

## A TEORIA LOCKEANA DA SEPARAÇÃO DE PODERES

### THE THEORY OF JOHN LOCKE ON THE SEPARATION OF POWERS

Armando Albuquerque<sup>1</sup>

#### RESUMO

A teoria lockeana da separação de poderes não gera um equilíbrio entre os eles como ocorre, por exemplo, na teoria de Montesquieu. Ao contrário, estabelece uma relação de subordinação dos demais poderes ao poder legislativo. A supremacia do poder legislativo adviria da primazia deste em relação aos outros poderes na organização da sociedade civil. A este respeito, Locke afirma que a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades consiste em estabelecer o poder legislativo. Assim, somente este poder tem autoridade para elaborar leis que devam ser cumpridas. Somente o legislativo pode, consubstanciado no consentimento e reconhecimento públicos, estabelecer leis com legitimidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Poder político; separação de poderes; poder supremo

#### ABSTRACT

The theory of John Locke on the separation of powers does not create a balance between them as it occurs in Montesquieu's theory. On the contrary, Locke establishes a hierarchical relation between the legislative power and the other powers. Supremacy of the legislature follows its primacy over all other powers for the organization of civil society. With regard to that, Locke claims that the first and fundamental positive law of all Commonwealths is the establishing of Legislative Power. Thus, only this power has authority to make laws, which must be enforced. Only the legislative power can establish laws with legitimacy, hence encapsulated in public consent and recognition.

**KEYWORDS:** *Political power; separation of powers; supreme power.*

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política (UFPE). Professor do PPGCJ (UFPB) e do Departamento de Direito do UNIPÊ.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por escopo explicitar alguns elementos da teoria da separação de poderes na doutrina política de John Locke (1632-1704). Ao lado de Montesquieu e dos Federalistas, Locke compartilha de um dos paradigmas clássicos desta teoria.

Como uma concepção antiabsolutista do poder, o cerne da filosofia política lockeana consiste na decomposição e no enfraquecimento da soberania absoluta do monarca (*summa potestas*). Assim, o poder do rei que antes concentrava as funções executiva, legislativa e jurisdicional, restringi-se agora ao poder executivo. Desta forma, o poder de elaborar leis e o poder de executá-las se encontram agora em mãos distintas. Não há mais condições para um poder monocrático.

Ao conceber o estado de natureza e a lei natural como ponto de partida do seu pensamento político, esboçado fundamentalmente nos *Dois tratados sobre o governo civil* (1690), Locke compreende o poder político<sup>2</sup> como uma derivação dos dois poderes pertencentes ao homem no seu estado natural e não como poder originário. Assim, não obstante se reporte a três poderes, o legislativo, o executivo e o federativo, de fato, Locke classifica os mesmos essencialmente em dois<sup>3</sup>: o legislativo e o executivo, não obstante, atribua preferencialmente ao monarca o poder federativo. Quanto ao judiciário, este não se configura como um poder autônomo, não se distingue claramente e parece incluído no poder executivo, o qual se ocupa da administração total das leis (GOUGH, 1992).

Portanto, a teoria lockeana da separação de poderes possui duas preocupações essenciais: por um lado, a de depositar em mãos distintas a prerrogativa da elaboração das leis e a prerrogativa da execução das mesmas; por outro, a de subordinar o poder executivo ao poder legislativo.

Finalmente, este artigo está composto por duas seções. A primeira, intitulada “Pensamento político”, contempla de forma sumaria as principais ideias políticas de Locke.

---

<sup>2</sup> Cada espécie de poder possui, em Locke, um fundamento distinto: o primeiro deles, o pátrio poder (*paternal power*) ou, como ele prefere denominar, o poder dos pais (*parental power*) tem como fundamento o direito natural de geração dos pais sobre os filhos até que estes alcancem a maioria. O poder despótico tem como fundamento o confisco da propriedade. Finalmente, o poder político se fundamenta no consentimento dos homens em estabelecer uma sociedade civil.

<sup>3</sup> Referindo-se a essa questão, Norberto Bobbio (1997, p. 231) assevera que: “*Diz-se habitualmente que o Estado tem três poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo. Todavia, para Locke, considerado muitas vezes, erroneamente, como o pai da teoria dos três poderes, os poderes são apenas dois*”. Ives Michaud propugna posição semelhante à de Bobbio.

Ela, por sua vez, está subdividida em duas subseções: “Das limitações do estado de natureza” e “Da finalidade da sociedade civil”. A segunda seção, intitulada “Formação e organização do poder civil” também está subdividida em duas subseções: “Poder legislativo ou poder supremo” e “Poder executivo”.

## **2. PENSAMENTO POLÍTICO**

As ideias políticas centrais de Locke estão sistematizadas, principalmente, na sua obra *Dois tratados sobre o governo*, mais precisamente no *Segundo tratado*, cujo subtítulo é *Ensaio sobre a verdadeira origem, extensão e fins do governo civil (Essay Concerning The True Original, Extent, and End of Civil Government)*.

O *Segundo tratado* foi escrito certamente após a obra de James Tyrrell, Patriarca não monarca (*Patriarcha non Monarca*, 1681), por quem Locke foi profundamente influenciado. As principais teses desta obra foram em larga medida compartilhadas por Locke no seu *Segundo tratado*. São elas: i) Todos os homens (e, em princípio, todas as mulheres) nascem livres e iguais; (ii) os poderes dos governantes são baseados inteiramente nos poderes pertencentes aos indivíduos que os transferem àqueles; (iii) o estado de natureza não é necessariamente um estado de guerra de todos contra todos; (iv) a distinção entre cinco tipos de autoridade: autoridade da lei sobre os indivíduos, dos pais sobre os filhos, dos maridos sobre as esposas, dos senhores sobre os seus escravos e dos escravos sobre os próprios escravos; (v) por fim, que a tirania dissolve a legitimidade da autoridade e restaura a igualdade e a liberdade naturais existentes no estado originário.

No entanto, há diferenças essenciais entre os argumentos de Locke e de Tyrrell, e essas diferenças fizeram com que o *Segundo tratado* e não *Patriarca não monarca* se constituísse no texto fundamental da teoria política liberal.

### **2.1 Das limitações do estado de natureza**

Enquanto adepto do jusnaturalismo, Locke advoga uma tese que possui como ponto de partida o estado de natureza e tem no contrato social o mediador entre aquele estado e a sociedade civil. Não obstante, ao conceber o estado natural do homem como sendo um estado de relativa paz, igualdade e liberdade, não deixa de reconhecer as limitações às quais os indivíduos estão sujeitos neste estado e da conseqüente necessidade da superação do mesmo.

Como já mencionado anteriormente, os *Dois tratados sobre o governo* sistematiza fundamentalmente a obra política de Locke. Contudo, é preciso notar que seus fins são bem distintos.

O *Primeiro tratado* consiste numa refutação à obra *Patriarca, ou o poder natural dos reis* (*Patriarcha, or the Natural Power of Kings*, 1680), de Sir Robert Filmer (1588-1653) – defensor do absolutismo de direito divino –, para quem nenhum homem nasce livre e todo governo se constitui numa monarquia absoluta.<sup>4</sup>

O *Segundo tratado* concerne à legitimidade do poder político naquilo que se refere a sua origem, a sua extensão e aos seus fins, tal como aparece explicitamente enunciado no subtítulo daquela obra. Nem a tradição (como queria Filmer), nem o medo (como pretendia Hobbes) são fundamentos legítimos do poder político. Para Locke, ele se dá unicamente pelo consentimento expresso dos governados.

Wootton (1993, p. 76) resume da seguinte forma o autor e o conteúdo dos *Dois tratados*: “O Primeiro tratado é escrito por alguém que está preocupado em refutar Filmer; o Segundo por alguém disposto a adotar as posições atacadas por Filmer, que os homens nascem iguais e livres e com um direito inalienável de mudar os seus governantes. [...] o Locke do Primeiro tratado ainda não é um liberal”.

O *Segundo tratado* tem como ponto de partida o estado de natureza. O caráter histórico atribuído por Locke ao mesmo o diferencia fundamentalmente da concepção de outros pensadores.<sup>5</sup> Ele afirma a historicidade desse estado e diz que o mesmo está sempre presente onde não existe um pacto social entre os homens:

“[...] Pois não é qualquer pacto que põe fim ao estado de natureza entre os homens, mas apenas o acordo mútuo e conjunto de constituir uma comunidade e formar um corpo político; os homens podem celebrar entre si outros pactos e promessas e, mesmo assim, continuar no estado de natureza”. (Locke, 1993, 393)

Assim, os homens viviam originariamente em um estado pré-político marcado pela igualdade e liberdade. Já nesse estado, os homens viviam consoante a lei natural e faziam uso da propriedade. Não é a sociedade civil, portanto, que institui a propriedade, mas esta o

---

<sup>4</sup>Cf. Filmer *apud* Michaud, Locke, p. 35: “Os homens não nascem livres e logo, nunca poderiam ter a liberdade de escolher seus governantes ou suas formas de governo. Os príncipes detêm, por direito divino, um poder absoluto, pois escravos nunca poderiam ter direito ao pacto ou ao consentimento. Adão era um monarca absoluto, assim, todos os reis a partir dele (I, § 5)”.

<sup>5</sup> Hume foi o primeiro a afirmar o caráter hipotético tanto do estado de natureza quanto do contrato social. Rousseau, dentre os contratualistas, foi quem mais acentuou o caráter hipotético daquelas categorias. Kant, o último dos contratualistas clássicos, concebe o contrato como uma “ideia da razão”, não obstante esta ideia possua uma “indiscutível realidade prática” que consiste em obrigar que as leis sejam produzidas pela vontade única de toda nação. Mas é a razão pura que legisla *a priori*, frente à exigência moral do consentimento e da legitimidade, antes de quaisquer fins empíricos.

precede enquanto direito natural dos indivíduos e, como tal, não pode sofrer violações da parte de outrem ou do poder político. O estado de natureza é, assim, um estado de relativa paz, e não um estado de guerra generalizada, como asseverava Hobbes.

Locke, portanto, afirma a existência da propriedade já nesse estado originário. Aqui é importante ressaltar que ele concebe a propriedade em dois sentidos: o primeiro, na acepção usual do termo, significando o conjunto de bens móveis e imóveis; e o segundo, como sendo o conjunto dos direitos naturais dos indivíduos constituídos essencialmente pela vida, pela liberdade e pelos bens em geral.

Para ele, o fundamento originário da propriedade é o trabalho humano. Se o trabalho é a medida da propriedade, conseqüentemente, impõem-se limites a essa propriedade, e este se dá tanto pela capacidade de trabalho do homem quanto pela possibilidade e necessidade de acumular bens perecíveis. No entanto, Locke estabelece uma distinção entre a fase que precede e aquela que se segue ao surgimento das riquezas convencionais. Com estas, instaura-se uma outra forma de obtenção da propriedade além do trabalho. A possibilidade de adquiri-la pela compra levou a uma aquisição ilimitada de bens que, por sua vez, conduziu a uma concentração de riquezas e uma conseqüente distribuição desigual de bens entre os homens. Passa-se assim, de um primeiro momento da apropriação, aquele relativo à acumulação limitada de bens perecíveis, cuja base é o trabalho, para um segundo momento, pertinente à acumulação ilimitada de bens convencionais, propiciada pela aquisição. A partir dessa segunda forma de apropriação, ele afirma que os homens estão de acordo com a desigualdade entre eles:

Vê-se claramente que os homens concordam com a posse desigual e desproporcional da terra, tendo encontrado, por consentimento tácito e voluntário, um modo pelo qual alguém pode possuir com justiça mais terras que aquelas cujos produtos possa usar, recebendo em troca do excedente ouro e prata que podem ser guardados sem prejuízo de quem quer que seja, uma vez que tais metais não se deterioram nem apodrecem nas mãos de quem os possui (LOCKE, 1993, 428).

## **2.2 Da finalidade da sociedade civil**

Mesmo afirmando a existência de uma paz relativa no estado de natureza, Locke adverte que a possibilidade da violação da propriedade está sempre presente. O indivíduo na ausência de leis positivas, julgamento imparcial e força coercitiva, sente-se ameaçado, passa a travar uma luta contra outros indivíduos. É preciso, pois, estabelecer um poder que assegure a existência, a liberdade e a propriedade desses indivíduos.

Este poder reside na sociedade civil ou política. O conceito de sociedade civil em Locke se assenta na dicotomia estado de natureza/sociedade civil. A sociedade civil se

contrapõe, assim, à sociedade natural. É, portanto, uma sociedade engendrada a partir de um artifício dos homens através do qual os mesmos deixam o seu estado originário e ingressam numa sociedade política.

A passagem do estado de natureza para a sociedade civil é assim mediada por um contrato social fundamentado no livre consentimento dos indivíduos para estabelecerem um poder político. O contrato social lockeano não se apresenta como um pacto de submissão de todos os homens a um terceiro, a quem delegam poderes absolutos, mas, ao contrário, constitui-se num pacto de consentimento que surge do acordo firmado livremente pelos homens com o objetivo de instaurar uma sociedade civil cuja finalidade essencial consiste na proteção da propriedade. A sociedade civil nada acresce ao estado de natureza, a não ser a preservação e a consolidação dos direitos naturais inalienáveis do homem por meio da constituição de um corpo político que possui legislação e judicatura.

### **3 FORMAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO PODER CIVIL**

Concebendo o poder civil como uma derivação do poder natural do homem no seu estado originário, isto é, como o poder de fazer o que é permitido pelas leis naturais e o poder de punir os crimes cometidos contra as mesmas, Locke afirma taxativamente que a instauração da sociedade política (*commonwealth*)<sup>6</sup> tem como finalidade única remediar os males existentes no estado originário do homem (ASHCRAFT, 1995). São eles: em primeiro lugar, a inexistência de uma lei positiva e pública; em segundo lugar, a inexistência de um juiz imparcial; e, em terceiro lugar, a inexistência de uma força coercitiva que obrigue o cumprimento da lei. A sociedade civil, portanto, necessita suprir essas insuficiências existentes no estado de natureza. Assim, legislar, julgar e assegurar o cumprimento das leis são as funções inerentes à sociedade civil.

Não obstante esta divisão das atribuições da sociedade civil, na doutrina política lockeana os poderes efetivamente se constituem em dois: o legislativo, ou seja, aquele que deve elaborar as leis para a comunidade; e o executivo, isto é, aquele que deve fazer cumprir as leis elaboradas pelo poder legislativo.

O poder civil em Locke, como dito anteriormente, nada mais é do que a derivação do poder natural dos homens e não um poder originário. O Estado, de posse deste poder, instaura as leis e pune aqueles que violam as mesmas, com o único objetivo de preservar os direitos

---

<sup>6</sup> Locke (1993, p. 399 e 393), na *Carta acerca da tolerância* (1685), estabelece uma nítida separação entre Igreja e Estado e observa que: “A finalidade de uma sociedade religiosa é o culto público de Deus, através do qual se alcança a vida eterna” enquanto “A comunidade parece-me ser uma sociedade de homens constituída somente para a preservação e progresso de seus próprios interesses civis”.

naturais do homem. O legislativo e o executivo, portanto, são os dois poderes estabelecidos por Locke. Um terceiro poder que ele denominará de federativo constitui-se, na realidade, em parte do poder executivo e nada mais é do que "[...] o poder de guerra e de paz, de ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e comunidades estranhas à sociedade [...]" (LOCKE, 1993, p. 336). Assim, o poder federativo nada mais é do que o poder que possui o governante, portanto, o executivo, de tratar das questões de ordem externa do Estado. Este é um poder que Locke diz natural porquanto os Estados se encontram, segundo ele, em situação idêntica àquela na qual os homens se encontravam antes de entrarem, por via do contrato social, em estado de sociedade. Locke (Ibid., p. 236) ainda afirma a necessidade de que este poder e o executivo estejam em uma mesma mão: "[...] visto como ambos exigindo a força da sociedade para seu exercício é quase impraticável coloca-se a força do Estado em mãos distintas e não subordinadas".

Quanto ao judiciário, este não se configura como um poder autônomo, não se distinguindo, pois, do poder executivo, a quem cabe aplicar a lei. Gough (1992, p. 186) afirma, referindo-se ao autor dos *Tratados*, que “*Ele parece incluí-lo em seu poder executivo, o qual se ocupa da administração total das leis.*”<sup>7</sup>

O poder legislativo não só é aquele que é estabelecido pela primeira lei positiva, mas também encarna o supremo poder entre os demais. A ele, tais poderes estão subordinados.

Como não há necessidade nem tampouco é conveniente a permanente reunião do poder legislativo, elaboradas as leis, este poder deve desfazer-se, recompondo-se quando assim for necessário. Consoante Gough (Ibid., p. 186), “Locke estava fazendo eco à atitude ainda habitual em relação ao parlamento na Inglaterra, pois ninguém achava desejáveis sessões longas e freqüentes [...]”.

Assim, o poder legislativo, apesar de se constituir em poder supremo se caracteriza pela sua provisoriedade, não se constituindo em um corpo permanente. Ao contrário, o poder executivo, não obstante tenha a sua ação limitada pelas leis elaboradas pelo legislativo, necessita de se estabelecer enquanto um poder permanente através do qual a leis devem ser cumpridas, e a sua não obediência devidamente punida.

O poder federativo, aquele que deve cuidar das questões de ordem externa da comunidade, como decidir sobre a paz e a guerra, na verdade pode ser compreendido como parte do poder executivo. Apesar de considerá-lo um poder distinto dos outros dois, Locke

---

<sup>7</sup>Diferentemente de Gough, Bobbio concebe o poder judiciário como parte constitutiva do poder legislativo tendo em vista que este tem como funções elaborar as leis e aplicá-las. Assim, legisladores e juízes teriam o estabelecimento do direito como função precípua.

(Ibid., p. 517) na verdade reconhece que “[...] embora os poderes executivo e federativo de qualquer comunidade sejam realmente distintos entre si, dificilmente podem separar-se e colocar-se ao mesmo tempo em mãos de pessoas distintas”.

Finalmente, Locke denomina de prerrogativa o poder do rei de agir, na ausência de leis, em favor do bem público. Isso decorre da impossibilidade de as leis preverem todas as necessidades da comunidade. Assim, até que os legisladores tratem das questões até então não previstas pela lei, o executivo lança mão da prerrogativa. Esta, no entanto, tem o seu uso limitado à necessidade de propiciar o bem público.

Em Locke a separação de poderes não gera um equilíbrio entre os mesmos como ocorre, por exemplo, com Montesquieu (1689-1755), mas, diversamente, estabelece uma relação de subordinação dos demais poderes ao poder legislativo.

Essa supremacia do poder legislativo advém da primazia deste em relação aos outros poderes na organização da sociedade civil. A esse respeito afirma Locke (1993, 502): “A primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades, consiste em estabelecer o poder legislativo”. Assim, somente este poder tem autoridade para elaborar leis que devam ser cumpridas. Ninguém investido de quaisquer outros poderes, que não seja o consentimento público de legislar, poderá fazer leis que tenham a obrigatoriedade de serem cumpridas. Somente o legislativo pode, consubstanciado no consentimento e reconhecimento públicos, estabelecer leis com legitimidade.

### **3.1 Poder legislativo ou poder supremo**

Para Locke, o objetivo fundamental do ingresso do homem na sociedade civil é proteger a sua propriedade. Assim, é preciso o estabelecimento de leis que intentem este objetivo e, portanto, “[...] a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades consiste em estabelecer o poder legislativo;[...]” (Id., ibid., p. 328). Só este poder, o legislativo, tem autoridade para elaborar leis que devam ser cumpridas. Ninguém investido de quaisquer outros poderes, que não seja o consentimento público para legislar, poderá fazer leis que tenham a obrigatoriedade de serem cumpridas. Somente o legislativo pode, consubstanciado no consentimento e reconhecimento públicos, estabelecer leis com legitimidade. Sobre isso lembra Locke:

“Esse poder legislativo não é somente o poder supremo da comunidade, mas sagrado e inalterável nas mãos em que a comunidade uma vez colocou; nem pode qualquer eito de quem quer que seja, concebido por qualquer maneira ou apoiado por qualquer poder que seja, ter força e a obrigação da lei se não tiver a sanção do legislativo escolhido e nomeado pelo público; porque sem isto a lei não teria o que é absolutamente necessário à sua natureza de lei: o consentimento da sociedade sobre a qual

ninguém tem o poder de fazer leis senão por seu próprio consentimento e pela autoridade recebida." (LOCKE, 1993, p. 328)

O poder legislativo, portanto, não apenas aquele que é estabelecido pela primeira lei positiva, mas também encarna o supremo poder dentre os demais (GOLDIE, 1997). A ele os demais poderes estão subordinados. O poder executivo e o poder federativo, que Locke afirma serem passíveis de se encontrar sob o poder de um único magistrado, estão sob o controle do poder legislativo e dele dependem as suas ações. Esta supremacia do poder legislativo sobre os demais poderes decorre do fato de que é ele que estabelece leis fixas e iguais para todos. Ora, se este é o motivo pelo qual os homens entram no estado de sociedade, nada mais lógico do que aquele poder que desempenha a função preponderante pela qual os homens optaram em constituir um estado civil, seja o poder que se sobreponha e do qual derivem todos os demais poderes.

Ao poder legislativo, independentemente da forma de governo na qual se encontra, são conferidos, pela sociedade, pela lei de Deus e pela lei de natureza, diversas atribuições.

Em primeiro lugar, é preciso estabelecer e promulgar leis permanentes que não deverão variar sob nenhuma hipótese, e que deverão ter valor equânime "[...] *para ricos e pobres, para favoritos na corte ou camponeses no arado*".(LOCKE, 1993, p. 239) Este poder possui limites e não pode ser um poder arbitrário. Estes limites são impostos pela lei que antecede a lei positiva estabelecida pelo poder legislativo, qual seja, a lei natural. O que o homem cede ao entrar no estado de sociedade nada mais é do que o seu poder de julgar e o seu poder de executar aquilo que agora transferiu para a sociedade. Ora, ninguém pode transferir aquilo de que não é possuidor, e o homem não tem o poder do arbítrio sobre si mesmo, não podendo, por conseguinte, transferir este poder para a sociedade. Assim, nenhum poder pode consistir em um poder arbitrário. Além disso, lembra Locke, "*O poder do legislativo, em seus limites extremos, restringe-se ao bem público da sociedade [...] e continua "É poder que não tem outro objetivo senão a preservação da propriedade e, portanto, não poderá ter nunca o poder de destruir, escravizar ou propositadamente empobrecer os súditos.*" (Id., *ibid.*, p. 330)

Assim, as leis positivas ao invés de cessarem as leis da natureza, ao contrário, incorporam as mesmas e em muitos casos até as reforçam na medida em que a sua observância é tanto maior quanto mais claras e conhecidas são as penalidades pelo seu não cumprimento. Em suma, não há lei positiva que seja legítima se não observa os direitos naturais já existentes à constituição da sociedade civil. Sobre isso Locke (*Ibid.*, p. 330) afirma que "[...] a lei fundamental da natureza sendo a preservação dos homens, não há sanção

humana que se mostre válida ou aceitável contra ela". Preserva-se, portanto, mesmo no estado de sociedade, as obrigações da lei da natureza.

Em segundo lugar, tais leis devem destinar-se exclusivamente ao bem comum, isto é, estabelecer uma lei de caráter permanente e com juízes autorizados para, à luz da lei promulgada, decidir os direitos dos indivíduos. Diferentemente da lei positivada, a lei natural só possui existência no espírito dos homens e, sendo assim, sem uma autoridade que possa convencê-los de que as paixões e os interesses podem levar a aplicação incorreta da lei natural. Este é o motivo, aliás, pelo qual o homem deixa o estado de natureza, transferindo de suas mãos para uma autoridade consentida e reconhecida pela comunidade, o seu direito natural de julgar e punir os delitos cometidos contra a lei de natureza. Mas este consentimento busca em contrapartida, justamente, a instauração de leis permanentes e conhecidas por todos que sob uma autoridade, também reconhecida, possam resguardar o direito a paz e a propriedade.

Em terceiro lugar, o poder legislativo tem que assegurar a propriedade dos indivíduos sem que, por nenhuma hipótese, possa dos mesmos retirá-la em parte ou totalmente. Ora, se o objetivo fundamental da passagem do homem a um estado de sociedade reside exatamente na busca de garantir a propriedade, que já existe no seu estado de natureza, mas que pela falta de leis positivas, de julgamento imparcial e de forças coercitivas que garantam o cumprimento da lei e o conseqüente direito à propriedade, como poderia este mesmo homem de livre vontade conceder a um poder político a usurpação dessa propriedade? Portanto, o poder legislativo não pode em nenhuma situação sem que seja pelo expresse consentimento do indivíduo, confiscar a sua propriedade. Esta é um direito natural do indivíduo e, se sob governo é possível o confisco, isto significa dizer que ninguém possui efetivamente o direito à propriedade, já que outro pode a qualquer momento dispor da mesma. Locke lembra que "[...] não terei verdadeiramente qualquer propriedade naquilo que outrem pode, por direito, tirar-me quando lhe aprouver, contra meu consentimento" (LOCKE, 1993, p. 331). Ele ainda lembra que nos governos cujo poder legislativo é constituído por assembleias variáveis em sua parte ou no seu todo, não há o que temer tendo em vista que os membros daquelas assembleias, quando da dissolução das mesmas, passam a se submeter como cidadãos comuns às leis também comuns por eles elaboradas. Assim é possível que nesta perspectiva os interesses comuns da sociedade estejam melhor expressos nas leis do que os interesses daqueles que provisoriamente são responsáveis pela formulação das mesmas. O mesmo não se dá quando ocorre destas assembleias serem constituídas por membros permanentes. Neste caso, e aqui Locke faz uma alusão explícita à monarquia absolutista, o monarca pode fazer o

seu poder e a sua propriedade aumentarem retirando-os dos súditos segundo a sua vontade. Mas, mesmo o poder absoluto pode não ser necessariamente arbitrário. Para ilustrar esta afirmação, Locke recorre ao exemplo da disciplina marcial, onde o poder de comando de um superior é absoluto e indiscutível em relação a um subordinado, contudo, este superior, mesmo de posse do poder absoluto do comando, não pode ser arbitrário: "[...] vemos que nem o sargento que poderia dar ordem a um soldado para postar-se diante da boca de um canhão ou em uma brecha onde quase com toda certeza perecerá, pode ordenar ao soldado que lhe dê um pêni do dinheiro que tem [...]" (LOCKE, 1993, p. 333).

O poder ainda quando absoluto não pode de maneira arbitrária dispor da propriedade dos indivíduos porquanto estabeleceria a ausência verdadeiramente da propriedade. Se para sua sustentação e para propiciar a paz e a tranquilidade do usufruto da propriedade, o governo depende de que os indivíduos paguem com parcela do que possuem estas condições de que gozam, esta deverá advir do consentimento prévio dos cidadãos. Em caso contrário, "Se alguém pretender possuir o poder de lançar impostos sobre o povo, pela autoridade própria sem estar por ele autorizado, invadirá a lei fundamental da propriedade e subverterá o objetivo do governo" (Id., Ibid., p. 334). Ora, se o objetivo de entrar em estado de sociedade reside exatamente na garantia da propriedade, se algum governo suspende ou elimina esta garantia nada mais resta aos cidadãos, a não ser resistir a este governo e desconstituí-lo colocando um outro no seu lugar.

Finalmente, em quarto lugar, sendo o poder legislativo outorgado pelos cidadãos por concessão livre este não pode transferir o poder de elaborar leis a ninguém: "Somente o povo pode indicar a forma da comunidade, a qual consiste em constituir o legislativo e indicar em que mãos deve estar."(Id. Ibid., p. 334)

Em suma, para Locke, os encargos e os limites do poder legislativo são: elaborar leis permanentes; destinar estas leis unicamente ao bem comum; proteger a propriedade e, finalmente, não transferir o poder concedido pelo povo a terceiros.

### **3.2 Poder executivo**

Segundo Locke não há necessidade, nem tampouco é conveniente, a permanente reunião do poder legislativo. Elaboradas as leis, este poder deve se desfazer e somente se recompor quando assim for necessário. O poder legislativo, apesar de constituir-se em poder supremo, caracteriza-se pela sua provisoriedade, não se constituindo, assim, em um corpo permanente. Ao contrário, o poder executivo, não obstante, tenha a sua ação limitada pelas leis elaboradas pelo legislativo, necessita de se estabelecer enquanto um poder permanente

através do qual as leis devem ser cumpridas e a sua não obediência devidamente punida. Neste sentido, afirma Locke (Ibid., p. 338): "[...] é absolutamente necessário que o poder executivo seja permanente, visto que nem sempre há necessidade de elaborar novas leis, mas sempre existe a necessidade de executar as que foram feitas”.

Apesar do poder supremo residir no legislativo e este, por sua vez, configurar-se como um poder de atuação periódica, cabe segundo Locke, ao poder permanente a autoridade para convocar e dissolver as reuniões do legislativo. Neste momento, pode-se presumir que o executivo possui, em determinado momento, o poder de convocar a escolha do legislativo bem como estabelecer os períodos da atuação do mesmo. Nem mesmo o fato de que estas convocações provavelmente já estejam estabelecidas na constituição original, assegura de que as mesmas sejam realizadas. O próprio Locke pergunta o que ocorreria caso o executivo impedisse a reunião do legislativo de acordo com o estabelecimento na constituição original ou mesmo por uma necessidade da comunidade. Ele responde esta questão dizendo que "[...] empregar a força sobre o povo sem autoridade, e contrariamente ao encargo confiado a quem assim procede, constitui estado de guerra com o povo, que tem o direito de restabelecer o poder legislativo no exercício dos seus poderes; [...]" (LOCKE, 1993, p. 340).

Neste sentido, Locke é muito claro com relação à quebra do consentimento que instaura o estado civil. O poder legislativo é o poder supremo porquanto foi escolhido pela comunidade que a ele concede o poder de estabelecer leis fixas e conhecidas para a manutenção dos direitos naturais dos indivíduos. Nenhum poder, nenhuma ação que viole este consentimento, este reconhecimento, princípio basilar da sociedade civil, deve ser acatado pelo povo, tornando-se legítimo por parte do mesmo, a aplicação da força para destituir o governo que usurpou, sem nenhuma autoridade, o poder supremo da comunidade, e restabelecer novo governo. Para Locke, o uso da força sobre a comunidade institui o estado de guerra e, neste caso, o uso da força em sentido contrário, nada mais é do que o legítimo direito de defesa do povo: "O emprego da força sem autoridade, coloca sempre quem dela faz uso num estado de guerra, como agressor, e o sujeita a ser tratado da mesma forma”. (Id., Ibid., p. 341).

Desta forma, do fato do poder executivo convocar o poder legislativo para as suas funções não decorre que o primeiro possua superioridade sobre o segundo. Ao contrário, Locke concebe o legislativo como poder supremo. Ocorre, porém, que em determinados momentos - o da convocação e da dispensa das reuniões do legislativo - parece que a decisão encontra-se sob o poder executivo (LASLETT, 1998). Não será o mesmo superior quando convoca e dissolve as reuniões do legislativo? Por que o executivo possui esta prerrogativa?

Locke responde estas questões afirmando que a permanência desnecessária do legislativo acabaria sendo pesada para o povo. Bem, neste caso, quem melhor para convocar o legislativo quando da urgência e da necessidade do tratamento das questões da comunidade? Somente aquele que estando sempre presente e que estando sempre envolvido com estas questões e cuja função consiste em cuidar da melhor maneira possível do bem público, ou seja, o monarca estaria apto para convocar o legislativo em tempo hábil. Além dos períodos de convocação que podem ser estabelecidos previamente na constituição original e as convocações do executivo nos casos de urgência, ambas as formas, segundo Locke, podem ser combinadas.

Não obstante toda esta margem de ação possuída pelo monarca, Locke (1993, p. 341) lembra que "[...] embora o executivo tenha a prerrogativa de convocar ou dissolver as reuniões do legislativo, nem por isso lhe é superior".

Mas, convocar e dissolver as reuniões do legislativo não se constitui na única prerrogativa do executivo. Ao contrário, tudo aquilo que não está previsto na lei positiva da comunidade, requer do executivo o uso do poder que possui, isto é, a prerrogativa, objetivando o bem público.

Pela impossibilidade das leis preverem todas as necessidades da comunidade, até que os legisladores tratem das questões, até então não previstas, ou seja, aquilo que ainda não está prescrito pela lei, nestes casos, o executivo lança mão da prerrogativa que Locke (Ibid., p. 344) define como sendo "Este poder de agir de acordo com a discricção a favor do bem público, sem a prescrição da lei e muita vez mesmo contra ela, é o que se chama prerrogativa". Assim, o interesse público é a medida do uso da prerrogativa. Aqui Locke (Ibid., p. 345) afirma que por vezes quando aplicada de forma rigorosa e inflexível termina por causar danos se forem executadas em todas as ocasiões, daí que "[...] existe certa latitude nas mãos do poder executivo para levar a efeito muitas ações de sua escolha que as leis não prescrevem".

O fato, portanto, do poder executivo possuir prerrogativas não quer dizer que o mesmo possa agir em interesses que não sejam da comunidade (LASLETT, 1998). Ora, se a prerrogativa do executivo consiste essencialmente no fato de somente ser usada para o bem público, se por ventura surgir dúvidas entre a comunidade e o poder executivo em relação a uma determinada prerrogativa, basta que se observem quais as suas consequências: se forem favoráveis à comunidade, tal se constitui em prerrogativa do executivo; caso contrário, se trouxerem prejuízo ao povo, este poder de agir do executivo deixa de constituir-se em prerrogativa do mesmo.

Locke ainda observa que na etapa mais primária das sociedades civis o que se possuía de direito positivo, ou seja, de leis prescritas, é muito pouco em relação às prerrogativas encontradas nas mãos do governante. Diz ele:

"É fácil imaginar que na infância dos governos, quando as comunidades pouco diferenciam das famílias pelo número de pessoas, destas divergiam também mui pouco pelo número de leis; e os governantes, sendo como pais para elas, selando-lhes o bem, o governo consistia quase todo em prerrogativas." (LOCKE, 1993, p.345)

Foi, contudo, o desvirtuamento do uso das prerrogativas que, aos poucos, forçou o povo a limitá-las. Assim, foi necessário através de leis expressas, por limites nas prerrogativas do executivo. Isto, diz Locke, não implica que o povo tenha usurpado do executivo as suas prerrogativas, na medida em que as limitou através de leis positivas. Isto porque, lembra Locke (Ibid., p. 346).

"[...] assim fazendo, não arrebatou ao príncipe algo que de direito lhe pertencesse, mas somente declarou que o poder entregue indevidamente às mãos do governante ou dos seus antepassados para ser exercido em prol do bem público não era o que pretendiam que fosse quando usado de outra maneira qualquer".

O poder executivo, portanto, além de se constituir enquanto poder permanente, de executar o que as leis positivas prescrevem é ainda possuidor de prerrogativas que devem preencher os vazios ocasionais da lei e que devem se caracterizar pelo seu uso exclusivo em vistas ao bem público (ASHCRAFT, 1995). Mas, não termina por aqui, os poderes atribuídos por Locke ao executivo. E, apesar de considerar o que denomina de poder federativo outro poder, Locke reconhece que melhor seria que as decisões deste poder, que são relativas às questões de ordem externas da comunidade como o poder de decidir sobre a paz e a guerra e toda sorte de questões relativas ao que é externo ao Estado, estejam nas mãos do poder executivo. Locke argumenta, para tanto que este poder é menos suscetível a guiar-se por leis positivas de tal forma que melhor seria que ele estivesse nas mãos daquele que já está habituado a agir com prudência e sabedoria quando do tratamento do bem público. Assim, Locke (Ibid., p. 347) reconhece que "Embora, conforme disse, os poderes executivo e federativo de qualquer comunidade sejam realmente distintos entre si, dificilmente podem separar-se e colocar-se ao mesmo tempo em mãos de pessoas distintas; [...]".

Na verdade, o poder federativo pode ser compreendido seguramente como parte do poder executivo. A distinção entre um e outro se dá apenas em nível das atribuições de cada um deles. Enquanto o executivo trata do poder coercitivo do Estado na sua esfera interior, o poder federativo trata desta mesma coerção, agora voltada para as questões de ordem externas da comunidade. Assim, segundo Locke, nada mais natural que estas atribuições sejam exercidas pelo mesmo poder, o executivo.

### 3 CONCLUSÃO

O poder civil, portanto, fundado no consentimento dos homens para estabelecer uma sociedade política, não deve encontrar-se de forma exclusiva nas mãos de um monarca. Não sendo o poder civil originário, mas derivado dos dois poderes pertencentes ao homem no seu estado de natureza não deve o mesmo abrir mão desses poderes para concentrá-los nas mãos de um único homem. Legislativo e executivo constituem, em Locke, os dois poderes políticos por excelência. Separá-los em suas funções precípua e estabelecer uma hierarquia entre os mesmos foi à tarefa que o autor dos *Tratados* impôs a si próprio.

Portanto, quando Locke separa tais poderes o faz por considerar que elaborar leis e aplicá-las são funções distintas e que, por isso mesmo, devem ser realizadas por poderes também distintos. No entanto, esta separação não consiste, para ele, numa ação descoordenada dos poderes, ao contrário, caracteriza-se numa atividade perfeitamente articulada tendo em vista que entre os dois poderes deve haver uma relação de subordinação do poder executivo ao poder legislativo. Assim, observa-se que na filosofia política lockeana a teoria da separação de poderes se preocupa, em primeiro lugar, em estabelecer funções distintas para poderes e pessoas igualmente distintos; e em segundo lugar, em assegurar a supremacia do legislativo sobre o executivo.

Finalmente, na teoria política de Locke a separação dos poderes não gera um sistema de *checks and balances* como se pode encontrar na filosofia política de Montesquieu, cuja teoria da separação de poderes será posteriormente retomada e consolidada por Madison, Hamilton e Jay.

### BIBLIOGRAFIA

ASHCRAFT, Richard. Locke's Political Philosophy, in: **The Cambridge Companion to Locke**. Edited by Vere Chappell Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 226-251.

BOBBIO, Norberto. **Locke e o direito natural**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Edunb, 1997.

GOLDIE, Mark. **Locke: Political Essays**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

GOUGH, J. W. A separação de poderes e soberania, in: **O pensamento político clássico: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau**. Organização, introdução e notas de Célia Galvão Quirino e Maria Teresa Sadek R. de Souza. São Paulo,: T. A. Queiroz Editor, 1992.

LOCKE, John. The second Treatise of Government, in: **John Locke: Political Writings**. Edited and with an Introduction by David Wootton. London: Penguin Books, 1993, pp 261-387.

\_\_\_\_\_. A Letter Concerning Toleration, in: **John Locke: Political Writings**. Edited and with an Introduction by David Wootton. London: Penguin Books, 1993, pp. 390-436.

\_\_\_\_\_. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer e Introdução de Peter Laslett. São Paulo: Martins Fontes, 1998 (Clássicos).

\_\_\_\_\_. **Cartas sobre tolerância**. Tradução Jeane B. Duarte Rangel e Fernando dias Andrade). São Paulo, Ícone 2004.

MICHAUD, Ives. **Locke**. Tradução de Lucy Magalhães, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1991. Edited by Vere Chappell Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 199-225.

WOOTTON, David. **John Locke: Political Writings**. London: Penguin Books, 1993. (Penguin Classics).

YOLTON, John W. **Dicionário Locke**. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro, 1996.