

O CONCEITO JURÍDICO-POLÍTICO DE PODER DEMOCRÁTICO: INFLUÊNCIA DA ESCOLA DE SALAMANCA NO PENSAMENTO POLÍTICO PORTUGUÊS

Francisco de Vitória (1492-1546), Diego de Covarrubias (1512-1577), Domingo de Soto (1495-1560), e Martin de Azpilcueta (1492-1586), mestres em Salamanca, são os verdadeiros criadores do pensamento político espanhol¹.

Martin de Azpilcueta (o Doutor Navarro), a pedido do rei de Portugal D. João III ao seu cunhado o Imperador Carlos V, chega à Universidade de Coimbra, em 1538, para ensinar na cátedra de Prima, que então fora criada.

Para Luciano Pereña, começava assim pela docência do canonista, a contribuição da Escola de Salamanca na formação do pensamento ibérico. Dez anos antes, ou seja em 1528, o Doutor Navarro que em 1524 iniciara o ensino na cátedra de Salamanca, defendeu na academia salmantina, em presença do Imperador e de grande parte da nobreza espanhola, a seguinte tese: «El Reino no es del Rey, sino de la Comunidad, y la misma potestad, por derecho natural, es de la Comunidad y no del Rey; por esta causa no puede la Comunidad abdicar totalmente de su poder».

Esta doutrina de concepção jurídico-política que fundamenta o princípio do poder popular, é inteiramente acolhida pelo canonista português, Francisco Velasco de Gouveia, no seu livro *Justa Acclamação do Serenissimo Rey de Portugal Dom João o IV* (editado em 1644 na língua portuguesa e no ano de 1645 em latim) publicação ordenada em Cortes pelos Estados do Reino com o objectivo de demonstrar e justificar a legitimidade da sucessão e o direito de D. João IV ao trono de Portugal.

Velasco de Gouveia quando nasceu em Lisboa, no ano de 1580, já Martin de Azpilcueta tinha regressado a Espanha há cerca de 25 anos.

1 Luciano Pereña Vicente, «La Universidad de Salamanca, forja del pensamiento político español en el siglo XVI», en *Historia de la Universidad*, t. I, n. 2, Salamanca 1954, pp. 2 e 41-42.

O jurista português, doutor em cânones pela Universidade de Coimbra, onde foi professor de 1607 a 1633, naturalmente que conheceu e estudou as lições do Doutor Navarro existentes na biblioteca da Universidade. Tanto assim é, que dele recebeu, também, a concepção de dualidade do poder político: *poder in habitu e poder in actu*. Com efeito, Martin de Azpilcueta Navarro ao tratar, comentando o *Digesto*, do poder político na comunidade por direito natural e da sua transferência para o governante, afirma: «Non obstat, quod multi populi videntur carere omnino iurisdictione, ut notatur in dicta I. *omnes populi*, et in cap. *cum omnes* de constitutione, quia non carent omnino iurisdictione, sed eius usu: habent enim illam, saltem *in habitu*, licet careant *actu*. Et ideo, quoties incideret casus, in quo populorum gubernationi non provideretur, per eos, quibus electione, haereditate vel alias concessus est usus iurisdictionis, poterunt ipsa uti»².

A ideia de poder político com fundamento no direito natural e contido pela natureza das coisas na comunidade ou povo —no sentido de poder *in habitu*— e a de soberania popular concedida por constituição e vontade humana para o governo da sociedade política —como poder *in actu*— encontra-se já na tese acima enunciada.

Esta ideia de dualidade do poder defende-a e desenvolve-a Velasco de Gouveia na obra citada.

De entre os discípulos dos criadores do pensamento político forjado na Escola de Salamanca, que terão tido maior influência em Portugal, destacamos Luis de Molina (1535-1600) que ensinou na Universidade de Évora durante mais de vinte anos e, em especial, Francisco Suárez (1548-1617) que foi mestre na Universidade de Coimbra.

Porém, é o Doutor Exímio —nos últimos dez anos da sua vida contemporâneo do canonista português na Universidade— que nele vai exercer mais larga e profunda influência na teoria política sobre a soberania popular. Ao longo do mencionado livro de Velasco Gouveia é constante a citação da obra de Suárez, especialmente o tratado *De legibus* e os livros *Defensio fidei e De charitate*. Embora a *Iusta Acclamação* se insira na abundante literatura de escritores portugueses sobre a denominada doutrina política da Restauração, todavia representa o tratado de maior valor doutrinário e científico e aquele a que foi conferido carácter oficial pela autoridade monárquica. A doutrina política da Restauração não se afasta, no essencial, do pensamento político peninsular no que respeita à teoria geral do Estado, designadamente quanto à teoria do poder político. Nesta questão há uma certa unidade de

2 In *Relectio cap. novit. De Judicis, Notabile tertium*, n. 20, p. 145.

pensamento no que concerne à origem, à natureza, ao fundamento e à transmissão e exercício do poder.

Já nas *Allegações de direito que se offereceram ao muito alto e muito poderoso Rei Dom Henrique nosso Senõr na causa da soccessão destes Reinos por parte da Senhora Dona Catherina sua sobrinha filha do Iffante dom Duarte seu irmão a 22 de Outubro de 1579*³, Félix Teixeira e outros juristas e professores da Universidade de Coimbra admitiam a soberania popular quando aí se afirma que «à República pertence (considerando as coisas em sua natureza) escolher Rei que a governe e defenda trespassando nele o poder que para isso teve»⁴.

Contudo, o principal teorizador da soberania popular no pensamento político português é Velasco de Gouveia, revelando na *Justa Acclamação* influência, especialmente, de Martin Azpilcueta e de Francisco Suárez, do qual se afasta, no entanto, na questão quanto ao modo e ao quid da comunicação do poder e em relação ao direito de resistência do povo.

A defesa do princípio da soberania popular é feita pelo canonista português em frequentes passagens do seu livro. Vamos transcrever algumas daquelas que nos parecem mais significativas.

Assim, ao concluir que «o poder régio dos Reis está originalmente nos Povos e Repúblicas e que deles o recebem imediatamente»⁵ está não só a proclamar a natureza democrática do poder político, mas também a afirmar a teoria da comunicação mediata deste. Exactamente aqui, se coloca a questão do modo e do quid da comunicação do poder, quanto à qual se afasta de Suárez, porque parte da dualidade na concepção de poder segundo a posição de Azpilcueta Navarro: poder *in habitu* e poder *in actu*.

Logo, os Povos ou Repúblicas não o transferem para os Reis ou Príncipes *in totum*, porque neles fica ao menos *in habitu*, para o poderem reassumir e exercer *in actu* em determinados casos e ocorridas certas circunstâncias «em que assim o pedisse justamente a razão de sua natural conservação e defesa»⁶.

Na teoria política de Velasco de Gouveia, os Povos, independentemente, do que transferem para os reis (o conteúdo do pacto), mantêm o poder como um direito natural, inalienável que, por isso, não abjuram e que como uma propriedade não perdem: isto, na sua designação é o poder *in habitu*. Mas, con-

3 Escritas por Félix Teixeira e outros juristas e impressas em Almeirim (Portugal) aos 27 de Fevereiro de 1580, fl. 128.

4 *Ibid.*, fls. 5 e v.º

5 F. Velasco de Gouveia, *Justa Acclamação...*, Lisboa 1644, p. 31, n. 33.

6 *Id.*, *ibid.*, p. 32, n. 2

cedem o que é necessário e suficiente para o governo dos reinos em ordem ao bem comum: é aquilo a que chama poder *in actu*.

Os povos e comunidades conservam *in habitu* o poder, podendo reassumir o que transmitiram *por pacto e com pacto*, para o exercerem *in actu*. Mas esta assunção não se faz *ad libitum*; tem lugar, apenas, «em alguns casos e com certas circunstâncias»⁷, que são aquelas que pela sua gravidade e risco põem em perigo a natural conservação e defesa dos Povos e Repúblicas. Fora das situações graves e razoáveis, sob pena de perverter o pacto, caindo-se na sedição, revolta ou tumulto que culminam na deposição dos reis, gerando-se a insegurança e instabilidade política, não podem os Povos reassumir o poder. É para garantir o fim último da sociedade política, que o poder *in habitu* permanece nos Povos e se exerce *in actu* para agir em lugar e substituição do rei deposto⁸. Portanto, não admite exercer *ad libitum* o direito de resistência.

O poder *in habitu* parece identificar-se com o actualmente, denominado poder constituinte. E o poder *in actu* com o denominado poder constituído.

Na teoria política de Velasco de Gouveia, a origem, o fundamento e a natureza são distintos consoante o poder, na sua dualidade, se considere *em abstracto* (poder *in habitu*) ou *em concreto* (poder *in actu*).

Entendido em sentido abstracto, ou seja, o poder *in habitu* é de origem divina e nesta relação com a natureza social do homem, isto é, na razão natural da conservação humana por causa de que os homens convivem em comunidade está o fundamento do poder, princípio de ordem e unidade e meio necessário a esse fim. Por esta forma, o poder contém-se e subsiste, originalmente e habitualmente nos povos ou comunidades. Neste sentido, diz o canonista português: «Per direito natural, em que este principio [poder político] se funda não está determinado o modo de governar [Monarchia, Aristocracia, Democracia]. Senão dicta o mesmo direito natural, que haja poder de governar, e principado político entre os homens: e que esteja este, originalmente em toda a Comunidade delles»⁹. Aqui, há clara influência de Azpilcueta, Suarez¹⁰, Molina e Mendonça.

E noutra passagem afirma: «Que o poder político e civil de reynar, tomado absolutamente, he dado e concedido immediatamente [...], senão pella merce da criação dos homens, que em consequencia traz, haver entre elles este poder, para se poderem conservar [...] porque para a conservação humana, entre os homens, he precisamente necessário, haver entre elles este poder político de reynar, com que sejam governados [...] para entre elles haver paz, concordia,

7 e 8 *Ibid.*, p. 32, n. 2

9 *Ibid.*, pp. 27-28, ns. 23 e 24.

10 F. Suárez, *Defensio Fidei III, Principatus Politicus*, I, 4, 5 e 7, pp. 7-8 e 11, ed. CHDP, vol. II, Madrid: CSIC, 1965; *De Legibus*, III, 3, 6.

ou justiça»¹¹. «Deus como Author da natureza, não faltou com os meyoos necessários, para a conservação humana: não faltou também em conceder este poder, como meyo tam necessario para ella»¹².

Demonstrada a origem divina do poder, o que é criado por Deus é o poder em abstracto e não o poder em concreto, ou seja, o poder que «tomado absolutamente» é dado «não por concessão e instituição particular, senão pella merce da criação dos homens, que em consequência traz, haver entre elles este poder, para se poderem conservar». Portanto, o poder político é transmitido aos povos e comunidades, imediatamente, por Deus e neles está e subsiste *ex natura rei*.

O poder político ao fundamentar-se no direito natural é determinado como um poder *em abstracto* porque, se assim não fosse, formaria na natureza da comunidade política, imediatamente, uma democracia de instituição divina. Por causa daquele fundamento jusnaturalista, em lugar de se definir numa forma política histórico-concreta, o poder político radica-se, *originalmente*, em toda a comunidade. Para o lente de Coimbra, é o direito natural que dita que o «principado político entre os homens esteja, originalmente, em toda a Comunidade delles»¹³. Por isso, chega-se à forma política mediante o processo da conjugação dos elementos natureza, vontade divina e vontade humana. Consequentemente, o poder político *em concreto* não procede de Deus num modo imediato, mas por intermédio dos povos ou comunidades: *omnis potestas a Deo per populum*.

Por sua vez, a transmissão do poder de origem divina faz-se, conforme o canonista português, não pela teoria do monismo, mas segundo a teoria dualista. Por isso, conclui: «Do que tudo se infere que o poder, que tem os Reys e Principes supremos em seus Reynos e Respublicas, o recebera, dos proprios Povos»¹⁴.

Velasco de Gouveia na teoria política que defende, parte da concepção de dualidade do poder para definir aquele que está nos Povos e Comunidades concedido imediatamente por Deus. Para depois afirmar que o poder por eles transmitido, como mediação aos reis não é o mesmo em fundamento e natureza. Quanto a este tópico afasta-se de Suarez e segue Azpilcueta Navarro em relação àquele.

Partindo daquela concepção, o poder político que está, de forma necessária e em razão da natureza, nos povos por direito natural para sua defesa e conservação, neles subsiste e se mantém *originária e habitualmente*, não, podendo a ele abjurar porque inalienável. Sempre lhes fica o poder *habitualmente* reservado para privarem os reis da função de governo e jurisdição, não

11 F. Velasco de Gouveia, o. c., pp. 26-27, ns. 21 a 23.

12 *Id.*, *ibid.*, p. 27, n. 23.

13 *Ibid.*, p. 28, n. 24.

14 *Ibid.*, pp. 25-28, ns. 15, 20-21, 24-25; e 30, n. 29.

ad libitum, mas quando a ordem da sua natural defesa e conservação o exige ¹⁵. Trata-se do poder *in habitu* que como estado ou propriedade se contém e guarda, necessariamente, de forma permanente na comunidade, que nela estando por direito natural não pode, dele abdicar, nem renunciar o que nela é próprio e existe, no plano natural, como constituinte.

Mas como e a quem a comunidade transfere, imediatamente, o poder político que nela está, habitual e originalmente e na sua totalidade?

A esta questão responde o lente de Coimbra «que a instituição dos Reys, e a translação do poder regio nelles, se fez entre os homens *per modo de pacto*; transferindo nelles o poder, *com pacto*, e condição de os governarem, e administrarem com justiça e tratarem da defesa e conservação e augmento dos proprios Reynos» ¹⁶. O facto humano da vontade constitutivo do pacto gera uma forma política de governo a que corresponde um poder político *em concreto*, organizado.

Logo, o poder *in habitu* é intransmissível e o poder *in actu* transmissível, mas inalienável porque no caso de quebra do pacto o povo poderia reassumi-lo para o exercer *in actu* ou, então, transferi-lo a outro governante à sua escolha ¹⁷.

Para o canonista português, o *direito de resistência* somente poderia ser exercido ocorridas certas condições ou determinadas circunstâncias e que são as seguintes: «Ou quando o povo a principio fez a translação de seu poder no Rey, reservando e exceptuando nella alguns casos; porque então he justo, e conforme a direito natural, que nelles se cumpra o pacto, e condições com que transferiram o poder. Ou quando o Reyno chegou a estado, pella injustiça do Rey, que seja precisamente necessário, para conservação, e governo do mesmo Reyno, tornar a reassumir o poder. Porque então, ainda que não houvesse pacto expresso a principio, fica o povo usando do poder natural, concedido a todos, de se defenderem; do qual poder nunca se privou, nem podia privar na translação, que fez» [...] «Se não poderá allegar em contrário o fundamento, que o poder dos Reys [...] pendendo dos seus proprios povos, que lho poderiam tirar, e revogar «*ad libitum*»; e se lhes ficaria também dando occasião de se levantarem individamente contra os Reys, e ser isto causa de sedições e tumultos nas Republicas e Reynos. Porque [...] nem o poder supremo dos Reys fica pendendo dos povos; pois uzarem delle, não necessitam de consentimento seu, tanto que uma vez lho transferiram; [...] nem se lhes dá occasião de tumultos, e sedições; visto que somente nos casos particulares (que raramente acontecem) dos Reys converterem o governo justo do povo, em tyrannia, abuzando do que

¹⁵ *Ibid.*, pp. 26-28, ns. 21, 23 e 24; 41 e 43, ns.14 e 22; 180, n.105.

¹⁶ *Ibid.*, p. 30, n. 29.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 32-33, n. 3.

os mesmos povos lhe transferiram; ou de serem intruzos, sem lhes pertencer o direito do Reyno; podem os povos usar do poder, que *in habitu* lhes ficou, e reduzillo a acto. Tratando de sua natural defesa e remedio»¹⁸.

Em relação a este aspecto da questão, Velasco de Gouveia segue Vazquez de Menchaca, também discípulo dos mestres de Salamanca especialmente de Covarrubias e Soto e afasta-se de Suárez que admitiria somente o direito de resistência em caso de tirania, isto é, a revogação do pacto por exercício de governo injusto (ilegitimidade *quoad exercitium*).

Portanto, só quanto ao poder *in actu*, ou seja, ao poder-função é que se pode falar do direito de resistência para assunção do poder régio.

A distinção é apontada, claramente, pelo canonista de Coimbra: «E ainda que ordinariamente os povos não uzem de poder, ou jurisdição, não he por totalmente estarem privados della, *in actu e in habitu*, senão porque a não tem *in actu*, tendo a transferila toda nos Reys, mas nem por isso deixam de a reter e conservar *in habitu*, para que sucedendo casos, em que lhe seja necessaria para sua conservação e defesa, a reduzam a acto»¹⁹.

Esta posição doutrinária ilustra a influência do pensamento de Martin Azpilcueta nesta matéria, conforme citação supra.

Uma última questão é a que se prende com a declaração da vontade para fazer a transferência do objecto do pacto político. Ora, não podendo ser trasladado o poder *in habitu* porque irrenunciável e intransmissível, o que, então, se transmite é o poder *in actu*, isto é, o poder-função, *officium* ou *ministerium*. E se há a possibilidade da assunção do poder pela comunidade, tal pressupõe que o que se transfere pelo pacto político não pode fazer-se por acto irrevogável. Neste ponto, Velasco de Gouveia afasta-se da corrente daqueles que defendem como definitivo e irrevogável o acto de transmissão. Neste domínio debatem-se duas correntes: a da *alienação* e da *concessão*. Nesta defendida pelo canonista de Coimbra há um maior predomínio do factor jurídico que, em caso extremo, pode transformar o pacto político em mero pacto jurídico. Mas a esta posição radical não chega Velasco de Gouveia.

Em conclusão, a Escola Espanhola de Direito Natural que nasce na Escola de Salamanca contribuiu, metodologicamente, para a formação, nos séculos XVI e XVII, do conceito de poder democrático ou soberania popular a partir da concepção jusnaturalista da existência do poder na sociedade humana.

AMÍLCAR MESQUITA

18 *Ibid.*, pp. 33-34, ns. 5 e 6.

19 *Ibid.*, p. 33, n. 4.