

ISBN 85-209-0476-9



788520 904763

O mais importante trabalho de ciência política jamais escrito, ou que provavelmente jamais se escreverá, nos Estados Unidos. O único produto da mente americana corretamente incluído entre os clássicos da teoria política.

CLINTON ROSSITER

Um prodigioso monumento da história cultural e política americana.

ISAAC KRAMNICK

Não há nenhuma obra sobre o tema da Constituição, e sobre governo republicano e federal, que mereça ser mais completamente estudada (...). Não conheço, na verdade, nenhuma obra sobre os princípios do governo livre que possa ser comparada, em valor instrutivo e intrínseco, a esse pequeno e despretensioso volume (...) nem mesmo se recorrermos a Aristóteles, Cícero, Maquiavel, Montesquieu, Milton, Locke ou Burke.

JAMES KENT

O melhor estudo de interpretação da política que existe em qualquer língua.

CHARLES BEARD



EDITORA
NOVA
FRONTEIRA

SEMPRE
UM BOM
LIVRO

OS ARTIGOS
FEDERALISTAS

1787.1788

James
Madison

Alexander
Hamilton

John Jay

OS ARTIGOS FEDERALISTAS

1787.1788

James Madison

Alexander Hamilton

John Jay

EDIÇÃO INTEGRAL

*"O melhor comentário
jamais escrito sobre princípios
de governo."*

THOMAS JEFFERSON



EDITORA NOVA
FRONTEIRA

O FEDERALISTA: DIRIGIDO AO POVO DO ESTADO DE NOVA YORK

NÚMERO I

Introdução

Após uma experiência inequívoca da ineficácia do governo federal, estais sendo chamados a deliberar sobre uma nova Constituição para os Estados Unidos da América. A importância do assunto é evidente: suas consequências envolvem nada, menos que a existência da União, a segurança e a prosperidade das partes que a compõem, o destino de um país que é sob muitos aspectos o mais interessante do mundo. Já se observou freqüentemente que parece estar reservado ao povo deste país, por sua conduta e exemplo, decidir esta importante questão: são as sociedades dos homens realmente capazes de instituir um bom governo a partir da reflexão e da escolha, ou estão fadadas a depender para sempre do acaso e da força em suas organizações políticas? Se há alguma verdade nesta observação, a crise a que chegamos pode ser vista como o momento em que essa decisão deve ser tomada; e, nessa concepção, uma escolha errada quanto ao papel que vamos desempenhar talvez mereça ser considerada a desgraça geral da humanidade.

Esta idéia acrescenta razões filantrópicas às patrióticas, para exaltar a preocupação que todos os homens ponderados e bons devem sentir em relação ao resultado. Será um desfecho feliz se nossa escolha for orientada por uma avaliação judiciosa dos nossos verdadeiros interesses, não confundida nem distorcida por considerações sem relação com o bem público. Mas isso é algo mais para se desejar ardentemente que para se esperar seriamente. O plano oferecido às nossas deliberações afeta demasiados interesses particulares, inova com relação a demasiadas instituições locais, para que sua discussão não envolva uma variedade de assuntos alheios ao seu mérito, além de concepções, paixões e preconceitos pouco favoráveis à descoberta da verdade.

Entre os mais tremendos obstáculos que a nova Constituição terá de enfrentar, pode ser prontamente distinguido o interesse óbvio de certa classe de homens em todos os Estados em resistir a todas as mudanças que podem ocasionar uma diminuição do poder, emolumento e importância dos cargos que detêm nos órgãos estaduais; e a ambição pervertida de uma outra classe de homens, que pretenderão se promover às custas das confusões de seu país, ou se iludirão vendo melhores perspectivas de ascensão na subdivisão deste em várias confederações parciais que em sua união sob um só governo.

Não é minha intenção, contudo, insistir em considerações desta natureza. Sei bem que seria falso reduzir indiscriminadamente a oposição de qualquer conjunto de homens (apenas porque suas situações os pode expor à suspeita) a opiniões interessadas ou ambiciosas. A imparcialidade nos obriga a admitir que mesmo tais homens podem ser movidos por propósitos elevados; e não se pode duvidar que grande parte da oposição que já se manifestou, ou pode vir a se manifestar, brotará de fontes, se não respeitáveis, pelo menos inatacáveis — erros honestos de mentes desviadas por ciúmes e temores preconcebidos. De fato, tão numerosas e poderosas são as causas da distorção do julgamento, que, em muitas ocasiões, em questões de primeira magnitude para a sociedade, vemos homens sábios e bons tanto do lado errado como do lado certo. Devidamente considerada, esta circunstância forneceria uma aula de moderação aos que estão sempre plenamente convencidos de estar com a razão em qualquer controvérsia. Um motivo adicional de cautela pode vir da reflexão de que nem sempre temos certeza de que aqueles que defendem a verdade são movidos por princípios mais puros que os de seus antagonistas. Ambição, avarizia, animosidade pessoal, oposição partidária e muitos outros motivos não mais louváveis que estes podem atuar tanto sobre os que defendem como sobre os que atacam o lado certo de uma questão. Ainda que não houvesse tais razões para a moderação, nada poderia ser mais insensato que aquele espírito intolerante que caracterizou os partidos políticos em todos os tempos. Pois em política, como em religião, é absurdo pretender angariar seguidores a ferro e fogo. Numa e noutra, as heresias raramente podem ser sanadas com perseguição.

No entanto, por mais que admitamos a justiça desses sentimentos, já temos indicações suficientes de que as coisas se passarão desta vez como em todos os casos anteriores de grande discussão nacional.

Uma torrente de paixões raivosas e malignas se desencadeará. A julgar pela conduta dos partidos oponentes, seremos levados a concluir que esperam provar a justiça de suas opiniões e aumentar o número de seus seguidores pela estridência de suas arengas e a acrimônia de suas invectivas. Um zelo esclarecido pela firmeza e eficiência do governo será estigmatizado como fruto de uma disposição simpática ao poder despótico, hostil aos princípios da liberdade. Um temor exagerado e ciumento de pôr em risco os direitos do povo, em geral um erro mais da mente que do coração, será qualificado de mero fingimento e artifício, engodo para obter popularidade à custa do bem público. Será esquecido, por um lado, que o ciúme é o concomitante usual do amor arrebatado, e que o nobre entusiasmo da liberdade pode muito bem ser infectado por um espírito estreito e antiliberal de desconfiança. Por outro lado, será igualmente esquecido que a força do governo é essencial à proteção da liberdade; que, a um julgamento sólido e bem informado, os interesses de um e de outra jamais podem ser separados; e que uma ambição perigosa oculta-se com mais frequência sob a máscara enganosa do zelo pelos direitos do povo que sob a aparência ameaçadora da firmeza e eficiência do governo. A história nos ensina que, para a introdução do despotismo, a primeira provou ser uma via muito mais certa que a última. A maior parte dos homens que destruíram as liberdades de repúblicas começou suas carreiras cortejando servilmente o povo, demagogos no início e tiranos no fim.

No curso das observações precedentes, tive por objetivo, meus concidadãos, advertir-vos contra todas as tentativas, não importa de onde venham, de influenciar vossa decisão numa matéria de máxima importância para vosso bem-estar por quaisquer noções além das que podem resultar da evidência da verdade. Tereis certamente percebido, ao mesmo tempo, a partir do seu escopo geral, que estas observações provêm de uma fonte não hostil à nova Constituição. Sim, meus compatriotas, admitto que depois de considerá-la atentamente, sou claramente da opinião de que é do vosso interesse adotá-la. Estou convencido de que este é o caminho mais seguro para vossa liberdade, dignidade e felicidade. Não simulo reservas que não sinto. Não vos entreterei com nenhum simulacro de dúvida quando já decidi. Admito francamente minhas convicções e vos exporei livremente as razões em que se fundam. A consciência da boa intenção zomba da ambigüidade. Nesta introdução não vou, contudo, multiplicar profis-

sões de fé. Meus motivos devem permanecer no repositório de meu próprio peito. Meus argumentos estão abertos a todos e poderão ser julgados por todos. No mínimo, serão oferecidos num espírito que não desonrará a causa da verdade.

Proponho-me discutir, numa série de artigos, os interessantes tópicos que se seguem: *A utilidade da União para vossa prosperidade política — A insuficiência da atual Confederação para preservar essa União — A necessidade, para a consecução dessa meta, de um governo pelo menos tão vigoroso quanto o proposto — A conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano — Sua analogia com vossa própria Constituição estadual — e finalmente, A segurança adicional que sua adoção proporcionará à preservação dessa espécie de governo, à liberdade e à propriedade.**

No desenrolar da discussão, tentarei dar uma resposta satisfatória a todas as objeções que terão surgido e que possam parecer mercedoras da vossa atenção.

Talvez se considere supérfluo apresentar argumentos para provar a utilidade da União, algo sem dúvida profundamente gravado no coração de grande parte do povo em todos os Estados; pode-se pensar que tal idéia não tem adversários. Mas o fato é que já se ouve sussurrar nos círculos íntimos dos que se opõem à nova Constituição que a extensão dos treze Estados é excessiva para qualquer sistema geral, e que seremos obrigados a lançar mão de confederações separadas de distintas porções do todo.¹ Esta doutrina, com toda probabilidade, será gradualmente disseminada, até conseguir adeptos suficientes para sustentar sua afirmação aberta. Pois nada pode ser mais evidente para os capazes de uma visão ampla do assunto: ou bem se adota a nova Constituição, ou haverá um desmembramento da União. Será útil, portanto, começar pelo exame das vantagens dessa União, os males inevitáveis e os perigos prováveis a que cada Estado estará exposto com sua dissolução. Assim, este será o tema de meu próximo artigo.

PUBLIUS [Hamilton]

Sobre os perigos da força e influência estrangeiras

NÚMERO II

Quando o povo da América refletir que está sendo chamado agora a decidir uma questão que pode se revelar, em suas consequências, uma das mais importantes que jamais lhe prendeu a atenção, ficará evidente a conveniência de examiná-la de modo tão abrangente quanto sério.

Nada é mais certo que a necessidade indispensável de governo; é igualmente inegável que, não importa quando e como seja ele instituído, o povo deve lhe ceder alguns de seus direitos naturais, a fim de dotá-lo dos poderes indispensáveis. Vale a pena considerar, portanto, se o interesse do povo da América será mais bem atendido se ele formar, para todos os propósitos gerais, uma única nação, sob um único governo federal, do que se ele se dividir em confederações e der ao chefe de cada uma delas o mesmo tipo de poderes que lhe aconselham atribuir a um governo nacional.

Até recentemente, foi opinião aceita e incontestada que a prosperidade do povo da América dependia da continuidade de sua firme união. Os desejos, preces e esforços de nossos melhores e mais sábios cidadãos estiveram constantemente dirigidos para esse fim. Agora, porém, aparecem políticos que insistem em que essa opinião é errônea e que, em vez de buscar segurança e felicidade na União, deveríamos buscá-la numa separação dos Estados em distintas confederações ou soberanias. Por extraordinária que possa parecer, essa nova doutrina tem entre seus defensores certas personalidades que outrora lhe eram contrárias. Sejam quais forem os argumentos ou motivos que operaram tal mudança nas opiniões e declarações desses senhores, certamente não seria prudente que o povo em geral adotasse estas novas crenças sem estar plenamente convencido de que se fundam na verdade e na política judiciosa.

Muitas vezes deu-me prazer observar que a América independente não se compõe de territórios separados e distantes, mas que o quinhão que coube a nós, herdeiros ocidentais da liberdade, foi um país unido, fértil e extenso. A Providência o abençoou de maneira particular com uma variedade de solos e produtos, e irrigou-o com incontáveis regatos, para o prazer e o serviço de seus habitantes. Uma sucessão de águas navegáveis forma uma espécie de corrente em torno de seus limites, como que para mantê-lo unido; os mais nobres rios

* Conservamos, em todo o livro, os grifos segundo o original de 1788. (N. do E.)

¹ Esta mesma idéia, reportando os argumentos às suas consequências, é sustentada em várias das publicações recentes contra a nova Constituição.

do mundo, correndo a distâncias convenientes, proporcionam a esses habitantes vias régias para a fácil comunicação de ajudas amistosas e o mútuo transporte e troca de suas várias mercadorias.

Com igual prazer, tenho notado com a mesma frequência que aprova à Providência conceder este país integrado a um povo unido, um povo que descende dos mesmos ancestrais, que fala a mesma língua, professa a mesma religião, adere aos mesmos princípios de governo, muito similar em suas maneiras e costumes, e que, através de suas deliberações, armas e esforços conjugados, lutando durante toda uma guerra longa e sangrenta, instituiu nobremente sua liberdade e independência geral.

Este país e este povo parecem ter sido feitos uma para o outro, e parece ter sido o desígnio da Providência que uma herança tão própria e conveniente para um grupo de irmãos, unidos entre si pelos mais fortes laços, jamais devesse se dividir em várias soberanias insofribéis, invejosas e alheias.

Até hoje prevaleceram sentimentos similares entre homens de todas as ordens e seitas. Para os nossos propósitos gerais, temos sido uniformemente um só povo, cada cidadão individual gozando em toda parte dos mesmos direitos, privilégios e proteção nacionais. Como uma nação, fizemos paz e guerra; como uma nação, vencemos nossos inimigos; como uma nação, formamos alianças, firmamos tratados e participamos de vários pactos e convenções com Estados estrangeiros.

Um forte senso do valor e dos benefícios da união induziram o povo, desde muito cedo, a instituir um governo federal para preservá-la e perpetuá-la. Ele o formou praticamente desde o momento em que teve existência política; mais ainda, numa época em que suas casas estavam em chamas, muitos cidadãos sangravam e o avanço da hostilidade e da desolação deixava pouco espaço para aquelas indagações e reflexões que sempre devem preceder à formação de um governo sábio e bem equilibrado para um povo livre. Não é de admirar que um governo instituído em tempos tão pouco auspiciosos viesse a se revelar, na experiência, tão gravemente deficiente e inadequado para o propósito a que devia responder.

Esse povo inteligente percebeu e lamentou tais defeitos. No entanto, permanecendo não menos apegado à união que enamorado da liberdade, percebeu o perigo que ameaçava imediatamente a primeira e mais remotamente a segunda. Convencido de que a ampla segurança de ambas só poderia ser encontrada num governo nacional mais

sabidamente estruturado, convocou, como que numa só voz, a recente convenção de Filadélfia* para considerar essa importante questão.

A convenção, composta de homens que possuíam a confiança do povo, muitos dos quais se haviam distinguido enormemente por seu patriotismo, virtude e sabedoria em tempos que puseram à prova as mentes e os corações dos homens, empreendeu a árdua tarefa. Na estação amena da paz, com as mentes livres de outras preocupações, passaram muitos meses em consultas tranquilas, ininterruptas e diárias; finalmente, sem se deixar amedrontar pelo poder ou influenciar por qualquer paixão, exceto o amor por seu país, eles apresentaram e recomendaram ao povo o plano produzido por suas assembleias conjuntas e muito unânimes.

Há que admitir, pois esta é a verdade, que este plano está sendo apenas *recomendado*, não imposto. É preciso lembrar, contudo, que não está sendo recomendado nem à aprovação *cega*, nem à reprovação *cega*, mas àquela consideração serena e honesta que a magnitude e a importância do assunto exigem e que ele certamente deve receber. Mas, como já se observou, é mais de desejar que de esperar que ele possa ser assim considerado e examinado. Uma experiência anterior nos ensina a não ser demasiado otimistas. Ainda não esqueçamos que temores bem fundados de perigo iminente induziram o povo da América a formar o memorável Congresso de 1774. ** Essa assembleia recomendou a seus eleitores certas medidas cuja sabedoria os acontecimentos provaram; no entanto, ainda está fresca em nossas memórias a pressa com que a imprensa começou a se encher de panfletos e artigos semanais contra essas mesmas medidas. Não só muitas das autoridades do governo, movidas pelos diames do interesse pessoal, mas outros, a partir de uma avaliação equivocada das consequências, da influência indevida de antigos vínculos, ou por terem ambições cujos fins não correspondiam ao bem público, foram incansáveis em

* Assembleia reunida em 1787, composta de 55 delegados representando doze dos treze Estados que formaram os EUA. Sob a presidência de George Washington, elaborou a Constituição desse país. (N. do E.)

** Primeiro Congresso continental, que reuniu representantes das colônias, redigindo uma "declaração de direitos" e tomando outras decisões, como o boicote à importação, consumo e difusão de produtos taxados pela Coroa inglesa. A partir dele, criaram-se comitês em cada colônia, germes da futura administração dos treze Estados que, depois da Independência, seriam os primeiros a formar os EUA. (N. do E.)

seus esforços para persuadir o povo a rejeitar o conselho daquele patriótico Congresso. De fato, muitos se deixaram lograr e iludir; a grande maioria do povo, porém, ponderou e decidiu judiciosamente; e sente-se feliz ao refletir que assim fez.

Consideraram essas pessoas que o Congresso se compunha de muitos homens sábios e experientes. Que, tendo sido convocados de diferentes partes do país, traziam consigo e transmitiam uns aos outros uma variedade de informações úteis. Que, durante o tempo que passaram juntos investigando e discutindo os verdadeiros interesses do país, deviam ter adquirido um conhecimento muito preciso a esse respeito. Que estavam individualmente interessados na liberdade e prosperidade públicas, sendo sua inclinação e seu dever recomendar apenas medidas tais que, após muita deliberação madura, realmente lhes parecessem prudentes e aconselháveis.

Estas considerações e outras similares induziram o povo a depositar grande confiança no julgamento e na integridade do Congresso; e ele seguiu o conselho deste, a despeito das várias artimanhas e tentativas feitas para detê-lo e dissuadi-lo. Mas, se o povo em geral teve razão em confiar nos homens daquele Congresso, poucos dos quais tinham sido plenamente postos à prova ou eram conhecidos por todos, mais razão tem agora para respeitar o julgamento e o conselho da convenção, pois é sabido que alguns dos membros mais destacados daquele Congresso, que desde então foram experimentados e justamente aprovados por seu patriotismo e suas capacidades, e que anteriormente adquirindo informação política, são também membros desta convenção e para ela levaram seu conhecimento e experiência acumulados.

Vale a pena notar que não só o primeiro Congresso, mas todos os que se seguiram, bem como a recente convenção, estiveram invariavelmente de acordo com o povo, pensando que a prosperidade da América depende da sua União. Preservá-la e perpetuá-la foi a grande meta do povo ao formar essa convenção, e é também a grande meta do plano que a convenção o aconselha a adotar. Portanto, a que título, ou com que propósitos, alguns homens, neste período particular, tentam depreciar a importância da União? Por que se sugere que seria melhor ter três ou quatro confederações que uma? Estou convencido, em minha própria mente, de que o povo sempre teve razão a esse respeito e que seu apego universal e uniforme à causa da União se funda em razões elevadas e de peso, razões que tentarei expor e elu-

cidar em alguns dos próximos artigos. Os que defendem a idéia de substituir o plano da convenção por várias convenções distintas parecem antever claramente que a rejeição desse plano poria a continuidade da União em extremo perigo. Isto por certo ocorreria, e desejo sinceramente que todo bom cidadão perceba com igual clareza que, em qualquer momento em que ocorrer a dissolução da União, a América terá razão para exclamar, nas palavras do poeta: "Adams! Um longo adeus a toda minha grandeza."^{*}

PUBLIUS [Jay]

NÚMERO III

Desenvolvimento do tema

Não é nova a observação de que o povo de qualquer país (desde que seja, como o americano, inteligente e bem informado) raras vezes adota uma opinião errônea com relação a seus interesses e nela permanece firmemente por muitos anos. Esta consideração tende naturalmente a criar grande respeito pela elevada opinião que o povo da América alimentou por tanto tempo e com tanta uniformidade acerca da importância de continuar firmemente unido sob um único governo federal, investido de poderes suficientes para todos os propósitos gerais e nacionais.

Quanto mais atentamente considero e investigo as razões que parecem ter dado origem a esta opinião, mais me convenço de que elas são irrefutáveis e definitivas.

Entre os muitos objetos a que um povo sábio e livre julga necessário dirigir sua atenção, o de garantir sua *segurança* parece ser o primeiro. A *segurança* do povo está sem dúvida relacionada a uma grande variedade de circunstâncias e considerações e, em consequência, dá grande margem aos que querem defini-la com precisão e abrangência.

No momento, quero considerá-la apenas em sua ligação com a preservação da paz e da tranquilidade, tanto contra perigos das *armas* e da *influência externa*, como contra perigos *semelhantes* oriundos de causas domésticas. Como o perigo externo vem em primeiro lugar, convém discuti-lo antes. Passemos portanto a examinar se o povo está ou não certo em sua opinião de que uma União cordial, sob um

* O poeta é Shakespeare, *Rei Henrique VIII*, III, II. (N. do E.)

governo nacional eficiente, lhe fornece a melhor segurança que pode ser arquitetada contra *hostilidades* do exterior.

Sempre se poderá verificar que o número de guerras que aconteceram ou vão acontecer no mundo é proporcional ao número e ao peso das causas, *reais* ou *falsas*, que as *provocaram* ou *estimularam*. Se esta observação for justa, torna-se útil investigar se uma América *unida* tem probabilidade de se ver diante de tantas causas *justas* quanto uma América *desunida*; pois, se verificarmos que uma América unida irá provavelmente enfrentar menos causas, disto se seguirá que, sob este aspecto, a União é mais propensa a preservar o povo num estado de paz com outras nações.

As causas *justas* de guerra, em sua maior parte, surgem de violações de tratados ou da violência direta. A América já firmou tratados com nada menos que seis nações estrangeiras, sendo todas elas, exceto a Prússia, marítimas, e portanto capazes de nos molestar ou causar danos. Tem também extenso comércio com Portugal, Espanha e Grã-Bretanha. Com relação a estas duas últimas nações, é preciso considerar a circunstância adicional da vizinhança.*

É de grande importância para a paz da América que ela observe as leis das nações em relação a todas essas potências, e a mim me parece evidente que isto será feito de modo mais perfeito e pontual por um governo nacional do que por treze Estados separados ou por três ou quatro confederações distintas. Várias razões podem apoiar esta opinião.

Uma vez estabelecido um governo nacional, os melhores homens do país não só aceitarão servi-lo como serão em geral designados para administrá-lo; pois, embora uma cidade ou região, ou outra influência estreita, possam introduzir homens em assembleias, senados, tribunais de justiça ou secretarias executivas estaduais, será necessária uma reputação mais geral e ampla, fundada em talentos ou outras qualificações, para recomendar homens para cargos num governo nacional — em especial porque este terá o mais amplo campo de escolha e nunca experimentará aquela escassez de pessoas adequadas, que não é incomum em alguns dos Estados. Disto resultará, portanto, que a administração, os conselhos políticos e as decisões judiciais do governo nacional serão mais sábios, sistemáticos e judiciosos que os dos

* Jay se refere, evidentemente, à vizinhança do seu país com colônias da Espanha e da Grã-Bretanha. (N. do E.)

Estados individuais. Consequentemente, serão mais satisfatórios para outras nações e mais *seguros* para nós.

Sob o governo nacional, tratados e cláusulas de tratados, bem como as leis das nações, serão sempre interpretados num único sentido e executados da mesma maneira — ao passo que adjudicações sobre os mesmos pontos e questões em treze Estados, ou em três ou quatro confederações, nem sempre estarão de acordo ou serão coerentes; e isso em razão tanto da variedade dos tribunais e juízes independentes, designados por governos diferentes e independentes, quanto das diferentes leis e interesses locais que podem inspirá-los e influenciá-los. Nunca será demais exaltar a sabedoria da convenção ao confiar tais questões à jurisdição e ao julgamento de tribunais nomeados pelo governo nacional, e só a ele devendo responder.

A perspectiva de um prejuízo ou uma vantagem momentânea pode muitas vezes tentar o partido governante de um ou dois Estados a se desviar da boa-fé e da justiça; mas, se não atingir os outros Estados e, conseqüentemente, tiver pouca ou nenhuma influência sobre o governo nacional, essa tentação será infrutífera, e a boa-fé e a justiça serão preservadas. O caso do tratado de paz com a Grã-Bretanha acrescenta grande peso a tal raciocínio.

Mesmo que o partido governante de um Estado esteja disposto a resistir a tais tentações, uma vez que elas podem resultar de circunstâncias peculiares ao Estado, e afetar grande número dos seus habitantes, como freqüentemente acontece, esse partido governante pode nem sempre ser capaz, mesmo que queira, de evitar a injustiça pretendida ou punir os agressores. O governo nacional, porém, não estando afetado por essas circunstâncias locais, não será induzido a praticar ele próprio o erro, nem carecerá de poder ou disposição para evitá-lo ou para punir sua prática por outros.

Nessa medida, portanto, uma vez que violações, deliberadas ou acidentais, de tratados e das leis das nações fornecem causas *justas* para a guerra, há menos razões para temê-las sob um governo geral uno que sob vários governos menores e, sob este aspecto, o primeiro é de todo propício à *segurança* do povo.

Quanto àquelas causas justas da guerra que procedem da violência direta e ilegal, parece-me igualmente claro que um bom governo nacional proporciona, contra perigos desse tipo, uma segurança imensamente maior do que a que se poderia derivar de qualquer outra fonte.

Tais violências são mais freqüentemente ocasionadas pelas paixões e interesses de uma parte que pelo todo, por um ou dois Estados que pela União. Até agora nenhuma guerra, sequer com os índios, foi produzida por agressões ao atual governo federal, por fraco que seja; há vários exemplos, porém, em que a hostilidade dos índios foi provocada pela conduta imprópria de Estados individuais que, não podendo ou não querendo coibir ou punir infrações, ocasionaram a matança de muitos habitantes inocentes.

A vizinhança de territórios espanhóis e britânicos, contíguos a alguns Estados e não a outros, restringe naturalmente as causas mais imediatas de disputa aos habitantes das fronteiras. São os Estados fronteiriços que, sob o impulso de uma súbita irritação, ou da percepção instantânea de uma aparente vantagem ou dano, irão mais provavelmente provocar guerra com essas nações por meio de violência direta; e nada pode prevenir mais eficazmente esse perigo que um governo nacional, cuja sabedoria e prudência não serão diminuídas pelas paixões que movem as partes imediatamente interessadas.

O governo nacional, porém, não apenas gerará menos causas justas de guerra, como terá também mais poder para apaziguá-las e solucionar-las. Será mais moderado e sereno e, tanto nesse aspecto como em outros, terá mais condições de agir com circumspecção que o Estado agressor. O orgulho dos Estados, bem como o dos homens, os dispõe naturalmente a justificar todas as suas ações, e os impede de reconhecer, corrigir ou reparar seus erros e crimes. O governo nacional, em tais casos, não será afetado por esse orgulho, mas tratará de considerar e escolher com moderação e boa-fé os meios mais adequados para livrá-los da dificuldade que os ameaça.

Ademais, é bem sabido que confissões, explicações e compensações, com freqüência consideradas satisfatórias quando vindas de uma nação forte e unida, são rejeitadas como insatisfatórias se oferecidas por um Estado ou confederação de pouca importância ou poder.

No ano de 1685, o Estado de Gênova, tendo afrontado Luís XIV, tentou apaziguá-lo. O rei pediu que os genoveses enviassem à França seu *Doge*, ou magistrado supremo, acompanhado por quatro senadores, para pedir seu perdão e receber suas condições. Foram obrigados a se sujeitar a isso em prol da paz. Teria Luís XIV, em qualquer circunstância, exigido ou obtido humilhação semelhante da Espanha, da Grã-Bretanha ou de qualquer outra nação *poderosa*?

PUBLIUS [Jay]

Desenvolvimento do tema

Meu último artigo apontou diversas razões por que a segurança do povo será melhor assegurada pela união contra o perigo a que ele pode ser exposto por causas *justas* de guerra fornecidas por outras nações; e essas razões mostram que tais causas não apenas se produziriam mais raramente como seriam mais facilmente solucionadas por um governo nacional que por governos estaduais ou as pequenas confederações propostas.

Mas a segurança do povo da América contra perigos provenientes da força *estrangeira* exige não só que se evite fornecer a outras nações causas *justas* de guerra, mas também que ele se ponha e se mantenha numa situação tal que não *estimele* a hostilidade ou a afronta, pois é desnecessário observar que há *falsas* causas de guerra, tanto quanto causas justas.

É a pura verdade, por mais vergonhoso que seja para a natureza humana, que as nações em geral farão guerra sempre que houver a perspectiva de ganhar algo com ela, mais ainda, que os monarcas absolutos muitas vezes farão guerra mesmo que suas nações nada tenham a ganhar com ela, por propósitos e fins meramente pessoais, como sede de glória militar, vingança por afrontas pessoais, ambição ou pactos pessoais para engrandecer ou apoiar as próprias famílias ou seus adeptos. Estes e uma variedade de outros motivos, que movem a mente do soberano, com freqüência o levam, a travar guerras não santificadas pela justiça ou pela voz dos interesses de seu povo. Independentemente desses estímulos à guerra que predominam nas monarquias absolutas, mas que merecem toda a nossa atenção, há outros que afetam tanto as nações como os reis. Examinando-os, veremos que alguns deles surgem de nossa situação e circunstâncias relativas.

Rivalizamos com a França e a Grã-Bretanha na pesca, e podemos abastecer seus mercados a menor custo que eles próprios, a despeito de todos os seus esforços para evitá-lo por meio de subvenções ou da imposição de tarifas ao pescado estrangeiro.

Com eles e com a maioria das outras nações européias, rivalizamos na navegação e no transporte marítimo, e será enganoso supor que algum deles se regozija por ver este último florescer. Como nosso transporte marítimo não pode crescer sem diminuir o deles em

alguma medida, estarão mais interessados em restringi-lo que em promovê-lo, e esse será seu programa.

No transporte para a China e a Índia, interferimos com mais de uma nação, uma vez que ele nos permite partilhar de vantagens que elas tinham de certo modo monopolizado. Com isso, nos absteemos de mercadorias que no passado comprávamos delas.

A ampliação de nosso próprio comércio em nossos próprios navios não pode agradar a nenhuma nação que possua territórios neste continente ou próximo dele. O baixo custo e a excelência dos nossos produtos, somados à circunstância da vizinhança, o espírito empreendedor e a habilidade de nossos mercadores e navegadores nos dão uma participação maior nas vantagens que esses territórios oferecem que a pretendida ou planejada por seus respectivos soberanos.

A Espanha julga conveniente bloquear o São Francisco para nós, de um lado, e do outro a Grã-Bretanha nos exclui do São Lourenço; nem um nem outro permitirá tampouco que as águas que os separam de nós se tornem meios de mútuo intercuro e tráfego.

A partir destas considerações e de outras análogas, que poderiam, se a prudência o permitisse, ser mais ampliadas e detalhadas, é fácil ver que rivalidades e constrangimentos podem se introduzir gradualmente nas mentes e nos gabinetes de outras nações, e que não devemos esperar que contemplem com indiferença e serenidade nosso avanço em união, poder e importância em terra e no mar.

O povo da América sabe que motivos para a guerra podem surgir de circunstâncias diferentes destas — assim como de outras, não tão óbvias atualmente — e que, quando esses motivos puderem encontrar hora e ocasião próprias para atuar, não faltarão desculpas para disfarçá-los e justificá-los. Sensatamente, o povo considera a união e um bom governo nacional igualmente necessários para pô-lo numa situação tal que, ao invés de estimular a guerra, tenda a sufocá-la e a desencorajá-la. Essa situação, que consiste no melhor estado de defesa possível, depende necessariamente do governo, das armas e dos recursos do país.

Uma vez que a segurança do todo é do interesse do todo, e não pode ser assegurada sem governo, seja um só, ou muitos, investiguemos se um bom governo uno não é mais competente, no tocante ao assunto em questão, que qualquer outro número de governos.

Um governo uno pode reunir, para deles se valer, o talento e a experiência dos homens mais capazes, em qualquer parte da União

em que possam ser encontrados. Pode pautar-se por princípios políticos uniformes. Pode harmonizar, incorporar e proteger suas várias partes e membros e estender a todos o benefício de sua previdência e de suas precauções. Na elaboração de tratados, verá os interesses do todo e os interesses particulares das partes como ligados ao do todo. Pode aplicar os recursos e a força do todo à defesa de qualquer parte particular, e isso com uma facilidade e uma diligência que governos estaduais ou confederações separadas não poderiam ter, por falta de ajuste mútuo e unidade de sistema. Pode submeter a milícia a um único plano de disciplina e, ao pôr seus oficiais numa ordem adequada de subordinação ao magistrado supremo, irá de certo modo consolidá-los num único corpo, tornando-os com isso mais eficientes do que se divididos em treze, três ou quatro diferentes corpos independentes.

Que seria a milícia da Grã-Bretanha se a milícia inglesa obedecesse ao governo da Inglaterra, a escocesa ao governo da Escócia e a galesa ao governo de Gales? Suponhamos uma invasão: seriam esses três governos (se chegassem a algum acordo) capazes de agir com suas respectivas forças contra o inimigo com a mesma eficácia do governo único da Grã-Bretanha?

Muito já ouvimos falar das frotas da Grã-Bretanha e, se formos sensatos, pode chegar o tempo em que as frotas da América também venham a ser dignas de atenção. Mas se um governo nacional uno não tivesse regulamentado a navegação da Grã-Bretanha de modo a torná-la um viveiro de homens do mar, se um governo nacional uno não tivesse requisitado todos os recursos e materiais nacionais para construir frotas, suas proezas e ameaças nunca teriam sido celebradas. Deixemos que a Inglaterra tenha sua navegação e frota, que a Escócia tenha sua navegação e frota, que Gales tenha sua navegação e frota, que a Irlanda tenha sua navegação e frota — deixemos que essas quatro partes constituintes do Império Britânico estejam submetidas a quatro governos independentes, e será fácil perceber que bem depressa todas se reduzirão a uma insignificância relativa.

Apliquemos esses fatos a nosso próprio caso. Dividamos a América em treze, ou, se preferirmos, em três ou quatro governos independentes; que exércitos poderiam eles formar e pagar, que frotas poderiam jamais esperar ter? Se um deles fosse atacado, correriam os outros em seu socorro, gastariam sangue e dinheiro em sua defesa? Não haveria o perigo de serem induzidos à neutralidade por promes-

sas falsas, ou seduzidos, por um excessivo amor à paz, a não pôr em risco sua tranquilidade e segurança presentes em benefício de vizinhos que talvez já tenham invejado, e cuja importância estão satisfeitos por ver diminuída? Essa conduta seria, se não sábia, natural. A história dos Estados da Grécia, como a de outros países, está repleta desses casos, e não é improvável que o que já aconteceu tantas vezes volte a acontecer, em circunstâncias similares.

Admitamos, porém, que eles se disponham a ajudar o Estado ou a confederação invadida. Como, quando, e em que medida deverão ser fornecidos os auxílios em homens e em dinheiro? Quem comandará os exércitos aliados, e de qual deles o comandante receberá ordens? Quem estabelecerá os termos de paz e, em caso de disputas, que árbitro decidirá entre eles e imporá a aquiescência? Várias dificuldades e inconvenientes seriam inseparáveis de uma situação como essa; em contrapartida, um governo voltado para os interesses gerais e comuns estaria livre de todos esses embaraços e seria muito mais conducente à segurança do povo.

Mas, seja qual for a nossa situação, quer estejamos firmemente unidos sob um governo nacional ou divididos em diversas confederações, o certo é que as nações estrangeiras a entenderão e verão exatamente como é, e agirão de acordo em relação a nós. Se virem que nosso governo nacional é eficiente e bem administrado, nosso comércio prudentemente regulado, nossa milícia adequadamente organizada e treinada, nossos recursos e finanças parcimoniosamente administrados, nosso crédito restabelecido, nosso povo livre, satisfeito e unido, ficarão muito mais dispostos a cultivar nossa amizade que a provocar nossa indignação. Se, por outro lado, nos virem privados de um governo eficiente (cada Estado fazendo o que lhe apraz, segundo o que parece conveniente a seus dirigentes) ou divididos em três ou quatro repúblicas ou confederações independentes e provavelmente discordantes, uma inclinada para a Grã-Bretanha, outra para a França, uma terceira para a Espanha, e talvez jogadas umas contra as outras por essas três potências, que triste, que deplorável figura fará a América aos olhos delas! Como se tornaria vulnerável não somente ao seu desprezo, mas ao seu ultraje; e em quanto pouco tempo uma custosa experiência proclamaria que, quando um povo ou família se dividem assim, os resultados se voltam infalivelmente contra eles mesmos.

PUBLIUS [Jay]

Desenvolvimento do tema

Em sua carta de 1º de julho de 1706 ao Parlamento escocês, a rainha Ana fez algumas observações que merecem nossa atenção sobre a importância da *União* que então se formava entre a Inglaterra e a Escócia. Apresentarei ao público extratos dela:

Uma união total e perfeita será a base sólida da paz duradoura: protegerá vossa religião, liberdade e riqueza; eliminará as animosidades entre vós, e os cúmes e divergências entre nossos dois reinos. Deve aumentar vossa força, vossos bens e comércio; e por esta união a ilha toda, ficando unida na afeição e liberdade de todos os temores de interesses discordantes, tornar-se-á capaz de resistir a todos os seus inimigos. (...) Sinceramente vos recomendo a serenidade e unanimidade nesta importante e grave questão, que a união possa ser levada a uma conclusão feliz, sendo o único meio eficaz de assegurar nossa felicidade presente e futura e de frustrar os desígnios dos nossos e vossos inimigos, que irão sem dúvida, nesta ocasião, lançar mão de seus maiores esforços para impedir ou retardar esta união.

Observamos no artigo anterior que a fraqueza e as divisões internas estimulariam ameaças do exterior; e que nada tenderia a nos proteger deles melhor que a presença entre nós de união, força e um bom governo. Este é um assunto amplo, que não pode ser facilmente esgotado.

A história da Grã-Bretanha, aquela de que temos em geral melhor conhecimento, nos dá muitas lições úteis. Podemos nos valer da experiência deles, sem ter de pagar seu custo. Embora pareça óbvio ao senso comum que o povo daquela ilha deve formar uma única nação, verificamos que, durante séculos, estiveram divididos em três e que esses três se mantiveram quase constantemente envolvidos em disputas e guerras entre si. Embora seu verdadeiro interesse em relação às nações continentais fosse realmente o mesmo, as manhas, políticas e práticas dessas nações mantinham suas rivalidades mútuas perpetuamente acessas e, por longos anos, elas se incomodaram e importunaram muito mais do que serviram e ajudaram umas às outras.

Se o povo da América se dividisse em três ou quatro nações não aconteceria o mesmo? Rivalidades semelhantes não surgiriam e seriam cultivadas de maneira parecida? Em vez de ficar "unido na afeição e liberto de todas as apreensões de interesses discordantes", a in-

veja e o cume logo destruiriam a confiança e a afeição, e os únicos fins de suas políticas e atividades seriam os interesses parciais de cada confederação, em vez dos interesses gerais de toda a América. Em consequência, como a maioria das outras nações *fonteyras*, estariam sempre envolvidas em disputas e em guerra, ou viveriam no constante temor delas.

Os mais ardorosos defensores de três ou quatro confederações não podem supor sensatamente que elas permaneceriam por muito tempo em pé de igualdade em termos de força, ainda que se pudessem constituir-las assim de início; mesmo admitindo que isso fosse viável, que expediente humano seria capaz de assegurar a continuidade de tal igualdade? Agora aquelas circunstâncias locais que tendem a gerar e aumentar o poder numa parte e impedir seu progresso em outra, devemos atentar para os efeitos da política superior e da boa administração, que iriam provavelmente destacar o governo de uma em relação ao das outras, efeitos que destruiriam sua igualdade relativa em força e importância. Pois não se pode presumir que o mesmo grau de política judiciosa, prudência e previdência seria uniformemente observado por todas essas confederações por uma longa sucessão de anos.

A qualquer momento, e por qualquer causa, poderia acontecer, e por certo aconteceria, que alguma dessas nações ou confederações se elevasse na escala da importância política muito acima das vizinhas e, nesse momento, estas a olhariam com inveja e medo. Tais paixões as levariam a apoiar, se não promover, não importa o que pudesse promover diminuir sua importância; e as impediria também de tomar medidas destinadas a favorecê-la ou mesmo a assegurar sua prosperidade. Essa nação não precisaria de muito tempo para perceber essas disposições inamistosas. Logo começaria não só a perder a confiança nas vizinhas mas também a se indispor igualmente com elas. Desconfiança gera naturalmente desconfiança, e nada corrumpo mais rapidamente a boa vontade e a conduta delicada que cúmes invejosos e impugnações desonestas, quer sejam expressos ou implícitos.

O Norte é geralmente a região da força, e muitas circunstâncias locais tornam provável que aquela das confederações propostas que estiver mais ao norte será inquestionavelmente, em futuro não muito distante, mais portentosa que qualquer das outras. No mesmo instante em que isso ficar evidente, a *Colmeia do Norte* passará a excitar, nas partes mais ao sul da América, as mesmas idéias e sentimentos que outrora gerou nas partes sul da Europa. Tampouco parece temerário

conjecturar que seus jovens enxames poderão muitas vezes ser tentados a colher mel nos campos mais floridos e no ar mais tépido de seus vizinhos exuberantes e mais frágeis.

Aqueles que bem analisarem a história de divisões e confederações similares encontrarão razão abundante para compreender que estas que estamos considerando não serão vizinhas em nada, exceto por compartilharem fronteiras; que entre elas não haveria amor, nem confiança, e que seriam sim, ao contrário, presas da discórdia, do ciúme e de injúrias mútuas; em suma, que nos levariam exatamente às situações em que algumas nações por certo nos desejam ver, a saber, *temíveis apenas umas para as outras*.

Destas considerações resulta que está enormemente equivocado quem supõe que entre essas confederações podem se formar alianças ofensivas e defensivas, de modo a produzir aquela combinação de união de vontades, armas e recursos que seria necessária para pô-las e mantê-las num estado de defesa respeitável contra inimigos estrangeiros.

Quando foi que os Estados independentes em que a Grã-Bretanha e a Espanha se dividiam outrora se combinaram numa união assim, ou uniram suas forças contra um inimigo estrangeiro? As confederações propostas serão nações distintas. Cada uma terá seu comércio com estrangeiros a regular por diferentes tratados e, assim como seus produtos e mercadorias serão diferentes e próprios para diferentes mercados, também esses tratados serão essencialmente diferentes. Diferentes relações comerciais criarão forçosamente diferentes interesses e, é claro, diferentes graus de lealdade política a diferentes nações estrangeiras e de vinculação com elas. Em consequência, poderia acontecer, e provavelmente acontecerá, que uma nação estrangeira com que a confederação *sulista* poderia estar em guerra fosse aquela com que a confederação *nortista* estivesse mais desejosa de cultivar a paz e a amizade. Uma aliança tão contrária ao interesse imediato das confederações não seria, portanto, fácil de formar, e, se formada, não seria observada e cumprida em perfeita boa-fé.

Mais do que isso, é de longe mais provável que na América, como na Europa, nações vizinhas, agindo sob o impulso de interesses opostos e paixões inamistosas, se vejam frequentemente tomando lados diferentes. Considerando a distância que nos separa da Europa seria natural que essas confederações venham a temer mais as ameaças

umas das outras que as de nações distantes, e que, assim, cada uma se mostre mais desejosa de se proteger contra as demais com a ajuda de alianças estrangeiras do que de se proteger contra ameaças estrangeiras por alianças entre si. Neste ponto, é preciso não esquecer o quanto é mais fácil acolher frotas estrangeiras em nossos portos, e exercí-los estrangeiros em nosso país, do que convencê-los ou obrigá-los a partir. Quantas conquistas desse tipo fizeram os romanos e outros, lidando com seus aliados, e quantas mudanças conseguiram introduzir no governo daqueles que fingiam proteger!

Que os homens imparciais julguem se a divisão da América em não importa que número de soberanias independentes tenderia a nos proteger contra as hostilidades e as interferências indevidas de nações estrangeiras.

PUBLIUS [Jay]

NÚMERO VI

Sobre os perigos de guerra entre os Estados

Os três últimos números deste artigo foram dedicados a uma enumeração dos perigos que representariam para nós, num estado de desunião, as armas e artes de nações estrangeiras. Passarei agora a delinear perigos de um tipo diferente e talvez mais alarmante — aqueles que com toda probabilidade brotariam de dissensões entre os próprios Estados e de dissidências e convulsões domésticas. Embora já tenham sido superficialmente mencionadas em alguns casos, elas merecem uma investigação mais especial e completa.

É preciso ter ido muito longe em especulações utópicas para duvidar seriamente de que, caso estes Estados venham a se tornar inteiramente desunidos, ou unidos apenas em confederações parciais, as subdivisões em que poderiam ser lançados teriam disputas frequentes e violentas entre si. Alegar que faltariam motivos para essas contendas seria esquecer que os homens são ambiciosos, vingativos e gananciosos. Esperar que perdure a harmonia entre várias soberanias independentes e desunidas nas mesmas vizinhanças seria desconsiderar o curso uniforme dos eventos humanos e desafiar a experiência acumulada de séculos.

As causas de hostilidade entre nações são inúmeras. Algumas têm ação geral e quase constante sobre os corpos coletivos da sociedade. Desta classe são o amor pelo poder ou o desejo de preeminência e de

domínio — o desejo de poder ou a ambição de igualdade e segurança. Outras têm uma influência mais circumsrita, embora igualmente ativa, em suas esferas. Entre elas estão as rivalidades e competições de comércio entre nações comerciais. Há outras ainda, não menos numerosas que as anteriores, que se originam inteiramente em paixões pessoais; nos afetos, inimizades, interesses, esperanças e temores de indivíduos preminentes em suas comunidades. Homens deste tipo, quer sejam os favoritos de um rei ou de um povo, muitas vezes abusaram da confiança de que desfrutavam; e, tomando por pretexto alguma razão pública, não tiveram escrúpulos em sacrificar a tranquilidade nacional por benefícios ou recompensas pessoais.

O celebrado Péricles, solidarizando-se com o ressentimento de uma prostituta,¹ venceu e destruiu, à custa de muito sangue e muitas riquezas de seus compatriotas, a cidade dos *samitas*.² O mesmo homem, movido por animosidade pessoal contra os *megarenses*,³ outra nação da Grécia, ou para evitar o processo de que se via ameaçado como cúmplice de um suposto roubo de estátuas de Fídias,⁴ ou para se livrar das acusações de dissipação dos fundos do Estado na compra de popularidade,⁵ que se preparavam contra ele, foi o primeiro artífice dessa guerra famosa e fatal, que os anais gregos distinguem com o nome de *Guerra do Peloponeso* e que, após várias vicissitudes, interrupções e retomadas, culminou na ruína da comunidade ateniense.

O ambicioso cardenal, primeiro-ministro de Henrique VIII, ao permitir à sua vaidade aspirar à tríplice coroa,⁵ alimentou esperanças de ter êxito na conquista desse esplêndido prêmio mediante a influência do imperador Carlos V. Para assegurar o favor e o interesse desse emparentado e poderoso monarca, precipitou a Inglaterra numa guerra com a França, contrariando os mais rudimentares ditames da política, pondo em risco a segurança e a independência tanto do reino que presidia com seus conselhos como da Europa em geral. Pois se jamais um soberano teve possibilidades de realizar o projeto de uma monarquia universal, foi o imperador Carlos V, de cujas intrigas Wolsey foi ao mesmo tempo instrumento e vítima.

¹ Aspásia. Ver a *Vida de Péricles*, de Plutarco.

² *Ibid.*

³ *Ibid.* Fídias era acusado de ter roubado ouro público, com a conivência de Péricles, para ornamentar a estátua de Minerva.

⁴ *Ibid.*

⁵ Usada pelos papas.

A influência que o fanatismo de uma mulher,⁶ a petulância de outra,⁷ e as intrigas de uma terceira⁸ tiveram na política contemporânea, nas convulsões e na pacificação de parte considerável da Europa são tópicos já demasiado glosados para não serem de conhecimento geral.

Multiplicar exemplos da intervenção de considerações pessoais na produção de importantes eventos nacionais, sejam estrangeiros ou domésticos, segundo a direção que tomem, seria desnecessária perda de tempo. Mesmo os pouco familiarizados com as fontes de que eles devem ser extraídos haverão de se lembrar de vários casos; e os que possuem um conhecimento razoável da natureza humana não precisarão dessas luzes para formar sua opinião tanto sobre a realidade como sobre a extensão dessa influência. Talvez, no entanto, caiba mencionar, para ilustrar o princípio geral, um caso acontecido recentemente entre nós. Se Shays* não estivesse *desesperadamente dividido*, é muito duvidoso que Massachusetts tivesse mergulhado numa guerra civil.

Mas, a despeito do testemunho convergente da experiência neste particular, ainda é possível encontrar homens, visionários ou ardilosos, prontos a defender o paradoxo da paz perpétua entre os Estados, mesmo que desmembrados e alienados um do outro. O gênio da república (dizem eles) é pacífico; o espírito do comércio tende a abraçar as maneiras dos homens e a extinguir aqueles humores inflamáveis que tantas vezes despertaram guerras. Repúblicas comerciais, como as nossas, nunca se disporão a se desgastar em contendas múltiplas. Serão governadas pelo interesse comum e cultivarão um espírito de amizade e concórdia mútuas.

Mas (podemos perguntar a esses arquitetos da política) cultivar esse espírito benevolente e filosófico não é o verdadeiro interesse de todas as nações? E se é este seu verdadeiro interesse, será verdade que elas o têm, perseguido? Não se verifica, ao contrário, que paixões fúrgazes e interesses imediatos têm sobre a conduta humana um domínio mais ativo e imperioso que considerações gerais ou remotas de política, utilidade ou justiça? Têm as repúblicas sido na prática menos propensas à guerra que as monarquias? Não são as primeiras adminis-

6 Madame de Maintenon.

7 Duquesa de Marlborough.

8 Madame de Pompadour.

* Trata-se de Daniel Shays, líder da chamada rebelião Shays (1786-87), à qual Isaac Kramnick faz referências na Apresentação deste volume. (N. do E.)

tradas por homens, tanto quanto as segundas? Aversões, predileções, rivalidades e desejos de aquisições injustas não afetam as nações tanto quanto os reis? Não estão as assembleias populares frequentemente sujeitas aos impulsos da raiva, do ressentimento, do ciúme, da avareza e de outras propensões irregulares e violentas? Não é bem sabido que as determinações dessas assembleias são muitas vezes ditadas por uns poucos indivíduos em que elas depositam confiança, ficando obviamente sujeitas a ser afetadas pelas paixões e opiniões dos mesmos? Que *leza* o comércio até agora, *senão* mudar as finalidades das guerras? O amor à riqueza não é uma paixão tão dominadora e empenhedora quanto o amor ao poder ou à glória? Desde que o comércio passou a ser o sistema prevalente entre as nações, não houve tantas guerras fundadas em motivos comerciais quantas houve antes, movidas pela cupidez de território ou de domínio? O espírito comercial não forneceu, em muitos casos, novos incentivos ao apetite tanto de uma como de outra? Que se convoque a experiência, o guia menos falível das opiniões humanas, para responder a estas indagações.

Esparta, Atenas, Roma e Cartago foram repúblicas; duas delas, Atenas e Cartago, de tipo comercial. No entanto, envolveram-se em guerras, ofensivas e defensivas, tanto quanto as monarquias vizinhas da mesma época. Esparta pouco mais era que um exército bem treinado; e Roma nunca se fartou de carnificina e conquista.

Cartago, embora sendo uma república comercial, foi o agressor na própria guerra que resultou em sua destruição. Aníbal levou suas forças até o coração da Itália e as portas de Roma, antes que Cipião, em contrapartida, lhe infligisse uma derrocada nos territórios de Cartago e conquistasse a comunidade.

Veneza, em época posterior, figurou mais de uma vez em guerras de conquista, até que, tornando-se ela alvo da cobiça de outros Estados italianos, o papa Júlio II conseguiu realizar aquela poderosa *liga* que desferiu o golpe de misericórdia no poder e no orgulho dessa arrogante república.

As províncias da Holanda, até naufragarem em dívidas e tributos, tiveram um papel destacado e notório nas guerras da Europa. Travarão furiosas disputas com a Inglaterra pelo domínio do mar e estiveram entre os opositores mais perseverantes e implacáveis de Luís XIV.

9 A Liga de Cambray, que reuniu o imperador, o rei de França, o rei de Aragão e a maioria dos príncipes e Estados italianos.

No governo da Grã-Bretanha, os representantes do povo compõem uma câmara do legislativo nacional. Durante séculos o comércio foi a atividade predominante desse país. Poucas nações, no entanto, envolveram-se mais frequentemente em guerras; e as guerras que esse reino empreendeu foram, em numerosos casos, iniciadas pelo povo.

As guerras populares, se posso me exprimir assim, foram tão numerosas quanto as promovidas pelos reis. Em várias ocasiões, os clamores da nação e as importunações dos seus representantes empurraram seus monarcas para a guerra, ou os mantiveram nelas, contrariamente às suas inclinações, e por vezes contrariamente aos reais interesses do Estado. Naquela memorável luta pela supremacia entre as casas rivais da *Austria* e de *Bourbon*, que por tanto tempo manteve a Europa em chamas, é bem sabido que a aversão dos ingleses pelos franceses, reforçando a ambição, ou antes, a avaria de um capitão favorito,¹⁰ fez prolongar a guerra além dos limites impostos por uma política sensata, e por muito tempo em oposição às idéias da Corte.

As guerras dessas duas nações recém-mencionadas surgiram em grande medida de considerações comerciais — o desejo de suplantar e o medo de ser suplantado, seja em ramos particulares de tráfico, seja nas vantagens gerais dos negócios e da navegação, e por vezes até o desejo mais condenável de partilhar o comércio de outras nações sem seu consentimento.

A antepenúltima guerra entre a Grã-Bretanha e a Espanha resultou das tentativas dos mercadores ingleses de comerciar ilícitamente com o sul das Caraíbas. A essas práticas injustificáveis os espanhóis responderam com uma violência não mais justificável contra os súditos da Grã-Bretanha, pois excederam os limites de uma justa retaliação e fizeram jus à acusação de desumanidade e crueldade. Muitos dos ingleses capturados na costa espanhola foram enviados para fazer escavações nas minas de Potosi; e, com a fermentação natural do ressentimento, após algum tempo inocentes foram confundidos com culpados em punições indiscriminadas. As queixas dos mercadores acenderam por toda a nação uma chama que logo irrompeu na Câmara dos Comuns e desta se transmitiu ao ministério. Cartas de represália foram enviadas e seguiu-se uma guerra que, em suas conse-

¹⁰ O duque de Marlborough.

quências, destruiu todas as alianças que, apenas vinte anos antes, tinham sido formadas com esperanças expectativas dos mais benéficos frutos.

A partir deste sumário do ocorrido em outros países, cujas situações apresentavam a maior semelhança com a nossa, que razão podemos ter para confiar naqueles devaneios que nos induziram a uma expectativa de paz e cordialidade entre os membros da atual confederação, em estado de separação? Já não vimos o bastante da falácia e extravagância dessas teorias vãs que nos divertem com promessas de uma isenção das imperfeições, das fraquezas e dos males inerentes a toda forma de sociedade? Não será hora de despertar do sonho enganoso de uma idade do ouro e de aceitar, como máxima prática para a orientação da nossa conduta política, que nós, como todos os demais habitantes do globo, ainda estamos distantes do feliz império da perfeita sabedoria e da perfeita virtude?

Que o atestem o grau de extrema depressão em que mergulham nossa dignidade e crédito nacionais, os inconvenientes de uma administração frouxa e má do governo, sentidos por toda parte, a revolta de parte do Estado da Carolina do Norte, os recentes e perigosos distúrbios na Pensilvânia e as atuais insurreições e rebeliões em Massachusetts!

A consciência geral da humanidade está tão longe de corresponder aos dogmas daqueles que tentam apaziguar nossos temores de discórdia e hostilidade entre os Estados, caso se separem, que de há muito a observação do progresso da sociedade originou uma espécie de axioma político segundo o qual a vizinhança, ou a semelhança de situação, torna as nações inimigas naturais. Um inteligente escritor* diz a este respeito: "Nações vizinhas [diz ele] são naturalmente inimigas umas das outras, a menos que suas debilidades comuns as force a se coligar numa república confederada e que suas estruturas impeçam as divergências que a vizinhança ocasiona, extinguindo aquela rivalidade secreta que dispõe todos os Estados a se enaltecerem à expensa de seus vizinhos."¹¹ Esta passagem, ao mesmo tempo em que aponta o mal, sugere o remédio.

PUBLIUS [Hamilton]

* Gabriel Bonnet de Mably (1709-85), historiador e escritor francês dedicado ao direito internacional. (N. do E.)

¹¹ Ver *Principes des négociations*, do padre de Mably.

NÚMERO VII

*Desenvolvimento do tema e
enumeração de causas particulares*

Por vezes se pergunta, com ar de aparente triunfo: que motivos poderiam ter os Estados, se desunidos, para fazer guerra uns contra os outros? Uma resposta cabal seria dizer: precisamente os mesmos motivos que, em diferentes épocas, inundaram de sangue todas as nações do mundo. Infelizmente, porém, a questão admite uma resposta mais específica. Há causas de discórdia que podemos observar diretamente, causas cuja tendência, mesmo sob as restrições impostas por uma organização federal, já pudemos experimentar o suficiente para formar um juízo do que se poderia esperar se essas restrições fossem removidas.

As disputas territoriais mostraram-se em todos os tempos uma das mais férteis fontes de hostilidade entre as nações. Talvez a maior parte das guerras que devastaram a Terra tenham brotado dessa origem. Esta causa iria existir entre nós com plena força. Temos um vasto trato de território não ocupado dentro das fronteiras dos Estados Unidos. Ainda existem reivindicações discordantes e irresolvidas entre vários Estados, e a dissolução da União daria bases para reivindicações similares a todos eles. É bem sabido que até agora os Estados tiveram sérias e inflamadas discussões sobre o direito às terras que ainda não estavam cedidas na época da Revolução, e que recebiam a designação geral de terras da Coroa. Os Estados situados nos limites dos governos coloniais em que elas estavam compreendidas reivindicaram essas terras como propriedade sua, mas os outros objetaram que os direitos da Coroa deveriam reverter para a União; especialmente no tocante a toda aquela parte do território Oeste, que, seja por posse efetiva, seja pela subjugação dos proprietários índios, estava sujeita à jurisdição do rei da Grã-Bretanha até ser liberada pelo tratado de paz. Esse território, afirmava-se, era para todos os efeitos uma aquisição da Confederação por pacto com um poder estrangeiro. O Congresso adotou a prudente política de aplacar essa controvérsia convencendo os Estados a fazer cessões para os Estados Unidos em benefício do todo. Até agora isto foi feito de tal modo que, permanecendo a União, há clara perspectiva de uma resolução amigável da disputa. Um desmembramento da Confederação, contudo, reacenderia essa disputa e geraria outras sobre a mesma questão. No momento, grande parte do território de-

NÚMERO VII

socupado do Oeste é, pelo menos por cessão, quando não por direito anterior, propriedade comum da União. Se esta terminasse, os Estados que fizeram cessões com base num princípio de conciliação federal poderiam, desaparecido o motivo da cessão, exigir a reversão das terras. Os outros Estados iriam sem dúvida insistir numa proporção, por direito de representação. Seu argumento seria o de que uma cessão, uma vez feita, não pode ser revogada; e que seu direito a uma participação em território adquirido ou assegurado pelos esforços conjuntos da Confederação não teria diminuído. Mesmo que todos os Estados, contrariando a probabilidade, admittissem que todos têm direito a igual parcela dessa posse comum, ainda haveria uma dificuldade a suplanar no tocante à regra adequada para o rateio. Diferentes Estados proporiam diferentes princípios para esse fim; e como estes influiriam nos interesses opostos das partes, poderiam não dar lugar facilmente a um ajuste pacífico.

No amplo campo do território Oeste, portanto, percebemos um vasto teatro para pretensões hostis, sem nenhum árbitro ou juiz comum para se interpor entre as partes litigantes. Raciocinando do passado para o futuro, teremos boas razões para temer que se vá por vezes recorrer à espada como árbitro das divergências. As circunstâncias da disputa entre Connecticut e a Pensilvânia pelas terras de Wyoming nos advertem a não contar demais com uma fácil acomodação desses conflitos. Os Artigos da Confederação obrigavam as partes a submeter a controvérsia à decisão de um tribunal federal. Isso foi feito, e o tribunal decidiu em favor da Pensilvânia. O Estado de Connecticut, porém, deu fortes sinais de insatisfação com essa determinação, não se mostrando inteiramente resignado a ela até que, por meio de negociações e expedientes, conseguiu uma espécie de compensação para a perda que julgava ter sofrido. Nada do que é dito aqui pretende significar a mais leve censura à conduta desse Estado. Ele sem dúvida acreditou sinceramente ter sido injustificado pela decisão; e os Estados, como os indivíduos, resistem muito a aceitar determinações que os prejudicam.

Os que tiveram conhecimento das transações que acompanharam o desenrolar da controvérsia entre o Estado de Nova York e o distrito de Vermont podem confirmar a oposição que experimentamos, tanto dos Estados não interessados como dos interessados na reivindicação, e atestar o perigo que a paz da Confederação teria corrido caso Nova York tivesse tentado afirmar seus direitos pela força. Dois motivos

preponderam nessa oposição: um ciúme cultivado de nosso futuro poder e o interesse de certos indivíduos influentes dos Estados vizinhos, que tinham obtido cessões de terra desse distrito sob o atual governo. Mesmo os Estados que apresentaram reivindicações opostas às nossas pareceram mais desejosos de desmembrar o Estado de Nova York do que fazer valer as próprias pretensões. Foram eles: New Hampshire, Massachusetts e Connecticut. Nova Jersey e Rhode Island revelaram, em todas as ocasiões, um zelo ardoroso pela independência de Vermont; e o Estado de Maryland, até se alarmar com a revelação de uma conexão sua com o Canadá, espôsso firmemente as mesmas idéias. Esses Estados, sendo pequenos, viram com pouca simpatia a perspectiva da crescente grandeza do Estado de Nova York. Recapitulando essas transações, podemos detectar algumas das causas que tenderiam a indispor os Estados entre si, se lhes coubesse a má sorte de se separarem.

As competições comerciais seriam outra fonte fecunda de contendas. Os Estados menos favorecidos estariam ansiosos por escapar das vantagens de sua situação local e de partilhar das vantagens dos vizinhos mais afortunados. Cada Estado, ou confederação independente, buscaria um sistema próprio de política comercial. Isto geraria distinções, preferências e exclusões que produziriam desconcontentamentos. Os hábitos de intercâmbio fundados na igualdade de privilégios, a que estamos habituados desde o início da colonização do país, tornariam essas causas de insatisfação mais críticas do que seriam naturalmente, na ausência dessa circunstância. *Estaríamos prontos a qualificar de gíftonias gestos que, de fato, seriam atos justificáveis de soberanias independentes em nome de um interesse definido.* O espírito de empreendimento que caracteriza a face comercial da América não perdeu nenhuma oportunidade de se manifestar. É muito pouco provável que esse espírito incontinido vá demonstrar grande respeito por aquelas normas de comércio com que Estados particulares poderiam tentar assegurar benefícios exclusivos para seus próprios cidadãos. As infrações dessas normas, por um lado, e o esforço para impedi-las e repeli-las, por outro, conduziriam naturalmente a violações, e estas a represálias e guerras.

Por meio de normas comerciais, alguns Estados teriam oportunidade de tornar outros Estados tributários seus, e estes dificilmente aceitariam isso. A situação relativa de Nova York, Connecticut e Nova Jersey ofereceria um exemplo desse tipo. Nova York, por necessi-

dade de receita, teria de tributar suas importações. Grande parte dessas tarifas teriam de ser pagas pelos habitantes dos dois outros Estados, na qualidade de consumidores do que importamos. Nova York não teria disposição nem condições de abrir mãos dessa vantagem. Seus cidadãos não aceitariam que uma tarifa paga por eles fosse suspensa em favor dos cidadãos dos Estados vizinhos; tampouco seria possível, se não houvesse esse empecilho, identificar os compradores em nossos próprios mercados. Iriam Connecticut e Nova Jersey se submeter por muito tempo a ser tributados pelo Estado de Nova York em exclusivo benefício deste? Poderíamos nós continuar por muito tempo a desfrutar calmamente, sem ser molestados, de uma metrópole de cuja posse derivamos uma vantagem tão odiosa para nossos vizinhos, e tão opressiva a seus olhos? Seríamos capazes de protegê-la contra o peso de Connecticut, por um lado, e a pressão suplementar de Nova Jersey por outro? Estas são indagações a que só a temeridade dará uma resposta positiva.

A dívida pública da União seria uma causa adicional de conflito entre os Estados ou confederações independentes. O rateio, de início, e posteriormente a progressiva extinção seriam igualmente geradores de descontentamento e animosidade. Como poderia haver acordo quanto a uma regra de rateio satisfatória para todos? É difícil encontrar alguma que não seja passível de objeções fundamentadas. Estas, como de hábito, seriam exageradas pelos interesses das partes. Os Estados têm idéias díspares até com relação ao princípio geral do resgate da dívida pública. Alguns deles, ou por estarem menos impressionados com o volume do crédito nacional, ou porque seus cidadãos têm pouco ou nenhum interesse imediato na questão, encaram com indiferença, senão com repugnância, qualquer forma de pagamento da dívida interna. Estes tenderiam a ampliar as dificuldades de uma distribuição. Outros, cujos cidadãos são em grande parte credores da União, numa proporção maior que a participação do Estado no montante total da dívida nacional, se esforçariam por um ajuste equitativo e suficiente. As protelações dos primeiros excitariam os ressentimentos daqueles últimos. Nesse meio tempo, o estabelecimento de uma regra seria procrastinado por diferenças reais de opinião e atrasos forçados. Os cidadãos dos Estados interessados iriam protestar; poderes estrangeiros pressionariam pelo atendimento de suas justas demandas, e a paz dos Estados ficaria exposta à dupla contingência da invasão externa em meio ao conflito interno.

Suponhamos que as dificuldades em se concordar com uma regra sejam superadas e se faça o rateio. Mesmo assim, há boas razões para supor que a regra aceita, uma vez experimentada, se mostraria mais pesada para alguns Estados que para outros. Os que fossem prejudicados buscariam naturalmente mitigar sua carga. Os outros, por razões igualmente naturais, resistiriam a uma revisão que tenderia a ocasionar um aumento de seus próprios ônus. Essa recusa seria pressurosamente usada pelos Estados queixosos como pretexto mais do que plausível para sustar as próprias contribuições; e o não-cumprimento de seus compromissos por parte de Estados daria lugar a dissensões e disputas mais acerbas. Mesmo que a regra adotada provasse na prática a equanimidade de seus princípios, haveria sonegação por parte de alguns dos Estados, por uma diversidade de outras causas: carência real de recursos, má administração financeira, desordens acidentais na gestão do governo e, somando-se ao resto, a relutância com que os homens em geral lançam mão de dinheiro para fins que sobrevivem às exigências que os produziram e que interferem na satisfação de necessidades imediatas. A sonegação, seja qual for sua causa, produziria queixas, recriminações e conflitos. Nada é mais capaz de perturbar a tranquilidade das nações que estarem elas obrigadas a fazer contribuições mútuas para qualquer objetivo comum que não proporcione um benefício igual e coincidente. Pois é uma observação tão verdadeira quanto banal que nada gera mais divergências entre os homens que a necessidade de pagar.

Leis que violam contratos privados, quando significarem agressões aos direitos daqueles Estados cujos cidadãos são prejudicados por elas, podem ser consideradas outra fonte provável de hostilidade. Nada nos autoriza a esperar que, no futuro, as legislações dos Estados individuais serão presididas por um espírito mais liberal ou mais equitativo que aquele que muitas vezes já vimos arruinar seus vários códigos, caso não sejam limitadas por algum controle adicional. Observamos a disposição à retaliação despertada em Connecticut em consequência dos absurdos perpetrados pelo legislativo de Rhode Island; e somos levados a inferir que, em casos similares sob outras circunstâncias, uma guerra, não de *pergamino* mas de espada, viria castigar essas violações atrozess do dever moral e da justiça social.

A probabilidade de alianças incompatíveis entre, de um lado, os diferentes Estados ou confederações e, de outro, diferentes nações estrangeiras, e os efeitos disso sobre a paz do conjunto foram suficiente-

mente esclarecidos em alguns artigos precedentes. Da análise deste aspecto do assunto cabe extrair a conclusão de que a América, se não for unida por nenhum vínculo, ou apenas pelo frágil laço de uma simples liga ofensiva e defensiva, se enredaria gradualmente, pela ação dessas alianças discordantes, em todos os perniciosos labirintos da política e das guerras europeias; e, pelos conflitos destrutivos das partes em que estaria dividida, tenderia a ser tornar uma presa dos artifícios e maquinações de poderes igualmente inimigos de todas elas. *Divide et impera*¹ deve ser o moto de toda nação que nos odeia ou teme.

PUBLIUS [Hamilton]

NÚMERO VIII

Os efeitos da guerra interna na criação de exércitos permanentes e outras Instituições adversas à liberdade

Tendo afirmado antes como verdade estabelecida que os vários Estados, caso venham a se desunir, ou as combinações deles que possam vir a se constituir a partir da ruína da Confederação geral, estariam sujeitos entre si às mesmas vicissitudes de paz e guerra, ou de amizade e inimizade, que são a sina de todas as nações vizinhas não unidas sob um governo único, entremos agora numa breve análise de algumas das consequências de tal situação.

A guerra entre Estados, no primeiro período de sua existência independente, seria acompanhada por desgraças muito maiores do que em geral ocorre nos países há muito dotados de corporações militares regulares. Os exércitos regulares sempre mantidos de prontidão no continente europeu, embora negativos para a liberdade e a economia, têm contudo a extraordinária vantagem de inviabilizar as conquistas repentinas e de impedir aquela rápida devastação que, antes do seu aparecimento, caracterizava o avanço da guerra. A arte da fortificação contribuiu para os mesmos fins. As nações da Europa estão cercadas por correntes de praças fortificadas, que obstruem mutuamente a invasão. Perdem-se campanhas inteiras na tentativa de reduzir duas ou três guarnições de fronteira para penetrar num país inimigo. Obstáculos similares são encontrados a cada passo, para exaurir a força e retardar o avanço de um invasor. Outora um exército invasor penetrava no coração de um país vizinho quase com a mesma rapidez com

¹ Divide para que reímes.

que a notícia de sua aproximação podia ser recebida; agora, porém, uma força relativamente pequena de tropas treinadas, atuando na defensiva, com a ajuda de estaletas, é capaz de impedir e finalmente frustrar os ataques de uma força muito mais considerável. A história da guerra naquela região do globo não é mais uma história de nações subjugadas e de impérios derrubados, mas de cidades tomadas e retomadas, de batalhas que nada decidem, de retiradas mais vantajosas que vitórias, de muito esforço e pouco ganho.

Neste país, o cenário seria inteiramente oposto. O temor das cor-porações militares adiaría sua criação ao máximo. A falta de fortificações, deixando as fronteiras de um Estado abertas para outro, facilitaria invasões. Os Estados populosos teriam pouca dificuldade em derrotar seus vizinhos menos populosos. As conquistas seriam tão fáceis de fazer quanto difíceis de conservar. A guerra, portanto, seria desordenada e predatória. A pilhagem e a devastação sempre vêm na esteira das tropas irregulares. As calamidades praticadas por indivíduos seriam o traço mais destacado nos eventos que caracterizariam nossos feitos militares.

Este quadro não é muito exagerado, embora eu admita que não permaneceria fiel por muito tempo. A segurança em face do perigo externo é o mais poderoso guia da conduta nacional. Mesmo o ardente amor à liberdade dará lugar, após algum tempo, a seus ditames. A violenta destruição da vida e da propriedade, inerente à guerra, o contínuo esforço e alarme que acompanham um estado de perigo constante compelem as nações mais apegadas à liberdade a buscar repouso e segurança em instituições que tendem a destruir seus direitos civis e políticos. Para ter maior segurança, elas acabam se dispondo a correr o risco de ser menos livres.

As instituições a que aludimos são sobretudo exércitos permanentes e organizações militares complementares. Exércitos permanentes, ao que se diz, não são proibidos pela nova Constituição; infere-se portanto que podem existir sob sua vigência. Esta inferência, a partir da própria forma da proposição, é na melhor das hipóteses problemática e duvidosa.¹ Podemos responder, porém, que exércitos permanentes

¹ Esta objeção será exaustivamente examinada no devido lugar, onde se mostrará que a única precaução racional possível a este respeito foi tomada, sendo ela muito melhor que as presentes em qualquer das constituições já fornecidas na América, as quais, em sua maioria, não contém nenhuma salvaguarda a este respeito.

serão um resultado inevitável de uma dissolução da Confederação. A guerra e a conquista frequentes, que requerem um estado de prontidão igualmente constante, haverão de produzi-los infalivelmente. Os Estados ou confederações mais fracos seriam os primeiros a lançar mão deles para se porem em pé de igualdade com seus vizinhos mais poderosos. Tentariam compensar a inferioridade de população e de recursos com um sistema de defesa mais regular e competente, com tropas treinadas e fortificações. Ao mesmo tempo, teriam necessidade de fortalecer o braço executivo do governo, o que daria às suas constituições uma orientação crescente para a monarquia. E da natureza da guerra aumentar a autoridade do Executivo em detrimento da do Legislativo.

Os expedientes mencionados logo dariam aos Estados ou confederações que deles se utilizassem uma superioridade sobre os vizinhos. Estados pequenos, ou de menor poder natural, sob governos fortes, e com o auxílio de exércitos regulares, triunfaram muitas vezes sobre Estados grandes, ou de maior força natural, que carecem dessas vantagens. Nem o orgulho nem a segurança dos mais importantes Estados ou confederações permitiriam que se submetessem por muito tempo a essa superioridade humilhante e fortuita. Logo lançariam mão de meios similares aos que a teriam produzido, para se reinstalarem na preeminência perdida. Assim, em pouco tempo, veríamos implantadas em toda parte deste país as mesmas engrenagens do despotismo que foram o flagelo do Velho Mundo. Este seria, pelo menos, o curso natural das coisas; e nossos raciocínios terão tanto mais probabilidade de estar corretos quanto mais se acomodarem a este padrão.

Estas não são inferências vagas, extraídas de falhas supostas ou conjecturais da Constituição, cujo poder está todo depositado nas mãos de um povo ou de seus representantes ou delegados. São conclusões coerentes, extraídas da marcha natural e necessária das atividades humanas.

Talvez se possa perguntar, em objeção a isto: por que não surgiram exércitos permanentes dos conflitos que tão frequentemente perturbaram as antigas repúblicas da Grécia? Diferentes respostas, igualmente satisfatórias, podem ser dadas a esta pergunta. Os hábitos industriais das gentes de hoje em dia, absorvidas na busca do ganho e dedicadas ao melhoramento da agricultura e do comércio, são incompatíveis com a condição de uma nação de soldados, que foi a verdadeira condição dos povos dessas repúblicas. As fontes de ganho,

que foram tão multiplicadas com aumento do ouro e da prata e das artes da indústria, bem como a ciência das finanças, que é fruto dos tempos modernos, somando-se aos hábitos das nações, produziram uma revolução total no sistema da guerra, tornando os exércitos regulares, distintos do corpo dos cidadãos, o companheiro inseparável da hostilidade freqüente.

Há uma grande diferença, também, entre corporações militares num país raramente exposto a invasões, por sua situação, e num que está freqüentemente exposto a elas e sempre as temendo. Os governantes do primeiro, ainda que o desejem, podem não ter nenhum bom pretexto para manter de prontidão exércitos tão numerosos quanto os últimos seriam obrigados a manter. Sendo esses exércitos, no primeiro caso, raramente ou nunca convocados para atuar na defesa interna, o povo não corre o risco de um controle militar. Não haverá o hábito de relaxar as leis para atender a exigências militares; a condição civil permanece em pleno vigor, não corrompida nem desorganizada pelos princípios ou tendências da outra condição. Dado o seu tamanho reduzido, o exército é sobrepujado pela força natural da comunidade. Não habituados a recorrer à proteção da força militar, ou a se submeter à sua opressão, os cidadãos não amam nem temem a força militar; encaram-na com um espírito de vigilante aquiescência a um mal necessário, permanecendo prontos para resistir a um poder que supõem poder ser exercido em detrimento de seus direitos.

Sob tais circunstâncias, o exército pode dar um valioso auxílio ao magistrado para suprimir uma pequena dissensão, ou um motim ocasional, ou uma insurreição; mas será incapaz de praticar abusos contra os esforços conjugados da grande maioria do povo.

Num país do segundo tipo, ocorre o contrário. As perpétuas ameaças de perigo obrigam o governo a estar sempre preparado para repeli-las; seus exércitos têm de ser suficientemente numerosos para a defesa instantânea. A contínua necessidade de seus serviços amplia a importância do soldado, degradando na mesma medida a situação do cidadão. A condição militar eleva-se acima da civil. Os habitantes dos territórios, muitas vezes o próprio teatro da guerra, são inevitavelmente sujeitos a freqüentes violações de seus direitos, que servem para enfraquecer sua consciência dos mesmos; gradualmente, o povo é levado a considerar os soldados não só como seus protetores mas como seus superiores. Daí a considerá-los seus chefes, o caminho não é longo nem difícil; muito difícil, porém, é convencer um

povo imbuído dessas idéias a opor uma resistência destemida ou eficaz a usurpações empreendidas pelo poder militar.

O reino da Grã-Bretanha recai na primeira categoria. Uma situação insular e uma marinha poderosa, poupando-o em grande medida da possibilidade de uma invasão estrangeira, torna desnecessária a existência de um exército numeroso dentro do reino. Uma força suficiente para fazer frente a um ataque repentino, até que a milícia tenha tempo de se mobilizar e se incorporar, é tudo que tem sido considerado necessário. Nenhuma razão de política nacional exigiu, e nem a opinião pública teria tolerado, maior número de tropas em seu interior. Há muito tempo tem havido pouco espaço para a ação das outras causas, enumeradas como conseqüências da guerra interna. Esta situação especialmente feliz contribuiu em grau considerável para preservar a liberdade de que esse país goza até hoje, a despeito da venalidade e da corrupção reinantes. Se, ao contrário, a Grã-Bretanha se situasse no continente, e tivesse sido compelida por essa situação, como certamente teria sido, a tornar suas corporações militares domésticas equiparáveis às das outras grandes potências da Europa, seria hoje com toda probabilidade, como as outras, vítima do poder absoluto de um único homem. É possível, embora difícil, que o povo dessa ilha venha a ser escravizado por outras causas; mas certamente isso não se deverá às façanhas de um exército tão diminuto como o que tem sido mantido no reino.

Se formos sensatos o suficiente para preservar a União, poderemos gozar durante séculos da vantagem de uma situação similar a essa da insularidade. A Europa está a grande distância de nós. Suas colônias nas nossas vizinhanças continuarão provavelmente muito designais em força para ser capazes de nos infligir algum dano considerável. Nessa situação, nossa segurança não pode requerer amplas corporações militares. Mas se nos desunirmos, e se as partes que nos integram permanecerem isoladas, o que é o mais provável, ou reunidas em duas ou três confederações, dentro de pouco tempo estaremos no mesmo impasse em que se vêem as potências continentais da Europa: nossa liberdade seriam sacrificadas aos meios de nos defendermos contra a ambição e a rivalidade mútuas.

Longe de ser superficial ou vã, esta é uma idéia sólida e grave. Merece a mais séria e madura consideração de todo homem prudente e honesto, qualquer que seja seu partido. Se tais homens fizeram uma pausa solene e meditarem sem paixão sobre a importância desta in-

interessante idéia; se a contemplarem em todos os seus aspectos e considerarem todas as suas conseqüências, não hesitarão em abandonar objeções triviais a uma Constituição cuja rejeição, com toda probabilidade, poria fim à União. Os fantasmas sem substância que esvoaçam ante as imaginações perturbadas de alguns de seus adversários logo dariam lugar a uma perspectiva mais substancial de perigos reais, certos e tremendos.

PUBLIUS [Hamilton]

NÚMERO IX

A utilidade da União como salvaguarda contra o facciosismo e a insurreição doméstica

Uma firme União será a oportunidade máxima para a paz e a liberdade dos Estados como barreira contra o facciosismo e a insurreição domésticas. É impossível ler a história das pequenas repúblicas da Grécia e da Itália sem experimentar horror e repugnância diante dos distúrbios que continuamente as agitavam e da rápida sucessão de revoluções que as mantinham em estado de perpétua oscilação entre os extremos da tirania e da anarquia. Se exibem calmarias ocasionais, estas servem apenas como fugazes contrastes para as furiosas tempestades que se seguem. Se, aqui e ali, se abrem intervalos de felicidade, nós os contemplamos com um misto de angústia, surgida da reflexão de que as cenas agradáveis que assistimos logo serão traçadas pelas ondas da sedição e da fúria partidária. Se raios momentâneos de glória penetram a escuridão, se por um lado nos ofuscam com um brilho passageiro e efêmero, ao mesmo tempo nos exortam a lamentar que os vícios do governo devam perverter os rumos e empanar o brilho daqueles talentos luminosos e dons tão decantados pelos quais os solos privilegiados que os produziram foram tão justamente celebrados.

Das desordens que desfiguram os anais dessas repúblicas, os defensores do despotismo extraíram argumentos contrários não às formas de governo republicano, mas aos próprios princípios da liberdade civil. Condenaram todo governo livre como incompatível com a ordem da sociedade e tripudiarão sobre seus defensores e adeptos. Felizmente para a humanidade, estruturas estupendas erigidas nos alicerces da liberdade, que floresceram durante séculos, destruíram por uns poucos momentos de glória seus tristes sofismas. E a América, acredi-

será o alicerce amplo e sólido de outros edifícios, não menos magníficos, que serão também monumentos permanentes aos seus erros.

É inegável, porém, que os retratos que eles esboçaram do governo republicano eram cópias fidelíssimas dos originais. Se tivesse se mostrado impraticável conceber modelos de uma estrutura mais perfeita, os esclarecidos amigos da liberdade teriam sido obrigados a abandonar a causa dessa espécie de governo como indefensável. A ciência da política, contudo, como a maioria das demais ciências, foi muito aperfeiçoada. Compreende-se bem, agora, a eficácia de vários princípios que os antigos não conheciam em absoluto, ou conheciam imperfeitamente. A distribuição regular do poder em distintos setores; a introdução de equilíbrios e controles legislativos; a instituição de tribunais compostos de juizes que só perdem seus cargos por má conduta; a representação do povo no legislativo por deputados eleitos por ele próprio: estas descobertas são inteiramente novas, ou tiveram seu principal aperfeiçoamento nos tempos modernos. São meios, e meios poderosos, pelos quais as excelências do governo republicano podem ser conservadas e suas imperfeições diminuídas ou evitadas. A este catálogo de circunstâncias que propiciam a melhoria dos sistemas de governo civil, arrisco-me a acrescentar mais, por mais nova que ela possa me parecer, a partir de um princípio que foi utilizado como base de uma objeção à nova Constituição; refiro-me à ampliação da óbvia em que tais sistemas devem girar, seja no tocante às dimensões de um único Estado, ou à consolidação de vários Estados menores numa grande Confederação. Embora este último caso é que esteja imediatamente ligado ao assunto em exame, será útil também examinar o princípio em sua aplicação a um único Estado, o que será feito em outro lugar.

A utilidade de uma Confederação, tanto para suprimir o facciosismo e resguardar a tranquilidade interna dos Estados, como para aumentar sua força e segurança externas, não é realmente uma idéia nova. Foi praticada em diferentes países e épocas, e recebeu a aprovação dos mais aplaudidos autores dedicados aos assuntos políticos. Frequentemente, os opositores do plano proposto têm citado e apregoadas as observações de Montesquieu sobre a necessidade de um território reduzido para um governo republicano. * Parecem, contudo, não ter

* Charles Louis de Secondat, barão de la Brède e de Montesquieu (1689-1755), historiador e teórico político francês, autor de *O espírito das leis*. (N. do E.)

avaliado as crenças que esse grande homem expressou em outra parte de sua obra, nem ter atentado para as consequências dos princípios que subscrevem com tão pronta aquiescência.

Quando Montesquieu recomenda uma pequena extensão para as repúblicas, os padrões que tinha em mente eram de dimensões muito menores que as de quase todos os nossos Estados. Virgínia, Massachusetts, Pensilvânia, Nova York, Carolina do Norte ou a Geórgia — nenhum deles poderia de forma alguma ser comparado ao modelo que lhe servia de base e a que se aplicam os termos de sua descrição. Portanto, se tomarmos como critério de verdade a ideia de Montesquieu neste aspecto, teremos de optar entre nos refugiarmos de uma vez nos braços da monarquia, ou nos dividirmos numa infinidade de minúsculas comunidades ciumentas, conflitantes, tumultuadas, infelizes vi-zeiros de incessante discórdia e objetos desgraçados da piedade ou do desprezo universais. Alguns dos autores que se destacaram do outro lado da questão parecem ter percebido o dilema e chegaram à ousadia de sugerir que seria desejável a divisão dos maiores Estados. Uma planície tão desvaivado, um expediente tão desesperado, poderia, pela multiplicação de unidades insignificantes, favorecer as aspirações de homens sem capacidade de estender sua influência além dos círculos estreitos da intriga pessoal. Jamais poderia, porém, promover a grandeza ou a felicidade do povo da América.

Deixando o exame do próprio princípio para outro lugar, como já se mencionou, será suficiente observar aqui que, na visão do autor mais enfaticamente citado sempre que a ocasião se apresenta, ele exigiria apenas uma redução do *tamanho* dos membros mais consideráveis da União, não se opondo à inclusão de todos num governo confederado. Esta é a verdadeira questão em cuja discussão estamos interessados no momento.

As sugestões de Montesquieu estão tão longe de se opor a uma união geral dos Estados que ele trata da *república confederada* como um recurso para ampliar a esfera do governo popular e conciliar as vantagens da monarquia com as do republicanism. Diz ele:¹

Muito provavelmente a humanidade teria acabado por se ver obrigada a viver constantemente sob o governo de uma *única pessoa*, não tivesse ela concebido um tipo de estrutura que tem todas

as vantagens internas de uma república, juntamente com a força externa de um governo monárquico. Falo de uma *república confederada*.

Essa forma de governo é uma convenção pela qual vários Estados menores concordam em se tornar membros de um maior, que pretendem formar. Trata-se de um tipo de união de sociedades que constituem uma nova, passível de crescer através de novas associações, até chegarem a um grau de poder tal que lhes permita garantir a segurança do corpo unido.

Uma república desse tipo, capaz de resistir a uma força externa, pode se sustentar sem quaisquer corrupções internas. A forma dessa sociedade impede todos os tipos de transtorno.

Se um membro isolado tentasse usurpar a autoridade suprema, não seria plausível que lhe atribuísem igual autoridade e crédito em todos os Estados confederados. Se quisesse exercer uma influência excessiva sobre um deles, isso alarmaria os demais. Se subjugasse uma parte, as que ainda permanecessem livres poderiam se contrapor a ele com forças independentes dos que tivessem sido usurpados, e dominá-lo antes que sua usuração se consumasse.

Caso ocorra uma insurreição popular num dos Estados confederados, os outros têm condições de reprimi-la. Se mederem abusos numa parte, serão corrigidos pelas que permanecem incólumes. O Estado pode ser destruído de um lado e não de outro; a confederação pode ser dissolvida e os confederados preservam sua soberania.

Sendo composto de pequenas repúblicas, esse governo desfruta da felicidade interna de cada uma; e, no tocante à sua situação externa, esta possui, graças à associação, todas as vantagens das grandes monarquias.

Pareceu-me adequado citar por inteiro estas interessantes passagens, porque elas contêm uma brilhante síntese dos principais argumentos em favor da União e removem da maneira mais efetiva as falsas impressões que se busca produzir com a má aplicação de outras partes da obra. Ao mesmo tempo, elas têm uma íntima vinculação com o objetivo mais imediato deste artigo, o de ilustrar a propensão da União a reprimir o facciosismo e as insurreições internas.

Uma distinção mais sutil tem sido estabelecida entre uma *confederação* e uma *consolidação* dos Estados. Afirma-se que a característica essencial da primeira é a limitação de sua autoridade aos membros no caráter de coletividades, sem afetar os indivíduos de que estas se compõem. Sustenta-se que o conselho nacional não deveria tratar de

¹ *O espírito das leis*, v. I, livro IX, cap. 1.

nenhum assunto de administração interna. Uma perfeita igualdade de sufrágio entre os membros também tem sido ressaltada como traço destacado de um governo confederado. Estas posições são, no essencial, arbitrárias; não se apóiam em princípios nem em precedentes. De fato, já aconteceu que governos desse tipo tenham operado da forma que a distinção mencionada supõe ser inerente à natureza deles; na maior parte deles, porém, houve amplas exceções a essa prática, o que prova, na medida em que exemplos podem ter valor, que não há norma absoluta nessa questão. Será claramente demonstrado, no curso desta investigação, que, na medida em que o princípio assim defendido prevaleceu, ele foi causa de irremediável desordem e iditice do governo.

A definição de *república confederada* parece ser simplesmente "união de sociedades", ou associação de dois ou mais Estados num só. A extensão, as qualificações e os objetos da autoridade federal são meras questões de escolha. Desde que a organização independente dos membros não seja abolida; desde que ela exista, por necessidade estrutural, para fins locais; mesmo que estivesse inteiramente subordinada à autoridade geral da União, ainda seria, de fato e na teoria, uma associação de Estados, ou confederação. A Constituição proposta, longe de implicar uma abolição dos governos estaduais, torna os partes integrantes da soberania nacional, ao lhes conceder uma representação direta no Senado, e deixa em suas mãos certas porções exclusivas e muito importantes do poder soberano. Isto corresponde plenamente, em todos os sentidos sensatos dos termos, à idéia de um governo federal.

Na confederação lícita, que envolveu 23 cidades, ou repúblicas, as maiores tinham direito a três votos no *conselho comum*, as médias a dois e as menores a um. O *conselho comum* nomeava todos os juizes e magistrados das respectivas cidades. Isto consistia por certo numa interferência das mais delicadas em sua administração interna, pois se há algo que parece exclusivamente apropriado à jurisdição local é a designação de suas próprias autoridades. No entanto, falando dessa associação, Montesquieu diz: "Se tivesse de citar um modelo de excelente República Confederada, seria o da Lícia." Percebemos assim que as distinções em que tanto se insiste não estavam nas cogitações desse sábio civilista; e seremos levados a concluir que são sutilezas insólitas de uma teoria errônea.

PUBLIUS [Hamilton]

Desenvolvimento do tema

Entre as numerosas vantagens prometidas por uma União bem construída, nenhuma merece ser mais cuidadosamente elucidada que sua tendência a deter e controlar a violência e o facciosismo. São estes perigosos vícios os que mais assustam o simpatizante dos governos populares. Ele não deixará, portanto, de dar justo valor a todo plano que, sem violar os princípios que acata, forneça um remédio apropriado para o mal. Instabilidade, injustiça e confusão introduzidas nos conselhos públicos foram doenças mortais, que fizeram perecer governos populares por toda parte, e continuam sendo os tópicos favoritos e frutíferos a inspirar as mais capciosas arengas dos adversários da liberdade. Certamente nunca se poderá admirar em demasia os valiosos aperfeiçoamentos que as constituições americanas fizeram nos modelos populares, tanto antigos como modernos; seria uma parcialidade injustificável, porém, afirmar que eliminaram efetivamente o perigo por esse lado, como desejávamos e esperávamos. De toda parte se ouvem queixas de nossos cidadãos mais conscienciosos e virtuosos, partidários ao mesmo tempo da fé pública e privada e da liberdade pública e pessoal, de que nossos governos são demasiado instáveis, o bem público é considerado nos conflitos entre partidos rivais, e que, com muita frequência, adotam-se medidas não segundo as normas da justiça e os direitos do partido minoritário, mas pela força superior de uma maioria interessada e despótica. Por mais que pudéssemos desejar que essas queixas não tivessem fundamento, a evidência de fatos conhecidos não nos permite negar que elas são até certo ponto verdadeiras. De fato, num exame imparcial de nossa situação, verifica-se que algumas das aflições sob as quais padecemos foram erroneamente atribuídas à ação de nossos governos; ao mesmo tempo, verifica-se também que outras causas não são as únicas responsáveis por muitos de nossos mais pesados infortúnios; em particular, essa desconfiança dominante e crescente nas promessas públicas e o temor pelos direitos privados, que ecoam de um extremo ao outro do continente. Estes são efeitos sobretudo, senão inteiramente, da instabilidade e da injustiça com que um espírito faccioso contaminou nossa administração pública.

Por facção entendo certo número de cidadãos, quer correspondam a uma maioria ou a uma minoria, unidos e movidos por algum

impulso comum, de paixão ou de interesse, adverso aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade.

Há dois métodos de curar os males do facciosismo: um, pela remoção de suas causas; o outro, pelo controle de seus efeitos.

Mais uma vez, há dois métodos de remover as causas do facciosismo: um, pela destruição da liberdade, essencial à sua existência; o outro, fazendo com que todos os cidadãos tenham as mesmas opiniões, as mesmas paixões e os mesmos interesses.

Quanto ao primeiro remédio, dele se pode dizer, com mais verdade que nunca, que o remédio é pior que a doença. A liberdade é para o facciosismo o que o ar é para o fogo, um alimento sem o qual ele expira instantaneamente. Mas abolir a liberdade, que é essencial à vida política, porque ela nutre o facciosismo, seria tão insensato quanto desejar a eliminação do ar, que é essencial à vida animal, porque ele confere ao fogo sua ação destrutiva.

O segundo expediente é tão impraticável quanto o primeiro seria imprudente. Enquanto a razão do homem for fálvel, e ele for livre para exercê-la, diferentes opiniões se formarão. Enquanto subsistir o vínculo entre sua razão e seu amor-próprio, suas opiniões e paixões influirão umas sobre as outras; e as primeiras serão objetos a que as últimas se apegarão. A diversidade das aptidões humanas, que está na origem dos direitos de propriedade, não é um obstáculo menos insuperável a uma uniformidade de interesses. A proteção dessas aptidões é a primeira finalidade do governo. Da proteção de aptidões diferentes e desiguais para adquirir propriedade resulta imediatamente a posse de diferentes graus e tipos de propriedade; e da influência destas nas atitudes e idéias dos respectivos proprietários emerge uma divisão da sociedade em diferentes interesses e partidos.

As causas latentes do facciosismo se enraízam portanto na natureza do homem; e nós as vemos por toda parte, em diferentes graus de atividade, segundo as diferentes circunstâncias da sociedade civil. O entusiasmo por diferentes concepções ligadas à religião, ao governo e a muitos outros pontos, tanto especulativos como práticos; a adesão a diferentes líderes que lutam ambiciosamente pela preeminência e o poder; ou a outros tipos de pessoas cujos destinos excitaram as paixões humanas, tudo isso dividiu sucessivamente os homens em partidos, inflamou-os com mútua animosidade e tornou-os ainda mais dispostos a se molestar e se oprimir mutuamente ao invés de

cooperar pelo bem comum. É tão forte essa propensão da humanidade a descambar em animosidades mútuas que, ali onde nenhuma oportunidade real se apresentava, as mais frívolas e fantasiosas distinções foram suficientes para atizar suas paixões hostis e fomentar os mais violentos conflitos. A fonte mais comum e duradoura de facções, porém, tem sido a distribuição diversa e desigual da propriedade. Os que têm bens e os que carecem deles sempre formaram interesses distintos na sociedade. Credores e devedores recaem numa distinção semelhante. Um interesse fundiário, um interesse mercantil, um interesse pecuniário, ao lado de muitos interesses menores, surgem necessariamente nas nações civilizadas e as dividem em diferentes classes, movidas por diferentes atitudes e concepções. A regulação desses interesses diversos e concorrentes constitui a principal tarefa da legislação moderna e introduz o espírito partidário nas operações necessárias e ordinárias do governo.

Nenhum homem pode ser juiz de sua própria causa, porque seu interesse certamente distorceria o julgamento e, provavelmente, corromperia sua integridade. Com igual, ou mesmo com maior razão, não convém que um conjunto de homens seja ao mesmo tempo o juiz e as partes; no entanto, que são muitos dos mais importantes atos de legislação, senão decisões judiciais, certamente não relacionadas aos direitos de uma única pessoa, mas aos direitos de grandes conjuntos de cidadãos? E que são as diferentes categorias de legisladores se não advogados e partes nas causas que decidem? É proposta uma lei referente às dívidas privadas? Esta é uma questão em que credores e devedores são partes em disputa. Caberia à justiça manter o equilíbrio entre elas. No entanto, necessariamente, as partes são elas mesmas os juizes: e deve-se esperar que prevaleça a parte mais numerosa, ou, em outras palavras, a facção mais poderosa. Devem os manufatores domésticos ser incentivados, e em que grau, por meio de restrições a manufatores estrangeiros? Questões como esta seriam diferentemente decididas pelas classes fundiárias e manufatureiras, e provavelmente nenhuma das duas o faria considerando exclusivamente a justiça e o bem público. A distribuição dos impostos pelos vários tipos de propriedade é um ato que parece exigir a mais perfeita imparcialidade; contudo, talvez nenhum ato legislativo ofereça a uma parte predominante maior oportunidade e tentação de atropelar as normas da justiça. Cada tostão com que sobretenham a parte minoritária é um tostão que economizam em seus próprios bolsos.

É inútil dizer que estadistas esclarecidos serão capazes de ajustar esses interesses conflitantes e submetê-los todos ao bem público. Nem sempre haverá estadistas esclarecidos no poder. Em muitos casos, tampouco será possível fazer esse ajuste sem fazer considerações indiretas e remotas, que raramente prevalecerão sobre o interesse imediato que uma parte pode encontrar na desconsideração dos direitos de outra ou do bem do todo.

A inferência a que somos levados é que as causas da facciosismo não podem ser eliminadas e que o remédio só pode ser buscado nos meios de controlar seus efeitos.

Quando uma facção não consegue ser majoritária, o princípio republicano torna a maioria capaz de destruir, pelo voto regular, suas ameaçadoras pretensões. Aquela facção pode embarçar a administração, convulsionar a sociedade; será incapaz, contudo, de pôr em prática sua violência e mascarar-la sob a Constituição. Por outro lado, quando uma facção inclui uma maioria, a forma do governo popular lhe permite sacrificar à sua paixão ou interesse dominante tanto o bem público como os direitos dos demais cidadãos. Garantir o bem público e os direitos privados contra o perigo de uma facção assim, preservando ao mesmo tempo o espírito e a forma do governo popular, é pois a grande meta a que visam nossas investigações. Permitam-me acrescentar que é por esse elevado *desideratum*, e somente por ele, que essa forma de governo pode ser salva do opróbrio a que esteve por tanto tempo sujeita e ser recomendada à estima e à adoção da humanidade.

Por que meios esse objetivo pode ser atingido? Evidentemente só existem dois. Ou evitar que uma mesma paixão ou interesse exista ao mesmo tempo numa maioria, ou, tendo a maioria essa paixão ou interesse simultâneo, torná-la, por seu número e situação local, incapaz de pactuar e executar esquemas de opressão. Se for tolerado que o impulso e a oportunidade coexistam, sabemos bem que não se pode confiar em razões morais nem religiosas como forma adequada de controle. Elas não exercem esse papel quando estão em jogo a injustiça e a violência de indivíduos, e sua eficácia diminui na proporção do número que se agrega, isto é, na proporção em que se torna necessária.

Deste ponto de vista, pode-se concluir que uma democracia pura, isto é, uma sociedade formada por um pequeno número de cidadãos que se unem e administram pessoalmente o governo, não dis-

põe de nenhum remédio contra os malefícios da facção. Uma paixão ou interesse comum contamina, em quase todos os casos, a maioria do todo; a própria forma de governo propicia a comunicação e o ajuste; e nada controla as tendências a sacrificar a parte mais fraca ou um indivíduo inofensivo. Assim é que tais democracias sempre ofereceram espetáculos de turbulência e luta; sempre se mostraram incompatíveis com a segurança pessoal ou com os direitos de propriedade; e tiveram, em geral, vidas tão breves quanto violentamente interrompidas. Políticos teóricos que defenderam essa espécie de governo supunham erroneamente que, se a humanidade fosse reduzida a uma perfeita igualdade em seus direitos políticos, ela ficaria ao mesmo tempo perfeitamente nivelada e assemelhada em suas posses, opiniões e paixões.

Uma república, que defino como um governo em que está presente o esquema de representação, abre uma perspectiva diferente e promete o remédio que estamos buscando. Examinemos os pontos em que ela diverge da democracia pura e compreenderemos tanto a natureza do remédio como a eficácia que ele deve extrair da União.

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger.

O efeito da primeira diferença é, por um lado, depurar e ampliar as opiniões do povo, que são filtradas por uma assembleia escolhida de cidadãos, cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias ou parciais. Sob tal regulação, é bem provável que a voz pública, manifestada pelos representantes do povo, seja mais consonante com o bem público que se manifesta pelo próprio povo, convocado para esse fim. Por outro lado, o efeito pode ser invertido. Homens de temperamento faccioso, imbuídos de preconceitos locais ou de propósitos sinistros, podem, por intriga, corrupção ou outros meios, primeiro obter os sufrágios e depois trair os interesses do povo. A questão resultante — que repúblicas são mais favoráveis à escolha dos guardiães adequados do bem-estar público, as pequenas ou as grandes? — pode ser claramente respondida em favor das últimas, com base em duas considerações óbvias.

É inútil dizer que estadistas esclarecidos serão capazes de ajustar esses interesses conflitantes e submetê-los todos ao bem público. Nem sempre haverá estadistas esclarecidos no poder. Em muitos casos, tampouco será possível fazer esse ajuste sem fazer considerações indiretas e remotas, que raramente prevalecerão sobre o interesse imediato que uma parte pode encontrar na desconsideração dos direitos de outra ou do bem do todo.

A inferência a que somos levados é que as causas da facciosismo não podem ser eliminadas e que o remédio só pode ser buscado nos meios de controlar seus efeitos.

Quando uma facção não consegue ser majoritária, o princípio republicano torna a maioria capaz de destruir, pelo voto regular, suas ameaçadoras pretensões. Aquela facção pode embarçar a administração, convulsionar a sociedade; será incapaz, contudo, de pôr em prática sua violência e mascarar-la sob a Constituição. Por outro lado, quando uma facção inclui uma maioria, a forma do governo popular lhe permite sacrificar à sua paixão ou interesse dominante tanto o bem público como os direitos dos demais cidadãos. Garantir o bem público e os direitos privados contra o perigo de uma facção assim, preservando ao mesmo tempo o espírito e a forma do governo popular, é pois a grande meta a que visam nossas investigações. Permitam-me acrescentar que é por esse elevado *desideratum*, e somente por ele, que essa forma de governo pode ser salva do opróbrio a que esteve por tanto tempo sujeita e ser recomendada à estima e à adoção da humanidade.

Por que meios esse objetivo pode ser atingido? Evidentemente só existem dois. Ou evitar que uma mesma paixão ou interesse exista ao mesmo tempo numa maioria, ou, tendo a maioria essa paixão ou interesse simultâneo, torná-la, por seu número e situação local, incapaz de pactuar e executar esquemas de opressão. Se for tolerado que o impulso e a oportunidade coexistam, sabemos bem que não se pode confiar em razões morais nem religiosas como forma adequada de controle. Elas não exercem esse papel quando estão em jogo a injustiça e a violência de indivíduos, e sua eficácia diminui na proporção do número que se agrega, isto é, na proporção em que se torna necessária.

Deste ponto de vista, pode-se concluir que uma democracia pura, isto é, uma sociedade formada por um pequeno número de cidadãos que se unem e administram pessoalmente o governo, não dis-

põe de nenhum remédio contra os malefícios da facção. Uma paixão ou interesse comum contamina, em quase todos os casos, a maioria do todo; a própria forma de governo propicia a comunicação e o ajuste; e nada controla as tendências a sacrificar a parte mais fraca ou um indivíduo inofensivo. Assim é que tais democracias sempre ofereceram espetáculos de turbulência e luta; sempre se mostraram incompatíveis com a segurança pessoal ou com os direitos de propriedade; e tiveram, em geral, vidas tão breves quanto violentamente interrompidas. Políticos teóricos que defenderam essa espécie de governo supunham erroneamente que, se a humanidade fosse reduzida a uma perfeita igualdade em seus direitos políticos, ela ficaria ao mesmo tempo perfeitamente nivelada e assemelhada em suas posses, opiniões e paixões.

Uma república, que defino como um governo em que está presente o esquema de representação, abre uma perspectiva diferente e promete o remédio que estamos buscando. Examinemos os pontos em que ela diverge da democracia pura e compreenderemos tanto a natureza do remédio como a eficácia que ele deve extrair da União.

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger.

O efeito da primeira diferença é, por um lado, depurar e ampliar as opiniões do povo, que são filtradas por uma assembléia escolhida de cidadãos, cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias ou parciais. Sobre tal regulação, é bem provável que a voz pública, manifestada pelos representantes do povo, seja mais consonante com o bem público que se manifesta pelo próprio povo, convocado para esse fim. Por outro lado, o efeito pode ser invertido. Homens de temperamento faccioso, imbuídos de preconceitos locais ou de propósitos sinistros, podem, por intriga, corrupção ou outros meios, primeiro obter os sufrágios e depois trair os interesses do povo. A questão resultante — que repúblicas são mais favoráveis à escolha dos guardiães adequados do bem-estar público, as pequenas ou as grandes? — pode ser claramente respondida em favor das últimas, com base em duas considerações óbvias.

Em primeiro lugar, cabe observar que, por menor que seja a república, os representantes devem ser em número suficiente para se protegerem contra as conspirações de uns poucos; e que, por maior que ela seja, o número de representantes deve respeitar certo limite, para se evitar a confusão de uma multidão. Uma vez que nos dois casos o número de representantes não é proporcional ao de seus eleitores, sendo proporcionalmente maior na república pequena, disto se segue que, não sendo a proporção das personalidades aptas menor na república grande que na pequena, a primeira apresentará opção mais ampla e, conseqüentemente, maior probabilidade de escolha adequada.

Em segundo lugar, como na república grande cada representante será escolhido por um maior número de cidadãos, será mais difícil para candidatos indignos praticar com sucesso as artes viciosas com que as eleições são tantas vezes realizadas; e os sufrágios do povo, sendo mais livres, terão maior probabilidade de concentrar-se em homens que possuam o mérito mais atraente e as personalidades mais insinuantes e firmes.

É preciso confessar que nisto, como na maioria dos outros casos, há um meio-termo cujos dois extremos apresentam inconvenientes. Ao se aumentar em demasia o número de eleitores, torna-se o representante muito pouco familiarizado com as circunstâncias locais e os interesses menores destes; ao reduzi-lo em excesso, torna-se o representante excessivamente ligado aos eleitores e muito pouco apto a compreender e perseguir objetivos importantes e nacionais. Nesse sentido, a Constituição federal promove uma feliz combinação, atribuindo os interesses amplos e agregados ao legislativo nacional e os interesses locais e particulares aos legislativos estaduais.

O outro ponto de diferença é que um governo republicano pode se exercitar sobre um maior número de cidadãos e um território mais extenso que um governo democrático; e é principalmente esta circunstância que torna as combinações facciosas menos temíveis no primeiro que no segundo. Quanto menor for a sociedade, menor tenderá a ser o número de partidos e interesses distintos que a compõem; quanto menor for o número de partidos e interesses distintos, mais freqüentemente uma maioria se concentrará no mesmo partido; e quanto menor for a esfera em que estão situados, mais facilmente oprimirão e executarão seus planos de opressão. Amplie-se a esfera e se obterá maior variedade de partidos e interesses; torna-se menos provável que uma maioria do todo vá ter um motivo comum para

violar os direitos de outros cidadãos; e se esse motivo existir, será mais difícil para todos que o partilham descobrir sua própria força e agir em uníssono. Além de outros impedimentos, pode-se observar que, ali onde há uma consciência de propósitos injustos ou desonrosos, a comunicação é sempre controlada pelo descrédito, de modo proporcional ao número cuja concordância é necessária.

A mesma vantagem que uma república tem sobre uma democracia no controle dos efeitos do facciosismo é destruída também por uma república grande sobre uma pequena — é destruída pela união sobre os Estados que a compõem. Consistirá essa vantagem na escolha de representantes cujas idéias esclarecidas e sentimentos virtuosos os tornam superiores a preconceitos locais e a maquinacões de injustiça? Não se pode negar que a representação da União terá maior probabilidade de possuir esses predicados indispensáveis. Consistirá ela na maior segurança proporcionada por uma maior variedade de partidos, contra a eventualidade de um único partido ser capaz de sobrepujar numericamente os demais e oprimi-los? A maior variedade de partidos compreendidos na União aumentará essa segurança no mesmo grau? Por fim, consistirá essa vantagem nos maiores obstáculos opostos à conjugação e realização dos desejos secretos de uma maioria injusta e interessada? Aqui, mais uma vez, a extensão da União lhe confere vantagem palpável.

A influência dos líderes facciosos pode atingir uma chama em seus Estados particulares, mas será incapaz de disseminar uma conflagração pelos outros Estados. Uma seita religiosa pode degenerar em facção política numa parte da Confederação; mas a variedade de seitas dispersas em toda a sua face protegerá os conselhos nacionais contra qualquer perigo dessa fonte. Um furor por papel-moeda, por uma anulação de dívidas, por uma divisão igual da propriedade, ou por algum outro projeto impróprio ou perverso, terá menos condições de impregnar todo o corpo da União que um de seus membros, na mesma medida em que um mal semelhante tem mais chances de atingir um condado ou distrito particular que um Estado inteiro.

Vemos, portanto, na extensão e estrutura apropriada da União, um remédio republicano para as doenças que mais afligem o governo republicano. E o grau de prazer e orgulho que sentimos em ser republicanos deve dar a medida de nosso zelo em acalantar o espírito dos federalistas e apoiar-lhes a têmpera.

NÚMERO XI

A utilidade da União no tocante ao comércio e à marinha

A importância da União, do ponto de vista do comércio, é um dos pontos que menos dão lugar a diferenças de opinião e que, de fato, inspiraram o mais geral acordo entre homens que têm algum conhecimento do assunto. Isto se aplica tanto a nosso intercuro com países estrangeiros como entre Estados.

Sinais autorizam a suposição de que o espírito intépido que distingue o caráter comercial da América já despertou sentimentos de desconforto em várias das potências marítimas da Europa. Elas parecem temer nossa interferência excessiva naquele negócio de transportes, que é a base de sua navegação e o fundamento de sua força naval. As que possuem colônias da América observam com aflição a atenção o que este país é capaz de se tornar. Antecipam os perigos que podem ameaçar seus domínios americanos em razão da vizinhança de Estados que se mostram todos dispostos a criar uma marinha poderosa e teriam os meios para fazê-lo. Impressões deste tipo conduzem naturalmente à política de estimular divisões entre nós e de nos privar, tanto quanto possível, de um comércio ativo com nossos próprios barcos. Isto satisfaria o triplice objetivo de impedir nossa interferência na navegação deles, monopolizar os lucros de nosso comércio e cortar as asas que nos permitiriam voar a alturas perigosas. Se a prudência não o impedisse, seria fácil seguir o rastro dessa política, por meio de fatos, até os gabinetes dos ministros.

Se continuarmos unidos, poderemos nos opor de diversas maneiras a uma política tão hostil à nossa prosperidade. Por meio de normas proibitórias que se estendam ao mesmo tempo pelos Estados, podemos obrigar países estrangeiros a disputar entre si os privilégios de nossos mercados. Esta afirmação não parecerá quimérica aos que são capazes de avaliar a importância, para qualquer nação manufatureira, de mercados de três milhões de pessoas — população que cresce em rápida progressão, dedicada em sua maior parte à agricultura e que tende a permanecer nessa disposição, por força de circunstâncias locais —; e a imensa diferença que haveria para o comércio e a navegação dessa nação entre uma comunicação direta com seus próprios navios e um transporte indireto de seus produtos e aquisições, entre ela e a América, nos navios de outro país. Suponhamos, por exemplo,

NÚMERO XI

que tivéssemos na América um governo capaz de excluir a Grã-Bretanha (com a qual não temos atualmente nenhum tratado comercial) de nossos portos; qual seria o impacto provável desse gesto sobre a política britânica? Não nos permitiria isso negociar, com as melhores perspectivas de sucesso, os mais valiosos e amplos privilégios comerciais nos domínios desse reino? Em outras ocasiões em que foram formuladas, estas questões receberam uma resposta plausível, mas não firme ou satisfatória. Falou-se que proibições de nossa parte não produziram mudança alguma no sistema da Grã-Bretanha porque ela poderia levar adiante seu comércio conosco por intermédio dos alemães, que seriam seus compradores e pagadores diretos para aqueles artigos necessários ao suprimento de nossos mercados. Mas não ficaria a navegação britânica materialmente prejudicada pela perda da importante vantagem de ser seu próprio transportador nesse comércio? Não seria a parcela principal de seus lucros interceptada pelos alemães para compensar sua intermediação e risco? A mera circunstância do frete já não acarretaria considerável dedução? Um intercuro tão indireto não facilitaria a competição de outras nações, elevando o preço das mercadorias britânicas em nossos mercados e transferindo para outras mãos a gerência desse interessante ramo do comércio britânico?

Uma consideração madura dos pontos sugeridos por estas questões justificará a crença de que as reais vantagens que tal estado de coisas criaria para a Grã-Bretanha, conspirando com as simpatias de grande parte da nação pelo comércio americano e com os inconvenientes das ilhas das Índias Ocidentais, produziria um relaxamento em seu sistema atual e nos permitiria desfrutar de privilégios nos mercados daquelas ilhas e em outros, o que daria ao nosso comércio os mais substanciais benefícios. Uma vez obtida essa vitória sobre o governo britânico, a qual não poderia deixar de ter equivalentes em exceções e imunidades em nossos mercados, ela tenderia a ter um efeito correspondente sobre a conduta de outras nações, que não estariam dispostas a se ver completamente suplantadas pelo nosso comércio.

Outro recurso para influenciar a conduta de nações européias em relação a nós, nesse âmbito, seria a criação de uma marinha federal. É indubitável que a permanência da União sob um governo eficiente nos poria, em prazo não muito longo, em condições de criar uma marinha que, se não pudesse competir com as das grandes potências marítimas, teria pelo menos um peso respeitável na escala de uma ou

outra parte em disputa. Isso ocorreria em particular no caso de operações nas Índias Ocidentais. Uns poucos navios regulares, oportunamente enviados para reforçar um ou outro lado, seriam muitas vezes suficientes para decidir uma campanha de cujo desfecho dependeriam interesses de grande magnitude. Nossa posição a este respeito é extremamente propícia. E se acrescentarmos a esta consideração a da utilidade de suprimentos deste país para o prosseguimento de operações militares nas Índias Ocidentais, ficará imediatamente claro que uma situação tão favorável nos permitiria negociar privilégios comerciais com grande vantagem. Não só nossa amizade teria um preço, mas também nossa neutralidade. Por uma adesão estável à União podemos ter a esperança de nos tornar, em pouco tempo, o árbitro da Europa na América, e ser capazes de fazer pender a balança das disputas europeias nesta parte do mundo segundo os ditames do nosso interesse.

No reverso desta situação vantajosa, porém, descobriremos que as rivalidades das partes as levariam a se prejudicar umas às outras e frustrariam todas as tentadoras vantagens que a natureza pôs genericamente ao nosso alcance. Em situação tão insignificante, nosso comércio seria presa das caprichosas interferências de todas as nações em guerra entre si, que, nada tendo a temer de nós, teriam pouco escrúpulo ou remorso em suprir suas necessidades pela depredação de nossa propriedade, sempre que lhes conviesse. Os direitos de neutralidade só são respeitados quando defendidos por um poder adequado. Uma nação desprezível por sua fraqueza perde até o privilégio de ser neutra.

Sob um governo nacional vigoroso, a força e os recursos naturais do país, dirigidos para um interesse comum, frustrariam todas as combinações do ciúme europeu para limitar nosso crescimento. Essa situação eliminaria até a razão dessas combinações, convencendo da inviabilidade de seu sucesso. Um comércio ativo, uma navegação extensa, uma marinha florescente seriam então o resultado inevitável, por necessidade moral e física. Poderíamos desafiar as artes mesquinhas de políticos mesquinhos a tentar controlar ou alterar o curso irresistível e imutável da natureza.

Em estado de desunião, porém, essas combinações poderiam existir, e poderiam ter êxito. Estaria no poder das nações marítimas, valendo-se de nossa impotência universal, impor as condições de nossa existência política; e como elas têm o interesse comum de ser nossas transportadoras, e mais ainda de impedir que sejamos as delas,

iriam com toda probabilidade se consorciar para atrapalhar nossa navegação de modo a destruí-la de fato e nos reduzir a um *comércio passivo*. Seríamos assim obrigados a nos contentar com o primeiro preço oferecido por nossas mercadorias e ver os lucros de nosso comércio subtraídos de nós para enriquecer nossos inimigos e perseguidores. Esse inigualável espírito empreendedor, que sinaliza o gênio dos mercadores e navegadores americanos e é em si mesmo uma mina inesgotável de riqueza nacional, seria sufocado e perdido, e a pobreza e a desgraça cobririam um país que, com sabedoria, poderia se tornar a admiração e a inveja do mundo.

O comércio da América envolve importantes direitos pertencentes à União — aludo aos direitos de pesca, à navegação nos lagos e no Mississippi. A dissolução da Confederação daria lugar a delicadas questões referentes à existência futura desses direitos, questões que o interesse dos parceiros mais poderosos dificilmente deixaria de resolver em nosso prejuízo. A disposição da Espanha com relação ao Mississippi não requer comentários. Além de nós, a França e a Grã-Bretanha estão interessadas nos direitos de pesca, e vêem nelas a oportunidade máxima para sua navegação. É claro que dificilmente permaneceriam por muito tempo indiferentes à inequívoca metria que a experiência demonstrou possuímos nesse valioso ramo do comércio e que nos permite vender a preços mais baixos que os dessas nações em seus próprios mercados. Não é mais do que natural que se disponham a excluir da disputa competidores tão perigosos?

Esse ramo do comércio não precisa ser considerado um benefício parcial. Todos os Estados em que há navegação podem participar vantajosamente dele, em diferentes graus, e provavelmente o fariam, caso houvesse uma maior expansão do capital mercantil. Como viveiro de homens do mar, ele é atualmente, ou virá a ser, quando o tempo tiver propiciado uma maior assimilação dos princípios da navegação nos vários Estados, um recurso universal. E será indispensável para o estabelecimento de uma marinha.

Para esse grande objetivo nacional, uma *marinha*, a União contribuirá de várias maneiras. Cada instituição crescerá e florescerá na medida da quantidade e extensão dos meios concentrados em sua formação e apoio. Uma marinha dos Estados Unidos, como abarcaria os recursos de todos, é um objetivo muito menos remoto que a marinha de um único Estado ou de uma confederação parcial, que só abarcaria os recursos de uma parte. De fato, cada uma das diferentes porções

da América confederada possui alguma vantagem peculiar para essa implantação essencial. Os Estados mais ao sul fornecem em maior abundância certos tipos de provisão naval — alcatrão, piche e terebintina. Sua madeira para a construção de navios é também de constituição mais sólida e duradoura. A diferença na duração dos navios que poderiam compor a marinha, se construídos sobretudo com madeira do sul, seria de extraordinária importância, tanto do ponto de vista da força naval como da economia nacional. Alguns dos Estados do sul e do centro fornecem maior fartura de ferro, e de melhor qualidade. Os marinheiros devem prover sobretudo da colmeia do norte. A necessidade de proteção naval ao comércio externo ou marítimo e o quanto essa espécie de comércio propicia a prosperidade de uma marinha são pontos óbvios demais para exigir uma elucidação particular. Por uma espécie de reação mutuamente benéfica, eles se promovem mutuamente.

Um intercuro irrestrito entre os próprios Estados promoverá o comércio de cada um pelo intercâmbio de suas respectivas produções, não só para o atendimento das necessidades recíprocas como para a exportação para mercados externos. As veias do comércio estão plenas em toda parte e haverão de adquirir maior impulso e vigor a partir de uma livre circulação das mercadorias de toda parte. O empreendimento comercial terá dimensões muito maiores graças à diversidade das produções dos diferentes Estados. Quando falta o produto principal de um, por causa de uma má colheita ou de uma safra improdutiva, pode-se recorrer ao produto principal de outro. A variedade, não menos que o valor, dos produtos para exportação contribui para a atividade do comércio exterior. Este pode ser conduzido em muito melhores termos com um grande número de materiais de dado valor do que com um pequeno número de materiais do mesmo valor dependente das disputas comerciais e das flutuações dos mercados. Determinados artigos podem ter grande demanda em certos períodos e ser invendáveis em outros; se houver uma variedade de artigos, porém, é difícil que venham a estar todos ao mesmo tempo nesta última situação, ficando as operações do comerciante menos sujeitas a qualquer obstrução ou estagnação considerável. O comerciante especulador perceberá de imediato a força destas observações e reconhecerá que o equilíbrio agregado do comércio dos Estados Unidos seria muito mais promissor que o dos treze Estados sem união ou com uniões parciais.

Talvez se possa contestar afirmando que, estejam os Estados unidos ou desunidos, haveria ainda entre eles um íntimo intercuro que atenderia aos mesmos fins; esse intercuro, porém, seria restrito, interrompido e limitado por uma multiplicidade de causas que serão mais amplamente detalhadas no desenvolver destes artigos. A unidade de interesses comerciais, assim como de interesses políticos, só pode resultar da unidade de governo.

Este assunto pode ainda ser encarado de outros pontos de vista, notáveis e animadores. Eles nos levariam, porém, a regiões muito remotas do futuro e envolveriam tópicos não adequados a uma discussão em jornal. Observarei brevemente que nossa situação nos estimula e nossos interesses nos impõem a visar a uma ascendência no sistema dos negócios americanos. Politicamente, tanto quanto geograficamente, o mundo pode ser dividido em quatro partes, tendo cada uma delas um conjunto distinto de interesses. Infelizmente para as outras três, a Europa, por suas armas e máquinas, pela força e pela fraude, ampliou seu domínio, em diferentes graus, sobre todas elas. A África, a Ásia e a América sentiram sucessivamente sua dominação. A superioridade que a Europa manteve por tanto tempo a induziu a se dar ares de senhora do mundo e a considerar que o resto da humanidade foi criado para seu benefício. Homens admirados como filósofos profundos atribuíram em termos diretos a seus habitantes uma superioridade física e afirmaram gravemente que, na América, todos os animais degeneraram, entre eles a espécie humana — que até os cães deixam de latir após respirar por algum tempo em nossa atmosfera.¹ Os fatos já confirmaram por tempo demais essas arrogantes pretensões dos europeus. * Cabe a nós vingar a honra da raça humana e ensinar moderação a esse presunçoso irmão. A União nos permitirá isso. A desunião acrescentará mais uma vítima aos seus triunfos. Que os americanos desdenhem ser os instrumentos da grandeza europeia! Que os treze Estados, congregados numa união firme e indissolúvel, concorram para a construção de um grande sistema americano, acima do controle de toda força ou influência transatlântica e capaz de ditar os termos da relação entre o Velho Mundo e o Novo!

PUBLIUS [Hamilton]

¹ *Recherches philosophiques sur les Américains.*

* O padre Guillaume Thomas François Raynal (1713-96) publicou em 1770 *Recherches philosophiques sur les Américains*. A idéia original da degeneração física na América é atribuída ao naturalista conde de Buffon (1707-88). (N. de E.)

NÚMERO XII

*A utilidade da União no tocante
à receita pública*

As consequências da União para a prosperidade comercial dos Estados foram suficientemente delineadas. Sua tendência a promover os interesses da receita serão o tema de nossa presente investigação.

A prosperidade do comércio é hoje percebida e reconhecida por todos os estadistas esclarecidos como a mais útil e mais produtiva fonte de riqueza nacional, tendo por isso se tornado um objeto essencial de suas preocupações políticas. Multiplicando os meios de satisfação, promovendo a introdução e circulação dos metais preciosos, esses amados objetos da cobiça e da iniciativa humana, servem para animar e intensificar todos os canais da indústria e fazê-los fluir com maior atividade e abundância. O comerciante diligente, o agricultor laborioso, o artífice ativo e o manufator industrioso — todas as categorias de homens aguardam com ansiosa expectativa e crescente entusiasmo essa agradável recompensa de seus esforços. A experiência irrefutável deu à tão debatida questão entre agricultura e comércio uma resposta que silenciou a rivalidade que outrora subsistia entre elas e provou, para a plena satisfação dos seus defensores, que seus interesses estão intimamente misturados e entrelaçados. Verificou-se em vários países que a terra aumentou de valor na mesma medida em que o comércio floresceu. Como teria podido ser diferente? Poderia aquilo que permite uma mais livre circulação dos produtos da terra, que fornece novos estímulos aos agricultores, que é o mais poderoso instrumento para elevar a quantidade de dinheiro num Estado — poderia isso, em suma, que é o servo fiel da labuta e da diligência sob todas as suas formas, deixar de aumentar o valor desse artigo que é a prolífica mãe da maior parte dos objetos sobre os quais ele se exerce? É espantoso que uma verdade tão simples tenha algum dia tido um opositor; e é uma entre inúmeras provas do quanto um espírito deformado pela rivalidade, ou pela abstração e o refinamento excessivos, pode desviar os homens dos mais óbvios caminhos da razão e da convicção.

A capacidade de pagar impostos de um país estará sempre em estreita correspondência com a quantidade de dinheiro em circulação e a celeridade com que ele circula. O comércio, ao contribuir para ambas as coisas, tornará necessariamente mais fácil o pagamento de im-

postos e proporcionará ao Tesouro os suprimentos necessários. Os domínios hereditários do imperador da Alemanha contém grande extensão de terra fértil cultivada e um território populoso, grande parte do qual situa-se em climas amenos e luxuriantes. Em algumas partes desse território podem ser encontradas as melhores minas de ouro e prata da Europa. No entanto, por falta da influência estimulante do comércio, esse monarca só pode exibir uma parca receita. Várias vezes foi forçado a recorrer ao auxílio pecuniário de outras nações para preservar seus interesses essenciais, e seus próprios recursos não lhe permitiram sustentar uma guerra longa ou contínua.

Mas não é apenas sob este aspecto que a União se revelará favorável no tocante à receita. Há outros aspectos em que sua influência parecerá mais imediata e decisiva. A condição do país, os hábitos do povo, a experiência que tivemos disso evidenciam ser impraticável arrecadar quaisquer somas verdadeiramente consideráveis por tributação direta. As leis fiscais foram multiplicadas em vão; novos métodos de cobrança foram tentados em vão; a expectativa pública foi constantemente frustrada, e os tesouros dos Estados permaneceram vazios. O sistema usual de administração inerente à natureza do governo atual, coincidindo com a escassez real de dinheiro própria de uma situação comercial deformada, desafiou até o momento todas as experiências de arrecadação ampla e acabou por convencer os diferentes legislativos da insensatez de tentá-las.

Nenhuma pessoa a par do que acontece em outros países se surpreenderá com essa circunstância. Numa nação tão opulenta como a Grã-Bretanha, onde os tributos diretos sobre grandes fortunas deveriam ser muito mais toleráveis e, tendo em vista o vigor do governo, muito mais executáveis que na América, a maior parte da receita nacional provém de tributos de tipo indireto, de impostos e tarifas sobre o consumo. Tarifas sobre artigos importados têm grande peso neste último item.

Na América é evidente que, por muito tempo ainda, teremos de depender desse tipo de tarifa como fonte de receita. Na maior parte dela, as tarifas devem ficar restritas a uma esfera limitada. O gênio do povo tolerará mal o espírito inquisitivo e peremptório das leis de tributação do consumo. Os bolsos dos agricultores, por outro lado, relutarão em fornecer mais que uma pequena contribuição na indesejável forma de impostos sobre suas casas e terras; e os bens pessoais constituem um fundo demasiado precário e invisível para ser tributa-

A suposição de que cada confederação em que se dividiriam os Estados Unidos provavelmente exigiria um governo não menos abrangente que aquele proposto é fortalecida por outra suposição, mais provável que a que aponta três confederações como a alternativa à União geral. Se nos detivermos em considerações geográficas e comerciais, bem como nos hábitos e preconceitos dos diferentes Estados, seremos levados a concluir que, em caso de desunião, a tendência mais natural destes será a de se unir sob dois governos. Podemos por certo esperar uma união dos quatro Estados do leste, por todas as causas que geram vínculos de simpatia e associação nacional. Nova York, situado como está, nunca seria insensato a ponto de opor, ao peso dessa confederação, um flanco fraco e desprotegido. Outras razões óbvias facilitariam sua adesão a ela. Nova Jersey é um Estado pequeno demais para pensar em formar uma fronteira em oposição a essa combinação ainda mais poderosa; tampouco parece haver qualquer obstáculo a seu ingresso nela. Até a Pensilvânia teria fortes motivos para aderir à liga do Norte. Um comércio exterior ativo, com base em sua própria navegação, é seu verdadeiro programa, coincidindo com as opiniões e inclinações de seus cidadãos. Os Estados mais ao sul, por várias circunstâncias, podem não se ver tão interessados no fomento da navegação. Talvez preferiam um sistema que daria margem ilimitada a todas as nações para transportar e comprar suas mercadorias. A Pensilvânia talvez não queira frustrar seus interesses numa associação tão adversa a seus planos. Como, de todo modo, terá de ser uma fronteira, talvez julgue mais compatível com sua segurança voltar seu lado exposto para o poder mais fraco da confederação do Sul e não para o maior, da confederação do Norte. Isto lhe daria boas possibilidades de evitar ser a Flandres da América. Seja qual for a decisão da Pensilvânia, se a confederação do norte incluir Nova Jersey, é improvável que se forme mais de uma confederação ao sul deste Estado.

É mais do que evidente que os treze Estados terão melhores condições de manter um governo do que metade, um terço, ou qualquer outra fração do todo. Esta reflexão deve ter grande peso na refutação da objeção ao plano proposto fundada no princípio do custo, e que, quando examinada mais de perto, se mostra equivocada sob todos os aspectos.

Se, além da pluralidade de corpos de funcionários a sustentar, considerarmos o número de pessoas que terão de ser necessariamente empregadas na vigilância das fronteiras entre as várias confederações con-

tra o comércio ilícito, e que infalivelmente se multiplicará, por força das necessidades de receita; e se considerarmos também as corporações militares que, como se mostrou, resultariam inevitavelmente das rivalidades e conflitos das várias nações em que os Estados Unidos se dividiriam, constataremos claramente que a separação não seria menos danosa para a economia que para a tranquilidade, o comércio, a receita e a liberdade de todas as partes.

PUBLIUS [Hamilton]

NÚMERO XIV

Resposta à objeção fundada na extensão do país

Vimos a necessidade da União como baluarte contra o perigo estrangeiro, a mantenedora da paz entre nós, a guardiã de nosso comércio e de outros interesses comuns, o único substituto para aquelas corporações militares que subverteram as liberdades no Velho Mundo e o antídoto adequado contra a doença do facciosismo, que se mostrou fatal a outros governos populares e cujos sintomas alarmantes foram descobertos pelo nosso próprio governo. Nesta área de nossas investigações, resta apenas considerar a objeção fundada na grande extensão do país que a União abarca. Algumas observações sobre este assunto serão mais pertinentes se percebermos que os adversários da nova Constituição estão se valendo de um preconceito em voga em relação à esfera viável da administração republicana, para suprir com dificuldades imaginárias a falta das objeções sólidas que em vão procuram encontrar.

O erro que limita o governo republicano a um distrito exíguo foi exposto e refutado em artigo anterior. Limito-me a observar aqui que ele parece dever seu surgimento e prevalência sobretudo à confusão entre república e democracia, e à aplicação, à primeira, de raciocínios extraídos da natureza da segunda. A verdadeira distinção entre estas formas foi também aludida antes. É que, numa democracia, o povo se junta e exerce o governo pessoalmente; numa república, ele se reúne e o administra por meio de seus representantes e agentes. Consequentemente, uma democracia deve ser limitada a uma pequena área. Uma república pode se estender a uma grande região.

A esta fonte ocasional de erro pode ser acrescentado o artifício de alguns autores celebrados, cujos escritos tiveram grande responsabilidade na formação do padrão moderno das opiniões políticas. Sendo

súditos de uma monarquia absoluta ou limitada, eles tentaram exagerrar as vantagens ou mitigar os males dessas formas, contrapondo-as aos vícios e defeitos das formas republicanas e citando como modelos das últimas as turbulentas democracias da Grécia antiga e da Itália moderna. Sob a confusão de nomes, foi tarefa fácil transferir para uma república observações aplicáveis somente a uma democracia, entre outras, a de que ela jamais pode ser estabelecida senão entre um pequeno número de pessoas, vivendo numa pequena extensão territorial.

Tal falácia pode ter sido menos notada na medida em que a maioria dos governos populares da Antiguidade era do tipo democrático; mesmo na Europa moderna, a que devemos o notável princípio da representação, não se vê exemplo de governo inteiramente popular e, ao mesmo tempo, inteiramente fundado nesse princípio. Se a Europa tem o mérito de ter descoberto no governo essa grande força mecânica, por cuja simples mediação a vontade do corpo político maior pode ser concentrada e dirigida a qualquer finalidade que o bem público exija, a América pode reivindicar o mérito da descoberta dos fundamentos da república pura e extensiva. Cabe apenas lamentar que haja entre seus cidadãos quem queira privá-la do mérito adicional de exibir sua plena eficácia na implantação do sistema abrangente que ora está sob sua consideração.

Assim como o limite natural de uma democracia é aquela distância exata do ponto central que permita aos mais afastados cidadãos se reunirem com a frequência exigida por suas funções públicas, e não incluirá um número maior que o capaz de se congregarem nessas funções, o limite natural de uma república é aquela exata distância do centro que permita aos representantes do povo encontrarem-se com a frequência necessária à administração dos negócios públicos. Pode-se afirmar que os limites dos Estados Unidos excedem essa distância? Não concordará com isto quem se lembrar que o lado mais longo da União é a costa atlântica, que durante treze anos os representantes dos Estados estiveram em assembléia quase permanente, e que os membros dos Estados mais distantes não incorreram em períodos de ausência mais longos que os dos Estados vizinhos ao Congresso.

Para poder avaliar de modo mais justo esta interessante questão, lancemos mão das dimensões reais da União. Os limites, tal como fixados pelo tratado de paz, são: a leste o Atlântico, a sul a latitude de 31 graus, a oeste o Mississippi, a norte uma linha irregular que corre em alguns casos a mais de 45 graus e em outros cai até 42. A margem

sul do lago Erie está abaixo dessa latitude. Computando a distância entre os graus 31 e 45, chega-se a 973 milhas comuns; computando-a entre os graus 31 e 42, a 764,50 milhas. Tomando a média como a distância, o total será de 868,75 milhas. A distância média do Atlântico ao Mississippi provavelmente não excede 750 milhas. Comparando esta extensão com a de vários países da Europa, pode-se demonstrar a viabilidade de tornar nosso sistema comensurável a ela. Não é muito maior que a da Alemanha, onde uma dieta que representa todo o império está continuamente reunida; ou que a da Polônia, antes do recente desmembramento, onde outra dieta nacional era a depositária do poder supremo. Passando pela França e a Espanha, verificamos que na Grã-Bretanha, por inferior que possa ser em tamanho, os representantes do extremo norte da ilha têm de fazer até o conselho nacional uma viagem tão longa como a que seria exigida daqueles das partes mais remotas da União.

Por mais favorável que já seja esta visão do problema, algumas outras observações lançarão sobre ele uma luz ainda mais favorável.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que o governo geral não deverá ser inibido de todo o poder de fazer e aplicar leis. Sua jurisdição limitasse a certos número de itens, que dizem respeito a todos os membros da república, mas não podem ser atendidos pelas medidas isoladas de nenhum deles. Os governos subordinados, que podem entender seus cuidados a todos os demais assuntos passíveis de ser separadamente atendidos, conservarão sua devida autoridade e atividade. Se o plano da convenção propusesse a abolição dos governos dos Estados particulares, seus adversários teriam alguma base para sua objeção; ainda que não fosse difícil demonstrar que, se eles fossem abolidos, o governo geral seria compelido a reinstaurá-los em suas jurisdições próprias, por força do princípio da autopreservação.

Uma segunda observação a fazer é que a finalidade imediata da Constituição federal é assegurar a união dos treze Estados primitivos, que sabemos ser viável; e acrescentar a eles aqueles Estados que possam surgir em seus próprios seios ou em suas vizinhanças, o que sem dúvida é igualmente viável. Os arranjos que podem ser necessários com relação àqueles ângulos ou frações de nosso território situados na fronteira noroeste podem ser deixados para aqueles cujas novas descobertas e experiência os tornarão mais aptos para a tarefa.

Permitam-me observar, em terceiro lugar, que o intercursos através da União será facilitado por novas benfeitorias. Por toda par-

te estradas serão encurtadas e mantidas em melhores condições; acomodações para viajantes serão multiplicadas e melhoradas; uma navegação interna se estenderá pela totalidade, ou quase, de nosso lado leste, ao longo de toda a extensão dos treze Estados. A comunicação entre os distritos do oeste e os do Atlântico, e entre as diferentes partes de cada um, serão tomadas mais fáceis por esses numerosos canais com que a generosidade da natureza cortou nosso país e que o engenho humano encontra tão pouca dificuldade em conectar e completar.

Uma quarta consideração, ainda mais importante, é que, como quase todos os Estados serão de fronteira, de um lado ou de outro, eles terão motivos, em prol da sua segurança, para fazer alguns sacrifícios em prol da segurança geral; assim, os Estados que estão a maior distância do coração da União, e que, obviamente, menos podem partilhar da circulação normal de seus benefícios, serão ao mesmo tempo imediatamente contíguos a nações estrangeiras e, consequentemente, terão em determinadas ocasiões maior necessidade da força e dos recursos dela. Pode ser inconveniente para a Geórgia, ou para os Estados que formam nossas fronteiras oeste ou nordeste, enviar seus representantes à sede do governo; julgariam, porém, ainda mais inconveniente lutar sozinhos contra um inimigo invasor, ou mesmo arcar sozinhos com todas as despesas das precauções que podem ser impostas pela vizinhança de um perigo constante. Portanto, se deverão sob alguns aspectos auferir menos benefícios da União que Estados menos distantes, derivarão maior benefício dela sob outros aspectos, e assim o devido equilíbrio se manterá por toda parte.

Submeto estas considerações a meus concidadãos, na plena confiança de que o bom senso que tantas vezes marcou suas decisões conferirá a elas o devido peso e consequência; e de que nunca se deixariam levar pelas dificuldades à perspectiva melancólica e perigosa a que os conduziriam os defensores da desunião, por mais que o erro em que se fundam pareça impressionante ou esteja em moda. Que fechem seus ouvidos às vozes aberrantes que afirmam que os habitantes da América, unidos como são por tantos laços de afeição, já não podem viver juntos como membros de uma só família; já não podem continuar sendo os mútuos guardiões de sua mútua felicidade; já não podem ser concidadãos de um vasto, respeitável e florescente império. Que fechem os ouvidos à voz que petulantemente afirma que a forma de governo recomendada à sua adoção é uma invenção recente

no mundo político; que nunca teve lugar nas teorias dos mais arrojadados planejadores; que é uma tentativa temerária de realizar o impossível. Não, peço a meus compatriotas que fechem os ouvidos a essa linguagem ímpia, que fechem seus corações contra o veneno que ela carrega. O sangue afirm que corre nas veias dos cidadãos americanos, o sangue mesclado que derramaram em defesa de seus direitos sagrados, consagra sua União e excita seu horror à ideia de se tornarem estranhos, rivais, inimigos. E se devemos fugir de inovações, acreditem-me, a mais alarmante de todas as inovações, o mais insensato de todos os projetos, a mais intempestiva de todas as tentativas é a de nos despedaçar a pretexto de preservar nossa liberdade e promover nossa felicidade. Por que a experiência de uma república ampla deve ser rejeitada meramente por poder envolver uma novidade? A glória do povo da América não está justamente em não ter tolerado, ainda que manifestando o devido respeito por tempos pregressos e por outras nações, que uma veneração cega pela antiguidade, pelo costume ou por nomes sobrepujasse as sugestões de seu próprio bom senso, o reconhecimento de sua própria situação, e as lições de sua própria experiência? A este espírito viril a humanidade deverá a posse, e o mundo o exemplo, das numerosas inovações exibidas no teatro americano em favor dos direitos individuais e da felicidade pública. Se os líderes da Revolução não houvessem dado nenhum passo importante que não tivesse precedente, não houvessem estabelecido nenhum governo de que não contassem com um modelo exato, o povo dos Estados Unidos poderia estar incluído neste momento entre as tristes vítimas de conselhos mal orientados, estaria na melhor das hipóteses labutando sob o peso de alguma dessas formas que esmagaram as liberdades do resto da humanidade. Felizmente para a América, felizmente, acreditamos, para toda a raça humana, eles buscaram um curso novo e mais nobre. Realizaram uma revolução sem nenhum paralelo nos anais da sociedade humana. Erigiram o edifício de governos que não têm modelo algum na face do globo. Formaram o projeto de uma grande Confederação, que é dever de seus sucessores aperfeiçoar e perpetuar. Se suas obras trazem imperfeições, o pequeno número destas nos surpreende. Se erraram, sobretudo na estrutura da União, este era o trabalho mais difícil a executar; este é o trabalho que agora foi remodelado pelo ato da convenção, e é sobre esse ato que meus concidadãos devem agora deliberar e decidir.

NÚMERO XV

Sobre os defeitos da actual Confederação no tocante ao princípio da legislação para os Estados como colectividades

No curso dos artigos anteriores, tentei expor a meus concidadãos, sob uma luz clara e convincente, a importância da União para a segurança e felicidade política de todos. Expliquei um emaranhado de perigos a que todos estaríamos expostos se permitíssemos que o laço sagrado que une o povo da América fosse rompido ou dissolvido por ambição ou cobiça, rivalidade ou deturpação. Na sequência da investigação pela qual me proponho a acompanhá-los, as verdades que se pretende inculcar receberão maior confirmação de fatos e argumentos até aqui despercebidos. Se a estrada que ainda nos resta percorrer parecer em alguns locais tediosa ou cansativa, cabe lembrar que estamos em busca de informação sobre o mais relevante assunto que pode merecer a atenção de um povo livre, que o campo pelo qual temos que viajar é em si mesmo vasto, e que as dificuldades da jornada foram desnecessariamente aumentadas pelas confusões que a sofística semeou pelo caminho. Meu objetivo é remover os obstáculos ao nosso avanço de maneira tão sucinta quanto possível, sem sacrificar a correção à pressa.

Seguindo o plano que tracei para a discussão do assunto, o próximo ponto a ser examinado é a "insuficiência da actual Confederação para a preservação da União". Talvez se possa perguntar que necessidade há de raciocínio ou prova para ilustrar uma posição que não é controversa nem posta em dúvida, com que concordam os entendimentos de sentimentos de todas as classes de homens, e que é em essência admitida tanto pelos oponentes como pelos defensores da nova Constituição. De fato, é preciso reconhecer que, embora estes possam divergir em outros aspectos, parecem em geral coincidir pelo menos nesta convicção: há imperfeições consideráveis em nosso sistema nacional, e algo precisa ser feito para nos livrar de uma anarquia iminente. Os fatos que apoiam esta opinião já não são objeto de especulação. Eles se impuseram à sensibilidade do povo em geral e, por fim, arrancaram daqueles cuja política equivocada foi a principal causa de nossa queda no transe a que chegamos uma confissão relutante da existência real, no esquema de nosso governo federal, desses defeitos de há muito apontados e deplorados pelos defensores inteligentes da União.

De fato, pode-se dizer com propriedade que chegamos quase ao limite máximo da humilhação nacional. Dificilmente haverá algo capaz de ferir o orgulho ou degradar o caráter de uma nação independente que ainda não experimentamos. Os vínculos respeitáveis entre os homens obrigam a compromissos de condutas? Estes são objeto de constante e desavergonhada violação. Temos dividas para com estrangeiros e para com nossos próprios cidadãos, contraídas num momento de perigo iminente para a preservação de nossa existência política? Estas permanecem sem nenhuma medida adequada ou satisfatória para sua quitação. Temos valiosos territórios e postos importantes nas mãos de um poder estrangeiro que, por cláusulas expressas, deveria há muito ter sido rendido? Eles continuam retidos, em detrimento de nossos interesses, não menos que de nossos direitos. Estamos em condições de nos ofender com a agressão ou de repeli-la? Não temos tropas, nem tesouro, nem governo.¹ Estamos pelo menos em condições de protestar com dignidade? Antes de mais nada, seria preciso eliminar as justas acusações contra nossa própria lealdade em relação ao mesmo tratado. Temos direito, por natureza e pacto, a uma livre participação na navegação do Mississippi? A Espanha nos exclui dela. O crédito público é um recurso indispensável em tempo de perigo público? Parecemos ter abandonado sua defesa de modo tão desesperado como irrecuperável. O comércio é importante para a riqueza nacional? O nosso está no ponto mais baixo de declínio. A respeitabilidade aos olhos de potências estrangeiras é uma salvaguarda contra invasões externas? A estupidéz de nosso governo chega a proibi-las de negociar conosco. Nossos embaixadores no exterior meramente representam a pantomina da soberania. Uma baixa violenta e anormal do valor da terra é sintoma de dificuldade nacional? O preço da terra cultivada na maior parte do país está muito mais baixo que o justificável pela quantidade de terra inculca no mercado, e isso só pode ser plenamente explicado pela falta de confiança privada e pública, que prevalece tão alarmantemente em todas as classes e tem uma tendência direta a depreciar todo tipo de propriedade. O crédito individual é o amigo e patrono da indústria? O tipo mais útil, que envolve pedir emprestado e emprestar, está reduzido aos mais estreitos limites, e também isto se deve mais a um sentimento de insegurança que à escassez de dinheiro. Para abreviar a enumeração de detalhes que não podem proporcionar prazer nem ins-

¹ Quero dizer para a União.

trução, podemos fazer um pergunta geral: falta, no sombrio catálogo de nossos infortúnios públicos, algum indício de desordem, pobreza e insignificância nacional capaz de aligir uma comunidade tão peculiarmente abençoada com vantagens naturais?

Esta é a melancólica situação a que fomos levados por aqueles mesmos conselhos e máximas que agora desejariam nos impedir de adotar a Constituição proposta; e que, não contentes em nos ter conduzido à beira de um precipício, parecem decididos a nos mergulhar no abismo que nos aguarda embaixo. Aqui, meus compatriotas, impelidos por todos os motivos que devem influenciar um povo esclarecido, que nos seja permitido tomar uma atitude firme em defesa de nossa segurança, nossa tranquilidade, nossa reputação. Que possamos finalmente romper o encanto fatal que nos desviou por tempo demais dos caminhos da felicidade e da prosperidade.

É verdade, e já foi observado antes, que fatos renitentes demais para serem negados produziram uma espécie de accliação geral da proposição abstrata de que existem falhas consideráveis em nosso sistema nacional; mas a utilidade desse reconhecimento por parte dos antigos adversários de medidas federais é anulada por uma enérgica oposição a uma cura com base nos únicos princípios que podem lhe dar uma oportunidade de êxito. Ao mesmo tempo em que admitem que o governo dos Estados Unidos carece de energia, eles se opõem a que lhe sejam conferidos os poderes necessários para conferir essa energia. Parecem também visar a coisas contrárias e incompatíveis: aumento da autoridade federal sem redução da autoridade dos Estados; soberania da União e completa independência dos membros. Parecem ainda, em suma, acalentar com cega devoção a quimera política de um *imperium in imperio*. Diante disto torna-se necessária uma completa exposição das principais falhas da Confederação, de modo a mostrar que os males que experimentamos não provêm de imperfeições pequenas ou parciais, mas de erros fundamentais na estrutura da edificação, que não podem ser corrigidos senão por uma alteração nos princípios básicos e nos pilares fundamentais da construção.

O vício enorme e radical na construção da Confederação atual está no princípio da *legislação* para *Estados* ou *governos* em seu caráter de *corporações* ou *coletividades*, em contraposição à legislação para os *indivíduos* que os compõem. Embora não se estenda a todos os poderes conferidos à União, esse princípio invade e governa aqueles de que depende a eficácia dos demais. Exceto no tocante à norma de

rateio, os Estados têm direito ilimitado a requisitar homens e dinheiro; mas não têm autoridade para mobilizá-los por meio de normas que se estendam aos cidadãos individuais da América. A consequência é que, embora em teoria as resoluções da União referentes a essas questões sejam leis que se aplicam constitucionalmente aos seus membros, na prática elas são meras recomendações que os Estados podem escolher observar ou desconsiderar.

É um exemplo singular do capricho da mente humana que, após todas as advertências que a experiência nos fez a este respeito, ainda existam homens que se opõem à nova Constituição por ela se desviar de um princípio que se revelou a perdição da antiga e que é, em si mesmo, evidentemente incompatível com a idéia de *governo*; um princípio que, em suma, se de algum modo tiver de ser praticado, terá de substituir a influência moderada da magistratura pela ação violenta e sangüinária da espada.

Não há nada de absurdo ou impraticável na idéia de uma liga ou aliança entre nações independentes para certos fins definidos, precisamente expressos num tratado que regule todos os detalhes de tempo, lugar, circunstância e quantidade, sem nada deixar à deliberação futura, e dependendo da boa-fé das partes para sua execução. Pactos desse gênero existem entre todas as nações civilizadas, sujeitos às vicissitudes usuais da paz e da guerra, da observância e da não-observância, segundo determinem os interesses ou paixões dos poderes contratantes. Na primeira parte deste século, grassou na Eutropa uma epidemia dessa espécie de pacto, de que os políticos da época esperavam credulamente benefícios que jamais se produziram. Na busca de estabelecer o equilíbrio de poder e paz naquela parte do mundo, esgotaram-se todos os recursos da negociação, formando-se alianças triplices e quádruplas; mas estas mal se formavam e já estavam rompidas, dando à humanidade uma lição instrutiva mas angustiante sobre quanto pouco se pode confiar em tratados que só têm por garantia as obrigações da boa-fé e que opõem considerações gerais de paz e de justiça ao impulso de qualquer interesse ou paixão imediatos.

Se os vários Estados deste país estão dispostos a manter entre si uma relação semelhante a essa, e abandonar o projeto de uma *superintendência discricionária* geral, o esquema seria de fato pernicioso e nos importaria todos os danos enumerados sob o primeiro tópico; mas teria o mérito de ser, pelo menos, coerente e praticável. Com o abandono de todas as pretensões a uma *governo confederado*, isso nos reduziria

a uma simples aliança ofensiva e defensiva e nos poria em condições de sermos cíclicamente amigos e inimigos uns dos outros, ao sabor de nossas mútuas cobijas e rivalidades, alimentadas pelas intrigas de nações estrangeiras.

Mas se não queremos ser postos nessa perigosa situação; se ainda nos mantemos fiéis ao projeto de um governo nacional ou, o que é a mesma coisa, de um poder superintendente sob a direção de um conselho comum, devemos decidir incorporar em nosso plano aqueles ingredientes que podem ser considerados responsáveis pela diferença característica entre uma liga e um governo; devemos ampliar a autoridade da União às pessoas dos cidadãos — os únicos objetos próprios de governo.

Governo implica o poder de fazer leis. É essencial à idéia de uma lei que ela seja acompanhada por uma sanção; ou, em outras palavras, uma penalidade ou punição por desobediência. Se não houver punição alguma associada à desobediência, as resoluções ou ordens que pretendem ser leis não passarão, de fato, que mero conselho ou recomendação. Essa punição, seja ela qual for, só pode ser executada de dois modos: por meio dos tribunais e agentes da justiça ou por força militar; pela *coerção* da magistratura ou pela *coerção* das armas. O primeiro tipo, evidentemente, só pode ser aplicado a homens; o segundo deve necessariamente ser empregado contra corpos políticos, ou comunidades, ou Estados. É evidente que nenhum procedimento de um tribunal é capaz de assegurar em última instância a observância das leis. Sentenças podem ser pronunciadas contra eles por violações de seus deveres; estas, porém, só podem ser executadas pela espada. Numa associação onde a autoridade geral está limitada aos corpos coletivos das comunidades que a compõem, cada infração das leis envolve necessariamente um estado de guerra; e a execução militar torna-se inevitavelmente o único instrumento de obediência civil. Tal estado de coisas certamente não pode merecer o nome de governo, e nenhum homem prudente optaria por confiar a ele sua felicidade.

Houve um tempo em que nos afirmavam que violações das normas da autoridade federal pelos Estados eram improváveis; que um senso de interesse comum presidiria a conduta dos respectivos membros, gerando uma plena aceitação de todos os requisitos constitucionais da União. Hoje, quando devemos ter aprendido outras lições da experiência, o melhor oráculo da sabedoria, tal linguagem pareceria tão absurda quanto grande parte do que ouvimos agora da mesma fon-

te. Em todos os tempos, ela traiu uma ignorância das verdadeiras fontes que movem a conduta humana e desvirtuou as motivações originais para o estabelecimento de um poder civil. Afinal, por que se instituiu um governo? Porque as paixões dos homens não se conformam aos ditames da razão e da justiça sem coação. Está provado que cor-porações de homens atuam com maior retidão ou desinteresse que indivíduos? Todos os observadores precisos da conduta humana concluíram o contrário, e seus motivos são óbvios. O cuidado com a reputação tem menor influência quando a infâmia de uma má ação deve ser distribuída entre muitos do que quando deve incidir sobre um só homem. O espírito faccioso, que é capaz de instilar seu veneno nas deliberações de todas as corporações humanas, muitas vezes precipitará as pessoas que as compõem a impropriedades e excessos de que elas se envergonhariam individualmente.

Além de tudo isto, faz parte da natureza do poder soberano uma avidez de controle que dispõe os que estão investidos de seu exercício a ver com maus olhos todas as tentativas externas de limitar ou dirigir suas ações. Em decorrência desse espírito, em toda associação política fundada no princípio de unir em torno de um interesse comum certo número de soberanias menores, estará presente nas esferas subordinadas ou inferiores uma tendência centrífuga por força da qual cada uma delas se esforçará por escapar ao centro comum. Não é difícil explicar esta tendência. Sua origem é o amor ao poder. O poder controlado ou restrito é quase sempre rival e inimigo do poder responsável por esse controle ou restrição. Esta simples proposição nos ensina como se tem pouca razão para esperar que as pessoas incumbidas da administração dos negócios dos membros particulares de uma confederação estejam sempre dispostas, com perfeito bom humor e imperturbada consideração pelo bem público, a pôr em prática as resoluções ou decretos da autoridade geral. É o inverso disto que resulta da natureza humana.

Portanto, se as medidas da Confederação só puderem ser executadas com a intervenção das diversas administrações, elas terão pouca possibilidade de vir a sê-lo. Os governantes dos respectivos membros, quer tenham ou não direito constitucional para tanto, tratarão de julgar a adequação das medidas em si mesmas. Avaliarão a conformidade do que foi proposto ou solicitado a seus interesses ou fins imediatos; as conveniências ou inconveniências momentâneas que acompanharão sua adoção. Tudo isto será feito, num espírito de exa-

me interessado e desconfiado, sem aquele conhecimento das circunstâncias nacionais e das razões de Estado, essencial a um julgamento correto e com aquela forte preferência por causas locais que dificilmente pode deixar de corromper a decisão. O mesmo processo deverá se repetir em cada membro constitutivo do corpo; e a execução dos planos, traçados pelos conselhos do conjunto, irão sempre flutuar ao sabor da opinião mal informada e preconcebida das várias partes. Os que conhecem os procedimentos das assembleias populares, que sabem como freqüentemente é difícil, na ausência da pressão de circunstâncias externas, levá-las a resoluções harmoniosas sobre pontos importantes, logo perceberão o quanto deve ser impossível induzir várias dessas assembleias, deliberando longe umas das outras, em diferentes momentos e sob diferentes influências, a partilhar por muito tempo das mesmas idéias e objetivos.

Em nosso caso, sob a Confederação, exige-se a concorrência de treze vontades soberanas para a completa execução de toda medida importante que procede da União. Aconteceu o que era de esperar. As medidas da União não foram executadas; e as infrações dos Estados foram crescendo passo a passo até um extremo em que, por fim, travaram todas as rodas do governo nacional, levando-o a uma terrível paralisa. Neste momento o Congresso mal tem meios para manter as formas de administração até que os Estados tenham tempo de chegar a um acordo quanto a um substituto mais sólido para a atual sombra de governo federal. As coisas não chegaram de repente a este extremo desesperado. As causas citadas produziram de início apenas graus diferentes e desproporcionais de acatamento às exigências da União. As maiores faltas de alguns Estados forneceram o pretexto do exemplo e a tentação do interesse aos Estados obedientes, ou menos faltosos. Por que deveríamos fazer mais que aqueles com quem dividimos o barco na mesma viagem política? Por que deveríamos sentir em arcar com mais do que a parte que nos cabe da carga, comum? Estas eram sugestões a que o egoísmo humano não pôde resistir e que nem mesmo homens reflexivos, voltados para consequências remotas, podiam combater sem hesitação. Cada Estado, rendendo-se à voz persuasiva do interesse ou da conveniência imediata, foi sucessivamente retirando seu apoio, até que por fim o frágil e oscilante edifício pareceu prestes a desabar sobre nossas cabeças e nos esmagar sob seus destroços.

PUBLIUS [Hamilton]

*Desenvolvimento do tema
no tocante ao mesmo princípio*

A tendência do princípio da legislação exercida sobre os Estados, ou comunidades, como entidades políticas, tal como exemplificada pela experiência que fizemos dele, foi igualmente atestada pelos eventos que marcaram todos os outros governos de tipo confederado de que temos alguma informação, na medida exata em que prevaleceu nesses sistemas. A confirmação do fato é merecedora de um exame distinto e particular. Dar-me-ei por satisfeito com a mera observação de que, de todas as confederações da Antiguidade que a história nos transmite, as ligas lícitas e aquéla, na medida em que ainda restam vestígios delas, parecem ter sido as mais livres dos grilhões desse princípio errôneo, tendo sido em consequência as que mais mereceram e mais generosamente receberam os aplausos dos escritores políticos.

Esse discutível princípio pode ser chamado com justa e ênfase de pai da anarquia: viu-se que seu produto natural e necessário são transgressões dos membros da União; e que, sempre que estas acontecem, o único remédio constitucional é a força, cujo uso tem por efeito imediato a guerra civil.

Resta investigar até que ponto um mecanismo de governo tão odioso seria mesmo capaz, em sua aplicação a nós, de atender à sua finalidade. Se não houvesse um grande exército constantemente à disposição do governo nacional, este não teria nenhuma capacidade de empregar a força, ou, quando isso fosse possível, o resultado seria uma guerra entre diferentes partes da Confederação, ligada a violações de uma liga em que a combinação mais forte teria maior possibilidade de triunfar, quer fosse composta pelos defensores da autoridade geral ou pelos que a ela resistissem. Raramente a transgressão a ser reparada ficaria limitada a um único membro, e se mais de um tivessem negligenciado seu dever, a similaridade de situação os induziria a se unir numa defesa comum. Agora essa razão de solidariedade, se acaso o membro transgressor fosse um Estado grande e influente, ele teria em geral influência suficiente sobre seus vizinhos para conquistar alguns deles como associados para sua causa. Argumentos falaciosos de ameaça para a liberdade geral poderiam ser facilmente urdidos; desculpas plausíveis para as deficiências da parte poderiam ser inventadas sem dificuldade para despertar as apreensões, inflamar as pai-

bitos atuais dos diversos Estados, e os teria deixado dependentes de uma provisão da União para esse fim.

Esta sequência de observações justificará a afirmação, feita em outro lugar, de que "uma *jurisdição simultânea* no tocante à tributação era o único substituto admissível para uma subordinação completa, com relação a essa área de poder, da autoridade dos Estados à da União". Qualquer separação das fontes de receita que se tivesse podido escolher teria correspondido a um sacrifício dos elevados interesses da União em favor do poder dos Estados individuais. A convenção considerou a jurisdição simultânea preferível a essa subordinação; e é evidente que ela tem, pelo menos, o mérito de compatibilizar um poder constitucional de tributação ilimitado do governo federal com um poder adequado e independente dos Estados para atender às próprias necessidades. Há ainda outros aspectos sob os quais este importante assunto da tributação demanda maior consideração.

PUBLIUS [Hamilton]

NÚMERO XXXV

Desenvolvimento do tema

Antes de prosseguir no exame de quaisquer outras objeções à posse pela União de um poder ilimitado de tributar, devo fazer outra observação geral: se a jurisdição do governo nacional no tocante à receita fosse limitada a itens particulares, isto ocasionaria naturalmente a incidência de uma proporção indevida de encargos públicos sobre esses itens. Dois perigos decorreriam desta fonte: a opressão de certos setores da indústria e uma distribuição desigual dos impostos, tanto entre os vários Estados como entre cidadãos de um mesmo Estado.

Suponhamos que, como se defendeu, o poder federal de tributação fosse restrito a tarifas sobre artigos importados. É evidente que o governo, vendo-se na necessidade de dispor de mais recursos, seria freqüentemente tentado a ampliar essas tarifas, chegando a excessos prejudiciais. Há quem imagine que isto jamais poderia acontecer, pois, quanto mais altas elas fossem, mais tenderiam a desencorajar um consumo extravagante, produzindo uma balança comercial favorável e promovendo a manufatura interna. Mas todos os extremos são perniciosos de vários modos. Tarifas exorbitantes sobre artigos importados servem para gerar um espírito geral de contrabando, sempre prejudicial ao comércio regular e, finalmente, à própria receita;

elas tendem a tornar outras classes da comunidade excessivamente dependentes das classes manufatureiras, a que conferem um monopólio prematuro sobre os mercados; por vezes obrigam a indústria a se desviar de seus canais mais naturais para outros em que fluem menos vantajosamente; por fim, oprimem o comerciante, que muitas vezes é obrigado a pagá-las ele próprio sem nenhuma retribuição do consumidor. Quando a demanda é igual à quantidade de bens no mercado, o consumidor geralmente paga a tarifa, quando ocorre de os mercados estarem superabastecidos, porém, grande proporção cai sobre o comerciante e às vezes consome não só seus lucros como seu capital. Inclino-me a pensar que uma divisão da tarifa entre o vendedor e o comprador ocorre com mais freqüência do que em geral se supõe. Nem sempre é possível elevar o preço de uma mercadoria na exata proporção de cada imposto adicional lançado sobre ela. O comerciante, especialmente num país de capital comercial reduzido, vê-se muitas vezes na necessidade de manter os preços baixos para vender mais rapidamente.

A máxima segundo a qual o consumidor é quem paga é freqüentemente mais verdadeira que a proposição inversa. Por isso, é muito mais justo as tarifas sobre artigos importados serem canalizadas para uma reserva comum do que reverterem em benefício exclusivo dos Estados importadores. A validade dessa afirmação, contudo, não é tão geral a ponto de justificar que essas tarifas compoñham o único fundo nacional. Quando são pagas pelo comerciante, elas funcionam como um imposto adicional sobre o Estado importador, cujos cidadãos pagam sua parte na qualidade de consumidores. Desse ponto de vista, elas produzem entre os Estados uma desigualdade que aumentaria com a maior ampliação das tarifas. A restrição das receitas nacionais a essa espécie de imposto seria também acompanhada de desigualdade, por uma causa diversa, entre os Estados manufatureiros e os não manufatureiros. Os Estados que podem ir mais longe no atendimento das próprias necessidades por meio de suas próprias manufaturas não consumirão proporção tão grande de artigos importados, segundo sua população ou sua riqueza, quanto aqueles que não se encontram em situação igualmente favorável. Assim, unicamente por essa via, eles não contribuiriam para o Tesouro público proporcionalmente às suas capacidades. Para que o façam, é preciso recorrer a impostos sobre o consumo que incidam sobre tipos particulares de manufatura. Nova York tem muito maior interesse nestas considera-

ções do que parecem perceber aqueles seus cidadãos que lutam para limitar a tributação externa o poder da União. Nova York é um estado importador e, em razão de uma maior desproporção entre população e território, tem menor probabilidade que alguns outros Estados de se tornar rapidamente um Estado manufator, em algum grau considerável. Evidentemente, ele seria duplamente prejudicado com uma restrição da jurisdição da União a impostos comerciais.

Na medida em que estas observações tendem a insinuar o perigo de que as tarifas sobre artigos importados sejam ampliadas a um extremo prejudicial, seria possível argumentar, como se observou em outro destes artigos, que o interesse da própria receita seria uma salvaguarda suficiente contra tal extremo. Admito prontamente que isto de fato ocorreria, desde que outros recursos estivessem disponíveis; mas se as vias de acesso a eles estivessem fechadas, a *esperança*, estimulada pela necessidade, poderia dar lugar a experiências, cercadas por rigorosas precauções e penalidades adicionais, que, durante algum tempo, poderiam surtir o efeito desejado, até que houvesse tempo bastante para tranar expedientes e burlar as novas precauções. O sucesso inicial seria capaz de inspirar falsas crenças, que só uma longa série de experiências subsequentes poderia corrigir. A necessidade, especialmente na política, gera com frequência falsas esperanças, falsos raciocínios, e um sistema de avaliação correspondentemente errôneo. Entretanto, mesmo que a limitação do poder federal de tributar não originasse este suposto excesso, as desigualdades mencionadas seriam produzidas, ainda que não no mesmo grau, pelas outras causas apontadas. Retornemos agora ao exame das objeções.

Uma objeção que parece mais sólida, a julgar pela frequência com que é repetida, é que a Câmara dos Representantes não é suficientemente numerosa para acolher todas as diferentes classes de cidadãos, de modo a combinar os interesses e opiniões de todas as partes da comunidade e produzir uma verdadeira afinidade entre o corpo representativo e seus eleitores. Este argumento, que se apresenta sob roupagem muito capciosa e sedutora, sabe tirar proveito dos preconceitos daqueles a quem se endereça. Mas quando passarmos a analisá-lo com atenção, veremos que não é feito senão de palavras pomposas. Para começar, o objetivo a que parece visar é impraticável e, no sentido em que é defendido, desnecessário. Reservando para outro lugar a discussão da questão relativa à suficiência do corpo representativo no tocante ao número, contento-me em examinar aqui o uso particu-

lar que foi feito de uma suposição contrária com referência ao assunto imediato de nossas investigações.

A idéia de uma representação genuína de todas as classes do povo por pessoas de todas as classes é inteiramente visionária. A menos que a Constituição estipulasse expressamente que cada diferente ocupação mandaria um ou mais membros, tal coisa jamais ocorreria na prática. Mecânicos e manufatores sempre se inclinariam, com poucas exceções, a dar seus votos a comerciantes, de preferência a pessoas de suas próprias profissões ou ofícios. Esses astutos cidadãos têm plena consciência de que as artes da mecânica e da manufatura fornecem os materiais da iniciativa e atividade mercantil. Na verdade, muitos deles estão diretamente associados a operações comerciais. Sabem que o comerciante é seu benfeitor e amigo natural e percebem que, por mais que possam ter uma justa confiança em seu próprio bom senso, seus interesses serão mais eficazmente promovidos pelo comerciante que por eles próprios. Sabem que seus hábitos de vida não têm sido os mais adequados para lhes dar aqueles dotes adquiridos sem os quais, numa assembleia deliberativa, as maiores habilidades naturais seriam em grande parte inúteis; sabem ainda que a influência, o peso e os conhecimentos superiores dos comerciantes os tornam mais competentes para uma luta contra qualquer tendência contrária aos interesses da manufatura e do comércio que venha a se insinuar nos conselhos públicos. Estas e muitas outras considerações que poderiam ser feitas provam, e a experiência confirma, que artesãos e manufatores estarão em geral dispostos a dar seus votos aos comerciantes e aos indicados por eles. Cabe-nos, portanto, considerar os comerciantes como os representantes naturais de todas essas classes da comunidade.

Com relação às profissões acadêmicas, pouco precisa ser dito: elas não formam verdadeiramente um interesse distinto na sociedade e, segundo sua situação e talentos, serão indiscriminadamente objeto da confiança e da escolha umas das outras e de outros setores da comunidade.

Resta apenas o interesse fundiário. Considero que este, do ponto de vista político, e particularmente no tocante a impostos, é perfeitamente unido, desde o mais abastado proprietário rural ao mais pobre arrendatário. Nenhum imposto pode ser lançado sobre a terra sem afetar tanto o proprietário de milhões de acres quanto o de um único acre. Todo proprietário rural terá portanto um interesse comum em manter os impostos sobre a terra tão baixos quanto possível, e sempre

se pode contar com o interesse comum como a mais firme garantia da concordância. Mas, mesmo que pudéssemos supor uma diferença de interesses entre o opulento dono de terras e o grangeiro mediano, que razão haveria para concluir que o primeiro teria maior possibilidade que o segundo de ser eleito para a assembleia nacional? Se tomarmos por guia a realidade e olharmos para nosso próprio senado e assembleia, veremos que em ambos predominam médios proprietários rurais, e que isso acontece tanto no senado, que congrega menor número de membros, quanto na assembleia, mais numerosa. Quando as qualificações dos eleitores são as mesmas, quer eles tenham de escolher um número pequeno ou grande, seus votos recairão naqueles em que têm maior confiança, sejam estes possuidores de grandes fortunas, de propriedades médias, ou de propriedade nenhuma.

Afirmou-se ser necessário que todas as classes de cidadãos possuam alguns de seus próprios integrantes no órgão representativo para que suas opiniões e interesses sejam mais bem compreendidos e atendidos. Vimos, contudo, que isto jamais ocorrerá sob nenhum arranjo que preserve a liberdade do voto popular. Isto acontecendo, o órgão representativo, com exceções pequenas demais para ter alguma influência sobre o espírito do governo, será composto de proprietários rurais, comerciantes e homens das profissões acadêmicas. Mas onde está o perigo de que os interesses e opiniões das diferentes classes de cidadãos não sejam bem compreendidos ou atendidos por estas três categorias de homens? O proprietário de terras não perceberá tudo que vá promover ou prejudicar o interesse da propriedade rural? Não estará ele suficientemente disposto, em razão de seu próprio interesse nessa espécie de propriedade, a resistir a toda tentativa de prejudicá-la ou onerá-la? O comerciante não irá compreender e se dispor a apoiar, tanto quanto necessário, os interesses dos ofícios da mecânica e da manufatura, a que seu comércio é tão intimamente ligado? Não tenderá o profissional acadêmico, que se sentirá neutro em face das rivalidades dos diferentes setores de atividade, a se mostrar um árbitro imparcial entre eles, disposto a promovê-los todos, na medida em que isso lhe pareça benéfico para os interesses gerais da sociedade?

Se considerarmos as disposições ou humores momentâneos que podem vir a prevalecer em setores particulares da sociedade, e aos quais uma administração sábia nunca será desatenta, seria concebível afirmar que um homem conduzido por sua situação a uma ampla investigação e informação tem menos condições de ser um juiz compe-

tente da natureza, extensão e fundamento delas que outro, cuja observação se limita ao círculo de seus vizinhos e conhecidos? Não é natural que um homem que é candidato graças à boa vontade do povo, e que depende dos sufrágios de seus concidadãos para conservar suas honrarias públicas, tome o cuidado de se informar das disposições e inclinações dos seus eleitores e esteja disposto a permitir que elas tenham o devido grau de influência sobre sua conduta? Esta dependência, e a necessidade de submeter-se, ele mesmo e sua posteridade, às leis a que dá sua aprovação formam os sólidos vínculos de harmonia que unem o representante e o eleitor.

Nenhum setor da administração governamental exige tão ampla informação e tão completo conhecimento dos princípios da economia política como a questão da tributação. O homem que compreende esses princípios estará menos propenso a recorrer a expedientes opressivos, ou a sacrificar qualquer classe particular de cidadãos à obtenção de receita. É possível demonstrar que o sistema de finanças mais produtivo será sempre o menos opressivo. Não pode haver dúvida de que, para assegurar um exercício judicioso do poder de tributar, é necessário que a pessoa que o detém conheça bem a índole geral, os hábitos e os modos de pensar do povo em geral e os recursos do país. E este é o único significado razoável de um conhecimento dos interesses e opiniões do povo. Em qualquer outro sentido a proposição ou não tem sentido, ou tem um sentido absurdo. Portanto, todo cidadão ponderado deve julgar por si mesmo onde há maior possibilidade de encontrar a qualificação exigida.

PUBLIUS [Hamilton]

NÚMERO XXXVI

Desenvolvimento do tema

Vimos que a conclusão das observações a que o número anterior foi principalmente dedicado foi que, por força da ação natural dos diferentes interesses e concepções das várias classes da comunidade, a representação popular, quer seja mais ou menos numerosa, consistirá quase inteiramente de proprietários rurais, comerciantes e membros das profissões acadêmicas, os quais representarão verdadeiramente todos esses diferentes interesses e concepções. Caso se objete que temos visto outras categorias de homens nos legislativos locais, respondendo que por certo há exceções à regra, mas não em número suficiente

NÚMERO XXXIX

*A conformidade do plano aos princípios republicanos:
exame de uma objeção relativa aos poderes da convenção*

Uma vez que o artigo anterior encerrou as observações destinadas a introduzir um exame desapaixionado do plano de governo apresentado pela convenção, podemos agora passar à execução desta parte de nosso empreendimento.

A primeira questão que se oferece é se a forma e o aspecto gerais do governo são estritamente republicanos. Nenhuma outra forma seria compatível com a índole do povo da América, com os princípios fundamentais da Revolução ou com aquela louvável determinação que anima todos os adeptos da liberdade a fundar as experiências políticas na capacidade de autogoverno da humanidade. Portanto, se for consuetado que o plano da convenção se desvia do caráter republicano, seus advogados devem abandoná-lo como já não sendo defensável.

Quais são, pois, as características distintivas da forma republicana? Se fôssemos buscar uma resposta para esta pergunta recorrendo não a princípios, mas ao modo como o termo é aplicado por autores políticos às constituições dos diferentes Estados, jamais encontraríamos alguma que nos pudesse satisfazer. A Holanda, onde nenhuma pirâmide do poder supremo é derivada do povo, recebe quase universalmente a designação de república. O mesmo título foi concedido a Veneza, onde um poder absoluto sobre a grande parte dos cidadãos é exercido da maneira mais irrestrita por um pequeno número de nobres hereditários. A Polônia, que é uma mistura de aristocracia e monarquia sob suas piores formas, foi dignificada com a mesma denominação. O governo da Inglaterra, que tem apenas uma câmara republicana, combinada com aristocracia e monarquia hereditárias, tem sido frequentemente incluída, com igual impropriedade, na relação das repúblicas. Estes exemplos, que são quase tão diferentes entre si quanto de uma república genuína, mostram a extrema imprecisão com que o termo tem sido usado nos estudos políticos.

Se quisermos usar com critério os diferentes princípios em que diferentes formas de governo se fundam, definiremos que é uma república — ou pelo menos que pode ser considerado digno desse nome — um governo que extraia todos os seus poderes direta ou indiretamente da grande maioria do povo e é administrado por pessoas que conservam seus cargos enquanto são aprovadas e por um período limi-

NÚMERO XXXIX

279

tado, ou enquanto exibem bom comportamento. É essencial a tal governo que ele emane da grande maioria da sociedade, não de uma porção insignificante ou de uma classe favorecida; de outro modo, uns poucos nobres tirânicos, exercendo sua opressão por uma delegação de seus poderes, poderiam aspirar à condição de republicanos e reivindicar para seu governo o honroso título de república. É suficiente para tal governo que as pessoas que o administram sejam designadas, direta ou indiretamente, pelo povo, e que conservem seus cargos mediante uma ou outra das condições que especificamos acima; do contrário, todo governo nos Estados Unidos, assim como qualquer outro governo popular que foi ou pode vir a ser organizado ou bem executado, se degradaria, perdendo o caráter republicano. Segundo a constituição de todos os Estados da União, alguns funcionários do governo são escolhidos indiretamente apenas pelo povo. Na maioria delas, o primeiro magistrado é escolhido desse modo. E segundo uma delas, esse modo de escolha é ampliado a uma das duas câmaras coordenadas do legislativo. Também de acordo com todas as constituições, o tempo de exercício dos cargos mais elevados abrange um período definido e, em muitos casos, tanto nos setores legislativo como executivo, um período de anos. Ainda segundo os dispositivos da maioria das constituições, bem como segundo as mais respeitáveis e acatadas opiniões sobre o assunto, os membros do poder judiciário devem conservar seus cargos mediante a firme manutenção de bom comportamento.

Ao comparar a Constituição elaborada pela convenção com o padrão aqui estabelecido, percebemos de imediato que ela está ajustada a ele, no mais rígido sentido. A Câmara dos Representantes, como pelo menos uma das câmaras de todos os legislativos estaduais, é eleita diretamente pela maioria do povo. O Senado, como o atual Congresso e Senado de Maryland, deriva sua designação indiretamente do povo. O presidente é indiretamente apontado pela escolha do povo, segundo o exemplo da maioria dos Estados. Até os juizes, como todos os demais funcionários da União, serão, como nos diversos Estados, escolhidos pelo próprio povo, ainda que de maneira remota. A duração de seus cargos está igualmente de acordo com o padrão e com o modelo das constituições estaduais. A Câmara dos Representantes é eleita periodicamente, como em todos os Estados; e pelo período de dois anos, como no Estado da Carolina do Sul. O Senado é eleito para o período de seis anos, o que é só um ano mais que o período do Senado de Maryland, e dois mais que o dos Senados de Nova York e

Virgínia. O presidente deve se manter no cargo pelo período de quatro anos, assim como em Nova York e no Delaware o primeiro magistrado é eleito por três anos e na Carolina do Sul por dois anos. Nos demais Estados, a eleição é anual. Em vários deles, contudo, não há dispositivos explícitos para o *impeachment* do primeiro magistrado e, no Delaware e na Virgínia ele não é passível de *impeachment* em momento algum durante sua permanência no cargo. A condição para que os juízes conservem seus lugares é, como inquestionavelmente deve ser, a do bom comportamento. A condição para a manutenção dos cargos ministeriais será em geral sujeita a regulação legal, segundo o caso e o exemplo das constituições estaduais.

Se fosse possível exigir alguma outra prova da compleição republicana deste sistema, a mais decisiva seria encontrada na proibição absoluta que faz de títulos de nobreza, tanto no governo federal como nos estaduais; e em sua garantia expressa da forma republicana destes.

"Mas não bastava", dizem os adversários da Constituição proposta, "que a convenção aderisse à forma republicana. Deviam ter preservado com igual cuidado a forma *federativa*, que concebe a União como uma *Confederação* de estados soberanos; em vez disso, moldaram um governo *nacional*, que concebe a União como uma *consolidação* dos Estados." E pergunta-se: com que autoridade essa inovação ousada e radical foi empreendida? Em razão do modo como se tirou partido dessa objeção, cabe examiná-la com algum rigor.

Sem averiguar a acuidade da distinção em que a objeção se funda, para uma justa avaliação de sua força será preciso, primeiro, definir o caráter real do governo em questão; segundo, indagar até que ponto a convenção estava autorizada a propor tal governo; terceiro, até que ponto a missão que o país lhes atribuiu podia suprir alguma falta de competência regular.

Para — primeiro — definir o caráter real do governo, podemos considerá-lo em relação aos fundamentos sobre os quais ele deve ser implantado; às fontes de que seus poderes ordinários devem provir; ao exercício desses poderes; à sua extensão; e à autoridade pela qual mudanças futuras no governo devem ser introduzidas.

Examinando a primeira relação constatamos, por um lado, que a Constituição deve se fundar no assentimento e na ratificação do povo da América, conferidos por deputados eleitos para este propósito especial; mas, por outro, que esse assentimento e ratificação devem ser dados pelas pessoas do povo não como componentes individuais de

toda a nação, mas como componentes dos Estados distintos e independentes a que pertencem. Deve ser o assentimento e ratificação dos vários Estados, derivados da autoridade suprema de cada Estado — a autoridade de seu próprio povo. O ato que institui a Constituição não será, portanto, um ato *nacional*, mas um ato *federal*.

Que será um ato federal e não nacional, tal como estes termos são compreendidos pelos opositores — o ato das pessoas do povo como componentes de tantos Estados independentes, não de uma nação agregada —, é óbvio a partir desta simples consideração: ele não deverá resultar de uma decisão da *maioria* do povo da União, nem de uma decisão da *maioria* dos Estados. Deverá resultar do assentimento *unânime* dos vários Estados nele envolvidos, o que não difere do assentimento comum destes senão pelo fato de ser expresso não pela autoridade legislativa, mas pela do próprio povo. Se o povo fosse encarado nessa transação como compoendo uma nação, a vontade da maioria de todo o povo dos Estados Unidos sujeitaria a minoria, assim como a maioria em cada Estado sujeitaria a minoria; e a vontade da maioria deveria ser determinada ou pela comparação dos votos individuais, ou pela consideração da vontade da maioria dos Estados, como prova da vontade da maioria do povo dos Estados Unidos. Nenhuma dessas regras foi adotada. Cada Estado, ao ratificar a Constituição, é considerado um corpo soberano, independente de todos os outros, e só pode ser sujeito por um ato voluntário próprio. Nesta relação, portanto, a nova Constituição será, se implantada, uma *Constituição federal*, não uma *constituição nacional*.

A próxima relação é com as fontes de que os poderes ordinários do governo devem emanar. A *Câmara dos Representantes* derivará seus poderes do povo da América; e o povo será representado na mesma proporção e segundo os mesmos princípios que vigoram no legislativo dos diversos Estados. Nessa medida o governo é *nacional*, não *federal*. O *Senado*, por outro lado, derivará seus poderes dos Estados como sociedades políticas e iguais; e estas serão representadas no Senado segundo o princípio da igualdade, como agora, nos Congressos estaduais existentes. Nessa medida, o governo é *federal*, não *nacional*. O poder executivo derivará de uma fonte múltipla. A eleição imediata do presidente deverá ser feita pelos Estados como *corpos políticos*. Os votos concedidos a cada um integram uma razão composta que os considera em parte como sociedades distintas e iguais, em parte como membros desiguais da mesma sociedade. A próxima eleição, mais uma vez, deve

ser feita pela casa do legislativo que se compõe dos representantes nacionais; mas nesse ato particular eles deverão assumir a forma de delegações individuais de tantos corpos políticos distintos e iguais. Sob este aspecto, o governo parece ter um caráter misto, apresentando igualmente características *federais* e *nacionais*.

Os adversários do plano supõem que a diferença entre um governo federal e um nacional, no que se relaciona com o *exercício do governo*, consiste em que, no primeiro, os poderes se exercem sobre os corpos políticos que compõem a Confederação como entidades políticas; no segundo, sobre os cidadãos que compõem a nação, como indivíduos. Submetida a esse critério, a Constituição recai no tipo *nacional*, não no *federal*, embora talvez não tão completamente como se entendeu. Em vários casos, e particularmente no julgamento de controvérsias de que os Estados podem participar, eles podem ser considerados e processados unicamente como corpos coletivos e políticos. Nesta relação, porém, o exercício do poder do governo sobre as pessoas como indivíduos, em seus procedimentos ordinários e mais essenciais, o qualifica como *nacional*.

Mas se o governo é nacional no tocante ao *exercício* de seus poderes, seu aspecto muda quando o contemplamos em relação à extensão desses poderes. A idéia de um governo nacional envolve não só uma autoridade sobre os cidadãos individuais, mas uma supremacia ilimitada sobre todas as pessoas e coisas, na medida em que são objetos de um governo legítimo. Em meio a um povo consolidado numa única nação, essa supremacia é inteiramente conferida ao legislativo nacional. Entre comunidades unidas com finalidades particulares, é conferida em parte ao legislativo federal e em parte aos legislativos municipais. No primeiro caso, todas as autoridades locais estão subordinadas à autoridade suprema, podendo esta controlá-las, dirigi-las ou aboli-las à vontade. No segundo, as autoridades locais ou municipais constituem porções distintas e independentes da supremacia. Em suas respectivas esferas, não estão mais sujeitas à autoridade geral do que a autoridade geral está sujeita a elas em sua própria esfera. Nesta relação, portanto, o governo proposto não pode ser considerado um governo *nacional*, uma vez que sua jurisdição abrange apenas certos objetos especificados e deixa aos vários Estados uma soberania residuária e universal sobre todos os demais objetos. É verdade que em disputas relacionadas com o limite entre as duas jurisdições, a decisão final caberá a um tribunal estabelecido pelo governo geral. Mas isto não mu-

da o princípio do argumento. A decisão deverá ser tomada de forma imparcial, segundo as regras da Constituição, recorrendo-se a todas as precauções usuais e mais efetivas para assegurar essa imparcialidade. Um tribunal desse tipo é claramente essencial para evitar o apelo à luta armada e uma dissolução do pacto, e provavelmente ninguém contestará que só seria possível, ou melhor, só seria seguro estabelecer-lo sob o governo geral, e não sob os locais.

Finalmente, se avaliamos a Constituição por sua relação com o poder que deve emendá-la, verificamos que ela não é nem inteiramente *nacional*, nem inteiramente *federal*. Se fosse inteiramente nacional, a autoridade suprema e final iria residir na maioria do povo da União, e seria uma autoridade competente em todas as ocasiões, como a que possui a maioria de toda sociedade nacional de alterar ou abolir seu governo estabelecido. Por outro lado, se fosse inteiramente federal, a concordância de cada Estado da União seria essencial para cada alteração que fosse afetar a todos. O modo estipulado pelo plano da convenção não se baseia em nenhum desses dois princípios. Ao exigir mais do que uma maioria simples, e particularmente ao computar a proporção por *Estados*, não por *cidadãos*, ele se afasta da modalidade nacional e avança em direção à *federal*; ao tornar suficiente a concordância de menos do que o número total dos Estados, ele novamente perde o caráter *federal* e participa do *nacional*.

A Constituição proposta, portanto, mesmo quando avaliada segundo as regras estabelecidas por seus opositores, não é, a rigor, nem nacional, nem federal, mas uma composição de ambas as coisas; nas fontes de que emanam os poderes ordinários do governo, é parcialmente federal e parcialmente nacional; no exercício desses poderes, é nacional e não federal; na extensão deles, é novamente federal, não nacional; e, finalmente, no modo autorizado de introduzir emendas, não é nem completamente federal, nem completamente nacional.

PUBLIUS [Madison]

NÚMERO XL

Continuação do exame da mesma objeção

O segundo ponto a ser examinado é se a convenção estava autorizada a elaborar e propor esta Constituição mista.

Os poderes da convenção devem, a rigor, ser determinados com base num exame das incumbências confiadas a seus membros por

do mesmo lado. É verdade que a Confederação possuirá, e poderá exercer, o poder de arrecadar impostos tanto internos como externos em todo o território dos Estados Unidos. É provável, porém, que só recorra a ele para fins de suplementação da receita, caso em que será dada aos Estados a opção de preencher suas cotas arrecadando previamente seus próprios impostos; e que a eventual arrecadação sob a autoridade imediata da União seja geralmente feita por funcionários designados pelos vários Estados e segundo as normas destes. De fato, é bastante provável que em outros casos, particularmente na organização do poder judiciário, os próprios funcionários dos Estados sejam investidos também da autoridade federal correspondente. Caso ocorra, porém, que o governo federal designe fiscais independentes de renda interna, a influência de todos eles seria incomparável com a da multiplicação de funcionários estaduais que pesaria no outro prato da balança. Em cada distrito a que um fiscal federal fosse destinado, haveria não menos de trinta, quarenta ou até mais funcionários de diferentes tipos, sendo muitos deles pessoas de posição e peso, cuja influência favoreceria o Estado.

Os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos. Os primeiros serão exercidos sobretudo sobre questões externas, como guerra, paz, negócios e comércio exteriores; e será com este último que o poder de tributar estará ligado em sua maior parte. Os poderes reservados aos vários Estados abrangerão todas as finalidades que, no curso ordinário das coisas, dizem respeito às vidas, às liberdades e às propriedades das pessoas, bem como à ordem interna e ao progresso e prosperidade do Estado.

As ações do governo federal serão mais amplas e significativas em tempos de guerra e ameaça; as dos governos estaduais, em tempos de paz e segurança. Como os primeiros serão provavelmente bem mais raros que os últimos, os governos estaduais gozarão sob este aspecto de mais uma vantagem sobre o governo federal. De fato, quanto mais os poderes federais puderem se tornar aptos à defesa nacional, menos frequentes serão aqueles cenários de ameaça que poderiam favorecer sua ascendência sobre os governos dos vários Estados.

Examinando-se a nova Constituição com esmero e imparcialidade, verifica-se que a mudança que ela propõe consiste muito menos no acréscimo de *novos poderes à União* que na revitalização de seus po-

deres originais. É verdade que a regulamentação do comércio é um poder novo; mas este parece ser um acréscimo a que poucos objetam e que não desperta temores. Os poderes relacionados a guerra e paz, exércitos e frotas, tratados e finanças, bem como os outros mais consideráveis, já são todos atribuídos ao atual Congresso pelos Artigos da Confederação. A mudança proposta não amplia esses poderes; apenas estipula um modo mais efetivo de administrá-los. A mudança relacionada à tributação pode ser considerada a mais relevante; mesmo assim, o atual Congresso tem plena autoridade para *requisitar* dos Estados o fornecimento de quantias ilimitadas de dinheiro para a defesa comum e o bem geral, ao passo que o futuro Congresso terá de requisitá-las dos cidadãos individuais; e estes não estarão mais obrigados do que o estavam os próprios Estados a pagar as cotas que lhes forem respectivamente impostas. Nossa experiência passada mostra que, se os Estados tivessem obedecido rigorosamente aos Artigos da Confederação, ou se sua obediência tivesse sido imposta por meios tão pacíficos como os que podem ser aplicados com sucesso a indivíduos, perderia todo fundamento a opinião de que os governos estaduais tendiam a ficar sem seus poderes constitucionais e a sofrer gradualmente uma completa paralisia. Afirmar que tal resultado se teria produzido seria o mesmo que dizer que a existência dos governos estaduais é incompatível com todo e qualquer sistema que realize as finalidades da União.

PUBLIUS [Madison]

NÚMERO XLVI

*Retomada do tema do artigo anterior,
com análise dos meios relativos de influência
dos governos federal e estaduais*

Retomando o tema do último artigo, passo a indagar quem terá vantagem com relação à predileção e ao apoio do povo: o governo federal ou os governos estaduais? Apesar de seus diferentes modos de designação, devemos considerar que ambos dependem essencialmente da grande maioria dos cidadãos dos Estados Unidos. Afirmo isto aqui com relação ao primeiro, reservando as provas para outro lugar. De fato, os governos federal e estaduais não passam de diferentes agentes e mandatários do povo, constituídos com diferentes poderes e designados para diferentes fins. Os adversários da Constituição parecem

ter esquecido completamente o povo em suas argumentações sobre o assunto; e ter considerado estas diferentes instituições não só como rivais e inimigos mútuos, mas como livres, em seus esforços para usurpar a autoridade um do outro, de qualquer controle superior comum. É preciso lembrar a esses cavalheiros o seu erro. É preciso dizer-lhes que a autoridade suprema, esteja a autoridade secundária onde estiver, reside unicamente no povo, e não é apenas a ambição ou a habilidade relativa dos governos estaduais ou federal que decide se um deles, ou qual deles, conseguirá ampliar sua jurisdição à custa do outro. A verdade, não menos que a decência, exige que suponhamos que o resultado dependerá, em todos os casos, das opiniões e da aprovação dos eleitores comuns.

Muitas considerações, além das anteriormente sugeridas, parecem tornar indubitável que a ligação primeira e mais natural do povo será com os governos de seus respectivos Estados. Grande quantidade de pessoas alimentará a esperança de participar da administração desses governos. Grande número de cargos públicos e de emolumentos decorrerão de seus favores. Todos os interesses mais domésticos e pessoais das pessoas serão regulados e atendidos por seu zelo administrativo. O povo terá maior familiaridade com seus assuntos, os conhecerá em maior detalhe. E uma parcela desse povo manterá com seus membros laços de conhecimento pessoal e amizade, ligações de família e de partido. É para os governos estaduais, portanto, que se pode esperar que se incline mais fortemente a preferência popular.

Neste caso, a experiência diz a mesma coisa. A administração federal, embora até hoje muito deficiente em relação ao que se pode esperar num sistema melhor, teve durante a guerra, e em especial enquanto o fundo independente de emissões de papel-moeda gozava de crédito, uma atividade e uma importância tão grandes como as que poderá vir a ter em quaisquer circunstâncias futuras. Além disto, ela estava empenhada numa série de medidas que visavam à proteção de tudo o que era caro ao povo em geral, e à obtenção de tudo que ele poderia desejar. No entanto, cessado o efêmero entusiasmo pelos primeiros Congressos, verificou-se invariavelmente que a atenção e o apego do povo se voltaram de novo para seus governos particulares; que o conselho federal não foi em momento algum o ídolo do povo; e que os interessados em angariar a simpatia de seus concidadãos para construir carreiras políticas optaram por se opor a propostas de ampliação de seus poderes.

Portanto, se, como já foi observado em outra passagem, o povo passasse a alimentar mais simpatia pelo governo federal que pelos governos estaduais, isso só poderia ser atribuído a provas patentes e irresistíveis de uma melhor administração, a ponto de sobrepujar todas as inclinações prévias. Num tal caso, o povo certamente não deve ser impedido de depositar sua maior confiança ali onde lhe pareça mais adequado; mesmo nessa situação, porém, os governos estaduais pouco teriam a temer, pois, por definição, o governo federal só pode ser proveitosamente administrado numa esfera determinada.

Os demais pontos em que pretendo comparar o governo federal e os governos estaduais são a disposição e a capacidade que podem possuir respectivamente para resistir às medidas do outro ou frustrá-las.

Já foi provado que os membros do governo federal serão mais dependentes dos membros dos governos estaduais do que estes dos primeiros. Evidenciou-se também que as simpatias do povo, do qual ambos dependerão, tenderão mais para o lado dos governos estaduais que para o do governo federal. Na medida em que as disposições de um para com o outro forem influenciáveis por estas causas, os governos estaduais estarão em clara vantagem. O mesmo acontecerá também de um outro ponto de vista muito importante. As simpatias que os próprios membros levarão consigo ao ingressarem no governo federal serão em geral favoráveis aos Estados; em contrapartida, raramente membros dos governos estaduais levarão para os conselhos públicos uma predileção pelo governo geral. A prevalência do espírito regional entre os membros do Congresso será infalivelmente muito maior que a do espírito nacional nos legislativos dos diversos Estados. Todos sabem que maioria dos erros cometidos pelos legislativos estaduais têm origem na disposição dos membros de sacrificar o interesse abrangente e permanente do Estado aos objetivos particulares e isolados dos condados ou distritos em que seus membros residem. E se os representantes não alargam suas metas nem o suficiente para abraçar o bem coletivo de seu Estado particular, como se pode imaginar que farão da prosperidade geral da União, e da dignidade e respeitabilidade do governo federal os objetivos de seu esforços e discussões? Pela mesma razão que torna improvável que os membros dos legislativos estaduais se apeguem suficientemente a causas nacionais, os membros do legislativo federal tenderão a se apegar em demasia a objetivos locais. Os Estados serão para estes últimos o que os condados e cidades são para os primeiros. Com demasiada frequência se

tomarão medidas com base nas prevenções, interesses e objetivos do governo e do povo dos vários Estados. Que espirito caracterizou em geral a atuação do Congresso? Uma leitura atenta de seus annais, bem como o franca confissão de pessoas que tiveram assento naquella assembléa, nos informarão que, com demasiada frequência, seus membros atuaram mais como defensores dos respectivos Estados que como guardiães imparciais do interesse comum; que, para cada vez em que considerações locais foram sacrificadas em prol do engrandecimento do governo federal, os interesses relevantes da nação foram sacrificados cem vezes à atenção indevida aos preconceitos e interesses locais e às pretensões dos Estados particulares. Não pretendo insinuar com estas reflexões que o novo governo federal não seguirá um plano de ação mais amplo que o que pode ter sido tentado pelo governo actual; menos ainda que suas idéias serão tão limitadas quanto as dos legislativos estaduais; digo apenas que do espirito de ambos participará o suficiente para ter pouca tendência a violar os direitos dos vários Estados ou as prerrogativas de seus governos. Os motivos que os governos estaduais teriam para aumentar suas prerrogativas usurpando o governo federal não serão anulados por quaisquer predisposições recíprocas nos membros do governo federal.

Caso se admittisse, contudo, que o governo federal pudesse sentir a mesma disposição dos governos estaduais a ampliar seu poder além dos limites devidos, estes últimos ainda estariam em posição vantajosa no tocante aos meios de frustrar tais abusos. Se um ato de um Estado, embora hostil ao governo nacional, tiver boa aceitação geral nesse Estado e não violar muito gritantemente os juramentos dos servidores estaduais, ele será executado imediatamente e, é claro, com meios disponíveis no local e dependentes apenas do Estado. A opposição do governo federal, ou a intervenção de funcionários federais, teria por único effeito inflamar o entusiasmo de todas as partes favoráveis ao Estado. Na melhor das hipóteses, o mal só poderia ser evitado ou reparado com o emprego de meios a que sempre se recorre com relutância e dificuldade. Por outro lado, se uma medida injustificável do governo federal for impopular em certos Estados, o que raramente deixará de ser o caso, ou se o mesmo acontecer com uma medida justificável, o que poderá acontecer por vezes, os meios de opor-se a ella são poderosos e de fácil acesso. A inquietação do povo, sua repugnância, e talvez recusa, a cooperar com os funcionários da União; a irritação da magistratura executiva do Estado; os empecilhos criados por estratagemas

legislativos, que com frequência se somariam em situações como esta criariam dificuldades consideráveis em qualquer Estado. Num Estado grande, produziriam impedimentos muito sérios e, caso as posições de vários Estados contíguos coincidissem, dariam lugar a obstruções que o governo federal difficilmente se disporia a enfrentar.

Ademais, usurpações aggressivas da autoridade dos governos estaduais pelo governo federal não despertariam a opposição apenas de um ou de alguns Estados. Seriam sinais de alarme geral. Todos os governos esportariam a causa comum. Começariam a se corresponder. Formulariam planos de resistência. Um único espirito animaria e conduziria o todo. Em suma, o temor de um jugo federal produziria as mesmas combinações que o medo de um jugo externo e, a menos que as inovações projetadas fossem voluntariamente canceladas, o mesmo apelo a uma prova de força ocorreria tanto num caso como no outro. Mas que grau de loucura seria capaz de levar o governo federal a tal extremo? Na luta contra a Grã-Bretanha, uma parte do império foi usada contra a outra. A parte mais numerosa violou os direitos da menos numerosa. A tentativa era injusta e imprudente, mas não de todo quimérica em teoria. No caso que estamos suppondo, porém, qual seria a luta? Quais seriam as partes? Alguns representantes do povo se confrontariam com o próprio povo; ou melhor, um conjunto de representantes se veria em luta contra treze conjuntos de representantes, estando toda a massa de seus eleitores comuns do lado destes últimos.

O único refúgio que sobra aos que vaticinam a derrocada dos governos estaduais é a suposição visionária de que o governo federal pode reunir previamente uma força militar tendo em vista seus projectos ambiciosos. Os argumentos contidos nestes artigos teriam valido muito pouco se fosse preciso refutar agora a realidade desse perigo. Que o povo e os Estados poderiam, por um tempo sufficiente, eleger uma successão ininterrupta de homens prontos para traí-los ambos; que os traidores poderiam, ao longo desse período, perseguir uniformemente e sistematicamente um plano determinado para a ampliação da corporação militar; que os governos e o povo dos Estados assistiriam silenciosa e pacientemente à formação da tempestade e continuariam a alimentá-la, até que ella ficasse pronta para desabar sobre suas cabeças — é algo que deve parecer a todos mais semelhante aos sonhos incoerentes de um delírio de cúmes, ou aos exageros equivocados de um falso zelo, que às sóbrias apreensões do patriotismo genuíno. Admittamos porém a suposição, por extravagante que seja. Admittamos

que se forme um exército regular, plenamente à altura dos recursos do país; e que ele seja inteiramente devotado ao governo federal; mesmo assim, não seria exagero afirmar que os governos estaduais, com o povo a seu lado, seriam capazes de repelir o perigo. Segundo as melhores estimativas, o número mais elevado a que um exército permanente pode chegar em nosso país não supera um centésimo do número total de almas; ou a vigésima quinta parte do número capaz de empunhar armas. Esta proporção não produz, nos Estados Unidos, um exército de mais que 25 mil ou 30 mil homens. A eles se oporia uma milícia que reuniria quase meio milhão de cidadãos armados, comandados por homens escolhidos entre eles mesmos, lutando por suas liberdades comuns, unidos e dirigidos por governos em que depositam sua afeição e confiança. Sem dúvida, é lícito indagar se uma milícia nessas condições poderia ser derrotada por tal proporção de tropas regulares. Os que conhecem a resistência bem-sucedida oposta por este país às armas da Grã-Bretanha tenderão a negar essa possibilidade. Além de o povo estar armado, vantagem que distingue os americanos dos povos de quase todas as outras nações, a existência de governos subordinados, que contam com o apoio popular e designam os oficiais da milícia, forma contra as aventuras ambiciosas uma barreira mais intransponível que todas as que um governo simples, seja qual for sua forma, pode comportar. A despeito das corporações militares existentes nos vários reinos da Europa, tão fortes quanto o permitam os recursos públicos, os governos têm medo de confiar armas ao povo. E não é certo que isto por si só lhes permitiria sacudir seus jugos. Mas se o povo possuísse as vantagens adicionais de governos locais escolhidos por ele mesmo, capazes de concentrar a vontade nacional e dirigir as forças nacionais, e de oficiais escolhidos no seio da milícia por esses governos e fiéis tanto a eles quanto à milícia, pode-se afirmar com a maior segurança que o trono de todas as tiranias da Europa seria rapidamente derrubado, a despeito das legiões que os pudessem cercar. Não façamos aos bravos e livres cidadãos da América o insulto de supor que seriam menos capazes de defender direitos de cuja posse desfrutariam efetivamente do que o seriam os aviltados súditos de um poder arbitrário de se libertar das mãos de seus opressores. Melhor ainda, não os insultemos mais com a suposição de que poderiam jamais ser capazes de se deixar reduzir à necessidade de fazer essa experiência, por uma submissão cega e resignada à longa sequência de medidas insidiosas que teria de precedê-la e produzi-la.

A discussão relativa ao presente tópico pode ser expressa de uma forma muito concisa, que parece de todo convincente. O modo como o governo federal deverá ser constituído o tornará ou não suficientemente dependente do povo? Na primeira hipótese, esta dependência o impedirá de formar esquemas repulsivos a seus eleitores. Na outra, não contará com a confiança do povo, e seus esquemas de usurpação serão facilmente frustrados pelos governos estaduais, que terão o apoio do povo.

Resumindo as considerações feitas neste artigo e no anterior, elas parecem corresponder à mais convincente prova de que os poderes que se pretende atribuir ao governo federal são tão pouco ameaçadores para aqueles reservados aos Estados individuais como são indispensavelmente necessários para a realização das finalidades da União; e que todas as denúncias de uma anulação calculada e provocada dos governos estaduais devem, sob a mais favorável interpretação, ser atribuídas aos temores fantasiosos de seus autores.

PUBLIUS [Madison]

NÚMERO XLVII

Exame e definição do significado da máxima que impõe a separação dos poderes

Tendo analisado a forma geral do governo proposto e o volume total do poder a ele atribuído, passo a examinar a estrutura particular desse governo e a distribuição desse montante de poder entre suas partes constituintes.

Uma das principais objeções insinuadas pelos mais respeitáveis adversários da Constituição é sua suposta violação da máxima segundo a qual o legislativo, o executivo e o judiciário devem ser independentes e distintos. Afirma-se que, na estrutura do governo federal, parece não ter sido dada nenhuma importância a essa precaução em prol da liberdade. Os vários braços do poder estariam distribuídos e misturados de maneira tal a destruir toda simetria e beleza de forma, e a expor algumas das partes essenciais do edifício ao perigo de serem esmagadas pelo peso desproporcional das outras.

Por certo nenhuma verdade política tem maior valor intrínseco, ou foi selada pela autoridade de patronos mais esclarecidos da liberdade, que esta que serve de base à objeção. O acúmulo de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, seja de

uma pessoa, de algumas ou de muitas, seja hereditário, autodesignado ou eletivo, pode ser justamente considerado a própria definição de tirania. Portanto, se a Constituição federal pudesse ser realmente acusada desse acúmulo de poder, ou de misturar poderes, revelando perigosa tendência a tal acúmulo, não seriam necessários quaisquer argumentos adicionais para inspirar uma reprovação universal do sistema. Estou convencido, entretanto, de que ficará claro para todos que essa acusação não se sustenta e que a máxima em que ela se funda foi inteiramente mal interpretada e mal aplicada. Para formar idéias corretas sobre este importante assunto será conveniente investigar o sentido em que a preservação da liberdade exige que os três grandes braços do poder sejam distintos.

O oráculo sempre consultado e citado a este respeito é o celebrado Montesquieu. Se não foi o autor deste inestimável preceito da ciência da política, ele teve pelo menos o mérito de expô-lo e recomendá-lo com extrema eficácia à atenção da humanidade. Que nos seja permitido tentar, antes de mais nada, verificar o que Montesquieu pretendeu dizer a este respeito.

A Constituição britânica foi para Montesquieu o que Homero fora para os autores de obras didáticas sobre poesia épica. Assim como estes consideravam a obra do bardo imortal um modelo perfeito, do qual se deviam extrair os princípios e regras da arte épica, pelos quais todas as obras semelhantes deviam ser julgadas, também esse grande crítico político parece ter visto a Constituição da Inglaterra como padrão, ou, para usar seus próprios termos, como o espelho da liberdade política, e ter expressado, na forma de verdades elementares, os vários princípios característicos desse sistema particular. Para termos certeza, portanto, de que não nos enganamos quanto às suas intenções neste caso, recorramos à fonte de que a máxima foi extraída.

Ao mais superficial exame da Constituição britânica, percebemos que os poderes legislativo, executivo e judiciário não são em absoluto totalmente independentes e distintos entre si. O magistrado executivo é parte integrante do poder legislativo. Detém sozinho a prerrogativa de fazer tratados com soberanos estrangeiros que, quando feitos têm, sob certas limitações, a força de atos legislativos. Todos os membros do poder judiciário são designados por ele, podem ser removidos por ele por solicitação das duas Câmaras do Parlamento, e compor, quando convier ao magistrado executivo consultá-los, um de seus conselhos constitucionais. Uma das câmaras do poder legis-

lativo forma também um grande conselho constitucional para o chefe executivo, sendo também, por outro lado, o único depositário do poder judiciário em casos de impeachment e estando investido da suprema jurisdição de apelação em todos os demais casos. Além disso, os juízes estão tão intimamente ligados ao poder legislativo que frequentemente assistem às suas deliberações e delas participam, embora sem direito ao voto legislativo.

Destes fatos, pelos quais Montesquieu se guiou, pode ser claramente inferido que ao dizer: "Não pode haver liberdade quando os poderes legislativo e executivo estão unidos na mesma pessoa ou corpo de magistrados" ou "se o poder de julgar não for independente dos poderes legislativo e executivo", ele não queria dizer que esses poderes não devem ter nenhuma ingerência parcial, ou nenhum controle sobre os atos uns dos outros. O que quis dizer, como suas próprias palavras indicam e o exemplo que tinha sob os olhos revela ainda mais conclusivamente, não podia ser senão isto: que quando todo o poder de um braço é exercido pelas mesmas mãos que possuem todo o poder de outro, os princípios fundamentais de uma constituição livre estão subvertidos. Este teria sido o caso, na constituição por ele examinada, se o rei, que é o único magistrado executivo, possuísse também todo o poder legislativo, ou a administração suprema da justiça; ou se todo o corpo legislativo possuísse o poder judiciário supremo, ou a autoridade executiva suprema. Este, entretanto, não está entre os vícios dessa constituição. O magistrado que detém todo o poder executivo não pode ele próprio fazer uma lei, embora possa vetar qualquer lei; nem administrar pessoalmente a justiça, embora tenha o direito de designar os que a administram. Os juízes não podem exercer nenhuma prerrogativa executiva, embora sejam rebentos do tronco executivo; nem qualquer função legislativa, embora possam ser aconselhados pelos conselhos legislativos. O conjunto do legislativo não pode desempenhar nenhum ato judiciário, embora a ação conjunta de suas duas câmaras possa remover os juízes de seus cargos, e embora uma de suas câmaras possua o poder judicial em última instância. Mais uma vez, o conjunto do legislativo não pode exercer nenhuma prerrogativa executiva, embora uma de suas câmaras constitua a suprema magistratura executiva, e outra, no impedimento de uma terceira, possa julgar e condenar todos os funcionários subordinados ao executivo.

As razões em que Montesquieu fundamenta sua máxima são uma prova adicional de sua intenção. "Quando os poderes legislativo e exe-

cutivo estão unidos na mesma pessoa ou corpo", diz ele, "não pode haver liberdade porque podem surgir temores de que o mesmo monarca ou senado *sanctionem* leis tirânicas para *aplicá-las* de maneira tirânica." E ainda: "Quando o poder de julgar se une ao de legislar, a vida e a liberdade do súdito ficam expostas a controle arbitrário, pois o juiz poderia agir com toda a violência de um opressor." Algumas destas razões são mais completamente explicadas em outras passagens, mas brevemente formuladas como o são aqui, já são suficientes para estabelecer o significado que atribuímos à celebrada máxima deste celebrado autor.

Se considerarmos as constituições dos vários Estados, veremos que, não obstante os termos enfáticos, e por vezes irrestritos, com que este axioma foi afirmado, não há um único caso em que os vários poderes tenham sido mantidos absolutamente independentes e distintos. New Hampshire, cuja constituição foi a última formulada, parece ter tido plena consciência da impossibilidade e inconveniência de evitar toda e qualquer mistura dos poderes e restringiu a doutrina nos seguintes termos: "Os poderes legislativo, executivo e judiciário devem ser mantidos tão separados e independentes uns dos outros quanto o admitta a natureza de um governo livre; ou na medida compatível com aquela cadeia de elos que liga todo o tecido da constituição num laço indissolúvel de unidade e amizade." Em conformidade com isto, a constituição desse Estado mistura esses poderes sob vários aspectos. O Senado, que é um ramo do poder legislativo, é também um tribunal judiciário para o julgamento de *impeachments*. O presidente, que é o chefe do poder executivo, é também o presidente do Senado; e, além de voto igual em todos os casos, tem voto de Minerva em casos de empate. Finalmente, o chefe do executivo é ele próprio eleito a cada ano pelo poder legislativo, que escolhe, também a cada ano, entre seus próprios membros, o seu conselho. Vários cargos públicos são também preenchidos por nomeação do legislativo, e os membros do poder judiciário são designados pelo poder executivo.

A constituição de Massachusetts exibiu uma cautela suficiente, embora menos incisiva, ao expressar este artigo fundamental da liberdade. Declara que "o poder legislativo jamais deverá exercer os poderes executivo e judiciário, ou ambos; o executivo jamais deverá exercer os poderes legislativo e judiciário ou ambos; o poder judiciário jamais deverá exercer os poderes legislativo e executivo ou ambos". Esta declaração, que corresponde precisamente à doutrina de Montesquieu, tal como foi exposta, não é violada em um ponto se-

quer pelo plano da Convenção. Ela se contenta em proibir qualquer um dos braços do governo, em sua globalidade, de exercer os poderes de outro. Na própria Constituição a que ela serve de introdução, admite-se uma mistura parcial de poderes. O magistrado executivo tem um poder qualificado de veto sobre o corpo legislativo, e o Senado, que é parte do legislativo, é uma corte de *impeachment* para os membros tanto dos poderes executivo como do judiciário. Os membros deste último, por sua vez, são designados pelo poder executivo e podem ser removidos pela mesma autoridade por solicitação das duas câmaras legislativas. Finalmente, muitos servidores do governo são anualmente designados pelo poder legislativo. Como a designação para cargos, particularmente os executivos, é por natureza uma função executiva, neste ponto os compiladores dessa Constituição violaram a regra estabelecida por eles mesmos.

Deixo de lado as constituições de Rhode Island e Connecticut, porque foram formuladas antes da Revolução e antes mesmo que o princípio sob exame tivesse se tornado objeto de atenção política.

A constituição de Nova York não contém nenhuma declaração a este respeito, mas parece ter sido moldada muito claramente com a intenção de evitar o perigo da mistura indevida dos diferentes poderes. Entretanto, confere ao magistrado executivo um controle parcial sobre o legislativo; mais ainda, concede um controle semelhante ao poder judiciário, chegando ao ponto de misturar os poderes executivo e judiciário no exercício desse controle. Em seu conselho de nomeações, membros do legislativo associam-se à autoridade executiva para designar funcionários tanto do executivo como do judiciário. E seu tribunal para julgamento de *impeachments* e punição de faltas deverá ser composto por uma câmara do legislativo e os principais membros do poder judiciário.

A constituição de Nova Jersey mesclou os diferentes poderes de governo mais que qualquer uma das anteriores. O governador, que é o magistrado executivo, é nomeado pelo legislativo; é chefe do tribunal de equidade e juiz do tribunal estadual de sucessões; é membro da Suprema Corte de Apelação e presidente, com voto de Minerva, de uma das câmaras legislativas. Esta mesma câmara legislativa atua por sua vez como conselho executivo do governador e constitui com ele o Tribunal de Apelação. Os membros do poder judiciário são nomeados pelo poder legislativo e podem ser removidos por uma de suas câmaras por denúncia, ou *impeachment*, da outra.

Segundo a constituição da Pensilvânia, o presidente, que é o chefe do poder executivo, é anualmente eleito por uma votação em que predomina o legislativo. Juntamente com um conselho executivo, ele nomeia os membros do judiciário e integra um tribunal de *impeachment* para o julgamento de todos os funcionários, tanto do judiciário como do executivo. Verifica-se que juizes do Supremo Tribunal e juizes de paz podem também ser removidos pelo legislativo; e o poder executivo do indulto, em certos casos, é também atribuído ao legislativo. Os membros do conselho executivo são declarados juizes de paz *ex-officio* em todo o Estado.

No Delaware, o principal magistrado executivo é eleito anualmente pelo legislativo. Os presidentes das duas câmaras legislativas são vice-presidentes do executivo. O chefe do executivo, com seis outros membros nomeados pelo legislativo, três por cada câmara, integra o Supremo Tribunal de Apelação; junta-se ao poder legislativo na nomeação dos demais juizes. Nos diversos Estados, evidencia-se que os membros do legislativo podem ser ao mesmo tempo juizes de paz; no Delaware, os membros de uma das câmaras são juizes de paz *ex-officio*, como também o são os membros do conselho executivo. Os principais cargos do poder executivo são preenchidos por nomeação do legislativo; e uma câmara deste último forma um tribunal de *impeachment*. Todos os servidores podem ser removidos por solicitação do legislativo.

Maryland adotou a máxima nos termos os mais irrestritos: declarou que os poderes legislativo, executivo e judiciário do governo devem ser sempre independentes e distintos uns dos outros. Não obstante, sua constituição confere ao legislativo a eleição do magistrado executivo; e ao executivo a dos membros do judiciário.

A linguagem da Virgínia a este respeito é ainda mais contundente. Sua constituição declara que "os poderes legislativo, executivo e judiciário serão independentes e distintos; de tal modo que nenhum deles exerça os poderes propriamente pertencentes ao outro; tampouco deverá qualquer pessoa exercer os poderes de mais de um deles ao mesmo tempo, exceto no caso dos juizes dos tribunais dos condados, que serão elegíveis para ambas as câmaras da assembleia". No entanto, além da exceção expressa no tocante aos membros dos tribunais inferiores, verificamos que o magistrado principal e seu conselho executivo são nomeados pelo legislativo; que dois membros desse conselho podem ser substituídos a cada triênio, ao arbítrio do legisla-

tivo; e que todos os principais cargos, tanto do executivo como do judiciário, são preenchidos pelo legislativo. A prerrogativa executiva do indulto parece também ser sido atribuída ao legislativo.

A constituição da Carolina do Norte declara que "os poderes legislativo, executivo e judiciário supremo do governo devem ser sempre independentes e distintos uns dos outros" e atribui ao mesmo tempo ao legislativo a nomeação não só do chefe do executivo como de todos os principais servidores tanto nesse poder como no judiciário.

Na Carolina do Sul, a constituição torna o magistrado executivo elegível pelo poder legislativo. Confere também a este último a nomeação dos membros do poder judiciário, incluindo os juizes de paz e xerifes; e a designação de funcionários do departamento executivo, até o posto de capitão no exército e na marinha do Estado.

Na constituição da Geórgia se declara que "os poderes legislativo, executivo e judiciário deverão ser independentes e distintos, de tal modo que nenhum exerça os poderes propriamente pertencentes ao outro". Nela, verificamos porém que o poder executivo deve ser preenchido por nomeação do legislativo; e que a prerrogativa executiva do indulto é finalmente exercida pela mesma autoridade. Até os juizes de paz devem ser nomeados pelo legislativo.

Ao citar estes casos, em que os poderes legislativo, executivo e judiciário não foram mantidos totalmente independentes e distintos, não desejo ser encarado como defensor das formas particulares de organização dos diversos governos estaduais. Tenho plena consciência de que, entre os muitos excelentes princípios que exemplificam, elas carregam fortes marcas da pressa, e mais fortes ainda da inexperiência, sob as quais foram construídas. É bastante óbvio que, em alguns casos, o princípio fundamental que estamos considerando foi violado por uma mistura excessiva e até por uma efetiva fusão dos diferentes poderes; e que em nenhum caso foram tomadas medidas competentes para manter na prática a independência delineada no papel. O que pretendi demonstrar é que a acusação feita à Constituição proposta, de violar a máxima sagrada do governo livre, não é autorizada nem pelo significado real associado a essa máxima por seu autor, nem pelo sentido que, até agora, lhe foi atribuído na América. Esta interessante questão será retomada no próximo artigo.

NÚMERO XLVIII

Desenvolvimento do tema, com exame dos meios de dar eficácia prática a essa máxima

Mostrou-se no último artigo que o apotegma político ali examinado não exige que os poderes legislativo, executivo e judiciário sejam inteiramente desvinculados entre si. A seguir, tentarei mostrar que, a menos que esses poderes sejam vinculados e misturados o suficiente para que cada um tenha um controle constitucional sobre os outros, o grau de independência exigido pela máxima como essencial a um governo livre jamais poderá ser devidamente mantido na prática.

Todos concordam que as funções propriamente pertencentes a um dos poderes não devem ser direta e completamente administradas por nenhum dos outros dois. É igualmente evidente que nenhum deles deve possuir, direta ou indiretamente, uma influência dominante sobre os outros na administração de suas respectivas autoridades. Ninguém negará que o poder é abusivo por natureza e que deve ser efetivamente impedido de transpor os limites a ele atribuídos. Portanto, após discriminar na teoria as várias classes de poder, segundo sejam por natureza legislativas, executivas ou judiciárias, a tarefa seguinte e mais difícil é fornecer a cada uma delas alguma garantia prática contra a invasão das outras. Qual deve ser essa garantia é o grande problema a resolver.

Será suficiente demarcar com precisão os limites desses poderes na constituição do governo e confiar nessas barreiras de papel contra a índole abusiva do poder? Foi sobretudo a essa garantia que parecem ter recorrido os compiladores da maioria das constituições dos Estados americanos. A experiência nos afirma, porém, que a eficácia dessa medida foi enormemente superestimada, e que os braços mais fracos do governo têm necessidade imprescindível de alguma defesa mais adequada contra os mais fortes. Em toda parte, o legislativo estende a esfera de sua atividade e suga todo poder para seu vórtice impetuoso.

Os fundadores de nossas repúblicas têm tamanho mérito pela sabedoria que demonstraram que nenhuma tarefa pode ser menos agiável que a de apontar os erros em que incorreram. O respeito pela verdade, contudo, nos obriga a assinalar que eles parecem não ter desviado seus olhos por um só momento do perigo que representa, para a liberdade, a prerrogativa exagerada e todo-abrangente de um

magistrado hereditário, amparado e fortalecido por um braço hereditário da autoridade legislativa. Parece que jamais lhes ocorreu o perigo das usurpações legislativas, que, ao reunir todo o poder nas mesmas mãos, conduz à mesma tirania que se teme das usurpações executivas.

Num governo em que numerosas e amplas prerrogativas são postas nas mãos de um monarca hereditário, o poder executivo é muito justamente visto como a fonte do perigo e vigiado com todo o cuidado que o zelo pela liberdade deve inspirar. Numa democracia em que grande número de pessoas exerça pessoalmente as funções legislativas, estando continuamente expostas, por sua incapacidade de deliberação regularmente e tomar medidas de comum acordo, às intrigas ambiciosas de seus magistrados executivos, há razões para se temer que, numa emergência favorável, a tirania surja da mesma fonte. Numa república representativa, porém, em que o magistrado executivo é cuidadosamente limitado, tanto na extensão quanto na duração de seu poder; e em que o poder legislativo é exercido por uma assembleia que, graças a uma suposta influência sobre o povo, está imbuída de intrepida confiança em sua própria força; e que é suficientemente numerosa para sentir todas as paixões que movem uma multidão, embora não tanto a ponto de ser incapaz de perseguir os alvos de suas paixões pelos meios que a razão prescreve; é contra a ambição atrevida deste poder que o povo deve cultivar todo o seu zelo e exaurir todas as suas precauções.

Em nossos governos, o poder legislativo deriva superioridade também de outras circunstâncias. Sendo seu poder ao mesmo tempo mais amplo e menos suscetível de limites precisos, ele pode, com maior facilidade, mascarar suas intrusões nos poderes paralelos sob a forma de medidas complicadas e indiretas. Não raro, para os corpos legislativos é uma questão realmente delicada decidir se a aplicação de determinada medida irá ou não ultrapassar sua esfera de competência. Por outro lado, estando o poder executivo restrito num âmbito mais estreito e sendo mais simples em sua natureza, e estando o judiciário limitado por fronteiras ainda menos incertas, projetos de usurpação que partissem desses dois poderes haveriam de se trair e de se frustrar imediatamente. E isto ainda não é tudo: como apenas o poder legislativo tem acesso ao bolso do povo, possuindo em algumas constituições plena liberdade de decisão — e em todas uma influência prevalente — sobre a remuneração pecuniária dos membros dos ou-

tros poderes, cria-se nestes últimos uma dependência que facilita ainda mais as usurpações do primeiro.

Mencionei nossa própria experiência como prova da verdade do que propus sobre este assunto. Se fosse necessário validar essa experiência com provas específicas, seria possível multiplicá-las indefinidamente. Posso reunir uma abundância de confirmações nos registros e arquivos de todos os Estados da União. Recorrerei porém, para uma prova mais concisa e ao mesmo tempo igualmente satisfatória, ao exemplo de dois Estados, atestado por duas autoridades inatacáveis.

O primeiro exemplo é o da Virgínia, Estado que, como vimos, declarou expressamente em sua constituição que os três grandes poderes não devem se entremesclar. Abona o exemplo a autoridade do sr. Jefferson, que, além de suas outras vantagens para comentar o funcionamento do governo, exerceu o cargo de seu principal magistrado. Para transmitir plenamente as idéias que sua experiência lhe ensinou sobre este assunto, será preciso citar uma passagem um tanto extensa de sua interessantíssima obra *Notes on the State of Virginia*, p. 195. "Todos os poderes governamentais, legislativo, executivo e judiciário, acabam por recair no corpo legislativo. A concentração desses poderes nas mesmas mãos é precisamente a definição do governo despótico. O fato de serem exercidos por uma pluralidade de mãos, e não por uma única, não melhora nada. Cento e setenta e três déspotas seriam sem dúvida tão opressivos como um só. Os que duvidam, que voltam seus olhos para a república de Veneza. O fato de eles serem escolhidos por nós também não nos adianta muito. O despotismo eletivo não é o governo por que lutamos; lutamos por um que não somente seja fundado em princípios livres, mas em que os poderes de governo sejam de tal modo divididos e equilibrados entre vários corpos de magistratura que nenhum deles possa transgredir seus limites legais sem ser efetivamente controlado e restringido pelos outros. Por esta razão a convenção que sancionou o regulamento do governo lançou seus fundamentos sobre esta base, a de que o legislativo, o executivo e o judiciário seriam independentes e distintos, de modo que nenhuma pessoa exerceria os poderes de mais de um deles ao mesmo tempo. Nenhuma barreira foi erguida, porém, entre esses diversos poderes. Os membros do judiciário e do executivo foram deixados na dependência do legislativo para sua subsistência nos cargos, e alguns para sua permanência neles. Portanto, caso o legislativo se arrogue poderes executivos e judiciários, não encontrará provavelmente ne-

nhuma oposição; tampouco pode esta, se existir, ser eficaz. Isto porque, ao fazê-lo, o primeiro pode pôr suas medidas na forma de atos da Assembleia, o que as torna compulsórias para os outros poderes. Assim, em muitos casos, o legislativo decidiu direitos que deveriam ter sido deixados à *controvérsia judicial*; e o controle sobre o executivo, durante todo o período de uma *legislatura*, está se tornando *habitual e familiar*."

O outro Estado a que recorrerei para um exemplo é a Pensilvânia e a outra autoridade é o Conselho de Censores, que se reuniu nos anos de 1783 e 1784. Parte da missão desse corpo, tal como indicada pela Constituição, era "inquirir se a Constituição fora preservada inviolada em todas as suas partes; e se os braços legislativo e executivo do governo tinham desempenhado sua missão como guardiães do povo, ou se tinham arrogado ou exercido outros poderes além dos que a Constituição lhes concede". Na execução deste encargo, o conselho foi inevitavelmente levado a comparar as ações tanto do legislativo como do executivo com seus poderes constitucionais; e a partir dos fatos enumerados, em sua maioria subscritos por ambos os lados do conselho, revela-se que a Constituição tinha sido flagrantemente violada pelo legislativo em diversos casos relevantes.

Grande número de leis tinha sido aprovado graças à violação, sem qualquer necessidade aparente, da regra que exige que projetos de natureza pública sejam previamente impressos para a consideração do povo; esta é, no entanto, uma das principais precauções a que a Constituição recorre contra atos impróprios do legislativo.

O julgamento constitucional por júri tinha sido violado, e poderes não delegados pela Constituição tinham sido apropriados.

Poderes executivos tinham sido usurpados.

Os salários dos juízes, cuja fixação a Constituição requer explicitamente, tinha sido ocasionalmente alterado; e casos pertencentes ao poder judiciário tinham sido com frequência açambarcados pela jurisdição e determinação do legislativo.

Os que desejarem ver os vários casos incidentes em cada um destes tópicos podem consultar os anais do conselho, que estão publicados. Alguns deles, como se verá, podem ser atribuídos a circunstâncias associadas à guerra; na grande maioria, contudo, revelam-se como rebentos espontâneos de um governo mal constituído.

Verifica-se também que o executivo foi culpado de freqüentes infrações da Constituição. A este respeito, no entanto, três observações se impõem: primeiro, os casos foram em grande parte ou diretamente

produzidos pelas necessidades da guerra, ou recomendados pelo Congresso ou pelo comandante-em-chefe; segundo, na maioria dos outros casos havia acordo com o pensamento declarado ou conhecido do poder legislativo; terceiro, o poder executivo da Pensilvânia distingue-se dos demais Estados pelo número de membros que o compõem. Sob este aspecto, assemelha-se tanto a uma assembleia legislativa quanto a um conselho executivo. E, estando ao mesmo tempo livre da restrição de uma responsabilidade individual pelos atos do corpo, e derivando confiança do exemplo mútuo e da influência comum, tendia, é claro, a arriscar mais livremente medidas não autorizadas do que poderes executivos administrados por uma única mão ou por poucas.

A conclusão que posso seguramente extrair destas observações é que a mera demarcação no papel dos limites constitucionais dos vários poderes não é uma salvaguarda suficiente contra aqueles abusos que levam a uma concentração tirânica de todos os poderes de governo nas mesmas mãos.

PUBLIUS [Madison]

NÚMERO XLIX

Desenvolvimento do tema na mesma perspectiva

O autor das *Notes on the State of Virginia*, citado no último artigo, anexou a esse valioso trabalho o esboço de uma Constituição, preparado para ser apresentado perante uma convenção que deveria ser convocada em 1783, pelo legislativo, para estabelecer uma Constituição para aquela comunidade. O plano, como todo produto da mesma pena, revela um movimento de pensamento original, abrangente e preciso e merece ainda maior atenção por exibir igualmente uma fervorosa fidelidade ao governo republicano e uma visão esclarecida das perigosas tendências contra as quais ele deve ser protegido. Uma das precauções que ele propõe, e em que parece confiar como salvaguarda básica para os poderes mais fracos contra a usurpação do mais forte, é talvez criação inteiramente sua, e como está diretamente relacionada ao tema de nossa presente investigação, não deve ser ignorada.

Sua proposta é que "sempre que dois dos três braços do governo coincidirem, cada um pela voz de dois terços de seu número total, na opinião de que é preciso haver uma convenção para alterar a Constituição, ou *corrigir infrações dela*, deve-se convocar uma convenção com essa finalidade".

Como o povo é a única fonte legítima de poder, e é dele que provém a carta constitucional sob a qual os vários braços do governo detêm seu poder, parece estritamente compatível com a teoria republicana recorrer a essa autoridade original, não só sempre que for necessário aumentar, diminuir ou remodelar os poderes do governo, mas também sempre que um deles possa usurpar as competências constitucionais dos outros. Se os vários poderes estiverem perfeitamente coordenados segundo os termos de seu mandato comum, nenhum deles, é evidente, pode pretender um direito exclusivo ou superior de fixar os limites entre suas respectivas esferas; e de que modo evitar os abusos dos mais fortes, ou corrigir os erros do mais fraco, sem recorrer ao próprio povo, que, como outorgante do mandato, é o único a poder declarar seu verdadeiro significado e impor sua observância?

Há por certo muita força neste raciocínio, e devemos permitir que prove a necessidade de se traçar e manter aberta uma via constitucional para a decisão do povo em determinadas ocasiões importantes e extraordinárias. Verifica-se, porém, que há objeções insuperáveis contra o proposto apelo ao povo como medida usual para manter os vários poderes dentro de seus limites constitucionais.

Em primeiro lugar, o dispositivo não prevê o caso de um conluio de dois poderes contra um terceiro. Se a autoridade legislativa, que possui tantos meios de atuar sobre os assuntos dos outros poderes, fosse capaz de conquistar para sua causa um segundo poder, ou mesmo um terço dos membros deste, o terceiro já não teria como se valer dessa cláusula corretiva. Não insistirei, contudo, nesta objeção, porque se poderia pensar que ela se volta mais contra as alterações do princípio do que contra o próprio princípio.

Em segundo lugar, pode-se considerar como uma objeção inerente ao princípio o fato de que, como todo apelo ao povo equivaleria à denúncia de alguma falha do governo, apelos frequentes privariam o governo, em grande medida, daquele respeito que o tempo confere a todas as coisas e sem o qual o mais sábio e mais livre dos governos não possuiria a necessária estabilidade. Se é verdade que todo governo se funda na opinião, não é menos verdade que a força da opinião em cada indivíduo, e sua influência prática na sua conduta, depende muito do número de pessoas a quem ele atribui igual opinião. A razão do homem, como ele mesmo, é tímida e cautelosa quando deixada só, e ganha firmeza e confiança na proporção em que outras se lhe asso-

ciam. Sabe-se que, quando os exemplos que reforçam a opinião são tão antigos quanto *numerosos*, eles têm um duplo efeito. Numa nação de filósofos, esta consideração deveria ser descartada. O respeito pelas leis suficientemente incutido pela voz de uma razão esclarecida. Mas uma nação de filósofos é coisa tão pouco provável quanto a estirpe filosófica de reis desejada por Platão. E em qualquer outro tipo de nação, o mais racional dos governos não verá como vantagem supérflua ter a seu favor as simpatias da comunidade.

O perigo de perturbar a tranquilidade pública pelo estímulo excessivo das paixões públicas é uma objeção ainda mais séria contra uma referência freqüente de questões constitucionais à decisão de toda a sociedade. A despeito do sucesso alcançado pelas revisões de nossas formas estabelecidas de governo, que tanto honra a virtude e a inteligência do povo da América, é preciso confessar que essas experiências são de natureza arriscada demais para serem desnecessariamente multiplicadas. Devemos lembrar que todas as constituições existentes foram elaboradas em meio a um perigo que reprimiu as paixões mais adversas à ordem e à concórdia; de um ardor geral por formas novas e diferentes, produzido pelo ressentimento e a indignação gerais contra o antigo governo; e num momento em que nenhum espírito de partido associado com as mudanças a serem feitas, ou os abusos a serem corrigidos, podia misturar seu fermento ao processo. As situações futuras em que podemos esperar nos ver colocados com freqüência não apresentam nenhuma garantia equivalente contra o perigo que se teme.

A maior de todas as objeções, porém, é que as decisões que re-sultariam provavelmente dessas consultas não atenderiam ao propósito de manter o equilíbrio constitucional do governo. Vimos que os governos republicanos exibem uma tendência ao engrandecimento do legislativo à custa dos outros poderes. Os apelos ao povo, portanto, seriam feitos em geral pelos poderes executivo e judiciário. Mas, quer sejam feitos por um ou por outro lado, gozariam os dois de vantagens iguais no julgamento? Consideremos as diferentes situações. Os membros dos poderes executivo e judiciário são pouco numerosos, e só podem ser pessoalmente conhecidos por pequena parcela da população. Os últimos, em razão do modo como são nomeados, bem como pela natureza de sua permanência no cargo, estão demasiado afastados do povo para gozar de muita simpatia em seu meio. Os primeiros costumam ser objetos de desconfiança, e sua

administração está sempre sujeita a ser manchada e tornada impopular. Os membros do poder legislativo, por outro lado, são numerosos. Estão distribuídos entre o povo em geral, vivendo em seu meio. Suas relações de sangue, de amizade e conhecimento abarcam grande proporção da parte mais influente da sociedade. A natureza de sua missão pública implica uma influência pessoal no seio do povo, e que atuem, de modo mais imediato, como guardiães fidedignos dos direitos e liberdades do povo. Com tais vantagens, dificilmente se pode supor que a parte contrária teria igual possibilidade de obter um resultado favorável.

Mas o legislativo não seria apenas mais capaz de defender sua causa junto ao povo. Provavelmente, seus membros se constituiriam a si mesmos como juizes. A mesma influência que lhes valera a eleição para o legislativo lhes asseguraria uma cadeira na convenção. Se este não for o caso de todos, será provavelmente o de muitos, e sem dúvida o daquelas figuras de liderança de quem tudo depende nessas assembleias. A convenção, em suma, seria composta sobretudo por homens que tivessem sido, fossem efetivamente ou pretendessem ser membros do poder cuja conduta estaria sob suspeita. Consequentemente, seriam partes interessadas na própria questão que lhes caberia decidir.

Por vezes, contudo, a consulta ao povo poderia ocorrer em circunstâncias menos adversas aos poderes executivo e judiciário. As usurpações cometidas pelo legislativo poderiam ser flagrantemente e repentinamente a ponto de não admitir nenhum disfarce enganoso. Um forte bloco entre seus próprios membros poderia tomar posição a favor dos outros poderes. O executivo poderia estar nas mãos de um favorito especial do povo. Numa tal situação, a decisão pública poderia ser menos determinada por simpatias pela causa do legislativo. Mesmo assim, jamais se poderia esperar que ela se fundasse nos verdadeiros méritos da questão propriamente dita. Estaria indubitavelmente associada ao espírito de partidos preexistentes ou de partidos formados a partir da própria questão. Estaria ligada a pessoas de des-taque e ampla influência na comunidade. Seria pronunciada pelos próprios homens que tinham sido agentes, ou oponentes, das medidas sob julgamento. Assim, as paixões do povo, não a razão, atuariam como juizes. Mas é a razão do povo, apenas, que deve controlar e regular o governo. As paixões devem ser controladas e reguladas pelo governo.

Verificamos no último artigo que meras declarações na Constituição escrita não bastam para restringir os vários poderes a seus direitos legais. Neste, revela-se que apelos ocasionais ao povo não seriam uma medida correta nem eficaz para esse fim. Não examinei até que ponto os dispositivos de natureza diferente, contidos no plano acima citado, poderiam ser adequados. Alguns deles se fundam inquestionavelmente em sólidos princípios políticos, e todos são formulados com singular engenhosidade e precisão.

PUBLIUS [Madison]

NÚMERO I

Desenvolvimento do tema na mesma perspectiva

Talvez se possa argumentar que, em vez de consultas ocasionais ao povo, que dão margem às objeções feitas, consultas periódicas seriam o meio próprio e adequado para evitar e corrigir infrações à Constituição.

Cabe notar que estou me limitando, no exame desses expedientes, à sua capacidade de impor o cumprimento da Constituição, mantendo os vários braços do poder dentro de seus devidos limites, sem considerá-los particularmente como instrumentos para alterar a própria Constituição. Já à primeira vista, o recurso ao povo a intervalos fixos parece quase tão inaceitável como o recurso em ocasiões especiais, à medida que se apresentam. Se os intervalos forem curtos, as medidas a serem examinadas e retificadas serão de data recente, estando ligadas às mesmas circunstâncias que tendem a viciar e perverter o resultado das revisões ocasionais. Se os intervalos forem longos, igual observação se aplicará a todas as medidas mais recentes; e se o distanciamento das mais remotas pode favorecer um exame desapixonado, essa vantagem é inseparável dos inconvenientes que parecem contrabalançá-la. Em primeiro lugar, uma perspectiva remota de censura pública seria algo muito tênue para cobrir o poder na prática daqueles excessos a que poderia ser compelido pela força de motivos atuais. É possível imaginar que uma assembleia legislativa composta de cem ou duzentos membros, avidamente voltada para algum objetivo importante, e violando as restrições da Constituição para alcançá-lo, se deteria por força da perspectiva de uma revisão censória de sua conduta, a ser realizada dez, quinze ou vinte anos depois? Em segundo lugar, freqüentemente os abusos já teriam promovido todos os seus efeitos danosos antes que a cláusula corretiva fosse aplicada.

E finalmente, quando não for este o caso, esses efeitos já teriam perdurado por tempo demais, já teriam criado raízes profundas e já não seriam facilmente extirpáveis.

A fórmula de rever a Constituição para corrigir infrações recentes, bem como para outros fins, foi efetivamente tentada em um dos Estados. Um dos objetivos do Conselho de Censores que se reuniu na Pensilvânia em 1783 e 1784 foi, como vimos, averiguar “se a Constituição tinha sido violada, e se os poderes legislativo e executivo tinham abusado um do outro”. Esta importante e inovadora experiência em política merece atenção muito especial, sob vários aspectos. Sob alguns deles talvez não possamos considerá-la absolutamente conclusiva, já que se tratou de uma experiência única, feita sob circunstâncias algo peculiares. No caso em consideração, porém, envolve alguns fatos que me atrevo a apontar como ilustração cabal e satisfatória da minha argumentação.

Primeiro. Fica evidente, a partir dos nomes dos cavaleiros que compuseram o conselho, que pelo menos alguns de seus membros mais ativos e preeminentes tinham sido também figuras ativas e preeminentes dos partidos que preexistiam no Estado.

Segundo. Fica evidente que os mesmos membros ativos e preeminentes do conselho tinham sido membros ativos e influentes dos poderes legislativo e executivo no período a ser examinado; e até mesmo patrocinadores ou opositores das próprias medidas a serem submetidas à prova da Constituição. Dois dos membros tinham sido vice-presidentes do Estado e vários outros tinham feito parte do conselho executivo nos sete anos anteriores. Um deles tinha sido presidente e vários outros membros destacados da assembleia legislativa no mesmo período.

Tercero. Cada página de seus anais atesta o efeito de todas estas circunstâncias no espírito das deliberações do conselho. Ao longo de toda a sua duração, ele se dividiu em duas partes definidas e arrebatadas. Eles mesmos reconhecem e deploram o fato. Ainda que não o tivessem feito, a configuração de seus anais o prova de modo igualmente satisfatório. Em todas as questões, por menor importância que tivessem, os mesmos nomes aparecem invariavelmente contrastados em colunas opostas. Qualquer observador imparcial pode inferir, sem risco de errar, e ao mesmo tempo sem intenção de desacreditar qualquer das partes, ou quaisquer membros individuais de ambas, que, infelizmente, a paixão, e não a razão, presidiram às suas decisões.

Quando exercem sua razão, fria e livremente, sobre uma variedade de questões distintas, os homens são inevitavelmente levados a conceber opiniões diferentes sobre algumas delas. Quando são governados por uma paixão comum, suas opiniões, se é que as podemos chamar assim, são idênticas.

Quarto. Pode-se pelo menos suspeitar de que as decisões desse corpo interpretaram erradamente, em vários casos, os limites prescritos para os poderes legislativo e executivo, em vez de reduzi-los a seus lugares constitucionais.

Quinto. Ao que eu saiba, as decisões do conselho em questões constitucionais, quer fossem corretas ou erroneamente formadas, nunca tiveram qualquer efeito no sentido de alterar as práticas fundadas em interpretações legislativas. Se não me engano, houve mesmo um caso em que o legislativo da época negou as interpretações do conselho e conseguiu de fato vencer a disputa.

Este corpo censório, portanto, ao mesmo tempo em que revela, por suas investigações, a existência da doença, demonstra por seu exemplo a ineficácia do remédio.

Não se pode invalidar esta conclusão alegando que o Estado em que a experiência foi feita estava numa crise e tinha sido antes, por longo tempo, violentamente inflamado e perturbado pela paixão partidária. Será o caso de presumir que em algum setênio futuro o mesmo Estado estará livre de partidos? Será o caso de presumir que algum outro Estado, por igual período ou durante algum outro, estará livre deles? Tal eventualidade não deveria ser presumida nem desejada, pois a extinção dos partidos implica um alarme geral para a segurança pública ou uma absoluta extinção da liberdade.

As dificuldades não teriam sido eliminadas mesmo que se tivesse tomado a precaução de excluir, das assembleias eleitas pelo povo para examinar a administração precedente do governo, todas as pessoas que pudessem ter participado dela naquele período. Nesse caso a importante tarefa recairia provavelmente sobre homens que, sendo menos capacitados, apresentariam em outros aspectos qualificações pouco melhores. Ainda que pudessem não ter tido envolvimento pessoal na administração, não sendo portanto agentes imediatos das medidas a examinar, provavelmente teriam tido envolvimento com os partidos associados a essas medidas e teriam sido eleitos sob seus auspícios.

PUBLIUS [Madison]

*Desenvolvimento do tema na
mesma perspectiva e conclusão*

A que expediente, então, devemos finalmente recorrer para manter na prática a necessária divisão do poder entre os vários braços do governo, como estabelecido na Constituição? A única resposta que pode ser dada é que, uma vez que todas essas medidas externas se mostram inadequadas, deve-se sanar a falha arquitetando de tal modo a estrutura interna do governo que suas várias partes constituintes possam ser, por suas relações mútuas, instrumentos para a manutenção umas das outras em seus devidos lugares. Sem ousar empreender um pleno desenvolvimento desta importante idéia, arriscarei algumas observações gerais que talvez possam esclarecê-la e nos permitam formar um juízo mais correto dos princípios e da estrutura do governo projetado pela convenção.

Como base adequada para o exercício independente e distinto dos diferentes poderes de governo, que até certo ponto todos admitem ser essencial à preservação da liberdade, é evidente que cada poder deveria determinar-se a si mesmo; conseqüentemente, deveria ser constituído de tal modo que seus respectivos membros tivessem a menor ingerência possível na designação dos membros dos outros. Para ser rigorosamente seguido, este princípio exigiria que todas as nomeações para as magistraturas supremas do executivo, legislativo e judiciário fossem emanadas da mesma fonte de autoridade, o povo, através de canais que não tivessem nenhuma comunicação entre si. Talvez tal modo de estruturar os vários poderes fosse menos difícil na prática do que pode parecer em projeto. Mas, como sua execução acarretaria algumas dificuldades e certa despesa adicional, alguns desvios do princípio devem ser admitidos. Na organização do poder judiciário, em particular, poderia ser inconveniente insistir no princípio com rigor; primeiro porque, sendo essencial que os membros possuam certas qualificações, a preocupação básica deveria ser encontrar o modo de escolha que melhor assegure tais qualificações; segundo, porque o caráter permanente dos cargos nesse poder não pode deixar de anular em pouco tempo todo o sentimento de dependência para com a autoridade que os conferiu.

É igualmente evidente que os membros de cada poder deveriam depender tão pouco quanto possível dos membros dos outros poderes

para os emolumentos associados a seus cargos. Se o magistrado executivo ou os juizes não forem independentes do legislativo neste aspecto, sua independência em todos os outros será meramente nominal.

A grande garantia contra uma concentração gradual dos vários poderes no mesmo braço, porém, consiste em dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros. As medidas de defesa devem, neste caso como em todos os outros, ser proporcionais ao perigo de ataque. A ambição deve poder contra-atacar a ambição. O interesse do homem deve estar vinculado aos direitos constitucionais do cargo. Talvez não seja lisonjeiro para a natureza humana considerar que tais estratégias poderiam ser necessários para o controle dos abusos do governo. Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas a natureza humana? Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias.

Este esquema de suprir por interesses opostos e rivais a falta de melhores motivos pode ser encontrado em todo o conjunto das atividades humanas, tanto privadas como públicas. Nós os vemos particularmente exibido em todas as distribuições subordinadas de poder, onde a meta constante é dividir e organizar os vários cargos de forma tal que cada um possa exercer controle sobre o outro — de tal modo que o interesse pessoal de cada indivíduo possa ser uma sentinela dos direitos públicos. Estas invenções da prudência não podem ser menos necessárias na distribuição dos poderes supremos do Estado.

Não é possível, porém, dar a cada braço do governo igual poder de autodefesa. No governo republicano, a autoridade legislativa predomina necessariamente. O remédio para este inconveniente é dividir o legislativo em diferentes ramos e torná-los, mediante diferentes modos de eleição e diferentes princípios de ação, tão pouco vinculados um com o outro quanto o pertenciam a natureza de suas funções comuns e sua dependência comum da sociedade. Podem até ser necessárias precauções adicionais para evitar abusos perigosos. Assim como o

peso do legislativo requer que ele seja dividido, a debilidade do executivo pode exigir, por outro lado, seu fortalecimento. O poder absoluto de veto sobre os atos do legislativo parece ser a defesa natural de que o magistrado executivo deveria estar armado. Mas talvez não seja de todo segura ou suficiente. Em ocasiões ordinárias, poderia não ser exercida com a necessária firmeza e, nas extraordinárias, poderia ser usada de maneira abusiva e pífida. Não poderia essa falha do poder absoluto de veto ser sanada por uma vinculação limitada entre este poder mais fraco e o ramo mais fraco do poder mais forte, pela qual seria conduzido a defender os direitos constitucionais do primeiro, sem se distanciar em demasia dos direitos do próprio poder?

Se os princípios em que estas observações se fundam forem justos, do que eu próprio estou convencido, e se os aplicarmos como critérios às várias constituições estaduais e à Constituição federal, verificaremos que se a última não corresponde perfeitamente a eles, as primeiras são infinitamente menos capazes de resistir à prova.

Duas considerações particularmente aplicáveis ao sistema federal da América o situam sob um ponto de vista muito interessante.

Primeiro. Numa república simples, todo o poder concedido pelo povo é submetido à administração de um governo único, e a usurpação é evitada por uma divisão do governo em braços independentes e separados. Na república composta da América, o poder concedido pelo povo é primeiro dividido entre dois governos distintos e depois a porção que coube a cada um é subdividida por braços independentes e separados. Disto provém uma dupla segurança para os direitos do povo. Os diferentes governos vão se controlar um ao outro, ao mesmo tempo em que cada um será controlado por si mesmo.

Segundo. É de grande importância numa república não apenas proteger a sociedade contra a opressão de seus governantes, mas proteger uma parte da sociedade contra a injustiça da outra. Existem necessariamente diferentes interesses em diferentes classes de cidadãos. Se uma maioria estiver unida por um interesse comum, os direitos da minoria ficarão ameaçados. Há apenas dois métodos para evitar este mal: um envolve a criação, nessa comunidade, de um poder independente da maioria, isto é, um poder da própria sociedade; o outro, inserir na sociedade um número tão grande de categorias distintas de cidadãos que tornaria muito improvável, se não impraticável, o colúio injusto de uma maioria. O primeiro método prevalece em todos os governos que possuem uma autoridade hereditária ou autodesig-

nada. Trata-se, na melhor das hipóteses, de uma garantia precária, porque um poder independente da sociedade pode tanto esposar as aspirações injustas da maioria como os interesses legítimos da minoria, e pode muito bem se voltar contra ambos os grupos. O segundo método será exemplificado na república federal dos Estados Unidos. Nela, enquanto toda a autoridade emanará da sociedade e dela dependerá, a própria sociedade estará fragmentada em tantas partes, interesses e categorias de cidadãos que os direitos dos indivíduos, ou da minoria, serão pouco ameaçados por combinações interessadas da maioria. Num governo livre, é preciso dar aos direitos civis a mesma garantia que aos direitos religiosos. No primeiro caso, ela consiste na multiplicidade de interesses; no outro, na multiplicidade de seitas. Em ambos os casos o grau de garantia dependerá do número de interesses e de seitas; e pode-se presumir que isto depende da extensão do país e do número de pessoas abrangidas sob o mesmo governo. Esta visão do problema deve evidenciar o valor de um sistema federal apropriado aos olhos de todos os adeptos sinceros e ponderados do governo republicano, pois mostra que, na exata medida em que o território da União viesse a ser dividido em Confederações ou Estados mais circunscritos, os conluos opressivos de uma maioria seriam facilitados. A melhor garantia, sob as formas republicanas, para os direitos de todas as classes de cidadãos ficaria reduzida; consequentemente, a estabilidade e a independência de alguns membros do governo, a única garantia adicional, seriam proporcionalmente aumentadas. A justiça é a finalidade do governo. É a finalidade da sociedade civil. Ela sempre foi e sempre será perseguida até ser alcançada, ou até que a liberdade, seja perdida nessa busca. Numa sociedade sob cujas formas a facção mais forte é capaz de rapidamente se unir e opri-

mir a mais fraca, pode-se dizer que a anarquia reina tão completamente quanto num estado natural, em que o indivíduo mais fraco não tem proteção contra a violência do mais forte; e assim como, neste último estado, mesmo os indivíduos mais fortes, dada a incerteza de sua condição, são movidos a se submeter a um governo que possa proteger tanto aos fracos quanto a eles mesmos, assim também, no primeiro estado, as facções ou partidos mais poderosos serão gradualmente induzidos, por um motivo semelhante, a desejar um governo que proteja todas as partes, tanto a mais fraca como a mais poderosa. E quase certo que, se o Estado de Rhode Island estivesse separado da Confederação e entregue à própria sorte, a insegurança dos direitos

sob um governo popular em limites tão estreitos se manifestaria por tão reiterada prática de opressão por maiorias facciosas que algum poder inteiramente independente do povo logo seria exigido pela voz das próprias facções cuja desordem o tornara necessário. Na extensa república dos Estados Unidos, e em meio à grande variedade de interesses, partidos e seitas que ela abarca, o conluio de uma maioria de toda a sociedade raras vezes poderia ocorrer com base em outros princípios que não os da justiça e do bem geral. Havendo assim menor risco para partidos menores a partir do arbítrio de partidos maiores, haverá também menos pretexto para se prover a segurança dos primeiros pela introdução no governo de um arbítrio independente da própria sociedade. É igualmente certo e importante, a despeito das opiniões manifestadas em sentido contrário, que, quanto mais ampla for a sociedade, desde que ela abraja uma esfera viável, mais capaz de autogoverno ela será. E, felizmente para a causa republicana, a esfera viável pode ser bastante ampliada por uma judiciosa modificação e composição do princípio federativo.

PUBLIUS [Madison]

NÚMERO LII

Sobre a Câmara de Representantes do ponto de vista da qualificação dos eleitores e dos eleitos e da duração do mandato dos membros

Das investigações mais gerais empreendidas nos quatro últimos artigos, passo a um exame mais particular das várias partes do governo. Começarei pela Câmara dos Representantes.

O primeiro aspecto dessa parte do governo a ser considerado se liga à qualificação dos eleitores e dos eleitos. A dos primeiros deve ser a mesma dos eleitores da câmara mais numerosa dos legislativos estaduais. A definição do direito de sufrágio é muito justamente considerada um artigo fundamental do governo republicano. Cobia à convenção, portanto, definir e estabelecer esse direito na Constituição. Pela razão que acabamos de mencionar, deixá-lo em aberto para a eventual regulamentação do Congresso teria sido incorreto. Submetê-lo ao arbítrio legislativo dos Estados teria sido incorreto pela mesma razão e ainda pela razão adicional de que tornaria demasiado dependente dos governos estaduais esse braço do governo federal, que deve depender unicamente do povo. Reduzir as diferentes qualifica-

fossem sendo sucessivamente incorporados. A grande maioria tenderia a permanecer praticamente inalterada, assimilando constantemente para si mesma os acréscimos gradativos. O exemplo tem um poder de contágio a que poucos homens possuem força de espírito para resistir. Tendo a pensar que triplicar a duração do mandato, com a condição de uma dissolução total da assembleia de uma só vez, poderia ser uma ameaça menor à liberdade que estipular mandatos três vezes menores sujeitos a alterações graduais e sucessivas.

A uniformidade da data das eleições parece igualmente necessária para permitir a prática da idéia de uma rotação regular do Senado e reunir convenientemente o legislativo num período definido a cada ano.

Talvez se pergunte: por que, então, a Constituição não poderia ter fixado uma data? Como os mais fervorosos adversários do plano da convenção do Estado de Nova York são em geral admiradores igualmente fervorosos da sua constituição, podemos devolver a questão e perguntar: por que a constituição deste Estado não fixou uma data para o mesmo propósito? A melhor resposta que se pode dar é que se tratava de uma questão que poderia ser confiada com segurança ao arbítrio do legislativo; e que, como a experiência já mostrou, se houvesse uma data prefixada, ela poderia se mostrar menos conveniente que alguma outra. A mesma resposta pode ser dada no tocante à Constituição federal. Pode-se ainda acrescentar que, sendo meramente especulativo o suposto perigo de uma mudança gradual, dificilmente teria sido prudente estabelecer como ponto fundamental, com base nessa especulação, algo que privaria vários Estados da conveniência de fazer as eleições para o próprio governo e o governo nacional na mesma época.

PUBLIUS [Hamilton]

NÚMERO LXII

Sobre a organização do Senado no tocante à qualificação dos membros, à sua forma de escolha, à igualdade da representação, ao número dos senadores e à duração de seus mandatos

Tendo examinado a organização da Câmara dos Representantes e respondido às objeções contra ela que pareciam dignas de nota, passo em seguida a examinar o Senado. Os tópicos sob os quais este componente do governo será examinado são: 1. As qualificações dos senadores;

II. Sua designação pelos legislativos estaduais; III. A igualdade de representação no Senado; IV. O número de senadores e o prazo pelo qual serão eleitos; V. Os poderes conferidos ao Senado.

1. As qualificações propostas para os senadores diferem das exigidas dos representantes no que tange à idade e ao período de cidadania. Um senador deve ter pelo menos 30 anos de idade; um representante pode ter 25. Além disto, o primeiro deve ter sido cidadão por nove anos, quando do representante se requerem sete. A justeza destas distinções é explicada pela natureza da missão senatoria. Por exigir maior amplitude de informação e estabilidade de caráter, ela requer que o senador tenha alcançado uma etapa da vida que mais provavelmente proporcionará essas vantagens; e, por envolver participação direta em negociações com nações estrangeiras, não deve ser exercida por alguém que não tenha superado por completo as simpatias e os hábitos inerentes ao nascimento e à educação no estrangeiro. O prazo de nove anos parece ser um prudente meio-termo entre a total exclusão de cidadãos perflhados, cujos méritos e talentos podem fazer jus a uma parcela da confiança pública, e sua admissão indiscriminada e acodada, que poderia criar um canal para a influência estrangeira nos conselhos nacionais.

II. É igualmente desnecessário que eu me estenda a respeito da designação dos senadores pelos legislativos estaduais. Entre os vários modos que poderiam ter sido concebidos para a formação desse braço do governo, aquele proposto pela convenção é provavelmente o que mais se harmoniza com a opinião pública. Recomenda-o a dupla vantagem de favorecer uma indicação selecionada e de, na formação do governo federal, dar aos governos estaduais um papel que deverá garantir sua autoridade, podendo constituir o elo conveniente entre os sistemas estadual e federal.

III. A igualdade de representação do Senado é outro ponto que, sendo evidentemente o fruto de uma conciliação das pretensões opostas dos Estados grandes e pequenos, não demanda muita discussão. Se é mesmo verdade que, entre um povo plenamente incorporado numa única nação, todo distrito deveria ter uma participação *proporcional* no governo, e que entre Estados independentes e soberanos, unidos por uma simples liga, as partes, por desiguais que sejam em tamanho, devem ter *igual* participação nos conselhos comuns, não parece insensato que, numa república composta, que partilha tanto do caráter nacional como do federal, o governo deve ser funda-

do numa mescla dos princípios da representação proporcional e igual. É inútil, porém, avaliar pelo padrão da teoria uma parte da Constituição que todos concordam ser resultado não da teoria, mas "de um espírito de amizade e da deferência e condescendência mútuas que a peculiaridade de nossa situação política tornou indispensáveis". Um governo comum, com poderes à altura de suas finalidades, é uma exigência da voz da América, com mais veemência ainda, da sua situação política. Não é provável que se obtenha dos menores Estados um governo fundado em princípios mais consoantes com os desejos dos maiores. A única opção para estes últimos, portanto, situa-se entre o governo proposto e um governo ainda mais condenável. Diante dessa alternativa, a prudência aconselha aceitar o mal menor e, ao invés de antecipar inutilmente os possíveis danos que podem se seguir, considerar as conseqüências vantajosas que podem compensar o sacrifício.

Nesse espírito, pode-se observar que o voto igual concedido a todos os Estados é tanto um reconhecimento constitucional da parcela de soberania conservada por todos eles quanto um instrumento para preservá-la. Nessa medida, a igualdade deve ser tão aceitável para os Estados grandes quanto para pequenos, pois interessa-lhes igualmente se proteger, por todos os expedientes possíveis, de uma consolidação indesejável dos Estados numa república simples.

Outra vantagem proporcionada por esse ingrediente na organização do Senado, é o impedimento adicional que ele representará aos atos impróprios de legislação. Doravante, nenhuma lei ou resolução poderá ser aprovada sem a concordância, primeiro, da maioria do povo, e depois da maioria dos Estados. Deve-se reconhecer que este complicado controle sobre a legislação pode em alguns casos ser tão prejudicial quanto benéfico; que a defesa peculiar dos menores Estados que envolve seria mais justificável se, na sua falta, os interesses comuns desses Estados e distintos daqueles dos outros estivessem expostos a um perigo especial. Mas, como os maiores Estados serão sempre capazes, graças a seu poder sobre a concessão de verbas, de frustrar usos desarrazados dessa prerrogativa pelos Estados menores, e como a legislação demasiado fácil e excessiva parece ser a doença que mais ameaça nossos governos, não é impossível que essa parte da Constituição venha a se mostrar na prática mais conveniente do que parece a muitos dos que a analisam.

IV. O número de senadores e a duração de seu mandato são o próximo tópico a considerar. Para formar um juízo preciso sobre es-

tes dois pontos convém indagar das finalidades que um senado deve preencher; e, para defini-las, será preciso analisar os inconvenientes que uma república pode sofrer com a falta de tal instituição.

Primeiro. É uma desventura inerente ao governo republicano, embora em grau menor que a outros governos, que aqueles que o administram estão sujeitos a se esquecer de suas obrigações para com seus eleitores e se demonstrar desleais à sua importante missão. Desse ponto de vista, um senado, como uma segunda câmara da assembleia legislativa, distinta da primeira e dividindo o poder com ela, será em todos os casos um controle salutar sobre o governo. Ele duplica a segurança do povo ao exigir a concordância de dois corpos distintos em esquemas de usurpação ou perfídia, quando de outro modo a ambição ou corrupção de um seria suficiente. Esta precaução se funda em princípios tão claros, e tão bem compreendidos nos Estados Unidos atualmente, que seria mais do que supérfluo alongar sua discussão. Observarei apenas que, como a improbabilidade de combinações funestas será proporcional à diferença na disposição dos dois corpos, convém distingui-los um do outro por todos os meios compatíveis com a devida harmonia em todas as medidas e com os princípios gerais do governo republicano.

Segundo. A necessidade de um senado é indicada igualmente pela tendência de todas as assembleias numerosas e únicas a ceder ao impulso de paixões súbitas e violentas, e a se deixar levar a resoluções descabidas e perniciosas por líderes fácciosos. Inúmeros exemplos disto poderiam ser citados, tanto ocorridos nos Estados Unidos como tomados da história de outras nações. Mas não é preciso provar uma afirmação que ninguém contestaria. Basta observar que um corpo destinado a corrigir esta enfermidade deve estar ele próprio livre dela, devendo, conseqüentemente, ser menos numeroso. Deve, além disso, ter grande solidez, o que recomenda que seu poder seja conservado por um mandato de duração considerável.

Terceiro. Outra falha a ser suprida por um senado é a carência do devido conhecimento das matérias e princípios da legislação. Uma assembleia de homens que em sua maioria se dedicavam a atividades de natureza privada, cujos mandatos terão curta duração e que não têm nenhum motivo permanente para dedicar os intervalos da função pública ao estudo das leis, dos assuntos e dos interesses abrangentes do país, não pode escapar, se entregue inteiramente a si mesma, de uma diversidade de erros consideráveis no exercício de sua missão legis-

lativa. Pode-se afirmar com segurança que boa parcela dos atuais embaraços da América deve ser atribuída às asneiras de nossos governos, que tiveram origem mais nas cabeças que nos corações de seus autores. De fato, que são todas essas leis destinadas a revogar, explicar e emendar outras leis, que encham e desgracem nossos volumosos códigos, senão monumentos à falta de discernimento, impugnações feitas por cada legislatura à legislatura anterior, alertas feitos ao povo para o valor do auxílio que pode ser esperado de um senado bem constituído?

Um bom governo implica duas coisas: primeiro, fidelidade ao objetivo do governo, que é a felicidade do povo; segundo, o conhecimento dos meios para melhor alcançar esse objetivo. Alguns governos carecem dessas duas qualidades; a maioria deles é deficiente na primeira. Não hesito em dizer que, nos governos americanos, muito pouca atenção foi dada à segunda. A Constituição federal evita este erro e, o que merece especial destaque, atende à segunda finalidade de um modo que torna a primeira mais segura.

Quarto. A mutabilidade dos conselhos públicos em decorrência da rápida sucessão dos membros, por mais qualificados que estes sejam, aponta, com a máxima ênfase, para a necessidade de uma instituição estável no governo. Consta-se que cada nova eleição nos Estados muda a metade dos representantes em suas assembleias. Dessa mudança de homens decorre inevitavelmente uma mudança de opiniões, e desta uma mudança de diretrizes. Ocorre que uma mudança contínua, mesmo das boas diretrizes, é incompatível com todas as regras da prudência e perspectivas de êxito. Esta observação, que já se confirma na vida privada, se torna ainda mais justa, bem como mais relevante, nos assuntos nacionais.

A recapitulação dos efeitos perniciosos de um governo mutável exigiria todo um volume. Indicarei apenas alguns, que se perceberá serem fonte de inumeráveis outros.

Em primeiro lugar, solapa o respeito e a confiança de outras nações e todas as vantagens associadas ao caráter nacional. Um indivíduo que se mostra inconstante em seus planos, ou mesmo carente de todo plano em suas atividades, é logo percebido por todas as pessoas prudentes como uma vítima certa de sua própria instabilidade e insensatez. Seus amigos mais chegados poderão ter pena dele, mas todos se recusarão a associar suas fortunas à dele e não poucos aproveitarão a oportunidade para fazer fortuna à sua custa. Uma nação é para

outra o que um indivíduo é para outro; com a lamentável diferença, talvez, de que as nações, sendo menos imbuídas que os indivíduos de sentimentos benevolentes, estão também mais livres para tirar proveito indevido umas das outras. Consequentemente, toda nação que conduz seus negócios revelando falta de sabedoria e estabilidade deve contar com as perdas que lhe serão infligidas pela política mais coerente de seus parceiros mais sábios. Infelizmente, porém, a melhor lição que a América pode receber a este respeito lhe é dada por sua própria situação. Ela constata que não é considerada com nenhum respeito por seus amigos; que é objeto de escárnio para seus inimigos; e que é uma presa para toda nação interessada em apostar em seus conselhos flutuantes e negócios confusos.

Os efeitos internos de uma política mutável são ainda mais calamitosos. Os benefícios da própria liberdade são pervertidos. De pouco servirá ao povo que as leis sejam feitas por homens de sua própria escolha se estas forem tão volumosas que não possam ser lidas ou tão incoerentes que não possam ser compreendidas; se forem revogadas ou revistas antes de serem promulgadas, ou sofrerem alterações tão incessantes que já ninguém que saiba hoje o que é a lei possa adivinhar o que será ela amanhã. A lei é, por definição, uma norma de ação; mas como pode ser norma o que é pouco conhecido e ainda menos estável?

Outro efeito da instabilidade pública é a absurda vantagem que dá ao pequeno número dos expertos, dos audaciosos e endinheirados sobre a grande maioria do povo, industriosa e desinformada. Toda nova regulamentação referente ao comércio ou ao fisco, ou que afete de algum modo o valor de diferentes tipos de propriedade, proporciona nova safra para os que espertam a mudança e são capazes de deduzir suas conseqüências; uma safra que não foi cultivada por eles próprios, mas pela labuta e o esforço da grande maioria de seus concidadãos. Este é um estado de coisas em que se pode dizer, com alguma verdade, que as leis são feitas para a *minoría*, não para a *maioria*.

Um governo instável gera também grandes malefícios de um outro ponto de vista. A falta de confiança nos conselhos públicos mina toda iniciativa útil cujos bons resultados e ganhos dependam da continuidade de condições existentes. Que comerciante prudente arriscaria sua fortuna em um ramo de comércio quando sua única certeza é que seus planos podem ser tornados ilegais antes que os possa pôr em prática? Que fazendeiro ou manufator se deixaria seduzir por incenti-

vos dados a determinado cultivo ou estabelecimento, quando não tem nenhuma garantia de que seus esforços e investimentos preparatórios não o tornarão vítima de um governo inconstante? Em uma palavra, nenhum grande avanço ou empreendimento meritório que exija os auspícios de um sistema estável de política nacional poderá ter prosseguimento.

Mas o efeito mais deplorável de tudo isto é a perda de lealdade e reverência que se produz nos corações das pessoas com relação a um sistema político que revela tantos sinais de enfermidade e desapontamentos de suas agradáveis esperanças. Nenhum governo, como nenhum indivíduo, será respeitado por muito tempo sem que seja realmente respeitável; nem será verdadeiramente respeitável sem possuir certa parcela de ordem e estabilidade.

PUBLIUS [Madison]

NÚMERO LXIII

Maior exame da organização do Senado no tocante à duração do mandato de seus membros

Um quinto desiderato que ilustra a utilidade de um Senado é a necessidade de um sentido adequado de caráter nacional. Sem um componente seletivo e estável no governo, a estima de nações estrangeiras não será solapada apenas por uma política pouco esclarecida e variável, decorrente das causas já mencionadas; além disso, os conselhos nacionais não terão aquela sensibilidade à opinião do mundo que talvez seja necessária para merecer e obter respeito e confiança por parte desta.

Estar atento ao julgamento de outras nações é importante para todo governo por duas razões: a primeira é que, independentemente dos méritos de qualquer plano ou medida, é desejável, por vários motivos, que ela seja vista como fruto de uma política sábia e honrada; a segunda é que em casos duvidosos, especialmente aqueles em que os conselhos nacionais podem estar distorcidos por uma forte paixão ou interesse momentâneo, a opinião presumida ou conhecida do mundo imparcial pode ser o melhor guia a seguir. O quanto a América não perdeu por sua falta de caráter perante nações estrangeiras, e quantos erros e tolices não teria ela evitado se a justiça e a propriedade de suas medidas tivessem sido previamente examinadas sob o enfoque de como provavelmente apareceriam aos olhos da parcela imparcial da humanidade?

É evidente contudo que, por mais necessário que seja, esse sentido de caráter nacional não pode medir num corpo numeroso e mutável. Só pode ser encontrado num corpo suficientemente pequeno para que cada membro seja atingido, num grau sensível, pelo louvor e a condenação das medidas públicas; ou numa assembleia investida da confiança pública por um período longo o bastante para que o orgulho e a importância de seus membros possam ficar sensivelmente ligados à reputação e à prosperidade da comunidade. Quando tomaram medidas iníquas no Estado, os representantes de Rhode Island, com seu mandato de meio ano, provavelmente não se teriam impressionado com argumentos fundados no modo como elas seriam encaradas por nações estrangeiras, ou mesmo pelos Estados irmãos; por outro lado, é quase certo que, se tivesse sido necessária a concordância de um corpo seletivo e estável, a consideração ao caráter nacional teria bastado para evitar as calamidades sob as quais esse povo mal conduziu-se está agora padecendo.

Acréscimo, como sexta deficiência, a falta, em alguns casos importantes, da devida responsabilidade do governo para com o povo, fruto da mesma frequência de eleições que, em outros casos, gera tal responsabilidade. Talvez esta observação pareça não só inusitada como paradoxal. Quando explicada, porém, será por certo reconhecida como de inegável importância.

A responsabilidade, para ser razoável, deve estar limitada a assuntos que sejam da competência da parte responsável e, para ser efetiva, deve relacionar-se com aplicações dessa competência, para que os eleitores possam formar um julgamento rápido e adequado. Os assuntos de governo podem ser divididos em duas classes gerais: uma que depende de medidas que têm efeito imediato e perceptível; outra que abrange sucessões de medidas bem escolhidas e bem encadeadas, de efeito gradual e por vezes não observável. A importância desta última categoria de questões para o bem-estar coletivo e permanente de todo país dispensa explicação. É evidente, contudo, que uma assembleia eleita por período tão curto que a torne incapaz de acrescentar mais de um ou dois elos a uma cadeia de medidas essencial para o bem-estar geral poderá ser tão pouco responsabilizada pelo resultado final como um administrador ou arrendatário admitido por um ano poderia ser cobrado por tarefas ou melhoramentos só realizáveis em meia dúzia de anos. Não é possível para o povo avaliar a parcela de influência que suas assembleias anuais podem ter sobre os eventos re-

ra o Senado federal. Outras distinções menores exportariam o primeiro a objeções equivocadas, que não podem pesar contra o segundo. Portanto, se o Senado federal realmente envolvesse o perigo tão ardorosamente proclamado, o Senado de Maryland já teria a esta altura manifestado pelo menos alguns sintomas de perigo semelhante. No entanto, nenhum deles se revelou. Ao contrário, as suspeitas de início alimentadas por homens do naipe dos que se aterrorizam com a parte correspondente da Constituição federal foram gradualmente extintas com o avanço da experiência, e a cada dia, graças à salutar aplicação desta sua parte, a constituição de Maryland firma uma reputação que provavelmente a de nenhum outro Estado da União pode exibir.

Mas se algo é capaz de aplacar as desconfianças a este respeito, deve ser o exemplo britânico. Ali o Senado, longe de ser eleito por um termo de seis anos, ou de não se restringir a determinadas famílias ou condições de fortuna, é uma assembleia hereditária de nobres opulentos. A Câmara dos Representantes, longe de ser eleita por dois anos, e por todo o povo, é eleita por sete anos, e, em sua grande parte, por parcela muito reduzida do povo. Neste caso, inquestionavelmente, deve-se ver a mais plena manifestação das usurpações aristocráticas e da tirania que os Estados Unidos estariam fadados a ilustrar num período futuro. Contudo, lamentavelmente para a argumentação antifederal, a história da Grã-Bretanha nos informa que essa assembleia hereditária não foi capaz de se defender das contínuas intronizações da Câmara dos Representantes, e que demorou tão pouco tempo para perder o apoio do monarca como para ser efetivamente esmagada pelo peso da câmara popular.

Na medida em que a Antiguidade pode nos instruir sobre esta matéria, seus exemplos corroboram nosso raciocínio. Em Esparta, verificou-se que os esforços, representantes anuais do povo, conseguiram sobrepunhar o Senado vitalício, aumentaram continuamente sua autoridade e por fim açambarcaram todo o poder. É sabido que os tribunos de Roma, que eram representantes do povo, venceram quase todas as disputas com o Senado vitalício, acabando por obter sobre ele o mais completo triunfo. O fato é ainda mais notável porque se exigia unanimidade em todos os atos dos tribunos, mesmo após a eleição de seu número para dez. Isto prova a irresistível força do brago de um governo livre que tem o povo a seu lado. A estes exemplos se poderia acrescentar o de Cartago, cujo Senado, segundo o testemu-

nho de Políbio, ao invés de sugar todo o poder para seu vórtice, já perdera quase todo o seu quinhão original quando a segunda Guerra Púnica começou.

Além da prova decisiva, fornecida por este conjunto de fatos, de que o Senado federal jamais será capaz de se transformar, por usurpações graduais, num corpo independente e aristocrático, temos boas razões para crer que, se tal revolução viesse um dia a ocorrer por razões contra as quais a providência humana não pode se proteger, a Câmara dos Representantes, com o povo a seu lado, seria sempre capaz de restabelecer a Constituição, em sua forma e princípios originais. Nada poderá sustentar nem mesmo a autoridade constitucional do Senado contra a força dos representantes diretos do povo, senão uma tal demonstração de conduta esclarecida e apego ao bem público que leve o conjunto do próprio povo a dividir com essa câmara do legislativo sua afeição e seu apoio.

PUBLIUS [Madison].

NÚMERO LXIV

Maior exame da organização do Senado no tocante ao poder de firmar tratados

É justa e antiga a observação de que inimigos de determinadas pessoas e opositores de determinadas medidas raramente limitam suas censuras ao que nelas de fato merece reprovação. Sem aceitar esse princípio, é difícil entender os motivos dos que condenam a Constituição proposta no seu todo e tratam com severidade alguns de seus artigos mais inatacáveis.

A segunda seção confere ao presidente o poder “de fazer tratados pela e com a recomendação e a anuência do Senado, desde que dois terços dos senadores presentes estejam de acordo.”

O poder de fazer tratados — de grande importância, especialmente por se relacionar com a guerra e a paz e com o comércio — não deveria ser delegado senão de um tal modo, e com tais precauções, que forneçam a mais sólida garantia de que será exercido pelos homens os mais qualificados para o propósito, e da maneira mais favorável ao bem público. A convenção demonstra ter sido atenta a ambos estes pontos; recomendou que o presidente seja escolhido por corpos seletos de eleitores, que receberão delegação do povo para este fim específico, e confiou a designação dos senadores aos legislativos esta-

duais. Este procedimento tem, nesses casos, enorme vantagem sobre eleições pelo povo como coletividade, em que a ação do fervor partidário, tirando proveito da apatia, da ignorância e das esperanças e temores dos incautos e ambiciosos, consegue com frequência eleger homens pelos votos de pequena proporção dos eleitores.

Dado que as assembleias seletas para a escolha do presidente, bem como os legislativos estaduais que designarão os senadores, se compoem em geral dos mais esclarecidos e respeitáveis cidadãos, há razões para se presumir que sua atenção e seu voto se inclinarão para os homens que mais se tiverem destacado por suas capacidades e virtude, e em quem o povo percebe justos motivos para confiar. A Constituição confere uma atenção muito especial a este assunto. Ao excluir homens com menos de 35 anos do cargo máximo, e os de 30 do segundo, limita os eleitores a homens sobre quem o povo teve tempo para formar um juízo, e com relação aos quais não correm o risco de ser decepcionados por aquelas brilhantes aparências de talento e patriotismo que, como meteoros fugazes, por vezes enganam tanto quanto deslumbram. Se há verdade na observação de que reis sábios são sempre servidos por ministros hábeis, é justo afirmar que, como uma assembleia de eleitores possui, em grau maior que os reis, meios de obter informação ampla e precisa com relação aos homens e aos caracteres, as designações por elas feitas exibirão pelo menos iguais marcas de critério e discernimento. A inferência natural destas considerações é que o presidente e os senadores assim escolhidos pertencem sempre ao número dos que melhor compreendem nossos interesses nacionais, seja no tocante aos vários Estados ou às nações estrangeiras, dos que mais são capazes de promover esses interesses e cuja reputação de integridade inspira e merece confiança. A homens tais, o poder de fazer tratados pode ser confiado com segurança.

Embora a necessidade absoluta de método na condução de qualquer negócio seja universalmente conhecida e reconhecida, sua extrema importância nos negócios nacionais ainda não ficou suficientemente clara para o povo. Os que desejam submeter tal poder a uma assembleia popular composta de membros que entram e saem constantemente, em rápida sucessão, parecem não lembrar que um corpo assim será forçosamente inadequado para a consecução daqueles grandes objetivos que precisam ser contemplados com constância em todas as suas relações e circunstâncias, e que só podem ser abordados e concluídos por medidas cuja elaboração e execução exigem não só

talento como informação exata e muitas vezes um longo tempo. A convenção foi sábia, portanto, ao dispor não só que o poder de fazer tratados deveria ser confiado a homens capazes e honestos, mas que estes deveriam também permanecer em seus cargos tempo suficiente para se familiarizar plenamente com nossos assuntos nacionais, formando e introduzindo um método para a administração desses assuntos. A duração prescrita é de molde a lhes dar oportunidade de ampliar enormemente suas informações políticas e tornar sua experiência acumulada cada vez mais benéfica para o país. A convenção não revelou menor prudência ao estipular eleições frequentes de senadores, de modo a anular o inconveniente de uma transferência periódica de assuntos tão relevantes a homens inteiramente novos. Ao deixar considerável remanescente dos velhos membros em suas cadeiras, assegurou a preservação da uniformidade e da ordem, bem como uma sucessão constante de informação oficial.

Poucos se recusarão a admitir que assuntos de comércio e navegação deveriam ser regulamentados por um sistema elaborado com cautela e aplicado com constância, e que tanto nossos tratados como nossas leis deveriam estar de acordo com ele e ser feitos para implementá-lo. A ciosa preservação dessa correspondência e conformidade é de extrema importância, e os que admitem isto verão e admitirão que ela é bem assegurada quando se exige a sanção do Senado tanto para os tratados como para as leis.

Na negociação de tratados, seja qual for sua natureza, não é raro haver necessidade de *sigilo* total e *avizamento* imediato. Há casos em que se pode obter informação de extrema utilidade se aqueles que a possuem puderem ser poupados do temor de se exporem. Esses temores atuarão sobre essas pessoas por motivos mercenários ou benevolentes; e certamente há nas duas categorias aquelas que confiarão na discricção do presidente, mas não na do Senado, e menos ainda na de uma grande assembleia popular. A convenção fez bem, portanto, ao depositar o poder de fazer tratados de tal modo que, embora o presidente deva agir, ao elaborá-los, segundo a orientação do Senado e com sua concordância, será ainda assim capaz de conduzir a questão da informação da maneira que sua prudência recomende.

Os que se mantêm atentos às atividades humanas terão por certo percebido que elas apresentam fluxos e refluxos. Sua duração e direção apresentam flutuações muito irregulares, que raramente ocorrem duas vezes da mesma maneira ou na mesma medida. Discernir

essas marés nos negócios nacionais e tirar proveito delas é missão dos que os presidem; e aqueles que têm muita experiência nesse campo nos informam que são frequentes as ocasiões em que dias, ou mesmo horas, são preciosos. A perda de uma batalha, a morte de um príncipe, a remoção de um ministro, ou outras circunstâncias que intervêm para alterar a situação ou o aspecto atual dos negócios podem fazer a mais favorável maré tomar um curso oposto aos nossos desejos. No campo de batalha ou no gabinete, há momentos que devem ser agarrados, e os que presidem a ambos devem ter o poder de aproveitá-los. Até hoje sofremos tantas vezes e tão profundamente em razão da falta de sigilo e rapidez que a Constituição seria indesculpavelmente falha se não tivesse dispensado nenhuma atenção a essas questões. As matérias cuja negociação requer em geral maior sigilo e rapidez são aquelas medidas preparatórias e auxiliares que só têm importância, do ponto de vista nacional, na medida em que ajudam a realizar as finalidades da negociação. O presidente não encontrará dificuldades em tomar tais medidas e, na ocorrência de circunstâncias que exijam o conselho e a anuência do Senado, poderá convocá-lo a qualquer momento. Vemos pois que a Constituição estabelece que nossas negociações para a feitura de tratados terão, por um lado, todas as vantagens que podem ser extraídas dos talentos, da informação e das investigações deliberadas e, por outro, do sigilo e da rapidez.

Mas também para esta parte do plano, como para a maioria das que foram apresentadas, engendram-se e proclamam-se objeções.

Alguns estão descontentes não por causa de algum erro ou falha que apresente, mas porque, como os tratados, uma vez firmados, deverão ter força de lei, consideram que só deveriam ser feitos por homens investidos de autoridade legislativa. Esses cavalheiros parecem não levar em conta que os julgamentos de nossos tribunais e as delegações constitucionalmente feitas por nosso governo são tão válidos quanto as leis aprovadas por nosso legislativo, impondo-se com a mesma abrangência. Todos os atos constitucionais, seja do poder executivo ou do judiciário, têm tanta validade legal e força quanto se procedessem do legislativo. Portanto, seja qual for o nome dado ao poder de fazer tratados, e seja qual for o grau de obrigatoriedade a eles conferido quando firmados, o certo é que o povo poderia, com muita propriedade, confiá-lo a um corpo distinto do legislativo, do executivo ou do judiciário. Certamente, do fato de se ter conferido o poder de fazer leis ao legislativo não se segue que lhe deve ser igual-

mente concedido o poder de praticar todos os demais atos de soberania que deverão sujeitar e afetar os cidadãos.

Outros, embora satisfeitos com o modo proposto para a feitura dos tratados, não admitem que eles sejam as leis supremas da nação. Professam acreditar, e insistem nisso, que os tratados deveriam ser livremente revogáveis, como atos de assembléa. Esta idéia parece ser nova e peculiar a este país, mas erros novos, como verdades novas, aparecem com frequência. Esses cavalheiros fariam bem em relleir que tratado nada mais é que outro nome para contrato, e que seria impossível encontrar uma nação disposta a fazer qualquer contrato conosco que fosse *absolutamente* obrigatório para ela mas, para nós, apenas enquanto nos parecesse conveniente segui-lo, e até o ponto que nos aprouvesse. Os que fazem leis podem, sem dúvida, emendá-las ou revogá-las; e não se discutirá que os que fazem tratados podem alterá-los ou revogá-los; convém não esquecer, porém, que os tratados não são feitos por apenas uma das partes contratantes, mas por ambas; consequentemente, assim como o acordo de ambas foi essencial em sua primeira formulação, assim será sempre, posteriormente, para sua alteração e cancelamento. Vemos, pois, que a Constituição proposta não ampliou em nada a obrigatoriedade dos tratados. A obrigatoriedade e legitimidade que têm agora é tão mais ampla que o alcance legal dos atos legislativos quanto sempre o foi e será em qualquer momento futuro, sob qualquer forma de governo.

Por mais útil que a desconfiança possa ser nas repúblicas, quando ela é excessiva no corpo político, como a bile no organismo, os olhos se tornam muito suscetíveis de se deixarem enganar pelas aparências ilusórias que essa doença empresta aos objetos circunstantes. É esta, provavelmente, a origem dos temores e apreensões de alguns de que o presidente e o Senado possam fazer tratados sem uma atenção equitativa aos interesses de todos os Estados. Outros suspeitam que os dois terços haverão de oprimir o terço restante, e perguntam: Estão esses cavalheiros suficientemente obrigados a prestar contas de sua conduta? Podem ser punidos, caso ajam de forma corrupta? E de que modo poderemos nos livrar de tratados desvantajosos que por ventura venham a fazer?

Como todos os Estados estarão igualmente representados no Senado, e pelos homens mais capazes e mais dispostos a promover os interesses de seus eleitores, todos eles terão igual grau de influência nesse corpo, especialmente enquanto se conservarem cuidadosos na

designação das pessoas apropriadas e insistirem em sua assiduidade. Quanto mais os Estados Unidos assumirem uma forma e um caráter nacional, mais o bem geral será objeto de atenção. O governo precisaria ser de fato muito fraco para esquecer que o bem do todo só pode ser promovido pelo fomento do bem de cada uma das partes ou membros que o compõem. Não estará no poder do presidente e do Senado fazer quaisquer tratados que não se imponham a eles mesmos, suas famílias e bens, tanto quanto ao resto da comunidade; e, não tendo nenhum interesse particular distinto daqueles da própria nação, eles não sofrerão a tentação de negligenciar esta última.

Quanto à corrupção, a hipótese é inconcebível. Deve ter sido muito infeliz em suas relações com o mundo, ou ser demasiado sensível a tais impressões, aquele que julga provável que o presidente e dois terços do Senado seriam capazes de tão indigna conduta. A idéia é demasiado torpe e repulsiva para ser alimentada. Mas se tal caso um dia ocorresse, o tratado assim obtido seria, como todos os outros contratos fraudulentos, írrito e nulo pelas leis das nações.

No tocante à responsabilidade do presidente e dos senadores, é difícil conceber como se poderia aumentá-la. Todas as considerações capazes de influenciar a mente humana, como honra, juramentos, reputações, consciência, amor ao país, afeições de família e lealdades reforçam sua fidelidade. Em suma, como a Constituição cuidou ao máximo para que sejam homens de talento e integridade, temos razões para acreditar que os tratados que vão firmar serão os mais vantajosos, consideradas as circunstâncias; e se o temor da punição e da desgraça é eficaz, esse estímulo ao bom comportamento é amplamente fornecido pelo artigo referente aos *impeachments*.

PUBLIUS [Jay]

NÚMERO LXV

Maior exame da organização do Senado no tocante a seu caráter de tribunal para o julgamento de impeachments

Os demais poderes que o plano da convenção atribui ao Senado, numa condição distinta, consistem em sua participação, com o executivo, na nomeação para ministérios e, em seu caráter judicial, como tribunal para o julgamento de *impeachments*. Como na questão das designações o principal agente será o executivo, as medidas a elas referentes serão discutidas com mais propriedade quando examinarmos

esse poder. Portanto, concluiremos este tópico com uma análise do caráter judicial do Senado.

Uma corte bem constituída para o julgamento de *impeachments* é algo tão desejável quanto difícil de obter num governo inteiramente eletivo. Os assuntos de sua jurisdição são aqueles crimes que procedem da má conduta de homens públicos, ou, em outras palavras, do abuso ou violação de um mandato público. São de uma natureza que pode, com peculiar propriedade, ser denominada política, pois que se relacionam sobretudo com danos causados diretamente à própria sociedade. Por esta razão seu julgamento raras vezes deixará de agitar as paixões de toda a comunidade e de fragmentá-la em partes mais ou menos favoráveis ou hostis ao acusado. Em muitos casos, o próprio julgamento estará associado a facções preexistentes e absorverá todas as suas animosidades, parcialidades, influências e interesses de um lado ou de outro; nesses casos haverá sempre maior perigo de a decisão ser regulada mais pela força relativa das facções que pela demonstração real de inocência ou de culpa.

São evidentes a delicadeza e a magnitude de um encargo que envolve tão profundamente a reputação política e a existência de todo homem engajado na administração dos negócios públicos. A dificuldade de atribuí-lo à mãos corretas num governo inteiramente fundado em eleições periódicas é prontamente percebida quando se considera que as figuras de maior destaque desse governo serão, com enorme frequência, em razão dessa circunstância, os líderes ou os instrumentos da facção mais sagaz ou mais numerosa, não sendo muito de esperar, portanto, que possuam a exigida neutralidade em face daquelas cuja conduta possa ser submetida a escrutínio.

Constata-se que a convenção considerou o Senado o mais adequado depositário desse importante encargo. Os que melhor podem perceber a dificuldade intrínseca da coisa serão os menos apressados em condenar essa posição e os mais inclinados a dar o devido peso às razões que presumivelmente a produziram.

Qual é, pode-se perguntar, o verdadeiro espírito da própria instituição do *impeachment*? Não foi ele concebido como um método de *juri nacional* da conduta de homens públicos? Se é esta a sua finalidade, quem poderia exercer o papel de juízes em nome da nação com tanta propriedade como os próprios representantes da nação? Ninguém discute que o poder de dar origem ao inquérito, ou, em outras palavras, de propor o *impeachment*, deve ser entregue a uma das câmaras

tivo o julgamento da conveniência de um ato de clemência para com ele. E isto deveria acontecer com mais razão ainda porque a suspeita de conivência do magistrado não deveria ser inteiramente excluída. Mas há também fortes objeções a esta idéia. Não se pode duvidar que um único homem dotado de prudência e bom senso está mais apto para ponderar, em conjunturas delicadas, os motivos que podem pesar pró e contra o cancelamento da punição que qualquer corpo numeroso. É preciso considerar, em particular, que a traição estará muitas vezes associada a sedições que abrangem grande parcela da comunidade, como aconteceu recentemente em Massachusetts. Em todos os casos deste tipo, poderíamos esperar que a representação popular estivesse contaminada pelo mesmo espírito que dera origem ao crime. E quando as partes estivessem praticamente equilibradas, a simpatia secreta dos adeptos e partidários dos condenados poderia freqüentemente, valendo-se da boa índole e da fraqueza dos outros, produzir o perdão em casos em que seria necessária a intimidação do exemplo. Por outro lado, quando a sedição fosse fruto de causas que tivessem despertado o ressentimento da maioria, ela poderia com freqüência mostrar-se inflexível e inexorável, em casos em que a prudência exigiria uma conduta de indulgência e clemência. Mas o principal argumento em prol da entrega do poder de perdoar ao magistrado neste caso é este: em períodos de insurreição ou rebelião, há com freqüência momentos críticos em que o oferecimento de perdão na hora certa aos insurgentes ou rebeldes pode restaurar a tranquilidade da nação; se não aproveitada, essa possibilidade talvez jamais se renove posteriormente. Os processos dilatórios de convocação do legislativo, ou de uma de suas casas, com a finalidade de obter sua aprovação para a medida fariam com que muitas vezes se deixasse escapar a valiosa oportunidade. A perda de uma semana, de um dia, de uma hora, poderia por vezes ser fatal. Caso se sugira que um poder ilimitado poderia ser ocasionalmente conferido ao presidente, em face de contingências como esta, podemos responder, em primeiro lugar, que é duvidoso que, numa Constituição limitada, esse tipo de poder pudesse ser delegado por lei; em segundo, que geralmente seria imprudente tomar de antemão qualquer passo que pudesse prometer a perspectiva de impunidade. Um procedimento deste tipo, fora do curso usual, seria provavelmente interpretado como prova de intimidação e fraqueza e tenderia a estimular os culpados.

PUBLIUS [Hamilton]

*Continuação do exame no tocante
ao poder de firmar tratados*

NÚMERO LXXV

O presidente deverá ter poder "de fazer tratados pela e com a recomendação e a anuência do Senado, desde que dois terços dos senadores presentes estejam de acordo." Embora este dispositivo tenha sido atacado, sob diferentes alegações, com considerável veemência, não hesito em declarar minha firme convicção de que é uma das partes mais bem amadurecidas e incontestáveis do plano. Uma base de objeção é o redundante tópico da mistura de poderes: alguns sustentando que o presidente deveria deter sozinho o poder de fazer tratados, outros querendo confiá-lo exclusivamente ao Senado. Outra objeção funda-se no pequeno número de pessoas suficiente para fazer um tratado. Entre os que esposam esta objeção, uma parte é de opinião que a Câmara dos Representantes deveria ter sido associada ao processo, enquanto outra parece pensar que bastaria ter substituído dois terços dos senadores *presentes* por dois terços de *todos* os membros do Senado. Tenho a pretensão de julgar que as observações que fiz num artigo anterior sobre esta parte do plano foram suficientes para situá-lo, para um olhar perspicaz, sob uma luz muito favorável. Vou me limitar aqui a propor apenas algumas observações suplementares, principalmente com relação às objeções que acabo de mencionar.

Com relação à mistura dos poderes, vou confiar nas explicações já fornecidas em outras passagens sobre o verdadeiro sentido da regra em que essa objeção se fundamenta. Partirei do pressuposto, como inferência delas, que a união do executivo com o Senado, no que diz respeito aos tratados, em nada infringe essa regra. Uso acrescentar que a natureza particular do poder de fazer tratados indica uma propriedade particular dessa união. Embora vários autores que tratam do governo situem esse poder na categoria dos poderes executivos, esta é evidentemente uma classificação arbitrária, pois, se examinarmos cuidadosamente sua ação, veremos que partilha mais do caráter legislativo que do executivo, embora não pareça se encaixar estritamente na definição de nenhum dos dois. A essência da autoridade legislativa é promulgar leis, ou, em outras palavras, prescrever normas para a regulação da sociedade; em contrapartida, a aplicação das leis e o emprego da força comum, seja para este fim ou para a defesa comum, parecem abranger todas as funções do magistrado executivo. Clara-

mente, o poder de fazer tratados não é uma coisa nem outra. Não se relaciona nem com a aplicação de leis preexistentes, nem com a promulgação de novas leis, e menos ainda com um emprego da força comum. Seu objeto são *contratos* com nações estrangeiras que têm força de lei, mas essa força provém das obrigações da boa-fé. Não são normas prescritas pelo soberano ao súdito, mas acordos entre soberanos. O poder em questão parece, portanto, formar um setor à parte, que não pertence propriamente nem ao legislativo, nem ao executivo. As qualidades que mencionamos em outra passagem como indispensáveis ao trato de negociações externas indicam o executivo como o agente mais adequado para essas transações; por outro lado, a enorme importância do valor e ação de lei que têm os tratados recomenda fortemente a participação de todo o corpo legislativo ou parte dele na tarefa de realizá-los.

Por mais adequado ou seguro que possa ser entregar ao magistrado executivo o poder total de fazer tratados quando ele é um monarca hereditário, seria absolutamente inseguro e inconveniente confiar esse poder a um magistrado eleito com mandato de quatro anos. Observou-se em outra oportunidade, com inquestionável propriedade, que um monarca hereditário, embora seja frequentemente o opressor de seu povo, está pessoalmente comprometido demais com o governo para que sua corrupção por nações estrangeiras represente um perigo considerável. Por outro lado, um homem alçado da condição de cidadão comum ao posto de primeiro magistrado, possuidor de uma fortuna apenas módica ou exígua, e com os olhos voltados para um momento não muito remoto em que poderá ser obrigado a retornar à sua condição anterior, teria de possuir uma virtude superlativa para resistir a possíveis tentações de sacrificar seu dever a seu interesse. Um homem ganancioso poderia fazer de seu próprio enriquecimento, com a ajuda de uma nação estrangeira, o prego de sua traição aos seus eleitores. A história da conduta humana não cauciona essa idéia exaltada da virtude humana por força da qual seria prudente para uma nação confiar interesses tão delicados e relevantes como os que se ligam às suas relações com o resto do mundo à administração exclusiva de um magistrado constituído como o seria o presidente dos Estados Unidos e nas condições que lhe seriam próprias.

Confiar o poder de fazer tratados exclusivamente ao Senado seria abdicar dos benefícios da ação constitucional do presidente na condução de negociações externas. É verdade que, nesse caso, o Senado

teria a opção de utilizá-lo nessa condição, mas teria também a opção de deixá-la de lado, e o ressentimento ou conluio poderiam favorecer mais a última que a primeira possibilidade. Além disto, não se poderia esperar que o presidente, atuando a serviço do Senado, gozasse do mesmo grau de confiança e respeito de nações estrangeiras que na qualidade de representante constitucional da nação, e, é claro, não seria capaz de atuar com o mesma força ou eficácia. Enquanto a União perderia com isto uma considerável vantagem na administração de seus interesses externos, o povo perderia a garantia adicional que resultaria da cooperação do executivo. Ainda que fosse imprudente confiar exclusivamente a ele tão importante missão, não há dúvida de que sua participação nela aumentaria consideravelmente a segurança da sociedade. De fato, deve ser evidente que a posse conjunta do poder em questão pelo presidente e o Senado proporcionariam maior perspectiva de segurança que a posse separada do mesmo por um ou outro. E todos que tiverem ponderado maduramente as circunstâncias que acompanham a designação do presidente estarão convencidos de que o cargo promete ser sempre ocupado por homens de caráter tal a tornar peculiarmente desejável essa colaboração na elaboração de tratados, tanto por sua sabedoria como por sua integridade.

Observações feitas num artigo anterior e já aludidas em outra passagem deste aplicam-se com força conclusiva contra a participação da Câmara dos Representantes na elaboração de tratados. A composição flutuante e — considerando-se seu futuro aumento — numerosa desse corpo nos impede de esperar dele as qualidades essenciais ao adequado desempenho de tal tarefa. Conhecimento preciso e abrangente de política externa; adesão estável e sistemática às mesmas idéias; apurada e uniforme sensibilidade ao caráter nacional; decisão, *sigillo* e celeridade — são todas coisas incompatíveis com a índole de uma assembleia tão variável e numerosa. A própria complicação da atividade, caso se introduzisse a necessidade da participação de tantos corpos diferentes, seria por si só uma sólida objeção. A maior frequência de convocações da Câmara dos Representantes, ou a necessidade de mantê-la reunida por mais tempo para obter sua aprovação nas etapas progressivas de um tratado gerariam tantos transtornos e despesas que por si só condenariam a idéia.

Só resta por discutir a sugestão de substituir a proporção de dois terços dos membros *presentes* pela de dois terços dos membros *componentes* do Senado. Foi demonstrado, no segundo tópico de nossas

investigações, que todas as medidas que exigem mais do que a maioria de um corpo para sua decisão tendem diretamente a atrapalhar a ação do governo e, indiretamente, a submeter o pensamento da maioria ao da minoria. Esta consideração parece suficiente para determinar nossa opinião de que a convenção foi, na tentativa de assegurar a vantagem do número da formulação de tratados, até o ponto em que era possível conciliá-la com a atividade dos conselhos públicos ou com uma consideração razoável pelo pensamento predominante na comunidade. A exigência de dois terços do número total de membros corresponderia em muitos casos, dada a ausência de uma parte, a uma necessidade de unanimidade. E a história de toda instituição política em que este princípio prevaleceu é uma história de impotência, perplexidade e desordem. Provas disto poderiam ser tomadas dos exemplos do Tribunalato romano, da Dieta polonesa, e dos Estados Gerais dos Países Baixos, se um exemplo dentro de casa não dispensasse precedentes estrangeiros.

Com toda probabilidade, exigir uma proporção fixa de todo o corpo não representaria nenhuma vantagem sobre a mera exigência de uma proporção dos membros presentes. No primeiro caso, aumentando-se a dificuldade de decisões indesejadas por uma minoria, reduzem-se os motivos para um comparecimento pontual. No segundo, tornando-se a competência do corpo dependente de uma proporção que pode se alterar segundo a ausência ou presença de um único membro, obtém-se o efeito contrário. E como, ao favorecer a pontualidade, ela tende a manter o corpo completo, há grande probabilidade de que suas resoluções sejam ditadas por um número tão grande neste caso como no outro, ao mesmo tempo em que haveria muito menos ocasiões para adiamentos. Não se deve esquecer que sob a Confederação atual dois membros *podem* representar um Estado, e freqüentemente *o fazem*; por isso acontece que o Congresso, que hoje está exclusivamente investido de *todas as potestades* da União, raramente abriga maior número de pessoas que o faria o Senado proposto. Se acrescentarmos a isto que os membros do atual Congresso votam por Estado, e que seu voto é perdido quando apenas um único membro de um Estado está presente, justifica-se a suposição de que o número de vozes ativas no Senado, cujos membros votarão individualmente, raramente ficará aquém do número de vozes ativas no Congresso atual. Quando, além destas considerações, levamos em conta a cooperação do presidente, não podemos hesitar em inferir

que, sob a nova Constituição, o povo da América estaria mais bem garantido contra um uso indevido do poder de fazer tratados do que sob a Confederação. E se dermos mais um passo adiante e pensarmos no provável aumento do número de membros do Senado pela criação de novos Estados, não só nos veremos com amplas razões para confiar na suficiência do número de membros a cujo cuidado esse poder será confiado, como seremos provavelmente levados a concluir que um corpo mais numeroso que aquele que o Senado provavelmente se tornará seria muito pouco apto para o adequado desempenho da missão.

PUBLIUS [Hamilton]

NÚMERO LXXVI

Continuação do exame no tocante à designação de servidores do governo

O presidente deverá "nomear e, pelo e com o conselho e a aprovação do Senado, designar embaixadores, outros diplomatas e cônsules, juizes da Corte Suprema e todos os demais servidores dos Estados Unidos cujas designações não estejam previstas de outra forma na Constituição, e que serão estabelecidas por lei; mas o Congresso pode, por lei, atribuir a designação desses servidores subordinados, segundo julgue mais adequado, ao presidente sozinho, ou aos tribunais de justiça, ou aos ministros. O presidente terá poder para preencher *todas as vacâncias* que possam ocorrer *durante o recesso do Senado*, conferindo delegações que *expirarão* ao final da sessão seguinte deste."

Foi observado, num artigo anterior, "que a verdadeira prova de um bom governo é sua aptidão e tendência a produzir uma boa administração". Caso se admita a justeza desta observação, o modo de designar os servidores dos Estados Unidos previsto nas cláusulas acima se revela, quando examinado, merecedor de especial aplauso. Não é fácil conceber um plano mais apropriado que este para produzir uma escolha judiciosa de homens para preencher os cargos da União; e não será preciso provar que disto dependerá essencialmente o caráter de sua administração.

Todos admittirão que o poder de designar, nos casos comuns, só pode ser corretamente estabelecido de três maneiras alternativas. Pode ser conferido a um único homem, ou a uma assembléia escolhida de número moderado, ou a um único homem com a colaboração de tal

servir em qualquer outro e perda da vida e da fortuna por julgamento posterior pela justiça comum. Estas precauções, porém, embora rigorosas, não são as únicas que o plano da convenção previu em favor da segurança pública. Nas únicas situações em que haveria razão para temer o abuso do poder executivo, o primeiro magistrado dos Estados Unidos estaria, por seu plano, sujeito ao controle de uma casa do corpo legislativo. Que mais pode um povo esclarecido e sensato desejar?

PUBLIUS [Hamilton]

NÚMERO LXXVIII

Exame da organização do poder judiciário no tocante à condição do bom comportamento para a permanência no cargo

Passamos agora a um exame do poder judiciário do governo proposto. Quando expusmos os defeitos da Confederação atual, a utilidade e a necessidade de uma judicatura federal foram claramente indicadas. É desnecessário recapitular as considerações ali feitas, pois a propriedade da instituição em abstrato não é contestada, só se tendo levantado questões relativas à maneira de organizá-la e à sua extensão. Nossas observações se restringirão, portanto, a estes pontos.

O modo de organizá-la parece abranger os seguintes tópicos: 1.º — o modo de designar os juízes. 2.º — as condições em que deterão seus postos; 3.º — a partilha da autoridade judiciária entre diferentes tribunais e suas relações mútuas.

Primeiro. Quanto ao modo de designar os juízes: é o mesmo utilizado na designação dos servidores da União em geral, tão amplamente discutido nos dois últimos artigos que tudo o que poderíamos dizer aqui seria repetição inútil.

Segundo. Quanto às condições em que os juízes deterão seus postos: isto diz respeito sobretudo a seu tempo de permanência no cargo, os dispositivos para sua remuneração, as precauções quanto à sua responsabilidade.

Segundo o plano da convenção, todos os juízes que venham a ser designados pelos Estados Unidos conservarão seus cargos *enquanto exibirem bom comportamento*, o que está de acordo com as mais aprovadas das constituições estaduais, entre as quais a de Nova York. O fato de sua propriedade ter sido posta em questão pelos adversários desse plano é um sintoma bastante forte do furor de criticar que lhes per-

turba a imaginação e o julgamento. O critério do bom comportamento para a vitaliciedade no cargo da magistratura judicial é certamente um dos mais valiosos aperfeiçoamentos ocorridos na prática do governo. Numa monarquia, ele é uma excelente barreira contra o despotismo do príncipe; numa república, é uma barreira não menos excelente contra os abusos e opressões do corpo representativo. Em qualquer governo, é o melhor recurso que se poderia conceber para assegurar uma administração das leis equilibrada, íntegra e imparcial.

Todo aquele que considerar atentamente os diferentes poderes perceberá que, nun governo em que eles estão separados, o judiciário, pela natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição, por ser o menos capaz de transgredi-los ou violá-los. O executivo não só dispensa as honras como segura a espada da comunidade. O legislativo não só controla a bolsa como prescreve as regras pelas quais os deveres e direitos de todos os cidadãos serão regulados. O judiciário, em contrapartida, não tem nenhuma influência nem sobre a espada nem sobre a bolsa; nenhum controle nem sobre a força nem sobre a riqueza da sociedade, e não pode tomar nenhuma resolução ativa. Pode-se dizer que não tem, estritamente, força nem vontade, mas tão somente julgamento, estando em última instância na dependência do auxílio do braço executivo até para a eficácia de seus julgamentos.

Este simples quadro da matéria sugere várias consequências importantes. Prova incontestavelmente que o judiciário é incomparavelmente mais fraco que os dois outros poderes,¹ que jamais pode atacar com sucesso qualquer dos dois; e que todo o cuidado possível é necessário para capacitá-lo a se defender contra os ataques dos outros. Prova igualmente que, embora a opressão individual possa esporadicamente prover dos tribunais de justiça, a liberdade geral do povo jamais poderá ser ameaçada a partir dessa frente; isto, desde que o judiciário permaneça verdadeiramente distinto tanto do legislativo como do executivo, pois concordo que “não há liberdade se o poder de julgar não for separado dos poderes legislativo e executivo.”² E prova, finalmente, que a liberdade nada tem a temer do judiciário isoladamente, mas tem tudo a temer de sua união com qualquer dos outros poderes;

¹ Diz a seu respeito o celebrado Montesquieu: “Dos três poderes acima mencionados, o judiciário é quase nada.” *Spirit of Laws*, v. 1, p. 186.

² Idem, p. 181.

que todos os efeitos de tal união decorreriam forçosamente de uma dependência do judiciário para com um dos últimos, a despeito de uma separação nominal e aparente; que, em razão da sua debilidade natural, o judiciário está continuamente exposto a ser dominado, acuado ou influenciado pelos poderes coordenados; e que, como nada pode contribuir tanto para sua firmeza e independência como a vitalidade dos juizes em seus cargos, essa qualidade deve ser justamente considerada um ingrediente indispensável na sua constituição e, em grande medida, a cidade da justiça e da segurança públicas.

A completa independência dos tribunais de justiça é peculiarmente essencial numa Constituição limitada. Por Constituição limitada, entendo uma que contenha certas exceções especificadas ao poder legislativo, como, por exemplo, a de que ele não aprovará decretos de perda de direitos civis, leis *ex post facto*, ou coisas semelhantes. Na prática, limitações desse tipo não podem ser preservadas senão por meio dos tribunais de justiça, cuja missão deverá ser declarar nulos todos os atos contrários ao sentido manifesto da Constituição. Sem isto, todas as restrições a direitos ou privilégios particulares equivale-riam a nada.

O direito que têm os tribunais de declarar a nulidade de atos legislativos, por serem contrários à Constituição, gerou alguma perplexidade, a partir da suposição de que tal doutrina implicaria uma superioridade do poder judiciário sobre o legislativo. Afirma-se que o poder autorizado a declarar nulos os atos de outro deve ser necessariamente superior a este. Como esta doutrina é de grande importância em todas as constituições estaduais americanas, uma breve discussão de seus fundamentos não é fora de propósito.

Não há posição fundada em princípios mais claros que aquela de que todo ato de um poder delegado que contrarie a mandato sob o qual é exercido é nulo. Portanto, nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido. Negar isto seria afirmar que o delegado é maior que o outorgante; que o servidor está acima do senhor; que os representantes do povo são superiores ao próprio povo; que homens que atuam em virtude de poderes a eles confiados podem fazer não só o que estes autorizam, mas o que proíbem.

Caso se diga que os membros do corpo legislativo são eles mesmos os juizes constitucionais dos próprios poderes e que a interpretação que lhes conferem impõe-se conclusivamente aos outros setores, pode-se responder que esta não pode ser a presunção natural a menos

que pudesse ser deduzida de cláusulas específicas da Constituição. De outro modo, não há por que supor que a Constituição poderia pretender capacitar os representantes do povo a substituir a vontade de seus eleitores pela sua própria. É muito mais sensato supor que os tribunais foram concebidos para ser um intermediário entre o povo e o legislativo, de modo a, entre outras coisas, manter este último dentro dos limites atribuídos a seu poder. A interpretação das leis é o domínio próprio e particular dos tribunais. Uma Constituição é de fato uma lei fundamental, e como tal deve ser vista pelos juizes. Cabe a eles, portanto, definir seus significados tanto quanto o significado de qualquer ato particular procedente do corpo legislativo. Caso ocorra uma divergência irreconciliável entre ambos, aquele que tem maior obrigatoriedade e validade deve, evidentemente, ser preferido. Em outras palavras, a Constituição deve ser preferida ao estatuto, a intenção do povo à intenção de seus agentes.

Esta conclusão não supõe de modo algum uma superioridade do poder judiciário sobre o legislativo. Supõe apenas que o poder do povo é superior a ambos, e que, quando a vontade do legislativo, expressa em suas leis, entra em oposição com a do povo, expressa na Constituição, os juizes devem ser governados por esta última e não pelas primeiras. Devem regular suas decisões pelas leis fundamentais, não pelas que não são fundamentais.

O exercício do discernimento judicial na decisão entre duas leis contrárias é exemplificado por uma situação conhecida. Não raro acontece existirem ao mesmo tempo dois estatutos que conflitam no todo ou em parte um com o outro, sem que nenhum dos dois contenha uma cláusula ou expressão revogatória. Num caso assim, é da competência dos tribunais esclarecer e determinar o sentido e a ação de ambos. Na medida em que possam, por uma interpretação correta, ser mutuamente compatibilizados, a razão e a lei conspiram para ditar que isso é o que deve ser feito; quando isso é impraticável, torna-se imprescindível dar efeito a um e anular o outro. A norma que tem prevalecido nos tribunais para determinar a validade relativa de estatutos legais é dar preferência ao mais recentemente promulgado. Esta é, porém, uma mera regra de interpretação, que resulta não de alguma lei positiva, mas da natureza e razão da coisa. Não é uma norma imposta aos tribunais por uma medida do legislativo, mas adotada por eles mesmos, como consoante com a verdade e a correção, para dirigir sua conduta como intérpretes da lei. Pareceu-lhes razoável

que, entre atos conflitantes de uma mesma autoridade, o que fosse a última indicação de sua verdade deveria ter preferência.

Em relação a atos conflitantes de uma autoridade superior e uma subordinada, de um poder original e um derivado, a natureza e a razão da coisa indicam que o mais correto é seguir o inverso dessa regra. Ensinam-nos que o ato anterior de uma autoridade superior deve ser preferido ao ato subsequente de uma autoridade inferior e subordinada. Assim, sempre que determinado estatuto contradiz a Constituição, será dever dos tribunais judiciais ater-se a esta última e desconsiderar o primeiro.

Não se pode dar nenhum peso à afirmação de que os tribunais podem, a pretexto de uma incompatibilidade, substituir as intenções constitucionais do legislativo por seus próprios desejos. Isto poderia acontecer tanto no caso de duas leis contraditórias como no caso de toda adjudicação sobre uma única lei. Os tribunais devem especificar o sentido da lei; e, caso se dispusessem a exercer a *vontade* em vez do *juízo*, isso levaria igualmente à substituição do desejo do corpo legislativo pelo seu próprio. Se esta observação provasse alguma coisa, seria que não deve haver nenhum juiz além do próprio legislativo.

Nesse caso, se os tribunais de justiça devem ser considerados os bastiões de uma Constituição limitada contra abusos legislativos, esta consideração oferecerá um forte argumento para o caráter vitalício dos cargos judiciais, uma vez que nada contribuirá tanto quanto isto para a conservação pelos juizes desse espírito independente que será essencial para o desempenho consciencioso de tão árdua missão.

Essa independência dos juizes é igualmente necessária para proteger a Constituição e os direitos dos indivíduos dos efeitos daquela irritação que as artes de designar homens, ou a influência de conjunturas particulares, disseminam entre o próprio povo, e que, embora logo cedam lugar a uma melhor informação e a uma reflexão mais ponderada, tendem, nesse meio-tempo, a gerar perigosas inovações no governo e graves opressões da minoria da comunidade. Creio que os defensores da Constituição proposta jamais se unirão aos seus inimigos³ para questionar o princípio fundamental do governo republicano pelo qual o povo tem o direito de alterar ou abolir a Constituição estabelecida sempre que a considerem incompatível com a própria felicidade; não se pode inferir desse princípio, contudo, que

os representantes do povo, sempre que se apossasse da maioria de seus eleitores uma inclinação momentânea incompatível com dispositivos da Constituição vigente, estariam por isso autorizados a violar esses dispositivos; ou que os tribunais estariam mais obrigados a ser coniventes com infrações desse tipo do que com as que resultam inteiramente de conluio do corpo representativo. Até que o povo tenha, por um ato solene e oficial, anulado ou mudado a forma estabelecida, tanto seu conjunto como os indivíduos que o compõem estarão submetidos a ela. Antes de tal ato, nenhuma presunção, ou mesmo conhecimento, do sentimento do povo pode autorizar seus representantes a se desviar dela. É fácil ver, no entanto, que os juizes precisariam ter uma parcela incommon de força para cumprir seu dever como fiéis guardiães da Constituição quando violações dela pelo legislativo fossem instigadas pela voz da maioria da comunidade.

Mas não é apenas no que diz respeito a infrações da Constituição que a independência dos juizes pode ser uma salvaguarda essencial contra os efeitos de irritações ocasionais da sociedade. Por vezes estas não envolvem mais que a violação de direitos privados de determinadas classes de cidadãos por leis injustas ou parciais. Também neste caso, a firmeza da magistratura judicial é de enorme importância para mitigar a severidade e restringir a ação de tais leis. Isso não só permite moderar os danos imediatos das leis que possam ter sido aprovadas mas opera como um controle sobre o legislativo ao aprová-las: percebendo que os escrúpulos dos tribunais poderão opor obstáculos ao êxito de uma intenção iníqua, seus membros são de certo modo compelidos, em razão da própria injustiça que pretendem, a moderar suas tentativas. Esta é uma circunstância fadada a ter mais influência sobre o caráter de nosso governo do que a maioria das pessoas pode imaginar. Os benefícios da integridade e moderação do judiciário já se fizeram sentir em mais de um Estado e, embora possam ter degradado aqueles que viram assim frustradas suas expectativas fúteis, certamente granjearam a estima e o aplauso de todos os virtuosos e desinteressados. Homens ponderados de todas as categorias devem valorizar tudo que tenda a gerar ou fortalecer essa ténpera nos tribunais, pois nenhum homem pode ter certeza de que amanhã não será a vítima de um espírito de injustiça que hoje o beneficia. E todo homem deve compreender, desde já, que a tendência inevitável desse espírito é solapar as bases da confiança pública e privada e introduzir em seu lugar a desconfiança e o infortúnio.

³ Ver *Protest of the Minority of the Convention of Pennsylvania*, discurso de Martin etc.

Essa adesão inflexível e uniforme aos direitos da Constituição e dos indivíduos, que percebemos ser indispensável nos tribunais de justiça, não pode ser esperada de juizes que detêm seus cargos por um mandato temporário. Designações periódicas, não importa como sejam reguladas ou quem as faça, seriam fatais, de uma maneira ou de outra, a sua necessária independência. Quer o poder de fazê-las fosse confiado ao executivo ou ao legislativo, haveria o perigo de uma complacência indevida para com o setor que o possuísse; se fosse entregue a ambos, haveria pouca disposição a arriscar o descontentamento dos dois; se pertencesse ao povo, ou a pessoas escolhidas por ele para essa finalidade específica, haveria uma disposição grande demais a atentar para a popularidade para justificar a confiança de que só a Constituição e as leis seriam consideradas.

Uma outra razão, e poderosa, para a vitaliciedade dos cargos judiciais pode ser deduzida da natureza das qualificações que exigem. Já foi observado várias vezes, com grande propriedade, que um código de leis muito extenso é um dos inconvenientes necessariamente associados às vantagens de um governo livre. Para evitar um julgamento arbitrário dos tribunais, é indispensável que eles estejam submetidos a regras e precedentes estritos, que servem para definir e indicar seu dever em cada caso particular que lhes é apresentado. Além disso, dada a variedade das controvérsias que nascem da insensatez e da iniqüidade humanas, logo se compreenderá que os registros desses precedentes tendem inevitavelmente a ganhar um volume considerável, cujo conhecimento competente exigirá longo e laborioso estudo. É por isto que só pode haver na sociedade um pequeno número de homens com tal mestria das leis que os qualifique para a posição de juizes. Além disso, se fizermos as deduções corretas no tocante à depravação comum na natureza humana, o número daqueles que união ao necessário conhecimento a necessária integridade será ainda menor. Estas considerações nos indicam que talvez o governo não tenha grande margem de escolha entre personalidades adequadas; ademais, uma permanência temporária no cargo, que naturalmente desestimularia essas pessoas a abandonar uma atividade lucrativa para aceitar uma cadeira no tribunal, tenderia a lançar a administração da justiça em mãos menos capacitadas e menos qualificadas para conduzi-la com proveito e dignidade. Nas atuais circunstâncias deste país, e nas que provavelmente persistirão ainda por longo tempo, as vantagens disto resultantes seriam maiores do que pode parecer à primeira vis-

ta. É preciso admitir, no entanto, que são muito menores que as que se apresentariam sob os outros aspectos da questão.

No geral, não há como duvidar que a convenção agiu sabiamente ao tomar por modelo aquelas constituições que estabeleceram o bom comportamento como a condição para a conservação de seus cargos judiciais; e que, longe de ser condenável por isto, seu plano teria sido imperdoavelmente falho se carecesse dessa importante característica do bom governo. A experiência da Grã-Bretanha constitui uma ilustre confirmação da excelência dessa instituição.

PUBLIUS [Hamilton]

NÚMERO LXXIX

Maior exame do poder judiciário no tocante às cláusulas relativas aos proventos e à responsabilidade dos juizes.

Depois da vitaliciedade no cargo, nada pode contribuir mais para a independência dos juizes que uma estipulação definitiva de seus proventos. A observação feita com relação ao presidente aplica-se igualmente aqui. No curso geral da natureza humana, o poder sobre o sustento de um homem equivale ao poder sobre sua vontade. Além disso, jamais poderíamos esperar ver realizada na prática a separação completa entre o poder judiciário e o poder legislativo em qualquer sistema que deixe o primeiro na dependência do segundo para ocasionais concessões de recursos pecuniários. Os adeptos esclarecidos do bom governo em todos os Estados encontraram motivo para lamentar a falta, nas constituições estaduais, de precauções precisas e explícitas sobre esta questão. De fato, algumas delas declararam que salários permanentes¹ deveriam ser estabelecidos para os juizes; em certos casos, porém, a experiência mostrou que essa expressão não era suficientemente precisa pra evitar subterfúgios do legislativo. Algo ainda mais positivo e inequívoco provou-se necessário. Assim, o plano da convenção estabeleceu que os juizes dos Estados Unidos "receberão por seus serviços, em momentos definidos, uma remuneração que não será reduzida enquanto permanecerem no cargo".

Consideradas todas as circunstâncias, este é o melhor dispositivo que poderia ter sido concebido. Será prontamente compreendido que as flutuações do valor do dinheiro e das condições da sociedade

¹ Ver *Constitution of Massachusetts*, cap. 2, seção 1, artigo 13.