

2

O Governo Misto e a Separação de Poderes

No primeiro capítulo desta dissertação discorreremos sobre a teoria do governo misto de Políbio. Como em qualquer estudo, a parte histórica é importante para entendermos os objetivos de uma instituição. Com o Senado não é diferente; para sua melhor compreensão é necessário um estudo acerca de sua gênese. Para tanto remeteremos o leitor à Antiguidade Clássica, mais especificadamente à idéia de *governo misto* de Políbio. O estudo do *governo misto* é importante porque analisa um modelo do qual o Senado faz parte.

Para Políbio era necessária a concorrência das três formas de governo (reino, aristocracia e democracia) para que se alcançasse uma maior estabilidade de governo. A relação entre estabilidade e governo misto era, em sua visão, indissociável. A existência em conjunto das três formas de governo citadas serviria como um meio de controle, os poderes se equilibrariam de forma a se neutralizarem. Assim, nenhum poder se tornaria excessivo em relação ao outro. Na formulação de Políbio, o rei (monarquia) seria controlado pelo povo (democracia) e este seria controlado pelo Senado (aristocracia), englobando assim as três formas de governo existentes. A idéia nesta parte do primeiro capítulo é demonstrar, desde já, a divisão classista e o caráter antimajoritário do *governo misto*.

Na segunda parte do primeiro capítulo, mostraremos que as idéias de Políbio tiveram bastante influência nos pensadores da Idade Moderna, que encontraram na teoria do governo misto a fórmula de um governo estável. Mostraremos que a teoria do governo misto influenciou, inclusive, correntes opostas durante a Idade Moderna. Políbio foi influência tanto para a corrente republicana quanto para a liberal.

Inicialmente, apontaremos a influência de Políbio em Maquiavel, representante de grande valia do republicanismo cívico. Nítida é a influência de Políbio no livro de Maquiavel intitulado *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. Influência esta que, contudo, desaparece no decorrer do trabalho do florentino. A análise da obra de Maquiavel é importante para demonstrar o quanto democracia e governo misto estão em lados opostos. Maquiavel representa um marco para o movimento democrático e republicano. Suas idéias

vão além. Ao considerar a desunião entre o povo e o Senado à causa da grandeza da República Romana, Maquiavel fortalece a instituição popular e abandona a concepção polibiana de um governo de classes.

Em contrapartida às idéias de Maquiavel, analisaremos a corrente liberal, também influenciada pela teoria do governo misto de Políbio. Mostraremos que com o advento das revoluções burguesas houve a preponderância dos ideais liberais. O republicanismo e a *virtu* maquiaveliana sucumbiram ao capitalismo. O governo misto, antes afastado por Maquiavel e pelo movimento democrático, se fortaleceu diante dos avanços da burguesia. Com isso, a idéia de uma casa conservadora (Senado) para frear os avanços populares ganhou força, principalmente com a consolidação da Câmara dos Lordes na Inglaterra.

Após, tendo o caso inglês como modelo, veremos como se operou a decadência do republicanismo com o advento das revoluções burguesas. O estudo do modelo inglês é imprescindível para quem se propõe a analisar o sistema bicameral. Foi na Inglaterra que teve origem a divisão do legislativo em duas casas. Divisão que serviu como base à manutenção dos ideais do governo misto, com a Câmara dos Comuns representando o povo, a Câmara dos Lordes representando a nobreza e o rei representando a monarquia. A análise do modelo inglês é de suma importância, posto que este, além de representar a origem do bicameralismo, serviu de base para o modelo adotado pelos Estados Unidos quando da elaboração da sua Constituição.¹

O que almejamos é mostrar que as Câmaras dos Lordes, instituição que faz parte do governo misto, juntamente com a consolidação dos ideais liberais, estreitaram a ligação do Senado com a idéia de controle e estabilidade. Esta conexão aprofundou-se ainda mais com o advento do movimento constitucionalista do final do século XVIII, que representa um dos principais instrumentos de contenção do poder constituinte.²

Representando a conexão entre governo misto, ideais liberais e constitucionalismo estão as idéias de Montesquieu, objeto do final do primeiro capítulo. Seus ensinamentos são imprescindíveis para entendermos o Senado como a instituição que se formou. A célebre separação dos poderes,

¹ BARBOSA, R. *Commentarios á Constituição Federal Brasileira*. Corrigidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo: Acadêmica, Saraiva, 1933. v.2., p. 130 et seq. Barbosa ao discorrer sobre a adoção da Constituição Americana como modelo-base para a Constituição de 1891 diz que a Constituição Americana nada mais é que uma variante da Constituição Inglesa. Tudo que é substancial em uma também o é na segunda.

² GUIMARAENS, op. cit., p. 87.

sistematizada por Montesquieu em seu livro *Do Espírito das Leis*, representou a concretização dos ideais burgueses e a consequente afirmação do governo misto de Políbio. Mostrada a conexão do pensamento de Políbio com a teoria de Montesquieu,³ o capítulo se encerra demonstrando a utilização da segunda Casa Legislativa como mecanismo de freio ao ímpeto popular.

2.1

A origem do Governo Misto

A doutrina do Governo misto vem da Antiguidade e tem Políbio como seu principal expoente. Geógrafo e historiador de origem grega, Políbio marcou sua história através dos estudos realizados sobre a política em Roma, para onde fora exilado. Em sua obra intitulada *História*, Políbio se dedicou ao estudo da constituição dos romanos⁴, em especial, às diversas formas de governo.

A compreensão do que se entende por governo misto pressupõe um prévio conhecimento da tipologia clássica das formas de governo. Seis eram as formas de governo inicialmente distinguidas, as consideradas boas: monarquia, aristocracia⁵ e democracia⁶; e as correspondentes formas degeneradas: tirania, oligarquia e demagogia (ou oclocracia).⁷ Segundo o pensamento dominante na antiguidade,⁸ havia uma alternância entre as formas boas e más de governo.

³ BOBBIO, N. *A Teoria das Formas de Governo*. Trad. Sérgio Bath. 1º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980. p. 103 e 126. Vale a ressalva de Norberto Bobbio. Segundo o autor, o tema de equilíbrio de poderes no governo misto de Políbio não se confunde com a teoria da separação e equilíbrio de poderes de Montesquieu, apesar de as teorias possuírem uma conectividade.

⁴ POLÍBIOS. *História*. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1985. p. 325 et seq. A ênfase é dada especialmente no Livro VI.

⁵ O uso da terminologia *aristocracia* tem sido usado na maioria das vezes como referência tanto para o que Platão considerava a forma boa quanto a forma corrompida da aristocracia, ou seja, a palavra *aristocracia*, no seu modo mais usualmente falado ou escrito, serve tanto para descrever o aristocrata, o timocrata ou o oligarca de Platão. Sabemos que Platão procurou delinear bem a diferença entre os três tipos de aristocracia, indo desde aristocrata, passando pelo timocrata e tendo o oligarca como a degeneração da forma de governo mais adequada. Ao longo de nosso trabalho, porém, usaremos a palavra aristocracia sem adentrar no mérito da divisão de Platão. Independente da “qualidade” ou da personalidade do aristocrata; o importante é a ressalva de que essa forma de governo se distancia dos padrões democráticos.

⁶ O termo democracia apresenta usualmente na concepção dos pensadores da antiguidade uma conotação negativa de mau governo, mas aqui não o utilizamos de forma pejorativa e, sim, no sentido positivo do termo, o governo do povo.

⁷ Cada forma era classificada de acordo com o número de pessoas a quem se atribui o poder. O critério era meramente quantitativo. Monarquia era o governo de uma pessoa, aristocracia o de poucas e democracia o governo da maioria.

⁸ BOBBIO, op. cit., p.38. Para Platão as formas de governo só se sucedem em formas más – a que sucede é pior que a sucedida. Não obstante o pensamento de Platão, a idéia predominante sobre a sucessão das formas de governo é a de Aristóteles e de Políbio, que estabelece uma sucessão contínua de formas boas e más.

Esse pensamento ficou caracterizado pela teoria dos ciclos de Políbio, assim descrita:

“A primeira de todas essas espécies (formas de governo) a aparecer foi a autocracia, cujo surgimento é espontâneo e natural; em seguida nasceu a monarquia, derivada da autocracia por evolução e pela correção de defeitos. Esta se transmuda em sua forma fim degenerada, quero dizer a tirania, e em seguida à dissolução de ambas é gerada a aristocracia. Esta degenera por sua própria natureza em oligarquia, e quando a maioria, inflamada pelo ressentimento, vingança-se da injustiça desse governo por causa das injustiças cometidas pelos detentores do poder, é gerada a democracia; finalmente, da violência e do desprezo à lei inerentes a esta resulta no devido tempo a oclocracia”⁹

Diferentemente do ciclo decrescente apresentado por Platão, o ciclo polibiano alterna constituições boas e más. Além disso, Políbio acredita no *retorno ao ponto de partida*. Para ele, ao se chegar à oclocracia (pior forma corrompida de governo) retorna-se diretamente à monarquia¹⁰ (melhor forma de governo), formando-se assim uma alternância de formas de governo sem fim.¹¹

A teoria cíclica das formas de governo expôs uma das principais inquietações de Políbio, qual seja, a falta de estabilidade dos governos. Para o historiador grego, a falta de continuidade e a breve duração prejudicam a qualidade de um governo, mesmo um governo tido como bom (reino, aristocracia e democracia). Políbio acredita que, para se alcançar a estabilidade, não basta apenas que o governo seja bom, ele tem que ser ótimo.

Buscando esta forma *ótima* de governo, Políbio criou a famosa teoria do *governo misto* cuja fórmula consiste em amenizar¹² a ocorrência da ciclicidade das formas de governo. Essa constante alternância “pode ser evitada pela constituição de um Governo que resulte da mistura, combinação, conformação,

⁹ POLÍBIOS, op. cit., p.327.

¹⁰ POLÍBIOS, op. cit., p. 331.

¹¹ BOBBIO, op. cit., p.55 et seq.. Algumas considerações são interessantes acerca da teoria de Políbio. A primeira é o critério utilizado para diferenciar uma forma de governo boa de uma má. Políbio utiliza o mesmo critério de Platão, qual seja, o consenso e a legalidade. A segunda é que o ciclo do historiador grego alterna formas boas e más e, além disso, Políbio considera o ciclo das formas de governo inevitável. Há ainda outras características que diferem a teoria de Políbio das dos demais pensadores, mas esta análise não é o objetivo do nosso trabalho. Para uma maior explanação acerca da teoria cíclica de Políbio verificar a obra de Bobbio.

¹² POLÍBIOS, op. cit., p.347. Políbio procura amenizar a constante mudança das formas de governo. Não busca o historiador o fim da alternância das formas. O governo misto elaborado por Políbio não é eterno, é apenas mais duradouro do que as formas simples de governo. Políbio tem consciência de que o governo misto, à exemplo das demais formas, está fadado à decadência.

recíproca integração ou até fusão das três formas boas”.¹³ Segundo a teoria, o sucesso para um governo estável está em reunir a três formas boas de governo em uma só. Inspirado no exemplo espartano, Políbio cita Licurgo:

“Licurgo não elaborou uma constituição simples e uniforme, mas uniu nela todas as características boas e peculiares às melhores formas de governo, de tal maneira que nenhum dos seus componentes pudesse crescer indevidamente e degenerar nos males a eles inerentes, e que, **sendo a força contrabalançada pela dos outros**, nenhum deles prevalecesse e se sobrepusesse aos outros, e assim a constituição permanecesse por longo tempo em estado de equilíbrio...”¹⁴ (destaque realizado)¹⁵

O governo misto de Políbio busca uma “mixagem” entre a legitimidade de um regime democrático, a chamada “função mediadora” da nobreza, e a capacidade de ação de um executivo forte.¹⁶ Por isso a ênfase no controle recíproco entre classes. Essa é a excelência do governo misto, o equilíbrio entre as classes sociais. Como bem anota Norberto Bobbio, “a composição das três formas de governo consiste no fato de que o rei está sujeito ao controle do povo, que participa adequadamente do governo; este, por sua vez, é controlado pelo senado”.^{17 18}

A peculiaridade do Governo misto de Políbio está em trazer a nível institucional o conflito de classes. Isto que o diferencia com relação aos filósofos da Antiguidade. Para Aristóteles, a superação entre os conflitos sociais deveria ser resolvida através da formação de uma classe média forte, quer dizer, a resolução do conflito deveria ocorrer na esfera social, através de uma sociedade sem grandes desequilíbrios.¹⁹ Já Políbio traz a resolução do conflito para o meio político, institucionaliza o conflito social através de um governo misto e seu sistema de controle recíproco.

¹³ BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Trad. João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília: Universidade de Brasília, 1983, p. 555.

¹⁴ POLÍBIOS, op. cit., p. 332.

¹⁵ Essa idéia de classes diversas se neutralizarem, como veremos, será exposta em Montesquieu, porém de maneira um pouco diferente, mas sempre com a intenção clara de freio aos ímpetos populares.

¹⁶ BENTES, F.R.N.M. *A Separação de Poderes na Constituição dos Estados Unidos: Da Revolução Americana ao Constitucionalismo de Jefferson, Madison e Hamilton*. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2006, p.19.

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de governo*. p.60.

¹⁸ Nesta passagem, salta aos olhos o caráter aristocrático do Senado na teoria do governo misto. Nítido é o papel do senado no chamado controle recíproco de poderes, qual seja, representar a classe aristocrática na neutralização dos demais poderes, principalmente dos poderes do povo.

¹⁹ BOBBIO, op. cit., p. 61.

A teoria do governo misto de Políbio revolucionou a separação clássica das formas de governo. Ao invés das seis formas anunciadas por Aristóteles, Políbio criou, através de sua teoria, uma espécie de sétima fórmula com a “mixagem” entre as três formas boas de governo (monarquia, aristocracia e democracia). A estabilidade de governo, a moderação e o controle mútuo entre as classes sociais, objetivo buscado pela teoria de Políbio, atravessou séculos influenciando diversos pensadores desde a Antiguidade Clássica até a Idade Contemporânea. Influência que estudaremos abaixo com o foco para as correntes republicana e liberal.

2.2

A Ideologia do Governo Misto na Europa da Idade Moderna

Duas vertentes, de certa forma, se confrontaram na Europa durante a Idade Moderna: a do republicanismo cívico e a do liberalismo.²⁰ Ambas sofreram a influência das idéias da forma mista de governo de Políbio, caminhando, entretanto, em sentidos diversos.

2.2.1

O governo Misto e o Republicanismo de Maquiavel

Do lado republicano, o principal representante do chamado humanismo cívico é Maquiavel. De forma exemplar, o florentino realizou o resgate da idéia republicana de virtude, presente na Antiguidade Clássica. Com relação à sua ligação com Políbio, Maquiavel sofreu grande influência das idéias do historiador grego. Tanto que ao discorrer sobre a antiga república romana, em seu livro *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, a inspiração é nitidamente polibiana. Norberto Bobbio, ao comentar o livro de Maquiavel, chega a dizer que o capítulo II do livro é uma paráfrase, se não uma tradução do livro VI da *História* de Políbio, tamanha a semelhança das idéias entre os autores.²¹ Exemplo disso está nos estudos de Maquiavel sobre das formas de governo. Da mesma forma

²⁰ MARÇAL, J. *O Jovem Marx e o Republicanismo a Questão da Liberdade e da Emancipação Humana*. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005, p.35. Para Jairo Marçal, “quando as teses do republicanismo são colocadas em questão, é praticamente impossível deixar de mencionar e discutir o liberalismo que se constitui como seu principal oponente”.

²¹ BOBBIO, op. cit., p. 79.

que os pensadores da Grécia antiga, o florentino, ao analisar a antiga república romana, também fez a divisão das formas de governo em seis diferentes tipos, separando-os de acordo com a forma clássica: principado, *optimates* (aristocracia), popular, e suas formas degenerativas. Para Maquiavel, as formas de governo também são cíclicas, tendo início com o principado que se corrompe em tirania, passando depois pela aristocracia, oligarquia, democracia e governo permissivo.²² Os mesmos temas discutidos por Políbio o são por Maquiavel nos *Discursos*: as formas clássicas de governo, a ciclicidade das formas e a idéia de governo misto.

O autor encontra na teoria mista a mesma fórmula que Políbio anunciara anteriormente. Ao final do capítulo II, Maquiavel exalta a constituição romana:

Digo, portanto, que todos esses modos [formas de governo] são nocivos, tanto pela brevidade da vida que há nos três bons quanto pela malignidade que há nos três ruins. Assim, sempre que tiverem conhecimento desse defeito, aqueles que prudentemente ordenam leis evitaram cada um desses modos por si mesmos e escolheram algum que tivesse um pouco de todos, por o julgarem mais firme e estável; porque, quando numa mesma cidade há principado, *optimates* [aristocracia] e governo popular, um toma conta do outro.²³

Como ressalta Negri, a influência até este momento é polibiana.²⁴ Entretanto, no capítulo IV, que trata da importância da desunião entre a plebe e o senado e a inserção da autoridade popular, o jogo começa a virar. Neste capítulo, Maquiavel ressalta a importância da desunião entre o Senado (aristocracia) e a plebe (povo) para o crescimento de Roma. Para o filósofo, os tumultos entre essas duas classes foram a primeira causa de liberdade de Roma. Acredita ele que as leis feitas em defesa da liberdade nasceram dos conflitos entre senado e plebe.²⁵

A importância dada por Maquiavel à desunião entre o Senado (aristocracia) e a plebe (povo) para o crescimento representa um marco no

²² MAQUIAVEL, N. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 15 et. seq.. A diferença de Maquiavel para Políbio está no fato de que para o florentino a repetição cíclica das formas de governo não representa a realidade, “porque quase nenhuma república pode ter tanta vida que consiga passar muitas vezes por tais mutações e continuar de pé”, a ordem natural é que a república seja conquistada por outra mais bem organizada que ela.

²³ MAQUIAVEL, op. cit., p.17. Repare que os argumentos favoráveis à utilização da forma mista de governo são os mesmos de Políbio, quais sejam, a maior duração de governo e o controle recíproco entre classes.

²⁴ NEGRI, op. cit., p. 95 et. seq..

²⁵ MAQUIAVEL, op. cit., p. 21 e 22.

pensamento moderno, na qual a existência de classes conflitantes se torna benéfica. Representa uma apologia ao povo e à liberdade. A afirmativa de que os conflitos entre classes (aristocracia x povo) são salutares para a defesa da liberdade representa uma nova visão, em que o conflito é benéfico para a manutenção da liberdade. O equilíbrio deve ser buscado dentro do social e não forçado através da institucionalização de classes.

Negri lembra, no entanto, que apesar da inserção do princípio democrático representar uma mudança com relação às idéias de Políbio, nos capítulos que seguem ainda há resquícios da influência polibiana em Maquiavel. A idéia de um governo misto ainda predomina. Segundo Negri, “o tumulto da plebe e a iniciativa popular defendem a liberdade e constituem a chave de leitura do progresso das instituições, mas devem ser lidos no interior do equilíbrio dos poderes”.²⁶

Mas o que havia de resquício de Políbio é abandonado por Maquiavel no decorrer de seu livro. Particularmente, é a partir do Livro III que a mudança de postura se dá com mais clareza. Maquiavel abandona a concepção polibiana e *refunda* o pensamento político. Há uma rejeição da teoria fatalista da ciclicidade das formas de governo. Com efeito, encarna-se *um motor de reabertura contínua da história*.²⁷ A desunião como reflexo da sociedade passa a representar a capacidade criativa do movimento democrático.

O modelo de constituição mista polibiano é abandonado. O foco republicano de Maquiavel se volta para as fontes aristotélicas de *virtu*, fundado no equilíbrio através do social, não na concepção de institucionalização de classes. Desaparece a influência de Políbio.

2.2.2

A decadência do Republicanismo com o advento das Revoluções Burguesas – O caso inglês.

Como lembra Jairo Marçal, “o republicanismo foi muito difundido até o século XVIII, particularmente na América e Inglaterra, entrando em declínio com o fortalecimento do capitalismo e do liberalismo econômico na revolução

²⁶ NEGRI, op. cit., p. 97.

²⁷ NEGRI, op. cit., p. 101.

industrial".²⁸ Na Inglaterra dos séculos XVII e XVIII não foi diferente. Exemplo disso é a política marcada pelo debate entre a ideologia *Country* e a ideologia *Court*. Esse debate é muito semelhante ao que foi travado quando da formação da Constituição Americana de 1787.²⁹

A ideologia *Country*, de modo sintético, é basicamente voltada para o conceito de virtude cívica, buscando a defesa do bem comum e da república. Não por acaso o pensamento de Maquiavel obteve uma boa recepção na Inglaterra por parte dos adeptos da ideologia *Country*, uma recepção republicana e progressista.

O principal representante dessa ideologia na Inglaterra foi James Harrington. Harrington nasceu em uma Inglaterra de uma república clássica, de um cidadão *civis republicanus*.³⁰ Suas idéias representam os ares da *virtu* maquiaveliana, da potência democrática. Os pensamentos de Harrington visam à potência democrática, exemplo disso é sua rejeição à concepção polibiana de controle recíproco de poderes. Harrington a considera estática e regressiva. Para o britânico, o poder constituinte democrático é um sistema aberto que não se sujeita à inércia imposta pelo mecanismo dos *checks and balances*.³¹

Em contrapartida, a ideologia *Court* era composta pelo pensamento advindo de um capitalismo emergente, ligado ao interesse financeiro. Uma ideologia baseada na propriedade como meio abstrato. Fundada na política capitalista inglesa do século XVII, a ideologia *Court* estava centrada na "maximização do lucro e na busca de condições políticas para isto necessárias".³² Para tanto, a tradição *Court* acreditava em um Executivo forte que mantivesse a divisão classista da sociedade como meio de impedir que um único grupo possuísse todo o poder.³³

No embate entre as duas tradições, a tradição *Country* propunha uma sociedade mais igualitária, na qual a virtude pudesse prevalecer. A virtude *Country* se baseava em uma igualdade republicana em que a inexistência de

²⁸ MARÇAL, op. cit., p.14.

²⁹ BENTES, op. cit., p.16.

³⁰ NEGRI, op. cit., p. 158.

³¹ NEGRI, op. cit., p. 164.

³² Ibid., p. 173.

³³ BENTES, op. cit., p.17.

uma discrepância econômica entre classes pudesse viabilizar uma relação harmônica da sociedade, sem relações de dependência.³⁴

Entretanto, não foi isso que aconteceu. O advento da Revolução Industrial e a conseqüente transferência de capital do campo para a cidade, juntamente com a aliança entre a *gentry* e a burguesia, levaram à hegemonia da forma monetária.³⁵ A ideologia *Country* foi derrotada. A *virtu* harringtoniana sucumbiu para a fortuna e para a corrupção. O acúmulo de poder e a desigualdade social acentuada criaram uma relação de dependência que impediu a manifestação legítima da forma democrática. A virtude não conseguiu conter a força dos interesses comerciais.³⁶ Ao invés do republicanismo de Maquiavel e de Harrington, o que se viu foi o predomínio das idéias liberais e a consolidação de uma classe oligárquica e mercantilista.

2.3

A política liberal do governo limitado³⁷

Muitas foram as ideologias que se confrontaram durante os séculos XVII e XVIII, *Country versus Court*, republicanismo versus liberalismo, *virtu* versus *fortuna*. Todas devem ser analisadas dentro do contexto da revolução burguesa. Desse modo, no embate entre as teorias o que vimos foi a preponderância do capitalismo, a saga da expropriação da *virtu*, sua transformação em fortuna acumulada.³⁸ Com a prevalência dos interesses comerciais, a virtude sucumbiu e, com isso, o republicanismo perdeu sua força juntamente com o movimento democrático.

Com a “destruição” da *virtu*, duas correntes se fortaleceram no cenário político: o liberalismo e o constitucionalismo. Ambas se solidificaram no contexto das revoluções burguesas. A primeira delas, o liberalismo, fundamenta-se na

³⁴ Ibid., p.20

³⁵ NEGRI, op. cit., p. 197.

³⁶ BENTES, op. cit., p.21.

³⁷ Ao discorremos sobre as idéias liberais e constitucionais e suas implicações e conexões com a idéia de *governo misto*, faremos apenas uma análise superficial do que vem a ser liberalismo e constitucionalismo. Neste trabalho, não temos como objetivo adentrar na detida análise de tais teorias. Portanto, como em qualquer análise superficial nossos apontamentos sobre liberalismo e constitucionalismo estão susceptíveis a críticas. Contudo, procedemos ao estudo dessa “conectividade” de conceitos por entendermos ser útil para uma melhor compreensão do trabalho, posto que vem corroborar nosso entendimento de como essas teorias convergiram para a idéia de um governo limitado.

³⁸ NEGRI, op. cit., p. 157.

liberdade negativa, na separação entre o público e o privado, em um Estado mínimo (não-intervencionista). Já o movimento *constitucionalista*, influenciado pelo iluminismo³⁹ e pelo contratualismo, surge como forma de limitar o poder e garantir os direitos individuais. Tanto o Constitucionalismo quanto o liberalismo, embora não devam ser confundidos, objetivaram assegurar as liberdades fundamentais. Para tanto, buscaram meios jurídicos que garantissem os direitos fundamentais dos cidadãos contra qualquer intervenção do Estado ou de grupos sociais. A ideologia empregada foi a do governo limitado.

Para a manutenção da liberdade, desejava a burguesia o controle do Estado a fim de evitar o Absolutismo. Mas, ao mesmo tempo, primava pela existência de um Estado garantidor de um liberalismo econômico e político, ou seja, um Estado de intervenção mínima, que agisse pouco e morosamente.

Os ideais liberais foram consolidados por Locke. Para ele, os princípios da doutrina liberal fundavam-se na propriedade privada e no individualismo. A igualdade defendida por sua doutrina é abstrata. Liberdade e interesses individuais estão à frente dos interesses comuns. Negri, ao analisar o contratualismo de Locke, disse que a teoria *lockeana* representa um mecanismo de enclausuramentos e obstáculos cuja função é “manter a igualdade de direitos na desigualdade de posses e, assim, estabelecer o isolamento a *virtu face* ao processo de consolidação da fortuna”.⁴⁰

Com os triunfos das revoluções burguesas e a conseqüente decadência do poder real, as teorias contratualistas, que buscaram legitimar o poder não mais em fundamentos divinos, mas no consentimento dos cidadãos. A sociedade civil fundada no direito natural. O problema dessas teorias, em especial a de Locke, reside exatamente no conceito de cidadania. Locke considerava que apenas as pessoas que têm interesse na preservação da propriedade é que deviam possuir plena cidadania. A vinculação da propriedade ao direito de cidadania representa a preponderância da fortuna, o elitismo que se enraíza nas idéias liberais.

Com a “derrota” do republicanismo e predomínio do liberalismo como filosofia dominante, o bem público deixou de ser a principal preocupação. O que se defendeu foi a ausência de interferência do Estado e a proteção do indivíduo

³⁹ FERREIRA FILHO, M.G. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p.6.

⁴⁰ NEGRI, op. cit., p. 209.

contra um “governo sem limites”. Na verdade, “governo sem limites” quer dizer governo exercido pela massa do povo através do exercício da soberania popular. É esta a principal preocupação do liberalismo, a garantia dos direitos individuais burgueses contra possíveis abusos de um governo popular. Daí a idéia de governo limitado e da utilização de mecanismos institucionais para impedir o exercício pleno da soberania popular.

O maior desafio da burguesia ao organizar o estado liberal era o da manutenção da liberdade. Para isso, estruturou um Estado que pouco interviesse nas relações econômicas, preocupando-se apenas em manter um Estado garantidor da liberdade *strictu sensu*. Além disso, de acordo com os princípios liberais, deveria existir uma carta de direitos fundamentais em toda organização política na qual assegurava à classe burguesa a manutenção de seus direitos, em especial, o da propriedade. Não só isso: tais direitos deveriam estar inseridos no texto da Constituição dos países.⁴¹ Como veremos a seguir, esse movimento em defesa da liberdade *strictu sensu* traduz duas correntes, das quais Montesquieu foi o grande influenciador, a liberal e a constitucionalista.

2.4

Montesquieu e a consolidação do governo limitado

Filósofo, de origem francesa, Montesquieu viveu de 1689 a 1755. Nascido de família nobre, Montesquieu, cuja formação iluminista teve influência em seus pensamentos, foi o autor *Do Espírito das Leis*, livro no qual sistematizou a teoria da separação dos poderes. O barão de La Brède é, sem dúvida alguma, um dos grandes nomes dentre os filósofos políticos. À época, sua aceitação foi tão grande na sociedade europeia que, segundo Victor Nunes Leal, o seu livro chegou a ser um acontecimento social, tanto que na sociedade francesa era de bom tom ler Montesquieu.⁴² Sua importância foi tamanha que a leitura de sua obra era quase obrigatória para os políticos ou filósofos ingleses.⁴³ Destacando sua importância, Raymond Aron o considera como o primeiro dos sociólogos.⁴⁴

⁴¹ LEAL, op. cit., p. 98.

⁴² Ibid., p. 95.

⁴³ TROPER, M. *Montesquieu: O Espírito das Leis, 1748*. In: CHÂTELET, F; DUHAMEL, O.; PISIER, E. (Orgs.). *Dicionário Obras Políticas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993, p. 844.

⁴⁴ ARON, R. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. Trad. Sergio Bath. 7 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p.3 Et. seq..

O estudo de Montesquieu deve ser realizado de acordo com o cenário apresentado à época, um cenário composto pelo pensamento advindo de um capitalismo emergente, ligado ao interesse financeiro. Corroborando a importância de Montesquieu no quadro das revoluções burguesas, a assertiva de Victor Nunes Leal nos mostra como o filósofo francês foi fundamental:

“Montesquieu só pode ser compreendido e interpretado dentro do quadro da revolução burguesa. A burguesia, como todos sabem, nos últimos tempos do *ancien regime*, havia adquirido grande importância, não só na vida econômica, senão também na vida social. Mas essa importância social e econômica não era acompanhada do correspondente *status* político.”⁴⁵

Neste cenário de ascensão política burguesa, no qual o republicanismo foi superado pelo individualismo do liberalismo, as lições de Montesquieu mostram a importância de sua obra para a consolidação do pensamento liberal e constitucionalista. Foi na teoria da separação dos poderes de Montesquieu que a burguesia encontrou a segurança de governo que almejava. Foi através de sua teoria que os mecanismos institucionais para impedir o exercício pleno da soberania popular se consolidaram. O que mostra também a concepção elitista de sua teoria

Para entendermos o caráter elitista dos ensinamentos de Montesquieu, começaremos pelo livro no qual ele descreve os princípios motores dos governos. Ao discorrer sobre o governo democrático, Montesquieu eleva a virtude como o principal motor de um governo popular.⁴⁶ Virtude que significa uma “renúncia a si mesmo”, a preferência do interesse público em detrimento do privado.

A seguir, quando relata os regimes políticos da Antiguidade Clássica, Montesquieu ressalta a virtude da democracia grega e da *res publica* romana, mostra que a concepção de bem público dos antigos vai de encontro à natureza individualista do ser humano. Contudo, lembra o autor que a consciência cívica, a virtude e a defesa do bem público só são possíveis em uma sociedade com uma educação cívica intensa e contínua. Sustenta, porém, que na sociedade moderna o homem não está disposto a sacrificar suas paixões particulares em

⁴⁵ LEAL, op. cit., p. 95.

⁴⁶ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*: São Paulo: Martins Fontes, 2005, Livro III, cap. III, p.32.

detrimento do bem público. Quer dizer, a virtude, motor do governo popular, é impraticável.

Com isso, no decorrer de seu livro, a defesa de Montesquieu se volta contra a república e a democracia. Ao falar sobre o que é o amor à república ele diz: “O amor à república, numa democracia, é o amor à democracia; o amor à democracia é o amor à igualdade. O amor à democracia é também o amor à frugalidade”⁴⁷; no capítulo seguinte continua: “Nas monarquias (governo de sua preferência) e nos Estados despóticos, ninguém aspira à igualdade, tal coisa nem vem à mente; cada qual busca a superioridade”.⁴⁸

No capítulo VIII do quinto livro, a defesa elitista das classes sociais fica mais nítida. Ao discorrer sobre as leis em um governo aristocrático, Montesquieu defende que as leis devem promover um espírito de moderação, e não o espírito de igualdade presente em um Estado popular. Para ele é raro que haja virtude onde as fortunas dos homens são tão desiguais.⁴⁹ A defesa por um estado moderado, objeto dos ideais liberais e constitucionalistas, se consolida.

Não por acaso, Montesquieu foi um representante de grande importância tanto da ideologia liberal quanto do movimento constitucionalista. A sistematização da teoria da separação de poderes representa o cerne da idéia de governo limitado, inerente tanto ao movimento liberal quanto ao constitucionalista. Com relação à sua contribuição para os ideais liberais e constitucionalistas, Francisco Ayala se refere a Montesquieu como o “máximo teorizador e pai indiscutível do Estado constitucional liberal”.⁵⁰ No mesmo sentido, Raymond Aron considera o liberalismo como a essência da filosofia política de Montesquieu.⁵¹

Como bem leciona Francisco Guimaraens, *Montesquieu* traduz tudo o que objetivava o liberalismo e sua vertente constitucionalista: controlar o poder do Estado no que se refere à possibilidade de regulação dos negócios burgueses, mas manter o Estado em pleno funcionamento para evitar o avanço da democracia, do governo da multidão (pela própria multidão).⁵²

⁴⁷ MONTESQUIEU, op. cit., livro V, cap. III, p.54.

⁴⁸ MONTESQUIEU, op. cit., livro V, cap. IV, p.55.

⁴⁹ MONTESQUIEU, op. cit., Livro V, cap. VIII, p.62.

⁵⁰ AYALA, F., *El Problema del Liberalismo*, México, 1941, p. 32 *apud* LEAL, op. cit., p.95

⁵¹ ARON, op. cit., p.58.

⁵² GUIMARAENS, op. cit., p.90 e 91.

Foi através de seus ensinamentos que Montesquieu deu base à afirmação dos direitos fundamentais da burguesia, em especial o da propriedade e o da liberdade. A defesa dos direitos burgueses se solidifica no livro *Do Espírito das Leis*, no qual Montesquieu sistematizou a teoria da divisão de poderes (legislativo, executivo e judiciário). Considerado o pai da teoria da separação de poderes⁵³, o filósofo de origem francesa inspirou-se no modelo da Constituição inglesa para apresentar sua famosa teoria. É no livro XI, no qual descreve a constituição da Inglaterra, que Montesquieu discorre sobre a célebre separação dos poderes, mais especificamente no capítulo VI.

Nos capítulos precedentes, porém, Montesquieu faz uma pequena digressão sobre o conceito de liberdade. Para ele “a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”.⁵⁴ Nestes capítulos há uma apologia às leis. A defesa por um governo limitado fica bem caracterizada. Tanto que ao falar sobre o que considera como liberdade política, Montesquieu diz que essa só se encontra nos governos moderados que não abusam do poder. Diz ainda que “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”.⁵⁵

Já no capítulo VI, Montesquieu, após ter conceituado o que considera como liberdade política, narra que, se os poderes do executivo, legislativo e judiciário não forem separados não haverá liberdade. A não separação dos poderes leva ao despotismo, seja de um, de alguns ou de muitos. Montesquieu se preocupa com a relação de poderes e entre poderes e, por considerar o Poder Judiciário quase que um poder nulo, em que o *juiz é a boca da lei*, sua preocupação se foca especificamente entre executivo e legislativo. Observe seus dizeres:

“Eis então a constituição fundamental do governo de que falamos. Sendo o corpo legislativo composto de duas partes, uma prende a outra com sua mútua faculdade de impedir. Ambas estarão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao legislativo.

Estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente.”⁵⁶

⁵³ Há na doutrina uma discussão acerca de quem realmente seria o criador de tal teoria. Reservar-nos-emos à análise da teoria, sem adentrar no mérito de sua criação

⁵⁴ MONTESQUIEU, op. cit., livro XI, cap. III, p.166.

⁵⁵ MONTESQUIEU, op. cit., livro XI, cap. IV, p.166.

⁵⁶ MONTESQUIEU, op. cit., livro XI, cap. VI, p. 176.

Sua teoria se preocupa com um controle recíproco entre os poderes, de forma que um anule o outro. É a *ambição freando a ambição*.⁵⁷

A assertiva “*ambição freando a ambição*” constitui o cerne da teoria da separação de poderes. A idéia do mútuo controle e da estabilidade através da inação são características marcantes da teoria de Montesquieu. Esta, talvez, sua maior contribuição para a consolidação do Estado constitucional liberal, uma vez que o equilíbrio dos poderes foi o tema central das teorias constitucionalistas na Idade Moderna, tendo recebido o nome de *balance of power*.⁵⁸ Equilíbrio que, como lembra Ferreira Filho, “reponha o antigo ideal do governo misto”.⁵⁹

Objeto de nosso estudo, o sistema bicameral faz parte do equilíbrio de poderes inerente às teorias constitucionalistas de limitação do poder. Nesse sentido, vale destacar os dizeres de Victor Nunes Leal:

“Não é por mera casualidade que a história do bicameralismo está tão intimamente ligada à história do movimento constitucionalista, que se generalizou nos principais países do mundo a partir do final do séc. XVIII. É justamente nesses período – e esta observação nos impede de ver no fenômeno um puro acaso – que a burguesia, como classe, ascendeu historicamente e se apossou do poder político, deslocando a monarquia absoluta”⁶⁰

Dessa forma, como bem ressaltado por Victor Nunes Leal, o sistema bicameral é uma das peças da política contramajoritária buscada pela burguesia, que remonta aos ideais do Governo Misto. Política cuja conexão de idéias analisaremos no tópico seguinte.

2.5

Montesquieu e a divisão classista do Governo Misto

A idéia de freios e contrapesos da teoria da separação de poderes deixa explícita a ideologia classista das idéias de Montesquieu. O caráter

⁵⁷ Essa expressão é utilizada pelos autores do Federalista na defesa que fazem pela separação dos poderes. Utilizamos a expressão ao discorrer sobre Montesquieu para demonstrar a correlação de pensamentos entre este autor e a Constituição Americana de 1787.

⁵⁸ BOBBIO, op. cit., p.60.

⁵⁹ FERREIRA FILHO, *Do Processo Legislativo*, p.111.

⁶⁰ LEAL, V. N. *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 8, p. 424-442, Abr-jun. 1947. p.428.

antimajoritário é marcante. A preocupação da sua teoria é que cada cidadão tenha liberdade suficiente de modo que “o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão”.⁶¹ O cidadão que Montesquieu procura defender é o nobre e o que teme é o povo. Em outra passagem, Montesquieu ressalta essa preocupação ao defender a hereditariedade de uma câmara legislativa composta por um corpo de nobres. Observe sua defesa:

“(...) o corpo de nobres deve ser hereditário. Ele o é em primeiro lugar por sua natureza; e, aliás, é preciso que possua um grande interesse em conservar suas prerrogativas, odiosas por si mesmas, e que, num Estado livre, **devem sempre estar em perigo**”.⁶² (destaque realizado)

A preocupação contra eventuais desmandos do povo continua. Ao defender o julgamento *por seus pares* ele diz: “Os grandes estão sempre expostos à inveja, e se fossem julgados pelo povo poderiam estar em perigo”.⁶³ Como nos lembra Raymond Aron, Montesquieu não é defensor da soberania popular:

“De um modo geral, Montesquieu se mostra preocupado com os privilégios da nobreza e o reforço dos corpos intermediários. Não é, em absoluto, um doutrinário da igualdade, e menos ainda da soberania popular. Associando a desigualdade social à essência da ordem social, ele se acomoda bem com a desigualdade”.⁶⁴

Eis o objetivo do sistema de freios e contrapesos presentes na teoria da separação de poderes, qual seja, o de evitar a dominação de um grupo social sobre outro e a conseqüente destruição dos direitos naturais, em especial o da propriedade.⁶⁵ O controle e o equilíbrio entre as classes sociais, estes são os objetivos de Montesquieu.⁶⁶

Mas, como dissemos anteriormente, Montesquieu deve ser interpretado dentro do quadro da revolução burguesa; o que explica então sua defesa pela manutenção dos direitos de nobreza? Sua origem nobre já é uma explicação que se sustenta. Montesquieu sempre se preocupou com a manutenção dos

⁶¹ MONTESQUIEU, op. cit., livro XI, cap. VI, p.168.

⁶² Ibid., p.172.

⁶³ Ibid., p.174.

⁶⁴ ARON, op. cit., p.56.

⁶⁵ TROPER, op. cit., p. 854.

⁶⁶ BOBBIO, op. cit., p.60. A constatação aqui é a mesma de Bobbio com relação ao *governo misto* de Políbio. Ver também o que foi dito nas páginas 15 e 16 deste trabalho.

privilégios da nobreza. O que o difere dos demais é que sua defesa se deu com maior sutileza do que a dos teóricos que defendiam com intransigência os direitos da nobreza.⁶⁷ Contudo, isso não quer dizer que Montesquieu não era defensor ou pelo menos simpatizante da idéia de governo misto. Pelo contrário, a Constituição na qual baseou seus estudos era uma Constituição nitidamente mista. O modelo de governo inglês, após a Revolução Gloriosa, recaía sobre os ideais do governo misto⁶⁸, com a Coroa representando a monarquia; a Câmara dos Lordes, a aristocracia; e a Câmara dos Comuns, o princípio democrático. Ademais, as próprias passagens de Montesquieu sugerem a *mixagem* de classes. Tanto que ao discorrer sobre as repúblicas da Itália e a predominância da aristocracia hereditária, Montesquieu cita que o mal dessas repúblicas, além de reunirem as funções legislativa, executiva e judiciária, residia no fato de que os tribunais eram formados por magistrados do mesmo corpo, de um mesmo poder.⁶⁹

Como dito, outra coisa não poderia se esperar de Montesquieu, sua inspiração foi a Constituição Inglesa, uma constituição nitidamente mista, com o executivo confiado ao rei e o legislativo dividido em Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes. Dizer que Montesquieu não se preocupava com a divisão classista do governo misto é não enxergar seus argumentos, prova disso é a defesa que realiza a favor da Câmara dos Lordes:

“Sempre há, num Estado, pessoas distintas pelo nascimento, riqueza ou pelas honras; mas se elas estivessem confundidas no meio do povo e só tivessem uma voz como a dos outros a liberdade comum seria sua escravidão, e elas não teriam nenhum interesse em defendê-la, porque a maioria das resoluções é contra elas. A parte que lhes cabe na legislação deve então ser proporcional às outras vantagens que possuem no Estado, o que acontecerá se formarem um corpo que tenha o direito de limitar as iniciativas do povo, assim como o povo tem o direito de limitar as deles.

⁶⁷ ARON, op. cit., p.57.

⁶⁸ SABINE, G. H., *História de la Teoria Política*, trad. De Vicente Herrero, 1945, p. 533 *apud* LEAL, op. cit., p. 100. George Sabine nos lembra que as guerra civis da Inglaterra haviam destruído os vestígios de medievalismo que davam ao governo inglês da classificação de misto e que a Revolução de 1688 tinha estabelecido a supremacia do parlamento. O modelo de governo inglês estabelecido pós-1688 realmente não apresenta as características de um governo misto “puro” se assim podemos dizer. Mas isto não quer dizer que a base na qual se fundava tal governo não possuía qualquer ideal misto de governo, pelo contrário, a forma de governo monárquica e a existência de duas câmaras legislativas eram características eminentemente presentes na forma mista de governo.

⁶⁹ MONTESQUIEU, op. cit., livro XI, cap. VI, p.169.

Assim, o poder legislativo será confiado ao corpo dos nobres e ao corpo que for escolhido para representar o povo, que terão cada um suas assembleias e suas deliberações separadamente, e opiniões e interesses separados”.⁷⁰

Podemos observar que a ideia de moderação e controle mútuo é a mesma exposta pela teoria do governo misto de Políbio. A diferença da teoria da separação de poderes foi que esta antecipou o que os avanços mercantilistas da burguesia já haviam previsto. Como lembra José Augusto Albuquerque, “a expansão dos negócios abolira a mediocridade das riquezas e, com ela, uma certa igualdade em que se baseia a república também já conspirava contra a permanência do papel político da nobreza”.⁷¹ A diferença do autor de *Espírito das Leis* para os demais filósofos foi enxergar que a simples união das três formas de governo (monarquia, aristocracia e democracia) não era suficiente para a manutenção da liberdade. Era necessário algo mais, era necessária a separação dos poderes. Montesquieu já observara pela Guerra Civil (Revolução Puritana) que o governo misto é corrompível, por isso elaborou o sistema de *checks and balances*.

Na teoria de Montesquieu, a divisão classista do governo misto nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) pode até ocorrer, mas essa divisão não é necessária. Aliás, essa divisão geraria até um desequilíbrio de força entre as três classes, já que para Montesquieu o legislativo é um poder que predomina sobre os demais e o judiciário é quase que um poder nulo, no qual o juiz é apenas a *boca da lei*. Além disso, à doutrina da “separação de poderes é inerente a supremacia do Poder Legislativo.⁷² Não por acaso no livro de Montesquieu há uma ênfase no valor das leis, de um governo exercido através de leis e ordem.

Tendo em consideração a supremacia do Poder Legislativo, e procurando garantir os direitos classistas para, com isso, evitar o domínio popular, Montesquieu defende a divisão do legislativo em duas câmaras, uma popular e uma composta por nobres. A câmara dos nobres serviria para moderar o ímpeto popular, uma câmara contramajoritária. Observe a lição de Montesquieu:

⁷⁰ Ibid., p.172.

⁷¹ ALBUQUERQUE, J. A. G. *Montesquieu: Sociedade e Poder*. In. WEFFORT, F.C. (Org.). *Os clássicos da política*. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006, p.119.

⁷² FERREIRA FILHO, *Do Processo Legislativo*, p.117,

“Dos três poderes dos quais falamos (executivo, legislativo e judiciário), o de julgar é , de alguma forma, nulo. Só sobram dois; e, como precisam de um poder regulador para moderá-los, a parte do corpo legislativo que é composta por nobres é muito adequada para produzir este efeito”.⁷³

Buscando embasar seu argumento, Montesquieu enfatiza a existência de duas câmaras legislativas durante a análise da Constituição inglesa, uma composta por nobres e a outra representando o povo. O objetivo de Montesquieu é, como bem anota Raymond Aron, procurar “reencontrar a diferenciação social, a distinção de classes e das hierarquias sociais, de acordo com a essência da monarquia, tal como ele a define, e que é indispensável à moderação do poder”.⁷⁴

Ao dividir o legislativo e conceder à nobreza uma das câmaras Montesquieu realizou, por sua teoria, a separação político-social através do estabelecimento da institucionalização da divisão classista e o retorno dos ideais do governo misto. Sobre essa divisão classista, Yves Roucate lembra que: “Conceder a uma classe uma parte do poder legislativo não é permitir defender seus interesses, é instituí-la enquanto classe”.⁷⁵

Essa divisão de classes estabelecida pela teoria da separação de poderes de Montesquieu faz parte da política contramajoritária que será objeto de nosso estudo no próximo capítulo, no qual discorreremos sobre a Revolução Americana e o processo de elaboração da Constituição de 1787. Como veremos, as idéias de Montesquieu foram formadoras de opinião e base dos debates que culminaram com a elaboração da Carta de 1787.

⁷³ MONTESQUIEU, op. cit., livro XI, cap. VI, p.172.

⁷⁴ ARON, op. cit., p.24.

⁷⁵ TROPER, op. cit., p. 854.