios empregados, e não ás desvantagens economicas, que uma das classes possa occasionar á adversaria pelo abuso de sua liberdade. Alguns Estados prohibiram as coalisões de operarios contra os fabricantes, ou destes contra os operarios, e fizeram-no, não no intuito de tomar partido por uns ou por outrós, mas para defender os interesses economicos; entretanto taes prohibições falharam, e nem eram compativeis com o pensamento de igualdade, porque não aproveitavam igualmente a ambas as partes, e eram faceis de ser illudidas.

E' intuitivo que um pequeno numero de grandes capitalistas, que se occupam com um determinado ramo de negocios, pode conchavar-se mais facilmente, sem apparente violação da lei, do que centenas de operarios. Mesmo quando a prohibição influisse efficaçmente sobre os grandes productores, em todo caso perduraria a desconfiança das classes operarias contra a lei. Sejam quaes fôrem os inconvenientes economicos da suspensão dos trabalhos por conchavo dos operarios, as idéas correntes sobre a justiça social impoem ao Estado a obrigação de abster-se de prohibir as coalisões, limitando-se a prevenir que, sob a apparencia da liberdade, lance-se mão da extorsão, da intimidación e da violencia nos conflictos dos interesses economicos.

O Estado deve manter igual procedimento na luta entre as confissões religiosas. Ninguem pode impedir que

ellas proclamem a sua crença unica verdadeira e legitima, que armem um exercito de missionarios para fazer a propaganda, ou que aproveitem-se do ensino para preponderar sobre as outras. Os limites da tolerancia, porém, seriam transcendidos si o Estado permittisse que, sob a capa da religião, se prégasse do pulpito o desrespeito das confissões autorizadas, o ataque aos seus direitos, a violação das leis em vigor, em summa, a guerra religiosa. A historia moderna da Austria revela quanto é difficil remediar, por meio de reformas legislativas, as faltas commettidas pelo Estado, que mostra parcialidade em favor de certa communhão religiosa. Os alliados mais zelosos do Estado, depois que perdem as prerogativas, convertem-se em inimigos rancorosos; e o Estado não deve esquecer que cada concessão de privilegio crêa no proprio privilegiado um inimigo do progresso politico.

A essencia da missão cultural do Estado é por conseguinte a garantia da tranquillidade social, e sobretudo economica e religiosa; na actualidade as mais graves perturbações que ella soffre são causadas menos pelos individuos poderosos, do que pelas associações que se propõem combater os interesses adversos.

E por que razão designamos sob o nome de cultura social o objectivo dos actos politicos a que nos temos referido? Porque a cultura politica consiste principalmente no desenvolvimento pacifico e na coexistencia dos diversos grupos sociaes. A posição média, que elles occupam entre o poder publico e os individuos, pode nos tempos de decadencia redundar em prejuizo do Estado. O supremo gráo de cultura social do Estado seria attingido onde os grupos sociaes, renunciando á supremacia de quaesquer interesses privados, concorressem para fortalecer as forças nacionaes da communhão, e augmentar as liberdades individuaes.

Para promover a cultura na politica e superar com proveito os embaraços que surgem na sociedade, não

basta que o Estado mantenha-se neutro com relação aos interesses do grupo social mais poderoso, assegure o desenvolvimento natural por meio da conservação da ordem interna, e defenda os direitos individuaes contra as invasões das corporações. O caracter desse procedimento seria inteiramente negativo. E' preciso ainda preencher o fim positivo da cultura, formando progressivamente no espirito publico o fundamento da unidade nacional. Para equilibrar a luta imprescindivel dos interesses sociaes, cumpre fortificar a consciencia popular. O meio mais effcaz de conseguir esse intuito é crear e manter as instituições, que, sem garantir privilegio a nenhuma classe social determinada, aproveitam a todas as classes.

A missão especial do Estado quanto à vida economica é prover aos meios de comunicação indispensaveis para as necessidades internacionaes e para o commercio interno. Não vem ao caso discutir agora si é ao proprio Estado ou à industria privada que compete construir estradas de ferro e canaes, grandes estradas e outros caminhos. O innegavel é que, nas sociedades onde é pouco desenvolvida a actividade, o Estado não pode recusar o seu impulso e protecção áquellas obras, sem prejuizo para a collectividade. Abstrahindo mesmo das vantagens puramente economicas que resultam dos meios aperfeiçoados de comunicação, as estradas internas commerciaes servem ainda para dissipar as opposições locaes ou provinciaes dentro dos grandes Estados. As importantes linhas transatlanticas de vapores, que ligam a Inglaterra ás suas longinquas colonias, não se poderiam manter unicamente com os recursos da industria privada. Muitas têm recorrido á protecção do Estado. Ninguém contestará que a recusa da protecção daria como resultado para a metropole o desmembramento daquellas possessões de além-mar.

O mesmo cabe dizer ácerca da organização de

serviços postaes pouco lucrativos no interior do Estado. E' claro que a imparcialidade ficaria compromettida si, por exemplo, entre diversas linhas concurrentes o Estado prestasse apoio a umas e o recusasse a outras. Em geral são frequentes nos grandes Estados as queixas das provincias ou departamentos sobre a preferencia dada a uma determinada localidade a respeito das vias de communicação. Quanto maior é o espirito de campanario, mais frequentes são as reclamações e incriminações. E' facto innegavel que nos Estados federativos compostos de pequenos elementos, estes lutam com grande rivalidade na exigencia dos meios de communicação reciproca. E' o que vemos claramente na historia dos Estados geraes da Hollanda, e nos recentes projectos de caminhos de ferro transalpinos na Suissa.

No que diz respeito aos interesses intellectuaes e ás seitas religiosas convém alhanar o caminho para a fusão das opposições, por meio do desenvolvimento da arte, da sciencia e da escola.

Quanto á arte, os antigos Estados gregos, de tão adiantada cultura, e a-Igreja da Idade Média offerecem-nos esplendidas revelações.

Não ha duvida que, no periodo do florescimento da Igreja, as instituições scientificas, a architectura e a pintura concorreram poderosamente para a conservação da fé catholica. Sob um ponto de vista exclusivamente juridico, póde-se contestar ao Estado a faculdade de crear instituições artisticas; cumpre, porém, confessar que a diffusão do gosto artistico, sobretudo nas classes abastadas, é medida altamente louvavel e proveitosa.

Sob o ponto de vista da actualidade é innegavel que a arte monumental, a esculptura e a pintura historica não só recommendam-se á animação do Estado, mas ainda, quando efficazmente promovidas, concorrem em alto grão para o adiantamento da cultura. O proprio poder nacional ganha com o desenvolvimento artistico. Os defensores do

governo republicano e da democracia com razão esforçam-se por attenuar a accusação de que elles conservam-se indifferentes á arte, e que o fausto da monarchia é indispensavel para o desenvolvimento do genio artistico. Quem se animará a dizer que, para a consolidação do espirito popular e da consciencia nacional, é factó insignificante perpetuar, na memoria das futuras gerações, os grandes eventos da historia e a imagem dos homens proeminentes? Póde o Estado conservar-se indifferente á arte dramatica, e deixal-a entregue á ganancia, á parvoice e á immoralidade? Será indifferente que os tribunaes distribuam justiça em obscuros quartos ou em salões vastos e bem esclarecidos? Que a dignidade da representação popular seja exteriormente manifestada pela architectura dos palacios parlamentares? As grandes collecções, os museus e as galerias serão cousas indifferentes para o Estado? Bastarão, para satisfazer o gosto artistico do povo, as empresas industriaes das grandes companhias anonymas? Estas são sufficientes para fundar jardins zologicos ou aquarios, porém não bastam para as grandes creações artisticas.

O mesmo succede com os institutos scientificos. Nelles, bem como na arte, a missão da cultura nacional é determinada pela idéa da humanidade. O exemplo dos Estados norte-americanos mostra sem duvida que os estabelecimentos particulares podem prestar relevantes serviços ao desenvolvimento do ensino scientifico; mas cumpre não esquecer que o caracter exclusivamente privado de taes estabelecimentos faz com que afinal elles se convertam em adversarios dos interesses geraes de ordem intellectual e em embaraços para o progresso scientifico. As difficuldades, que se encontram para harmonizar com o espirito moderno as instituições envelhecidas de Oxford, explicam-se pelo predominio das influencias privadas e corporativas. E' de primeira intuição que o caracter publico das escolas superiores, onde ellas existem como

taes, nunca deve ser entendido no sentido de impôr-se como missão à sciencia a formação de um funcionalismo leigo ou ecclesiastico, que possa servir aos interesses do tempo ou do governo existente. A cultura social requer que as escolas scientificas sejam ao mesmo tempo defendidas contra a disciplina escravizadora dos institutos retardatarios, e contra a versatilidade dos interesses administrativos. Quaesquer que sejam os defeitos das escolas superiores da Allemanha, é incontestavel que ellas occupam felizmente o meio termo entre o anachronismo medieval que o character corporativo dá ás universidades inglezas, a dependencia administrativa das escolas superiores francezas e italianas, e a parcialidade partidaria das universidades livres da Belgica e da America do Norte.*

Quanto ás escolas populares apenas cabe-nos aqui assignalar a necessidade dellas sob o ponto de vista da cultura social. A maioria dos Estados já resolveu a questão da instrucção obrigatoria, e pois não ha necessidade de justificar os meios coercitivos que a Allemanha emprega contra o capricho ou a negligencia dos paes. E' bom, entretanto, lembrar que subsiste a luta entre as idéas ecclesiasticas e as idéas leigas sobre a direcção do ensino nas escolas. A cultura requer que se conciliem os direitos collidentes: das communhões religiosas para propagarem livremente suas idéas por meio do ensino; dos paes para determinarem a direcção da educação

* São conhecidos os escriptos de Dollinger, Sybel e Wessenberg sobre as universidades allemães. O mesmo thema tem sido explanado na Inglaterra, na França e na Italia. Os escriptores francezes assignalam como vantagens das universidades allemães: 1º, a fixação de uma medida scientifica para a admissão dos estudantes; 2º, a reunião das faculdades em um só corpo docente; 3º, a maxima independencia das faculdades para com a administração; 4º, a retribuição das lições a par com o ordenado fixo dos professores; 5º, a instituição dos *privat-docenten*.

religiosa; e do Estado para garantir mesmo na escola o livre desenvolvimento da personalidade contra os assaltos da intolerancia ecclesiastica ou da perseguição religiosa. A divergencia de opiniões a respeito do ensino escolar é tanto mais accentuada, quanto cada confissão religiosa tem a pretensão de servir-se da escola para mais directamente influir na marcha dos negocios publicos. Por todas essas razões parece-nos indispensavel attribuir ao Estado uma posição definida.

Seria aqui o logar de examinar como as constituições em vigor resolveram os problemas por nós estudados, si a maioria dellas não houvesse evitado attribuir fins especiaes ao Estado.

Nas confederações ha necessidade de separar a esphera de acção do poder collectivo ou do governo federal e a que pertence á vida de cada Estado confederado. Para satisfazê-la as constituições reservam ao poder federal ou imperial certos fins determinados, ou os accentuam com particularidade.

A constituição norte-americana declara como fim da sua instituição: « Formar uma união mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquillidade interna, prover a defesa commum contra os ataques do exterior, promover o bem geral, e tornar duravel para os confederados e seus descendentes os beneficios da liberdade. »

A constituição suissa de 29 de Maio de 1874 declara como fim da confederação: « Fortalecer a alliança dos confederados, manter e promover a unidade, a força e a honra da nação suissa. »

A constituição do Imperio Allemão assignala como fim da alliança perpetua entre os Estados que o compõem: a defesa do territorio federal (*o poder nacional*), do direito nelle vigente (*a liberdade ou o direito*), e ao mesmo tempo o desenvolvimento do bem estar do Imperio Allemão (*cultura social*).

A constituição do Imperio Allemão consagra perfeitamente a divisão tripartida dos fins do Estado. Na razão de ordem da constituição Norte-Americana diz-se a mesma cousa por outra fórma, talvez mais completa. Na constituição suissa, porém, falla-se exclusivamente do poder nacional. As palavras com que a constituição allemã refere-se á cultura social são pouco expressivas, e não limitam a competencia do poder imperial. Comquanto a unificação do poder militar e das codificações nas materias mais importantes concorram para auxiliar o poder nacional e o fim juridico, não se pôde conceder que a cultura social, como fim do Imperio, comprehenda mais do que a politica economica. Os grandes estabelecimentos scientificos e artisticos, a instrucção e a educação popular, a regulamentação das relações religiosas, entram na alçada dos governos locais.





CAPITULO XI

Harmonia dos fins do Estado

Summario : Relações dos actos políticos com os fins do Estado, como questão politica de principio.—Conexão intima dos fins do Estado em sua natureza unitaria.— União do direito e da força.—Successão dos fins do Estado na historia das nações.— A idéa dos fins do Estado e a nacionalidade.—Concepções differentes nos Estados civilisados da actualidade : França, America do Norte, Inglaterra, Italia, Allemanhã.—Perturbações na harmonia dos fins do Estado, pelas collisões de direito das gentes entre outros Estados; pelas guerras; pelas revoluções.—Invenções technicas e instituições religiosas.—Opposições nacionaes no interior dos Estados.— Anstria e Turquia.—Contradições momentaneas entre os objectos a que se applica a actividade do Estado.—A orientação da politica conservadora, reformadora, ou radical determina-se segundo as relações dos fins do Estado para com os meios de realisação dos mesmos.—Quando a politica radical corresponde ás necessidades politicas.—Garantias para a realisação harmonica dos fins do Estado, no direito das gentes e no direito politico.—O direito politico como resultado dos factos que dominam a politica constitucional.—Conclusão.

Acabamos de examinar successivamente os fins do Estado sob o triplice ponto de vista do poder nacional, da liberdade individual e da cultura social, e puzemos em evidencia as principaes applicações, pelas quaes traduz-se ou deve traduzir-se a noção desses fins. Para a politica pratica cumpre investigar, quanto a todo acto politico, si elle mantem uma relação conhecida com um dos fins do Estado, ou pelo menos si não está em contradicção por suas consequencias com esses fins conhecidos do Estado.

Toda vez que se apreciam as relações de um acto politico projectado com os fins do Estado, apparece, como

já observámos, uma questão de principio, em cuja solução póde ser objecto de duvida : si a medida proposta ultrapassa os fins juridicos do Estado, ou si õs contraria por si ou por suas consequencias presumiveis. No ultimo caso a decisão final da controversia fica dependente da prova de sua harmonia original com os factos reaes. Em todo caso seria condemnavel qualquer acto politico, cuja intenção presumida, sendo harmonica com os fins do Estado, viesse afinal a contrarial-os por suas consequencias.

A divergencia a respeito da questão de principio origina-se frequentemente das opiniões diferentes que formam sobre o Estado os grupos sociaes, que são partes ou têm interesse em qualquer negocio politico. Uns declaram que a satisfacção de tal necessidade corresponde perfeitamente aos fins do Estado ; outros contestam-no, sobre o fundamento de que aquelles querem apenas satisfazer os interesses de uma classe. Tal foi a posição do partido escravista na America do Norte, quando assegurava que a cultura do algodão precisava da protecção do Estado visto ser uma necessidade do genero humano e a fonte da prosperidade nacional; tal foi tambem a posição dos grandes proprietarios inglezes, quando appellavam para os interesses nacionaes afim de exigirem a conservação das leis sobre os cereaes; tal foi finalmente a posição dos comunistas e socialistas, em cuja opinião só por causa delles o Estado foi creado.

Não basta, porém, que o acto politico mantenha relações ideaes com um dos fins do Estado ; é ainda mister que não contrarie nenhum delles. A politica pratica deve velar sobre a harmonia das relações com todos os fins do Estado. Convem, pois, comparar entre si aquelles tres fins e averiguar si algum delles merece preferencia sobre os outros.

Não se póde conceber, em theoria, opposição essencial entre os fins do Estado. A unidade natural do Estado não a supportaria. Cada fim do Estado não é mais do que um

lado differente do mesmo corpo. As relações entre elles devem ser, por conseguinte, essencialmente harmonicas. A theoria politica reconhece como lei a seguinte importante observação: todo acto do governo ou da sociedade contra um fim do Estado não pôde deixar de offender os outros fins em suas ultimas consequencias; ou, por outras palavras, é inconcebivel que um fim do Estado exija de modo permanente a contravenção de outro fim do Estado.

A apreciação dos negocios politicos para ser completa requer que o estadista aprofunde as suas relações com todos os fins attribuidos ao Estado.

A proposição, tantas vezes assignalada em nossos tempos com louvor ou vituperio, de que a força prima o direito ou o direito prima a força, está em manifesta contradicção com a harmonia dos fins do Estado. Em theoria, é absurda a opposição entre o direito e a força.

A força não pôde ser concebida sem um fundamento juridico, nem o direito sem a força material, uma vez que o Estado pretende ser alguma cousa mais do que o puro facto physico, estranho á consciencia moral. A historia do direito demonstra que, para se poderem impôr como factos consummados, as transformações violentas das sociedades humanas precisam primeiro legitimar-se pelo longo exercicio do direito, e as aspirações juridicas precisam ser préviamente robustecidas pela força necessaria para se manterem. A idéa do direito manifesta-se sempre no Estado sob duas fórmulas. Uma vez ella representa a igualdade, quando contesta a superioridade physica de um homem sobre os outros, ou de uma associação sobre as outras, sem embargo das desigualdades naturaes; outras vezes ella representa a força, quando aquella igualdade não pôde ser realisada sem a organização de forças, que avigorem a energia da parte mais fraca e a habilitem a supplantar a prepotencia. Sob aquella primeira fórmula a idéa do direito nega o facto natural da desigualdade na distribuição das forças entre os homens;

sob a segunda fórma, ella destroe no terreno juridico essas desigualdades praticas.

A completa harmonia dos fins do Estado e dos meios adequados para a sua realisação é o fim supremo e o mais elevado ideal da politica; historicamente elle se realisa com perfeição naquellas épocas da vida do Estado que se costumam denominar periodos de florescimento. Succede aliás com os Estados em seu desenvolvimento o mesmo que com os individuos; as forças physicas e intellectuaes não alcançam em ninguem, na mesma idade, a sua inteira energia. A belleza juvenil, a força, a resolução, a justiça, a brandura, a experiencia e a prudencia nunca se manifestam simultaneamente na mesma individualidade.

Investigada na historia dos povos, a idéa politica dos fins do Estado reveste as fórmas mais variadas. Maravilhosas combinações quanto áquella idéa originam-se da reunião e da confrontação das noções fundamentaes sobre a força, o direito e a cultura. Muitas vezes acontece na pratica, e sem que isto seja repellido por illegitimo pela theoria politica, que um fim do Estado seja empregado ao mesmo tempo como meio para a consecução de outro fim: a força póde resultar do direito; a cultura póde resultar do predominio do geral sobre o individual, ou vice-versa. Do mesmo modo que a chimica organica obtem de um numero insignificante de substancias simples, por meio da subdivisão de suas unidades physicas, uma quantidade de combinações e productos variados, entretanto isomeros, do mesmo modo o historiador prescrutando as idéas elementares sobre os fins do Estado, descobre fórmas infinitamente variadas de instituições, costumes, praticas juridicas e leis. E' innegavel que, na historia dos Estados mais cultos, verifica-se uma successão de fins do Estado, no sentido de que a consciencia nacional, no confronto dos fins com os meios, chega a substituil-os dando preferencia a um sobre outro.

Essa ordem de successão mais frequentemente se verifica segundo as indicações que deixámos esboçadas : no principio do desenvolvimento, ou nos Estados imperfeitamente constituidos, domina permanentemente a força, representada pela autoridade theocratica ou pela organização militar ; o direito surge para contrabalançar o excesso de força na formação do espirito popular, e com elle apparece a lei escripta na historia do direito ; finalmente vem a *cultura*, com a qual a idéa do Estado prepondera na luta dos interesses sociaes. Os fins do Estado tambem podem ser historicamente apreciados, conforme a influencia das idéas internacionaes, as quaes dominam mais fortemente em um povo, do que em outro.

O complicado problema da *nacionalidade*, a qual a moderna psychologia das nações tem por missão avigorar, poderia ser vantajosamente esclarecido, si, por meio de um estudo comparativo, conseguissemos perscrutar na consciencia dos modernos povos civilizados o conteudo e as relações reciprocas das concepções sobre os fins do Estado. Duas cousas seriam dignas de observação : que extensão taes concepções têm no espirito popular, e quaes as contradicções e erros que se filiam aos differentes grãos de cultura. As idéas especiaes sobre as relações reciprocas dos fins do Estado, e sobre os meios adequados á sua realização, distinguem, a nosso vêr, o character dos povos cultos.

Si inquerirmos o papel de cada fim do Estado, verificaremos, por exemplo, que o *poder nacional* mostra-se de preferencia mais energico naquelles logares, onde a centralisação administrativa satisfaz o espirito popular, e reina a tendencia para assumir posição preponderante com relação ás outras nações. A exaggeração dessa tendencia assignala o character do povo francez, como elle o tem revelado desde o principio do seculo xvii. Cabe aliás ponderar, sob o ponto de vista negativo, que pouco desenvolvimento tem tido em França a cultura, como a definimos.

O equilibrio social perturbado pelo feudalismo não foi restaurado pelas revoluções, e a tendencia egualitaria excessiva de uma concepção do Estado puramente individualista serve de fundamento a um governo, que, conforme as circumstancias, apoia-se no exercito, no clero, ou na massa popular. As profundas divergencias entre o systema protector e a liberdade de commercio, entre a igreja privilegiada e a instrucção popular, entre os interesses do trabalho e os do capital, estão longe de qualquer conciliação, não obstante desde 1871 manter-se em excitação a inimizade contra a Allemanha afim de occultarem-se as discordias internas.

Na America do Norte predomina, como já observá-mos, de tal modo a liberdade individual que não se toleram os meios officiaes, nem mesmo para defesa da ordem publica. Cumpre, porém, não esquecer que a igualdade dos direitos individuaes, ao menos nos Estados do norte e do oeste encontra na organização social um apoio que em França debalde é substituido pela lei abstracta de uma soberania popular puramente nominal. Nas enormes correntes emigratorias que se espalham pelo continente norte-americano, e quasi só são esbarradas pelas cordilheiras, cada qual conta apenas consigo para sua defesa e auxilio, e por isso não tem outro pensamento sinão a propria pessoa e a da familia. Ganhar dinheiro depressa é a preocupação de toda a massa dos recém-chegados, e dest'arte desviam a attenção dos negocios publicos até mesmo as classes mais abastadas. Dahi a singularidade de a constituição norte-americana não ter acompanhado, com detrimento da collectividade, desde a sua publicação até á guerra civil, as alterações sociaes e as transformações da União. Os politicos americanos assignalam essa permanencia inalteravel da constituição, sob a influencia da admiração tributada a seus organizadores, e da confiança na sua perfeição, como uma circumstancia favoravel á guerra civil, e prejudicial

ao restabelecimento da paz interna. O grande problema para o futuro da União consiste na cultura social, isto é, na garantia da coexistencia social em inteira igualdade politica a centenas de seitas e sociedades religiosas; a todas as nacionalidades representadas na emigração, algumas das quaes, como os irlandezes, quasi que tentam reconstituir-se; aos escravos libertados e aos plantadores que fôram privados violentamente de sua propriedade; aos membros das tres grandes raças do genero humano, representadas pelo elemento germanico que é o preponderante, pelos celtas, romanos, negros e chinezes.

Imagem diversa apresenta a mãe patria da maior parte das colonias norte-americanas. O direito individual, pondo de parte os intitulos direitos politicos é pouco desenvolvido na Inglaterra. Não penetrou alli a idéa da organização scientifica do direito privado; as classes pobres não encontram no direito civil garantia sufficiente para os seus direitos. Em compensação, nos ultimos seculos, a Inglaterra mostrou ao lado do crescente augmento do seu poderio nos mares, e sem embargo do seu character essencialmente aristocratico, uma intervenção auspiciosa das classes sociaes influentes na uniddae da vida social. Gneist tornou salientes e desenvolveu as vantagens que resultaram para a Inglaterra da fusão dos problemas administrativos com a organização social. E' innegavel, porém, que nos ultimos decennios tem-se operado consideravel transformação. O crescimento do proletariado e das classes operarias das grandes cidades, parallelamente com o accumulo de gigantescos capitaes, alteraram, em prejuizo das classes médias, a composição do corpo social. Por esta razão, apesar da grande desigualdade na divisão da propriedade e da ausencia de uma classe de pequenos proprietarios na população local, a paz social na Inglaterra é menos perturbada do que n s Estados continentaes pelas agitações socialistas.

A Italia e a Allemanha atravessam tambem um evidente periodo de transição. Em ambos os paizes manifestam-se: o completo retrahimento do poder nacional em consequencia do desmembramento interior, e da preponderancia dos interesses geraes da humanidade na arte e na sciencia; o incremento inevitavel das opposições locaes e provinciaes; a paralização das forças economicas pelo espirito separatista (*Sondergeist*) dos governos; e uma politica tutelar no sentido da providencia patriarchal. Em ambos os paizes ainda revela-se o despertar quasi simultaneo do espirito popular contra as arbitrariedades provocadas pelo separatismo, já quanto ás fórmulas politicas e aos limites territoriaes, já quanto ás instituições economicas e juridicas (civis ou penaes) e nacionaes.

A differença entre os dois Estados consiste em que, na Italia, apesar da unidade da fé catholica, o espirito revolucionario penetrou as massas e abalou gravemente o respeito não só pelas instituições politicas, como até pelo direito positivo; na Allemanha, pelo contrario, a variedade da vida social e da cultura mental de cada Estado, alliada á illustração e educação juridica do funcionalismo do Estado, concorre para exagerar o valor da pura legalidade formal na vida politica.

De resto, cumpre confessar que, na Allemanha, ao mesmo tempo que se enfraquece o espirito nacional, revelam-se indicios salientes de alta cultura scientifica e de formação vantajosa das classes proprietarias. A tarefa dos allemães e italiauos, quanto ao seu futuro politico, consiste em desenvolverem fortemente o espirito nacional, superando os interesses mesquinhos e egoistas dos partidos politicos, tarefa que não póde ter por alvo a centralização franceza que destróe toda independencia local, e sim a mistura da idéa de liberdade individual com a cultura corporativa e social, e de ambas com a unidade nacional. Na Allemanha, onde a administração publica chegou a um alto gráo de perfeição technica,

dá-se o chocante phenomeno de que, não obstante a sua organização escolar modelo, a disseminação da instrução e o limitado poder da policia, as lutas religiosas do chamado *Kulturkampf* e as perturbações economicas oriundas do rapido crescimento da democracia despertaram no momento mesmo em que geralmente se acreditava que da realização da unidade nacional resultaria a tranquillidade.

As rapidas e perfunctorias referencias que fizemos aos Estados modernos e a suas formas actuaes conduzem-nos á conclusão de que a harmonia dos fins do Estado está sujeita em alto gráo a perturbações historicas, que interrompem em toda parte a proporcionalidade no desenvolvimento das instituições que aproveitam aos diversos fins do Estado.

Esse phenomeno explica-se pela circumstancia de que, por uma parte, a consciencia popular é influenciada por factos que vinculam-se mais estreitamente a um fim do Estado do que a outro: e, por outra parte, o processo da vida do Estado não é exclusivamente determinado pela maior ou menor perfeição da sagacidade politica.

Todos os Estados estão sujeitos a perturbações momentaneas, causadas por factos inteiramente independentes de sua vontade. A guerra que rebenta entre dois Estados influe immediatamente nos interesses economicos e juridicos de terceiros Estados, que nenhuma parte têm no conflicto. O prolongado temor de guerra entre a Alemanha e a França projecta a sua influencia não só sobre a Inglaterra e a Austria, mas ainda além do oceano, do mesmo modo que a guerra civil americana actuou sobre a produção industrial dos Estados europeus. Os erros economicos, que produzem a crise commercial em um Estado, prolongam os seus effeitos até ás mais remotas regiões. Quanto mais estreitas são as relações do commercio internacional, tanto mais energica é a repercussão

das calamidades que pesam sobre as nações, entre as quaes existem aquellas relações. Raras vezes os erros de um governo limitam seus efeitos ás fronteiras do paiz. Dahi provém que a harmonia e o desenvolvimento dos fins do Estado soffrem constantes perturbações, pelas quaes ninguem póde ser culpado, e que impõem á politica pratica deveres immediatos além dos seus fins geraes. O perigo imminente da guerra faz predominar o poder nacional sobre os outros fins do Estado, e impõe ao credito e ás finanças uma applicação que nem sempre é a mais racional e conforme á civilisação. O rompimento da guerra anniquila o trabalho economico do periodo anterior, e reclama quasi sempre, para sua efficaz direcção, a limitação dos direitos individuaes. A necessidade de defender-se contra inimigos importunos pretere o cumprimento de todos os fins do Estado, emquanto dura o perigo ou a guerra. Porém essas perturbações concorrem para demonstrar a lei da harmonia, porque qualquer desenvolvimento excessivo dos meios de defesa do Estado diminue ou destroe por largo tempo os meios adequados para a realização dos outros dois fins do Estado: o direito e a cultura.

Mesmo na vida interna do Estado podem-se dar imprevistas perturbações, que interrompem a tranquillidade do desenvolvimento politico, e por conseguinte a harmonia dos fins do Estado.

Taes perturbações não podem ser obstadas, nem evitadas, pelos estadistas previdentes, por exemplo: as *invenções technicas* que, por seus efeitos, alteram subitamente o equilibrio economico; as manifestações da intelligencia, que mudam a direcção das idéas humanas.

Quanto ao terreno technico, é certo que a descoberta da machina a vapor e a divulgação das estradas de ferro transformaram a sociedade moderna. No terreno intellectual basta citar as grandes fundações e estabelecimentos religiosos. Taes acontecimentos escapam á

politica. Elles perturbam o equilibrio do Estado e da sociedade. Cada descoberta consideravel custa, pelo serviço que presta ao engrandecimento do pensamento humano, dolorosas transformações á época de seu apparecimento. A differença entre a antiga e a nova concepção está em que a velha politica procurava sopitar a sciencia e as idéas humanas para resguardar a actualidade, e, ao passo que impedia as reformas, accelerava a ruina do Estado ; a politica moderna, porém, percebe a insufficiencia de seus recursos, e abre caminho franco aos movimentos do pensamento humano, attenuando dest'arte a inimidade entre as idéas novas e as velhas tradições.

Uma das mais graves perturbações que actualmente se podem dar na harmonia dos fins do Estado é a expansão violenta das idéas nacionaes no interior daquelles paizes, onde devem coexistir povos de diversa origem e entre si inimigos. Quando este movimento dos espiritos cresce a ponto de dividir a sociedade em campos quasi iguaes pelo numero, sob a base da diversidade dos idiomas, a politica pratica não póde mais restabelecer o equilibrio perturbado entre a permanencia do Estado e a dilaceração da sociedade, recorrendo aos meios que normalmente são adequados ao fim cultural. A solução final de semelhante luta torna-se independente da sagacidade ou da vontade daquelles que podem-se erigir em arbitros da paz, e será: ou a ruina definitiva da nacionalidade mais fraca, em virtude do ascendente intellectual dos grupos adversos, ou o desmembramento do territorio como resultado de uma guerra estrangeira, ou o accôrdo na vida em commum, esgotadas as forças de parte a parte. A Austria e a Turquia offerecem exemplos de perturbação do equilibrio pela luta das nacionalidades, e deixam a impressão de que o resultado final depende menos das intenções dos governantes, do que do desenvolvimento natural das forças adversas, que já não podem mais ser dominadas pela politica.

Em confronto com essas perturbações na harmonia dos fins do Estado, pouca importancia têm os pequenos conflictos de interesses que surgem na administração dos negocios publicos. Ao contrario daquelles poderosos abalos produzidos pelas guerras estrangeiras ou pelas revoluções economicas e religiosas, os conflictos de que agora fallamos podem ser naturalmente dominados pela energia e sagacidade politicas. Elles dão-se, por exemplo, quando apparece momentanea opposição entre a inviolabilidade theorica da propriedade privada e os interesses da unidade politica ou da cultura social, que reclamam a abolição daquella propriedade. A satisfacção dos fins do Estado é neste caso prevenida pela desapropriação forçada mediante indemnização do justo valor. A nova legislação allemã consagra este recurso para os casos em que faz-se preciso abolir em proveito da collectividade direitos venaes de certas pessoas (por exemplo direitos reaes de industria, censos, servidões, etc.); e deste modo fica resguardada a precedencia dos direitos da communhão contra a opposição dos direitos privados na realização dos fins do Estado.

Resta-nos apontar um conflicto que pôde-se offerecer à politica das leis. Queremos fallar das hypotheses em que o exercicio administrativo do direito financeiro, tributario ou policial do Estado offende um direito privado, e o reclamante allega a illegalidade do acto administrativo ou o dever do Estado de indemnizar o damno causado. Na maior parte dos Estados germanicos os pleitos, que não estão sujeitos ás formalidades do processo civil, ou não correm perante os tribunaes ordinarios, são decididos tomando-se para ponto de partida o reconhecimento incompleto sob esse ponto de vista do direito privado e a exagerada tendencia centralisadora da administração.

Para verificar quaes os meios de governo que convém adoptar é de grande importancia para a theoria politica

experimental, com referencia aos factos occurrentes: 1º Si o Estado acha-se em condições de seguro desenvolvimento quanto á vida nacional, social e individual, e si por conseguinte podem ser mantidas as relações existentes entre os fins do Estado ou os seus recursos, salvos os melhoramentos possiveis em cada caso particular; então é natural que se adopte uma politica essencialmente conservadora. 2º Si, por inadvertencia ou descuido no aperfeiçoamento dos meios adequados para a conservação dos fins do Estado, interrompeu-se a regularidade do seu desenvolvimento; neste caso convém seguir uma politica essencialmente reformadora. 3º Si occorre alguma circumstancia extraordinaria e imprevista, que cumpre imperiosamente remover; neste caso cumpre adoptar uma politica radical.

E', pois, manifesto que a politica theorica não póde em absoluto condemnar a politica conservadora, a liberal ou a radical; o valor de cada uma depende das relações entre os fins do Estado e seus recursos, os quaes variam conforme o tempo e o objecto. Por conseguinte póde o mesmo estadista, segundo as condições em que se achar, mudar a direcção capital da acção politica, sem incorrer na censura de inconsistencia de principios.

A politica do barão de Stein variou nos differentes periodos, e foi alternativamente radical, reformadora e conservadora. O mesmo fez o conde de Cavour, e o estadista que, por uma politica exterior radical, conseguiu pôr termo á Dieta allemã. Está na natureza das cousas que a politica radical, recorrendo a meios fóra do commum, cujo uso portanto só póde ser permittido em casos excepcionaes, seja unicamente justificada nos casos de necessidade extrema. E' incontestavel, porém, a regra de que as alterações ou perturbações extraordinarias na harmonia dos fins do Estado requerem tambem meios extraordinarios de defesa. Nas molestias graves o medico nem sempre póde evitar remedios, cujo effeito, comquanto

sejam talvez nocivos a certos órgãos, são necessários para a conservação do organismo comprometido.

A politica da extrema necessidade publica pôde empregar meios, que são inadmissiveis em condições normaes. Como já vimos, seria contrario ao fim cultural soccorrer de preferencia uma classe especial da população com os meios officiaes; entretanto, nas sêccas excepcionaes, nas inundações, nas devastações bellicas, que chegam a aniquilar o bem-estar de uma provincia inteira, o Estado não deve regatear os seus soccorros. Pouco importa que os necessitados tenham ou não a culpa da calamidade. Com razão a republica commercial de Hamburgo, na crise de 1857, acudio as firmas necessitadas, não obstante muitas dellas terem sido culpadas da imprevidente expansão dada ao seu credito. Pelo contrario o governo austriaco com razão seguiu cautelosa neutralidade, na crise de 1873, allegando que não estava em condições de poder superar a violencia da crise. A questão capital, em taes casos, consiste em saber si o Estado faz sacrificio infructifero, ou si pôde, por meio de oportuna interferencia, arredar males gravissimos. A natureza unitaria do corpo social revela-se pelo facto de que o soffrimento de uma parte nunca pôde prolongar-se sem comprometter as outras. Depois que o rompimento da guerra civil norte-americana roubou o trabalho nos districtos algodoeiros a milhares de operarios inglezes, não se pôde mais conservar indefectivel a theoria da completa abstenção dos Estados. Sob o mesmo ponto de vista cumpre igualmente apreciar, na historia da civilização, os actos de salvação, quando o Estado é forçado, em beneficio da liberdade individual, a reagir contra as tradições da sociedade para soccorrer as classes opprimidas, por exemplo: a abolição da escravidão nas colonias ultramarinas, a suppressão dos feudos e da servidão na gleba.

A moral justifica esses actos, porque, decorrido um longo periodo, a elevação da classe opprimida concorre

para a elevação da classe oppressora ; a intervenção do Estado em favor da parte mais fraca, a principio censurada, denuncia-se então como tendo sido a reparação da injustiça historica.

O conhecimento das crises politicas têm, para a conservação da harmonia nos fins do Estado, o mesmo valor que o estudo das crises commerciaes para a preservação das perturbações, que resultam de desproporção culposa entre a producção e o consumo dos bens. Cabe aqui perguntar: que garantias tem a sociedade contra as paixões e erros humanos, e contra as forças que operam em detrimento dos fins sociaes ?

A questão póde-se apresentar debaixo de dois aspectos.

Antes de tudo, o Estado não póde preencher a sua missão com o emprego exclusivo dos seus recursos; é ainda mister que elle se accomode com a cultura, no sentido em que a estabelece o direito das gentes. A garantia dos interesses reaes dos povos por meio do aperfeiçoamento do direito das gentes, longe de enfraquecer, augmenta as forças dos Estados, e é além disto impossivel omittir que em substancia as idéas de nacionalidade e cultura humana confundem-se. Em segundo logar, as idéas de formalidades e organizações constitucionaes repouzam sobre a harmonia dos fins do Estado. Oppugnando toda dominação de classe, e apenas vizando o preenchimento harmonico dos fins do Estado, as fórmulas de governo e as constituições têm por missão concorrer para o desenvolvimento das forças capazes de realizar as aspirações da collectividade, e de amparal-as contra a conspiração dos interesses particulares. O direito das gentes e o direito publico são por conseguinte as melhores garantias contra as perturbações na consecução dos fins do Estado.

As regras da politica constitucional, nas condições actuaes da sociedade, não podem ser identicas para todos

os Estados europeus. Sendo certo que, na consciencia de cada nação, ha processos particulares de formação das idéas relativas aos fins do Estado, e sendo tambem certo que, na marcha progressiva das sociedades, ha Estados onde as alludidas peturbações revestem fórmãs especiaes, a missão da politica constitucional não póde deixar de ficar dependente da connexão dos factos. Depois de longo predominio da abstracção e do formalismo politico, defendido por aquelles que se embalarã na crença da immutabilidade e uniformidade de uma theoria politica applicavel ao presente e ao futuro, o desapontamento produzido pelos insuccessos deixou comprehender cada vez melhor que o valor real das constituições depende da sagacidade daquelles a quem incumbe a sua execução. A crença de que só o suffragio universal realisa a igualdade de todos, ou assegura infallivelmente as liberdades publicas contra quaesquer contestações, resistio por muito tempo ao facto de que o proprio suffragio universal tanto póde servir aos interesses de um despotismo militar como á luta das classes sociaes. Os seus effeitos ideaes só se podem desenvolver quando a noção do Estado e de seus fins é igualmente entendida e apreciada em todas as camadas da sociedade, e quando os principios da politica, sem embargo da divergencia nas opiniões dos partidos, encontram forte apoio na consciencia popular.

Ninguem póde nutrir a crença de que é util á liberdade lisongear a ignorancia politica, e proclamar que para o predominio politico da vontade geral bastam as formalidades constitucionaes e o mecanismo de um determinado systema politico.

A historia dos ultimos seculos mostra-nos que, á proporção que diminuiu a fé em um dogma religioso exclusivo, augmentou a fé cega na preexcellencia das fórmãs politicas. A necessidade de crer, que tentou-se expellir da esphera da vida religiosa como ridicula e

insustentavel, refugiou-se nas doutrinas e nos programmas partidarios, nas emprezas radicaes e nas therapeuticas socialistas. Sem advertir nas condições reaes da vida, pretendem uns theoreticos de pequeno alcance visual que a marcha dos negocios publicos, do mesmo modo que o processo perante o juiz, está subordinada ás convicções moraes, que os partidos formam de seus proprios direitos com referencia aos casos occurrentes. A ignorancia politica revela-se hoje principalmente na preocupação pelo culto do formalismo constitucional, na exaggeração do valor de puras opiniões e aspirações, factos estes que fazem esquecer a relatividade dos actos politicos, desprezar as experiencias da historia, e inverter as relações entre o fim e os meios.

Os principios da politica geral, que nós fômos investigar nas idéas do direito, da moral e dos fins do Estado, constituem tambem os principios da politica constitucional, salvo a fórma especial que lhes dá a consciencia popular.

A bôa constituição é aquella que offerece espaço franco e fórmas apropriadas de actividade á influencia que devem exercer nos fins do Estado os individuos, a sociedade e a nação, assegurando ao mesmo tempo a harmonia do poder social com a liberdade individual e as condições do progresso da cultura. O estabelecimento de tal accôrdo não pôde ser produzido por meio da abstracção, a qual, dominada pela idéa cardeal da divisão e da limitação, da opposição e do isolamento das forças que actuam sobre o Estado, só leva em conta as consequencias das formalidades exteriores. O abuso do poder por parte do governo, as exaggerações da paixão partidaria e o egoismo do individualismo em opposição ao Estado, têm um limite commum nos deveres que decorrem dos fins do Estado, cuja consciencia viva no espirito popular é a mais segura garantia das constituições.



INDICE

	Pags.
LIVRO I:	
1.º CAP. A politica como sciencia.....	19
2.º CAP. A politica como arte.....	41
3.º CAP. Connexão da sciencia e da arte no processo politico.	61
LIVRO II:	
4.º CAP. Relação do direito positivo com a politica.....	81
5.º CAP. Conflictos entre a execução do direito e a politica pratica	99
6.º CAP. Relação da moral com a politica.....	125
7.º CAP. Os fins ideaes do Estado conforme o direito publico universal.....	161
LIVRO III:	
8.º CAP. O poder nacional como fins do Estado.....	175
9.º CAP. O direito individual como fim do Estado.....	193
10.º CAP. A cultura social como fins do Estado.....	211
11.º CAP. Harmonia dos fins do Estado.....	231



