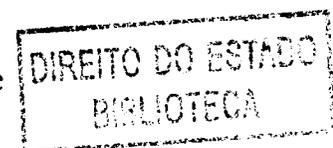


DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS  
COORDENADOR

**O FEDERALISTA ATUAL**  
TEORIA DO FEDERALISMO



Belo Horizonte  
2013



## DA CONFEDERAÇÃO À FEDERAÇÃO. A TRAJETÓRIA DA FUNDAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

*Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha*

Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Católica Portuguesa. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Universitária. Ministra do Superior Tribunal Militar

*Romeu Costa Ribeiro Bastos*

Mestre em Engenharia de Sistemas pelo Instituto Militar de Engenharia. Doutor em Estratégia pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro. Professor Universitário

*(...) quanto maior a sociedade – desde que se conserve dentro de limites práticos – mais necessitada será de um governo autônomo. E felizmente para a “causa republicana”, tais limites considerados práticos, podem ser largamente ampliados, graças a uma judicious modificação e adaptação do “princípio federal”*

*Federalista 51 James Madison*

A organização estatal existente no mundo até o advento da Revolução Americana em 1776 sofreu uma mudança radical com a introdução do federalismo, nova forma de Estado fundada na distribuição territorial de competências.

Até então, predominava o Estado Unitário, “das formas de Estado, (...) a mais simples, a mais lógica, a mais homogênea. A ordem política, a ordem jurídica e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só território, um só titular do poder público de império”<sup>2</sup>.

Nele, o poder resta concentrado num governo nacional, centralizador.<sup>3</sup> Embora as vantagens do unitarismo sejam muitas, na prática, em Estados de-

<sup>1</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1984, p.421.

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 91.

<sup>3</sup> A teoria constitucional apresenta várias formas de Estado Unitário. Dalmo de Abreu Dallari, por exemplo, cita o Estado Regional, menos centralizado do que o Unitário sem, entretanto,

mocráticos e de larga extensão territorial, sua adoção revela dificuldades e, não raras vezes, autocratismo.<sup>4</sup> O contraponto consiste, precisamente, na federalização, sistema sob o qual cada nível de governo é independente e detém parcela da soberania estatal.<sup>5</sup>

Impende ressaltar a inexistência de uma conceituação única para definir o federalismo, de modo a englobar os matizes e as nuances de todos os países que o adotam.<sup>6</sup> Etimologicamente, o vocábulo origina-se do latim, *foedus*, que significa contrato, pacto, aliança, e seu surgimento remonta à fundação dos Estados Unidos da América.<sup>7</sup>

O presente artigo abordará as vicissitudes históricas da constituição dos Estados Unidos em Nação soberana e os tortuosos debates travados ao longo desse processo.<sup>8</sup>

chegar à descentralização do Estado Federal. *Vide: Elementos da Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 19. ed. 1995, p.215.

<sup>4</sup> De todos os Estados de grande extensão territorial, o único a adotar a organização unitária é a China, onde, apesar do grande desenvolvimento econômico, a democracia não existe.

<sup>5</sup> “Em verdade os Estados se constituem essencialmente de duas maneiras: a forma federada quando se conjugam vários centros de poder autônomo, e a forma unitária, caracterizada por um poder central que conjuga o poder político.” STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p.158.

<sup>6</sup> Deil Wright aponta 419 definições sobre o tema. *In: Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 103. Ver, também, ROCHA, Carlos Vasconcelos. *Federalismo: Dilemas de uma definição conceitual*. *Civitas*, Porto Alegre, V. 11, n. 2, maio/agosto 2011, pp. 323-338.

<sup>7</sup> Anteriormente, houve alianças entre Estados, mas sempre limitadas a algum objetivo e temporárias. O exemplo mais marcante é a Confederação Helvética, de 1291, quando três cantões celebraram uma aliança, posteriormente ampliada pela adesão de outros. Porém, seus objetivos eram restritos até o ano de 1848, quando a Suíça constituiu-se em Estado Federal. *In: DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. Cit.*, p. 216.

<sup>8</sup> Numa breve síntese do tema ora abordado, no ano de 1776 as treze colônias americanas, já emancipadas do Império Britânico, constituíram-se em novos Estados e celebraram, em 1781, o Tratado dos Artigos de Confederação. O objetivo era estabelecer a união de todos, preservando a independência de cada qual. Para esse efeito, os artigos foram escritos, visando, propositadamente, à manutenção de um governo nacional tão fraco quanto possível. O Art. II da Confederação expressa essa premissa de forma explícita ao dispor: “Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso”.

Rapidamente, contudo, tornou-se evidente a impossibilidade de tal instrumento manter a estabilidade dos governos. A Confederação encontrava-se insustentável, em razão das falhas na sua concepção. Pode-se citar, entre elas: *i*) a inexistência de um Poder Judiciário e de um Poder Executivo central; *ii*) o Congresso não possuía meios para obrigar os Estados-Membros a recolherem tributos à Confederação; *iii*) a impossibilidade de emendas aos Artigos da Confederação, salvo por unanimidade; e *iv*) a ausência de poderes do Congresso para regular o comércio interestadual. PANIZA, Alexandre de Lima. Da união norte-americana enquanto elemento necessário à consolidação das liberdades individuais nos estados-membros: da con-

John Adams, uma década antes da Revolução Americana, fez a seguinte declaração:

Sempre considerei a colonização da América como o início de um grandioso projeto da Providência para a iluminação dos ignorantes e a emancipação da parte escravizada em toda a terra.<sup>9</sup>

De fato, é na colonização do Novo Mundo que residem as raízes dos princípios e instituições que definiram o processo de libertação e a afirmação da independência das treze colônias. Uma colonização que se edificou sob os auspícios do puritanismo - um movimento de reforma material, moral e social que buscava instaurar uma Nova Ordem -, em consonância com os ensinamentos evangélicos, inspirada pela tradição liberal inglesa que teve em Locke seu expoente máximo.

A religião, aliada ao liberalismo, forjara um sistema de organização inédito, cujo sustentáculo repousaria no racionalismo e na transcendência.

À medida que a sociedade florescia e a igualdade de direitos e oportunidades tornava-se cada vez mais aclamada, o espírito burguês encontrava campo fértil para desenvolver-se,<sup>10</sup> dando origem a uma sociedade assentada numa moral austera, no trabalho e na igualdade de condições.<sup>11</sup>

Tal como colocado, a fé amoldou-se, convenientemente, aos interesses dogmáticos da emergente burguesia anglo-saxônica, ao revés do ocorrido em França, onde a formação racionalista, enciclopedista ou voltairiana esculpiu o ideário iluminista forjado na laicidade. Sem dúvida, o puritanismo desencadeou a conso-

venção de Filadélfia ao Bill of Rights, à luz dos valores puritanos. In: *Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC*, n. 09 - jan./jun. 2007, p.133.

Mais, a derrota do Império Britânico, encerrando a luta que representava uma causa comum, acirrou as desavenças internas entre os Estados, aumentando o descaso para com o Poder Central. A inflação, outrossim, tornou-se um problema sério. MAGRUDER, Frank Abbott. *Magruder's american government*. Rev. William A. McClenaghan. Boston, Atlanta, Dallas, Rockleigh, San Jose: Allyn and Bacon, 1982, p. 48.

Por tudo isso, havia a necessidade de se encontrar uma nova forma de governo de modo a evitar que os Estados Unidos não se esfacelassem territorialmente como a América Espanhola.

<sup>9</sup> *Apud*: ARENDT, Hannah. *Da revolução*. Brasília: Ática-Universidade de Brasília, 1988, p. 18.

<sup>10</sup> Conforme salienta Georges Burdeau: "o puritanismo é a expressão racional do estado de espírito burguês". In: *Traité de science politique*. Paris: L.G.D.J, Tomo VI, Vol. I, p. 158.

<sup>11</sup> Um primoroso estudo comparativo sobre a Revolução Americana e seus reflexos na Revolução Francesa foi realizado por Hannah Arendt na obra "*Da revolução*". Estabelecendo um paralelo entre os dois acontecimentos, conclui a autora que, apesar de a Revolução Francesa ter tido um fim desastroso, o seu pensamento conceitual contribuiu para propagar o ideário revolucionário em todo o mundo, considerando ter o constitucionalismo Ocidental se inspirado nas teorias dos pensadores dos séculos XVII e XVIII, prodigamente esbanjadas pelos ideólogos do movimento.

Já a Revolução Americana, conquanto tenha sido vitoriosa, à exceção do *judicial control*, permaneceu estéril em termos de política mundial e do próprio movimento constitucionalista. *Op. cit.*, pp. 175-176.

lidação de um novo *status* cívico, e dita transformação representou a verdadeira Revolução Americana: uma revolução de mentalidades. O que seguirá depois será a guerra de libertação de um povo, cujo inconsciente coletivo estava impregnado de anseios autonômicos.

Juntamente com o espírito religioso, os colonizadores trouxeram consigo os direitos inerentes aos cidadãos ingleses, fator que, adicionado à distância da metrópole, propiciou a formação de um sistema único e peculiar, no qual o governador, representante da Coroa Britânica, atuava em conjunto com uma Assembleia eleita pelos colonos proprietários, moldando uma classe dirigente cônica de seus interesses.

A influência inglesa na América foi decisiva, tanto no aspecto político quanto jurídico. Nesse sentido, prelecionam Kelly, Harbison e Belz:

(...) no interior desta estrutura imperial, os colonos americanos resolveriam os problemas locais de acordo com os preceitos ingleses. Tinham como guia a *common law* para solucionar os conflitos entre particulares e observavam a Constituição Inglesa<sup>12</sup> para dirimir questões de Direito Público e de governo.

Fundamental a importância da *common law* e do constitucionalismo do Velho Mundo na formação da América. Contudo, a transculturação haveria de resultar numa instabilidade institucional em face da discrepância entre a Constituição Inglesa, uma Carta notadamente endógena, e o *espírito* do Novo Mundo. Somente a partir do século XVIII, sobretudo com a guerra de independência, se desenvolverá nos Estados Unidos uma *weltanschauung* política, jurídica e filosófica própria.

Prevalecerá a separação dos poderes em oposição ao *mixed government*, o presidencialismo como forma de governo, o federalismo como forma de Estado e a teoria do direito natural defendida nos escritos de John Winthrop, Thomas Hooker e Roger Williams, como meio de oposição ao imperialismo colonial nos anos de 1760 e 1770.

A independência seria a única resposta possível diante de uma estrutura desgastada, substituída por um modelo fundado na legitimidade racionalista, cujos princípios primordiais se traduzem na doutrina do direito e das leis naturais, na teoria do pacto social, na soberania popular e no direito à revolução.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Dizem mais os referidos autores: "(...) The colonist's belief that they were entitled to the some rights enjoyed by Englishmen at home, under the protection of the common law and the English Constitution." KELLY, Alfred H., HARBISON, Winfred A; BELZ, Herman. *The American Constitution - It's origins and development*. New York - London: W. W. Norton & Company Inc, 1983, 6. ed. pp. 30-32.

<sup>13</sup> Ilustrativa a declaração de Jefferson contida na Declaração de Independência: "We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator." In: *The U.S Constitution and fascinating facts about it*. Naperville, IL: Oak Hill Publishing Company, 1997, 6. ed. p. 45.

Alexis Tocqueville principiou um dos maiores livros políticos do século XIX, *Da Democracia na América*, com a seguinte afirmação:

De entre os objectos novos, que, durante a minha estadia nos Estados-Unidos, me chamaram a atenção, nenhum me impressionou mais vivamente que a igualdade de condições. Descobri sem dificuldade a influência prodigiosa que este primeiro facto exerce sobre a evolução da sociedade; dá à vontade pública uma certa direcção, uma determinada feição às leis; aos governantes, as máximas informações, e hábitos peculiares aos governados.<sup>14</sup>

A igualdade, efetivamente, causou-lhe forte impressão e nela viu uma novidade.<sup>15</sup> O curioso é que ele vinha da França, onde tal princípio fora vigorosamente proclamado 42 anos antes.<sup>16</sup> Como pode ele, então, considerá-la uma "novidade"?

Segundo Bertrand de Jouvenel, o que impressionou Tocqueville foi o facto de os norte-americanos sentirem-se genuinamente semelhantes uns aos outros, e de suas leis corresponderem a esse sentimento. Na França, ao contrário, a despeito de as normas haverem estabelecido a isonomia entre os homens como um dos pilares do ideário revolucionário, o postulado não foi internalizado pelo imaginário popular.<sup>17</sup>

É o avançar da concepção constitucionalista norte-americana em busca "not only home rule (...), but also a particular kind of home rule." In: KELLY, Alfred. H., HARBISON, Winfred A., BELZ, Herman, *Op. Cit.*, p. 68.

A declaração de independência significou, nesses termos, não só a afirmação de uma América livre, mas a de um novo *establishment* sobre o qual a liberdade deveria assentar-se.

<sup>14</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da democracia na América*. Tradução de Maria da Conceição Ferreira da Cunha. Porto: Portugal, Livro I, p. 5.

<sup>15</sup> Numa carta contemporânea à publicação da obra, datada de agosto de 1835 e endereçada ao Conde Molé, Tocqueville escreveria: "(...) À medida que estudo a sociedade norte-americana vejo, com uma clareza cada vez maior, na igualdade de condições o facto gerador do qual se originam todos os outros factos, e volto a encontrá-la constantemente à minha frente, como se fosse um ponto central para o qual convergem todas as minhas observações." *Apud*: JOUVENEL, Bertrand de. *As origens do Estado moderno*. Uma história das idéias políticas no século XIX. Tradução de Mamede de Souza Freitas. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 161.

<sup>16</sup> A duração de sua permanência nos Estados Unidos compreendeu o período de 09 de maio de 1831 a 20 de fevereiro de 1832.

<sup>17</sup> *Op. Cit.*, pp. 161 et seq. Obviamente, não se quer negar a existência de tal princípio em França. Ele está expresso no artigo 6º da Declaração de Direitos adotada na Assembleia Nacional que estatui:

"(A lei) deve ser igual para todos, quer quando protege, quer quando pune. A seus olhos todos os cidadãos são iguais e têm acesso em igualdade de condições a todas as dignidades, cargos e empregos públicos, segundo sua capacidade e sem outra distinção que não a de suas virtudes e talentos."

O que se quer enfatizar é estar-se diante de uma igualdade jurídica, e não de uma igualdade de facto. Exemplificativo o projeto de Declaração de Direitos de Sieyès, no qual se lê, em seu artigo 19; *verbis*:

O primeiro documento jurídico-formal regulador de direitos norte-americanos apareceria já em 1620 - o *Mayflower Compact*. A bordo do navio *Mayflower*, quarenta e um, dos cento e doze passageiros, assinaram um acordo que pode ser considerado a primeira "Constituição" estadunidense, obviamente entendida *stricto sensu*, e não como a Lei Fundamental de um Estado soberano. Por meio dele, os *pilgrims* formalizaram, por escrito, as regras que deveriam prevalecer no continente.<sup>18</sup>

Ao firmarem-no, os peregrinos basearam-se em duas fortes tradições: a noção do contrato social e a crença na força das convenções. Acreditavam os puritanos nos pactos celebrados não apenas entre Deus e o homem, mas entre o homem e o homem. Por isso, utilizaram-nos para assentar as leis que iriam regê-los.

Sua importância repousa no reconhecimento, por parte dos colonos, de que um governo só é legítimo se resultar do consenso dos governados.<sup>19</sup>

"Se os homens não são iguais nos meios, ou seja, em riqueza, espírito, força, etc., daí não resulta que também não o sejam em direitos. Perante a lei cada homem vale tanto quanto qualquer outro. A lei protege a todos, sem distinção." (As expressões "meios" e "direitos" foram grifadas originalmente por Sieyès). *Apud*: JOUVENEL, Bertrand de, *Op. Cit.*, p. 162.

<sup>18</sup> Esse pacto demonstra a influência do contratualismo nos colonos da Nova Inglaterra. Representa, igualmente, o esforço da liderança *Pilgrim* da Colônia de *Plymouth* em controlar concepções individuais sobre o conceito de liberdade. Seu texto, de extrema brevidade, dispunha: "*In the Name of God, Amen. We, whose names are underwritten, the Loyal Subjects of our dread Sovereign Lord King James, by the Grace of God, of Great Britain, France, and Ireland, King, Defender of the Faith. Having undertaken for the Glory of God, and Advancement of the Christian Faith, and the Honor of our King and Country, a Voyage to plant the first Colony in northern Parts of Virginia; Do by these Presents, solemnly and mutually, in the Presence of God and one another covenant and combine ourselves together into a civil Body Politic, for our better Ordering and Preservation, and Furtherance of the Ends aforesaid: And by Virtue hereof do enact, constitute, and frame, such just and equal Laws, Ordinances, Acts, Constitutions, and Offices, from time to time, as shall be thought most meet and convenient for the general good of the Colony; unto which we promise all due Submission and Obedience.*" In: HALL, Kermit L., WIECEK, William M., FINKELMAN, Paul. *American legal history*. Cases and materials. New York - Oxford: Oxford University Press, 1996, 2. ed. p. 11.

<sup>19</sup> Discordando da influência das teorias contratualistas na *Constitutio Libertatis* da América, Hannah Arendt pronuncia-se:

"Para todos os propósitos práticos, a América deve ter representado, para todas as teorias de contrato social, aquele primórdio de sociedade e de governo que elas haviam presumido fosse a condição fictícia sem a qual as realidades políticas existentes não podiam ser nem explicadas nem justificadas. E o próprio facto de o surgimento repentino de um grande número de teorias de contrato social, durante os primeiros séculos da Idade Moderna, ter sido precedido e acompanhado por esses primeiros pactos, uniões associações e confederações na América colonial, seria, na verdade, bastante sugestivo, não fosse pelo outro facto inegável de que essas teorias, no Velho Mundo, ocorreram sem que sequer fossem mencionadas as realidades existentes no Novo Mundo. Nem temos o direito de afirmar que os colonos, ao partirem do Velho Mundo, levaram com eles o conhecimento das novas teorias, ávidos como estavam por uma nova terra onde pudessem pô-las à prova e aplicá-las a uma nova forma de comunidade. Essa

A primeira tentativa juridicizante para criar um governo em tais condições ocorreria em 1781, com os Artigos da Confederação.<sup>20</sup> Seu texto, marcado por um acentuado hibridismo, consagrava basicamente a representação paritária dos Estados na União Confederada e o Legislativo unicameral.

O Comitê não detinha um poder real, porquanto suas decisões haveriam de ser ratificadas pelo voto de uma maioria de nove dos treze Estados. Ademais, os Artigos da Confederação vedavam à União instituir impostos, convocar o Exército e, até mesmo, regular o comércio interestadual. Suas cláusulas requeriam procedimento rígido para alteração.<sup>21</sup>

Diante de tamanhas restrições e afetada por toda a sorte de problemas – um Congresso fraco, o crescente déficit público, a impossibilidade de fazer frente ao império mercantilista das nações europeias, a permanência das tropas britânicas nos territórios do noroeste e os espanhóis incitando os índios na fronteira da Geórgia e ameaçando o comércio do Mississipi –, a Confederação declinava.<sup>22</sup>

avidez de experimentação, e a concomitante convicção de novidade absoluta, de uma *novus ordo seclorum*, estavam completamente ausentes das mentes dos colonos, embora estivessem inegavelmente presentes nos espíritos daqueles homens que, 150 anos mais tarde, haveriam de fazer a revolução. Se houve alguma influência teórica que tenha contribuído para os pactos e acordos do início da história americana, foi, naturalmente, a fé dos puritanos no Velho Testamento, e especialmente sua redescoberta da concepção do pacto de Israel, o qual, na verdade, tornou-se para eles 'um instrumento capaz de explicar quase todas as relações do homem com o homem, e do homem para com Deus'." *Da revolução, Op. Cit.*, p. 137.

<sup>20</sup> A ideia do estabelecimento de uma União Continental decorreu da necessidade de uma maior unidade política, a fim de conduzir a guerra contra a Inglaterra. Tal união recebeu forma definitiva com o já mencionado Tratado dos Artigos da Confederação. Os Artigos refletem a união das soberanias individuais em razão da criação, por parte dos Estados, de uma nova unidade política que exprime o nascente espírito da *american nationality* (In: KELLY, Algred H., HARBISON, Winfred, BELZ, Herman, *Op. Cit.*, p.80).

Aliás, há quem os considere até uma antecipação da Constituição de 1787. Adotando esse posicionamento, consultar: WOOD, Gordon S. *The origins of the Constitution: a bicentennial chronicle*, summer 1987, 1º, 15, p.4.

Estipulados sob forma de um contrato, eles constituem uma aliança de Estados soberanos onde *each state retain it's sovereignty, freedom and independence*.

De estrutura simples: um Congresso unicameral com poderes para manter relações com Estados estrangeiros, declarar guerra, controlar o Exército e a Marinha, decidir questões interestaduais, cunhar moedas, estabelecer o sistema de pesos e medidas, regular os problemas com os índios, dentre outras atribuições. Careciam-lhe, contudo, condições essenciais para um efetivo governo, tais como: poder de taxaço, de regular o comércio estrangeiro e interestadual, e, principalmente, de coagir os Estados a submeterem-se às suas decisões.

<sup>21</sup> Nesse sentido, o Artigo XIII: "(...) nem qualquer alteração deverá ser feita, em qualquer tempo, a menos que seja acordada no Congresso dos Estados Unidos e posteriormente confirmada pelas legislaturas de todos os Estados." In: KETCHAM, Ralph. *The antifederalist paper and the constitutional convention debates*. New York: New American Library, 1986, p. 364.

<sup>22</sup> Duramente criticada em escritos expressivos da lavra de Jefferson, Hamilton, Jay e Madison, a Confederação fora exposta à sua própria fragilidade. O pensamento de Hamilton confirmando a precariedade do Congresso Confederado:

No inverno de 1786-1787, seu colapso era iminente. A instabilidade política, econômica e social acentuava-se, e o Tratado não dispunha de mecanismos efetivos de controle.<sup>23</sup> A reforma constitucional exsurgiu como a solução plausível para salvar a Nação da degeneração cada vez mais acelerada.

Numa atmosfera marcada pela apreensão devido à instabilidade dos governos estatais e à fraqueza comercial, diplomática e militar Unionista, iniciou-se a Convenção Constitucional de Philadelphia, em maio de 1787. O propósito seria discutir a modificação dos Artigos da Confederação, com o fito de instituir um novo sistema de governo. O comparecimento foi maciço: cinquenta e cinco homens representando todos os Estados, exceto o de Rhode Island, buscavam incrementar as condições para se alcançar a paz, o desenvolvimento e a ordem confederada. Pessoas proeminentes, contudo, sabiam que mudanças radicais faziam-se necessárias.<sup>24</sup>

Os debates foram inaugurados por Edmund Randolph, da Virgínia, que exibiu um plano drástico, fundamentalmente divergente do apresentado, e que

"(...) Governar subentende o poder de baixar leis. É essencial à ideia de uma lei que ela seja respaldada por uma sanção ou, em outras palavras, uma penalidade ou desobediência às 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. (...) No nosso caso, a concorrência de treze vontades soberanas é requisito, segundo a Confederação, para a execução de qualquer medida importante emanada da União. Aconteceu o que deveria ter sido previsto. As determinações da União não têm sido acatadas; as rebeldias dos Estados vêm, pouco a pouco, chegando a um extremo que, por fim, emperrará todos os movimentos do governo nacional e o levará a uma terrível imobilidade." In: *O Federalista*. Tradução de Heitor Almeida Hercera. Brasília: Editora UNB, 1984, nº 15, pp. 183 e 185.

<sup>23</sup> O colapso da Confederação levaria Alexander Hamilton a afirmar: "A Confederação na sua forma presente é inadequada (...). Algumas reformas no nosso governo devem ser realizadas." In: STORING, Herbert. *What the antifederalist were for*. Chicago: University of Chicago Press, 1981, p. 28.

<sup>24</sup> Nas palavras de James Madison: "*The Executives of the States are, in general, little more than cyphers, the legislature omnipotent. If no effectual check can be devised for restraining the instability and encroachment of the latter, a revolution of some kind or other would be inevitable.*" In: *The records of the Federal Convention of 1787*. New Haven: Yale University Press, 1937, Vol. II, p. 35.

Noah Webster, por sua vez, diria: "*There must be a supreme power at the head of the union, vested with the authority to make laws that respect the states in general and to compel obedience to those laws.*" Apud: McLAUGHLIN, Andrew C. *The Confederation and the Constitution 1783-1789*. New York: Collier Books, 1962, p. 124.

Acorde Gordon S. Wood: "*By 1786 these problems made revision of the Articles of Confederation inevitable. Even those who later opposed the Constitution acknowledged that the Confederation Congress needed additional powers. Reform of the Articles by pie meal amendment had run afoul of the jealousies of one state or another, and many were now looking toward some sort of convention of all the states as a solution.*" *Op. Cit.*, p. 8.

seria posteriormente adotado pela Convenção com algumas alterações. Suas resoluções, em síntese, consistiam num legislativo bicameral com poderes para legislar sobre matérias que não competiam aos Estados ou quando a integridade da Confederação estivesse ameaçada. O novo Legislativo poderia, igualmente, vetar leis estaduais que violassem os artigos da União e usar a força contra os que descumprissem suas determinações.<sup>25</sup>

No tocante ao Executivo, delegados presidencialistas como James Wilson da Pennsylvania, o Governador Morris também desse mesmo Estado e James Madison da Virgínia preconizavam um poder forte e independente, limitado por um sistema de freios e contrapesos controlado pelo povo. Efetivamente, a fraqueza do Pacto e a instabilidade política, tão bem exemplificada pela Revolta de Shays<sup>26</sup>, sugeria a necessidade de um governo central forte, embora contradissesse a tradição revolucionária.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> O Plano de Virgínia beneficiava enormemente os Estados maiores, pois, numa legislatura bicameral, eles seriam representados proporcionalmente na Câmara baixa, de acordo com a sua população. Para a Câmara alta, os membros eram eleitos pela Câmara baixa, sem a observância de um rígido sistema de representação, em detrimento dos Estados menores, que não elegeriam representantes. In: BRINKLEY, Alan, *Op. Cit.*, p. 153. Posto em discussão, o Plano desagradava aos pequenos Estados, ameaçados em sua soberania.

Em 15 de junho, William Paterson, de New Jersey, apresentou à Convenção um plano alternativo, no qual os interesses dos "pequenos Estados" eram mais bem representados. *The New Jersey Plan*, como fora denominado, visava manter o equilíbrio da União Confederada, forçando um compromisso entre a centralização e a soberania. Dentre suas proposições, destacavam-se o fracionamento do Poder Legislativo em duas Casas, a Câmara baixa, eleita popularmente segundo o sistema proporcional, e a Câmara alta, na qual os Estados se fariam representar paritariamente. *The New Jersey Plan* demonstrou, nas palavras de Kelly, Harbison e Belzque: "(...) the basic division in the Convention was not between centralizers and localists, but between centralizers like Madison, who at best thought the states might be retained merely as subordinate administrative units, and states-rights men, who supported both state sovereignty and a stronger central government." *Op. Cit.*, p. 96. Foi com base em suas premissas que se firmou, em 16 de julho, o *Great Compromise* entre os Estados, assegurando-se a integridade e os direitos dos "grandes e pequenos".

<sup>26</sup> No outono de 1786, fazendeiros de Massachusetts, liderados por Daniel Shays, iniciaram uma rebelião contra a cobrança de débitos. Quando o governo se deu conta da extensão do movimento, pediu auxílio ao Congresso da Confederação, que alegou não ter condições de atendê-lo. A revolta só foi sufocada em 1787 por um exército de voluntários. In: HEDTKE, James R. *The effects to the twenty-second amendment on presidential power: a critical examination of the lameduck syndrome*. Tese de Doutorado apresentada na Temple University, 1998, p. 20.

<sup>27</sup> Cumpre recordar que a Revolução fora feita menos para conquistar a liberdade e mais para preservar aquela que os colonos já possuíam. A luta efetiva foi contra um governo central distante que taxava sem representação. Assim, se aceitassem um Executivo forte e independente, os americanos teriam necessidade de controlá-lo por meio de mecanismos legais. Colocando a Presidência sob a estrita vigilância de um sistema de *checks and balances*, esperava-se evitar a tirania. Morris assim se pronunciaria: "Faça-a muito fraca, o Legislativo usurpará seu poder, faça-a muito forte, ela usurpará o Legislativo". In: KOENIG, Louis. *The chief executive*. New York: Harcourt Brace, Jovanovich Publishers, 1986, p. 31.

O Plano de Virgínia previa, outrossim, a existência de um Executivo e um Legislativo Nacionais. Sua concepção sofreu forte influência de James Madison, que elaborou cuidadosamente um estudo sobre a história de todas as Confederações, apontando virtudes e defeitos, bem como procedeu a uma revisão crítica das instituições vigentes no governo americano de 1780.<sup>28</sup>

À medida que se desenrolavam os trabalhos dos convencionais, os presidencialistas tornavam-se maioria. Liderados por James Wilson, propugnavam a reelegibilidade do presidente e sua desvinculação do Parlamento.<sup>29</sup> Defensores do sufrágio direto e de mandatos curtos, apostavam no sistema eleitoral como forma natural de seleção.<sup>30</sup>

O apoio de Madison revelou-se essencial para libertar o sufrágio presidencial do jugo congressual, elemento intrínseco de um governo independente, na visão dos delegados que defendiam a desvinculação. Homens de sua época, preconizavam um sistema de contrapesos para proteger o Estado de uma possível tirania. Contudo, parecia-lhes essencial para a preservação da liberdade, para além da separação espacial, a separação territorial dos poderes.<sup>31</sup>

Convocada inicialmente para rever os Artigos da Confederação, a Convenção foi mais além e deu origem ao mais poderoso documento político: a Constituição Federal.<sup>32</sup>

Outros congressistas, entretanto, como Roger Sherman de Connecticut, John Dickinson da Pennsylvania e George Mason da Virgínia, eram favoráveis à submissão do Poder Executivo à autoridade do Legislativo, eleito, inclusive, pelas duas Casas Congressuais. In: FARRAND, Max. *Framing of Constitution*. New Haven: Yale University Press, 1913, pp. 114-119.

<sup>28</sup> Sobre o Plano de Virgínia, consultar FARRAND, Max. *The records of the federal convention of 1787*. New Haven: Yale University Press, 1966, vol. I, pp. 20 et. seq.

<sup>29</sup> *Id.*, Vol. II, p. 56.

<sup>30</sup> Também o Governador Morris era adepto de um Executivo forte. Na sua opinião, libertar o presidente da indicação do Poder Legislativo era a única maneira de se evitarem intrigas e corrupção. ROBINSON, Donald. *Gouverneur Morris and the design of the american presidency*. In: *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XVII, Spring 1987, p. 323.

<sup>31</sup> "If it be essential to the preservation of liberty that the Legislative, Executive and Judiciary powers be separate, it is essential to a maintenance of the separation that they should be independent of each other. The Executive could not be independent of the Legislature, if dependent on the pleasure of that branch for a re-appointment". Apud: FARRAND, Max. *The records of the federal convention of 1787*. *Op. cit.*, Vol. II, p.35. E, ainda: "The preservation of Republican government requires an effectual check be devised for restraining the instability and encroachments of the legislative." *Id.*, pp. 34 et seq.

<sup>32</sup> Não há dúvidas de que os Pais Fundadores fizeram da reeleição, da teoria dos *checks and balances* e do federalismo os pontos de destaque da Convenção. Vitoriosa a proposta de fortalecimento do Poder Executivo, deslocar-se-ia o eixo político, invertendo-se a posição de superioridade do Poder Legislativo. As principais razões a serem apontadas como responsáveis à aprovação da proposta presidencialista pelos delegados seriam: maior liderança e estabilidade à jovem Nação, a adoção dos freios e contrapesos entre os poderes, a habilidade de convencimento de Morris e Wilson, e, finalmente, a suposição de que George Washington seria realmente o presidente. Os delegados, ao criarem um Executivo independente do Legislativo,

A maior batalha, no entanto, estava por vir. Após tê-la aprovado em 1787, o Congresso dos Artigos da Confederação a submeteu formalmente à ratificação de, pelo menos, nove dos treze Estados, nos termos do art. VII, no qual se lê:

A ratificação por parte das Convenções de nove Estados será suficiente para a adoção desta Constituição nos Estados que a tiverem ratificado.

Significativamente, Convenções estaduais, e não Assembleias, foram convocadas para aprovar a Lei Magna. Tal procedimento visava dar maior legitimidade à ratificação - elegendo representantes exclusivamente para esse fim - e evitar que os Estados apresentassem emendas à *Lex Fundamentalis*.

Ricardo Malheiros Fiúza, em ensaio apresentado à New York University, relata a efervescência dos acontecimentos daqueles tempos:

(...) e começou a grande Campanha da Ratificação. Surgiram dois partidos no cenário político da nova Nação: os Federalistas e os Antifederalistas. Alexander Hamilton, James Madison e John Jay lideravam os defensores da Constituição; e Elbridge Gerry, Patrick Henry e George Mason, três dos convencionais não signatários, comandaram a oposição. As armas usadas na luta, no mais alto nível, foram os artigos de jornal, os panfletos e os debates nas convenções.<sup>33</sup>

Os antifederalistas, contrários à formação do Estado, opunham-se à nova Carta Política sob o argumento de ter a Convenção extrapolado seus poderes ao constituir o Estado Federal, restrita que estava ao aperfeiçoamento da Confederação.<sup>34</sup> Consequentemente, o documento ao final apresentado era espúrio e destituído de validade jurídica por suprimir a soberania e a independência dos Estados.

conferiram ao Presidente um mandato substancial, estabelecendo a reeleição. Nesse sentido: ROCHE, John. The founding fathers: a reform caucus in action. In: *American Political Science Review*, nº 55, Dez/1961, p. 810.

<sup>33</sup> A Constituição americana: moderna aos 200 anos. In: *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*. Brasília, nº 96, out/dez de 1987, p. 103.

<sup>34</sup> À semelhança dos federalistas, os antifederalistas publicaram uma coletânea de 58 artigos nos jornais denominada *The anti-federalist papers*, entre outubro de 1787 a abril de 1788, atacando a Constituição e discutindo problemas como o papel da escravidão na Nação recém-constituída. Foram assinados sob pseudônimos diversos, v.g.: *Cato* - George Clinton (Governador de Nova York); *Agrippa* - James Winthrop; *Candidus* - Benjamin Austin; *The Federal Farmer* - Richard Henry Lee; *A country man* - Dewitt Clinton; *Sidney e Brutus* - Robert Yates; *A Plebeian* - Melancton Smith, dentre outros. Grande parte dos artigos também foi escrita por Samuel Bryan e Eleazer Oswald (proprietário do *Independent Gazette*), assinados com o nome *Centinel*.

Um maior aprofundamento a respeito das referidas publicações pode ser encontrado em KETCHAM, Ralph. *Anti-federalist papers and the constitutional convention debates*, Op. Cit., e no seguinte sítio eletrônico: [http://www.hancock.net/~freedom/foundation\\_of\\_freedom/anti-federalist](http://www.hancock.net/~freedom/foundation_of_freedom/anti-federalist).

Objetavam, também, com relação à ausência de um *Bill of Rights* proposto anteriormente por George Mason, bem como contra a proeminência do Poder Executivo, que, segundo eles, levaria à perda de direitos e da liberdade.

Ironicamente, no ideário, federalistas e antifederalistas convergiam ao valorizarem a democracia e temerem o despotismo.

Sem dúvida, a imprensa desempenhou papel decisivo na ratificação. O *The Philadelphia Freeman's Journal* seria o primeiro jornal a publicar críticas à Constituição, às quais se seguiram outras, principiando-se o contra-ataque e a confrontação de forças.<sup>35</sup>

Pode-se dizer que a transparência e a visibilidade nortearam a edificação dos Estados Unidos da América. Os embates travados ao longo do processo de ratificação, que permearam os anos de 1787 e 1788 entre os federalistas e confederalistas, constituem importante contributo, não somente da história estadunidense, mas do Pensamento Jurídico da modernidade.

À evidência, reconhecem-se desvantagens do modelo federativo, a exemplo da duplicação de políticas sobrepostas ou contraditórias em diferentes partes do país e de eventuais rivalidades entre os Estados-Membros, a gerar competição pouco saudável frente à União.

Porém, incontestável a relevância do mecanismo para o fortalecimento democrático dos regimes que optaram por um sistema de freios e contrapesos territorial, e do esforço que ele representa no sentido de colocar a lei acima dos homens.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *Da revolução*. Brasília: Ática-Universidade de Brasília, 1988.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 19. ed. 1995.

FARRAND, Max. *Framing of Constitution*. New Heaven: Yale University Press, 1913.

\_\_\_\_\_. *The records of the federal convention of 1787*. New Heaven: Yale University Press, 1966, Vol. I.

<sup>35</sup> De clareza invulgar, a carta de David Humphreys, editor de dois jornais em Connecticut à George Washington após o término da Convenção Constitucional: "Indeed the well affected have not been wanting in efforts to prepare the minds of the Citizens for the favorable reception of whatever might be the result of your proceedings (...). Judicious & well-timed publications have great efficacy in ripening the judgment of men." Apud: KAMINSKI, John P. Ratifying the new Constitution. In: *A bicentennial chronicle*, Winter 1987, nº 17, p. 25.

- HALL, Kermit L.; WIECEK, William M.; FINKELMAN, Paul. *American legal history. Cases and materials*. New York - Oxford: Oxford University Press, 2. ed. 1996.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução Heitor Almeida Herrera. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984.
- HEDTKE, James R. *The effects to the twenty-second amendment on presidential power: a critical examination of the lameduck syndrome*. Tese de Doutorado apresentada na Temple University, 1998.
- JOUVENEL, Bertrand de. *As origens do Estado moderno*. Uma história das idéias políticas no século XIX. Tradução de Mamede de Souza Freitas. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- KAMINSKI, John P. Ratifying the new Constitution. In: *A bicentennial chronicle*, Winter 1987, nº 17.
- KETCHAM, Ralph, *The antifederalist paper and the constitutional convention debates*. New York: New American Library, 1986.
- KELLY, Alfred H., HARBISON, Winfred A; BELZ, Herman. *The American Constitution - It's origins and development*. New York - London: W. W. Norton & Company Inc, 6. ed. 1983.
- KOENIG, Lowis. *The chief executive*. New York: Harcourt Brave-Jovanovich Publishers, 1986.
- MAGRUDER, Frank Abbott. *Magruder's american government*. Rev. William A. McClenaghan. Boston, Atlanta, Dallas, Rockleigh, San Jose: Allyn and Bacon, 1982.
- McLAUGHLIN, Andrew C. *The Confederation and the Constitution 1783-1789*. New York: Collier Books, 1962.
- PANIZA, Alexandre de Lima. Da união norte-americana enquanto elemento necessário à consolidação das liberdades individuais nos estados-membros: da convenção de Filadélfia ao Bill of Rights, à luz dos valores puritanos. In: *Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC*, N. 09 - jan./jun, 2007.
- ROBINSON, Donald. Gouverneur Morris and the design of the american presidency. In: *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XVII, Spring 1987.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. *Civitas*: Porto Alegre, V. 11, n. 2, maio/agosto 2011.
- ROCHE, John. The founding fathers: a reform caucus in action. In: *American Political Science Review*, nº 55, Dez/1961.

- STORING, Herbert. *What the antifederalist were for*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- The records of the Federal Convention of 1787*. New Heaven: Yale University Press, 1937, Vol. II.
- The U.S Constitution and fascinating facts about it*. Naperville, IL: Oak Hill Publishing Company, 6. ed.1997.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da democracia na América*. Tradução de Maria da Conceição Ferreira da Cunha. Porto: Portugal, Livro I.
- WOOD, Gordon S. *The origins of the Constitution: a bicentennial chronicle*. Summer 1987, 1º, 15.
- WRIGHT, Deil. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.