

Teoria Geral do Estado

Fichamento: “Governo dos homens ou governo das leis?”, in Bobbio, Norberto, O futuro da democracia, São Paulo: Paz e Terra.

Grupo 21 B

Lucas José Russo, nº USP 10775491

Marcos Roberto de Almeida Costa Matos, nº USP 10273182

Patrícia Ribeiro Pereira, nº USP 112288621

Rosangela Souza de Jesus, nº USP 10803939

### Governo dos Homens ou Governo das Leis

O autor começa introduzindo a questão que insiste ao longo da história do pensamento político: "Qual o melhor governo, o das leis ou o dos homens?" que também pode ser reformulada da seguinte maneira “Bom governo é aquele que os governantes são bons porque governam respeitando as leis ou aquele em que existem boas leis porque os governantes são sábios?”

Nesse sentido, é importante destacar que esse questionamento não se refere a contestar qual é a melhor forma de governo, mas sim o melhor modo de governo. Quando se trata da forma, discute-se se é melhor a monarquia, que é o governo de um, a aristocracia, de poucos, ou a democracia, de muitos, e eventualmente tenta-se apagar seus contrastes através da formação de um sistema misto. Portanto, o critério da forma é o número de governantes todas elas têm uma forma deteriorada. A monarquia deteriora-se na tirania, a aristocracia na oligarquia e a democracia na oclocracia ou governo da ralé.

Portanto, o questionamento que o autor se propõe a analisar é sobre o melhor modo de governar, a distinção aqui é entre um bom e um mau governo. A favor do governo das leis, Platão defende que a salvação ou a ruína da cidade depende de os governantes serem “servidores das leis” valendo-se de uma relação em que a lei é “senhora” e os governantes seus “escravos”. No mesmo sentido, Aristóteles manifesta que a lei, diferentemente dos homens, não tem paixões, assim, é melhor que os o governante esteja submetido às leis, para que suas ações sejam prescritas por normas universais.

Aqui, já pode-se destacar uma das características, sem juízo se positiva ou negativa, das leis: a generalidade. Essa característica é, para os defensores do governo das leis é positiva por impedir, como mencionado por Aristóteles, que os governantes ajam segundo suas paixões, portanto, de maneira arbitrária. Entretanto, para quem sustenta a tese da superioridade do governo dos homens, essa é a primeira característica negativa, pois a lei, por sua generalidade, jamais poderá prescrever com precisão o que é melhor e mais justo para todos e acaba, assim, por exigir a intervenção do governante.

Assim, inicialmente, os conceitos podem parecer opostos, mas na realidade são intercambiáveis, na medida em que ambas pressupõem uma condição. O primado da lei pressupõe que os governantes sejam maus, enquanto o primado do homem: pressupõe que o governante seja bom.

Conforme passou o tempo, os critérios com que o bom governo foi distinguido do mau governo foram dois: governo para o bem comum ou governo para próprio bem e governo com base nas leis ou governo com base em arbitrariedade do soberano - sem regra predecessora. Desse último, surge o governante odioso: tirano que usa o poder para satisfazer os próprios desejos ilícitos e o autocrata, senhor que estabelece leis para si mesmo.

O autor passa a mostrar o primado do governo das leis na história e, para isso, cita que uma das formas de exprimir a ideia do bom governo, usado por Sólon, legislador de Atenas, é através do termo “eunomia” que é o respeito à lei, em oposição a “disnomia”. Durante a idade média, todo pensamento político esteve dominado pelo pensamento de que o bom governante é o que se submete a lei porque esta o transcende, seja a lei natural, a lei divina ou a lei de constituição do Estado.

Na Inglaterra, o princípio do *rule of law*, que nada mais é que a primazia do governo das leis, a proeminência das leis perante a discricionariedade do poder real, transfere-se para as doutrinas jurídicas dos estados continentais dando origem à doutrina que hoje é verdadeiramente universal do “estado de direito”, ou seja, do estado que tem como princípio a subordinação de todo poder ao direito, através do processo de legalização de toda a ação do governo, que tem sido chamado de “constitucionalismo”

Da universalidade dessa tendência, existem duas manifestações. A primeira de Max Weber, é a interpretação do Estado Moderno como estado racional e legal cuja legitimidade decorre do exercício do poder em conformidade com as leis. E a segunda de Kelsen, em que o ordenamento jurídico é cadeia de normas que criam poderes, e poderes que criam normas. A origem não se dá num “poder dos poderes”, mas na norma fundamental, da qual depende a validade de todas as normas e poderes inferiores.

Ainda sobre o governo das leis, é importante a distinção do governo *sub lege* (ou sob a lei), que é o considerado até aqui, em que o governante exerce o poder segundo leis preestabelecidas, do governo *per leges* (através ou mediante a lei) em que o governante exerce o poder através da emanção de normas gerais e abstratas. Segundo o autor, as virtudes atribuídas ao governo da lei são diferentes conforme estejam referidas ao primeiro ou segundo significado.

O governo *sub leges* possui a virtude de obstaculizar o abuso de poder, já as virtudes do governo *per leges* são outras. Autores pregam como valores fundamentais do governo das leis: igualdade, segurança e liberdade. Esses valores estão garantidos pela lei como norma geral e abstrata, mais que pelo exercício legal do poder. O fato de a norma ser geral e abstrata é mais valioso do que o fato de o governante agir dentro da lei ou não.

Devido à sua generalidade, a lei abarca não só um indivíduo, mas toda uma classe ou totalidade do grupo social, independentemente do conteúdo da norma. Mas isso não garante lei que a lei seja igualitária, pois isso depende do conteúdo da norma. Já a segurança tem a função de assegurar a previsibilidade e calculabilidade da consequência das ações, favorecendo o intercâmbio econômico (segurança jurídica).

Com relação à liberdade, segundo Cícero, devemos ser servos da lei para ser livres, mas isso deve ser interpretado e as interpretações variam se o alvo for a liberdade positiva ou negativa. A negativa implica o entendimento de lei verdadeira aquela que limita o comportamento dos indivíduos, na medida em que possibilita que cada um exerça uma esfera própria de liberdade, protegida da interferência de outrem. Adota pressupostos da doutrina liberal em que o direito serve para proteger os direitos individuais. Já a liberdade positiva, segundo Rousseau, é estar sob as leis, pois se obedece a vontade geral, de todos, inclusive minha, enquanto obedecer ao governante seria obedecer a outrem.

Enquanto governo das leis foi amplamente discutido, o dos homens ainda não. Bobbio, então, propõe uma visão sobre esse tema e destaca que não se trata de um elogio à monarquia que é sempre *sub lege* enquanto se opõe a sua forma corrupta, a tirania.

O monarca *sub leges* estaria livre das leis positivas que ele mesmo produz, mas estaria sob o jugo das leis naturais e divinas, pois apesar da realeza, é um homem como qualquer outro. Já o tirano tem o poder *extra legem*, pois não tem título válido para governar e governa ilegalmente.

A excelência da monarquia não está em ser o governo dos homens contraposto com o governo das leis, mas na necessidade do monarca em respeitar as leis universalmente humanas.

Bobbio explica, em seguida, que os tiranos, historicamente, estiveram mais associados ao processo de degeneração da democracia (governos populares), do que propriamente à monarquia, como se poderia imaginar. Dá exemplo do jacobinismo francês que levou a Napoleão, nas cidades gregas e comunas italianas também ocorre o mesmo processo. Há o surgimento cesarismo ou bonapartismo, forma de governo de um só homem, que nasce do desarranjo dos governos populares. Tocqueville afirma que na democracia, o ajuntamento de homens símiles e iguais, envoltos em suas necessidades e interesses individuais - espécie de homem desinteressado pela vida política - faria surgir um poder imenso e tutelar, que trataria de assegurar usufruto dos bens e velar por sua sorte. Seria um ser “absoluto, minucioso, sistemático, providente e brando”.

Grandes autores clássicos eram antidemocráticos, como Platão, que ligava a existência de tirania a governos populares. Entendem que a demagogia dos governos populares leva à tirania. Os governantes, inicialmente, seriam agentes atentos às necessidades do povo e terminariam por usar essa confiança que seria conferida para subjugar-lo. O povo, de acordo com essa visão, teria a propensão de ser “escravizado” por ter a necessidade de serem “comandados” ou “ordenados”. Diante da anarquia, é melhor ter um leão do que dez lobos ou cem chacais.

O governo dos homens como uma alternativa superior ao das leis pode ser visto em uma sociedade com um modelo rudimentar de estrutura, em que o governante se assemelha a um pai e o povo a uma família. Interessante ressaltar que esse modelo de comunidade surge com o aumento das famílias no período pré-histórico e se desenvolve a partir delas, com centralidade no homem. Constrói-se assim uma sociedade baseada na desigualdade. Por exemplo, o homem tem ascendência sobre a mulher, pois, dentro do desenvolvimento da micro sociedade pré histórica, este era o caçador. Além disso, o homem mais velho tinha ascendência sobre o mais novo porque supostamente teria mais sabedoria. Portanto, pressupõe-se que a mulher respeitará o homem, que respeitará o mais velho e assim por diante.

Nessa sociedade, não havendo uma lei geral, cada caso em particular é decidido pelo soberano, como entre pais e filhos. Os deveres do soberano são como os de um pai para com os filhos: dar educação, promover a prudência, suprir necessidades e carências, na base de sua sabedoria, guiar para as virtudes da alma e do corpo. Além disso, um dever do habitante é honrar o governante, que lembra exatamente o dever familiar de honrar o pai e a mãe.

Regras não são abstratas, mas sim são dadas no caso concreto. Não existe justiça objetiva mas sim equidade, sendo esta uma justiça do homem, ou distributiva.

A justiça comum pressupõe que a lei, dotada de abstração e generalidade será aplicada indistintamente, sem análises profundas das particularidades da situação. Já o segundo modelo, pautado na equidade, reverbera a situação em que cada caso particular tem uma análise individual e a aplicação de uma sanção personalizada ao sujeito.

Importante ressaltar que iluministas, como Immanuel Kant e Baruch de Montesquieu abominam esse modelo de estruturação social, que tira do indivíduo a capacidade da razão autônoma. Esta ficaria nas mãos do governante, que realizaria todos os atos pelos súditos, escolhendo o caminho que o Estado deveria tomar.

Kant rebate a visão do governo paternalista: "um governo fundado sobre o princípio da benevolência para com o povo, tal como o governo de um pai para com os filhos, isto é, um governo paternalista (*imperium paternale*) (...), é o pior despotismo que se possa imaginar" Além disso, vejamos a definição de despotismo:

“Despotismo: o povo não ter condições de se expressar e auto-governar, deixando o poder nas mãos de apenas um, por medo e/ou por não saber o que fazer.”

Montesquieu: apenas um governa, sem leis e sem regras.

O Despotismo (governo paternal) seria legítimo no caso de os povos terem por natureza serem escravos. Então a única forma possível de governo é a de patrão de escravos. Despotismo é um sistema de governo fundado no poder de dominação sem freios e o soberano um indivíduo injusto e cruel, cuja vontade está acima da lei e da justiça.

A figura hegemônica de como deve ser o governante, um homem velho e sábio, é tida geralmente como a mesma do legislador, um sujeito superior. Isso nos leva ao questionamento: “de onde vêm as leis?”. Dizer que eu as leis surgem de outras leis nos levaria a uma redundância pois a lei é um pressuposto estabelecido que não pode ter ânimo próprio para se auto estabelecer. Os homens chegaram antes das leis e as construíram. Deste modo, diante do governo formado, o princípio do bom governo é de que a boa lei faz o bom governante mas o sábio legislador que realiza o bom governo ao introduzir boas leis. Desse modo, não pode haver um bom governo se não são boas as leis as quais a ação do governante deve se conformar. Pressupõe-se assim o homem justo, capaz de entender as necessidades de sua cidade.

O grande legislador seria mais relevante que o Rei. Pois aquele teria o poder de criar a lei, e o segundo, teria apenas de segui-la. Criar leis exige muito mais virtude do que apenas segui-la, portanto, se aproxima mais do dom da divindade.

A criação de leis tem o condão de alterar o comportamento do indivíduo, que é em si, um todo perfeito e acabado para que este se harmonize com toda a sociedade.

Idêntica à figura do grande legislador é a do fundador de estados. Este exige a mesma virtude. Na fundação do Estado, em sua origem, voltando à sua história, suas leis e constituições, sempre se chegará a um homem (um herói) fundador. Esse predecessor tem um direito originário que somente o fundador pode ter. Trata-se de um direito absoluto, que orientará o Estado em seus pressupostos (Hegel).

O Príncipe: maior homenagem ao fundador de estados - reconhecimento do primado dos homens sobre as leis.

Hegel: O herói, fundador de estados, tem o direito ao seu lado, pois exerce a força por cima e por fora das leis para alcançar seu fim, cumprir sua missão extraordinária. Direito absoluto, pois não encontra obstáculos no direito de outrem.

Reflexão: por trás das leis sempre há homens, portanto é necessário pensar em quem faz as leis, pois, é a partir da aplicação da lei que se consegue justiça (em tese), ou se resolve conflitos.

As figuras ressaltadas, como o grande legislador, o herói e o sábio, constituem exceções a grande massa dos seres humanos. São figuras necessárias aos estados excepcionais e de ruptura. A única hipótese em que o governo dos homens não é imediatamente ligado ao estado de exceção é quando se pensa no rei-filósofo de Platão, mas esse era apenas um tipo ideal, nunca chegou a existir de fato.

Então devemos reanalisar o questionamento "governo das leis ou governo dos homens?". Pode-se considerar sob certo ponto de vista que um não exclui o outro, estando atrelados a momentos diferentes.

O herói surge em momentos de ruptura ou de começo. Especialmente em crises, em que o governo das leis não mais se faz presente ou produz efeitos. As figuras históricas que surgem, portanto, são personagens excepcionais, que atuam num momento de crise revolucionária ou estado de exceção (quando governo das leis é suspenso).

Estado de Exceção é uma situação temporária de restrição de direitos e concentração de poderes que, durante sua vigência, aproxima um Estado sob regime democrático do autoritarismo. O exemplo mais notório do governo dos homens é a da instituição do ditador.

romano. Suspensão, mesmo que temporária, das leis, pode levar ao comprometimento do próprio estado.

O governo do homem historicamente surge como discorrido acima, quando as circunstâncias exigem, propiciam. De Maquiavel a Rousseau é reconhecida a utilidade do governo do homem - este surge para restabelecer a ordem (estado normal de coisas) e a soberania das leis. A ditadura surge para conter crise externa, mas essa crise pode ser imprevisível do ponto de vista da duração, o que prolonga a permanência no poder e pode levar ao exercício de um poder pessoal.

Conforme Carl Schmitt, “O soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção”. Ditadura comissária são plenos poderes previstos na constituição (utiliza-se do sistema ordinário de normas), e ditadura soberana são plenos poderes não previstos na constituição, que derrubam o regime vigente e instauram um novo (Gêneros comuns de poder excepcional e temporário).

A ditadura, independentemente da quantidade de pessoas que a exerça (seja um indivíduo ou um grupo), dependendo do referencial, pode ser considerada boa ou ruim. Para Marx, por exemplo, a ditadura da burguesia era ruim, e a do proletariado era o objetivo a ser alcançado. Mas em ambas o princípio era o homem se contrapor às leis transmitidas ou postas.

Cesarismo é um sistema de governo centrado na autoridade suprema de um chefe militar e na crença em sua capacidade pessoal, à qual são atribuídos traços heroicos. Este e a tirania se relacionam na forma corrupta do exercício de poder. Relaciona-se a ditadura pela forma excepcional do exercício de poder, que se dá devido ao estado de necessidade. Portanto, não é preliminarmente negativo.

Na visão de Marx, o bonapartismo se assemelha mais a ditadura, pois o exercício do poder se dá em situações em que o poder da classe dominante está ameaçado, e precisa haver intervenção.

Gramsci distingue um cesarismo progressivo e um regressivo. Assim, cesarismo progressivo se relaciona aos interesses da classe operária - bolchevismo; e cesarismo regressivo de uma classe diversa, relacionado ao autoritarismo facista. (mussolini - fascismo); Assim, o cesarismo é progressista quando a sua intervenção ajuda a força progressista a triunfar, ainda que com certos compromissos e acomodações que limitam a vitória; é regressivo quando sua intervenção ajuda a força regressiva a triunfar, também nesse caso com certos compromissos e limitações.

Na visão de Weber, existem três tipos de poder. São classificados em poder legal, poder tradicional e poder carismático.

Como exemplo de poder carismático temos o demagogo e grandes figuras representantes de características simpáticas inerentes. Ou seja poder carismático - líder carismático é o grande demagogo (como, por exemplo, políticos), o herói (fundador de estados - Maquiavel e Hegel) e o chefe militar. Para Weber, o legislador tem o papel apenas de instituir política social sistemática, quando ocorrem tensões sociais. Poder legal: trata-se do poder racional legal, baseado em um sistema de normas escritas e previsíveis. Equivaleria ao governo das leis. Poder tradicional: não deriva do aspecto pessoal do chefe, mas da tradição, força impessoal devido a posição que ocupa, e não de seus méritos pessoais. Seria equivalente à sociedade patriarcal discutida anteriormente. Outro fato sobre o Poder carismático: é fruto dos grandes momentos históricos, domínio efêmero, dever extraordinário. Weber classifica a Dominação Carismática como sendo instável, pois nada há que assegure a perpetuidade da devoção afetiva ao dominador, por parte dos dominados. Trata-se do herói, que, em alguns casos, pode ser momentâneo. Os três tipos de poder weberiano são manifestações de circunstâncias históricas diversas. Em teoria (Weber) entende que cabe ao político e não ao cientista valorar esses conceitos.

Bobbio, por fim, defende o governo das leis, pois estas representam a vitória da democracia: “o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue?”. A democracia é o governo das leis por excelência e quando esta se degenera, transforma-se em governo autocrático, das mais diversas formas.