

**[James Madison e Jean-Jacques Rousseau:]**  
**Dois conceitos de democracia: Liberal vs. despótica**  
João Carlos Espada

**[Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 6 de Novembro de 2020.**  
**“Do Estado Novo ao Portugal Democrático de Hoje:**  
**Em memória de Antunes Varela e de José Luís Nunes]**

Gostaria de começar por agradecer o muito amável convite do Senhor Professor João Marchante em representação do Senhor Professor Menezes Cordeiro para participar neste Colóquio da muito distinta Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em memória dos Professores Antunes Varela e José Luís Nunes, sob o título “Do Estado Novo ao Portugal Democrático de hoje”.

Recordando o papel decisivo desempenhado por José Luís Nunes na defesa de uma democracia de tipo ocidental no nosso país — quer na resistência contra o chamado Estado Novo, quer na resistência contra as novas correntes autoritárias que preconizavam o que na época era designado por democracia popular — proponho-me abordar brevemente a questão da efectiva existência, na história do pensamento político, de dois conceitos de democracia.

Gostaria de começar por recordar que muitos dos nossos manuais escolares ainda hoje atribuem a origem das democracias ocidentais à Revolução Francesa de 1789. É frequente ouvir essa referência em debates públicos. No entanto, em meu entender, ela não é exacta.

Em primeiro lugar, porque antes da Revolução Francesa ocorrera a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Inglesa de 1688. Em segundo lugar, porque as democracias mais antigas e duradouras inspiraram-se na experiência americana e inglesa, não na francesa. Em terceiro lugar, porque o modelo francês inspirou sobretudo experiências radicais não propriamente democráticas: o republicanismo radical da América Latina e da I República portuguesa (1910-1926), bem como a revolução soviética de 1917.

A tentativa de explicação deste equívoco pode conduzir-nos a uma muito estimulante viagem retrospectiva sobre a origem do moderno conceito de democracia. Embora possa ser dito que as três revoluções (inglesa, americana e francesa) visavam igualmente romper com o absolutismo do chamado “Antigo Regime”, a verdade é que o “novo regime” que propunham não era o mesmo. Nos casos inglês e americano, tratava-se de restaurar um governo limitado, fundado no consentimento dos eleitores. No caso francês, tratava-se de substituir o absolutismo do Antigo Regime por um novo absolutismo, popular e republicano.

Esta diferença crucial poder ser observada pela leitura comparativa de duas das obras que mais influenciaram a Constituição Americana, por uma lado, e a Revolução Francesa, por outro. No caso americano, temos *The Federalist Papers*, uma colecção de ensaios que Alexander Hamilton, John Jay e James Madison publicaram em jornais da época, sob o pseudónimo comum de “Publius”, com vista à defesa do projecto constitucional de 1787. No caso francês, temos um dos livros que mais influenciou os revolucionários de 1789, *Du contrat social* de Jean-Jacques Rousseau, originalmente publicado em 1762.

### **Cepticismo ou esquema de perfeição?**

Uma boa forma de começar este exercício comparativo reside em comparar o propósito anunciado por cada autor para a sua obra. Começemos por escutar Rousseau:

“Como encontrar uma forma de associação que defenda a pessoa e bens de cada membro com a força colectiva de todos, e sob a qual cada indivíduo, enquanto se une aos outros, obedece somente a ele próprio, mantendo-se tão livre como anteriormente. Este é o problema fundamental ao qual o contrato social dá a solução”. (O Contrato Social, Livro I, capítulo 6).

O objectivo de Rousseau é encontrar um esquema de perfeição, uma solução política perfeita, em que cada um obedece a todos sem obedecer a ninguém, permanecendo tão livre sob o governo civil quanto era no estado de natureza. Isto vai ter tremendas implicações, como veremos a seguir, porque Rousseau vai defender que, se o povo for soberano, não haverá ameaças à liberdade das pessoas.

Vejamos agora o contraste com o tom sóbrio e céptico de James Madison, que viria a ser o quarto presidente norte-americano e que foi um dos autores dos *Federalist Papers*:

“Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem os homens, não seriam necessários nem controlos externos nem internos sobre o governo. Ao criar um governo que será administrado por homens sobre homens, a grande dificuldade reside no seguinte: devemos, em primeiro lugar, capacitar o governo para controlar os governados; e em seguida, obrigá-lo a controlar-se a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controlo primário sobre o governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções adicionais”. (O Federalista 51)

James Madison parece estar a responder directamente ao projecto utópico de Rousseau. Ele afasta imediata e explicitamente qualquer sonho de perfeição política. Porque os homens não são anjos, a perfeição política está-nos vedada.

### **Governo limitado ou vontade geral suprema?**

Madison fala de uma “grande dificuldade” em resolver os seus dois problemas e adverte: “A dependência do povo é, sem dúvida, o controlo primário sobre o governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções adicionais.” Isto significa que Madison não acredita que um governo emanado do povo deva ser isentado de controlos adicionais. Por esta razão, Madison vai imediatamente preocupar-se com a criação de mecanismos de controlo sobre o governo popular:

“Mas a grande segurança contra a gradual concentração dos vários poderes nos mesmos departamentos consiste em dar àqueles que administram cada departamento os meios constitucionais e os motivos pessoais necessários para resistir à invasão dos outros. A provisão para a defesa deve, neste como em todos os outros casos, ser proporcional ao perigo de ataque. A ambição deve ser usada para contrariar a ambição.” (O Federalista 51).

Temos aqui uma perspectiva muito diferente da de Rousseau, a quem pertence a passagem seguinte:

“Se, então, eliminarmos do pacto social tudo que não lhe seja essencial, verificamos que se reduz ao seguinte: ‘cada um de nós coloca na comunidade a sua pessoa e todos os seus poderes, sob a direcção suprema da vontade geral; e, como um corpo, incorporamos cada membro como uma parte indivisível do todo’” (O Contrato Social, Livro I, cap. 6).

### **Equilíbrio de poderes ou um todo indivisível?**

A ideia de Rousseau é claramente oposta à de Madison. Em vez de separação de poderes, ele fala de um poder único e supremo da vontade geral. Em vez de equilíbrio de poderes, ele sonha com um todo unitário e indivisível. Estas ideias ficam ainda mais claras na passagem seguinte:

“Estes artigos de associação, entendidos correctamente, são redutíveis a um único, nomeadamente, a total alienação por cada associado de ele próprio e de todos os seus direitos, para toda a comunidade. Assim, em primeiro lugar, à medida que cada indivíduo se dá em absoluto, as condições são as mesmas para todos, e precisamente porque são as mesmas para todos, não é do interesse de ninguém tornar as condições onerosas para os outros” (O Contrato Social, Livro I, cap. 6).

Rousseau não podia ser mais claro. O seu contrato de associação exige “a total alienação por cada associado de ele próprio e de todos os seus direitos, para toda a comunidade” – e esta comunidade é sempre pensada como um todo unitário. Uma vez que se trata de uma associação entre iguais – e as condições são iguais para todos – ninguém terá interesse em prejudicar os outros. Com este raciocínio puramente abstracto, Rousseau introduz o culto da igualdade que iria marcar as tragédias

políticas modernas. O poder dos iguais é um poder perfeito e, por isso, deve ser ilimitado e sem partilha, sem apelo:

“Em segundo lugar, uma vez que a alienação é incondicional, a união é tão perfeita quanto pode ser, e nenhum associado individual continuará a ter quaisquer direitos a reclamar.” (O Contrato Social, Livro I, cap. 6)

### **Pluralismo ou monismo?**

Finalmente, Rousseau vai fechar o seu esquema de perfeição com outra abstracção igualitária cuja consequência política será de novo a ideia de um poder ilimitado do todo sobre as partes. E as partes, por sua vez, não só ficariam tão livres como antes, mas ainda ficariam com mais poder:

“Finalmente, uma vez que cada homem se dá a todos, ele dá-se a ninguém; e, uma vez que não há qualquer associado sobre o qual ele não ganhe os mesmos direitos que os outros ganham sobre ele, cada homem recupera o equivalente a tudo o que perdeu, e na troca adquire mais poder para preservar o que ele possui.” (O Contrato Social, Livro I, cap. 6)

De novo, estas palavras devem ser contrastadas com o cepticismo prudente de Madison e a sua preocupação permanente de limitar, dividir e controlar todo o poder:

“Esta política de fornecer, através de interesses opostos e rivais, a falta de melhores motivos, pode ser encontrada em todo o sistema de relações humanas, privadas e públicas. Vemos isto particularmente exposto em todas as distribuições de poder subordinadas, onde o objectivo constante é dividir e organizar os vários departamentos de modo a que cada um possa ser um freio sobre o outro – que o interesse privado de cada indivíduo possa ser uma sentinela sobre os direitos públicos. Estas invenções de prudência não podem ser um requisito menor na distribuição dos poderes supremos do Estado.” (O Federalista 51)

### **Contra o despotismo popular**

Esta preocupação de Madison é ainda maior quando o poder reside no povo, porque, num governo popular, é natural que o poder se concentre na esfera legislativa. Neste caso, Madison insiste na divisão do legislativo, o que conduzirá à criação de duas Câmaras – o Senado e a Câmara dos Representantes, no caso americano, um pouco à semelhança da Câmara dos Lordes e dos Comuns, no caso inglês, embora, no caso americano, ambas sejam eleitas:

“Mas não é possível dar a cada departamento um igual poder de auto-defesa. Em governos republicanos a autoridade legislativa predomina necessariamente. O remédio para este inconveniente é dividir a legislatura em diferentes ramos;

e torná-los, por diferentes modos de eleição e diferentes princípios de acção, tão pouco conectados entre si quanto a natureza das suas funções comuns e a sua dependência comum na sociedade possa admitir. ” (O Federalista 51)

Em suma, podemos dizer que James Madison procurava manter a tradição inglesa de um governo limitado nas novas condições da chamada soberania popular. Rousseau, por seu turno, imaginava que, sendo o povo soberano, o governo dele emanado devia ser absoluto. É isto que fica patente na seguinte passagem, verdadeiro exemplo de delírio despótico em nome dos iguais:

“Agora, como o soberano é formado integralmente pelos indivíduos que o compõem, ele não tem nem poderá ter qualquer interesse contrário ao deles; deste modo, o soberano não tem necessidade de dar garantias aos súbditos, porque é impossível para um corpo desejar magoar todos os seus membros e, como veremos, não pode magoar qualquer membro particular. O soberano, pelo mero facto de o ser, é sempre tudo o que deve ser.” (O Contrato Social, Livro I, cap. 7)

### **Dois conceitos de democracia: liberal vs. despótica**

Para concluir, gostaria de recordar que a questão crucial do governo limitado distingue as revoluções inglesa e americana, por um lado, da revolução francesa, por outro.

As revoluções inglesa e americana convergiram na importância de limitar o poder dos governos, mesmo quando estes têm origem na vontade popular ou da maioria. A Revolução Francesa por seu turno, sob forte influência de Rousseau, imaginava que, sendo o povo soberano, o governo dele emanado devia ser absoluto e ilimitado.

Na Europa continental é ainda hoje amplamente difundida a crença de que a principal distinção entre democracia e regimes autoritários reside na aceitação ou rejeição do governo do povo ou da maioria, também designado por soberania popular. O que procurei aqui argumentar é que deveríamos precaver-nos contra a tentação simplista de identificar democracia liberal com o princípio da soberania popular.

A este respeito, gostaria de concluir recordando Karl Popper — a cuja obra, tenho o prazer de recordar, o Professor João Cardoso Rosas, meu distinto colega neste painel, e eu próprio tivemos o privilégio de dedicar alguma atenção. Popper condenou severamente as doutrinas vanguardistas de Platão e Marx, segundo as quais o melhor regime seria definido pelo governo de um grupo de especialistas, os filósofos em Platão, a chamada “vanguarda” do proletariado em Marx. Mas teve a explícita preocupação de sublinhar que a alternativa não residia simplesmente no governo do povo.

A sua hoje famosa teoria da democracia parte precisamente da asserção de que a pergunta “quem deve governar?” deve ser posta de lado como pergunta crucial para definir o melhor regime político. Essa pergunta, argumentou Popper, deve ser substituída por esta outra: como afastar os maus governos sem derramamento de sangue, sem violência? Ao procurar responder a esta pergunta, Popper mostrou que o governo da maioria não seria, só por si, suficiente. Também o governo da maioria teria de ser limitado por um conjunto de regras que o impedissem de se transformar numa ditadura.

Por outras palavras, Karl Popper reiterou o argumento dos *Federalist Papers* sobre a importância crucial de limitar o poder de todos os governos, mesmo quando estes têm origem na vontade popular ou da maioria. E sublinhou que essa limitação passa sobretudo por um sistema constitucional de separação de poderes, freios e contrapesos, direitos e garantias legais: numa palavra, os governos devem ser limitados pela lei, aquilo que na tradição de língua inglesa se designa por *Rule of Law* e na tradição continental por *Rechtsstaat* ou Estado de Direito, ou ainda, em ambas, por Governo Constitucional.

Muito obrigado.