

## DA NATUREZA DO PODER REAL EM UMA MONARQUIA CONSTITUCIONAL<sup>1</sup>

- Benjamin Constant, 1815

Nossa constituição,<sup>2</sup> ao estabelecer a responsabilidade dos ministros, separa claramente o poder ministerial do poder real. O simples fato de o monarca ser inviolável e os ministros responsáveis evidencia esta separação. Pois não se pode negar que os ministros detenham, através disso, algum poder que lhes pertença exclusivamente até um certo ponto. Se fossem considerados apenas agentes passivos e cegos, sua responsabilização seria absurda e injusta, além do que seriam responsáveis apenas pela execução das ordens do monarca. Mas quer a constituição que eles sejam responsáveis perante a nação e que em certos casos as ordens do monarca não possam servir-lhes de desculpa. É portanto claro que não são agentes passivos. O poder ministerial, ainda que emanado do poder real, possui uma existência realmente independente deste último, e essa diferença é essencial e fundamental entre a autoridade responsável e a autoridade investida da inviolabilidade.

Estando desse modo consagrada essa distinção por nossa própria constituição, creio dever dedicar-lhe algumas considerações. Indicada em uma obra que publiquei<sup>3</sup> antes da promulgação da carta de 1814, ela pareceu clara e útil a homens cuja opinião é, a meus olhos, de um grande peso. Ela é, de fato segundo penso, a chave de toda a organização política.

O poder real (refiro-me ao do chefe do Estado, qualquer que seja o título que porte) é um poder neutro. O dos ministros é um poder ativo. Para explicar essa diferença, definamos os poderes políticos como foram conhecidos até hoje.

O poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário são três instâncias que devem cooperar, cada qual de sua parte, para o movimento geral. Mas quando essas instâncias, alteradas, cruzem-se, entrechocam-se e entrevam-se, é necessário uma força que as reponha em seus lugares. Essa força não pode estar em uma das instâncias, pois dela servir-se-ia para destruir as outras. É preciso que seja exterior a elas, que seja de algum modo neutra para que sua ação aplique-se necessariamente em todo o lugar onde for necessário aplicá-la e para que ela seja protetora e reparadora sem ser hostil.

A monarquia constitucional cria esse poder neutro na pessoa do chefe do Estado. O verdadeiro interesse desse chefe só pode ser o de que nenhum dos

---

<sup>1</sup> "De la liberté chez le modernes. Écrits politiques." Librairie Générale Française. 1980.

<sup>2</sup> A constituição francesa de 4 de junho de 1814 (N. do T.).

<sup>3</sup> "Réflexions sur les Constitutions et les garanties" (N. do T.)

poderes derrube o outro, mas que todos se apóiem, entendam-se e ajam em harmonia.

Não se distinguiu até hoje nas organizações políticas senão três poderes.

Eu distingo cinco deles, de naturezas diversas, em uma monarquia constitucional: 1º) o poder real; 2º) o poder executivo; 3º) o poder representativo da tradição; 4º) o poder representativo da opinião pública; 5º) o poder judiciário.

O poder representativo da tradição reside em uma assembléia hereditária; o poder executivo é confiado aos ministros; o poder judiciário, aos tribunais. Os dois primeiros poderes fazem a Lei; o terceiro providencia sua execução geral e o quarto a aplica aos casos particulares. O poder real está no meio, mas acima dos outros quatro, autoridade simultaneamente superior e intermediária, sem interesse em perturbar o equilíbrio, mas, ao contrário, tendo todo o interesse em mantê-lo.

Sem dúvida, como os homens nem sempre obedecem a seus interesses da melhor maneira, é preciso tomar a precaução de que o chefe de Estado não possa agir no lugar dos outros poderes. É nisso que consiste a diferença entre a monarquia absoluta e a monarquia constitucional.

Visto que é sempre útil passar das abstrações aos fatos, citaremos a constituição inglesa.

Nenhuma lei pode ser feita sem o concurso da câmara hereditária<sup>4</sup> e da câmara eletiva,<sup>5</sup> nenhum ato pode ser executado sem a assinatura de um ministro, nenhum julgamento pronunciado senão por tribunais independentes. Mas quando aquela precaução é tomada, vejam como a constituição inglesa emprega o poder real para pôr fim a toda luta perigosa e para restabelecer a harmonia entre os outros poderes. A ação do poder executivo é perigosa? O rei destitui os ministros. A ação da câmara hereditária torna-se funesta? O rei dá-lhe uma nova tendência, criando novos pares. A ação da câmara eletiva anuncia-se ameaçadora? O rei faz uso de seu voto ou a dissolve. Enfim, a própria ação do poder judiciário é perniciosa, na medida que aplica a ações individuais penas demasiado severas? O rei modera esse ato através de seu direito de indulto.

O vício de quase todas as constituições foi o de não terem criado um poder neutro e, ao invés disso, terem colocado a soma total de autoridade em um dos poderes ativos. Quando essa soma de autoridade encontrou-se reunida no poder legislativo, a Lei, que só devia estender-se a determinados objetos, estendeu-se a tudo. Houve arbítrio e tirania sem limites. Daí os excessos do “Parlamento Longo”, das assembléias do povo nas repúblicas da Itália, da Convenção em algumas épocas de sua existência. Quando a mesma soma de autoridade encontrou-se

---

<sup>4</sup> A Câmara dos Lordes (N. do T.).

<sup>5</sup> A Câmara dos Comuns (N. do T.).

reunida no poder executivo, houve despotismo. Daí a usurpação que resultou da ditadura em Roma.

A história romana é, em geral, um grande exemplo da necessidade de um poder neutro, moderador dos poderes ativos. Vemos naquela república, em meio aos embates que ocorreram entre o povo e o senado, cada partido procurar garantias, mas, como as colocavam sempre em si mesmos, cada garantia tornava-se uma arma contra o partido oposto. Como as sublevações do povo ameaçavam destruir o Estado, surgiram os ditadores, magistrados devotados à classe patrícia. Tendo a opressão exercida por essa classe reduzido os plebeus ao desespero, não se destruiu absolutamente a ditadura, mas recorreu-se simultaneamente à instituição tribunícia, autoridade exclusivamente popular. Então os inimigos reencontraram-se frente à frente, apenas cada um se havia fortificado em sua posição. As centúrias eram uma aristocracia, as tribos, uma democracia. Os plebiscitos, decretados sem o concurso do senado, não eram menos vinculantes para os patrícios. Os “senatus consultum”, emanados exclusivamente dos patrícios, não eram menos vinculantes para os plebeus. Assim, cada partido apoderava-se, por sua vez, do poder que deveria ter sido confiado a mãos neutras e dele abusava, o que não pode deixar de acontecer enquanto os poderes ativos não renunciarem a ele para formar um poder à parte.

A mesma observação aplica-se aos cartagineses. Vejam-nos criar sucessivamente os sufetes para porem limites à aristocracia do senado, o tribunal dos cem para reprimir os sufetes, o tribunal dos cinco para conter os cem. Eles queriam, diz Condillac, impor um freio a uma autoridade e estabeleceram outra, que tinha igualmente necessidade de ser limitada, deixando assim subsistir sempre o abuso para o qual criam ter o remédio.

A monarquia constitucional oferece-nos, conforme eu já disse, esse poder neutro tão indispensável ao exercício regular da liberdade. O rei, em um país livre, é um ser à parte, superior à diversidade de opiniões, não tendo outro interesse exceto a manutenção da ordem e da liberdade, não podendo jamais recobrar a condição comum, inacessível, em consequência, a todas as paixões que essa condição faz nascer e a todas as que a perspectiva de a ela retornar desenvolve no coração dos agentes investidos de um poder temporário. Essa augusta prerrogativa da realeza deve espalhar no espírito do monarca uma tal serenidade, e em sua alma um sentimento de repouso como não pode desfrutar nenhum indivíduo em posição inferior. Ele paira, por assim dizer, acima das agitações humanas, e é uma obra-prima de organização política ter-se assim criado, no próprio seio das dissensões, sem as quais nenhuma liberdade existe, uma esfera inviolável de segurança, majestade e imparcialidade, que permite a essas dissensões desenvolverem-se sem perigo, enquanto não excederem certos limites, e que, logo que o perigo se anuncia, põe nele um termo por meios legais, constitucionais e despojados de todo arbítrio. Mas, seja rebaixando o poder do monarca ao nível do

poder executivo, seja elevando o poder executivo ao nível do monarca, perde-se essa imensa vantagem.

Se esses poderes forem confundidos, duas grandes questões tornam-se insolúveis: uma, a destituição do poder executivo propriamente dito; a outra, a responsabilidade da autoridade.

O poder executivo reside de fato nos ministros, mas a autoridade que poderia destituí-lo falta na monarquia absoluta, pois ela é sua aliada, e na república, pois ela é sua inimiga. É apenas na monarquia constitucional que ela se eleva ao nível de seu juiz.

Portanto, vemos que na monarquia absoluta não há meio de destituir o poder executivo senão através de um golpe, remédio freqüentemente mais terrível que o mal, e ainda que as repúblicas tenham procurado organizar meios mais regulares, estes tiveram freqüentemente o mesmo resultado violento e desordenado.

Os cretenses inverteram um tipo de insurreição, de certa forma legal, pela qual depunha-se todos os magistrados, e muitos publicistas louvam-nos por isso. Uma lei de Atenas permitia a cada cidadão matar quem quer que, no exercício de uma magistratura, atentasse contra a liberdade da república. A lei de Valerius Publicola tinha, em Roma, o mesmo fim. Os florentinos tiveram sua "Bailia", ou conselho extraordinário, criado em situações de exceção e que, revestido de todos os poderes, tinha uma faculdade de destituição universal. Mas em todas essas constituições o direito de destituir o poder executivo flutuava, por assim dizer, à mercê de quem quer que o agarrasse, não para destruir, mas para exercer a tirania. Daí decorria que o partido vencedor não se contentava em despojar: ele feria de morte, e como o fazia sem julgamento, era mais um assassinato que um ato de justiça.

A "Bailia" de Florença, nascida da tempestade, ressentia-se de sua origem. Condenava à morte, encarcerava, espoliava, porque não tinha outro meio de privar da autoridade os homens que eram seus depositários. Portanto, após ter agitado Florença pela anarquia, tornou-se o instrumento principal do poder dos Médicis.

É preciso um poder constitucional que tenha sempre o que a "Bailia" tinha de útil e que não tenha jamais o que ela tinha de perigoso, ou seja, que não possa condenar, encarcerar, espoliar ou proscrever, mas que se limite a tirar o poder dos homens ou das assembléias que não possam mais exercê-lo sem perigo.

A monarquia constitucional resolve esse grande problema e, para melhor fixar as idéias, peço ao leitor para conferir minhas asserções com a realidade. Essa realidade encontra-se na monarquia inglesa. Ela criou este poder neutro e moderador: é o poder real, separado do poder executivo. O poder executivo é

destituído sem ser perseguido. O rei não tem necessidade de provar que seus ministros são culpados de uma falta, de um crime ou de um projeto ignominioso para despedi-los; ele os despede sem puni-los. Assim, ocorre tudo o que é necessário, sem nada do que é injusto; e, como acontece habitualmente, esse meio, por ser justo, sob outro ponto de vista é também útil.

É um grande defeito em toda constituição não deixar alternativa aos homens poderosos senão entre seu poder e o cadafalso.

Entre a destituição do poder executivo e a sua punição, há a mesma diferença que entre a dissolução das assembléias representativas e o julgamento dos seus membros. Se se substituisse a primeira dessas medidas pela segunda dúvida haveria de que as assembléias ameaçadas não somente em sua existência política, mas em sua existência individual, ficariam furiosas pela percepção do perigo, e o Estado estaria exposto aos maiores males. Ocorre o mesmo com o poder executivo. Se substituirmos a faculdade de destituí-lo pela de submetê-lo a julgamento, excitaremos seu temor e a sua cólera. Ele defenderá seu poder em nome de sua segurança. A monarquia constitucional evita este perigo. Os representantes, após a dissolução de sua assembléia, e os ministros, após sua destituição, retornam à classe dos demais cidadãos, e os resultados desses dois grandes antídotos contra tais abusos são tanto eficazes como pacíficos.

Considerações do mesmo gênero oferecem-se a nós quando se trata da responsabilidade política.

Um monarca hereditário pode e deve ser irresponsável. Ele é um ser à parte, no cume do edifício constitucional. A atribuição que lhe é particular e permanente não somente nele, mas em sua linhagem inteira, desde seus ancestrais até seus descendentes, separa-o de todos os indivíduos de seu império. Não é de modo algum extraordinário declarar um homem inviolável, quando uma família está investida do direito de governar um grande povo pela exclusão das outras famílias e ao expor-se a todos os acasos da sucessão.

O próprio monarca aceita, sem relutância, a responsabilização de seus ministros. Ele tem bens mais preciosos a defender do que tal ou qual detalhe da administração, tal ou qual exercício parcial da autoridade. Sua dignidade é um patrimônio de família que ele retira da luta ao dissolver seu ministério. Mas é apenas quando o poder é desse modo sagrado que ele pode ser separado da responsabilidade.

Um poder republicano renovando-se periodicamente não é absolutamente um ser à parte, não impressiona em nada a imaginação, não tem nenhum direito à indulgência para com seus erros, pois ele disputou o posto que ocupa e não tem nada mais precioso a defender que sua autoridade, que está comprometida quando

se ataca seu ministério, composto de homens como ele e com os quais é sempre, de fato, solidário.

Tornar o poder supremo inviolável é constituir seus ministros juízes da obediência que lhe devem. Eles não podem, na verdade, recusar-lhe essa obediência, senão demitindo-se. Mas então a opinião pública torna-se, por sua vez, juiz entre o poder superior e os ministros, e o favor está naturalmente do lado dos homens que parecem ter feito a suas consciências o sacrifício de seus interesses. Isto não traz inconvenientes na monarquia hereditária. Os elementos dos quais se compõe a veneração que cerca o monarca impedem que ele seja comparado com seus ministros e a permanência de sua dignidade faz com que todos os esforços de seus partidários dirijam-se contra o novo ministério. Mas em uma república a comparação entre o poder supremo e os antigos ministros levaria a desejar que estes se tornassem o poder supremo e nada em sua composição ou em suas formas opor-se-ia a isto.

Entre um poder republicano não responsável e um ministério responsável, o segundo seria tudo e o primeiro não tardaria a ser reconhecido como inútil. A irresponsabilidade força o governo a nada fazer senão através de seus ministros. Mas então, qual é a utilidade de um poder superior ao ministério? Em uma monarquia, é impedir que outros o tomem estabelecendo um ponto fixo, inatacável, do qual as paixões não possam aproximar-se. Mas nada de semelhante ocorre em uma república, onde todos os cidadãos podem chegar ao poder supremo.

Imaginemos, na constituição de 1795, um Diretório inviolável e um ministério ativo e enérgico. Ter-se-ia suportado por muito tempo cinco homens que não fariam nada depois de seis homens que faziam tudo? Um governo republicano tem necessidade exercer sobre seus ministros uma autoridade mais absoluta que a de um monarca hereditário, pois está exposto a que seus instrumentos tornem-se seus rivais. Mas para que ele exerça uma tal autoridade é preciso que chame sobre si mesmo a responsabilidade dos atos que ordena, pois só é possível fazer-se obedecer pelos homens garantindo-lhes o resultado da obediência.

As repúblicas são, portanto, forçadas a tornarem responsável o poder supremo. Mas então a responsabilidade torna-se ilusória.

Uma responsabilidade que só pode exercer-se sobre homens cuja queda interromperia as relações exteriores e desarticularia pela imobilidade as engrenagens interiores do Estado não se exercerá jamais. Querer-se-á agitar a sociedade para vingar os direitos de um, de dez, de cem, de mil cidadãos disseminados sobre uma superfície de trinta mil léguas quadradas? O arbítrio será irremediável, porque o remédio será sempre mais prejudicial que um mal menor. Os culpados escaparão, seja pelo uso que farão de seu poder para corromper, seja

porque esses mesmos que estariam dispostos a acusá-los temerão o abalo que uma acusação causaria ao edifício constitucional. Ou seja: para vingar a violação de uma lei particular, será preciso pôr em perigo o que serve de garantia a todas as leis. Assim, os homens fracos e os sensatos, os homens venais e os escrupulosos encontrar-se-ão engajados, por razões diferentes, em poupar os depositários infiéis da autoridade executiva. A responsabilidade será nula, porque colocada demasiado alto. Enfim, como é da essência do poder quando pode abusar impunemente, ele abusa sempre mais. Se os escândalos tornam-se intoleráveis, a responsabilidade será exigida; mas, sendo dirigida contra os chefes do governo, ela será provavelmente seguida pela destruição deste.

Não me ocupo aqui em examinar se seria possível, através de uma nova organização, remediar o inconveniente relativo à responsabilidade em uma constituição republicana. O que quis provar é que a primeira condição que é indispensável para que a responsabilidade seja exercida é separar o poder executivo do poder supremo. A monarquia constitucional atinge esse grande objetivo, mas essa vantagem seria de novo perdida se se confundisse esses dois poderes.

O poder ministerial é de tal modo a única força de execução em uma constituição livre, que o monarca nada propõe senão por intermediário de seus ministros. Ele nada ordena sem que a assinatura destes garanta à nação a responsabilidade dos mesmos.

Quando se trata de nomeações, o monarca decide sozinho, é seu direito incontestável. Mas quando se trata de uma ação direta, ou simplesmente de um projeto de lei, o poder ministerial é obrigado pôr-se na frente, para que jamais a discussão ou a resistência comprometam o chefe do Estado.

Argumenta-se que na Inglaterra o poder real não era tão claramente distinto do poder ministerial. Cita-se uma conjuntura em que a vontade pessoal do soberano havia preponderado sobre a de seus ministros, ao recusar-se a conceder aos católicos os privilégios de seus outros súditos. Mas aqui duas coisas são confundidas: o direito de conservar o que existe, direito que pertence necessariamente ao poder real e que o torna, conforme afirmo, autoridade neutra e preservadora, e o direito de propor o estabelecimento do que ainda não existe, direito que pertence ao poder ministerial.

Na circunstância indicada, tratava-se apenas de manter o que existia, pois as leis contra os católicos estão em pleno vigor, ainda que sua execução esteja abrandada. Ora, nenhuma lei pode ser revogada sem a participação do poder real. Não examino se, no caso particular, o exercício deste poder foi bom ou mau. Lamento que escrúpulos respeitáveis, pois relacionam-se com a consciência, mas errôneos por princípio e funestos em aplicação, tenham levado o rei da Inglaterra a manter medidas vexatórias e intolerantes, mas aqui trata-se somente de provar

que, ao mantê-las, o poder real não saiu de seus limites e, para disso convencermos plenamente, invertamos a hipótese e suponhamos que estas leis contra os católicos não tivessem existido anteriormente. A vontade pessoal do monarca não teria podido obrigar qualquer ministro a propô-las, e ouso afirmar que, em nossos dias, o rei da Inglaterra não encontraria um ministro que propusesse semelhantes leis. Assim, a diferença entre o poder real e o poder ministerial é constatada pelo próprio exemplo alegado para obscurecê-la. O caráter neutro e puramente preservador do primeiro é indiscutível e é evidente que entre os dois somente o segundo é ativo, pois se este último não quisesse agir, o primeiro não acharia nenhum modo de constrangê-lo e tampouco teria meios para agir sem ele. Esta posição do poder real só tem vantagens e nunca inconvenientes, pois, do mesmo modo que um rei da Inglaterra encontraria na recusa de agir de seu ministério um obstáculo insuperável à proposição de leis contrárias ao espírito do século e à liberdade religiosa, esta oposição ministerial seria impotente se quisesse impedir o poder real de propor leis conformes a esse espírito e favoráveis a essa liberdade. O rei só precisaria mudar de ministros e, enquanto ninguém se apresentaria para desafiar a opinião e lutar de frente contra as luzes, oferecer-se-iam mil para serem os instrumentos de medidas populares que a nação apoiaria com sua aprovação e desejo.<sup>6</sup>

Não quero absolutamente negar a existência, no esquema de um poder monárquico mais vivo e ativo, de algo mais sedutor, mas as instituições dependem dos tempos muito mais que dos homens. A ação direta do monarca enfraqueceu-se sempre, inevitavelmente, em razão dos progressos da civilização. Muitas coisas que admiramos e que nos parecem tocantes em outras épocas são agora inadmissíveis. Imaginemos os reis da França fazendo justiça a seus súditos ao pé de um carvalho. Ficaremos emocionados com esse espetáculo e reverenciaremos esse exercício augusto e inocente de uma autoridade paternal; mas hoje em dia, o que se veria em um julgamento feito por um rei, sem o concurso dos tribunais? A violação de todos os princípios, a confusão de todos os poderes, a destruição da independência judiciária, tão energicamente querida por todas as classes. Não se faz uma monarquia constitucional com recordações e poesia.

Restam aos monarcas, sob uma constituição livre, nobres, belas e sublimes prerrogativas. A eles cabe o direito de indulto, direito de natureza quase divina, que repara os erros da justiça humana ou seus rigores demasiado inflexíveis, que também são erros. A eles cabe o direito de investir cidadãos distintos com um renome durável, ao colocá-los nesta magistratura hereditária que reúne o brilho do passado com a solenidade das mais altas funções políticas. A eles cabe o direito de

---

<sup>6</sup> O que aqui digo sobre o respeito ou condescendência dos ministros ingleses para com a opinião nacional não se aplica, infelizmente, senão a suas administrações internas. A renovação da guerra, sem pretexto, sem justificativa, em resposta às demonstrações mais moderadas, às intenções pacíficas mais manifestamente sinceras, prova demasiado bem que para as questões do continente esse ministério inglês não consulta nem a inclinação do povo, nem sua razão, nem seus interesses.

nomear os órgãos legislativos e de assegurar à sociedade o gozo da ordem pública e a inocência da segurança. A eles cabe o direito de dissolver as assembléias representativas e preservar assim a nação dos desvios de seus mandatários, ao convocá-la para novas eleições. A eles cabe, enfim, a distribuição das graças, dos favores, das recompensas, a prerrogativa de pagar com uma atenção ou uma palavra aos serviços prestados ao Estado, prerrogativa que dá à monarquia um tesouro de opinião inesgotável, que faz de todos os amores-próprios outros tantos servidores e de todas as ambições outros tantos tributários.

Eis aí certamente uma carreira vasta, atribuições imponentes, uma grande e nobre missão. Seriam maus e pérfidos os conselheiros que apresentassem a um monarca constitucional, como objeto de desejo ou nostalgia, o poder despótico sem limites, ou melhor, sem freio, que seria equivocado porque ilimitado, precário porque violento, e que pesaria de maneira igualmente funesta sobre o príncipe, que só poderia desgraçar, e sobre o povo, que só poderia atormentar ou corromper.<sup>7</sup>

Tradução de MÁRCIO OLIVEIRA DORNELLES

---

<sup>7</sup> É bastante notável que um instinto confuso tenha sempre advertido os homens da verdade que acabo de desenvolver neste capítulo, ainda que ela jamais tenha sido enunciada. Mas, precisamente por isso, esse instinto confuso foi a causa de erros muito perigosos.

Por supor-se vagamente que o poder real era, por sua natureza, uma autoridade neutra e restrita a seus limites, não detendo prerrogativas prejudiciais, concluiu-se que não haveria inconvenientes em investi-lo dessas prerrogativas, e a neutralidade cessou.

Se se tivesse proposto conceder aos ministros uma ação arbitrária sobre a liberdade individual e sobre os direitos dos cidadãos, todo o mundo teria rejeitado essa proposta, porque a natureza do poder ministerial, sempre em contato com todos os interesses, teria à primeira vista demonstrado o perigo de investir esse poder com essa faculdade arbitrária. Mas concedeu-se freqüentemente essa autoridade aos Reis, porque eles eram considerados desinteressados e imparciais, e destruiu-se, por essa mesma concessão, a imparcialidade que lhe servia de pretexto.

Todo poder arbitrário é contrário à natureza do poder real. Portanto, ocorre sempre uma destas duas coisas: ou esse poder torna-se atribuição da autoridade ministerial, ou o próprio rei, cessando de ser neutro, torna-se uma espécie de ministro mais temível, porque associa à inviolabilidade que possui atribuições que não deveria jamais possuir. Então essas atribuições destroem toda possibilidade de tranquilidade, toda esperança de liberdade.