

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

e

BERTA M. HAINES

(Tradução de ESPÍRITO SANTO MESQUITA)

(continuação)

CAPÍTULO II

TEORIAS DA ORIGEM DO GOVERNO (1)

NO capítulo precedente a origem e a evolução do governo foram perfeitamente examinadas; resta considerar, porém, as forças que levaram os homens a conjugarem seus esforços para alcançar um fim comum. São várias as teorias formuladas pelos pensadores políticos relativamente aos incentivos que levaram os homens a se congregarem, obrigando-os a se submeterem a uma regulamentação comum das relações que mantêm uns com os outros. Entre as principais teorias estão 1) a do instinto, 2) a da necessidade e da força, 3) a do direito divino, 4) a do contrato, 5) a da economia, 6) a do consentimento comum, 7) a idealista e 8) a da evolução

TEORIA DO INSTINTO

Desde os tempos dos gregos que existem os que atribuem aos instintos naturais do homem a origem das instituições políticas. Aristóteles, um dos maiores expoentes desta corrente de idéias, manifestou no seu livro "A Política" a opinião de que o homem é, por natureza, um animal político. Se o Estado é uma associação de seres humanos e se foi precedido pela organização familiar e de vila, o instinto de associação política é, sustenta êle, inerente ao homem. Tôdas as formas de associação, simples ou complexas, são apenas expressões exteriores desta virtude inerente. Também Cícero manifestou esta opinião em seu livro "Comunidade". A principal causa da associação de todo um povo para fins de administração de justiça ou tendo em fim outro objetivo — pensou êle — não deriva tanto da fraqueza do homem como de certo espírito de sociabilidade que lhe é próprio. Quando surgiu uma consciência de direitos e deveres mútuos numa comunidade, imaginou-se logo que havia também surgido o ele-

(1) Alguns dos clássicos na matéria que tratam dos fundamentos das modernas teorias políticas e que devem ser lidos são: *The Republic* de Platão, *A Política*, de Aristóteles, *O Príncipe*, de Maquiavel, *O Governo Civil*, de Locke, *O Leviatã*, de Hobbes, *O Espírito das Leis*, de Montesquieu, *O Contrato Social*, de Rousseau.

mento necessário para a formação de um Estado organizado como expressão exterior dessa consciência (2). O instinto universal de sociedade impõe que haja uma organização externa das atividades comuns do homem.

Os filósofos gregos consideraram, pois, a autoridade política como "uma necessidade decorrente da vida social do homem, vida social esta que existe em si, por e para si mesmo e é determinada pela própria natureza das coisas". Para êles, o elemento psicológico essencial da unidade de ação existia subjetivamente na idéia do povo e se tornou objetivo quando foi expresso no texto das leis ou traduzido em instituições políticas. Pensou-se que esta idéia subjetiva de unidade era o elemento essencial do Estado e antecedeu necessariamente ao laço objetivo que o organismo político pôs à mostra

A teoria do instinto tem um elemento de verdade que levou certos modernos pensadores políticos a aceitá-la e expô-la

TEORIA DA NECESSIDADE E DA FÔRÇA

Para outros pensadores, parece que foi a necessidade de defesa e de proteção o motivo principal da formação das sociedades políticas. A teoria da necessidade reconhece que os homens, por causa de suas carências, dependem sempre uns dos outros e são, pois, obrigados a procurar ajuda por meio de associação política. Platão diz em sua obra "A República" que "devido a nossas inúmeras necessidades e porque todos procuram o auxílio de outrem para supri-las, nós procuramos conquistar colaboradores ou sócios no local em que vivemos, dando a êste local o nome de cidade". Outros teóricos pensaram que a subordinação cívica foi originariamente imposta pela vio-

(2) Consultar especialmente *The Growth of Political Thought in the West: From the Greeks to the End of the Middle Ages* (The Macmillan Company, 1932); as obras de William A. Dunning *Political Theories, Ancient and Medieval* (The Macmillan Company, 1902), *Political Theories from Luther to Montesquieu* (The Macmillan Company, 1905) e *Political Theories from Rousseau to Spencer* (The Macmillan Company, 1920). Consultar também a obra *A History of Political Theories: Recent Times*, editada por Charles Merriam e Harry E. Barnes (The Macmillan Company, 1924).

lência e o indivíduo foi obrigado a aceitá-la pela pressão da força. A autodefesa e a agressão provocaram então a centralização do controle num órgão político comum cujo poder se estendia sobre um território ou comunidade definidos. Acompanhando o conceito de necessidade como base da vida comunal organizada, desenvolveu-se a teoria da força e com ela a idéia de que o poder gera o direito.

A melhor explanação dessa teoria é a que se encontra em "O Príncipe" de Maquiavel, no qual se define, sucintamente, a força e a conveniência como uma das principais razões de controle no Estado: Maquiavel é, conforme observa Lord Acton, "o primeiro expositor consciente e equilibrado de certas forças vivas do mundo atual" (3). Insiste êle que há dois métodos pelos quais é possível conseguir a necessária disciplina, isto é, lei e força. O primeiro é próprio do homem e o segundo das feras. "Cabe, pois, ao príncipe compreender ambos; deve saber quando usar uma e quando empregar a outra, isto é, quando proceder de modo racional e quando de modo brutal". A base principal dos Estados, assevera êle, são boas leis e boas armas. "Não pode haver boas leis quando não há boas armas, seguindo-se daí que havendo boas armas há sempre boas leis". O terror governa o mundo, e, aliado ao receio do castigo, alcançará os fins em mira. Como os homens são maus e não têm confiança em ninguém, não se é obrigado a confiar nêles. Se Maquiavel estava descrevendo os atos que viu os homens praticarem na vida política ou apenas o que êle imaginava que os homens deviam praticar, certo é que êle criou um admirável credo para os que advogam o emprêgo da força nos negócios políticos. Êle imaginou, segundo opina Laski, "duas coisas essenciais: primeiro, as regras que governam a capacidade de cada um para satisfazer a própria vontade num mundo em que essa satisfação era, sem se levar em conta seu conteúdo moral, a maior ambição dos homens, e, segundo, a maneira pela qual num mundo de fraude, de violência e de paixões, podia conservar o que conquistou". (4)

Recentemente, os que defendem a teoria da força aceitaram, abertamente, as doutrinas de Maquiavel. Citemos um dos seus discípulos mais influentes.

Só entre os povos que possuem uma grande vitalidade e uma civilização avançada é possível encontrar-se a força. O progresso forja a vitória. Se não fôssem as guerras, veríamos provavelmente raças inferiores e degeneradas suplantar aos superiores e jovens devido ao seu número e a sua abastança. A importância criadora da guerra reside no fato de que ela faz a seleção, tornando-se pois uma necessidade biológica. E' um regula-

dor indispensável, porque sem ela não poderia haver progresso racial e nem cultural. (5)

Antes de 1916 era muito comum nos jornais, nos artigos e nos livros a expressão "a guerra é a mais sublime e a mais sagrada expressão de atividade humana" Para êsses advogados da guerra "o ideal de paz perpétua é não só impossível como até imoral". (6) Êles estimulam os líderes políticos a combaterem a propaganda pacifista, o arbitramento em Haia e a regulamentação dos negócios internacionais por meio de convenções.

O mais franco e comentado emprêgo da força nos tempos modernos foi o dos ditadores que surgiram durante o período de reconstrução que se seguiu à Primeira Guerra Mundial e, particularmente, na Rússia, na Alemanha e na Itália, sob os regimes comunista, nazista e fascista. "Declaro que meu desejo é o de governar se possível com o consentimento da maioria", disse Mussolini; "mas para obter, conservar e reforçar êsse consentimento, usarei tôda a força de que disponho. Pode acontecer que a força gere o consentimento; mas se êste falhar, restará apenas e sempre a força! Com respeito às exigências do governo, ainda que sejam elas as mais duras, ofereçeremos êste dilema: aceite-as por espírito de patriotismo ou submeta-se a elas." (7)

"Quem deve governar o país", disse Trotsky, "é uma questão que pode ser decidida pelo governo e pelo povo não segundo o disposto nos parágrafos de uma Constituição mas, sim, pelo emprêgo de tôdas as formas de violência". "Não há", diz êle ainda, "outra maneira de quebrar a vontade do inimigo se não a do emprêgo sistemático e enérgico da violência". De fato, a República Soviética, sob a liderança de Trotsky e Lenine foi implantada a custa de sangue e aço, em grande escala.

Deduz-se dessas citações que a teoria da força obteve, em muitos países, uma sanção considerada impossível há uns tempos atrás. Resta saber se o declínio do governo representativo baseado no consentimento popular e a ascensão dos ditadores em certos Estados é apenas um fenômeno político transitório, sendo possível o retorno às formas de governo baseadas no acôrdo e no consentimento.

TEORIA DO DIREITO DIVINO

Talvez não exista outra teoria das origens do governo que tenha alcançado uma posição mais proeminente e duradoura na evolução política da sociedade como a do direito divino (8). As bases dessa teoria podem ser encontradas no período de desenvolvimento em que o controle dos negócios públicos era sinônimo de desempe-

(3) Consultar *The History of Political Thought in the Sixteenth Century* (Dial Press, Inc. 1928) de J. W. Allen e *Readings in Political Philosophy*, de F. W. Coker (The Macmillan Company, 1914) págs. 173-185.

(4) *The Dangers of Obedience and other Essays*, de Harold Laski (Harper & Brothers, 1930) págs. 242-243.

(5) *Britain as Germany's Vassal*, de F. von Bernhardi, 1914, págs. 110-111.

(6) *Politics*, de H. von Treitschke, 1916.

(7) Discurso de Mussolini no Ministério das Finanças da Itália, em 1921.

(8) *Divine Right of Kings and the Divine Rule Theory*, de J. N. Figgis (Cambridge, 1914).

nho de funções que os povos primitivos pensavam ser um privilégio concedido pelos deuses. A história primitiva do Oriente contém a idéia da origem divina dos mandatos dos governantes que eram, ao mesmo tempo, sumos sacerdotes, reis e chefes militares. As bases das instituições políticas do Oriente — como também a do poder absoluto dos governantes — eram a sanção dos deuses da comunidade. Nos países orientais, a vontade divina era invocada e cumprida pelo rei ou governante que era considerado representante do deus tribal.

A íntima relação existente entre as funções sacerdotais, públicas e militares existiu realmente em todos as regiões da Europa na fase primitiva da evolução das instituições políticas. Nos tempos antigos, por exemplo, governo e religião eram inseparáveis. Foi de fato por causa da superstição e do temor religioso que os povos antigos sentiam por uma entidade invisível que se manifestava por intermédio de um agente técnico escolhido por vontade divina que os sentimentos bárbaros de liberdade e de privilégios no homem foram refreados por meio de um acôrdo comum ou mandato político.

Alexandre reforçou a idéia do direito divino de reinar quando, durante a série de conquistas, êle fêz uma visita aos templos sagrados do Egito e proclamou que recebera ali a ordem dos deuses para que encetasse as campanhas que se seguiram tanto na Europa como na Ásia. A teoria segundo a qual o rei ou governante retirava poder e sua autoridade de um deus perante o qual era responsável, predominou até épocas relativamente recentes.

Carlos Magno manifestou sua adesão a essa idéia quando concordou em ser coroado pelo Papa, reconhecendo assim a união entre o poder civil e o religioso. Êsse reconhecimento contribuiu para restaurar a ordem e a unidade política no caos em que vivia a Europa no último quartel do período medieval. Depois das longas e cruentas lutas travadas posteriormente entre a Igreja e o Estado, o govêrno temporal assumiu o contrôle indiscutível sôbre coisas terrenas, enquanto a Igreja passou a ser reconhecida como autoridade suprema sôbre as coisas do espírito. Muito embora a contenda terminasse com a definição de que a autoridade do rei independia da do Papa, o primeiro, sempre que lhe fôsse vantajoso, ainda apelava para a tese da origem divina dos editos reais. Com o desenvolvimento das nações modernas, os reis passaram a invocar a tese de que seus poderes eram um legado de Deus. Foi isto o que aconteceu no caso dos tiranos inglêses Jayme I, Carlos I e II e no do francês Luís XIV. Disse Jayme I, da Inglaterra: "não é lícito discutir o que se relaciona com os mistérios do poder real porque isto seria penetrar nas fraquezas dos príncipes e negar-lhes a reverência mística que se deve àqueles que têm assento no trono de Deus". Luís XIV tinha idéia igual a respeito da divindade da realeza, manifestando-a com as seguintes palavras: "De tudo isto deduz-se que a pessoa do rei é sagrada e atacá-la de qualquer modo é sacrilégio — os reis devem ser defendidos como

coisas sagradas, merecendo pois a pena de morte todo aquêle que recusar "defendê-los".

Nos tempos modernos, notáveis exemplos de nações cujos governantes invocam suas ligações diretas com Deus e a sanção divina para sua autoridade podem ser encontradas no Japão, na Alemanha e na Rússia (nos dois últimos países até a queda das respectivas monarquias). "O direito divino dos reis", observa uma autoridade em matéria de constituição japonêsa, "foi levado a tal extremo na Inglaterra que Carlos I perdeu a cabeça; mas, no Japão, o direito divino do Imperador foi levado a um ponto que os Stuarts jamais sonharam" (9). De acôrdo com o Príncipe Ito, "o Imperador descende dos céus, é divino e sagrado; êle está muito acima de todos os seus súditos. Deve ser reverenciado e é inatingível" (10). E', pois, evidente que o moderno govêrno do Japão se baseia, pelo menos até um certo ponto, na idéia da ascendência divina do monarca e, com a transformação da oligarquia num govêrno monárquico, perpetuou-se a reverência do povo pelo trono.

Um exemplo mais frisante da teoria do direito divino nos foi apresentado pelo Imperador Guilherme da Alemanha, em Königsberg, quando afirmou representar o papel de vice-regente de Deus na terra, dizendo:

"Meu avô colocou por ser direito seu a coroa da Prússia sôbre sua cabeça e proclamou que ela lhe era outorgada exclusivamente pela graça de Deus e não por parlamentos, assembléias ou resoluções do povo; que êle se considerava um instrumento escolhido pelos céus e, que, por isso, era de seu dever como regente e governante etc... Considerando-me também instrumento do Senhor, a despeito dos pontos de vista e opiniões passageiras, trilharei meu caminho que é todo dedicado à prosperidade e à paz de nossa Mãe Pátria" (11). A relação entre a teoria da fôrça e a do direito divino está definida na alocação do Imperador Guilherme perante a Guarda Real em 1898: "A herança mais importante que meu nobre avô e nobre pai me deixaram é o exército. Apoiando-me nêle, confiando em nossa velha guarda, carrego minha pesada carga, convencido de que o exército foi o principal sustentáculo de meu país, o principal sustentáculo do trono prussiano para o qual o desígnio de Deus me chamou".

A abdicação do imperador alemão em consequência da derrota militar e a ascensão dos partidos liberais e democráticos ao govêrno reduziram temporariamente a influência da idéia de direito divino na política alemã. Também no Japão a tendência para o govêrno parlamentar está enfraquecendo o sentimento que serve de apoio à teoria do direito divino

(9) *Proceedings of the Academy of Political Science*, abril de 1916, vol. VI, n.º 3, pág. 5. Artigo de E. W. Clement, *Constitutional Imperialism in Japan*.

(10) *Idem*, pág. 6.

(11) *The German Kaiser and the Divine Right*, publicado em *The Outlook*, n.º de setembro de 1910.

A teoria da origem divina da autoridade política não pode, porém, ser ignorada no estudo da política, por mais tolas ou absurdas que possam ser as extravagantes teses de seus defensores.

TEORIA DO CONTRATO

Durante a última parte da Idade Média e até o princípio do século dezoito, imaginou-se uma nova teoria à guisa de explicação para a associação política do homem. Esta idéia, conhecida por teoria do contrato, pressupõe a natureza em estado primitivo. Nesta condição, os indivíduos se organizaram politicamente por meio de um acôrdo mútuo, comprometendo-se a obedecer a uma autoridade externa. A teoria foi definitivamente formulada na Europa continental nos séculos quatorze e quinze, sendo mais tarde cuidadosamente desenvolvida e aperfeiçoada por Hobbes, Locke e Rousseau. Cada um dêles teve uma noção de certo modo diferente do contrato em função do qual se formou a sociedade.

Para Hobbes, o homem era essencialmente egoísta e vivia num estado selvagem em que as guerras de todos contra todos eram comuns e constantes (12). Ele procurou então descobrir a maneira de poderem todos os indivíduos, cujas ações fôsem inspiradas pelo temor e pelo interesse particular, viver em comum. Entre os desejos egoístas dos homens, está o de viver com conforto e segurança. A razão, por isso, procurou encontrar uma fórmula de acôrdo pela qual fôsse possível conseguir a necessária garantia da ordem social. Conseqüentemente, acreditava Hobbes que o indivíduo estaria inclinado a aliar-se a seus semelhantes e a submeter-se a um soberano comum que pudesse manter a paz e a ordem. O Estado teve por base portanto um acôrdo pelo qual cada indivíduo abria mão de sua liberdade natural para que pudesse viver devidamente protegido pela força do grupo. Tôda vez que um número de pessoas transfere seus direitos individuais para uma autoridade comum, forma-se uma comunidade. Por isso, afirmou Hobbes que, logo que fôsse firmado o contrato passava a ser compulsório o seu cumprimento e o soberano que dêle surgia e em cujas mãos a autoridade política se concentrava, era um soberano absoluto. Para o povo não havia outra alternativa se não a de se submeter a essa autoridade porque o direito de rebelar-se fôra abolido para sempre, sendo eliminado pelo contrato que criava uma sociedade política.

A lei, segundo Hobbes, é apenas uma ordem de comando do soberano e como a soberania é ilimitada, não pode haver leis injustas. "Ele representa, no máximo, o grande desejo de possuir uma autoridade forte, inexpugnável no âmbito interno como no externo, autoridade esta que, segundo Laski, "era natural em seu tempo." A idéia de Estado como legislador soberano que não podia suportar a existência de nenhum rival, Estado êste cuja vontade era lei, porque não havia

nenhuma vontade superior a sua, estava destinada a desempenhar um papel fundamental na futura filosofia política" (13). Pode-se ver prontamente que Hobbes se fêz campeão de uma monarquia absoluta como a que os Stuarts tentaram implantar na Inglaterra e Luís XIV lançou as bases na França.

John Locke, de outro lado, procurou justificar a Revolução Inglesa de 1688 e sancionar o direito do Rei Guilherme ao trono. Em consequência, Locke repudiou as promessas básicas de Hobbes e imaginou uma condição em que a humanidade poderia viver perfeitamente sem qualquer associação política (14). "O estado da natureza", disse Locke, "é regido por uma lei da natureza que governa todo o mundo e a razão que é, no fundo, essa lei da natureza mostra que a humanidade deve respeitá-la e que os indivíduos, sendo iguais e independentes, não devem causar danos à vida, à saúde, à liberdade e aos bens uns dos outros". Esta lei da natureza está consubstanciada nas atuais normas de governo. Mas o indivíduo, no estado da natureza, sempre acha conveniente, — por lhe oferecer maior proteção aos direitos e liberdades — formar uma associação política. A origem do governo é, pois, concebida por Locke como um contrato pelo qual o indivíduo transfere voluntariamente para uma autoridade superior certos direitos e poderes pelos quais suas liberdades restantes poderão ser defendidas e preservadas.

Assim, o Estado é criado com o objetivo de proteger direitos que já existem. Além disso, êsses direitos continuam a pertencer aos indivíduos mesmo depois que o contrato foi firmado e adquiriu a mesma força de compulsão que possui no estado da natureza. Em outras palavras, o poder de governo assim instituído de modo algum é absoluto mas, sim, limitado por êsses direitos. O poder das autoridades governamentais é fiduciário e, quando dêle se abusa, pode ser revogado pelo povo que o conferiu. A idéia de que o governo se baseia no consentimento dos governados e que o direito de rebelião contra um soberano arbitrário e abusivo é inalienável — direito êste consagrado na Declaração de Independência — representa, em forma concreta, os princípios fundamentais da teoria do contrato conforme foi exposta por John Locke.

Opondo-se ao absolutismo de Hobbes, diz êle: "O verdadeiro remédio contra a força sem autoridade é a própria força! Deixa a autoridade sair da esfera dos poderes derivados do contrato social e a resistência tornar-se-á um direito natural; o estado da natureza sobrevém, podendo-se então firmar um novo contrato que, segundo se espera, será mais bem observado."

Êsses princípios foram também de certo modo consubstanciados nas constituições das unidades da União Norte-Americana.

(13) *The Rise of Liberalism* de Harold J. Laski, publicado em *Encyclopedia of Social Science*, vol. 1, págs. 108-111.

(14) F. W. Coker, op. cit. págs. 385-436.

(12) F. W. Coker, op. cit. págs. 302-352.

Rousseau começou seu "Social Contract" com o admirável epigrama: "O homem nasceu livre e em tôda parte está escravizado" (15). Referia-se, assim, à doutrina de um estado da natureza que êle já havia criado, isto é, a doutrina de que os homens viviam em plena liberdade e bem-estar mas acabaram perdendo essa liberdade quando as convenções sociais começaram a avolumar-se, sendo-lhes então imposta a subordinação a uma autoridade política. Muito embora o homem seja livre por natureza Rousseau acreditava que sua liberdade podia ser preservada e até ampliada com a formação de uma sociedade política democrática. Restava-lhe, porém, o problema de "descobrir uma forma de associação em que a força resultante da união fôsse utilizada para defender e proteger a pessoa e a propriedade de cada um dos que dela fizessem parte. Por intermédio dessa associação cada indivíduo, unido aos demais, obedeceria apenas a si mesmo e viveria tão livre quanto antes". A formação de um governo baseado na vontade geral resolve êsse difícil problema. Esta vontade geral nem sempre, porém, é a vontade da maioria; é, isto sim, a daqueles que decidem o que é melhor para tôda a sociedade. Esta vontade geral cria a soberania que, apoiando-se no acôrdo e no consentimento do povo, é considerada inalienável e indivisível. Desde que tem sua origem na voz do povo (que também a sanciona), não se deve temer que o governo seja ditatorial e absoluto. De acôrdo com essa teoria, o governo e as autoridades públicas do Estado são simples agentes do verdadeiro detentor da soberania, isto é, o povo, do qual recebem os respectivos mandatos. Sendo suprema a autoridade do povo e dependendo exclusivamente de sua vontade a sanção aos atos do governo, formulou Rousseau o ideal democrático que foi consubstanciado na filosofia política da Revolução Francesa e que, através do grande progresso político que se seguiu, influenciou profundamente o desenvolvimento da idéia de governo popular em todos os países.

TEORIA ECONÔMICA

Atraindo a atenção, isto nos meados do século dezenove, e conquistando as preferências no último quartel dêsse século, a idéia da interpretação econômica da evolução política do homem continua ainda a fazer considerável número de adeptos. Definida de modo sumário, pode-se dizer que a feição principal da teoria econômica do Estado é a de que a organização política teve como seu principal motivo as necessidades da luta política do homem pela própria sobrevivência. Durante a evolução por que passou, partindo de suas condições primitivas até atingir sua presente situação social, a satisfação de suas crescentes necessidades provocou o desenvolvimento dos meios de contrôle exercido por uma pessoa sobre a vida e o trabalho de outras, ou teve por resultado, usando-se um fraseado mais comum, a exploração econômica do homem pelo homem! A consêqüên-

te exploração de uma classe pela outra e as lutas que necessariamente se seguiram foram, de acôrdo com êste ponto de vista, os fatores mais importantes na formação da maquinaria política que é hoje designada pelo nome de Estado, com suas leis, tribunais e numerosos órgãos por meio dos quais as classes dominantes e, mais tarde, os proprietários das grandes indústrias, procuraram conquistar maior poder e dispor de melhores meios de proteção. Começando com a primitiva forma de escravatura ideada e posta em prática pelos povos antigos e terminando com os grandes sistemas industriais dos tempos modernos, os patrocinadores da teoria econômica do Estado interpretam os vários fenômenos da evolução política como simples fases da história das lutas econômicas entre as classes. O Estado Nacional, com tôda a sua organização e maquinaria administrativa, se transformou, segundo êste ponto de vista, num instrumento nas mãos das classes mais poderosas que o utilizaram para explorar o trabalho dos menos favorecidos. Muito embora essa teoria tenha conquistado muitos adeptos, a interpretação econômica do Estado segundo a qual se considera como principal motivo da organização política o instinto de autopropetuação e a predominância dos interesses egoísticos, apoiados a princípio pela força bruta e pelo poder militar e mais tarde pelas instituições políticas baseadas nas leis e nos tribunais, tem também sofrido severas críticas.

Os que a combatem o fazem baseados no argumento de que o progresso, no terreno da política, teria sido impossível se a luta e o ódio de classe fôsssem os elementos dominantes na evolução do homem desde os tempos em que vivia em condições sociais primitivas. Sustentam pois que realçar a importância do motivo econômico no progresso humano é revelar a tendência para ver, no passado, força e condições que então não existiam e que foram produto da Revolução Francesa que criou oportunidades para que uma pequena maioria viesse a controlar o trabalho e o produto do trabalho de uma grande maioria. Em vez da tentativa deliberada de instituir e controlar os órgãos de governo para que uma classe pudesse por meio dêles subjugar uma outra, o certo é que parece que a interpretação e a execução das leis se processam de modo a beneficiar uma em detrimento da outra.

Quando, porém, essa interpretação atinge um tal extremo, o resultado poderá ser a subversão da ordem e das instituições públicas, o que contribuiria para aliviar de certo modo os males de que padecem as classes oprimidas. Muito embora a teoria econômica do Estado tenha servido a um propósito útil chamando a atenção para a influência exercida por alguns fatores fundamentais sobre o progresso político, é evidente que essa teoria (como algumas outras sumariamente examinadas) só em parte serve para definir quais são as bases da obrigação e do contrôle políticos.

Em contraste com a teoria da força e do direito divino, desenvolveu-se uma nova teoria, a do contrato, formulando-se um ideal de governo ba-

(15) F. W. Coker, op. cit.

seado no consentimento comum. O ideal do consentimento comum foi definido na Declaração de Independência. O espírito dessa Declaração — do qual o governo dos Estados Unidos é uma prova — foi definido na magistral frase de Abraham Lincoln: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. O Presidente Wilson, mais recentemente, reforçou a teoria do consentimento comum. Em sua mensagem de 8 de janeiro de 1918 ao Congresso, sugerindo uma base para a paz, afirmava que os ajustamentos das reivindicações coloniais deviam basear-se na estreita observância do princípio de que “na determinação das questões de soberania os interesses da população interessada devem merecer considerações iguais às dispensadas aos governos cujos direitos devem ser determinados”.

Mais tarde, êle afirmou novamente que as “aspirações nacionais devem ser respeitadas; o povo só pode ser agora dominado e governado com o próprio consentimento. A autodeterminação não é uma simples frase. É um princípio imperativo de ação que os estadistas de hoje em diante só ignorarão para sua própria desgraça” (16).

Muito embora fôssem grandes os desapontamentos em muitos setores por que o princípio do “consentimento comum” e da “autodeterminação” não foi estreitamente obedecido no ajustamento das reivindicações territoriais procedido na Conferência de Paz, em Paris, foi êle, não obstante, ali aplicado e em maior escala do que antes, de modo que houve boas razões para que se concluísse que os fatos recentes forneceram bastantes provas de que muitos Estados estão dispostos a respeitar tal princípio” (17).

TEORIA IDEALISTA

Outra teoria atribuída a Platão e a Aristóteles é a comumente chamada de idealista, ou teoria metafísica. Seu principal dogma é o de que só por meio do Estado é que o homem pode viver bem e realizar os mais altos objetivos de sua existência. Desta doutrina nasceu uma filosofia que glorificou o Estado e o concebeu como uma entidade mística e superpessoal, senhor de “uma vontade, de direitos, interesses e até padrões de moralidade própria, distintos dos indivíduos ou mesmo da soma das vontades individuais; — e não o empreendimento e o esforço individual — a verdadeira fonte da civilização e do progresso” (18). O principal defensor da teoria idealista nos tempos modernos foi Emmanuel Kant. Para êle, o Estado era onipotente e infalível e sua origem era divina. Por isso, a obediência ao Estado era um dever sagrado! Aceitando e ampliando essa

(16) Para uma melhor análise da doutrina do consentimento em política, consultar Harold J. Laski: *The Grammar of Politics* (Yale University Press, 1925).

(17) Consultar *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, de C. C. Hyde (Little, Brown and Company, 1922), pág. 108.

(18) *Political Science and Government*, de James Wilford Garner (American Book Company, 1932) página 228.

idéia, Hegel tratou o Estado como uma entidade separada e distinta do povo que o forma. O Estado, pensou êle, tem uma vontade e uma personalidade próprias. De acôrdo com essa teoria, êle representa por si mesmo um fim, sobrepondo-se pois os seus direitos aos dos indivíduos. De fato, os direitos individuais, quando existem, têm sua única Ponte no Estado que também é o único que pode garanti-los! Qando a “idéia de origem divina” se espalhou pela terra, o Estado foi considerado onipotente e infalível e não sofria restrições dos cânones da ética ou das regras e princípios do direito internacional.

A filosofia idealista de Kant e Hegel foi levada ao extremo nas obras de Nietzsche, Von Treitschke e von Bernhardi. Para êstes, o Estado é uma instituição divina e os seus objetivos e fins mais elevados manifestam-se pela nobreza e magnitude das guerras. A doutrina maquiavélica do Estado como poder tornou-se artigo de fé e veneração. A aceitação dos conceitos idealistas, particularmente em suas formas brutas e sem ética, provocou, durante a primeira guerra mundial, severos ataques contra essas doutrinas. Elas representam a antítese dos princípios do humanitarismo democrático que foram esposados pelas melhores inteligências de todos os países durante as últimas gerações e representam a negação do valor real da iniciativa e da liberdade individual.

TEORIA EVOLUCIONISTA

As teorias precedentes, relativas aos motivos que levaram os homens a se congregarem em sociedade com seus semelhantes, tendo em vista objetivos políticos, no máximo só estão certas em uma pequena parte, mas nunca totalmente. Embora haja em cada uma delas certo elemento de verdade, são consideradas como simples capítulo da moderna teoria da evolução das instituições políticas. Concorde-se, por exemplo, que a teoria do instinto serve para explicar como, no início do processo evolutivo, as qualidades ou características inerentes ao homem o obrigaram a aliar-se aos semelhantes, aceitando-se também a tese de que êle é, por natureza, um animal essencialmente político. Durante todo o seu processo de desenvolvimento, é óbvio que êle impôs, movido pela necessidade, sua autoridade por meio da força, procurando sempre justificar suas ações nesse sentido. Tornou-se, pois, de grande conveniência para aquêles que conseguiram obter ascendência sobre os outros esposar a idéia de que existiam laços pessoais entre êles e alguma divindade, idéia esta que êles procuram difundir, que lhes servia de apoio e que reforçava seu poder e sua autoridade. Embora seja quase unânime a crença de que a teoria do contrato não pode explicar a origem do Estado, ninguém duvida que êle serviu ao homem em seu propósito de modificar a ordem dos organismos políticos existentes, justificando mesmo a instituição e o exercício de uma nova espécie de autoridade.

Examinando, então, a teoria da evolução — que compreende outras teorias — verifica-se que

as modernas e complexas instituições públicas representam um desenvolvimento que se processou no transcurso de muitos séculos. Da mesma maneira que os biólogos sustentam que as plantas e os animais tiveram, no passado, suas origens em formas mais rudimentares de vida e que as espécies atuais são simples resultados de ações e reações provocadas pelas influências do meio, também o estudante de ciência política pôde descobrir que as instituições são um produto da luta do homem para se adaptar ao próprio meio e para utilizá-lo como objetivo de enfrentar as situações que estão sempre surgindo.

Esta evolução — das primitivas tentativas de associação até a formação das atuais e complexas instituições políticas — já foi examinada. As primeiras formas de associação então investigadas foram a de família, *clan* ou *gens* e tribo. Verificou-se que as tribos aliaram-se umas às outras para formar cidades-estado e cidades-reino surgindo, mais tarde, um perfeito porém complexo sistema de organização nos países militarizados do Oriente e da Europa. Mostrou-se então que com o aumento da liberdade individual nas províncias locais foi-se tornando cada vez menos possível a existência de um forte poder centralizado dominando grandes áreas. Com o aparecimento do Estado medieval e das nações modernas aumentou a complexidade da instituição de governo. Ela foi, em grande parte, porém, um resultado da criação de uma consciência política que foi aos poucos despertando nos homens, não somente num pequeno número de líderes, mas também na grande maioria do povo. O que existe de complicado em matéria de governo moderno não surgiu de repente e nem foi artificialmente impôsto à humanidade pelo engenho de alguns indivíduos. Longe disso, é simplesmente uma consequência do fato de ter-se ampliado a visão dos intelectuais e da criação de uma consciência política cada vez mais forte no homem que se esforçava para adaptar-se ao meio em constante evolução. O processo, começado há tempos, na época em que o homem não passava de um animal primitivo, desenvolve-se ainda quando esse mesmo homem procura ajustar-se de novo às condições da moderna civilização.

MÉTODOS DE ESTUDO DE POLÍTICA E DE GOVÊRNO

Os fenômenos, “política” e “governo” podem ser examinados de quatro importantes pontos de vista, isto é, do histórico, do comparativo, do analítico e do filosófico ou idealista.

O Método Histórico — O estudo da origem da sociedade e da política que sempre acompanha o seu desenvolvimento, ocupa a atenção da humanidade desde os tempos em que os homens se uniram em grupos sociais e desde quando se verificou a primeira manifestação de existência de uma consciência social. A formação da família e do Estado, a evolução dos costumes e das leis e o desenvolvimento das complexas organizações que são produtos do mundo político atual, chamaram a atenção de muitos historiadores e soció-

logos. Para a interpretação do fenômeno do presente, o passado constitui excelente guia. Além disso, só é possível entender o fenômeno “governo” por meio de um estudo sistemático dos sucessos e fracassos das raças antigas e em épocas remotas.

O método histórico não só presta inestimável contribuição para o estudo das origens das instituições sociais e políticas do homem por meio da arqueologia e das ciências ligadas à história como também lança constantemente novas luzes sobre as forças físicas que impelem os homens para os grupos sociais. E’ a história que nos dá a análise das forças — geográficas, econômicas e físicas — que dão forma e sentido a tôdas às instituições políticas. Um estudo mais cuidadoso e profundo dos costumes, das leis e dos órgãos governamentais dos antigos constituirá base mais sólida para a comparação, a analogia e a crítica das atuais formas e métodos da política. Da mesma maneira que o psicólogo formula um melhor método de análise dos propósitos, dos métodos e do processo de raciocínio e também da mesma forma que o historiador enriquece nossos conhecimentos a respeito dos tempos passados, também será possível obter o necessário ponto de apoio para as deduções científicas e os prognósticos que nos permitam empregar no estudo da política métodos mais seguros e uma melhor orientação.

O Método Comparativo — E’ da própria natureza do homem a estreiteza de visão, sendo também muito próprio dêle concluir precipitadamente que a sua comunidade e os costumes que nela vigoram são os mais perfeitos do mundo. O que o Professor Eliot, da Harvard, descreve como sendo a “presunção americana”, é uma característica exclusiva dos americanos. Viver numa pequena comunidade, acostumar-se com as suas maneiras e concluir que elas são superiores às de uma outra qualquer, é uma característica comum a tôda a humanidade. Para contrabalançar essa tendência do homem, o seu espírito de imitação desempenha um papel redentor. Quando, por meio da guerra, da caça ou da troca de produtos, se descobrem novas maneiras de fazer as coisas, expondo o ousado inovador a sua descoberta, verifica-se normalmente a sua adoção, a despeito da resistência oposta pela tradição. Só muito e pela inércia, mais tarde, porém, é que o provincianismo estreito cedeu seu lugar à pesquisa consciente e franca do “novo e do melhor”. Foi isto o que se passou com a introdução do método comparativo no estudo e na prática do governo. Aliado ao estudo histórico e analítico de muitos governos — estudos êstes que se tornaram realmente úteis — e à oportunidade de observar o governo em ação, tem-se envidado os mais sinceros esforços para reformar e aperfeiçoar as atuais instituições políticas à luz das conquistas realizadas no estrangeiro nesse mesmo terreno.

O Canadá, a Austrália e a Suíça, por exemplo, moldaram suas constituições valendo-se da experiência norte-americana, utilizando-a também outras nações para aperfeiçoar o respectivo mecanismo de revisão pelo judiciário dos atos do legislativo. A França enviou uma comissão aos Es-

tados Unidos para ali estudar a separação entre a Igreja e o Estado. Para aperfeiçoar novos processos judiciários, enviamos uma comissão à Inglaterra, à França e a outros países da Europa. Para remodelar nosso governo local e nossa administração municipal podemos inspirar-nos e orientar pela feliz experiência das nações européias. O estudo comparativo das instituições políticas faz agora parte de nosso sistema educacional. Tem-se empregado, além disso, todos os esforços nas *Continental Legal History Series*, *Modern Legal Philosophy Series* e *Criminal Science Series* com o objetivo de estimular a troca de idéias a respeito de questões jurídicas e legais a fim de facilitar o estudo do direito e de tornar mais fáceis e mais exatas as medidas necessárias à reforma de nossas leis. Apesar de tudo o que se tem feito para incentivar o estudo comparativo da política, da economia e da filosofia, ainda é provinciana a visão da média dos americanos e mesmo de muitos daqueles que ocupam postos de responsabilidade no governo e nas instituições públicas do país.

O Método Analítico — Da mesma maneira que um biologista examina, dissecar e submete cada uma das partes de um escaravelho a uma análise especial, observando cada uma delas em comparação com as outras, considerando a constituição e a forma de cada porção e procurando descobrir a função desempenhada pelos diferentes órgãos, pode também o estudante de governo estudar sua matéria de um ponto de vista analítico. Muito embora não seja aconselhável levar tão longe a analogia — porque o Estado não tem as características de um organismo animal — é verdade que o método usado pelos biologistas pode ser adotado no estudo do governo com as variações que se tornem necessárias. É possível, portanto, examinar os órgãos por meio dos quais funciona o governo. Os ministérios, os departamentos e as divisões podem ser detalhadamente estudadas, definindo-se perfeitamente a organização e as atribuições de cada um deles.

As relações dos ministérios com as respectivas subdivisões e as destas entre si; as funções desempenhadas pelos ministérios e respectivas divisões e, finalmente, o propósito geral e os métodos de trabalho da administração podem ser perfeitamente analisados.

Examinando-se o governo de um ponto de vista analítico, é possível considerar, integralmente, o de uma nação, determinando suas grandes divisões, isto é, a legislativa, a executiva e a judiciária; estudar e descrever as bases do governo, lançadas nas respectivas constituições e leis, e discutir os poderes que cada Estado exerce. Usando o mesmo método, pode-se realizar um outro estudo, isto é, o da organização de algum órgão ou departamento da administração como o Bureau do Censo ou o Serviço de Saúde Pública — seus processos de trabalho, os seus propósitos e a eficiência com que executa seus serviços. O último é, de certo, mais completo e mais satisfatório mas, infelizmente, é muito pouco usado em comparação com a análise superficial costumeira dos órgãos de governo.

O método analítico fornece ao histórico e ao comparativo todos os elementos por meio de uma análise minuciosa e perfeita dos órgãos de governo existentes, análise esta que poderá servir de base para a formação de um juízo relativamente adequado a respeito do mesmo.

O Método Filosófico — A luta pelos ideais e a tentativa de desvendar o futuro onde visões e sonhos se materializam parecem acompanhar a vida consciente do homem. Pelo menos até onde vão os registros históricos, encontram-se nas artes, na arquitetura e na poesia exemplos dos prolongados esforços feitos pelos homens para descrever as condições ideais de vida no futuro.

O método filosófico ou idealista imortalizou-se, porém, na obra de Platão "*A República*", em que uma inteligência magistral empreendeu descrever as condições sob as quais um Estado ideal pode ser instituído, Estado este em que o homem poderia realizar o maior desenvolvimento material, intelectual e moral. Desde o aparecimento de "*A República*" que se tem tentado criar Estados ideais imaginários. Notáveis entre essas tentativas foram a de More, com a sua *Utopia*, de Campanella, com o seu *Cidade do Sol*, e de Bellamy, com o seu *Olhando Para Trás*. Interessantes como são estas tentativas de previsão do futuro, nenhuma delas alcança, porém, a simetria e o poder de sugestão de "*A República*".

O método filosófico ou idealista evidenciou-se porque procurava não somente para pintar um estado ideal imaginário como também mais claro o objetivo que os governantes e o povo procuram alcançar. Da mesma maneira que cada indivíduo cria e observa necessariamente uma filosofia de vida, os que estão investidos de poderes públicos agem de acordo com uma filosofia ou filosofias tentando realizar certos ideais. Esta filosofia pode ser, como aconteceu na Grécia, a de proporcionar oportunidades para a livre manifestação das capacidades sociais, intelectuais e estéticas de grupos seletos ou, como em Roma, a de tentar a conquista do poder, de impor a unidade e, por meio da força assim adquirida, difundir a doutrina da razão, da justiça e da igualdade. Os monarcas por direito divino, pensando que o respectivo mandato de governo provinha de Deus, criaram uma filosofia especial para apoiar a concentração de todo o interesse e de todos os poderes oficiais em suas mãos sempre que, de acordo com o ideal popular de soberania, o governo fôsse considerado agente do povo para promover a realização de seus desejos e exercer apenas os poderes que o mandato popular sanciona. Pode ser uma filosofia de individualismo em que a teoria consagra o que Jefferson resumiu no preceito "o melhor governo é o que menos governa" e que Tolstoi descreveu como o Estado ideal se o egoísmo do homem fôsse banido da face da terra. Essa filosofia também pode ser socialista: de acordo com ela, todos os serviços são regulados, protegidos e executados por uma organização social que a tudo atinge. Seja socialista, individualista ou qualquer uma das numerosas variações que existem entre essas correntes, os que governam sofrem a influência de suas próprias filosofias so-

ciais. A realização do ideal é a razão dos atos individuais daqueles que servem ao Estado e o fator determina a tendência dos negócios públicos de uma nação. Quando os ideais dos indivíduos são consubstanciados no grupo social, está formada aquela complexa entidade chamada *ideal social*. Conceitos como os de patriotismo, nacionalismo e militarismo representam apenas ideais que se materializam num sentimento ou numa política a favor do qual o grupo luta e pelo qual trabalha. A filosofia de governo e os métodos governamentais exercem, na verdade, uma grande influência sobre os processos políticos e também sobre as vidas dos homens na sociedade.

Nenhum dos métodos — histórico, comparativo, analítico ou filosófico — pode ser empregado isoladamente com muito sucesso. No estudo do governo, os melhores resultados só podem ser obtidos quando são esses métodos empregados simultaneamente. Conforme se aprimora e progride a arte de governar com as contribuições de todos esses métodos, a administração dos negócios públicos será elevada a um plano de racionalidade e de correção em que será assegurado o maior bem para o maior número de pessoas, criando-se ao mesmo tempo amplas oportunidades de liberdade e de automanifestação individual.

Muito embora o método seguido na maioria dos estudos de governo seja, principalmente, analítico, os outros — histórico, comparativo e filosófico — são constantemente empregados para suplementá-lo e oferecer sugestões para a análise das funções. Da mesma maneira que a análise dos governos de hoje implica necessariamente num mergulho no passado, também a das funções exige que se olhe para o futuro. As instituições públicas e os regimes políticos não são consideradas coisas fixas mas em franco processo de evolução. Nesta, os ideais dos filósofos políticos e as miragens dos reformadores desempenham um importante papel na reconstrução que se processa! Para que lado se inclina, pois, uma instituição ou um regime político? Qual a direção que os filósofos e idealistas desejam que tomem as instituições políticas? Qual a meta que a humanidade luta para alcançar? Estas são as eternas questões que se levantam quando se estuda qualquer uma das partes da complexa maquinaria governamental.

Como, porém, o escopo da reforma e as pesquisas dos idealistas não têm limites e desde que é excessivamente difícil penetrar no processo de renovação de qualquer pequena parte do governo, conclui-se que é impossível ter uma visão completa do mesmo como um mecanismo em constante progresso sem que se esforce para indicar pelo menos os movimentos em prol de reforma ou reconstrução que estão em processo atualmente. Sem pretender embora fazer a defesa de qualquer teoria de reforma ou de modernização em particular, parece ser aconselhável -- ou melhor,

necessária — fazer certas referências a esses movimentos, mostrando suas tendências e objetivos. Assim podemos apelar para o passado para que nos forneça os necessários dados para o estudo do presente que será, por sua vez, interpretado à luz das condições e processos que estão gerando uma nova ordem. O estudo do governo associou-se pois a história, a filosofia, a psicologia, a economia, a sociologia, a estatística e a numerosas outras ciências que, reunidas, estão “consubstanciando o conhecimento do significado total da vida”:

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

MCLWAIN, CHARLES HARWARD — *The Growth of Political Thought in the West* (The MacMillan Co., 32).

DUNNING, W. A. — *Political Theories, Ancient and Medieval* (The Macmillan Company, 1902.)

— *Political Theories from futher to Montesquieu.* (The MacMillian Company, 1905).

— *Political Theories from Rousseau to Agencer* (The Macmillan Company, 1920).

Esses três livros constituem excelentes bases para o moderno pensamento político, suplementados por uma série de valiosos capítulos a respeito das modernas tendências e desenvolvimentos no setor das teorias políticas, capítulos esses que representam a contribuição dos alunos do Professor Dunning em seu livro *A History of Political Theories: Recente Times*, editado por Charles E. Merriam e Harry E. Bornes (The Macmillan Company, 1924) Gettell, R. G. — *History of American Political Thought* (D. Appleton — Century Company, Inc., 1914).

COCKER, FRANCIS W., — *Readings in Political Philosophy* (The Macmillan Company, 1914).

Resumo das idéias de importantes pensadores.

— *Recent Political Thought* (D. Appleton Century Company, Inc., 1934.)

Recomendado especialmente para o estudo das modernas tendências do pensamento político.

WILLOUGHBY, WESTEL W. — *The Ethical Basis of Political Authority* (The Macmillan Company, 1930).

HOLCOMBO, ARTHUR N., *The Foundations of the Modern Commonwealth* (Harper & Brothers, 1923) especialmente caps. I e II.

OPPENHEIMER, FRANZ. — *The State* (The Bobbs — Merrill Company, 1914).

J. M. GITTERMAN. — *Interpretação da teoria econômica com respeito à origem e à evolução do estado.*

DUGUIT, LEON, *Law in the Modern State* (V. W. Huebsch, Inc., 1919).

LASKI, HAROLD J. *Authority in the Modern State* (Yale University Press, 1919).

— *The Problem of Sovereignty* (Yale University Press, 1917.)

FOLLET, M. P., — *The New State* (Longmans, Green and Company, 1920).

As obras de Laski e Duguit contêm trechos sobre a interpretação pluralista do Estado e da soberania.