

# 7

## “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos

*Fernando Papaterra Limongi*



Entre maio e setembro de 1787, reuniu-se em Filadélfia a Convenção Federal que elaborou uma nova Constituição para os Estados Unidos, propondo que esta substituisse os Artigos da Confederação, firmados em 1781, logo após a independência. “O Federalista” é fruto da reunião de uma série de ensaios publicados na imprensa de Nova York em 1788, com o objetivo de contribuir para a ratificação da Constituição pelos Estados. Obra conjunta de três autores, Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1859), os artigos eram assinados por *Publius*.<sup>1</sup>

A autoria dos artigos permaneceu secreta por algum tempo. Segredo quebrado logo após a morte de Hamilton, que deixou um documento reivindicando para si a autoria de 63 dos 85 artigos, alguns dos quais, posteriormente, Madison alegou ter escrito. A partir de então, inicia-se uma longa polêmica a respeito da verdadeira autoria de cada um dos artigos. Embora ainda se possa encontrar quem esteja disposto a discutir o tema, os mais autorizados intérpretes concordam com a seguinte distribuição: 51 artigos teriam sido escritos pelo idealizador da empreitada (Hamilton), 29 caberiam a Madison, e os 5 restantes a Jay, cuja colaboração foi prejudicada por problemas de saúde.

Os nomes dos três autores de “O Federalista” estão fortemente associados à luta pela independência dos Estados Unidos, figurando

entre aqueles que tiveram participação destacada em eventos capitais. Madison e Hamilton encontram-se entre os líderes do movimento que culminou na convocação da Convenção Federal, da qual foram membros. Quanto à elaboração da Constituição, Hamilton teve uma participação discreta, já que suas teses ultracentralizadoras foram prontamente rejeitadas. A James Madison, por outro lado, é creditada a maior contribuição individual na elaboração da Constituição, daí porque seja chamado de “Father of the Constitution”.

Após a ratificação da Constituição, a presença dos autores de “O Federalista” na vida política norte-americana mantém-se de suma importância. Hamilton foi o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos e um dos principais conselheiros políticos do presidente George Washington, a quem também esteve ligado John Jay, o primeiro presidente da Corte Suprema. Madison, junto com Jefferson, liderou a formação do Partido Republicano, pelo qual veio a ser eleito o quarto presidente dos Estados Unidos em 1808.

O acordo entre os autores de “O Federalista” não era absoluto e esteve diretamente relacionado aos objetivos dos artigos: a defesa da ratificação da Constituição. Não concordavam entre si em vários pontos, como também, em pontos específicos, tinham reservas quanto à Constituição proposta. Concordavam, no entanto, que a Constituição elaborada pela Convenção Federal oferecia um ordenamento político incontestavelmente superior ao vigente sob os Artigos da Confederação. Por partilharem deste diagnóstico, e por considerarem urgente para a sorte do país a adoção da nova Constituição, os autores de “O Federalista” projetaram escrever uma série de artigos onde a nova Constituição seria explicada e, ao mesmo tempo, refutadas as principais objeções de seus adversários.

Em seus artigos, os autores de “O Federalista” explicitam a teoria política a fundamentar o texto constitucional. A filosofia política da época, em especial a exposta por Montesquieu, era evocada pelos adversários da ratificação para fundamentar o questionamento que faziam do texto constitucional proposto. Montesquieu, membro de uma tradição que se inicia em Maquiavel e culmina em Rousseau, apontava para a incompatibilidade entre governos populares e os tempos modernos. A necessidade de manter grandes exércitos e a predominância das preocupações com o bem-estar material faziam das grandes monarquias a forma de governo mais adequada ao espírito dos tempos. As condições ideais exigidas pelos governos populares, um pequeno território e cidadãos virtuosos, aman-

tes da pátria e surdos aos interesses materiais, não mais existiam. Se, por acaso, se formassem governos desta natureza, seriam presas fáceis de seus vizinhos militarizados, como comprovava a história europeia.

O desafio teórico enfrentado por “O Federalista” era o de desmentir os dogmas arraigados de uma longa tradição. Tratava-se de demonstrar que o espírito comercial da época não impedia a constituição de governos populares e, tampouco, estes dependiam exclusivamente da virtude do povo ou precisavam permanecer confinados a pequenos territórios. Estes postulados são literalmente invertidos. Aumentar o território e o número de interesses são benéficos à sorte desta forma de governo. Pela primeira vez, a teorização sobre os governos populares deixava de se mirar nos exemplos da Antiguidade, iniciando-se, assim, sua teorização eminentemente moderna.

**O moderno federalismo** Um dos eixos estruturadores de “O Federalista” é o ataque à fraqueza do governo central instituído pelos Artigos da Confederação. Em realidade, segundo afirma Hamilton em “O Federalista”, n. 15, nem se chegou, propriamente, a criar um governo, uma vez que estavam ausentes as condições mínimas a garantir sua existência efetiva. Esta passagem esclarece o seu raciocínio:

Governar subentende o poder de baixar leis. É essencial à idéia de uma lei que ela seja respaldada por uma sanção ou, em outras palavras, uma penalidade ou punição pela desobediência. Se não houver penalidade associada à desobediência, as resoluções ou ordens que pretendem ter força de lei serão, na realidade, nada mais que conselhos ou recomendações.

Como o Congresso não tinha poderes para exigir o cumprimento das leis que baixava, cuja aplicação e punição dos eventuais desobedientes ficava a cargo dos Estados, estas, a despeito do fato de serem constitucionais, não passavam de “recomendações que os Estados observavam ou ignoravam a seu bel-prazer”.

!O raciocínio desenvolvido por Hamilton deixa entrever o seu desdobraimento necessário. A única forma de criar um governo central, que realmente mereça o nome de governo, seria capacitá-lo a exigir o cumprimento das normas dele emanadas. Para que tal se verificasse, seria necessário que a União deixasse de se relacionar

apenas com os Estados e estendesse o seu raio de ação diretamente aos cidadãos.

Estabelecida nestes termos, a crítica não se dirige especificamente à confederação formada em 1781, mas a todo governo deste tipo. A experiência histórica demonstrava que as confederações haviam sido levadas à ruína pelas razões apresentadas por Hamilton (ver "O Federalista", n. 18 a 20). Insistir na formação de uma Confederação seria desconhecer as lições da história e se prender às conjecturas de Montesquieu, que via nestas a possibilidade de compatibilizar as qualidades positivas dos Estados grandes — a força — com a dos pequenos — a liberdade.

A Constituição proposta defendia a criação de uma nova forma de governo, até então não experimentada por qualquer povo ou defendida por qualquer autor. Em "O Federalista" é possível notar a dificuldade em nomear a forma de governo proposta. Conforme a define Madison, o idealizador desta inovação constitucional, ao final de "O Federalista" n. 38, a Constituição proposta não é estritamente nacional ou federal, mas uma composição de ambos os princípios. O termo federal, como nomeamos hoje esta forma de governo, era, até este momento, sinônimo de confederação. A distinção está no ponto assinalado por Hamilton; enquanto em uma confederação o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania interna permanece intacta, em uma Federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados definida pela Constituição da União.

O federalismo nasce como um pacto político entre os Estados, fruto de esforços teóricos e negociação política. Um pacto político, digamos assim, fundante, pois, por seu intermédio, se constituía os Estados Unidos enquanto nação. A opção pela preservação da União, entretanto, não se deveu ao amor pela inovação constitucional e, tampouco, deixou de levantar críticas.

Inspirados na reflexão de Montesquieu, calcada na história europeia, os "Antifederalistas" apontavam para os riscos à liberdade inerentes a um grande Estado, cujas características os levava a se transformar em monarquias militarizadas. Frente a este quadro, propunham a formação de três ou quatro confederações como forma de respeitar o tamanho ideal dos governos populares. Hamilton, ao contrário, detectava nesta proposta o germe da competição comercial entre as diversas confederações. Para evitar as rivalidades comerciais, estas sim as causadoras da militarização e do fortalecimento

do executivo, defendia o pacto federal. Este pacto favoreceria o desenvolvimento comercial dos Estados Unidos, formando uma nação de grande extensão territorial que não dependeria de grandes efetivos militares.

### A separação dos poderes e a natureza humana

"Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos."

Esta afirmação de Madison, feita em "O Federalista" n. 51, resume a concepção sobre a natureza humana a fundamentar as reflexões contidas em "O Federalista". Uma visão realista, quando não pessimista, do comportamento dos homens, exposta em um sem-número de passagens. Para citar mais um exemplo, em "O Federalista" n. 6, Hamilton relembra que nunca se deve perder de vista o fato de os homens serem "ambiciosos, vingativos e rapaces". Pensar de modo diferente "seria ignorar o curso uniforme dos acontecimentos humanos e desafiar a experiência acumulada ao longo dos séculos".

Trata-se de um recurso de argumentação utilizado para justificar a necessidade de criação do Estado — um tema ao qual "O Federalista" dedica, em verdade, pouca atenção — e do estabelecimento de controles bem definidos sobre os detentores do poder — o tema central de "O Federalista". Controlar os detentores do poder porque, como observa Madison, os homens não são governados por anjos, mas sim por outros homens, daí porque seja necessário controlá-los. "Ao constituir-se um governo — integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens — a grande dificuldade está em que se deve primeiro habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo." As estruturas internas do governo devem ser estabelecidas de tal forma que funcionem como uma defesa contra a tendência natural de que o poder venha a se tornar arbitrário e tirânico.

As reflexões contidas em "O Federalista", neste ponto, seguem de perto as máximas do pensamento liberal e constitucional, a cuja tradição "O Federalista" se filia como um dos expoentes. Sendo o homem o que é, segue-se que todo aquele que detiver o poder em suas mãos tende a dele abusar. Como afirma Madison, "não se nega que o poder é, por natureza, usurpador, e que precisa ser eficazmente contido, a fim de que não ultrapasse os limites que lhe

foram fixados”. (“O Federalista”, n. 48) A limitação do poder, dada esta sua natureza intrínseca, só pode ser obtida pela contraposição a outro poder, isto é, o poder freando o poder. Neste ponto, “O Federalista” se aproxima de Montesquieu. Estas reflexões, como é sabido, fundamentam a teoria da separação dos poderes, enunciada por este autor. Apesar de se apoiar expressamente em Montesquieu, a exposição de Madison da teoria da separação dos poderes contém especificidades que merecem ser notadas.

A teoria da separação dos poderes formulada por Montesquieu ainda não se despregou inteiramente das costelas da teoria do “governo misto”. Para a literatura política do século XVIII, a Inglaterra era tomada como um caso comprobatório das qualidades do “governo misto”. Segundo esta teoria, quando as funções de governo são distribuídas por diferentes grupos sociais — realza, nobreza e povo —, o exercício do poder deixa de ser prerrogativa exclusiva de qualquer um dos grupos, forçando-os à colaboração, com o que a convivência civil é aprimorada e a liberdade preservada. O “governo misto”, portanto, não é o mesmo que a “separação dos poderes”, uma distribuição horizontal das três funções principais do Estado — a legislativa, a executiva e a judiciária — por órgãos distintos e autônomos. A correspondência entre o “governo misto” e a “separação dos poderes” pode ocorrer desde que cada força social seja responsável por uma das funções. Este é o caso da Inglaterra descrita por Montesquieu (Livro décimo primeiro, de *O espírito das leis*).

Por razões óbvias, esta era uma solução descartada nos Estados Unidos, onde as condições sociais para o “governo misto” estavam ausentes. Aliás, este não deixou de ser um problema para os colonos em luta com a Inglaterra, em geral, adeptos da teoria do “governo misto” como a mais eficaz defesa para a liberdade. Impedidos de lançar mão desta fórmula constitucional, onde encontrar os suportes para a liberdade? Este desafio levou alguns autores, como o influente Thomas Paine por exemplo, a rejeitar a teoria do “governo misto”, qualificando-a de um mito, ao tempo que afirmavam que a verdadeira segurança para a liberdade de um povo encontrava-se em sua virtude. Miravam-se nos exemplos da Antiguidade greco-romana, cujas condições, diziam, os americanos estariam a reproduzir. Este era um argumento típico de parcela das fileiras “Antifederalistas”. Por contraditório que possa parecer, por este caminho também se estruturavam críticas claramente antipopulares. Se a sorte dos governos populares dependia exclusivamente da virtude

do povo, os cidadãos americanos já estavam demonstrando estar a perdê-la. Propunham assim a volta à teoria do “governo misto”, isto é, afirmavam que apenas pela introdução de corretivos aristocráticos a liberdade poderia ser salva na América. “O Federalista” rejeita estas duas soluções, procurando encontrar novas bases para o governo popular.

Voltemos à separação dos poderes tal qual apresentada em “O Federalista” e vejamos quais suas relações com este ponto. A defesa da aplicação deste princípio encontra-se construída a partir de medidas constitucionais, garantias à autonomia dos diferentes ramos de poder, postos em relação um com os outros para que possam se controlar e frear mutuamente, referidas, em última análise, às características nada virtuosas dos homens, seus interesses e ambições pessoais por acumular poder. “A ambição será incentivada para enfrentar a ambição. Os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais.” (“O Federalista”, n. 51) Não há vestígios da teoria do “governo misto” ou de uma concepção onde a liberdade seja resguardada por um povo virtuoso.

A adoção do princípio da separação dos poderes justifica-se como uma forma de se evitar a tiranía, onde todos os poderes se concentram nas mesmas mãos. Os diferentes ramos de poder precisam ser dotados de força suficiente para resistir às ameaças uns dos outros, garantindo que cada um se mantenha dentro dos limites fixados constitucionalmente. No entanto, um equilíbrio perfeito entre estas forças opostas, possível no comportamento dos corpos regidos pelas leis da mecânica, não encontra lugar em um governo. Para cada forma de governo, haverá um poder necessariamente mais forte, de onde partem as maiores ameaças à liberdade. Em uma monarquia, tais ameaças partem do executivo, enquanto para as repúblicas, o legislativo se constitui na maior ameaça à liberdade, já que é a origem de todos os poderes e, em tese, pode alterar as leis que regem o comportamento dos outros ramos de poder. Daí porque sejam necessárias medidas adicionais para frear o seu poder. A instituição do Senado é defendida com este fim, uma segunda câmara legislativa composta a partir de princípios diversos daqueles presentes na formação da Câmara dos Deputados, sendo previsível que a ação de uma leve à moderação da outra.

Outra forma de deter o poder legislativo se obtém pelo reforço dos outros poderes. O judiciário, necessariamente o ramo mais fraco porque destituído de poder de iniciativa, merece cuidados especiais para que sua autonomia seja garantida. Este é um ponto

defendido com ênfase por Hamilton, que chega, em passagens de “O Federalista” n. 78, a atribuir à Corte Suprema o poder de interpretação final sobre o significado da Constituição. Esta importante atribuição da Corte Suprema, no entanto, não é defendida consistentemente por qualquer um dos três autores e veio a ser incorporada posteriormente às prerrogativas próprias à Corte Suprema.

### \* **As repúblicas e as facções**

“O Federalista” n. 10, de autoria de James Madison, é considerado o artigo mais importante de toda a série, merecendo as maiores atenções dos comentaristas. A razão desta celebridade encontra-se em sua discussão a respeito do mal das facções e das formas de enfrentá-lo. [Caracterizadas como a principal ameaça à sorte dos governos populares, tidas como forças negativas, no que segue os ensinamentos de uma sólida tradição, Madison inova ao defender que a sorte dos governos populares não depende de sua eliminação, mas sim de encontrar formas de neutralizar os seus efeitos.]

Montesquieu e Rousseau afirmavam que a sobrevivência das democracias era uma função direta da virtude dos cidadãos que a compunham. Sendo a virtude definida como a “renúncia a si próprio” em nome do “amor pelas leis e pela pátria”, sua preservação estava na dependência direta da manutenção da igualdade social entre os cidadãos. Trata-se de uma igualdade na frugalidade, já que o luxo traria consigo, inevitavelmente, a ambição e os interesses particulares. Para Madison, tais postulações estabeleciam que as democracias só poderiam florescer onde as facções fossem eliminadas.

Madison rejeita esta solução, tida como não factível em um governo livre. As causas das facções encontram-se semeadas na própria natureza humana, nascendo do livre desenvolvimento de suas faculdades. [A diversidade de crenças, opiniões e de distribuição da propriedade decorre da liberdade dos homens de disporem de seus próprios direitos. Vale observar que entre estes direitos, Madison destaca o da propriedade, a principal fonte diferenciadora dos homens e, por isto mesmo, a fonte mais comum e duradoura das facções.] Proteger o direito de autodeterminação dos homens, isto é, proteger a sua liberdade, é o objetivo primordial dos governos, sua razão de ser. Neste ponto encontra-se explicitado o comprometimento de Madison com o credo liberal. Busca-se constituir um governo

limitado e controlado para assegurar uma esfera própria para o livre desenvolvimento dos indivíduos, em especial de suas atividades econômicas.

Se as facções são inevitáveis, o problema passa a ser o de impedir que um dos diferentes interesses ou opiniões presentes na sociedade venha a controlar o poder com vistas à promoção única e exclusiva de seus objetivos. O princípio da decisão por maioria, regra fundamental dos governos populares, passa a representar uma ameaça aos direitos das facções minoritárias. A maioria aplica-se o princípio da tendência natural ao abuso do poder quando este não encontra freios diante de si. É o que naturalmente tende a acontecer nas democracias puras, onde poucas facções se defrontam e facilmente a majoritária controla todo o poder.

Feita esta observação chega-se a um problema paradoxal para a teorização da democracia: o maior risco de que ela degenera em tirania radica-se no poder que confere à maioria. Uma solução republicana para os males republicanos, objetivo de Madison, não pode contraditar a regra definitiva da forma de governo. Se o fizer, logicamente, o governo deixaria de ser republicano. Vejamos o remédio proposto por Madison.

Antes de mais nada, cabe notar que Madison está a advogar a causa de uma nova espécie de governo popular, uma república representativa, desconhecida na Antiguidade e por autores como Montesquieu e Rousseau que a tomam como modelo para suas reflexões. Estes autores constroem o seu modelo ideal de governo popular a partir dos exemplos de governos populares bem-sucedidos encontrados na história greco-romana. Por isto mesmo, os tempos modernos, onde a virtude havia sido substituída pelo apego ao bem-estar material, conspiravam contra a sorte desta forma de governo. Para Madison, ao contrário, esta história é uma sucessão de experiências fracassadas, dada a fraqueza congênita das democracias puras, oferecendo-lhe um modelo absolutamente negativo. Note-se, ainda, que as facções que tem em mente e que procura tornar compatíveis com o governo republicano — como pode ser observado pela leitura dos exemplos dados no correr do texto — são originárias do desenvolvimento de uma economia moderna. Madison afirma que este cenário não só é compatível com o governo popular, como também é mais apropriado para seu sucesso. A ruptura com a tradição é completa.

A raiz desta inversão de expectativas deve-se à nova espécie de governo popular que defendia: a república. A distinção entre as

repúblicas e as democracias puras traz vantagens à primeira em dois pontos capitais. Primeiro, fazendo com que as funções de governo sejam delegadas a um número menor de cidadãos e, segundo, aumentando a área e o número de cidadãos sob a jurisdição de um único governo. À primeira vista, a primeira distinção, ao instituir a representação, traz, automaticamente, as respostas procuradas por Madison. Em função do “filtro” que institui, entregando o leme do Estado a homens imunes ao partidarismo, sempre aptos a discernir e optar pelos verdadeiros interesses do povo, a representação eliminaria o mal das facções. No entanto, seguir esta trilha é cair em uma armadilha do texto, é não prestar atenção ao comentário seguinte de Madison, afirmando a probabilidade de se verificar o resultado inverso, isto é, de que pessoas de espírito faccioso e com propósitos sinistros conseguissem obter os votos do povo para depois traí-lo. Segue que a representação, em si, não oferece as garantias suficientes para sanar o mal das facções.

Como afirma o próprio Madison, a segunda característica distintiva das repúblicas deve-se a principal contribuição para evitar o mal das facções. Sob um território mais extenso e com um número maior de cidadãos cresce o número de interesses em conflito, de tal sorte que ou não existe um interesse que reúna a maioria dos cidadãos, ou, na pior das hipóteses, será difícil que se organize para agir. Ou seja, através da multiplicação das facções chega-se à sua neutralização recíproca, tornando impossível o controle exclusivo do poder por uma facção. Impede-se, assim, que qualquer interesse particular tenha condições de suprimir a liberdade.

Por outro lado, o preço desta solução pode ser a paralisia do governo, com o choque entre vários interesses a bloquear qualquer iniciativa das partes. Isto é, a solução para o mal das facções poderia acarretar um mal maior: o não-governo. Madison não chega a tocar nesta alternativa, o que poderia levar a pensar que este seria seu objetivo. Como um liberal, seria partidário de um governo mínimo, tudo mais ficando a cargo dos particulares e resolvendo-se pelas leis do mercado. Não é o caso. Madison não é um adepto de Adam Smith. À pergunta que lança no correr de sua argumentação, “Deverão as manufaturas nacionais ser incentivadas e em que grau através de restrições aos produtos estrangeiros?”, não encontra resposta em um Estado mínimo. Em um não-governo, isto é, onde não fossem decididas quais as restrições aos produtos estrangeiros, uma das partes, os proprietários de terra, sairia ganhando. A solução vislumbrada por Madison não é nem o governo mínimo, nem o não-governo.

Conforme afirma, a preocupação central da legislação moderna é a de fornecer os meios para a coordenação dos diferentes interesses em conflito. Levar à coordenação dos interesses é a marca distintiva das repúblicas por oposição à violência do conflito entre facções características das democracias populares. Ante o bloqueio mútuo das partes, a coordenação aparece como a única alternativa para decisão dos conflitos, o interesse geral se impondo como a única alternativa.

Em uma república com a extensão territorial dos Estados Unidos e com a enorme variedade de interesses, partidos e seitas que engloba, a coalizão de uma maioria da sociedade dificilmente poderia ocorrer com base em quaisquer outros princípios que não os da justiça e do bem comum.

## TEXTOS DE "O FEDERALISTA"\*

### 1. Hamilton

#### Introdução

#### AO POVO DO ESTADO DE NOVA IORQUE

Depois de uma demonstração inequívoca da ineficiência do atual governo federal, sois chamados a deliberar sobre uma nova Constituição para os Estados Unidos da América. O assunto, por si só, expressa sua importância: a de compreender nada menos que a existência da *União* em suas conseqüências, a segurança e o bem-estar das partes que a compõem e o destino de um império que é, sob vários aspectos, o de maior interesse do mundo. Frequentemente se tem salientado que parece ter sido reservado ao povo deste país, por sua conduta e exemplo, decidir a importante questão: se as sociedades humanas são realmente capazes ou não de estabelecer um bom governo a partir da reflexão e do voto, ou se estão para sempre destinadas a depender do acaso e da força para as suas substituições políticas. Se há alguma verdade nesta observação, a crise à qual chegamos pode ser propriamente encarada como o momento no qual a decisão deve ser tomada; e uma escolha errada de nossa parte poderá ser considerada, a este respeito, como uma desgraça para a humanidade.

[...]

A julgar pela conduta dos partidos oponentes, seremos levados a concluir que eles desejam mutuamente evidenciar a justeza de suas opiniões e aumentar o número de seus prosélitos através do alarido de seus discursos e do azedume de suas invectivas. Qualquer demonstração mais vigorosa da energia e eficiência do governo será estigmatizada como fruto de uma tendência extremada ao

poder despótico e como hostilidade aos princípios de liberdade. Um temor exagerado às ameaças aos direitos do povo — que mais comumente é culpa da cabeça que do coração — será apresentado como mero pretexto e artifício, a velha isca em busca da popularidade às expensas do bem público. Por um lado, será omitido que o ciúme é usualmente concomitante do amor violento e que o nobre entusiasmo da liberdade é demasiado suscetível de ser infectado por um espírito de suspeitas mesquinhas e iliberais. Por outro lado, será igualmente omitido que o vigor do governo é essencial à segurança e à liberdade; que, na expectativa de um julgamento justo e bem-informado, esses interesses não podem nunca ser separados; e que uma perigosa ambição está mais frequentemente escondida por trás da máscara especiosa do zelo pelos direitos do povo do que sob a hipócrita aparência de entusiasmo pela firmeza e eficiência do governo. A história nos ensina que aquela ambição tem encontrado um caminho muito mais seguro para a introdução do despotismo do que este entusiasmo e que, dentre os homens que derrubaram as liberdades das repúblicas, a maior parte começou sua carreira bajulando o povo; começaram demagogos e acabaram tiranos.

No decorrer das observações precedentes, tive em vista, meus caros concidadãos, colocar-vos em guarda contra todas as tentativas, de onde quer que venham, no sentido de influenciar vossa decisão em um assunto de extrema importância para o vosso bem-estar, através de quaisquer impressões que não sejam aquelas resultantes da evidência da verdade. Sem dúvida, tereis ao mesmo tempo concluído, a partir do escopo geral de tais observações, que elas procedem de uma fonte não inamistosa à nova Constituição. Sim, meus compatriotas, confesso que, depois de atenta consideração, estou plenamente convencido de que é de vosso interesse adotá-la e que este é o caminho mais seguro para vossa liberdade, dignidade e felicidade. Não simulo reservas que não sinto. Não vos distrairei aparentando deliberar quando na verdade já decidi. Transmito-vos com franqueza minhas convicções e vos apresento abertamente as razões sobre as quais estão fundadas. A consciência de boas intenções desdenha a ambigüidade. Contudo, não multiplicarei declarações a esse respeito. Meus motivos devem permanecer depositados em meu próprio coração. Meus argumentos serão franqueados a todos e por todos poderão ser julgados. Pelo menos serão expostos num espírito que não prejudique a causa da verdade.

Proponho-me a discutir, numa série de artigos, os seguintes temas de grande interesse: *A utilidade da União para a vossa prospe-*

\* Extraídos de HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The federalist papers*. Fifth printing. New York, Mentor Book/ The New American Library Inc., 1961. Tradução de Cid Knipell Moreira.

*ridade política - A insuficiência da atual Confederação para preservar esta União - A necessidade de um governo pelo menos com vigor similar ao do proposto para atingir tal objetivo - A conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano - Sua analogia com a Constituição de vosso próprio Estado - e finalmente - A segurança adicional que sua adoção propiciará à preservação desta forma de governo, à liberdade e à propriedade.*

No decorrer desta discussão, esforçar-me-ei em dar uma resposta satisfatória a todas as objeções que possam surgir e que pareçam ter despertado vossa atenção. [...] (p. 33-6)

## 2. Jay

### As vantagens naturais da União

#### AO POVO DO ESTADO DE NOVA IORQUE

Quando o povo da América refletir que foi agora chamado a decidir sobre uma questão que, por suas conseqüências, deverá se mostrar como uma das mais importantes que já exigiram sua atenção, ficará evidente o quanto é indispensável que ele a encare com muita atenção e seriedade.

[ Nada é mais certo do que a indispensável necessidade de um governo e é igualmente inegável que, quando e como quer que ele seja instituído, o povo deve ceder-lhe alguns de seus direitos naturais, a fim de investi-lo dos necessários poderes.] Conseqüentemente, é também justo considerar se ele contribui mais para o interesse do povo da América ao integrar, para todos os propósitos gerais, uma nação sob um governo federal ou ao dividi-la em confederações separadas e conferir a cada uma a mesma espécie de poderes que é aconselhável atribuir a um governo nacional.

Até recentemente, tem sido uma opinião aceita e não contrariada que a prosperidade do povo da América depende de ele continuar firmemente unido, e os desejos, preces e esforços de nossos

melhores e mais prudentes cidadãos têm sido constantemente orientados nesse sentido. Todavia, surgem agora políticos que insistem em que esta opinião é errônea e que, ao invés de buscar a segurança e a felicidade da união, devemos procurá-la numa divisão dos Estados em distintas confederações ou soberanias. Por mais extraordinária que esta nova doutrina possa parecer, ela tem contudo seus adeptos e algumas personalidades, que a princípio a ela se opunham, agora estão entre eles. Quaisquer que sejam os argumentos ou motivos que tenham forjado esta mudança nos sentimentos e declarações desses cavalheiros, certamente não seria prudente para o povo em geral adotar essas novas doutrinas políticas sem estar plenamente convencido de que estão fundadas na verdade e em sã orientação. [...]

Este país e este povo parecem ter sido feitos um para o outro e se afigura como um desígnio da Providência que uma herança tão peculiar e adequada a um grupo de confrades, unidos pelos mais sólidos laços, jamais se repartisse entre numerosas soberanias insociais, invejosas e hostis. [...]

Um forte sentido do valor e dos benefícios da União induziu o povo a desde logo instituir um governo federal para preservá-la e perpetuá-la. Este povo o constitui quase simultaneamente à aquisição de sua existência política; não ao tempo em que suas habitações estavam em chamas, quando muitos de seus cidadãos sangravam ou quando o incremento da hostilidade e da desolação deixava pouco espaço para aquelas indagações e reflexões calmas e amadurecidas que devem sempre preceder a formação de um governo judicioso e bem equilibrado para um povo livre. Não é de se admirar que um governo instituído em tempos tão desfavoráveis, ao ser posto à prova, se revele por demais deficiente e inadequado aos fins a que se propunha alcançar.

Este povo inteligente percebeu e lamentou tais falhas. Continuando ainda não menos ligado à união do que enamorado da liberdade, ele se deu conta do perigo que ameaçava imediatamente a primeira e mais remotamente a segunda; e, estando persuadido de que uma completa segurança para ambas somente poderia ser obtida através de um governo nacional mais judiciosamente concebido, convocou, como uma voz geral, a última Convenção de Filadélfia para deliberar sobre este importante assunto. Esta convenção — integrada por homens que gozavam da confiança do povo, e muitos dos quais se distinguiram sobremaneira por seu patriotismo,

probidade e sabedoria — empreendeu a difícil tarefa. Em tranqüilo ambiente de paz, sem quaisquer outras preocupações, passaram muitos meses em consultas diárias, calmas e ininterruptas e, sem terem sido atemorizados pelo poder nem influenciados por qualquer paixão, exceto o amor ao seu país, apresentaram e sugeriram ao povo o projeto que seus conselhos conjuntos elaboraram por unanimidade. [...] (p. 37-9)

## 9. Hamilton

### A União como barreira contra facções e insurreições

#### AO POVO DO ESTADO DE NOVA IORQUE

[Uma União sólida será da máxima importância à paz e à liberdade dos Estados, como uma barreira contra facções e insurreições internas]

É impossível ler a história das pequenas repúblicas da Grécia e da Itália sem sentir horror ou aversão diante das confusões que continuamente as agitavam e da rápida sucessão de revoluções através das quais se mantinham num estado de constante oscilação entre os extremos da tirania e da anarquia. Quando ocorriam períodos ocasionais de tranqüilidade, apenas serviam como contrastes de curta duração das violentas tempestades que se sucediam. Ao vermos esses breves intervalos de paz, sentimos uma espécie de pesar derivado da reflexão de que o agradável panorama diante de nossos olhos será em breve engolfado pelas ondas tempestuosas da sedição e do ódio partidário. Se, dentre o nevoeiro, despontam momentâneos raios de esplendor, embora nos deslumbrem com um brilho transitório e fugidio, ao mesmo tempo nos advertem a lamentar que os vícios do governo tenham manchado sua atuação e deslustrado aqueles talentos evidentes e aqueles dons sublimes pelos quais têm sido tão justamente celebrados os solos férteis que os produziram.

Das desordens que desfiguram os anais daquelas repúblicas, os adeptos do despotismo retiraram argumentos não somente contra as formas de governo republicano, mas contra os próprios princípios de liberdade civil. Acusaram todo governo livre como incompatível com a ordem da sociedade e entregaram-se a um júbilo malicioso diante de seus amigos e partidários. Felizmente, para a humanidade, as sólidas estruturas erguidas sobre a base da liberdade, e que têm florescido por tanto tempo, refutaram, com alguns brilhantes argumentos, seus nebulosos sofismas. E acredito que a América constituirá a grande e firme base para outros edifícios não menos magnificentes e que igualmente ficarão como mausoléus permanentes dos erros de seus detratores.

Todavia, é inegável que os retratos que eles delinearam do governo republicano foram cópias precisas dos originais de que partiram. Se fosse considerado impraticável conceber modelos de uma estrutura mais perfeita, os esclarecidos amigos da liberdade teriam sido obrigados a abandonar a causa daquela espécie de governo como indefensável. A ciência da política, entretanto — como a maioria das demais ciências —, conheceu um grande progresso. A eficácia de vários princípios é agora bem compreendida, ao passo que era ou totalmente desconhecida ou imperfeitamente conhecida pelos antigos. A distribuição equilibrada dos poderes entre os diferentes departamentos, a adoção do sistema de controle legislativo, a instituição de tribunais integrados por juizes não sujeitos a demissões sem justa causa, a representação do povo no legislativo por deputados eleitos diretamente — tudo isso são invenções totalmente novas ou tiveram acentuado progresso rumo à perfeição nos tempos modernos. Constituem meios — e meios poderosos — pelos quais os méritos do governo republicano podem ser assegurados e as suas imperfeições reduzidas ou evitadas.] A este elenco de particularidades que tendem à melhoria dos sistemas populares de governo civil, aventuro-me — ainda que possa parecer prematuro a alguns — a acrescentar mais uma, em relação a um princípio que se tornou o fundamento de uma objeção à nova Constituição; refiro-me à *ampliação da órbita* na qual tais sistemas devem girar, seja em atenção às dimensões de determinado Estado ou à consolidação de vários Estados pequenos em uma grande Confederação. É este último caso que diz respeito imediato ao assunto ora tratado. Entretanto, será útil examinar o princípio em sua aplicação a um único Estado, o que será feito posteriormente. [...] (p. 71-3)

## 10. Madison

### O tamanho e as diversidades da União como um obstáculo às facções

#### AO POVO DO ESTADO DE NOVA IORQUE

Entre as inúmeras vantagens esperadas de uma União bem estabelecida, nenhuma merece ser mais acuradamente desenvolvida do que a sua tendência para sustar e controlar a violência das facções. O adepto dos governos populares nunca fica tão alarmado quanto ao caráter e destino dos mesmos como quando neles percebe uma tendência a esta perigosa imperfeição. Assim, não deixará de dar o devido valor a qualquer plano que, sem violar os princípios aos quais se atém, ofereça a ela um remédio adequado. A instabilidade, a injustiça e a confusão introduzidas nos conselhos públicos têm sido, na verdade, doenças mortais que, por toda parte, fizeram perecer governos populares e continuam sendo os tópicos favoritos e frutíferos a partir dos quais os adversários da liberdade retiram seus argumentos mais enganadores. Os valiosos aperfeiçoamentos introduzidos pelas constituições americanas nos modelos populares, tanto antigos como modernos, não poderão certamente ser muito apreciados, mas seria uma injustificável parcialidade contestar que tenham prevenido eficazmente o perigo neste sentido, tal como se desejava e esperava. Por toda parte ouvem-se queixas apresentadas por nossos mais dignos e virtuosos cidadãos, igualmente defensores da fé pública e privada e da liberdade coletiva e pessoal, que julgam nossos governos demasiado instáveis, o bem público ignorado nos conflitos entre partidos rivais e as providências muitas vezes decididas não de acordo com as normas da justiça e os direitos do partido minoritário, mas pela força superior de uma maioria interesseira e arrogante. Por mais ansiosamente que possamos desejar que tais queixas sejam infundadas, a evidência de fatos conhecidos não nos permitirá negar que elas são em alguma medida verdadeiras. De fato, constatar-se-á, através de um justo reexame de nossa situação, que algumas das aflições aqui consideradas têm sido erroneamente imputadas à ação de nossos governos; porém, descobrir-se-á, ao mesmo tempo, que outras causas não podem ser isola-

damente responsabilizadas por muitos de nossos maiores infortúnios e, particularmente, pelo receio prevalecente e progressivo de compromissos públicos e de atentados aos direitos privados, que têm ecoado de ponta a ponta do continente. Estes constituem principalmente — se não totalmente — efeitos da falta de firmeza e das injustiças com que uma mentalidade facciosa corrompeu nossa administração.

Entendo como facção um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade.]

Há dois processos para remediar os malefícios das facções: um, pela remoção de suas causas; outro, pelo controle de seus efeitos.]

Há também dois processos para remover as causas das facções: um, pela destruição da liberdade, que é essencial à sua existência; outro, fazendo com que todos os cidadãos tenham as mesmas opiniões, os mesmos sentimentos e os mesmos interesses.] Nada seria mais verdadeiro do que afirmar que o primeiro remédio é pior do que a doença. A liberdade é para as facções o que o ar é para o fogo, um elemento sem o qual elas instantaneamente se extinguem. Mas, suprimir a liberdade — que é essencial à vida política —, porque ela alimenta as facções, não seria uma tolice menor do que de sejar a eliminação do ar — que é essencial à vida animal —, porque ele confere ao fogo seu poder destruidor.

O segundo expediente é tão impraticável quanto o primeiro seria insensato. Na medida em que a razão do homem continuar falível e ele puder usá-la à vontade, haverá sempre opiniões diferentes. Enquanto subsistir a conexão entre o raciocínio e o amor-próprio, suas opiniões e suas paixões terão uma influência recíproca umas sobre as outras; e as primeiras serão objetos aos quais as últimas se apegarão.] A diversidade das aptidões humanas, nas quais se originam os direitos de propriedade, não deixam de ser um obstáculo quase insuperável para uma uniformidade de interesses. A proteção dessas aptidões é o primeiro objetivo do governo. Da proteção de aptidões diferentes e desiguais para adquirir bens, resulta imediatamente a posse de diferentes graus e tipos de propriedade; e a influência destes sobre os sentimentos e opiniões dos respectivos proprietários acarreta uma divisão da sociedade em diferentes interesses e partidos.

As causas latentes das facções estão, assim, semeadas na natureza do homem e por toda parte as vemos atuando em diferentes níveis de atividade, de acordo com as variadas circunstâncias da sociedade civil. Um empenho em pontos de vista divergentes, relativos à religião, ao governo e a muitos outros pontos, tanto teórica quanto praticamente; um apego a diferentes líderes que ambiciosamente buscam proeminência e poder ou a pessoas com outras características, cujas fortunas têm constituído atrativos às paixões humanas, por sua vez, têm dividido a humanidade em partidos, inflamando-os com mútua animosidade e tornando-os muito mais dispostos a provocar e oprimir uns aos outros do que a cooperar para o respectivo bem comum. Tão forte é esta propensão da humanidade para criar animosidades mútuas que, quando não se apresenta uma razão propícia, as mais frívolas e imaginárias divergências têm sido suficientes para inflamar suas inamistosas paixões e provocar os mais violentos conflitos. Porém, a fonte mais comum e duradoura das facções tem sido a distribuição variada e desigual da propriedade. Aqueles que a possuem e os não-proprietários invariavelmente corporificam distintos interesses na sociedade. Os que são credores e os que são devedores se enquadram numa discriminação similar. Interesses decorrentes da posse de terras, de atividades industriais e comerciais, de disponibilidade de capital, acompanhados de uma série de outros menores, brotam necessariamente nas nações civilizadas e as dividem em classes diferentes, motivadas por sentimentos e pontos de vista distintos. A harmonização desses diferentes interesses em choque constitui a principal tarefa da legislação moderna e envolve o espírito de partido e facção nas atividades necessárias e cotidianas do governo.

Ninguém tem o direito de ser juiz em causa própria, porque seu interesse certamente tendenciaria o seu julgamento e, o que não é improvável, corromperia sua integridade. Da mesma forma, senão com mais razão, um grupo de homens não está capacitado para ser juiz e parte ao mesmo tempo; todavia, o que representam muitos dos mais importantes atos legislativos senão outras tantas decisões judiciais que não dizem respeito, de fato, aos direitos de indivíduos isolados, mas aos de grandes conjuntos de cidadãos? E o que são as diferentes classes de legisladores senão advogados e partes nas causas que devem decidir? Pode uma lei ser proposta em relação a débitos privados? Esta é uma questão em que os credores representam uma das partes e os devedores, a outra. A justiça deve manter o equilíbrio entre elas. Entretanto, as partes são e devem ser os pró-

prios juízes e pressupõe-se que a parte mais numerosa — ou seja, a facção mais poderosa — prevaleça. Deverão as manufaturas nacionais ser incentivadas, e em que medida, através de restrições aos produtos estrangeiros? São questões que terão decisões bem diferentes se decididas pela classe dos proprietários de terra ou pela dos industriais e, provavelmente, em nenhum dos casos haverá a menor consideração para com a justiça e o interesse público. A discriminação dos impostos que devem incidir sobre os diferentes tipos de bens é um ato que parece exigir a mais rigorosa imparcialidade; todavia, talvez não haja outro ato legislativo que ofereça maior oportunidade e tentação a um partido majoritário para desprezar as normas da justiça. Cada centavo com que sobretaxam os bens dos minoritários é um centavo que economizam para seus próprios bolsos.

É inútil dizer que estadistas esclarecidos serão capazes de ajustar esses interesses conflitantes e de torná-los todos subordinados ao bem público. Nem sempre os estadistas esclarecidos estarão no leme. Em muitos casos, tais ajustamentos tampouco poderão ser feitos sem levar em conta considerações indiretas e remotas, que raramente prevalecerão sobre o interesse imediato em que um partido se apoiou para ignorar os direitos de outro ou o bem do conjunto.

A conclusão a que somos levados é a de que as *causas* da facção não podem ser removidas e de que o remédio a ser buscado se encontra apenas nos meios de controlar os seus *efeitos*.

Se uma facção não chega a constituir maioria, o remédio é fornecido pelo princípio republicano, que habilita o partido majoritário a derrotar, através de votação regular, os projetos inconvenientes. A facção pode emperrar a administração e mesmo convulsionar a sociedade, mas, segundo prevê a Constituição, será incapaz de fazê-lo mascarando sua violência. Quando a maioria integra uma facção, a forma do governo popular, por sua vez, a habilita a sacrificar à sua paixão pelo poder ou a seus interesses tanto o bem público como os direitos dos outros cidadãos. Resguardar este bem público e estes direitos individuais contra os perigos de tal facção e, ao mesmo tempo, preservar o espírito e a forma do governo popular é, portanto, o grande objetivo para o qual nossas pesquisas estão voltadas. Permito-me acrescentar que é este o único grande desiderato pelo qual esta forma de governo pode ser salva do opróbrio de que, há muito, vem padecendo e ser recomendada à estima e à adoção pela humanidade.

Através de que meios pode este objetivo ser atingido? Evidentemente, há apenas dois. Ou se evita a ocorrência, simultaneamente,

das mesmas paixões ou interesses por parte da maioria, ou esta maioria, coexistindo com tais paixões e interesses, tem de ser tornada incapaz, quantitativa e localmente, de tramar e executar esquemas de opressão. Se o impulso e a oportunidade coincidirem, sabemos que nem razões de ordem moral ou religiosa poderão oferecer um controle adequado. Tais razões não prevalecem sobre a injustiça e a violência dos indivíduos e perdem sua força na mesma proporção em que cresce o grupo em conluio, isto é, à medida que essa força se torna mais necessária.

A partir deste ponto de vista da questão, pode-se concluir que uma democracia pura — que defino como uma sociedade congregando um pequeno número de cidadãos que se reúnem e administram o governo pessoalmente — tem de admitir que não há cura para os males da facção. Uma paixão ou interesse comum dominará, em quase todos os casos, a maioria do conjunto; da própria forma de governo resultarão entendimentos e acordos; e nada haverá para controlar a propensão para sacrificar o partido mais fraco ou um indivíduo antipático. É por isso que tais democracias têm sido sempre palco de distúrbios e controvérsias, têm-se revelado incapazes de garantir a segurança pessoal ou os direitos de propriedade e, em geral, têm sido tão breves em suas vidas quanto violentas em suas mortes. Os políticos teóricos, que defendem tais tipos de governo, erroneamente supõem que ao reduzir a humanidade a uma perfeita igualdade em seus direitos políticos, conseguirão ao mesmo tempo igualar e assemelhar completamente seus bens, suas opiniões e seus sentimentos.

Uma república — que defino como um governo no qual se aplica o esquema de representação — abre uma perspectiva diferente e promete a cura que estamos buscando. Examinemos os pontos nos quais ela difere da democracia pura e compreenderemos tanto a natureza da cura como as vantagens que devem resultar da União.

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, o exercício do governo, nesta última, é delegado a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, são bem maiores o número de seus cidadãos e a área que ela pode abranger.

O efeito da primeira diferença é, por um lado, aperfeiçoar e alargar os pontos de vista da população, filtrando-os através de um selecionado grupo de cidadãos, cujo saber poderá melhor discernir os verdadeiros interesses de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça dificilmente serão sacrificados por considerações temporá-

rias ou parciais. Sob tais normas, bem pode acontecer que a opinião pública, externada pelos representantes do povo, seja mais condizente com o bem geral do que se expressa pelo próprio povo, convocado para esse fim. Por outro lado, o efeito pode ser contrário. Indivíduos de temperamento faccioso, com preconceitos locais ou propósitos maldosos, poderão, pela intriga, pela corrupção ou por outros meios, inicialmente conseguir os votos e depois trair os interesses do povo. A questão resultante é se repúblicas pequenas são mais propícias do que as grandes à eleição de adequados guardiões do bem-estar público; a resposta é claramente a favor das grandes, por duas considerações óbvias.

Em primeiro lugar, deve-se observar que, por menor que seja uma república, seus representantes não devem ser muito poucos, a fim de evitar a conspiração de alguns; e, por maior que ela seja, também não devem ser por demais numerosos, a fim de prevenir a confusão das multidões. Assim, nos dois casos, o número dos representantes não sendo proporcional ao dos constituintes e até relativamente maior na república pequena, segue-se que, se a percentagem de personalidades capazes não for menor nas grandes do que nas pequenas repúblicas, aquelas terão maiores opções e, conseqüentemente, melhores probabilidades de escolhas acertadas.

Em segundo lugar, como cada representante será escolhido por um número maior de cidadãos nas grandes do que nas pequenas repúblicas, será mais difícil para os candidatos sem méritos utilizar com êxito artifícios desonestos, que tantas vezes têm dado a vitória nas eleições; e os sufrágios do povo, sendo mais livres, terão maior probabilidade de se concentrarem sobre pessoas que possuam méritos mais atraentes e personalidades mais firmes e propagadoras.

Devo confessar que neste, como em outros casos, há um meio-termo, aquém e além do qual se situam os inconvenientes. Aumentando em demasia o número de eleitores, o representante ficará muito pouco familiarizado com as condições locais e com os interesses menos importantes; reduzindo-se demais aquele número, tais condições e interesses passarão a exercer descabida influência sobre o representante, impedindo-o de avaliar e defender os grandes objetivos nacionais. A Constituição federal apresenta a esse respeito uma feliz combinação: os interesses maiores e de conjunto são tratados pelo legislativo nacional; os locais e particulares, pelos estaduais.

Outro ponto de diferença é que um número maior de cidadãos e um território mais extenso se ajustam melhor sob um governo republicano do que sob um democrático, e é essa circunstância

principalmente que torna as combinações facciosas menos temidas no primeiro caso do que no segundo. Quanto menor a sociedade, mais raros provavelmente serão os partidos e interesses distintos; quanto mais reduzido for o número destes, mais freqüentemente se constituirá uma maioria do mesmo partido; e à medida que diminuir o número de indivíduos para compor a maioria e o campo dentro do qual ela deve agir, mais facilmente serão elaborados e executados seus planos de opressão. Alargado esse campo, teremos uma variedade maior de partidos e interesses, tornando menos provável a constituição de uma maioria no conjunto que, alegando um motivo comum, usurpe os direitos de outros cidadãos; ou, se tal motivo existe, será mais difícil, para todos que o sentirem, mobilizar suas próprias forças e agir em uníssono. Além de outros obstáculos, deve-se registrar que, onde houver uma suspeita de propósitos injustos ou desonestos, o relacionamento estará sempre sujeito a desconfianças, em proporção ao número daqueles cujo concurso é necessário.

Assim, vê-se claramente que as mesmas vantagens que uma república apresenta sobre uma democracia, em controlar os efeitos de facções, são desfrutadas por uma grande república em relação a uma pequena — e, pois, desfrutada pela União sobre os Estados que a compõem. Resultarão tais vantagens da substituição de representantes cujas opiniões esclarecidas e virtuosos sentimentos os colocam acima dos preconceitos locais e das maquinações injustas? Não se poderá negar que a representação da União tem mais probabilidades de possuir esses atributos indispensáveis. Não constitui ela uma segurança maior — propiciada pelo grande número e variedade de partidos — contra a eventualidade de qualquer dos partidos conquistar maioria e oprimir os restantes? Na mesma medida a maior variedade de partidos existentes dentro da União aumenta esta segurança. Em suma — não se criarão com ela maiores obstáculos ao planejamento e consecução de secretas aspirações de uma maioria injusta e interesseira? Aqui, ainda uma vez, o âmbito da União oferece as vantagens mais evidentes.

A influência de líderes facciosos pode provocar incêndios nos respectivos Estados, mas não será capaz de propagar uma conflagração geral entre os demais. Uma seita religiosa pode degenerar em facção política em uma parte da Confederação, mas a variedade de seitas dispersas por todo o seu território será de molde a preservar os conselhos nacionais contra quaisquer perigos oriundos dessa fonte. Uma necessidade violenta de papel-moeda, de abolir dívidas, de divisão igual da propriedade ou qualquer outro projeto impróprio ou pernicioso terá menos probabilidades de ser aceito por

todo o corpo da União do que por um de seus membros, do mesmo modo que uma praga poderá infeccionar determinados distritos ou regiões, sem atacar todo o Estado.

Assim, dispomos, no âmbito e na estrutura adequada da União, de um remédio republicano para as doenças mais incidentes sobre um governo republicano. E de acordo com o grau de satisfação e orgulho que sentirmos por sermos republicanos, será nosso entusiasmo em louvar o espírito e apoiar a posição dos federalistas. (p. 77-84)

## 15. Hamilton

### Defeitos da confederação

[...]

Constitui um exemplo singular dos caprichos da natureza humana que, depois de todas as advertências que recebemos da experiência a este respeito, ainda existam pessoas que se opõem à nova Constituição por esta se desviar de um princípio que se mostrou caduco e que é em si evidentemente incompatível com a idéia de *governo*; um princípio que, em resumo, se realmente posto em prática, substituiria a serena atuação da magistratura pelos agentes violentos e sanguinários da prepotência.

Nada há de absurdo ou impraticável na idéia de uma liga ou aliança entre nações independentes, com certas finalidades definidas e precisamente estabelecidas em um tratado regulando todos os detalhes de tempo, lugar, condições e quantidades, nada deixando para futuras discriminações nem dependendo sua execução da boa-fé das partes. Acordos dessa natureza existem entre todas as nações civilizadas, sujeitas pelas vicissitudes normais da paz e da guerra à observância ou não, conforme ditarem os interesses ou sentimentos das partes contratantes. Na primeira parte deste século, houve na Europa um entusiasmo epidêmico por esta espécie de acordos, dos quais os políticos da época esperavam com inteira confiança por benefícios que nunca se concretizaram. Com vistas ao estabelecimento do equilíbrio do poder e à paz naquela parte do mundo, foram esgotados todos os recursos das negociações, constituindo-se alianças triplas e quádruplas; todavia, mal acabavam de se formar,

eram desfeitas, deixando esta instrutiva mas dolorosa lição à humanidade: o quanto é frágil a confiança que se pode depositar em tratados sem outros fiadores que não sejam os compromissos da boa-fé e que apenas contrapõem considerações gerais de paz e justiça em face de impulsos de qualquer interesse ou sentimento imediato. Se cada Estado neste país estiver disposto a manter com os demais esse tipo de relacionamento e rejeitar o projeto de uma *superintendência discricionária* geral, o esquema resultará realmente pernicioso e dará margem a todos os inconvenientes já enumerados, apresentando, entretanto, o mérito de ser, pelo menos, consistente e praticável. Abandonando todas as opiniões a respeito de um governo confederado, seríamos levados a uma simples aliança ofensiva e defensiva e ficaríamos em condições de ser alternadamente amigos e inimigos uns dos outros, dependendo de nossas mútuas invejas e rivalidades, alimentadas pela intriga que as nações estrangeiras não deixariam de nos instilar.

Contudo, se não desejarmos ser colocados nessa perigosa situação; se ainda formos fiéis ao propósito de um governo nacional ou — o que é a mesma coisa — de um poder superintendente sob a direção de um conselho comum, devemos decidir pela incorporação em nosso projeto dos ingredientes que podem ser considerados como representando a diferença característica entre uma liga e um governo; e devemos ainda estender a autoridade da União, de modo a abranger as pessoas dos cidadãos — os únicos objetos verdadeiros do governo.

{ Governar implica o poder de baixar leis. É essencial à idéia de uma lei que ela seja respaldada por uma sanção ou, em outras palavras, uma penalidade ou punição pela desobediência. Se não houver nenhuma penalidade associada à desobediência, as resoluções ou ordens que pretendem ter força de lei serão, na realidade, nada mais do que conselhos ou recomendações. Essa penalidade, qualquer que seja, somente pode ser aplicada de duas maneiras: pelos tribunais ou ministros da justiça ou pela força militar; pela coerção da magistratura ou pela coerção das armas.}

A primeira só pode evidentemente incidir sobre indivíduos; a outra recairá necessariamente sobre grupos políticos, comunidades ou Estados.} É claro que não há processo de um tribunal capaz de assegurar, em última instância, o cumprimento de uma lei. Podem ser lavradas sentenças contra os que violarem seus deveres, mas tais sentenças só serão cumpridas à força.} Em uma associação em que a autoridade geral está confinada a órgãos coletivos das comunida-

des que a compõem, cada infração das leis equivalerá a um estado de guerra, e a execução militar torna-se o único instrumento de obediência civil. Tal situação certamente não merece o nome de governo e nenhum cidadão prudente a escolheria para nela empenhar sua felicidade.

Houve um tempo em que nos diziam que não ocorreriam violações, por parte dos Estados, das normas da autoridade federal; que um sentimento de interesse comum presidiria a conduta dos respectivos membros e propiciaria um cumprimento integral de todas as exigências constitucionais da União. Esta linguagem, nos dias atuais, pareceria tão fantástica quanto a que, oriunda das mesmas fontes, fosse hoje por nós ouvida depois de havermos recebido as últimas lições do melhor oráculo da sabedoria — a experiência — revelando, como sempre aconteceu, uma ignorância das verdadeiras causas que atuam no comportamento humano e desfigurando as razões originais do estabelecimento do poder civil. Afinal, por que foram instituídos os governos? Porque as paixões humanas não se conformam com os ditames da razão e da justiça, sem que a tanto sejam forçadas. Acaso se constatam que grupos de homens agem com maior retidão ou mais desinteresse do que os indivíduos que os integram? O contrário disso foi inferido por todos os observadores acurados do comportamento da humanidade, e tal inferência se fundamenta em razões óbvias. Em se tratando da reputação, há uma influência menos ativa quando as repercussões de uma ação desonrosa incidem sobre vários membros do grupo do que quando recaem apenas sobre um deles. O espírito de facção, que é capaz de instilar seu veneno nas deliberações de todos os agrupamentos humanos, muitas vezes precipita as pessoas que os integram a praticar impropriedades e excessos dos quais se envergonhariam se os cometessem individualmente.

Além de tudo isso, há na natureza do poder soberano uma intolerância em relação ao controle, que inclina os que devem exercê-lo a encarar com desconfiança todas as tentativas externas para restringir ou orientar suas operações.} Daí resulta que em cada associação política — formada com base no princípio de unir, em torno de um interesse comum, certo número de soberanias menores — surgirá uma espécie de tendência excêntrica nas órbitas subordinadas ou inferiores, através da qual haverá um esforço constante de cada uma para fugir do centro comum. Esta tendência não é difícil de ser identificada. Ela tem sua origem na sede de poder. O poder controlado ou reduzido é quase sempre rival e inimigo daquele

poder que o controla ou reduz. Esta proposição simples nos ensinará o quanto é frágil a esperança de que as pessoas investidas da autoridade de administrar os assuntos de determinados membros de uma confederação constantemente estarão prontas, com perfeito bom humor e desapassionado respeito pelo bem-estar público, a executar as resoluções ou decretos da autoridade superior. O inverso disso resulta da constituição da natureza humana. [...] (p. 105-11)

## 51. Madison

### Freios e contrapesos

#### AO POVO DO ESTADO DE NOVA IORQUE

A que expediente, então, deveremos recorrer, a fim de assegurar na prática a necessária repartição de atribuições entre os diferentes poderes, conforme prescreve a Constituição? A única resposta que pode ser dada é que, se todas essas medidas externas se mostrarem inadequadas, o defeito deve ser corrigido alterando-se a estrutura interna do governo, (de modo que as diferentes partes constituintes possam, através de suas mútuas relações, ser os meios de conservar cada uma em seu devido lugar.] Sem pretender apresentar um amplo desenvolvimento deste importante tema, arriscarei algumas observações que talvez a esclareçam mais e nos habilitem a formar um juízo mais correto dos princípios e da estrutura do governo imaginado pela convenção.

A fim de lançar os devidos fundamentos para a atuação separada e distinta dos diferentes poderes do governo — o que, em certa medida, é admitido por todos como essencial à preservação da liberdade — é evidente que cada um deles deve ter uma personalidade própria e, conseqüentemente, ser de tal maneira constituído que os membros de um tenham a menor ingerência possível na escolha dos membros dos outros. Para que este princípio fosse rigorosamente observado, seria necessário que todas as designações para as magistraturas supremas do executivo, do legislativo e do judiciário tivessem a mesma fonte de autoridade — o povo — através de ca-

nais sem qualquer comunicação uns com os outros. Talvez um projeto assim de organização dos poderes seja na prática menos difícil do que parece. Contudo, exigiria algumas concessões e ônus adicionais para ser levado a cabo, admitindo-se, inclusive, certos desvios do princípio. Na constituição do judiciário, particularmente, seria desaconselhável insistir na observância rigorosa do princípio: primeiro, porque, devendo ser atendidas as qualificações peculiares de seus membros, a consideração primordial seria que a seleção assegurasse a existência de tais qualificações; em segundo lugar, porque a vitaliciedade do mandato deve, em pouco tempo, destruir qualquer laço de dependência em relação à autoridade responsável pela nomeação.

É do mesmo modo evidente que os membros de cada um dos três ramos do poder devem ser tão pouco dependentes quanto possível dos demais, relativamente aos respectivos emolumentos. Se o magistrado executivo ou os juizes não forem independentes do legislativo neste particular, a independência sob qualquer outro aspecto será meramente nominal.

Todavia, a grande segurança contra uma gradual concentração de vários poderes no mesmo ramo do governo consiste em dar aos que administram cada um deles os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros. As medidas para a defesa devem, neste caso como em todos os demais, ser compatíveis com as ameaças de ataque. A ambição deve ser utilizada para neutralizar a ambição. Os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais. [Talvez seja um reflexo da natureza humana que tais expedientes sejam necessários para controlar os abusos do governo.] Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo. Ao constituir-se um governo — integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens —, a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares.

Esta política de jogar com interesses opostos e rivais, à falta de melhores recursos, pode ser identificada ao longo de todo o sistema das relações humanas, tanto públicas como privadas. Ela se evidencia

particularmente na distribuição de poder em todos os escalões subordinados, onde o objetivo constante é dividir e dispor as várias funções de tal modo que uma possa ter um controle sobre outra — que o interesse privado de cada indivíduo seja uma sentinela dos direitos públicos. Tais artifícios da prudência não podem ser menos necessários na distribuição dos supremos poderes do Estado.

Não é possível, porém, atribuir a cada um dos ramos do poder uma capacidade igual de autodefesa. (No governo republicano predomina necessariamente a autoridade legislativa. A solução para este inconveniente está em repartir essa autoridade entre diferentes ramos e torná-los — utilizando maneiras diferenciadas de eleição e distintos princípios de ação — tão pouco interligados quanto o permitir a natureza comum partilhada por suas funções e dependência em relação à sociedade. Talvez sejam até necessárias precauções adicionais contra perigosas usurpações. Como a importância da autoridade legislativa conduz a tal repartição, a fraqueza do executivo, por sua vez, pode exigir que ele seja reforçado. Um direito de veto absoluto sobre o legislativo parece, à primeira vista, ser o instrumento natural com que o executivo deva ser armado, mas isso talvez não seja nem inteiramente seguro nem unicamente suficiente.) Em situações normais, o veto pode ser exercido sem a necessária firmeza e, nas extraordinárias, com abusiva perfídia. Poderá esta imperfeição do veto absoluto ser corrigida por alguma conexão entre o ramo mais fraco do governo e o setor mais fraco do ramo mais forte, através da qual este setor possa apoiar os direitos constitucionais do primeiro sem afetar demais os direitos de seu próprio ramo? [...] (p. 320-3)

## 78. Hamilton

### Os juizes como guardiões da Constituição

[...]

Quem analisa atentamente os diferentes ramos do poder percebe desde logo que, em um governo em que eles são separados uns dos outros, o judiciário, pela própria natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos previstos na Constituição, pois será o de menor capacidade para ofendê-los

ou violá-los. O executivo dispõe não apenas das honrarias, mas também da espada da comunidade. O legislativo, além de controlar os gastos do tesouro, prescreve as normas que devem reger os direitos e deveres de cada cidadão. O judiciário, porém, não tem a menor influência sobre a espada nem sobre o tesouro; não participa da força nem da riqueza da sociedade e não toma resoluções de qualquer natureza. Na verdade, pode-se dizer que não tem FORÇA nem VONTADE, limitando-se simplesmente a julgar, dependendo fundamentalmente do auxílio do ramo executivo para a eficácia de suas sentenças.

Esta simples análise do assunto sugere várias conclusões importantes. Ela prova, incontestavelmente, que o judiciário é, sem comparação, o mais fraco dos três poderes;<sup>1</sup> que nunca poderá enfrentar com êxito qualquer dos outros dois; e que deve tomar todas as precauções possíveis para defender-se dos ataques deles. Prova igualmente que — embora alguma opressão individual possa, de quando em vez, partir das cortes de justiça — a liberdade geral do povo nunca será ameaçada por esse lado, isto é, enquanto o judiciário permanecer separado tanto do legislativo como do executivo, pois aceito que “não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado dos poderes legislativo e executivo”.<sup>2</sup> E prova, finalmente, que a liberdade nada tem a temer do judiciário isoladamente, mas tem motivos de sobra para precaver-se contra a união desse poder com qualquer dos outros dois; que tal união deve dar margem a todos os efeitos negativos de uma dependência do primeiro em relação aos demais, apesar de uma separação nominal e aparente; que, em consequência de sua natural fraqueza, o judiciário está continuamente ameaçado de ser dominado, intimidado ou influenciado pelos outros ramos; e que, como nada pode contribuir mais para sua firmeza e independência do que a estabilidade nos cargos, esta condição deve ser justamente encarada como fator indispensável em sua constituição e, em grande parte, como a cidadela da justiça e da segurança pública.

A independência integral das cortes de justiça é particularmente essencial em uma Constituição limitada. Ao qualificar uma Constituição como limitada, quero dizer que ela contém certas restrições específicas à autoridade legislativa, tais como, por exemplo, não aprovar projetos de confiscos, leis *ex-post-facto* e outras similares. Limitações dessa natureza somente poderão ser preservadas na prática através das cortes de justiça, que têm o dever de declarar nulos todos os atos contrários ao manifesto espírito da Constituição. Sem isso, todas as restrições contra os privilégios ou concessões particulares serão inúteis.

Relativamente à competência das cortes para declarar nulos determinados atos do legislativo, porque contrários à Constituição,

tem havido certa surpresa, partindo do falso pressuposto de que tal prática implica uma superioridade do judiciário sobre o legislativo. Argumenta-se que a autoridade que pode declarar nulos os atos de outra deve necessariamente ser superior a esta outra. Uma vez que tal doutrina é muito observada em todas as constituições americanas, convém uma breve análise de seus fundamentos.

Não há posição que se apóie em princípios mais claros que a de declarar nulo o ato de uma autoridade delegada que seja contrário ao teor da delegação sob a qual se exerce tal autoridade. Conseqüentemente, não será válido qualquer ato legislativo contrário à Constituição. Negar tal evidência corresponde a afirmar que o representante é superior ao representado, que o escravo está acima do seu senhor, que os delegados do povo são superiores ao próprio povo, que aqueles que agem em razão de delegações de poderes estão impossibilitados de fazer não apenas o que tais poderes não autorizam, mas sobretudo o que eles proíbem. Se for dito que os congressistas devem ser os juizes constitucionais de seus próprios poderes e que a interpretação que vierem a dar de tais poderes será obrigatória para os outros ramos do governo, a resposta é que esta não pode ser a hipótese natural, por não ter apoio em quaisquer dispositivos específicos da Constituição. Por outro lado, não se deve supor que a Constituição tivesse pretendido habilitar os representantes do povo a sobreporem a própria *vontade* à de seus constituintes. [...]

[...]

Aceitando, então, que as cortes de justiça devem ser consideradas como baluartes de uma Constituição limitada, opondo-se às usurpações do legislativo, dispostos de um forte argumento em favor da estabilidade nos cargos judiciais, uma vez que nada contribuirá tanto para a sensação de independência dos juizes — fator essencial ao fiel desempenho de suas árduas funções. [...] (p. 464-9)

## 85. Hamilton

### Conclusões?

Desse modo, meus caros concidadãos, cumpri a tarefa que a mim mesmo me impus, com o êxito que cabe a vós avaliar. Confio em que, pelo menos, admitireis que não vos enganei quanto ao es-

pírito que orientaria meus esforços. Dirigi-me exclusivamente ao vosso julgamento e evitei cuidadosamente aquelas asperezas tão suscetíveis de desonrar os contendores de todos os partidos políticos e que não raro têm sido provocadas pelo discurso e comportamento dos adversários da Constituição. A acusação de conspiradores contra as liberdades do povo, com que têm sido indiscriminadamente atingidos os adeptos do projeto, carregada consigo algo por demais intencional e malicioso, para não despertar a indignação de todos os que sentem em seu coração o horror à calúnia. As constantes críticas assacadas contra os ricos, os bem-nascidos e os ilustres têm sido tais que provocam a repulsa de todas as pessoas sensatas. E as injustificáveis omissões e falsas interpretações, praticadas visando a esconder a verdade do povo, foram de molde a despertar a reprovação de todas as pessoas honestas. É bem possível que tais circunstâncias tenham ocasionalmente me feito perder a ponderação que me propus manter e confesso que não raras vezes houve luta entre as suscetibilidades e a moderação, e se aqueles sentimentos em alguns casos prevaleceram, tenho esperança de que tais deslizes não foram muito freqüentes nem muito graves.

Paremos agora por um instante e perguntemos a nós mesmos se, ao longo destes artigos, a Constituição proposta não foi satisfatoriamente defendida das calúnias que lhe assacaram e se não ficou demonstrado que ela é digna da aprovação do povo e necessária à prosperidade e à segurança pública. Cada pessoa deve responder estas perguntas a si mesma, de acordo com o melhor de sua consciência e entendimento, e agir de conformidade com os legítimos e sóbrios ditames de seu julgamento. Esse é um dever de que ninguém pode ser dispensado, um dever resultante dos compromissos que constituem a estrutura da sociedade e que tem de ser cumprido sincera e honestamente. Nenhum motivo particular, nenhum interesse pessoal, nenhum orgulho de momento, nenhuma paixão ou preconceito temporários justificarão para o próprio indivíduo, para seu país ou para a posteridade um voto que não seja plenamente consciente. Esperemos que ele tenha se precavido contra uma obstinada fidelidade ao partido e refletido que o assunto sobre o qual vai se manifestar não é um interesse particular da comunidade, mas a própria sobrevivência da nação; e que não esqueça que a maioria da América já deu sua sanção ao projeto que ele agora terá de aprovar ou rejeitar.

Não ocultarei que alimento inteira confiança nos argumentos apresentados em favor do sistema proposto e que não consigo perceber qualquer validade nos que o criticaram. Estou convicto de que tal sistema é o melhor que nossa situação política, costumes e opinião pública poderiam aceitar, sendo superior a qualquer outro que as revoluções tenham produzido.

Como houve concessões de parte dos adeptos do projeto, admitindo não se ter conseguido perfeição absoluta, isso deu motivo a que seus adversários conhecessem um considerável triunfo. “Como” — dizem eles — “vamos adotar um documento imperfeito? Por que não emendá-lo e torná-lo correto, antes que seja irrevogavelmente aprovado?” O argumento é plausível, porém nada mais do que isso. Em primeiro lugar, devo registrar que o grau daquelas concessões foi por demais exagerado. São mencionadas como se fossem uma admissão de que o projeto é radicalmente defeituoso e que, sem substanciais alterações, os direitos e interesses da comunidade não poderão ser satisfatoriamente assegurados. Tal declaração — na medida em que compreendo a intenção dos que fizeram as referidas concessões — é uma completa deturpação de seu sentido. Não há um único adepto do projeto que não reafirme sua opinião de que o sistema, embora possa ser imperfeito em alguns pontos, é, no conjunto, não apenas bom, mas o melhor que as idéias e as circunstâncias do momento permitiam produzir, prometendo todos os tipos de segurança que um povo pode razoavelmente desejar.

Registro a seguir que julgo de extrema imprudência prolongar a precária situação de nossos problemas nacionais e expor a União aos riscos de sucessivos experimentos, na quimérica perseguição de um projeto perfeito. Jamais espero um trabalho perfeito de um homem imperfeito. O resultado das deliberações de órgãos colegiados deve necessariamente ser um aglomerado tanto de erros e preconceitos como de bom-senso e prudência de parte dos indivíduos que os integram. Os pactos que têm de ligar treze Estados diferentes por um laço comum de amizade e de união devem necessariamente resultar de concessões mútuas relativas a muitos interesses e propensões diferentes. Como, de tais ingredientes, poderá resultar uma obra perfeita? [...] (p. 520-4)

## 57. Madison

### As bases populares da câmara dos deputados

#### AO POVO DO ESTADO DE NOVA IORQUE

A terceira objeção contra a Câmara dos Deputados é que seus membros serão recrutados naquela classe de cidadãos que gozam de menos simpatia na massa do povo e são os mais propensos a defender o sacrifício de muitos em proveito de uns poucos.

De todas as críticas apresentadas contra a Constituição federal, esta é talvez a mais extraordinária. Embora dirigida contra uma pretensa oligarquia, o princípio que ela atinge se situa nos próprios fundamentos do regime republicano.

O objetivo de qualquer constituição política é — ou deve ser — antes de tudo escolher como dirigentes as pessoas mais capacitadas para discernir e mais eficientes para assegurar o bem-estar da sociedade; depois, tomar as mais seguras precauções no sentido de conservá-las eficientes enquanto desfrutarem da confiança pública. O processo eletivo de escolher dirigentes é a norma característica do governo republicano. Os meios com que conta esta forma de governo para evitar sua degeneração são numerosos e variados. O mais eficaz consiste na limitação do período dos mandatos, visando a manter uma adequada responsabilidade perante o povo.

Permitam-me agora perguntar quais os dispositivos na constituição da Câmara dos Deputados que violam os princípios do regime republicano, ou favorecem a ascensão de uns poucos em detrimento de muitos? Permitam-me perguntar se, pelo contrário, cada dispositivo não está estritamente conforme com aqueles princípios e escrupulosamente imparcial relativamente aos direitos e pretensões de todas as classes e espécies de cidadãos?

Quais serão os eleitores dos deputados federais? Não os ricos mais do que os pobres, os letrados mais do que os ignorantes; não os orgulhosos herdeiros de nomes famosos mais do que os humildes filhos de obscuras e desafortunadas famílias. O eleitorado será constituído pela grande massa do povo dos Estados Unidos, o mesmo que exercerá o direito, em cada Estado, de eleger o órgão correspondente do legislativo estadual. [...]

Todas estas garantias, porém, resultariam insuficientes sem o freio de eleições freqüentes. Assim — é o nosso quarto argumento — a Câmara dos Deputados e constituída de forma a manter em seus membros uma constante lembrança da sua dependência em relação ao povo. Antes que o exercício do poder possa apagar os sentimentos impressos em seus espíritos pela maneira como foram escolhidos, serão compelidos a prever o momento em que seu poder terminar, quando o mandato tiver de ser renovado e todos deverão descer para o nível de onde foram elevados e no qual permanecerão para sempre, a menos que, por terem honrado a confiança neles depositada, hajam conquistado o direito de vê-la renovada. [...]

Tais serão as relações entre a Câmara de Deputados e os eleitores. O dever, a gratidão, o interesse e mesmo a ambição constituem os elos da corrente de fidelidade e harmonia com a grande massa do povo. É possível que tudo isso não seja suficiente para controlar os caprichos e a maldade dos homens. Resta saber se há algo mais do que o governo possa admitir e a prudência humana conceber. Não são estes os meios genuínos e característicos pelos quais o regime republicano assegura a liberdade e o bem-estar do povo? Não são eles idênticos àqueles em que o governo de cada Estado na União se apóia para a consecução daqueles importantes objetivos? Qual então o sentido das objeções de que este documento tem sido alvo? O que deveremos dizer aos homens que demonstram o mais ardente zelo pelo regime republicano, mas atrevidamente contestam seu princípio fundamental? Que pretendem ser os intransigentes defensores do direito e da capacidade do povo de escolher seus próprios dirigentes, mas afirmam que apoiarão apenas aqueles que clara e infalivelmente traírem a confiança neles depositada?

Se a objeção fosse lida por alguém que desconhecesse a maneira prescrita pela Constituição para a escolha dos representantes, esse alguém poderia supor que nada menos do que uma injusta qualificação de propriedade fora incorporada aos direitos de sufrágio; ou que a possibilidade de ser eleito passara a ser privativa das pessoas ricas ou pertencentes às famílias de renome; ou ainda que pelo menos as normas prescritas pelas constituições estaduais foram, de uma maneira ou de outra, grosseiramente alteradas. Viemos que, quanto aos dois primeiros pontos, a suposição não tem razão de ser; na verdade, o mesmo acontece relativamente ao último

ponto. A única diferença perceptível neste caso é que cada deputado federal será eleito por cinco ou seis mil cidadãos, enquanto que, para a eleição de um estadual, bastarão algumas centenas de votos. Pretender-se-á que esta diferença seja suficiente para justificar um acréscimo nos níveis estaduais ou uma restrição no federal? Se a objeção chegou a este ponto, devemos examiná-la mais detidamente.

Ela está apoiada pelo *bom-senso*? Não se poderá responder afirmativamente sem antes admitir que cinco ou seis mil cidadãos são menos capazes para escolherem um representante digno — ou mais passíveis de serem corrompidos por um indigno — do que quinhentos ou seiscientos. Pelo contrário, o bom-senso nos assegura que um número maior de eleitores tem mais probabilidade de selecionar o representante correto, sem se deixar influir pelas intrigas dos ambiciosos nem pelo suborno dos ricos.

Podem ser aceitas as *conseqüências* daquela tese? Se afirmarmos que bastam quinhentos ou seiscientos cidadãos para, em conjunto, fazerem valer o direito de voto, não estaremos privando o povo de escolher diretamente seus servidores públicos em todas as instâncias em que a administração do governo não exigir mais do que um representante para aquele número de cidadãos? [...] (p. 350-4)

## 62. Madison

### A natureza e a influência estabilizadora do congresso

[...]

III - A igualdade de representação no Senado é outro ponto que — evidentemente resultando do compromisso entre pretensões conflitantes dos Estados grandes e dos pequenos — dispensa maiores discussões. Se é verdade que, em um povo integralmente incorporado em uma nação, cada distrito deve ter uma participação *proporcional* no governo e que, tratando-se de Estados independentes e soberanos, unidos em uma mesma liga, deve existir uma participação *igual* nos conselhos comuns, por mais desiguais que sejam as

partes — não parece desarrazoado que em uma república complexa, com características tanto de natureza nacional como federal, o governo deva apoiar-se em uma combinação dos princípios de representação proporcional e igual. Seria, porém, supérfluo julgar, por padrões teóricos, uma parte da Constituição que é reconhecida por todos como sendo resultante não da teoria, mas “de um espírito de harmonia, de deferências e concessões mútuas que a peculiaridade de nossa situação política tornou indispensável”. Um governo geral, dispondo de poderes condizentes com seus objetivos, é exigido pelo sufrágio e, ainda mais insistentemente, pela situação política da América; se, porém, estiver muito afinado com os desejos dos maiores Estados, provavelmente não terá o apoio dos menores. Assim, a única opção para aqueles está entre o governo proposto e outro ainda mais sujeito a objeções. Ante esta alternativa, o conselho da prudência deve ser adotar o mal menor; ao invés de aceitar uma infrutífera antecipação de possíveis malefícios, será preferível considerar as vantajosas conseqüências que talvez compensem o sacrifício. [...]

*Primeiro* — Constitui incidente desafortunado para um governo republicano — embora em grau menor que para outros governos — que os dirigentes possam esquecer suas obrigações com os respectivos constituintes e não se mostrem à altura da importante delegação que receberam. Sob este aspecto, um senado — segundo ramo da assembléia legislativa, distinto do primeiro e dividindo com ele o poder — deve em todos os casos ser um salutar controlador do governo. Ele dobra a proteção do povo, por exigir a concorrência de dois órgãos distintos em qualquer esquema visando à usurpação ou à deslealdade, quando, não fora isso, a ambição ou a corrupção de um deles seria suficiente. Esta é uma precaução baseada em princípios tão claros e agora tão bem compreendidos nos Estados Unidos, que seria mais do que supérfluo referi-los. Bastará registrar que — como a improbabilidade de conluios ameaçadores será proporcional às dessemelhanças da índole dos dois órgãos — deve ser de boa política distinguir um do outro, pelos detalhes consistentes com a devida harmonia em todas as medidas adequadas e com os genuínos princípios do regime republicano.

*Segundo* — A necessidade de um senado é não menos indicada pela tendência de todas as assembléias únicas e numerosas em ceder aos impulsos de súbitas e violentas paixões e ser levadas por líderes facciosos a tomarem resoluções intempestivas e perniciosas.

Poderiam ser citados inúmeros exemplos de tais atitudes, tanto nos Estados Unidos como na história de outras nações. Todavia, uma afirmativa que não for contraditada não necessita ser provada. Tudo o que precisa ser registrado é que um órgão destinado a corrigir aquele mal deve logicamente estar isento dele e, conseqüentemente, ser menos numeroso e, além disso, possuir grande firmeza — o que exige que sua autoridade seja mantida através de um exercício de considerável duração.

*Terceiro* — Outro defeito a ser corrigido por um senado decorre da falta dos devidos conhecimentos sobre os princípios e objetivos da legislação. Não é possível que uma assembléia de homens recrutados em sua maioria nas atividades de natureza privada, eleitos por um período muito curto e não motivados para devotarem seus intervalos no exercício das funções públicas ao estudo das leis, dos problemas e dos justos interesses de seu país, seja capaz, isoladamente, de evitar uma enorme quantidade de erros no exercício do mandato legislativo. Pode-se afirmar, com a maior segurança, que uma parcela não desprezível das atuais dificuldades da América deve ser imputada aos erros de nossos governos e que tais erros são devidos mais às cabeças do que aos corações da maioria de seus autores. O que são, realmente, todas essas leis de revogação, explanação e correção que inundam e complicam nossos arquivos, senão provas irrefutáveis da deficiência de conhecimentos? Senão outras tantas impugnações feitas em cada sessão às resoluções tomadas na sessão anterior, e outras tantas advertências ao povo sobre as vantagens que se podem esperar de um senado bem constituído?

Um bom governo pressupõe duas condições: primeiro, [fidelidade a seu objetivo, que é a felicidade do povo; segundo, um conhecimento dos meios pelos quais o objetivo pode ser melhor atingido. Alguns governos são deficientes em ambas estas qualidades e a maioria, na primeira. Não tenho dúvidas em afirmar que nos governos americanos tem sido dedicada muito pouca atenção à última. A Constituição federal evita este erro e — o que merece particular destaque — acentua a importância do objetivo de maneira tal que reafirma a segurança da fidelidade em sua consecução.

*Quarto* — A mutabilidade nos conselhos públicos, decorrente de uma rápida sucessão de novos membros, evidencia de maneira muito acentuada — por mais qualificados que eles sejam — a necessidade de alguma instituição estável do governo. Em cada nova eleição estadual é substituída a metade dos representantes. Tal subs-

tuição de pessoas acarreta mudanças de opiniões e estas, por sua vez, novas alterações na legislação. Ora, tais alterações, se frequentes, são inconsistentes com as regras da prudência e com as perspectivas de êxito. A observação é comprovada na vida privada e se justifica com importância ainda maior no plano nacional. [...]

Os efeitos internos de uma política inconstante são ainda mais calamitosos. Ela envenena os benefícios da própria liberdade. O povo não terá qualquer proveito do fato de as leis serem elaboradas por homens de sua própria escolha, se tais leis forem tão volúmosas que não possam ser lidas e tão incoerentes que não possam ser entendidas; se são revogadas ou revistas antes de sua promulgação, ou se sofrem tantas alterações que ninguém é capaz de imaginar como será amanhã a lei hoje em vigor. Define-se a lei como uma norma de ação, mas como pode ser norma o que é mal conhecido e, sobretudo, inconstante?

Outro efeito da instabilidade pública é a absurda vantagem que ela permite ao pequeno grupo de espertos, audazes e endinheirados sobre a laboriosa e desinformada<sup>\*</sup> massa do povo. Cada novo dispositivo concernente ao comércio ou à receita, ou que de alguma maneira afete o valor das diferentes espécies de bens, apresenta um novo benefício para aqueles que acompanham a alteração e podem prever suas conseqüências — um benefício não criado por eles, mas pelo trabalho e prudência do grande conjunto de seus concidadãos. Esta é a situação que permite afirmar, com alguma verdade, que as leis são feitas para uns *poucos*, não para a *maioria*. (p. 377-81)

## 63. Madison

### A necessidade de um senado

[...]

Até aqui tenho considerado as circunstâncias que indicam a necessidade de um senado bem estruturado, apenas na medida em que elas dizem respeito aos representantes do povo. Para uma socie-

<sup>\*</sup> *uniformed*, no original = uniformizada, padronizada. Acredito que possa ser erro de revisão pois "*uninformed*" parece fazer mais sentido. (N.T.)

dade tão pouco influenciada pelos preconceitos ou corrompida pela lisonja, como é esta a quem me dirijo, não hesito em acrescentar que tal instituição pode ser algumas vezes necessária à defesa do povo contra ocasionais erros e enganosa. Assim como o senso ponderado e imparcial da comunidade deve, em todos os governos, por fim prevalecer — e realmente prevalece —, também há determinadas ocasiões nos assuntos públicos em que o povo, estimulado por alguma paixão anormal ou uma vantagem ilícita, ou ainda iludido por embustes ardilosos de pessoas interessadas, possa clamar por medidas que, mais tarde, ele será o primeiro a lamentar e condenar. Nesses momentos críticos, quão salutar será a interferência de um grupo de cidadãos moderados e respeitáveis, a fim de deter a orientação errada e evitar o golpe preparado pelo povo contra si mesmo, até que a razão, a justiça e a verdade retomem sua autoridade sobre o espírito público! De quantos sofrimentos amargos o povo de Atenas não se teria livrado se seus governos tivessem providenciado uma salvaguarda contra a tirania de suas próprias paixões? As manifestações populares teriam então evitado a indelével acusação de haverem dado, para os mesmos cidadãos, num dia a cicuta e estátuas no outro.

Talvez se alegue que uma população espalhada sobre uma extensa região não pode ficar sujeita — como acontece com os amontoados habitantes de um pequeno distrito — à infecção de violentas paixões ou ao perigo de associar-se para obter medidas injustas. Estou longe de negar que este é um detalhe de particular importância. Pelo contrário, procurei, em artigo anterior, demonstrar que tal distinção constitui uma das principais virtudes de uma república confederada. Ao mesmo tempo, esta vantagem não deve ser considerada como dispensando o recurso a precauções suplementares. Pode-se até observar que a mesma situação resultante da extensão territorial, que livrou o povo da América de alguns perigos incidentes sobre as repúblicas pequenas, tende a expô-lo aos inconvenientes de permanecer por mais tempo sob a influência daqueles embustes que o engenho de ambiciosos poderá incutir no seio da massa.

De pouco servirá, em abono destas considerações, lembrar que a história nos informa que nenhuma república sem senado teve vida longa. Esparta, Roma e Cartago são realmente os únicos Estados que satisfazem tal condição. Nas duas primeiras houve sempre senado; o da última é menos conhecido. É provável, pelas provas circunstanciais disponíveis, que este não fosse muito diferente

dos outros dois. É pelo menos certo que possuía determinadas qualidades que fizeram dele uma âncora contra flutuações populares; e que um pequeno conselho, que tinha seus membros escolhidos pelos senadores entre seus pares, era designado não apenas em caráter vitalício, mas para o preenchimento de vagas ocorridas. Estes exemplos — embora não dignos de imitação, por contrariarem a índole da América — constituem, quando comparados com a efêmera e turbulenta existência de outras antigas repúblicas, provas muito instrutivas da necessidade de alguma instituição capaz de harmonizar a estabilidade com a liberdade. Não ignoro as circunstâncias que distinguem o americano de outros governos populares, antigos e modernos, exigindo extrema prudência na comparação entre eles. Todavia, depois de levar na devida conta esta consideração, pode-se afirmar que há muitos pontos de similitude, fazendo com que aqueles exemplos mereçam a nossa atenção. Muitas das falhas que, como vimos, só podem ser corrigidas pela instituição senatorial, são comuns em numerosas assembleias eleitas pelo povo e no próprio povo. Há ainda outras, peculiares àquelas assembleias que exigem o controle da referida instituição. O povo nunca tem possibilidades de revelar seus interesses, mas talvez possa fazê-lo através de seus representantes; assim, o perigo é evidentemente maior quando toda a autoridade do legislativo está concentrada nas mãos de um grupo de homens, do que se for necessária a concordância de órgãos separados e dessemelhantes para aprovação de cada ato público.]

A diferença mais acentuada entre a república americana e as outras está no princípio da representação, que constitui o eixo em torno do qual aquela se move e que, segundo se supõe, era desconhecido por estas ou, pelo menos, pelas mais antigas entre elas. A maneira como foi citada esta diferença, nos argumentos contidos nos artigos anteriores, demonstra que não estou propenso a negar sua existência nem a subestimar sua importância. Sinto-me, portanto, mais à vontade para observar que a atitude concernente aos antigos governos, no caso da representação, não é de forma alguma verdadeira quanto à amplitude que lhe atribuem. Sem entrar em indagações que não cabem aqui, citarei apenas alguns fatos em abono de minha afirmativa.

Nas mais puras democracias da Grécia, muitas das funções executivas eram exercidas não diretamente pelo próprio povo, mas por delegados por ele eleitos, que *representavam* em sua competência *executiva*. (p. 382-6)

## Notas

<sup>1</sup> O famoso Montesquieu escreveu, a respeito deles: "Dos três poderes acima mencionados, o judiciário é quase nada". (*Spirit of laws*, v. I, p. 186.)

<sup>2</sup> Idem, *ibidem*, p. 181.