

62

*Alexander Hamilton,
James Madison
e John Jay*

O Federalista

**Pensamento
Político**

Introdução e Notas de Benjamin Fletcher Wright.

Tradução de Heitor Almeida Herrera

DEDALUS - Acervo - FD



20400016994



Editora Universidade de Brasília

Com o apoio



FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO

Constituição que, se rejeitada, provavelmente representaria o ponto final da existência da União. O espectro etéreo que perpassa pela imaginação desenfreada de alguns de seus adversários rapidamente daria lugar a formas mais concretas de perigos reais, inevitáveis e poderosos.

PUBLIUS

9

HAMILTON

A UNIÃO COMO BARREIRA CONTRA FACÇÕES E
INSURREIÇÕES

Ao povo do Estado de Novo Iorque:

Uma união sólida terá a máxima significação para a paz e para a liberdade dos Estados, como uma barreira contra facções e insurreições internas. É impossível ler a história das pequenas repúblicas da Grécia sem um sentimento de horror e pena ante as agitações a que elas foram continuamente submetidas e a rápida sucessão de revoluções que as deixavam em estado de constante oscilação entre os extremos — tirania ou anarquia. Quando ocorriam períodos ocasionais de tranqüilidade, serviam apenas como contrastes de curta duração nas violentas tempestades que se sucediam. Ao vermos esses breves intervalos de paz, sentimos uma espécie de pesar, conseqüente da reflexão de que o agradável panorama ante os nossos olhos será em breve invadido pelas ondas tempestuosas da sedição e dos ódios partidários. Se momentaneamente aparecem entre o nevoeiro alguns raios de esplendor, embora nos deslumbrem com seu brilho transitório e fugidio, eles ao mesmo tempo nos advertem para lamentar que os vícios do governo tenham manchado sua atuação e deslustrado a dos brilhantes e enaltecidos talentos, pelos quais a terra dadivosa que os produziu tem sido tão justamente celebrada.

Das desordens que desfiguram os anais daquelas repúblicas, os adeptos do despotismo retiraram argumentos não apenas contra as formas de governo republicano, mas contra os próprios princípios de liberdade civil, acusando todos os governos livres como incompatíveis com a ordem da sociedade e, com maliciosa satisfação, regozijaram-se perante seus amigos e partidários. Felizmente para a humanidade, os sólidos fundamentos em que se assentou a liberdade e que se têm mantido por tantos séculos, refutaram, com alguns brilhantes argumentos, seus obscuros sofismas. É acredito que a América constituirá a grande e firme base para outros edifícios não me-

nos magnificentes e que ficarão do mesmo modo como mausoléus permanentes dos erros de seus detratores.

Todavia, é inegável que as imagens que eles apresentam do governo republicano foram precisamente cópias dos originais que selecionaram. Se fosse julgado impraticável criar modelos de uma estrutura mais perfeita, os esclarecidos amigos da liberdade seriam obrigados a abandonar a causa daquela espécie de governo como indefensável. A ciência da política, entretanto — como quase todas as demais ciências — progrediu enormemente. A eficácia de vários princípios é agora bem compreendida, em contraste com seu desconhecimento total ou interpretação errônea por parte de nossos antepassados. A distribuição correta do poder entre os diferentes departamentos, a adoção do sistema de controles legislativos, a instituição de tribunais integrados por juizes não sujeitos a demissões sem justa causa, a representação do povo no Legislativo por deputados eleitos diretamente — tudo constitui novidades resultantes dos acentuados progressos dos tempos modernos em busca da perfeição. Criaram-se assim meios — e meios poderosos — permitindo que sejam assegurados os méritos do governo republicano e reduzidas ou evitadas suas imperfeições. A este elenco de particularidades, que tendem a melhorar os sistemas populares de governo civil, aventuro-me — ainda que possa parecer prematuro — a acrescentar mais uma, relativamente ao princípio que fundamentou uma objeção à nova Constituição; refiro-me à “ampliação da órbita” na qual tais sistemas têm de girar, em atenção às dimensões de determinado Estado ou às da consolidação de vários Estados pequenos em uma grande Confederação. É este último caso que constitui a preocupação imediata do assunto ora tratado. Entretanto, será útil examinar o princípio em sua aplicação a um único Estado, o que será feito posteriormente.

As vantagens de uma Confederação, tanto para suprimir facções e assegurar a tranquilidade interna dos Estados, como para aumentar-lhes a força e a segurança externa, não constituem realmente uma novidade. Esta idéia vem sendo praticada em países e épocas diferentes e recebeu a sanção dos mais credenciados escritos sobre assuntos políticos. Os contrários ao plano proposto têm, com grande assiduidade, citado e difundido as observações de Montesquieu sobre a necessidade de um território reduzido para haver governo republicano. Mas tais oponentes parece não terem apreendido a intenção do grande autor, expressa em outra parte de sua obra, nem atentaram para as conseqüências do princípio que eles subscreveram tão prontamente.

Quando Montesquieu recomenda uma pequena extensão territorial para as repúblicas, os exemplos que ele tinha em vista apresentavam áreas bem menores que a de qualquer de nossos Estados, com poucas exceções. Virgínia, Massachusetts, Pensilvânia, Nova Iorque, Carolina do Norte ou Geórgia — nenhum deles pode ser comparado com os modelos sobre os quais ele raciocinava e que traduziam os dados em que se apoiava. Assim, se aceitarmos como verdadeiras suas idéias a esse respeito, chegaremos à alternativa de buscarmos imediatamente refúgio nos braços da monarquia ou de dividir-nos em uma infinidade de pequenas, invejosas, conflitantes e tumultuadas comunidades, fontes permanentes de incessantes discórdias e objetos desprezíveis da piedade ou do desprezo universal. Alguns dos escritores que defenderam o outro lado da questão parece que perceberam o dilema e ousaram adotar a divisão dos Estados maiores como uma solução conveniente. Tão enfatuada solução, recorrendo a um perigoso expediente, poderia, pela multiplicação de cargos inferiores, atender as aspirações de homens que não possuem as qualificações necessárias para estender sua influência além do estreito círculo das intrigas pessoais, mas que nunca poderiam promover a grandeza ou a felicidade do povo da América.

Deixando para outra oportunidade, como já foi mencionado, a análise propriamente do princípio, bastará registrar aqui que — no sentido que lhe deu o autor mais enfaticamente citado a respeito — seria recomendada apenas uma redução no “tamanho” dos maiores “integrantes” da União, mas não objetando que eles se reunissem sob um governo confederado. É esta a verdadeira questão sobre cuja discussão estamos no momento interessados.

Tão distantes estavam as sugestões de Montesquieu de refletirem uma oposição a uma União dos Estados, que ele explicitamente cita uma “República Confederada” como solução para ampliar a esfera do governo popular e reconciliar as vantagens da monarquia com as do republicanismo.

“É muito provável, diz ele, (*) que, se a humanidade tivesse sido obrigada a viver constantemente sob o governo de uma única pessoa, não teria sido imaginado um tipo de Constituição com todas as vantagens, internamente, de um governo republicano, mais as projeções, externamente, de um governo monárquico. Refiro-me a uma “República Confederada”.

“Esta forma de governo é uma convenção pela qual vários Estados con-

(*) *O Espírito das Leis*, Volume I, Livro IX., Capítulo I. — Publius.

cordam em tornar-se membros de um maior, que pretendem criar. Trata-se de uma espécie de reunião de sociedades constituindo uma única, capaz de crescer, graças a novas adesões, até alcançar um grau de poder que garanta a segurança de todo o conjunto.

“Uma república segundo esse modelo, capaz de enfrentar uma força externa, pode manter-se sem qualquer corrupção interna. A estrutura desta sociedade impede todas as práticas prejudiciais.

“Se um dos membros tentar usurpar a autoridade suprema, não poderá pretender o mesmo crédito e a mesma autoridade em todos os Estados confederados. Sempre que exercer pressão demasiada sobre um deles, este alertará os demais. Se o domínio for parcial, os restantes ainda livres talvez tenham forças independentes daqueles que foram usurpados e possam reagir antes que a usurpação se complete.

“Se acontecer uma insurreição popular em qualquer dos Estados confederados, os outros serão capazes de dominá-la. Se começarem a surgir defeitos em algumas partes, eles serão corrigidos pelas que permanecem sadias. O Estado talvez seja afetado em uma parte, mas não em outras; a confederação pode ser dissolvida, os confederados preservando a respectiva autonomia.

“Como este governo é integrado por pequenas repúblicas, ele se beneficia da tranquilidade interna de cada uma e, com respeito à situação externa, a associação assegura todas as vantagens das grandes monarquias.”

Julguei conveniente transcrever integralmente estas interessantes passagens, porque elas representam um brilhante resumo dos principais argumentos em favor da União e devem remover definitivamente a falsa impressão que possa resultar de interpretações errôneas de outras partes da obra. Ao mesmo tempo, essas transcrições apresentam íntima conexão com o objetivo imediato deste artigo, que é o de ilustrar a tendência da União para reprimir facções e insurreições internas.

Foi apresentada uma distinção — mais ardilosa do que acurada — entre uma “confederação” e uma “consolidação” dos Estados. A característica essencial da primeira é citada como sendo a limitação de sua autoridade pelas manifestações coletivas dos Estados-membros, sem que esta autoridade possa ser exercida isoladamente por qualquer desses membros. Pretende-se que o conselho nacional não deva ter ingerência em nenhum assunto da ad-

ministração interna. Insiste-se também para que uma perfeita igualdade de direito de voto dos Estados-membros seja uma característica distintiva de um governo confederado. Estas pretensões são, na maior parte, arbitrárias, não tendo apoio nem em princípio nem em precedentes. O que realmente tem acontecido é que governos dessa espécie geralmente agem de maneira a parecer que as distinções observadas são inerentes à sua natureza; contudo, tem havido na maioria deles numerosas exceções a esta praxe, o que serve para provar, aproveitando o exemplo em questão, que não existe regra absoluta a respeito do assunto. Será ainda claramente demonstrado, no decorrer desta análise, que, quanto ao princípio alegado como prevalecente, foi ele a causa de irremediáveis confusões e erros por parte do governo.

A definição de uma “República Confederada” parece ser simplesmente “uma reunião de sociedades” ou uma associação de dois ou mais Estados em um único. A extensão, as alterações e os assuntos de competência federal são meros problemas de discricão. Enquanto não fosse abolida a organização independente de cada membro, enquanto ela persistisse, por uma imposição constitucional, para finalidades locais, ainda que em perfeita subordinação à autoridade geral da união, haveria ainda, de fato e em teoria, uma associação de Estados ou uma confederação. A Constituição proposta, longe de conter uma abolição dos governos estaduais, torna-os partes constituintes da soberania nacional, concedendo-lhes uma representação no Senado e não lhes retirando certas porções exclusivas e muito importantes de poder soberano. Isto corresponde integralmente, em todos os sentidos racionais, à idéia de um governo federal.

Na Confederação da Lícia, integrada por vinte e três “cidades” ou repúblicas, as maiores tinham direito a “três” votos no “Conselho Geral”; as de categoria média, a “dois” e as menores, a “um”. Ao “Conselho Geral” cabia a designação de todos os juizes e magistrados das respectivas “cidades”. Estas foram certamente as mais delicadas formas de interferência na administração interna, pois, se havia algo que parecia da competência exclusiva das jurisdições locais era a nomeação de seus próprios funcionários. Entretanto, referindo-se a esta associação, Montesquieu escreveu: “Se eu tivesse de citar o modelo de uma excelente República Confederada, seria o da Lícia.” Verificamos assim que as tão faladas distinções não se situavam dentro do alcance da percepção deste renomado autor, o que nos permite concluir que tudo não passa de novas manifestações de uma teoria errônea.

62

*Alexander Hamilton,
James Madison
e John Jay*
O Federalista

**Pensamento
Político**

Introdução e Notas de Benjamin Fletcher Wright

Tradução de Heitor Almeida Herrera

DEDALUS - Acervo - FD



20400016994



Editora Universidade de Brasília



Com o apoio
FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO

A influência de líderes facciosos pode provocar incêndios nos respectivos Estados, mas não será capaz de alastrá-los entre os demais. Uma seita religiosa pode degenerar em facção política em uma parte da Confederação, mas a variedade de seitas dispersas por todo o seu território será de molde a preservar os conselhos nacionais contra quaisquer perigos oriundos dessa fonte. Uma necessidade violenta de papel-moeda, de abolir dívidas, de divisão igual da propriedade ou qualquer outro projeto impróprio ou pernicioso terá menos probabilidades de ser aceito por todo o corpo da União do que por um de seus membros, do mesmo modo que uma praga poderá infeccionar determinados distritos ou regiões, sem atacar todo o Estado.

Assim, na extensão e na estrutura da União dispomos de um remédio republicano para as doenças mais incidentes em um governo republicano. E de acordo com o grau de satisfação e orgulho que sentimos por sermos republicanos, será nosso entusiasmo em louvar o espírito e apoiar a posição dos federalistas.

PUBLIUS

11

HAMILTON

A VALIA DA UNIÃO PARA COMERCIAR E AS VANTAGENS DE UMA MARINHA

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

A importância da União, sob o aspecto comercial, é um dos pontos a respeito dos quais há escassos motivos para divergências de opinião, tendo realmente merecido o consenso geral de todos os que têm qualquer conhecimento do assunto. Isto se aplica igualmente às nossas relações com países estrangeiros, assim como uns com os outros.

Há indícios autorizando a supor que o espírito aventureiro que distingue o caráter comercial da América já despertou sérias preocupações em várias potências marítimas da Europa. Elas parecem estar apreensivas ante a nossa forte interferência no transporte marítimo, que constitui o sustentáculo de sua navegação e os alicerces de seu poderio naval. Aquelas que possuem colônias na América procuram prever, com ansiosa solicitude, quais as possibilidades deste país. Elas antevêm os perigos que podem ameaçar seus domínios americanos, partindo de Estados limítrofes, que tenham a intenção e possuam os meios necessários à criação de uma poderosa marinha. Impressões desta natureza levarão naturalmente a fomentar divisões entre nós e a privar-nos, tanto quanto possível, de um comércio ativo dentro de nossos próprios limites. Isto terá a tríplice finalidade de evitar nossa interferência na navegação, de monopolizar os lucros de nosso comércio e de cortar as asas que nos permitirão alcançar uma perigosa grandeza. Se a prudência não impedisse detalhar o assunto, não seria difícil acompanhar com fatos os trajetos desta orientação até aos gabinetes ministeriais.

Se continuarmos unidos, poderemos neutralizar, por variadas maneiras,

essa atitude tão prejudicial à nossa prosperidade. Através de normas proibitivas, abrangendo ao mesmo tempo todos os Estados, podemos forçar os países estrangeiros a lutar uns contra os outros pelos privilégios de nossos mercados. Esta asserção não parecerá quimérica aos que forem capazes de apreciar a importância que os mercados de três milhões de consumidores — aumentando em rápida progressão com a maior parte dedicada à agricultura e provavelmente, em face das condições locais, assim continuará — apresenta para qualquer nação manufatureira; e a grande diferença ocorreria no comércio e na navegação dessa nação, entre a utilização diretamente de seus próprios navios e o transporte indireto de seus produtos e retornos em embarcações de outro país, em suas viagens à América. Suponhamos, por exemplo, que exista na América um governo capaz de excluir a Grã-Bretanha (com a qual não temos atualmente qualquer tratado comercial) de todos os nossos portos; qual seria a provável reação que tal medida provocaria? Ela não tentaria, com as maiores probabilidades de êxito, impedir-nos de negociar valiosos e variados privilégios comerciais com os domínios do reino? Quando estas questões foram apresentadas em outras oportunidades, as respostas foram plausíveis, mas não completas nem satisfatórias. Disseram que as proibições de nossa parte não acarretariam alterações no sistema da Grã-Bretanha, uma vez que ela continuaria seu comércio conosco por intermédio dos holandeses, que seriam seus fregueses e agentes imediatos para os artigos necessários ao abastecimento de nossos mercados. Sua navegação, porém, não sofreria materialmente com a perda da importante vantagem de a carga ser transportada em seus próprios navios? A parcela principal de seus lucros não ficaria nas mãos dos holandeses, como compensação pelos riscos e pelos serviços de agentes? A simples circunstância de pagar pelo transporte não daria margem a uma considerável redução? Tais relacionamentos tão cheios de rodeios não facilitariam a competição de outras nações, aumentando o preço das mercadorias britânicas em nossos mercados e transferindo para outras mãos o controle desta interessante parcela do comércio da Grã-Bretanha?

Um exame atento dos problemas sugeridos por estas perguntas justificará a convicção de que as reais desvantagens da Grã-Bretanha com esse estado de coisas — acentuadas pelas predisposições de grande parte da nação em favor do comércio com a América e pelas importunidades das ilhas das Índias Ocidentais — acarretariam um relaxamento em seu sistema atual e nos permitiriam desfrutar privilégios nos mercados daquelas ilhas e alhures, dos quais nosso comércio poderia obter os mais substanciais benefícios. Uma vantagem assim, às custas do governo britânico e que não poderia ser con-

seguida sem um equivalente em isenções e imunidades em nossos mercados, provavelmente teria um efeito correspondente na conduta de outras nações, não propensas a se verem suplantadas em nosso comércio.

Um resumo adicional para, a esse respeito, influenciar a conduta das nações européias em relação a nós decorreria da criação de uma marinha federal. Não pode haver dúvida de que a permanência da União sob um governo eficiente nos dará condições, em um futuro não muito distante, de criar uma marinha que, mesmo não competindo com as das grandes potências marítimas, teria pelo menos um peso respeitável se acrescentada aos recursos de uma de duas partes contendoras. Tal seria, mais precisamente, o caso das operações nas Índias Ocidentais. Alguns navios de linha, enviados oportunamente como reforços a um dos lados, bem poderiam ser suficientes para decidir a sorte de uma campanha, resultando na suspensão de interesses da maior magnitude. Nossa posição é, a esse respeito, extremamente favorável. Se a esta consideração acrescentarmos a da utilização de suprimentos de nosso país, na continuação das operações militares nas Índias Ocidentais, ficará desde logo comprovado que uma situação tão favorável nos habilitaria a pleitear, com reais argumentos, vários privilégios comerciais. Seria cobrado um preço não apenas por nossa amizade, mas por nossa neutralidade. Através de uma fidelidade constante à União, podemos aspirar, em breve, a tornar-nos os árbitros da Europa na América e capazes de alterar a balança das competições européias nesta parte do mundo, conforme for de nossos interesses.

Todavia, ao revés dessa situação vantajosa, poderíamos descobrir que a concorrência das partes levou-as a consultas mútuas, frustrando todas as tentadoras vantagens que a natureza tão generosamente colocou a nosso alcance. Em uma posição ainda tão insignificante, nosso comércio seria presa de audaciosos aproveitadores de todas as nações em guerra entre si; nada tendo a temer de nós, supririam as necessidades delas, sem hesitações nem remorsos, à custa de depredações de nossos bens, todas as vezes que tivessem oportunidade. Os direitos de neutralidade somente são respeitados, quando defendidos por adequado poder. Uma nação menosprezada por sua fraqueza, é privada até mesmo do privilégio de ser neutra.

Sob um rigoroso governo nacional, o poder e os recursos naturais do país, orientados por um interesse comum, frustrariam todas as maquinações da inveja européia para impedir nosso engrandecimento. Tal situação até mesmo eliminaria o motivo dessas maquinações, induzindo a impraticabili-

dade de êxito. Um comércio ativo, uma navegação extensa e uma marinha florescente seriam então o resultado de uma necessidade moral e física. Poderíamos desafiar os pobres artificios dos políticos mesquinhos, visando a controlar ou desviar o irresistível e imutável curso da natureza.

Todavia, em um estado de desunião, tais maquinações podem subsistir e operar com êxito. Estaria ao alcance do poder das nações marítimas aviar nossa impotência total, a fim de prescrever as condições de nossa existência política; e como é do interesse comum de todas elas transportar nossas cargas e, ainda mais, evitar que transportemos as delas, seria de todo provável que entrassem em acordo para embarçar nossa navegação de tal maneira que equivaleria a destruí-la, limitando-nos a um "comércio passivo". Seríamos então compelidos a contentar-nos com o preço de custo de nossos produtos, vendo os lucros de nosso comércio arrebatados de nós para enriquecerem nossos inimigos e opressores. O inigualável espírito empreendedor que caracteriza os comerciantes e navegadores americanos, o que representa em si uma inexaurível mina de riqueza nacional, seria sufocado e perdido; a pobreza e o descrédito se espalhariam por um país que, com bom-senso, poderia tornar-se alvo da admiração e da inveja do mundo.

Há direitos de grande importância para o comércio da América, que cabem à União. Refiro-me aos da pesca, aos da navegação nos lagos ocidentais e no Mississipi. A dissolução da Confederação daria margem a delicadas questões relativas à futura existência desses direitos, e os interesses de parceiros mais poderosos dificilmente deixariam de prevalecer sobre os nossos. A disposição da Espanha em relação ao Mississipi dispensa comentários. A França e a Grã-Bretanha estão preocupadas com nossa participação na indústria da pesca e atribuem a máxima importância à sua navegação. Estas nações dificilmente permaneceriam por muito tempo indiferentes àquela superior participação, cuja experiência demonstramos possuir nesse valioso ramo do tráfego e graças à qual conseguimos vender a preços mais baixos do que os daquelas nações em seus próprios mercados. Não seria natural que elas estivessem dispostas a excluir tão perigosos competidores?

Este ramo do comércio não deve ser considerado como um benefício parcial. Dele podem participar, vantajosamente, em graus diferentes, todos os Estados que possuem navegação; no caso de uma expansão maior da capacidade mercantil, não será improvável que o façam. Já sendo um viveiro de navegadores, esta atividade se tornará, quando melhor assimilados os prin-

cípios da navegação nos vários Estados, fonte universal de riqueza e indispensável à criação de uma marinha.

Para este grande objetivo nacional — uma MARINHA — a União contribuirá de várias maneiras. Cada instituição crescerá e florescerá em proporção à quantidade e variedade dos meios concentrados para sua formação e apoio. Uma marinha dos Estados Unidos, uma vez que receba o concurso de todos, é um objetivo muito menos remoto do que a marinha de um simples Estado ou confederação parcial, que conta somente com recursos de uma simples parte. Acontece, em verdade, que diferentes porções da América confederada apresentam vantagens peculiares para a localização de estabelecimentos essenciais. Os Estados mais meridionais dispõem em maior abundância de certos tipos de suprimentos navais — alcatrão, pixe e terebentina. A madeira para a construção de navios é também mais firme e de textura mais resistente. A diferença na duração dos navios que integrarão a marinha, se construídos principalmente com madeira do Sul, seria de significativa importância, tendo em vista tanto o poder naval como a economia nacional. Alguns Estados do Sul e do Centro concorreriam com todo o ferro necessário e da melhor qualidade. Os marinheiros seriam recrutados principalmente no viveiro nortista. A necessidade de proteção naval para o comércio externo ou marítimo não exige maiores justificativas, nem mais do que a contribuição dos diferentes ramos especializados do comércio para a constituição de uma marinha.

Um intenso relacionamento entre os próprios Estados propiciará o progresso do comércio de cada um pelo intercâmbio dos respectivos produtos, não apenas para o suprimento recíproco das necessidades internas, mas para a exportação para mercados estrangeiros. Os canais do comércio serão ativados em todos os sentidos e adquirirão uma intensidade e vigor adicionais, conseqüentes da livre circulação dos bens de cada uma das partes. Os empreendimentos comerciais terão muito maior campo de ação, em virtude da diversidade dos produtos dos diferentes Estados. Se falhar a produção de um deles, conseqüente de problemas de uma safra improdutivo, haverá a compensação com auxílio da safra de outro. A diversidade, não menos do que o valor dos produtos de exportação, contribui para a atividade do comércio externo. Ele pode ser realizado em condições muito melhores com um grande número de materiais de um dado valor do que com um pequeno número do mesmo valor, em conseqüência das competições do comércio e das flutuações do mercado. Determinados artigos podem ter grande procura em certos

períodos, ficando sem compradores em outros; havendo, porém, uma variedade de mercadorias, dificilmente ocorrerá que todas sofram, ao mesmo tempo, as mesmas restrições; assim, as operações comerciais ficarão menos sujeitas a consideráveis reduções ou mesmo estagnação. O comerciante atento perceberá imediatamente a valia destas observações e reconhecerá que o somatório do comércio dos Estados Unidos será muito mais vantajoso do que os dos treze Estados sem união ou com uniões parciais.

Talvez alguém conteste este argumento, alegando que, quer os Estados sejam unidos ou não, sempre haverá um íntimo relacionamento entre eles, capaz de assegurar os mesmos resultados; entretanto, tal relacionamento seria entravado, interrompido e limitado por uma série de causas que serão amplamente expostas no decorrer destes artigos. Uma unidade de interesses comerciais, assim como políticos, somente pode resultar de uma unidade de governo.

Há vários outros ângulos sob os quais este assunto pode ser encarado de maneira mais espetacular e sofisticada, mas isso nos levaria aos domínios da futurologia, envolvendo tópicos não muito apropriados para uma discussão pelos jornais. Registrarei apenas que nossa situação provoca e nossos interesses sugerem que busquemos uma posição de ascendência no sistema dos negócios americanos. O mundo pode ser dividido, tanto política como geograficamente, em quatro partes, cada uma com seu elenco próprio de interesses. Infelizmente para as outras três, a Europa, por seu poderio bélico e comercial, pela força e pela fraude, tem, em diferentes graus, estendido seu domínio sobre todas elas. África, Ásia e América vêm sofrendo sucessivamente esse domínio. A superioridade há tanto tempo mantida pela Europa levou-a a arrogar-se o papel de Senhora do Mundo e a considerar o restante da humanidade como criado para seu benefício. Homens admirados como profundos filósofos têm, sem rébuços, atribuído aos europeus uma superioridade física e gravemente asseverado que todos os animais — incluindo a espécie humana — se degeneram na América e que mesmo os cães cessam de ladrar, depois de terem respirado nossa atmosfera durante algum tempo. (*) Alguns fatos comprovaram por certo período estas arrogantes pretensões dos europeus. Cabe a nós vindicar a honra da raça humana e ensinar moderação a esses presunçosos irmãos. A união nos habilitará a cumprir essa missão. A desunião acrescentará mais uma vítima àqueles triunfos.

(*) *Recherches Philosophiques sur les Américaines.* — Publius.

Façamos com que os americanos desprezem os instrumentos da grandeza europeia! Sigamos os treze Estados em uma estrita e indissolúvel União, concorrendo para erigir um grande sistema americano, acima do controle de qualquer força ou influência transatlântica e capaz de ditar os termos das conexões entre o velho e o novo mundo!

PUBLIUS

HAMILTON

A UNIÃO E A RECEITA NACIONAL

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Os efeitos da União sobre a prosperidade comercial dos Estados já foram suficientemente delineados. O objeto de nossa presente exposição será sua tendência para promover a melhoria da receita.

A prosperidade do comércio é hoje percebida e reconhecida por todos os estadistas esclarecidos como a mais útil e produtiva fonte de riqueza nacional, tornando-se, conseqüentemente, um dos principais temas de suas atenções políticas. Multiplicando os meios de recompensar, promovendo a introdução e circulação de metais preciosos — esses tão cobiçados objetos da avareza e dos empreendimentos humanos — estimulam-se e revigoram-se os canais da indústria, fazendo com que eles operem com maior rapidez e volume. O comerciante diligente, o agricultor laborioso, o operário ativo e o industrial perseverante — homens de todas as atividades — aguardam com ansiedade e crescente entusiasmo a agradável recompensa de seus esforços. A tão falada disputa entre a agricultura e o comércio foi objeto, por obra de indiscutível experiência, de uma decisão que silenciou a rivalidade até então existente entre essas duas atividades e comprovou, para satisfação de seus amigos, que os respectivos interesses estão intimamente harmonizados e entrelaçados. Constatou-se em vários países que, à medida que o comércio floresce, o valor da terra aumenta. E como poderia ser de outra maneira? Os que procuram uma saída mais livre para os produtos do país, os que fornecem novos incentivos para o cultivo da terra — o mais poderoso instrumento para aumentar a riqueza de um Estado — e, em suma, os que são os fiéis artífices da lavoura e da indústria, em todos os aspectos, fracassarão em cimentar aquele entrelaçamento que representa a fonte principal da quase

totalidade dos objetivos para os quais suas atividades se exercem? É impressionante que uma verdade tão simples sempre tivesse tido adversários e esta é, entre uma multidão de outras, uma prova de como um espírito de mal informada inveja ou de grande abstração e refinamento é capaz de mascarar os mais evidentes produtos da razão e da convicção.

A capacidade de um país para pagar impostos deve ser sempre proporcional, em alto grau, à quantidade de dinheiro em circulação e à rapidez com que ele circula. O comércio, contribuindo para esses dois objetivos, deve necessariamente tornar mais pronto o pagamento de impostos e facilitar os indispensáveis recursos ao Tesouro. Os domínios hereditários do Imperador da Alemanha abrangem um território fértil, cultivado e populoso, do qual uma grande proporção está localizada em climas amenos e luxuriantes. Em algumas partes desse território são encontradas as melhores minas de ouro e prata da Europa. Todavia, por falta de animadora influência do comércio, aquele monarca não obteve mais do que fracas receitas. Por várias vezes foi compelido a saldar compromissos com auxílios pecuniários de outras nações, a fim de preservar seus interesses essenciais, e não foi capaz, com recursos próprios, de manter uma guerra contínua ou prolongada.

Mas não é apenas em face deste argumento que a União deve dirigir a receita. Há outros aspectos nos quais sua influência se revelará mais imediata e decisiva. É evidente que, em função da situação do país, dos hábitos do povo, da experiência que temos tido do assunto, será impraticável arrecadar somas consideráveis através da taxaçoão direta. Multiplicaram-se inutilmente as leis sobre impostos; tentaram-se, em vão, novos processos para melhorar a arrecadação; a expectativa do público tem sofrido repetidas decepções, e os tesouros dos Estados continuam vazios. O sistema popular de administração, inerente à natureza popular do Governo e coincidindo com a real escassez do dinheiro incidente sobre a débil e mutilada situação do comércio, tem até agora feito fracassar todas as experiências para melhorar a arrecadação e demonstrar aos diferentes legislativos a inanidade de renovar as tentativas.

Ninguém que esteja familiarizado com o que acontece em outros países poderá surpreender-se com estas circunstâncias. Em uma nação tão opulenta como é a Grã-Bretanha, onde a taxaçoão direta sobre as grandes rendas deve ser mais tolerável e onde a ação do governo é muito mais acentuada que na América, a quase totalidade da receita nacional provém de diferen-

tes espécies de taxaçoões indiretas. Impostos sobre artigos importados representam uma destas mais rendosas espécies.

Na América, é evidente que ainda durante muito tempo dependeremos principalmente desses recursos assim arrecadados. Na maioria dos casos, os impostos abrangerão uma faixa limitada. A índole do povo não tolerará processos inquisitivos e autoritários na legislação fiscal. Os bolsos dos fazendeiros, por outro lado, repartirão com relutância seus escassos recursos, protestando contra tais formas de taxas sobre suas casas e suas terras; a propriedade pessoal é um cabedal por demais precário e invisível para ser usada como base para a atuação da incompreendida agência encarregada dos impostos sobre o consumo.

Se estas observações tiverem qualquer fundamento, a solução que mais nos ajudará a aperfeiçoar e aumentar a arrecadação de tão valiosos recursos deve ser melhor adaptada à nossa estabilidade política. E não pode haver dúvida de que tal estabilidade repousa em uma União geral. Quanto mais essa situação corresponder aos interesses do comércio, tanto mais o aumento da receita resultará dessa fonte. Quanto mais ela contribuir para que a regulamentação fiscal se torne mais simples e eficiente, tanto melhor será atendido o objetivo de tabelar os bens mais produtivos e atribuir ao governo competência para aumentar as taxas sem prejudicar o comércio.

A situação relativa dos Estados, o número de rios que são interestaduais e das baías que banham suas praias, as facilidades de comunicação em todas as direções, a afinidade de idioma e de costumes, os relacionamentos familiares tão comuns — tudo são circunstâncias que concorrem para facilitar um ilícito intercâmbio comercial entre os Estados e propiciar freqüentes violações da legislação comercial de cada um. Os Estados ou confederações independentes seriam forçados, pela preocupação mútua de evitar as tentações deste tipo de comércio, a descuidar de seus deveres. O temperamento de nossos governantes não tolerará, ainda por um longo tempo, aquelas rigorosas precauções, pelas quais as nações européias fiscalizam as vias de acesso dos respectivos territórios, tanto por terra como por água, e que, mesmo assim, não criaram obstáculos suficientes contra os estratagemas engenhosos da cupidez.

Na França, há um exército de guardas constantemente empenhados em assegurar o cumprimento das normas fiscais, agindo contra os que negociam à base do contrabando. O Sr. Neckar estima em mais de vinte mil o número

desses guardas — o que demonstra a enorme dificuldade em evitar tal tipo de tráfego onde há comunicações por terra — e acentua as desvantagens que deve enfrentar a arrecadação neste país, se, pela desunião, os Estados ficarem em uma situação, relativamente uns aos outros, semelhante à da França com respeito a seus vizinhos. Os poderes arbitrários e mesmo vexatórios de que os guardas são necessariamente investidos, seriam intoleráveis em um país livre.

Se, pelo contrário, houver um único governo com autoridade em todos os Estados, resultará, quanto à parte principal de nosso comércio, apenas um lado a guardar — a “costa atlântica”. Navios vindos diretamente de países estrangeiros raramente enfrentariam as complicadas e perigosas soluções de tentar a descarga antes da entrada nos portos. Eles correriam os riscos de serem descobertos tanto depois como antes de sua chegada aos locais de destino final. Uma simples vigilância normal seria suficiente para evitar que fossem sonegados os impostos devidos. Algumas embarcações armadas, judiciosamente dispostas na entrada de nossos portos, poderiam, sem grandes despesas, transformar-se em eficientes sentinelas de nossas leis. E como o Governo tem o mesmo interesse em assegurar proteção contra violações onde quer que ocorram, a cooperação em favor de suas medidas teria, em cada Estado, uma forte tendência para torná-las mais eficazes. Aqui também devemos preservar, através da União, uma vantagem que a natureza nos concedeu e que seria perdida com a separação. Os Estados Unidos se situam a uma grande distância da Europa, sendo maiores ainda as que os separam de outras regiões com as quais poderemos ter muitas ligações de comércio externo. O percurso entre eles e nós em poucas horas ou em uma única noite — como acontece entre as costas da França e da Grã-Bretanha ou outras nações vizinhas — seria de todo impraticável. Esta é uma prodigiosa segurança contra o contrabando direto com países estrangeiros; entretanto, um contrabando indireto para um Estado através de outro, seria não apenas fácil mas também seguro. Qualquer pessoa de discernimento pode perceber a diferença entre a importação diretamente do exterior e a que percorre os canais de um Estado vizinho, em pequenas parcelas, de acordo com o tempo e as oportunidades, com as adicionais vantagens das comunicações terrestres.

É, pois, evidente que um governo nacional seria capaz, com muito menos custos, de expandir os direitos sobre as importações mais eficientemente do que se a cargo dos Estados ou quaisquer confederações separada-

mente. Acredito que, até o momento, pode-se afirmar com segurança que tais direitos não excedem a média de três por cento em cada Estado. Na França, estima-se que alcancem quinze por cento e, na Grã-Bretanha tal percentagem é ainda maior. (*) Parece que nada impede o aumento neste país, pelo menos triplicando o valor atual. Um único artigo — bebidas alcoólicas — poderá, sob legislação federal, concorrer com receitas consideráveis. Com base na média de importação em nosso Estado, podemos estimar que a quantidade total importada nos Estados Unidos alcance uns quatro milhões de galões, o que, a um xelim por galão, totaliza duzentas mil libras. O referido artigo manterá essa média de arrecadação, mas, se o consumo tender a diminuir, o efeito será igualmente favorável à agricultura, à economia, à moral e à saúde da sociedade. Talvez não haja um problema nacional tão danoso quanto o consumo de bebidas alcoólicas.

Quais seriam as conseqüências se não formos capazes de aproveitar integralmente os recursos em apreço? Uma nação não pode subsistir por muito tempo sem receita. Privada deste apoio essencial, ela deve abrir mão de sua independência e mergulhar na degradada condição de colônia. Este é um extremo a que nenhum governo acederia em submeter-se. Assim, a receita tem de ser conseguida em quaisquer casos. Em nosso país, se a parcela principal não for oriunda do comércio, o peso opressivo recairá sobre a terra. Já foi constatado que certos tipos de impostos não afinam com os sentimentos do povo, impedindo que se recorra a determinadas espécies de taxaço; do mesmo modo, nos Estados onde os empregos são quase exclusivamente na agricultura, haverá itens suficientemente numerosos para serem taxados, permitindo desta maneira uma arrecadação ampla. Os bens pessoais (como já foi mencionado) não podem, pela dificuldade em identificá-los, ser sujeitos a grandes contribuições através de outros meios além do imposto sobre o consumo. Nas cidades populosas, o assunto em questão pode dar margem a opressões pessoais, sem que aumentem os benefícios para o Estado; fora desses círculos, porém, deve ser bem grande a evasão, iludindo as armadilhas dos fiscais. Todavia, como as necessidades do Estado têm de ser atendidas, de um modo ou de outro, as deficiências de outras fontes farão recair sobre os proprietários de terras o peso principal dos encargos públicos. E como, por outro lado, as necessidades do governo nunca conseguem obter os recursos adequados — a menos que todas as fontes de receita ficassem abertas às suas exigências — as finanças da comunidade, con-

(*) Se não me falha a memória eles chegam a vinte por cento. — Publius.

frontadas com tais obstáculos, não poderão manter-se em situação condizente com sua respeitabilidade e sua segurança. Assim, não teremos sequer o consolo de um tesouro rico, para compensar a opressão de uma valiosa categoria de cidadãos dedicados ao cultivo do solo. Entretanto, as dificuldades públicas e privadas estarão irmanadas em melancólica harmonia e unidas em deplorar a cegueira dos conselhos que levaram à desunião.

PUBLIUS

HAMILTON

A UNIÃO E A ECONOMIA NO GOVERNO

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Em conexão com o assunto das rendas, podemos com propriedade considerar o da economia. As verbas economizadas em uma rubrica podem vantajosamente ser aplicadas em outra, reduzindo-se o que seria retirado do bolso do povo. Se os Estados estiverem unidos sob um mesmo governo, haverá apenas uma folha de funcionários; se houver várias confederações, serão necessárias diferentes folhas, cada uma delas, como as dos principais órgãos, condizentes com as necessidades totais de um governo completo. A separação dos Estados em treze soberanias não-interligadas é um projeto por demais esdrúxulo e perigoso para ter advogados. As idéias daqueles que especulam quanto ao desmembramento do império, parecem em geral preferir três confederações: uma com quatro Estados do Norte, outra com quatro do Centro e a terceira com cinco do Sul. Há pouca probabilidade de o número delas ser maior. De acordo com esta distribuição, cada confederação compreenderá um território mais extenso do que o do reino da Grã-Bretanha. Ninguém que seja bem-informado imaginará que os assuntos de uma confederação desse porte serão adequadamente administrados por um governo com menos órgãos ou instituições do que os que foram propostos pela convenção. Quando as dimensões de um Estado atinge certa importância, são necessárias a mesma estrutura de governo e as mesmas formas de administração exigidas por outro Estado bem maior. Esta afirmativa dispensa demonstração, pois não há regras com que se possa medir o *momentum* de poder civil exigido para o governo de determinado número de indivíduos; entretanto, quando consideramos que a Ilha Britânica, quase com as dimensões de cada uma das supostas confederações, abriga cerca de oito milhões de habitantes, e quando refletimos sobre o grau de autoridade necessária para orientar

em favor do bem público os sentimentos de uma sociedade tão grande — não vemos razões para duvidar que seria suficiente uma porção semelhante de poder para realizar a mesma tarefa em uma sociedade muito mais numerosa. O poder civil, adequadamente organizado e exercido, é capaz de difundir sua força em uma grande extensão e pode, de certo modo, reproduzir-se em cada uma das partes de um grande império, através de um judicioso dispositivo de instituições subordinadas.

A suposição de que cada confederação em que os Estados provavelmente serão divididos exigiria um governo não menos estruturado do que o proposto, será reforçada por outra suposição mais provável do que a relativa às três confederações que nos apresentaram como alternativa a uma União geral. Se atentarmos cuidadosamente para razões de ordem geográfica e comercial, considerando ao mesmo tempo os costumes e preconceitos dos diferentes Estados, seremos levados a concluir que, em caso de desunião, eles serão mais naturalmente grupados sob dois governos. Os quatro Estados do Leste, sob a ação das causas que formam os laços de simpatia e conexão nacional, é quase certo que se unirão. Nova Iorque, dada sua situação, jamais cometeria a insensatez de opor ao peso dessa confederação um flanco débil e desapoiado. Há outras razões óbvias em favor de sua incorporação. New Jersey é um Estado pequeno demais para pensar em ser fronteiro, ao invés de aderir a esta mais poderosa combinação; também parece não haver quaisquer obstáculos à sua admissão. Mesmo a Pensilvânia teria fortes razões para juntar-se ao conjunto nortista. Um comércio exterior ativo, à base de navegação própria, constitui sua verdadeira política e coincide com a opinião e os esforços de seus cidadãos. Os Estados mais ao sul, em face de várias circunstâncias, não podem aspirar a maiores participações no aumento da navegação. Eles talvez prefiram um sistema que conceda ilimitadas liberdades a todas as nações para comprarem e transportarem os bens de que necessitam. A Pensilvânia poderá optar no sentido de não arriscar seus interesses em uma política tão contrária à sua. Uma vez que, em qualquer caso, ela será um Estado fronteiro, pode julgar ser mais condizente com sua segurança que a fronteira esteja voltada para o lado do grupo sulista, mais fraco, ao invés de confinar com o poderio da Confederação do Norte. Isto lhe ofereceria a melhor oportunidade de evitar o papel da Flandres da América. Qualquer que seja a decisão da Pensilvânia, se a Confederação nortista incluir New Jersey, resultará improvável a existência de mais de uma confederação ao sul daquele Estado.

Nada é mais evidente do que os treze Estados poderem apoiar um governo nacional em melhores condições do que o faria a metade, um terço ou qualquer fração do todo. Esta reflexão deve ter grande peso em remover a objeção ao projeto proposto, fundamentada no princípio dos gastos, objeção aliás que, examinada mais detidamente, se revela não ter o menor fundamento.

Se, além das considerações quanto à pluralidade das folhas de funcionários, levarmos em conta o número de pessoas que necessariamente devem ser empregadas para vigiar as comunicações terrestres entre as diferentes confederações, protegendo-as contra o comércio ilícito e que acabarão infalivelmente repercutindo nas necessidades de maiores rendas; e se também considerarmos os efetivos militares que, conforme a experiência tem demonstrado, inevitavelmente resultam das invejas e conflitos das diferentes nações em que os Estados foram repartidos, veremos claramente que uma separação seria não menos danosa à economia do que à tranquilidade, ao comércio, à receita e à liberdade de cada uma das partes.

PUBLIUS

MADISON

REPÚBLICAS REPRESENTATIVAS E DEMOCRACIAS
DIRETAS

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Vimos a necessidade da União como nosso bastião contra os perigos externos, como a preservadora da paz entre nós, como a guardiã de nosso comércio e de outros interesses comuns, como o único substituto dos efetivos militares que subverteram as liberdades do Velho Mundo e como o próprio antídoto para os males das facções, que se revelaram fatais a outros governos populares e das quais já conhecemos os alarmantes sintomas. Tudo o que resta, no âmbito de nossas pesquisas, é analisar uma objeção que pode resultar da grande extensão territorial que a União abarca. Cabem algumas observações a respeito, muito mais que os adversários da nova Constituição estão explorando o forte preconceito relativamente à área considerada como praticável para uma administração republicana, e suprindo, com imaginárias dificuldades, a carência de sólidas objeções que eles se esforçam inutilmente para encontrar.

O erro que limita o governo republicano a um reduzido território já foi exposto e refutado em artigos precedentes. Quero registrar aqui apenas que seu ressurgimento e prevalência se devam principalmente à confusão de república com democracia, aplicando-se àquela as razões derivadas da natureza desta última. A verdadeira distinção entre estas formas foi também assinalada em oportunidade anterior. É que, em uma democracia, o povo constitui e exerce pessoalmente o governo; na república, o povo se reúne e a administra através de seus representantes e agentes. Conseqüentemente, uma democracia ficará confinada em um pequeno espaço, enquanto uma república pode estender-se sobre uma larga região.

A esta acidental fonte de erro pode ser acrescentado o artifício de alguns autores de nomeada, cujos artigos têm tido grande influência na formação de modernos padrões de opiniões políticas. Sujeitos a uma monarquia ou absoluta ou limitada, eles têm diligenciado para acentuar as vantagens ou os paliativos dos inconvenientes destas formas, comparando-as com os vícios e defeitos da republicana e citando, como exemplos, as turbulentas democracias da Grécia antiga e da Itália moderna. Explorando a confusão dos nomes, tem sido fácil transferir para uma república as observações aplicáveis apenas a uma democracia; e, entre outras, a observação de que ela nunca pode ser estabelecida, exceto por um número limitado de pessoas, vivendo em um pequeno território.

Tamanha falácia pode ter passado despercebida, uma vez que a maioria dos governos populares da antiguidade foi da espécie democrática; mesmo na Europa moderna, à qual devemos o grande princípio da representatividade, não há exemplo de um governo totalmente popular e ao mesmo tempo baseado inteiramente nesse princípio. Se a Europa tem o mérito de haver descoberto este grande poder mecânico no Governo — através de cuja simples intervenção a vontade de um conjunto político, por maior que seja, pode ser concentrada e sua força orientada no sentido de qualquer objetivo exigido pelo bem público — a América pode reivindicar o mérito de ter feito a descoberta dos fundamentos de repúblicas genuínas e extensas. É apenas de lamentar-se que alguns de seus cidadãos desejassem privá-la do mérito adicional de demonstrar sua inteira eficácia no estabelecimento do amplo sistema agora submetido à sua consideração.

Uma vez que o limite natural de uma democracia está na distância de um ponto central capaz de permitir que os cidadãos mais afastados se reúnam todas as vezes que suas funções públicas o exigirem, restringindo o número dos que podem satisfazer essa condição, resulta que o limite natural de uma república é fixado pela distância até o centro que permita os representantes se reunirem tantas vezes quantas forem necessárias para a administração dos negócios públicos. Pode-se dizer que os limites dos Estados Unidos excedem essa distância? Não será lembrado, pelos que ponderam ser a costa atlântica o lado mais extenso da superfície da União, que durante treze anos os representantes dos Estados estiveram quase continuamente reunidos e que os membros dos Estados mais distantes não acusaram maior número de faltas de comparecimento do que seus colegas vindos de Estados próximos do Congresso?

Para fazermos uma avaliação mais precisa relativamente a este interessante assunto, recorramos às atuais dimensões da União. Os limites, tais como fixados pelo tratado de paz, são: a leste, o Atlântico; ao sul, a latitude de trinta e um graus; a oeste, o Mississipi; e ao norte, uma linha irregular correndo em alguns casos além do paralelo de quarenta e três graus, baixando em outros até o de quarenta e dois graus. A margem sul do Lago Erie se situa abaixo dessa latitude. A distância entre os paralelos de trinta e um e quarenta e cinco graus é de mil e quinhentos e sessenta e oito quilômetros; entre os de trinta e um e quarenta e dois graus é de mil e duzentos e trinta quilômetros. Tomando uma distância média, teremos mil e trezentos e noventa e nove quilômetros. Ora, a distância média do Atlântico ao Mississipi provavelmente não excede mil e duzentos quilômetros. Em comparação com as extensões de vários países da Europa, parece evidente que nosso sistema pode ser praticamente exequível. Ele não é muito maior que o da Alemanha, onde a assembléia dos representantes de todo o império se reúne freqüentemente, nem que o da Polônia, antes do último desmembramento, onde outra assembléia nacional foi a depositária do poder supremo. Passando pela França e pela Espanha, encontramos a Grã-Bretanha que, embora inferior em tamanho, obriga os representantes das regiões do extremo norte da ilha a percorrerem uma distância, até a sede do Conselho Nacional, semelhante à exigida pelos que vêm das partes mais remotas da União.

Embora esta situação seja favorável, cabe algumas observações que a tornarão ainda mais satisfatória.

Em primeiro lugar deve ser lembrado que o governo-geral não deve ser investido de todo o poder de elaborar e fazer executar as leis. Sua jurisdição é limitada a determinados assuntos, que digam respeito a todos os membros da república, mas que não sejam atingidos pelas provisões de qualquer das partes. Os governos subordinados — que podem exercer sua autoridade sobre todos os outros assuntos que separadamente lhe digam respeito — conservarão sua competência e atuação. Se fosse proposto no plenário da Convenção abolir os governos de determinados Estados, os que não concordassem teriam fortes argumentos para suas objeções, embora não fosse fácil demonstrar que, se aprovada a proposta, o governo central seria compelido, pelo princípio da autopreservação, a restabelecer a jurisdição indevidamente suprimida.

A segunda observação a ser feita é que o objetivo imediato da Constituição federal é assegurar a união dos treze Estados iniciais — o que sabemos ser praticável — e somar a eles outros Estados que possam surgir do seio dos atuais ou de seus vizinhos — o que não podemos negar que é igualmente praticável. As medidas que se fizerem necessárias para aquelas porções de nosso território, que se situam em nossa fronteira a noroeste, devem ser deixadas para os que, através de novas descobertas e experiências, estarão mais capacitados para a tarefa.

Registremos, em terceiro lugar, que o relacionamento através da União será facilitado pelos novos aperfeiçoamentos. As estradas serão encurtadas e melhoradas; a navegação interior no lado oriental ficará aberta totalmente ou quase em toda a extensão dos treze Estados. As comunicações entre as zonas atlântica e ocidental e entre suas diversas partes tornar-se-ão cada vez mais fáceis, graças aos numerosos canais com que a beneficência da natureza cortou nosso país e que nosso engenho não teve dificuldade em conectar e completar.

Uma quarta e ainda importante consideração é que quase todos os Estados serão fronteiros em um de seus lados, o que os levará, em atenção à própria segurança, a fazer algum sacrifício em benefício da proteção geral; assim, os Estados que se encontram mais distantes do coração da União e que, naturalmente, participam em menor grau da corrente normal de seus benefícios, estarão ao mesmo tempo imediatamente contíguos a nações estrangeiras e em consequência devendo mobilizar, em determinadas ocasiões, grande parte de seu poder e recursos. Pode ser inconveniente para a Geórgia ou para os Estados que formam nossas fronteiras a oeste e nordeste, enviar seus representantes à sede do governo; todavia, eles perceberão que seria pior se tivessem de lutar sozinhos contra um invasor inimigo ou mesmo arcar, cada um por si, com todas as despesas que, por medida de precaução, se fizessem necessárias pela proximidade da ameaça contínua. Se, portanto, eles receberem da União, sob certos aspectos, menores benefícios do que outros Estados menos distantes, terão vantajosas compensações em outros setores, resultando em um adequado equilíbrio do conjunto.

Apresento-vos estas considerações, meus caros concidadãos, certo de que o bom-senso que tanto tem caracterizado vossas decisões, há de conferir-lhes o devido peso e efeito; espero que nunca haveis de ceder ante obstáculos, por maiores que possam parecer ou mais sedutor o engodo em que eles se

apóiam, deixando que vos levem para a cena melancólica e perigosa em que os adeptos da desunião desejam que participeis. Fechai os ouvidos às vozes falsas que vos dizem que os habitantes da América, unidos como estão por tantos laços de afeto, não podem mais viver juntos como membros da mesma família, não são mais capazes de continuar como guardiões de sua mútua felicidade e deixarão de ser os concidadãos de um grande, respeitável e florescente império. Fechai os ouvidos às vozes que petulantemente vos dizem que a forma de governo recomendada para vossa aprovação é uma novidade no mundo político; que ela jamais foi considerada nas teorias dos mais ousados visionários; que se trata de temerárias tentativas impossíveis de serem levadas a cabo. Não, meus concidadãos, não vos deixeis iludir por esses iníquos argumentos. Fechai vossos corações contra o veneno que eles contêm; o sangue generoso que corre nas veias dos cidadãos americanos e que foi derramado na defesa de seus sagrados direitos, consagrará sua União e varrerá a idéia de que alguém possa torná-los hostis, rivais ou inimigos. E se devemos evitar inovações, acreditai-me, a mais alarmante de todas, o projeto mais danoso, a tentativa mais imprudente é a de subdividir-nos, sob o pretexto de preservar nossas liberdades e promover nosso bem-estar. Mas por que rejeitar a experiência de uma república de grande território, simplesmente sob a alegação de que representa algo novo? Não é motivo de orgulho do povo da América o fato de que, embora demonstrando um justo respeito pelos conceitos dos tempos passados e de outras nações, não dedica uma cega veneração pelas coisas antigas, hábitos ou títulos, capaz de anular as sugestões de seu próprio bom-senso, o conhecimento de sua própria situação e as lições de sua própria experiência? A este denodado espírito a posteridade ficará em débito pela posse — e o mundo, pelos exemplos — de numerosas inovações apresentadas no cenário americano em favor dos direitos privados e da felicidade do homem. Se esse passo tão importante não tivesse sido tomado pelos líderes da Revolução, sem que houvesse um precedente, sem que qualquer governo existente apresentasse um modelo a ser imitado — o povo dos Estados Unidos poderia alinhar-se hoje entre as vítimas melancólicas de conselhos mal-orientados, na melhor das hipóteses agindo sob o peso de alguma daquelas formas que esmagaram a liberdade no restante da humanidade. Felizmente para a América e, acreditamos nós, para toda a raça humana, o povo se orientou segundo um curso novo e mais nobre, levando a cabo uma revolução sem paralelo nos anais da sociedade humana. Ele construiu uma estrutura de governo sem qualquer modelo na face do globo. Elaborou o projeto de uma grande Confederação que cabe às futuras gerações aperfeiçoar e perpetuar. Se sua obra

revela imperfeições, devemos admirar-nos de serem elas tão poucas. Se errou na estrutura da União é que essa tarefa foi a mais difícil de ser levada a cabo e que vai receber as correções de vossa Convenção, representando agora o assunto sobre o qual ireis deliberar e decidir.

PUBLIUS

15

HAMILTON

DEFEITOS DA CONFEDERAÇÃO

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

No decurso dos artigos precedentes, procurei, meus caros concidadãos, apresentar-vos, sob uma luz clara e convincente, a importância da União para a vossa segurança política e bem-estar. Chamei vossa atenção para uma série de perigos a que ficareis expostos se permitirdes que sejam rompidos, pela ambição ou pela cobiça, pela inveja ou pelo embuste, os laços sagrados que unem o povo da América. Na seqüência da exposição que pretendo apresentar-vos, as razões a serem expostas receberão posterior confirmação dos fatos e argumentos até agora não mencionados. Se a estrada que deveis percorrer tiver de passar por alguns lugares que vos pareçam tediosos ou cansativos, lembrai-vos de que estais recolhendo informações sobre o mais momentoso assunto que pode despertar a atenção de um povo livre; de que o campo que deveis atravessar é em si espaçoso e as dificuldades da jornada foram desnecessariamente agravadas pelas confusões com que os sofismas atulharam o caminho. Será meu propósito remover os obstáculos ao vosso progresso da maneira mais concisa possível, sem sacrificar a finalidade da mensagem.

Em prosseguimento ao plano que tracei para a exposição do assunto, o próximo ponto a ser examinado é a "insuficiência da atual Confederação para a preservação da União". Talvez alguém pergunte que necessidade há de razões ou provas para ilustrar uma posição que não é controvertida nem posta em dúvida, que afina com a compreensão e os desejos de cidadãos de todas as classes e que, em substância, é admitida tanto pelos adversários como pelos adeptos da nova Constituição. Deve ser reconhecido que, embora estes possam discordar em outros assuntos, geralmente parecem estar de acor-

do pelo menos em que há imperfeições materiais em nosso sistema nacional e que é necessário fazer alguma coisa para livrar-nos de uma ameaçadora anarquia. Os fatos que apóiam esta opinião não são mais objeto de especulação. Eles impressionaram a sensibilidade do povo e finalmente conseguiram arrancar, daqueles cuja errada orientação foi a causa principal de havermos chegado a tal extremo, a relutante confissão da realidade dos referidos defeitos no esquema de nosso governo federal, defeito há tanto tempo apontados e lamentados pelos atilados amigos da União.

Na verdade, podemos confessar que chegamos quase ao último estágio da humilhação nacional. Dificilmente haverá qualquer coisa que nos falte experimentar para ferir nosso orgulho ou degradar ainda mais o caráter de uma nação independente. Há compromissos, a cujo atendimento somos obrigados por laços respeitáveis entre os homens? Pois eles têm sido objeto de constante e flagrante violação. Temos dívidas com estrangeiros e com nossos próprios cidadãos, contraídas em momento de perigo iminente para a preservação de nossa existência política? Pois eles continuam sem qualquer provisão satisfatória para seu atendimento. Pressentimos que continuam em mãos de potência estrangeira territórios valiosos e postos importantes, que, de acordo com estipulações expressas, de há muito deveriam ter sido devolvidos? Pois eles ainda não o foram, com prejuízo de nossos interesses, não menos do que de nossos direitos. Estamos em condições de ofender-nos e repelir a agressão? Não temos tropa, nem governo. (*) Somos sequer capazes de uma demonstração de dignidade? As justas imputações à nossa própria lisura, relativamente ao mesmo tratado, têm de ser primeiramente removidas. Temos direito, pela natureza e pelos acordos, a participar livremente da navegação do Mississipi? Pois a Espanha nos excluiu. É o crédito público um recurso indispensável em épocas de perigo? Pois parece que abandonamos a causa do povo como desesperada e irreparável. É o comércio importante para a riqueza nacional? Pois o nosso atingiu o ponto mais baixo da decadência. É a respeitabilidade, aos olhos das potências estrangeiras, uma salvaguarda contra agressões externas? Pois a ignorância de nossos governos chega até a impedir que aquelas potências negociem conosco. Nossos embaixadores no exterior são meros espectadores de um arremedo de soberania. É um violento e extraordinário decréscimo no valor da terra um sistema de dificuldades nacionais? Pois o preço da terra tratada, em quase todas as regiões do país, está bem mais baixo do que seria de

(*) Quero dizer da União. — Publius.

esperar, haja vista a quantidade de terrenos devolutos no mercado, o que só pode ser explicado por aquela falta de confiança pública e privada, que tão alarmantemente prevalece em todas as classes e que revela uma tendência direta para depreciar o valor de qualquer tipo de propriedade. É o crédito privado amigo e protetor da indústria? Pois o grupo mais poderoso, que trata de empréstimos e arrendamentos, está bastante reduzido, devido mais ao sentimento de insegurança do que à escassez de dinheiro. Para não alongar a enumeração de detalhes que não acrescentam prazer nem conhecimentos, resta perguntar se há outros indícios de desordem nacional, pobreza e insatisfação, capazes de incidir sobre uma comunidade como a nossa, tão particularmente bem dotada de recursos naturais, que não fazem parte da lúgubre relação de nossos infortúnios públicos.

Tal é a melancólica situação a que fomos levados por aqueles cujas máximas e conselhos nos estão agora impedindo de adotar a Constituição proposta e que, não contentes em nos terem colocado à beira de um precipício, parecem decididos a mergulhar-nos no abismo que nos espera. Nesta altura, meus concidadãos, impelidos por todas as razões que devem influenciar um povo esclarecido, apresentemos uma firme resistência em prol de nossa segurança, de nossa tranqüilidade, de nossa reputação e de nossa dignidade. Tenhamos forças para destruir o engodo fatal que durante tanto tempo desviou-nos dos caminhos da prosperidade e do bem-estar.

É verdade, como já foi observado, que certos fatos — por demais incisivos para serem ignorados — produziram uma espécie de consumo quanto à abstrata proposição de que existem defeitos materiais em nosso sistema nacional; todavia, o benefício da concordância por parte dos constantes adversários das providências federais foi destruído por uma vigorosa oposição aos corretivos baseados nos únicos princípios que podiam oferecer probabilidades de êxito. Enquanto acusavam o governo dos Estados Unidos de ser destituído de energia, opunham-se à concessão dos poderes indispensáveis a implementar essa energia. Eles parecem ainda ter em vista alvos inconsistentes e irreconciliáveis: aumentar a autoridade federal sem reduzir as dos Estados, a soberania da União e a completa independência de seus membros. Por fim, parece que dedicam uma cega devoção ao monstrenho político de um *imperium in imperio*. Isto tudo torna necessária uma demonstração completa dos principais defeitos da Confederação, a fim de demonstrar que os males que sofremos não provêm de imperfeições ocasionais ou parciais, mas de erros fundamentais em sua estrutura, que não podem

ser corrigidos sem uma alteração nos alicerces e nos pilares principais do edifício.

O grande e radical defeito na construção da atual Confederação está no princípio de LEGISLAÇÃO para ESTADOS ou GOVERNOS, em suas COMPETÊNCIAS COMBINADAS ou COLETIVAS, contrastando com as dos INDIVÍDUOS que os integram. Embora este princípio não afete todos os poderes delegados à União, ele desvirtua e governa aqueles sobre os quais depende a eficiência dos restantes. Exceto quanto à norma da distribuição da representação, os Estados Unidos têm revelado certa timidez em fazer requisições de pessoal e material, faltando-lhe autoridade, por lei, para estender essas requisições individualmente aos cidadãos americanos. A consequência é que — embora teoricamente suas resoluções a respeito desses assuntos devam ter força de lei e constitucionalmente ser obedecidas pelos membros da União — na prática não passam de recomendações que os Estados observam ou ignoram a seu bel-prazer.

Constitui um singular exemplo dos caprichos da natureza humana que, depois de todas as censuras que sofremos, ainda existem pessoas que se manifestam contra a Constituição, por desviar-se de um princípio que se mostrou caduco e que é em si evidentemente incompatível com a idéia de GOVERNO, um princípio que, em resumo, se posto em prática, substituiria a serena atuação da magistratura pelos agentes violentos e sangüinários da prepotência.

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

tiva mas dolorosa lição à humanidade: o quanto é frágil a confiança que se pode depositar em tratados que não têm outros fiadores a não ser os compromissos da boa-fé e que desprezam as considerações gerais de paz e justiça ante os impulsos de qualquer interesse ou sentimento imediato.

Se cada Estado neste país estiver disposto a manter com os demais esse tipo de relacionamento e rejeitar o projeto de uma SUPERINTENDÊNCIA DISCRICIONARIA geral, o esquema resultará realmente pernicioso e dará margem a todos os inconvenientes já enumerados, apresentando, entretanto, o mérito de ser, pelo menos, consistente e praticável. Abandonando todas as opiniões a respeito de um governo confederado, seríamos levados a uma simples aliança ofensiva e defensiva e ficaríamos em condições de ser alternadamente amigos e inimigos uns dos outros, dependendo de nossas mútuas invejas e rivalidades, alimentadas pela intriga que as nações estrangeiras não deixariam de instilar em nós.

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

Governar subentende o poder de baixar leis. É essencial à idéia de uma lei que ela seja respaldada por uma sanção ou, em outras palavras, uma penalidade ou punição pela desobediência. Se não houver penalidade associada à desobediência, as resoluções ou ordens que pretendem ter força de lei serão, na realidade, nada mais do que conselhos ou recomendações. Essa penalidade, qualquer que seja, somente pode ser aplicada de duas maneiras: pelos tribunais ou ministros da justiça ou pela força militar; pela COERÇÃO da magistratura ou pela COERÇÃO das armas. A primeira só pode evidentemente incidir sobre indivíduos; a outra recairá necessariamente sobre grupos políticos, comunidades ou Estados. É claro que não há processo de um tribunal capaz de assegurar, em última instância, o cumprimento de uma lei. Podem ser lavradas sentenças contra os que violarem seus deveres, mas tais sentenças só serão cumpridas à força. Em uma associação em que a autoridade geral é confinada a órgãos coletivos das comunidades que

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

Houve um tempo em que nos diziam que não deveriam ocorrer violações, por parte dos Estados, das normas da autoridade federal; que um sentimento de interesse comum presidiria a conduta dos respectivos membros e propiciaria um cumprimento integral de todas as solicitações constitucionais da União. Esta linguagem, nos dias atuais, pareceria tão fantástica quanto a que, oriunda das mesmas fontes, fosse hoje por nós ouvida depois de havermos recebido as últimas lições do melhor oráculo da sabedoria — a experiência — revelando, como sempre aconteceu, uma ignorância das verdadeiras causas que atuam sobre a natureza humana e desfigurando as razões originais do estabelecimento do poder civil. Afinal, por que foram instituídos os governos? Porque as paixões humanas não se conformam com os ditames da razão e da justiça, sem que a tanto sejam forçadas. Constatou-se que grupos de homens agem com maior retidão e mais desinteresse do que os indivíduos que os integram? O contrário disso foi inferido por todos os observadores dedicados ao comportamento da humanidade, e tal inferência se fundamenta em razões óbvias. Em se tratando da reputação há uma influência menos ativa quando as repercussões de uma ação desonrosa incidem sobre vários membros do grupo, ao invés de recair apenas sobre um único. O espírito de facção, que é capaz de instilar seu veneno nas deliberações de todos os agrupamentos humanos, muitas vezes força as pessoas que os integram a praticar impropriedades e excessos, dos quais se envergonhariam se os cometessem individualmente.

Além de tudo, há na natureza do poder soberano uma intolerância de controle, que predispõe os que devem exercê-lo a encarar com desconfiança todas as tentativas para restringir ou orientar suas operações. Daí resulta que em cada associação política — formada com base no princípio de unir, em torno de um interesse comum, certo número de soberanias menores — surgirá uma espécie de tendência excêntrica nas órbitas subordinadas ou inferiores, por efeito da qual haverá um esforço constante de cada uma para fugir do centro comum. Esta tendência não é difícil de ser identificada. Ela tem sua origem na sede de poder. O poder controlado ou reduzido é quase sempre rival e inimigo do outro poder que o controlou ou reduziu. Esta simples proposição nos ensinará o quanto é frágil a esperança de que

as pessoas investidas da autoridade de administrar os assuntos de determinados membros de uma confederação constantemente estarão prontas, com perfeito bom humor e desapaixonado respeito pelo bem-estar público, a executar as resoluções ou decretos da autoridade superior. O inverso disso resulta da constituição da natureza humana.

Se, entretanto, as determinações da Confederação não puderem ser executadas sem a intervenção de administrações particulares, haverá escassas probabilidades de que tal execução se concretize. Os dirigentes dos Estados-membros, tenham ou não o direito constitucional de fazê-lo, começarão por julgar o acerto de tais determinações; analisarão a conformidade das coisas propostas ou solicitadas com seus interesses ou objetivos imediatos, bem como as vantagens ou inconvenientes decorrentes de sua adoção. Tudo isto será feito com uma mentalidade interesseira e desconfiada, ignorando as circunstâncias nacionais e as razões de estado essenciais em tal julgamento e com acentuada predileção pelos objetivos locais que dificilmente deixarão de influir negativamente na decisão. O mesmo processo deve repetir-se em cada um dos membros que compõem o todo; a execução dos planos elaborados pelos conselhos do conjunto sempre flutuará ao sabor das opiniões de cada parte, mal-informadas e eivadas de preconceitos. Aqueles que se familiarizaram com o comportamento das assembleias populares e viram como é difícil, quando não há pressões exteriores, conseguir resoluções harmoniosas sobre pontos importantes, facilmente entenderão como deve ser impossível induzir tais assembleias — deliberando, afastadas umas das outras, em épocas diferentes e sob impressões distintas — a participar dos mesmos pontos de vista e dos mesmos objetivos.

No nosso caso, a concorrência de treze vontades soberanas é requisito, segundo a Confederação, para a execução de qualquer medida importante emanada da União. Aconteceu o que deveria ter sido previsto. As determinações da União não têm sido acatadas; as rebeldias dos Estados vêm, pouco a pouco, chegando a um extremo que, por fim, emperrará todos os movimentos do governo nacional e o levará a uma terrível imobilidade. O Congresso, atualmente, mal consegue meios de manter as aparências de funcionamento, até que os Estados possam ter tempo para aceitar um substituto mais substancial para a presente sombra de um governo federal. Essas coisas não chegaram a tão desesperado extremo do dia para a noite. As causas mencionadas produziram inicialmente apenas graus desiguais e desproporcionados de compatibilidade com as solicitações da União. As maiores deficiên-

cias de alguns Estados forneceram o pretexto do exemplo e a tentação do interesse para a concordância por parte dos Estados menos faltosos. Por que deveríamos fazer mais, relativamente aos que embarcaram conosco na mesma viagem política? Por que deveríamos consentir em carregar mais do que nossa própria parte do fardo comum? Estas foram as sugestões que o egoísmo humano não poderia impugnar e que mesmo os especuladores, que buscam vantagens remotas, seriam capazes de combater. Cada Estado, cedendo à voz persuasiva de interesses ou conveniências imediatas, vem sucessivamente retirando seu apoio, até que o frágil e cambaleante edifício esteja prestes a ruir sobre nossas cabeças e esmagar-nos embaixo de seus escombros.

PUBLIUS

HAMILTON

INCAPACIDADE DA CONFEDERAÇÃO PARA FAZER CUMPRIR SUAS LEIS

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

A tendência do princípio de legislar para os Estados ou comunidades, em suas capacidades políticas, como tem sido exemplificado pelas experiências que temos realizado, é igualmente atestada pelos fatos que ocorreram com outros governos de natureza confederada, dos quais temos informações na exata proporção da respectiva prevalência no sistema. As confirmações destes fatos serão dignas de distinto e particular exame. Limitar-me-ei a observar aqui que, de todas as confederações da antigüidade, cuja história chegou até nós, as das ligas da Lícia e do Egeu, pelos vestígios que ainda restam, parecem ter sido as mãos livres dos grilhões daquele errôneo princípio e por isso mesmo as que mais mereceram e mais liberalmente receberam as referências elogiosas dos escritores políticos.

Este princípio excepcional pode ser, tão verdadeira como enfaticamente, intitulado de pai da anarquia. Vimos que as falhas por parte dos membros da União são seu produto natural e necessário; que, onde quer que ocorram, o único remédio constitucional é a força, cujo emprego provocará, como efeito imediato, a guerra civil.

Resta averiguar o quanto um instrumento de governo tão odioso, aplicado em nós, seria capaz de corresponder a seus fins. Não havendo um grande exército constantemente à disposição do governo nacional, ele não teria condições para recorrer à força ou, quando o tivesse, resultaria uma guerra entre as partes da Confederação, relativa a violações em uma liga, na qual a mais forte combinação teria maiores probabilidades de prevalecer, quer constituída pelos que apoiaram a autoridade ou se rebelaram contra ela.

Raramente acontecerá que a repetição das violações ocorra no mesmo membro, de modo que, havendo mais de um que deixaram de cumprir seus deveres, a similitude das situações os induzirá a unirem-se para a defesa comum. Independente deste motivo de solidariedade, se o membro faltoso for um Estado grande e de influência, normalmente terá peso suficiente sobre seus vizinhos para conseguir que alguns deles adiram à sua causa. Facilmente se inventam argumentos especiosos de ameaças à liberdade comum; desculpas plausíveis pelas deficiências da parte podem, sem maiores dificuldades, ser forjadas, para despertar apreensões, acender ódios e conquistar a boa vontade até de Estados que não cometeram qualquer violação ou omissão de seus deveres. Tal quadro seria mais provável de criar-se — uma vez que as violações por parte dos membros mais importantes algumas vezes decorrem de ambiciosa premeditação de seus governantes — com vistas à libertação de um controle externo sobre seus propósitos de enaltecimento pessoal; o melhor para conseguir tais resultados seria entrar em entendimentos prévios com alguns líderes nos Estados adjacentes. Se não for possível recrutar aliados entre os vizinhos, haveria o recurso ao auxílio de potências estrangeiras, que dificilmente perderiam a oportunidade de encorajar dissensões em uma Confederação, de cuja sólida união elas tanto têm a temer. Depois que a espada é desembainhada, as paixões humanas não observam mais quaisquer limites de moderação. As sugestões do orgulho ferido, as instigações dos ressentimentos irritados seriam capazes de levar os Estados, contra os quais foram empregadas as armas da União, a extremos julgados necessários para vingar a afronta ou evitar a vergonha da submissão. A primeira guerra dessa natureza provavelmente terminaria com a dissolução da União.

Isto pode ser considerado como a morte violenta da Confederação. Sua morte natural é a que agora parece estar prestes a acontecer, se o sistema federal não for prontamente renovado em uma forma mais substancial. Não é provável, considerando a índole deste país, que os Estados que concordam, estejam muito propensos a apoiar a autoridade da União, engajando-se em uma guerra contra os discordantes. Eles estariam mais dispostos a observar uma atitude intermediária, colocando-se em pé de igualdade com os membros infratores, imitando-lhes o exemplo. Assim, a culpa de todos tornar-se-ia a segurança de cada um. A experiência de nosso passado revela claramente como essa operação se desenvolve. Haveria, realmente, uma insuperável dificuldade em escolher o momento em que a força deveria ser corretamente empregada. Sob o aspecto da contribuição pecuniária — que em geral é a fonte mais comum das violações — seria impossível decidir se elas resultaram

de má-fé ou de incapacidade. O pretexto desta última seria sempre apresentado. O caso teria de ser muito flagrante, com sua falácia demonstrada com suficientes provas para justificar o severo recurso à compulsão. É fácil ver que apenas este problema — que tantas vezes pode acontecer — bastaria para abrir um vasto campo propício ao surgimento de pontos de vista facciosos, de opiniões eivadas de parcialidade e de espírito de opressão na maioria que eventualmente predominar no conselho nacional.

Parece não exigir grandes esforços a tarefa de provar que os Estados não deveriam preferir uma Constituição nacional que apenas pudesse ser obedecida graças à presença de um grande exército continuamente pronto a fazer cumprir as determinações comuns ou os decretos do governo. E também esta é a natural alternativa escolhida por aqueles que desejam negar-lhe autoridade para incluir os indivíduos em seu campo de atuação. Um esquema assim, se praticável, degeneraria desde logo em um despotismo militar; todavia, ver-se-á que ele é de todo impraticável. Os recursos da União não suportariam a manutenção de um exército suficientemente considerável para confinar os Estados maiores dentro dos limites dos respectivos deveres, nem iamais seriam fornecidos os meios de constituir tal exército em seu primeiro estágio. Quem quer que considere a população e os recursos de vários desses Estados isoladamente na atual conjuntura e imagine o que eles serão, mesmo dentro de apenas meio século, imediatamente desprezará, como inútil e visionário, qualquer esquema que vise a regular-lhes as atividades por intermédio de leis que atuem sobre eles de uma maneira coletiva e sejam obedecidas por efeito de uma coerção, aplicável também coletivamente. Um projeto desta natureza é pouco menos romântico do que a capacidade de dominar monstros, atribuída aos fabulosos heróis e semideuses da antiguidade.

Mesmo nas confederações integradas por membros menores do que nossas comarcas, o princípio de legislar para Estados soberanos, com apoio na coerção militar, nunca conseguiu ter êxito. Raramente tentaram empregá-lo, assim mesmo contra os membros mais fracos e, na maioria dos casos, as tentativas para coagir os refratários e desobedientes deram margem a guerras sangrentas, nas quais a metade da confederação desfraldou suas bandeiras contra a outra.

O resultado destas observações, para um espírito esclarecido, deve ser evidente: que, se for possível a qualquer custo constituir um governo federal capaz de tratar dos interesses comuns e preservar a tranquilidade

geral, ele deve ser fundamentado, como os objetivos entregues a seu cuidado, no princípio inverso ao defendido pelos adversários da Constituição proposta; deve estender suas atividades às pessoas dos cidadãos, não admitindo legislações intermediárias; necessita de autoridade para recorrer a qualquer ramo da magistratura ordinária para que sejam cumpridas suas determinações. A majestade da autoridade nacional deve manifestar-se através dos meios dos tribunais de justiça. O governo da União, como o de cada Estado, deve ser capaz de atender imediatamente às esperanças e temores dos indivíduos e atrair para seu benefício os sentimentos que mais fortemente influenciam o coração dos homens. Em resumo, deve dispor de todos os meios e ter o direito de recorrer a todos os processos, a fim de exercer os poderes de que foi investido, que eram possuídos e exercitados pelos governos dos Estados.

A este raciocínio talvez seja objetado que, se algum Estado estiver descontente com a autoridade da União, pode em qualquer tempo obstruir a execução de suas leis e levar o assunto ao recurso da força — justamente o que é condenável no outro esquema.

A validade desta objeção desapareceria no momento em que atentássemos para a diferença fundamental entre uma simples **INSUBORDINAÇÃO** e uma **RESISTÊNCIA DIRETA e ATIVA**. Se for necessária a mediação dos legislativos estaduais, para o cumprimento de uma providência da União, eles **NÃO DEVEM AGIR ou AGIR EVASIVAMENTE**, e a providência ficará sem efeito. Esta negligência no cumprimento do dever pode ser mascarada por medidas simuladas ou sem substância, de modo a não despertar, em sua aplicação, qualquer alarme no povo, relativamente à segurança da Constituição. Os líderes estaduais podem mesmo alegar, em favor de sub-reptícias violações, o pretexto de alguma conveniência, isenção ou vantagens temporárias.

Todavia, se o cumprimento das leis do governo federal não exigir a intervenção dos legislativos estaduais, se puderem atuar diretamente sobre os cidadãos, os governos particulares não poderão interromper sua ação sem uma franca e violenta demonstração de inconstitucionalidade. Não há omissões nem subterfúgios que o justifiquem. Eles serão obrigados a agir e de maneira a não deixar dúvidas de que não estão usurpando direitos nacionais. Uma experiência desta natureza seria sempre arriscada em face de uma Constituição com o mínimo de capacidade para defender-se e de um

povo suficientemente esclarecido para distinguir entre um exercício legal e uma usurpação de autoridade. O êxito exigiria não apenas uma maioria facciosa no Legislativo, mas ainda o concurso dos tribunais de justiça e do grosso da população. Se os juizes não se envolverem em uma conspiração com o Legislativo, julgarão inconstitucionais e nulas quaisquer resoluções de uma maioria, contrárias à suprema lei do país. Se o povo não for corrompido pelo espírito de seus representantes estaduais, deverá, como guardião natural da Constituição, fazer sentir seu peso em escala nacional e pôr fim à disputa. Tentativas dessa natureza não devem ser feitas freqüentemente, com leviandade nem precipitação, porque raramente deixarão de oferecer perigo a seus autores, salvo em casos de exercício tirânico da autoridade federal.

Se da atuação turbulenta de indivíduos refratários ou sediciosos resultar uma oposição ao governo federal, ela poderá ser dominada pelos mesmos meios a que diariamente recorrem os governos estaduais contra perturbações semelhantes. Os magistrados, sendo igualmente ministros das leis do país, qualquer que seja a fonte de onde elas emanam, estarão sem dúvida prontos a preservar tanto as resoluções nacionais como as locais das violações por parte de transgressores privados. Quanto aos distúrbios localizados e insurreições que por vezes perturbam a sociedade, provocadas por intrigas de uma facção sem importância, ou por um súbito e ocasional descontentamento que não abrangeu o grosso da comunidade, o governo-geral poderá recorrer, para acabar com desordens dessa natureza, a recursos mais amplos do que seria capaz qualquer membro isoladamente. E quanto àquelas inimizades mortais que, em certas conjunturas, desencadeiam uma conflagração envolvendo a nação inteira ou uma grande parte dela, provocadas quer por causas poderosas de descontentamento por parte de um governo, quer pelo contágio de algum violento paroxismo popular, elas não se enquadram em regras ordinárias de avaliação. Se acontecerem, em geral culminam em revoluções e desmembramentos de impérios. Nenhuma forma de governo será capaz de evitá-las nem de controlá-las. É de todo vã a esperança de impedir que ocorram acontecimentos que transcendam a previsão e as precauções humanas e não terá sentido criticar um governo porque ele não realizou impossibilidades.

PUBLIUS

ronice ou o prazer de dominar fosse suficiente para gerar essa tentação; ainda assim, pode-se afirmar com segurança que o bom-senso do conjunto constituído pelos representantes nacionais ou, em outras palavras, o povo dos vários Estados, controlaria a indulgência de apetite tão extravagante. Será sempre mais fácil para os governos estaduais invadir o campo das autoridades nacionais do que o governo nacional transpor os limites da competência dos Estados. A razão desta afirmativa decorre do maior grau de influência que os governos estaduais, se administrados com retidão e prudência, geralmente exercem sobre o povo — circunstância esta que, além disso, nos ensina haver uma fraqueza inerente e intrínseca em todas as constituições federais e que não se deve perder muito tempo em sua organização, com o fim de dar-lhes toda a força compatível com os princípios de liberdade.

A superioridade da influência em favor dos governos particulares resultaria parcialmente da difusa organização do governo federal, mas principalmente da natureza dos assuntos para os quais as administrações estaduais estariam voltadas.

É fato reconhecido na natureza humana que as afeições geralmente se enfraquecem à medida que aumenta o afastamento ou a extensão do objeto de que ela é alvo. Segundo o mesmo princípio que faz o homem mais afeiçoado à sua família do que a seus vizinhos, a seus vizinhos do que à comunidade em geral, o povo de cada Estado tende a ser mais tolerante com seus governos do que em relação ao da União, a menos que a força daquele princípio seja anulada por uma administração muito mais eficiente por parte deste último.

Esta forte propensão dos sentimentos humanos encontraria poderosos auxiliares nos assuntos submetidos à regulamentação dos Estados.

A variedade de interesses mais minuciosos que necessariamente ficarão sob a superintendência das administrações locais, dando margem a tantas correntes de influências que circulam através de todas as camadas da sociedade, não pode ser particularizada sem envolver detalhes por demais tediosos e desinteressantes, sem oferecer as compensações que seriam de esperar.

Há uma vantagem transcendente, própria da esfera dos governos estaduais, que sozinha é capaz de colocar o assunto sob uma luz clara e satisfatória. Refiro-me à administração comum da justiça criminal e cível. Esta é, entre todas as outras, a mais poderosa, mais universal e mais atraente

fonte de obediência e simpatia popular. É ela que — sendo a guardiã imediata e visível da vida e da propriedade, tendo seus benefícios e sanções em constante atividade perante as vistas do público, velando por todos os seus interesses pessoais e familiares, pelos quais a sensibilidade dos indivíduos é mais imediatamente motivada — contribui, mais do que qualquer outra circunstância, para despertar no espírito do povo a afeição, a estima e a reverência em relação ao governo. Este grande vínculo da sociedade, que se espalha quase que por todos os canais dos governos particulares, independente de todas as demais causas de influência, seria capaz de assegurar-lhes uma autoridade tão sólida sobre os respectivos cidadãos que os tornaria permanentemente um contrapeso e, não raro, perigosos antagonistas do poder da União.

Por outro lado, a atuação do governo federal, não ficando sob a observação imediata da massa dos cidadãos, os benefícios dela advindos serão percebidos e explorados principalmente pelos especuladores. Relativamente a interesses mais gerais, eles serão menos indicados para refletir os sentimentos do povo e, proporcionalmente, menos propensos a inspirar hábitos de cumprimento das obrigações e um vigoroso sentimento de simpatia.

O raciocínio a esse respeito foi abundantemente exemplificado pela experiência de todas as constituições federais com que nos familiarizamos e com todas as demais que revelaram qualquer analogia com elas.

Embora os antigos sistemas feudais não fossem, estritamente falando, confederações, ainda assim participavam da natureza de tal espécie de associação. Havia um chefe comum — o maioral ou soberano — cuja autoridade se estendia sobre toda a nação, e um número de subordinados, vassallos ou feudatários, que tinham grandes porções de terra a seus cuidados, e numerosos séquitos de vassallos “inferiores” ou súditos, que ocupavam e cultivavam a terra por efeito de vassalagem ou obediência às pessoas que as possuíam. Cada vassallo principal era uma espécie de soberano dentro de seus feudos. As conseqüências de tal situação foram uma contínua oposição à autoridade do soberano e guerras freqüentes entre os próprios grandes barões ou chefes feudais. O poder do maioral da nação era comumente muito fraco, quer para assegurar a paz pública, quer para proteger o povo contra as opressões de seus senhores imediatos. Este período dos acontecimentos europeus é enfaticamente classificado pelos historiadores como a época da anarquia feudal.

Quando acontecia ser o soberano um homem de temperamento vigoroso

HAMILTON

O FUTURO EQUILÍBRIO DOS PODERES
ESTADUAIS E NACIONAIS*Ao povo do Estado de Nova Iorque:*

Uma objeção, de natureza diferente das que foram apresentadas e respondidas em meu último artigo, talvez surja contra o principio de legislar-se para os individuos, cidadãos da América. Pode ser alegado que isso tenderia a tornar o governo da União por demais poderoso e a habilitá-lo a absorver aquelas competências residuais que, pelo consenso geral, convinha permanecessem com os Estados, para atender finalidades locais. Admitindo a maior amplitude à paixão pelo poder, que todo homem normal pode desejar, confesso meu embaraço para descobrir que tentação podem sofrer as pessoas investidas da administração do governo-geral para despojar os Estados das referidas competências. A regulamentação de uma simples norma interna de um Estado parece-me encerrar leves tentações ambiciosas. O comércio, as finanças, as negociações e a guerra talvez resumam todos os temas que entusiasmam os espíritos governados por aquela paixão; e todos os poderes necessários ao êxito devem estar, em primeira instância, sob a égide das autoridades nacionais. A administração da justiça entre os cidadãos do mesmo Estado, a supervisão da agricultura e outros problemas de natureza similar, enfim, todas essas coisas que normalmente são atendidas pela legislação local nunca deverão ser objeto de uma jurisdição geral. Assim, é improvável que exista uma intenção nos conselhos federais para usurpar os poderes com os quais estão relacionados, porque a tentativa de fazê-lo seria tão laboriosa quanto inútil; ademais, a posse deles em nada contribuiria, por essa razão, para a dignidade, a importância ou o brilho do governo nacional.

Admitamos, porém, para efeito de argumentação, que a simples fanfar-

e guerreiro, dotado de qualidades superiores, ele adquiria uma influência e prestígio pessoal que correspondiam, para a época, a uma autoridade mais regular. Geralmente, porém, o poder dos barões triunfava sobre o do príncipe, e em muitos casos o domínio deste era inteiramente anulado, transformando-se os grandes feudos em principados ou Estados independentes. Nos exemplos em que a monarquia finalmente prevalecia sobre seus vassallos, o êxito era devido principalmente à tirania daqueles vassallos sobre seus dependentes. Os barões ou nobres, igualmente inimigos do soberano e opressores do povo comum, eram temidos e detestados por ambos, até que o perigo mútuo e os mesmos interesses efetivassem uma união entre eles, fatal à autoridade da aristocracia. Se os nobres, por uma conduta marcada pela clemência e pela justiça, preservassem a fidelidade e devoção de seus subordinados e vassallos, as disputas entre eles e o príncipe terminariam quase sempre em seu favor, com a redução ou subversão da autoridade real.

Esta não é uma afirmativa calcada simplesmente na especulação ou em conjeturas. Entre outras provas de sua verdade, que podem ser citadas, a da Escócia fornece um convincente exemplo. O espírito de clã que, desde o início, predominou naquele reino, unindo os nobres e seus dependentes por laços equivalentes aos de família, tornaram a aristocracia um temível e constante adversário do poder do monarca, até que a incorporação à Inglaterra dominou seu orgulhoso e ingovernável espírito, enquadrando-a nas normas de subordinação que um sistema mais racional e mais vigoroso de natureza civil havia previamente estabelecido neste último reino.

Os governos separados em uma confederação podem ser de certo modo comparáveis aos baronatos feudais, com a seguinte vantagem a seu favor: que, em face das razões já expostas, eles geralmente gozam da confiança e da boa vontade do povo e, com tão importante apoio, ficarão em melhores condições de opor-se a todas as intromissões do governo nacional. Seria bom se eles não fossem capazes de desobedecer à sua legítima e necessária autoridade. Os pontos de similitude consistem na ambição do poder, aplicável a ambos, e na **CONCENTRAÇÃO** de grandes recursos da comunidade em **DEPÓSITOS** particulares, às vezes à disposição de indivíduos, outras vezes reservados para grupos políticos.

Uma concisa revisão dos acontecimentos que marcaram os governos confederados ilustrará posteriormente esta importante tese; a falta de atenção que ela tem merecido foi a grande fonte de nossos erros políticos e orien-

tu nossas preocupações na direção errada. Tal revisão será objeto de alguns de nossos próximos artigos.

PUBLIUS

MADISON

AS CONFEDERAÇÕES GREGAS

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Entre as confederações da antiguidade, a mais importante foi a das repúblicas gregas, associadas sob o conselho anfictiônico. Segundo os melhores relatos a respeito desta famosa instituição, há uma analogia muito interessante com a presente Confederação dos Estados Americanos.

Seus membros retinham o caráter de Estados independentes e soberanos, com igualdade de votos no conselho federal. Este conselho possuía autoridade para propor e resolver o que fosse julgado necessário para o bem comum da Grécia; para declarar e conduzir a guerra; para decidir, em última instância, todas as controvérsias entre os membros; para punir a parte agressora; para empenhar toda a força da confederação contra o desobediente; para admitir novos membros. Os anfictiões eram os guardiões da religião e das imensas riquezas pertencentes ao Templo de Delfos, onde tinham o direito de jurisdição nas controvérsias entre os habitantes e aqueles que vinham consultar o oráculo. Como provisão suplementar para a eficácia dos poderes federais, eles prestavam juramento de mutuamente defender e proteger as cidades do conjunto, punir os violadores desse juramento e aplicar sanções aos sacrílegos profanadores do templo.

Teoricamente e segundo os documentos, estes instrumentos de poder parecem suficientes para todas as finalidades gerais. Em vários casos, eles excedem os enumerados nas Cláusulas da Confederação. Os anfictiões tinham a vantagem das superstições da época — um dos principais instrumentos, graças aos quais o governo então se mantinha; gozavam de uma manifesta autoridade para recorrer à coerção contra cidades refratárias e estavam

obrigados por juramento a exercerem esta autoridade nas ocasiões necessárias.

A prática, porém, é muito diferente da teoria. Os poderes, como os do atual Congresso, eram exercidos por deputados escolhidos exclusivamente pelas cidades, de acordo com suas aptidões políticas, e essas mesmas aptidões lhes marcavam a hierarquia. Resultaram daí a fraqueza, as desordens e finalmente a destruição da confederação. Os membros mais poderosos, ao invés de se manterem respeitosos e subordinados, tornaram-se tiranos sucessivamente sobre os restantes. Atenas, como aprendemos em Demóstenes, foi o árbitro da Grécia durante setenta e três anos. A seguir, as lacedemônios a governaram por mais vinte e nove; no período subsequente, depois da Batalha de Leuctras, coube a vez de os tebanos dominarem.

De acordo com Plutarco, não raro aconteceu que os deputados das cidades mais poderosas intimidaram e corromperam os das cidades mais fracas; os julgamentos eram sempre favoráveis ao partido dominante.

Mesmo em meio às perigosas guerras defensivas contra a Pérsia e a Macedônia, os membros jamais agiram em uníssono e foram, em maior ou menor quantidade, eternamente os instrumentos ou os mercenários do inimigo comum. Os intervalos de guerra externa eram preenchidos por questiúnculas internas, convulsões e massacres.

Após o término da guerra com Xerxes, os lacedemônios exigiram que certo número de cidades fosse excluído da confederação, em virtude da conduta infiel que haviam adotado. Os atenienses, percebendo que os lacedemônios perderiam, com tal medida, menos partidários que eles e, assim, se tornariam senhores das deliberações públicas, reagiram violentamente e derrotaram a proposta. Este detalhe histórico comprova claramente a ineficiência da união, a ambição e a inveja de seus membros mais poderosos e as condições de dependência e degradação dos restantes. Os membros menores — embora capacitados, pela teoria de seu sistema, a girar com igual orgulho e majestade em torno do centro comum — na realidade se haviam tornado satélites das órbitas de maior magnitude.

Diz o Abade Milot que, se os gregos tivessem sido tão sábios quanto corajosos, teriam percebido, pela experiência, a necessidade de uma união mais íntima e aproveitado o período de paz que se seguiu à vitória contra as armas persas, para introduzir as reformas que se faziam mister. Entre-

tanto, ao invés desta orientação óbvia, Atenas e Esparta, enfatuadas com as vitórias e a fama adquirida, tornaram-se inicialmente rivais e logo após inimigas, causando-se mutuamente danos infinitamente maiores do que os sofridos na luta contra Xerxes. As invejas, temores, ódios e injúrias que uma devotava à outra resultaram na famosa Guerra de Peloponeso, que terminou com a ruína e a escravidão dos atenienses que a tinha iniciado.

Do mesmo modo que um governo fraco, mesmo não estando em guerra, está sempre agitado por dissensões internas, há os que nunca deixam de provocar novas calamidades oriundas do exterior. Tendo os fócidas lavrado certo trato de terra sagrada, pertencente ao templo de Apolo, o conselho anfictiônico impôs, de acordo com a superstição da época, uma penalidade aos sacrilégios invasores. Os fócidas, instigados por Atenas e Esparta, se recusaram a cumprir o decreto. Os tebanos, com o apoio de outras cidades, decidiram manter a autoridade dos anfictiônicos e vingar o deus ultrajado, mas como estes representavam a parte mais fraca, solicitaram a assistência de Felipe da Macedônia, que secretamente alimentava a disputa. Felipe prontamente aproveitou a oportunidade de levar a cabo os desígnios há tanto tempo planejados contra as liberdades da Grécia. Através de intrigas e subornos conseguiu o apoio dos líderes populares de várias cidades; graças à influência e votos destes, foi admitido no conselho anfictiônico; e, por suas artes e suas armas, tornou-se o senhor da confederação.

Tais foram as conseqüências do falacioso princípio sobre o qual aquela interessante organização se fundou. Um judicioso observador dos destinos da Grécia comentou que, se ela se tivesse unido em uma confederação mais íntima e perseverado em sua união, nunca teria sofrido o domínio macedônico e poderia ter representado uma barreira contra os ambiciosos projetos de Roma.

A liga acaiana, como foi chamada, constituiu outra sociedade de repúblicas gregas, que nos deixou valiosos ensinamentos.

A União era, nesse caso, mais íntima e sua organização mais judiciosa que a do exemplo precedente. Como se verá, embora não isenta de uma catástrofe semelhante, ela certamente não a mereceu.

As cidades que compunham esta liga conservavam suas jurisdições municipais, nomeavam seus próprios funcionários e desfrutavam perfeita igualdade. O senado no qual eram representadas, tinha o único e exclusivo di-

reito de decretar a paz e a guerra; de designar e receber embaixadores; de tomar parte em tratados e alianças; de escolher um magistrado-chefe — ou pretor, como então era chamado — que comandava seus exércitos e que, com a opinião e consentimento de dez dos senadores, não apenas administrava o governo durante os recessos do senado, mas tinha grande participação em suas deliberações, quando ele se reunia. De acordo com a primitiva Constituição, havia dois pretores associados na administração, mas nos julgamentos preferiam apenas um.

Parece que as cidades tinham todas as mesmas leis e costumes, utilizavam os mesmos pesos e medidas, bem como a mesma moeda; todavia, não há certeza quanto ao grau de influência da autoridade do conselho nessas normas. Sabe-se apenas que as cidades foram de certo modo compelidas às mesmas leis e usanças. Quanto a Lacedemônia foi incluída na liga por Filopémen, ocorreu a abolição das instituições e leis de Licurgo e a adoção das da liga acaiana. A confederação anfictiônica, da qual ela fora membro, deixou-a com pleno exercício de seu governo e de sua legislação. Basta esta circunstância para provar a sensível diferença no espírito dos dois sistemas.

É realmente de lamentar-se que tenham ficado memórias tão imperfeitas desse curioso sistema político. Se sua estrutura interior e funcionamento regular fossem analisados, é provável que surgissem mais luzes sobre a ciência de governo federal do que de quaisquer experiências com as quais estamos familiarizados.

Um fato muito importante parece ter sido observado por todos os historiadores que trataram dos assuntos acaianos. É que, tanto após a renovação da liga por Aratus, como antes de sua dissolução pela astúcia da Macedônia, houve infinitamente mais moderação e justiça na administração de seu governo e menos violência e sedições no povo do que em qualquer das cidades que gozavam, "isoladamente", de todas as prerrogativas da soberania. O Abade Mably, em suas observações sobre a Grécia, diz que o governo popular, tão violento alhures, não provocou perturbações nos membros da república acaiana, "porque foi contido pela autoridade e pelas leis da confederação".

Não devemos, porém, concluir apressadamente que a facção não agitou, em certo grau, algumas cidades; o que predominou no sistema em geral foi muito menos do que uma tranqüila subordinação e uma serena harmonia.

O contrário está suficientemente demonstrado nas vicissitudes e nos destinos da república.

Enquanto a confederação anfictiônica subsistiu, a dos acaianos, que compreendia somente as cidades menos importantes, não teve papel de relevância no cenário da Grécia. Quando aquela se tornou vítima da Macedônia, esta foi poupada graças a Felipe e Alexandre. Entretanto, os sucessores destes príncipes adotaram uma orientação diferente. Os acaianos eram mestres na arte de dividir. Cada cidade foi atraída por um interesse particular, e a União se dissolveu. Algumas cidades caíram sob o guante de guarnições macedônias; outras, sob o dos usurpadores surgidos de suas próprias confusões. Em breve, a vergonha e a opressão despertaram seu amor pela liberdade. Umhas poucas cidades se reagruparam. Esse exemplo foi seguido por outras, à medida que surgiam as oportunidades para que elas se livrassem de seus tiranos. Dentro em pouco a liga já abrangia quase todo o Peloponeso. A Macedônia deu-se conta desse progresso, mas estava às voltas com dissensões internas que a impediam de detê-lo. Toda a Grécia foi tomada de entusiasmo e parecia pronta para unir-se em uma confederação, quando os ciúmes e a inveja em Esparta e Atenas, ante a crescente reputação dos acaianos, vibraram um golpe mortal no empreendimento. O temor do poder dos macedônios induziu a liga a cortejar a aliança dos reis do Egito e da Síria, os quais, como sucessores de Alexandre, eram rivais do rei da Macedônia. Esta orientação foi derrotada por Cleómenes, rei de Esparta, cuja ambição o levou a desencadear um ataque não provocado contra seus vizinhos, os acaianos, os quais, como inimigos da Macedônia, tinham com os príncipes egípcios e sírios interesses suficientes para provocar uma brecha em seus compromissos com a liga. Os acaianos estavam agora enfrentando o dilema de se submeterem a Cleómenes ou de implorar a ajuda da Macedônia, sua antiga opressora. Foi adotada esta última solução. As disputas dos gregos sempre ofereceram uma agradável oportunidade para que o poderoso vizinho se intrometesse em seus problemas. Imediatamente apareceu um exército macedônio. Cleómenes foi vencido. Os acaianos em breve descobriram, como tantas vezes acontece, que um aliado poderoso e aureolado pela vitória esconde o título de amo e senhor. Tudo o que a mais objeta submissão conseguiu obter dele foi uma tolerância para que as leis da cidade fossem mantidas. Felipe — que ocupava então o trono da Macedônia — não demorou em provocar, graças à sua tirania, novas tentativas de união entre os gregos. Os acaianos, embora enfraquecidos pelas dissensões internas e pela revolta de Messênia, um de seus membros, tornaram-se, ajudados pelos etólios e

pelos atenienses, o núcleo da oposição. Certos de que, apesar deste apoio, não estavam em condições de realizar o empreendimento, eles uma vez mais recorreram ao perigoso expediente de solicitar o auxílio de armas estrangeiras. Os romanos, convidados, prazerosamente aceitaram. Felipe foi derrotado e a Macedônia subjugada. Uma nova crise resultou para a liga. As dissensões se multiplicaram entre seus membros. Calícrates e outros líderes populares se tornaram instrumentos mercenários para iludirem seus concidadãos. Para mais eficazmente alimentar a discórdia e a desordem, os romanos já haviam proclamado, para espanto daqueles que confiaram em sua sinceridade, a liberdade geral (*) em toda a Grécia. Com a mesma visão insidiosa, eles agora convenciam os membros a se retirarem da liga, acrescentando ao orgulho deles as violações cometidas contra suas soberanias. Graças a tais artimanhas, esta união — a derradeira esperança da Grécia, última oportunidade de recuperar a antiga liberdade — fracassou completamente; tamanha incapacidade e insucesso fizeram com que as armas de Roma encontrassem pouca dificuldade para completar a destruição que suas artimanhas haviam começado. Os acaianos foram dominados, e a Acaia oprimida com correntes sob cujo peso até hoje se arrasta.

Julguei que não seria supérfluo apresentar um resumo desta importante fase da história, não só porque nos ensina mais do que uma lição, mas também porque, como um suplemento às linhas gerais da Constituição acaiana, ilustra enfaticamente a tendência dos agrupamentos federais, mais propensos à anarquia entre seus membros do que à tirania por parte de seus chefes.

PUBLIUS

(*) Este não passou de outro nome mais especioso para a independência dos membros no conjunto federal. — Publius.

MADISON

CONFEDERAÇÕES MEDIEVAIS E MODERNAS

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Os exemplos de antigas confederações, citados em meu último artigo, não esgotaram a fonte de conhecimento experimental sobre este assunto. Há atualmente instituições, criadas segundo princípio similar, que merecem particular consideração. A primeira que se apresenta é o conjunto germânico.

Nos anos iniciais da Cristandade, a Alemanha era ocupada por sete nações distintas, sem um chefe comum. Os francos, habitantes de uma delas, haviam vencido os gauleses e criado o reino cujo nome se originou no deles. No século IX, Carlos Magno, seu belicoso monarca, percorreu com suas armas vitoriosas todas as direções, e a Alemanha se tornou parte de seus vastos domínios. Quando ocorreu o desmembramento do império, repartido entre seus filhos, esta parte constituiu um reino separado e independente. Carlos Magno e seus descendentes imediatos possuíam não só as insígnias e a dignidade do poder imperial, mas também o próprio poder. Todavia, os principais vassalos, cujos feudos se haviam tornado hereditários e que integravam as assembleias que Carlos Magno não abolira, aos poucos foram-se livrando do jugo e conquistando jurisdição soberana e independência. A força da soberania imperial revelava-se insuficiente para conter tão poderosos dependentes ou para preservar a unidade e a tranquilidade do império. As guerras mais violentas, acompanhadas de toda espécie de atrocidades, foram travadas entre os diferentes príncipes e Estados. A autoridade imperial, incapaz de manter a ordem pública, foi aos poucos declinando, até quase desaparecer na anarquia que agitou o longo intervalo entre a morte do último imperador dos suábios e a ascensão do primeiro da linhagem austríaca. No século XI, os imperadores desfrutavam completa soberania; no

XV, eram pouco mais do que símbolos e decorações do poder.

Fora deste sistema feudal — que guarda muitas das importantes características de uma confederação — desenvolveu-se o sistema federal que constitui o império germânico. Seus poderes são exercidos por uma assembleia representando os membros da confederação; pelo imperador, que é o magistrado executivo, com direito de veto sobre as resoluções da assembleia; e pela câmara imperial e conselho áulico, dois tribunais judiciários com suprema jurisdição nas controvérsias que dizem respeito ao império ou que ocorrem entre seus membros.

A assembleia possui o poder geral de legislar para o império; de decretar a guerra e a paz; de contratar alianças; de fixar quotas de tropas e verbas; de construir fortalezas; de cunhar moeda; de admitir novos membros; e de submeter os membros desobedientes à expulsão do império, pela qual a parte é degradada de seus direitos de soberania, tendo seus bens confiscados. Os membros da confederação são expressamente proibidos de participar de pactos prejudiciais ao império; de impor tributos e taxas em suas relações comerciais mútuas, sem o consentimento do imperador e da assembleia; de alterar o valor do dinheiro; de cometer injustiças uns contra os outros; ou de prestar assistência ou abrigo aos violadores da paz pública. E são ameaçados de expulsão os que violarem quaisquer destas restrições. Os membros da assembleia, como tais, estão sujeitos em todos os casos a serem julgados pelo imperador e pela própria assembleia em seus delitos privados, pelo conselho áulico e pela câmara imperial.

As prerrogativas do imperador são numerosas. As mais importantes se resumem nas seguintes: o direito exclusivo de apresentar proposições à assembleia; o veto às suas resoluções; a nomeação de embaixadores; a concessão de honrarias e títulos; o preenchimento de cargos vagos de eleitor; a fundação de universidades; a concessão de privilégios não prejudiciais aos Estados do império; o recebimento e aplicação das rendas públicas; e, em geral, a vigilância sobre a segurança pública. Em certos casos, os eleitores formam um conselho para assessorá-lo. Na qualidade de imperador, não possui qualquer propriedade dentro do império nem recebe verbas para seu sustento. Todavia, suas rendas e possessões, sob outros títulos, o tornam um dos príncipes mais poderosos da Europa.

De acordo com este elenco de poderes constitucionais dos representantes e da chefia desta confederação, a conclusão natural seria que ela devesse

constituir uma exceção ao caráter geral que distingue sistemas semelhantes. Nada mais longe da realidade. O princípio fundamental em que ele se apóia — que o império é uma comunidade de soberanos, que a assembleia é uma representação desses soberanos e que as leis são feitas para eles — torna o império um corpo sem nervos, incapaz de dirigir seus próprios membros, inseguro contra os perigos externos e agitado por incessantes fermentações em suas próprias entranhas.

A história da Alemanha é a de uma sucessão de guerras do imperador contra os príncipes e Estados; de guerras desses mesmos príncipes e estados entre si; de licenciosidades dos fortes e de opressão dos fracos; de intrusões e de intrigas por parte de estrangeiros; de requisições de homens e dinheiro desatendidas ou apenas parcialmente consideradas; de tentativas de conseguilas à força, geralmente sem êxito ou atendidas com massacres e devastações, envolvendo inocentes e culpados; de incompetência geral, de confusão e miséria.

No século XVI, o imperador, contando com uma parte do império, atri-tou-se contra os outros príncipes e Estados. Em um dos conflitos, o próprio imperador foi obrigado a fugir e quase feito prisioneiro pelo eleitor da Saxônia. O último Rei da Prússia se colocou mais de uma vez contra seu soberano imperial e geralmente provou ser um adversário superior. As controvérsias e guerras entre os próprios membros se tornaram tão comuns que os anais germânicos estão repletos das páginas sangrentas que as descrevem. Antes da paz de Vestfália, a Alemanha foi assolada por uma guerra de trinta anos, na qual o imperador, com a metade do império, se encontrava de um lado e a Suécia, com a outra metade, no lado oposto. A paz foi afinal negociada e ditada por potências estrangeiras; suas cláusulas, nas quais intervieram essas potências, representaram parte fundamental da Constituição germânica.

Se acontece que uma nação, em dada emergência, está unida principalmente pela necessidade de autodefesa, sua situação é ainda deplorável. Os preparativos militares devem ser precedidos de tantas discussões fastidiosas, provocadas por invejas, orgulhos, pontos de vista discordantes e choques de pretensões diferentes, que, antes de a assembleia poder tomar as providências que lhe cabem, o inimigo já está em campo, e antes que as tropas federais se encontrem em condições de enfrentá-lo, ele já se retirou para seus quartéis de inverno.

O pequeno efetivo de tropas nacionais que foi julgado necessário em tempo de paz, é defeituosamente constituído, mal-remunerado, contaminado por preconceitos locais e sustentado por contribuições irregulares e desproporcionais aos recursos do Tesouro.

A impossibilidade de manter a ordem e distribuir a justiça entre esses súditos independentes deu margem à experiência de dividir o império em nove ou dez círculos ou distritos, dando-lhes uma organização interna e encarregando-os de execução militar das leis contra os membros delinquentes e contumazes. Esta experiência serviu apenas para demonstrar mais flagrantemente o vício radial da Constituição. Cada círculo é a miniatura do quadro de deformidades deste monstro político. Ou eles se mostram incapazes de cumprir seus encargos, ou os cumprem com o cortejo de devastações e carnificinas da guerra civil. Algumas vezes, círculos inteiros são infratores e então aumentam os danos que eles deveriam sanar.

Podemos formar um juízo deste esquema de coerção militar graças a um exemplo dado por Thuanus. Em Donawerth, uma cidade livre e imperial do círculo da Suábia, o Abade de St. Croix desfrutava certas imunidades criadas especialmente para ele. Em alguns atos públicos, ao querer exercê-las, ele foi alvo de ultrajes por parte do povo local. A consequência foi que a cidade foi expulsa do império e o Duque da Bavária, embora diretor de outro círculo, conseguiu ser designado para executar a ordem. Ele se dirigiu logo para a cidade com uma tropa de dez mil homens e, julgando que a ocasião era propícia — como havia secretamente esperado desde o começo, para reviver uma antiga reivindicação, sob o pretexto de que seus ancestrais haviam sofrido a injúria de o lugar ser desmembrado do território deles (*) — tomou posse da cidade em seu próprio nome, desarmou e puniu seus habitantes e a reanexou a seus domínios.

Talvez alguém estranhe por que esta máquina desajustada permaneceu tanto tempo sem se desmanchar em pedaços. A explicação é óbvia: a fraqueza da maioria de seus membros, que não desejavam ficar à mercê de potências estrangeiras; a debilidade da grande parte dos membros principais, comparada com os formidáveis poderes dos que os cercavam; o enorme peso e influência que o imperador recebia de seus diferentes domínios he-

(*) Pfeffel. "Nouvel Abrég. Chronol. de l'Hist., etc. d'Allemagne", diz que o pretexto era indenizar-se pelas despesas de expedição. — Publius

reditários; e o interesse que ele devotava para preservar um sistema com o qual estava ligado o orgulho de sua família e que fazia dele o primeiro príncipe na Europa. Tais causas mal sustentam uma União fraca e precária, enquanto as qualidades negativas que atuam sobre a natureza do poder supremo e que o tempo continuamente reforça, evitam reformas de qualquer espécie, baseada em uma adequada consolidação. Nem se poderia imaginar — caso este obstáculo fosse vencido — que as potências vizinhas sofressem uma revolução, capaz de conferir ao império a força e preeminência a que tinha direito. As nações estrangeiras de há muito se consideraram igualmente interessadas nas alterações que os acontecimentos introduziram nesta Constituição e, em várias oportunidades, revelaram sua intenção de perpetuar-lhe a anarquia e as fraquezas.

Se forem necessários mais exemplos, a Polônia, com um governo acima das soberanias locais, pode, sem impropriedade, ser também citada. Não se encontraria prova mais flagrante das calamidades provocadas por tais instituições. Igualmente incapaz de ter governo próprio e assegurar sua defesa, ela tem permanecido há longo tempo à mercê de seus poderosos vizinhos; os quais, ultimamente, tiveram a compaixão de aliviá-la de um terço de seu povo e de seu território.

A conexão entre os cantões suíços dificilmente pode ser tida como uma confederação, embora algumas vezes seja citada como um exemplo da estabilidade de tal instituição.

Eles não possuem em conjunto nem tesouro público nem tropas, mesmo em caso de guerra; não há uma moeda única nem instituições judiciais ou qualquer outra evidência de uma soberania comum.

O que os conserva unidos é a peculiaridade de sua posição topográfica; a fraqueza e insignificância de cada cantão; o temor de seus poderosos vizinhos — a um dos quais os suíços já estiveram submetidos —; as poucas fontes de contenção em um povo de hábitos tão simples e pacatos, sem interesse comum nos bens que possuem; o auxílio que prestam uns aos outros quando é o caso de suprimir insurreições e rebeliões — uma ajuda expressamente estipulada e muitas vezes solicitada e atendida —; e a necessidade de alguma provisão permanente e regular para resolver disputas entre cantões. Tal provisão consiste em cada uma das partes conflitantes escolher quatro juízes de cantões neutros, os quais, em caso de desacordo, ele-

gem um árbitro. Este tribunal, sob juramento de imparcialidade, pronuncia a sentença final, que todos os cantões são obrigados a acatar. A competência desse procedimento pode ser avaliada por uma cláusula do tratado de 1683 com Victor Amadeus da Sabóia, segundo a qual ele se obrigava a servir como mediador nas disputas entre cantões e, se necessário, empregar a força contra a parte rebelde.

Na medida em que as peculiaridades do caso suíço admite comparações com o dos Estados Unidos, ele serve para confirmar o princípio que se pretende estabelecer. Qualquer que seja a eficiência que a união possa apresentar em casos ordinários, parece que, no momento em que surge um motivo de discórdia capaz de pôr à prova sua validade, ele falha. As controvérsias sobre religião — que, em três exemplos, provocaram violentas e sangrentas disputas — podem ser consideradas, de fato, responsáveis pelas divisões internas da liga. Os cantões protestantes e católicos passaram a ter, desde então, suas assembléias próprias, onde se resolviam os problemas mais importantes, deixando a cargo da assembléia geral apenas assuntos de menores.

Esta separação teve outra conseqüência que merece atenção. Ela deu margem a alianças antagônicas com potências estrangeiras: de Berna, à frente da associação protestante; com as Províncias Unidas; e de Lucerna, líder da associação católica, com a França.

PUBLIUS

MADISON

A CONFEDERAÇÃO HOLANDESA

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Os Países Baixos Unidos são uma confederação de repúblicas, ou melhor, de aristocracias de uma estrutura notável e confirmam todas as lições resultantes do estudo daquelas que já revisamos.

A união é composta de sete Estados soberanos e em igualdade de condições; cada Estado ou província é, por sua vez, uma composição de cidades independentes e com direitos iguais. Em todas as questões importantes deve haver unanimidade por parte tanto das províncias como das cidades.

A soberania da União é representada pelos Estados-Gerais, consistindo normalmente de cerca de cinquenta deputados escolhidos pelas províncias. Alguns têm mandato vitalício, outros por seis, três e mesmo um ano; os de suas províncias continuarão como deputados enquanto o desejarem.

Os Estados-Gerais têm autoridade para lavrar tratados e alianças; para declarar guerra e paz; para mobilizar exércitos e equipar esquadras; para fixar quotas e exigir contribuições. Em todos estes casos, porém, é indispensável que haja a unanimidade e a sanção dos constituintes. Eles podem nomear e receber embaixadores, dar cumprimento a tratados e alianças já firmadas, providenciar a coleta de taxas sobre importação e exportação, regular a emissão de dinheiro com uma reserva para os direitos provinciais, administrar soberanamente os territórios dependentes. As províncias é vedado, salvo com consentimento geral, lavrar tratados com estrangeiros, criar impostos que prejudiquem as outras ou cobrar de seus vizinhos taxas mais altas do que as pagas por seus próprios cidadãos. Um conselho de estado e um

tribunal de contas com cinco tribunais marítimos auxiliam e reforçam a administração federal.

O magistrado executivo da União é o governador, atualmente um príncipe hereditário. Sua importância e influência principal nos assuntos da república resultam de seu título, de seu grande patrimônio em terras, das conexões de sua família com alguns dos principais potentados da Europa e, talvez mais que tudo, de ser o governador de várias províncias, assim como da União; no exercício desta função provincial, ele mantém o controle da nomeação dos magistrados locais, dá cumprimento aos decretos provinciais, preside seus tribunais quando julgar conveniente e exerce ilimitadamente o direito do perdão.

Como governador da União, desfruta consideráveis prerrogativas.

Em sua capacidade política, tem autoridade para resolver disputas entre as províncias, quando falharem os demais processos; para tomar parte nas deliberações dos Estados-Gerais e em suas reuniões privadas; para conceder audiências aos embaixadores estrangeiros e para manter, junto a cortes estrangeiras, agentes de seus negócios particulares.

Em sua capacidade militar, comanda as tropas federais, providencia as guarnições e, de um modo geral, regula os assuntos militares; cabe-lhe fazer todas as nomeações, de coronéis a alferes, bem como as de direção das cidades fortificadas.

Em sua capacidade de chefe naval, é o almirante-em-chefe, superintendendo e dirigindo tudo o que disser respeito às forças navais e outros assuntos a elas relativos; preside as reuniões dos almirantados pessoalmente ou por procuração; designa os vice-almirantes e outros oficiais; e estabelece conselhos de guerra, cujas sentenças somente são executadas depois que ele as aprovar.

Seus rendimentos, oriundos exclusivamente de seus bens particulares, somam trezentos mil florins. O exército permanente que ele comanda compreende cerca de quarenta mil homens.

Tal é a natureza da famosa confederação belga, como se fosse descrita em pergaminho. Quais as características que a prática revelou nela existirem? Incapacidade no governo, discórdia entre as províncias, influências

e agravos de parte de estrangeiros, uma existência precária em tempo de paz e as calamidades próprias da guerra.

Grotius observou, já há muito tempo, que somente o ódio de seus compatriotas à Casa da Áustria evitou que eles fossem arruinados pelos defeitos de sua Constituição.

A União de Utrecht, segundo outro escritor, atribui aos Estados-Gerais uma autoridade suficiente para assegurar a harmonia, mas a inveja em cada província torna a prática bem diferente da teoria.

O mesmo instrumento, diz outro escritor, obriga cada província a levantar determinadas contribuições, mas esse dispositivo nunca pôde — e provavelmente nunca poderá — ser executado, pois as províncias do interior, que têm pequeno comércio, não estão em condições de pagar a sua quota.

Em matéria de contribuições, e costume pôr de lado os dispositivos da Constituição. O receio de atrasar faz com que certas províncias paguem suas quotas sem esperar pelas outras e depois são reembolsadas por estas, através de delegações, o que é freqüente, ou por outro meio, conforme suas possibilidades. A grande riqueza e a influência da província da Holanda permite que ela consiga esses dois objetivos.

Já aconteceu, por mais de uma vez, que os não pagamentos tenham de ser cobrados à ponta de baioneta — o que é praticável, embora humilhante, em uma confederação onde um dos membros tem mais força que todos os restantes e onde vários deles são pequenos demais para pensar em resistir — mas de todo impraticável quando vários membros dessa confederação tiverem a mesma força e os mesmos recursos forem capazes, mesmo isoladamente, de oferecer uma vigorosa e perseverante resistência.

Os ministros do Exterior — segundo depoimento de Sir William Temple, que foi um deles — ganham tempo nos assuntos *ad referendum*, submetendo-os à consideração das províncias e cidades. Em 1726, o Tratado de Hanover sofreu um atraso de mais de ano, graças a esse artifício. São numerosos e notórios os exemplos dessa natureza.

Em situações críticas, os Estados-Gerais são muitas vezes compelidos a ultrapassar os limites constitucionais. Em 1688, eles concluíram um tratado por conta própria, correndo enorme risco. O Tratado de Vestfália,

em 1648, pelo qual sua independência foi formal e finalmente reconhecida, concluiu-se sem o consentimento da Zelândia. Mesmo recentemente, quando do último tratado de paz com a Grã-Bretanha, o princípio constitucional da unanimidade foi desprezado. Uma Constituição frágil necessariamente termina em dissolução, à mingua de poderes adequados ou pela usurpação e autoridade exigida pela segurança pública. Se a usurpação, uma vez começada, irá deter-se em um ponto que permita recuperação ou continuará até um extremo perigoso, dependerá das contingências do momento. A tirania talvez tenha resultado mais vezes da usurpação do poder provocada, sob pressões incoercíveis, por uma Constituição defeituosa, do que pelo exercício integral das mais fortes prerrogativas constitucionais.

Apesar dos malefícios produzidos pelos governadores, é de crer que, sem sua influência em cada província, as causas da anarquia manifestada na confederação já de há muito a teriam dissolvido. "Sob um governo assim", diz o Abade Mably, "a União jamais poderia ter subsistido, a menos que as províncias tivessem uma mola dentro de si, capaz de reduzir seus atrasos e obrigando-as a agir segundo um pensamento comum. Esta mola é o governador". Sir William Temple observou que "nos intervalos das governanças, a Holanda — graças à sua riqueza e à sua autoridade, que mantinha as outras províncias em um estado de dependência — ocupava o lugar delas".

Estas não foram as únicas circunstâncias que controlaram a tendência para a anarquia e a dissolução. As potências vizinhas impõem uma absoluta necessidade de certo grau de união, ao mesmo tempo em que alimentam, com suas intrigas, as imperfeições constitucionais que mantêm a república de alguma maneira sempre na dependência delas.

Os verdadeiros patriotas de há muito deploram a tendência fatal dessas imperfeições e fizeram nada mesmo de quatro tentativas em "assembléias extraordinárias", convocadas para o fim específico de encontrar um remédio. Nas quatro vezes, seu louvável zelo concluiu ser impossível "unir os conselhos públicos" para reformar os conhecidos e fatais malefícios da Constituição em vigor. Meditemos por um momento, meus caros concidadãos, sobre esta melancólica e oportuna lição da história; e lamentando as desgraças sofridas pela humanidade em virtude de suas opiniões conflitantes e de seus sentimentos egoístas, manifestemos nossa gratidão aos Céus pela auspiciosa concórdia que tem distinguido as trocas de idéias em busca de nossa harmonia política.

O objetivo era também criar uma taxa geral a ser administrada pela autoridade federal. A idéia teve igualmente seus adversários e não foi avante.

Este povo infeliz parece estar agora sofrendo, através de convulsões populares, de dissensões entre Estados e de uma verdadeira invasão de armas estrangeiras, a crise de seu destino. Todas as nações estão com os olhos fixos nesse terrível espetáculo. Os primeiros votos da humanidade são no sentido de que experiência tão severa possa dar lugar a uma revolução em seu governo, tendendo a estabelecer a união e torná-la fonte de tranqüilidade, liberdade e paz; ademais, esperamos que o clima que tais benefícios estão rapidamente criando em nosso país, possa servir de exemplo e ânimo para o povo que atravessa fase tão difícil.

Não me desculpo por haver tratado tão longamente da análise desses precedentes federais. A experiência é o oráculo da verdade, e quando suas respostas são inequívocas, devem ser recebidas como conclusivas e sagradas. A grande verdade — revelada flagrantemente neste caso — é que uma soberania acima de soberanos, um governo acima de governos, uma legislação para comunidades distinta da existente para indivíduos representam em teoria um solecismo e, na prática, uma subversão da ordem e o fim da autoridade civil, substituindo a "lei" pela "violência" ou a destruidora "coerção" da "espada" em lugar da salutar "coerção" da "magistratura".

PUBLIUS

HAMILTON

DEFEITOS DA ATUAL CONFEDERAÇÃO

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Tendo nos três últimos artigos apresentado um breve sumário das principais circunstâncias e fatos que caracterizaram o espírito e o destino de outros governos confederados, prosseguiremos agora na enumeração dos mais importantes defeitos que, até o momento, têm frustrado nossas esperanças relativamente ao sistema estabelecido entre nós. Para formarmos um juízo seguro e satisfatório do remédio adequado, é absolutamente indispensável que estejamos bem familiarizados com a extensão e malignidade da doença.

O defeito mais evidente da subsistente Confederação é a total inexistência de SANÇÕES em suas leis. Os Estados Unidos, constituídos da maneira como o foram, não têm poderes para exigir obediência ou punir qualquer reação às suas resoluções, quer através da aplicação de multas pecuniárias, pela suspensão ou anulação de privilégios ou por qualquer outro meio constitucional. Não há uma delegação expressa de autoridade capaz de permitir o uso da força contra os membros delinquentes; se tal prerrogativa devesse ser imputada à suprema autoridade federal, em consequência da natureza do acordo social entre os Estados, isso só seria possível por inferência e interpretação, em face do que dispõe o artigo segundo, isto é, "que cada Estado conservará todos os seus poderes, jurisdição e direitos não "expressamente" delegados aos Estados Unidos em reunião do Congresso". Há, sem dúvida, um flagrante absurdo em supor-se que direitos dessa espécie não existem, mas estamos reduzidos ao dilema de aceitar tal suposição, por mais ilógica que ela possa parecer, ou então transgredir um dispositivo — ou pelo menos arranjar uma explicação — que tem sido ultimamente alvo de repetidos louvores por parte dos que combatem a nova Constituição e cuja não observância tem sido objeto de muita censura plausível e severas crí-

ticas. Se não estivermos propensos a reduzir a força desse louvado dispositivo, seremos obrigados a concluir que os Estados Unidos se permitem oferecer o extraordinário espetáculo de um governo destituído da menor sombra de poder constitucional para fazer cumprir suas próprias leis. Parecerá, dos exemplos que citamos, que a Confederação americana é, neste particular, completamente distinta de qualquer outra instituição similar e existe ante o mundo político um fenômeno novo e sem precedentes.

A falta de um compromisso mútuo dos governos dos Estados é outra destacada imperfeição no plano federal. Nada consta a respeito disso nos artigos que tratam do assunto; pressupor compromissos tácitos, com base em possíveis vantagens, equivaleria mais a fugir flagrantemente do espírito do mencionado artigo do que a significar um tácito poder de coerção apoiado nessas considerações. A falta de compromissos, embora possa provocar perigos para a União, não ameaça tanto a sua existência como a inexistência de sanções constitucionais para suas leis.

Sem uma garantia, deve ser esquecida, a assistência da União, a fim de repelir os perigos internos que algumas vezes ameaçam a existência das constituições estaduais. A usurpação pode despontar em determinado Estado e atentar contra as liberdades do povo, enquanto o governo nacional é incapaz de agir legalmente, limitando-se a condenar tais violações com indignação e pesar. Uma facção que tenha êxito pode instituir uma tirania sobre as ruínas da ordem e da lei, enquanto a União é constitucionalmente incapaz de prestar socorro aos amigos e adeptos do governo. A conturbada situação da qual Massachusetts mal acaba de emergir, evidencia que perigos dessa espécie não são apenas especulativos. Quem poderá prever a solução de suas últimas convulsões, se os agitadores forem chefiados por um César ou um Cromwell? Quem poderá imaginar as repercussões que um despotismo, estabelecido em Massachusetts, poderá ocasionar às liberdades de New Hampshire, Rhode Island, Connecticut ou Nova Iorque?

O imoderado orgulho da importância do Estado despertou em alguns espíritos uma objeção ao princípio de uma garantia por parte do governo federal, envolvendo uma interferência indébita nos problemas internos de seus membros. Escrúpulos desta espécie nos privariam de uma das principais vantagens que se esperam da União e podem apenas resultar de uma falsa compreensão da natureza do próprio dispositivo. Não haverá impedimentos para que as constituições estaduais sejam reformadas pela maioria do povo,

através de um processo legal e pacífico. Este direito permanece intocado. A garantia somente teria efeito contra mudanças levadas a cabo pela violência. Com vistas à prevenção de malefícios dessa espécie, muitas providências podem ser tomadas. A paz social e a estabilidade do governo repousam totalmente na eficácia das precauções adotadas no escalão superior. Enquanto o poder integral do governo estiver nas mãos do povo, haverá menos veleidades para recorrer ao uso de remédios violentos por ocasião de perturbações parciais ou ocasionais do Estado. A cura natural para uma administração má, em uma instituição popular ou representativa, está na substituição das pessoas. Uma garantia da autoridade nacional seria dirigida tanto contra a usurpação por parte de governantes, como contra os ferimentos e excessos de facções e sedições na comunidade.

O princípio de regulamentar as contribuições dos Estados para o Tesouro nacional através de QUOTAS é outro erro fundamental na Confederação. Já foi mencionada sua relutância em aceitar um adequado suprimento de recursos nacionais, e essa relutância se revelou com suficiente clareza nas tentativas que se fizeram nesse sentido. Refiro-me agora a ela novamente apenas com vistas à igualdade entre os Estados. Aqueles que se habituaram a considerar as circunstâncias que produzem e constituem a riqueza nacional, devem ficar satisfeitos por não haver um padrão comum, um barômetro pelo qual sejam medidos os graus dessa contribuição. Nem o valor das terras, nem o número de habitantes — soluções propostas como base para o cálculo — têm a pretensão de ser justas. Se compararmos a riqueza dos Países Baixos Unidos com a da Rússia ou da Alemanha ou mesmo da França e se, ao mesmo tempo, levarmos em conta o valor total das terras e a população daquela concentrada União, relativamente aos mesmos dados da imensa região dos três últimos países mencionados, imediatamente concluiremos que não há comparação entre a proporção de qualquer desses dois dados e a da riqueza relativa daquelas nações. Se fizermos um paralelo semelhante entre vários dos Estados americanos, o resultado será semelhante. Comparemos a Virgínia com Carolina do Norte, Pensilvânia com Connecticut ou Maryland com New Jersey e verificaremos que as capacidades de cada um desses Estados, em relação às rendas, têm pouca ou nenhuma analogia com o tamanho dos respectivos territórios ou populações. A tese pode ser igualmente ilustrada por um raciocínio similar, considerando os municípios de um mesmo Estado. Ninguém que seja familiarizado com o Estado de Nova Iorque terá dúvidas de que a riqueza produtiva do município de King, comparativamente com a de Montgomery, é muito maior do que poderia

parecer, se tomássemos como critério o valor total das terras ou o número de seus habitantes!

A riqueza das nações depende de uma infinita variedade de causas. Posição, solo, clima, natureza das produções, tipo de governo, espírito dos cidadãos, grau de informações que possui, situação do comércio, educação, indústria — aquelas circunstâncias e muitas outras, por demais complexas, súbitas ou acidentais para permitirem uma especificação especial — ocasionam diferenças dificilmente concebíveis na relativa opulência e fartura dos distintos países. A consequência evidente é que não pode haver um gabarito comum para mediar a riqueza nacional e, naturalmente, nenhuma regra imutável, determinando a capacidade de um Estado para pagar seus impostos. Assim, as tentativas para regulamentar as contribuições dos membros de uma confederação, utilizando quaisquer daqueles gabaritos, inevitavelmente revelam flagrantes desigualdades e extrema opressão.

Tais desigualdades seriam por si suficientes na América para conduzir à destruição final da União, se for descoberta uma maneira qualquer de colocá-las em execução. Os Estados prejudicados não mais consentiriam em permanecer associados, regidos por um princípio que distribui os encargos públicos segundo um critério tão desigual, concebido para empobrecer e oprimir os cidadãos de alguns Estados, enquanto os de outros mal se dariam conta da pequena proporção que lhes tocaria carregar. Este inconveniente, porém, é inseparável do princípio de quotas e requisições.

Não há um processo de evitar-se tal inconveniente, a não ser autorizando o governo nacional a arrecadar suas próprias rendas com seus próprios meios. Impostos, taxas e, em geral, todos os encargos sobre artigos de consumo podem ser comparados a um líquido que, após algum tempo, encontra seu nível, equilibrando os meios de pagar suas contribuições. A parcela que caberá a cada cidadão será por ele mesmo fixada e estimada pelo valor de seus próprios recursos. O rico pode ser extravagante; o pobre, frugal, sendo sempre possível evitar-se a opressão individual, através de uma judiciosa seleção de artigos adequados para tais imposições. Se em alguns Estados surgissem desigualdades decorrentes de encargos sobre determinados artigos, isto pode ser, com todas as probabilidades, contrabalançado por desigualdades proporcionais em outros Estados, resultantes de encargos sobre outros artigos. Com o decorrer do tempo e com a prática, estabelecer-se-á

por toda a parte, na medida em que é possível fazê-lo em problema tão complicado, um relativo equilíbrio. Se as desigualdades ainda persistirem, elas não serão nem tão grandes e tão uniformes em sua ação, nem tão odiosas em suas manifestações quanto as que necessariamente resultariam das quotas, qualquer que fosse o processo imaginado.

As taxas sobre artigos de consumo apresentam uma vantagem característica: elas contêm em sua própria natureza uma segurança contra os excessos: fixam seus limites que não podem ser excedidos sem comprometer o fim visado — que é um aumento das rendas. Quando aplicado a este assunto, é igualmente justo e sábio o provérbio segundo o qual “na aritmética política, dois e dois nem sempre somam quatro”. Se os impostos forem muito elevados, o consumo diminui, a arrecadação é fraudada e o Tesouro recebe menos do que quando sua atuação era mais moderada. Isto constitui uma sólida barreira dos cidadãos contra qualquer opressão material sob a forma de taxas dessa espécie e é em si uma limitação natural do poder de criá-las.

Contribuições dessa espécie são geralmente classificadas como impostos indiretos e devem, durante muito tempo, constituir a parte principal das rendas arrecadadas por este país. Os impostos diretos, principalmente relativos a terras e edifícios, podem admitir a regra da proporcionalidade. O valor da terra ou o número de pessoas pode servir como padrão. A situação da agricultura e a população de um país podem ser considerados como tendo uma ligação entre si e, como regra, considerando o fim que se tem em vista, é preferível recorrer aos números, por apresentarem simplicidade e certeza. Em todos os países há um esforço hercúleo para avalçar adequadamente suas terras; naqueles que foram imperfeitamente colonizados e progrediram lentamente, as dificuldades se tornaram quase intransponíveis. As despesas de uma avaliação acurada são, em todos os casos, uma séria objeção. Em um tipo de taxação na qual a natureza dos bens não impuser limites ao discernimento do governo, a adoção de uma regra fixa, não incompatível com sua finalidade, pode ser decidida com menores inconvenientes do que deixar tudo entregue àquele discernimento ilimitado.

PUBLIUS

HAMILTON

A CONFEDERAÇÃO:
CARENCIA DE PODERES E DE OPORTUNA RATIFICAÇÃO

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Além dos defeitos já enumerados existentes no sistema federal, há outros não menos importantes que concorrem para torná-lo de todo inadequado à administração dos assuntos da União.

A inexistência de um poder para regular o comércio é reconhecido unanimemente como sendo um deles. A utilidade de tal poder tem sido ressaltada desde o início de nossas pesquisas; por isso mesmo, assim como pela convicção geral sobre o assunto, não há muito o que acrescentar aqui. É na verdade evidente, mesmo ante um exame superficial, que não outro problema, dizendo respeito aos interesses do comércio ou das finanças, que exija com mais vigor uma supervisão federal. Sua ausência já representou um obstáculo à lavratura de vantajosos tratados com potências estrangeiras e deu margem a insatisfações entre os Estados. Nenhuma nação familiarizada com a natureza de nossa associação política seria bastante insensata para negociar acordos com os Estados Unidos, envolvendo privilégios de alguma importância que ela devesse conceder, enquanto estivesse ciente de que os compromissos de parte da União poderiam, a qualquer momento, ser violados por seus membros e enquanto verificasse, pela própria experiência, que poderia desfrutar todas as vantagens que desejasse em nossos mercados, sem necessidade de quaisquer compensações, a não ser as sugeridas por sua momentânea conveniência. Assim, não é de admirar que o Sr. Jenkinson, ao apresentar na Câmara dos Comuns um projeto de lei regulando as relações temporárias entre os dois países, iniciasse sua introdução declarando que provisões similares constavam de projetos anteriores, a fim de proteger de todos os modos o comércio da Grã-Bretanha, e que seria prudente manter o

dispositivo até que ficasse demonstrado se o governo americano estava ou não inclinado a ter maior consistência. (*)

Vários Estados têm procurado, por meio de distintas proibições, restrições ou exclusões, influenciar a conduta daquele reino nesse particular, mas a falta de coordenação, resultante da ausência de uma autoridade geral, além das opiniões discordantes e dessemelhantes em cada Estado, têm até agora frustrado todas as tentativas nesse sentido e assim continuará a acontecer enquanto permanecerem os mesmos obstáculos à uniformização das medidas.

A regulamentação interferente e hostil de alguns Estados, contrária ao verdadeiro espírito da União, tem, em diferentes oportunidades, oferecido justa causa para ressentimentos e queixas de outros, e é de temer-se que exemplos dessa natureza, se não coibidos por um controle nacional, se multipliquem e se estendam até se tornarem não apenas graves fontes de animosidade e discórdia, mas também injuriosos impedimentos para as relações entre as diferentes partes da Confederação (*) "O comércio do império germânico enfrenta contínuos obstáculos em razão da multiplicidade das taxas com que os diferentes príncipes e Estados gravam as mercadorias em trânsito por seus territórios, de tal modo que os excelentes cursos d'água de que a Alemanha é dotada, tornaram-se quase inúteis." Embora o espírito de nosso povo jamais fosse capaz de permitir que tal descrição se aplicasse a nós, ainda assim podemos razoavelmente recear — tendo em vista os conflitos graduais das legislações dos Estados — que os cidadãos de cada um acabem sendo considerados e tratados pelos outros de maneira não mais amável do que a dispensada a forasteiros ou desconhecidos.

A competência para mobilizar exércitos é, segundo a mais óbvia interpretação das Cláusulas da Confederação, apenas o poder de requisitar dos Estados as respectivas contribuições em homens. Tal prática, no decurso da última guerra, encontrou toda a sorte de obstruções à montagem de um vigoroso e econômico sistema de defesa, dando nascimento a uma competição entre os Estados que criaram uma espécie de leilão de homens. A fim de fornecer as quotas exigidas, os Estados cobriam os prêmios uns dos outros,

(*) Este foi, segundo me recorde, o sentido de seu discurso ao apresentar o último projeto. — Publius

(*) *Encyclopedia*, artigo "Empire". — Publius

até os lanços atingirem uma quantia enorme e insuportável. A esperança de mais um aumento posterior fazia com que aqueles que estavam dispostos a servir, adiassem seus alistamentos e evitassem engajar-se por períodos maiores. As conseqüências foram os recrutamentos demorados e insuficientes, justamente nos nossos momentos mais críticos; alistamentos escassos a um preço sem paralelo; contínua rotatividade nas tropas, comprometendo sua disciplina e submetendo a segurança pública freqüentemente às perigosas crises de um exército em fase de licenciamento. Aconteceram também aqueles opressivos expedientes de recrutamento de homens, tantas vezes utilizados e que somente o amor à liberdade seria capaz de fazer com que o povo os suportasse.

Este processo de recrutar tropas não é mais danoso à economia e à eficiência do que seria uma distribuição igual dos encargos. Os Estados próximos ao teatro da guerra, influenciados por argumentos de autopreservação, fizeram esforços para completarem suas quotas e até mesmo excederam as respectivas dotações, enquanto os que se encontravam mais distantes se mostraram, na maior parte, tão remissos no cumprimento de seus deveres, quanto os outros eram diligentes. A reação imediata a esta desigualdade não foi, como no caso das contribuições em dinheiro, atenuada pela esperança de uma liquidação final. Os Estados que não pagavam suas quotas em dinheiro podiam pelo menos ser cobrados, mas não era possível organizar uma contabilidade relativa às deficiências nos suprimentos de homens. Apesar de tudo, não vemos muita razão para lamentar-se o fato de não haver esperança, considerando a escassa perspectiva de que os Estados mais faltosos nunca estarão dispostos a liquidar seus débitos em dinheiro. O sistema de quotas e requisições, aplicado tanto a homens como a dinheiro, representa em cada caso uma prova de fraqueza da União e de desigualdade e injustiça entre os membros.

O direito dos Estados de igualdade de sufrágio é outra característica excepcional da Confederação. Qualquer idéia de simetria e qualquer regra de representação proporcional conspiram para condenar um princípio que dá a Rhode Island um peso igual ao de Massachusetts, Connecticut ou Nova Iorque; e a Delaware uma voz idêntica à de Pensilvânia, Virgínia ou Carolina do Norte nas deliberações nacionais. Tal princípio contraria a máxima fundamental do governo republicano, a qual exige que prevaleça o critério da maioria. Um raciocínio sofisticado poderia replicar que as soberanias são iguais e que uma maioria dos votos dos Estados corresponderá a uma maioria da América confederada. Todavia, este tipo de artifício lógico jamais

resistirá aos argumentos naturais da justiça e do senso comum. Pode acontecer que essa maioria de Estados corresponda a uma minoria da população da América (*); dois terços do povo americano não podem ser levados, com base em artificiais distinções e silogísticas sutilezas, a submeter seus interesses à orientação e controle de um terço. Os Estados maiores não tardariam em revoltar-se ante a idéia de ter suas leis elaboradas pelos menores. Aceitar tamanha privação de sua devida importância na escala política corresponderia não apenas a ser insensível ao valor do poder, mas a sacrificar o desejo de igualdade. Não seria racional contar com aquela insensibilidade nem justo exigir este sacrifício. Os Estados menores, considerando o quanto sua segurança e bem-estar dependem especialmente da união, deveriam prontamente renunciar a uma pretensão que, se não abandonada, provaria ser fatal à sua sobrevivência.

Pode ser objetado que são necessários não sete, mas nove Estados, isto é, dois terços do total, para a aprovação das resoluções mais importantes; daí, pode-se inferir que nove Estados representarão sempre uma maioria na União. Este fato, porém, não anula a impropriedade do mesmo direito de voto para Estados com populações e dimensões territoriais bem diferenciadas; tampouco a inferência é realmente correta, pois podemos enumerar nove Estados que contêm menos que a maioria da população total (*) e é constitucionalmente possível que esses nove vençam na votação. Ademais, há assuntos de considerável significação decididos por uma escassa maioria, enquanto outros, cujas dificuldades têm sido alimentadas e que, se interpretados em favor da suficiência de um voto dos sete Estados, estenderia a capacidade destes sobre interesse da maior magnitude. Além de tudo isto, deve ser observado que há uma probabilidade de aumento no número de Estados, sem que se cogite de um acréscimo proporcional no valor dos votos.

Mas isto não é tudo; o que à primeira vista pode parecer um remédio, na realidade não passa de um veneno. Conceder à minoria um direito de veto a decisões da maioria (que será sempre o caso quando for exigida a unanimidade para uma decisão), corresponde, em sua tendência, a submeter a

(*) New Hampshire, Rhode Island, New Jersey, Delaware, Geórgia, Carolina do Sul e Maryland formam uma maioria no total do número de Estados, mas não chegam a abrigar um terço da população. — Publius

(*) Mesmo acrescentando Nova Iorque e Connecticut aos sete citados, ainda não haveria maioria. — Publius

opinião dos mais numerosos à dos que o são menos. O Congresso, por efeito do não comparecimento dos representantes de alguns Estados, tem-se visto freqüentemente na situação de uma dieta polonesa, onde um único voto tem sido suficiente para paralisar todos os seus movimentos. Uma sexagésima parte da União, que é mais ou menos a proporção de Delaware e Rhode Island, foi capaz, em várias ocasiões, de criar uma barreira completa às atividades do conjunto. Este é um dos refinamentos que, na prática, têm efeito contrário ao que dele se espera em teoria. A exigência da unanimidade em colegiados públicos, ou algo que dela se aproxima, baseou-se na suposição de que isso contribuiria para a segurança. Todavia, seu efeito real é emperrar a administração, solapar a eficiência do governo e substituir as deliberações normais e as decisões de uma respeitável maioria pelos desejos, os caprichos ou os artifícios de um insignificante grupo de políticos turbulentos ou corruptos. Em tais emergências de uma nação, onde as qualidades positivas ou negativas, a fraqueza ou a força de seu governo são da maior importância, há geralmente uma necessidade de ação. Os negócios públicos devem, de uma maneira ou de outra, prosseguir sem interrupção. Se uma minoria pertinaz pode controlar a opinião da maioria, respeitando a melhor maneira de conduzi-la, esta maioria, a fim de que algo seja feito, deve conformar-se com os pontos de vista da minoria; assim, as idéias do número menor predominam sobre as do maior e dão o tom da conduta nacional. Resultam daí tediosos atrasos, contínuas negociações e intrigas, condenáveis concessões à custa do bem público. E pode-se considerar como motivo de satisfação quando há oportunidade de se fazerem tais concessões, pois, em alguns casos, não cabem acomodações; então, as medidas do governo serão constrangedoramente suspensas ou fatalmente derrotadas. É muito comum, ante a impraticabilidade de obter o concurso do número necessário de votos, que o governo se mantenha inativo, sua situação demonstrando sinais de fraqueza, por vezes até parecendo à beira da anarquia.

Não é difícil concluir que uma orientação dessa espécie dá maior margem à corrupção externa, assim como às facções internas, do que a que permite a norma das decisões pela maioria, embora se supondo que devesse acontecer o contrário. O erro decorre de não serem considerados, com a devida atenção, os malefícios que podem resultar da obstrução das atividades do governo em certos períodos críticos. Quando a Constituição exige um grande número de votos para a aprovação de determinado ato nacional, sentimo-nos satisfeitos ao ver que tudo acontece normalmente, pois nada de impróprio provavelmente restará "para ser feito"; esquecendo, porém, quan-

tas coisas positivas deixaram de acontecer e quantas negativas se concretizaram; graças ao poder de obstruir as realizações necessárias e de manter os problemas nacionais na mesma situação desfavorável em que eles se encontravam naqueles períodos.

Suponhamos, por exemplo, que, aliados a uma nação estrangeira, estejamos em guerra contra outra. Suponhamos ainda que nossa situação seja tal que a paz se torne indispensável, mas os interesses ou a ambição de nosso aliado o levem a preferir a continuação da guerra, com argumentos como os que justificam nossa decisão de fazer a paz em separado. Em tal situação, nosso aliado evidentemente julgará muito mais fácil, por meio de subornos e intrigas, criar toda a sorte de obstáculos ao governo, pois, para assinar a paz, são necessários dois terços de todos os votos, quando uma maioria simples seria suficiente. No primeiro caso, ele teria de corromper um número menor de votantes; no segundo, esse número seria maior. Segundo o mesmo raciocínio, uma potência estrangeira com a qual estivéssemos em guerra teria mais facilidade em causar confusões em nossos conselhos e prejudicar nossos esforços. Sob o aspecto comercial podemos sofrer dificuldades similares. Uma nação com a qual tivéssemos um tratado de comércio poderia, com muita facilidade, impedir um acordo entre nós e um concorrente comercial dela, por mais que esse acordo nos beneficiasse.

Os aspectos negativos desta exposição não devem ser tidos como imaginários. Um dos pontos fracos das repúblicas, entre suas numerosas vantagens, é que elas são muito vulneráveis à corrupção estrangeira. Um monarca hereditário, embora muitas vezes disposto a sacrificar seus súditos à própria ambição, tem um interesse tão grande no governo e no prestígio externo de nação, que não é fácil para uma potência estrangeira pagar o preço que ele exigiria para trair sua pátria. O mundo tem testemunhado poucos exemplos desta espécie de prostituição real, embora sejam abundantes os casos de naturezas diversas.

Nas repúblicas, as pessoas selecionadas na massa da comunidade pelo sufrágio de seus concidadãos, levando-as a posições de grande preeminência e poder, podem ser tentadas a trair a confiança nelas depositadas; para muitas mentalidades não orientadas por superiores dotes de virtudes, pode parecer que essa atitude é compensada pela proporção que lhes caberá nas vantagens comuns, sobrepondo-se aos reclamos do dever. É por isso que a história nos apresenta tantos exemplos humilhantes de prevalência da corrupção

estrangeira nos governos republicanos. Já foi exposto o quanto essa corrupção contribuiu para a ruína das antigas comunidades. Ninguém ignora que os deputados das Províncias Unidas foram, em várias ocasiões, comprados pelos emissários dos reinos vizinhos. O Conde de Chesterfield (se a memória não me falha), em uma carta à sua corte, insinua que seu êxito em uma importante negociação dependeria de obter uma substancial comissão para um dos deputados. Na Suécia, os partidos eram alternadamente comprados pela França e pela Inglaterra, de maneira tão notória e ostensiva que despertou repulsa geral na nação e foi a causa principal para que o mais limitado monarca da Europa se tornasse, em um único dia, sem tumulto, violência ou oposição, o mais absoluto e despótico.

Uma circunstância que coroa os defeitos da Confederação ainda não foi mencionada — a falta de um Poder Judiciário. As leis não passam de letra morta sem os tribunais capazes de interpretar e definir seus verdadeiros sentidos e aplicações. Os tratados dos Estados Unidos, para que tenham validade, devem ser considerados como parte da lei da terra. Sua real importância, relativamente aos indivíduos, tem, como todas as outras leis, de ser avaliada por julgamentos judiciais. A fim de que haja uniformidade nesses julgamentos, eles têm de ser submetidos, em última instância, a um TRIBUNAL SUPREMO, o qual deve ser instituído sob a mesma autoridade que lavra os tratados. Tais ingredientes são indispensáveis. Se houver, em cada Estado uma corte de instância final, resultarão tantas decisões irrecorríveis sobre um mesmo assunto quantas forem as cortes. Os julgamentos dos homens apresentam um número infinito de variedades. Frequentemente vemos não apenas cortes, mas juizes da mesma corte defendendo pontos de vista diferentes. Para prevenir a confusão que inevitavelmente resultaria das decisões contraditórias de numerosas judicaturas independentes, todas as nações julgaram necessário estabelecer uma corte superior às demais, para exercer uma superintendência geral e autorizada a estabelecer e proclamar, em última instância, uma regra uniforme de justiça civil.

Tal providência é mais necessária onde a estrutura do governo é tão complexa que as leis do conjunto correm o risco de conflitarem com as das partes. Neste caso, se os tribunais dos Estados forem investidos da prerrogativa de instância final, além das contradições que podem resultar das diferenças de opiniões, serão de temer-se os preconceitos e tendências locais, bem como a interferência das normas costumeiras. Tais interferências têm ocorrido tão frequentemente que haveria razão para recear que os dispo-

sitivos das leis estaduais prevalecessem sobre os das leis gerais, pois nada é mais natural para os homens em função oficial do que dispensar deferência especial à autoridade a que devem a existência de seus cargos. Os tratados dos Estados Unidos são, de acordo com a presente Constituição, passíveis de infrações por parte de treze diferentes assembleias e igual número de cortes distintas, atuando sob a autoridade daquelas assembleias. A confiança, a reputação, a paz de toda a União ficam assim, permanentemente, à mercê dos preconceitos, das paixões e dos interesses de cada membro que as integra. Será então possível que nações estrangeiras devam respeito ou confiança em tal espécie de governo? Será crível que o povo da América permitirá apoiar sua honra, seu futuro, sua segurança em bases tão precárias?

Nesta revisão da Confederação, limitei-me à exposição de suas principais falhas materiais, passando por cima dos detalhes daquelas imperfeições, pelas quais mesmo uma grande parte do poder que lhe deveria ser conferido foi quase que totalmente anulada. Nesta altura, já deve ser evidente para todos os homens sensatos, imunes aos preconceitos das opiniões preconcebidas, que se trata de um sistema tão radicalmente defeituoso e irreal que é incapaz de admitir não apenas uma emenda, mas uma completa mudança em suas principais características e fundamentos.

A composição do Congresso é em si totalmente imprópria para o exercício dos poderes que devem ser outorgados à União. Uma simples assembleia poderia ser a depositária dessa escassa, ou melhor, restringida autoridade que fora anteriormente delegada à chefia federal, mas seria inconsistente com todos os princípios de um bom governo confiar-lhe estes poderes adicionais que — conforme admitem mesmo os moderados e mais racionais adversários da Constituição proposta — devem caber aos Estados Unidos. Se tal projeto não for adotado e se a necessidade da existência da União for capaz de resistir aos sonhos ambiciosos dos que alimentam esquemas grandiosos de enaltecimentos pessoais à custa de sua dissolução, as probabilidades seriam que adotássemos o projeto de conferir poderes suplementares ao Congresso, como os já existentes; então a máquina, partindo da intrínseca fraqueza de sua estrutura, se desmancharia em pedaços, a despeito de nossos inúteis esforços para impedi-lo, ou, por efeito de sucessivos aumentos de sua força e energia incentivadas pela necessidade, teremos finalmente acumulado em um único conjunto todas as principais prerrogativas da soberania e, assim, legaríamos à posteridade uma das mais execráveis formas de governo que a vaidade humana jamais concebeu. Desse modo teríamos

criado, na realidade, a verdadeira tirania que os adversários da nova Constituição com tanta solícitude, real ou fingida, procuram impedir.

Não contribuiu pouco para os males do atual sistema federal o fato de nunca ter havido uma ratificação pelo POVO. Apoiado em razões não melhores do que o consentimento dos diversos legislativos, o sistema tem sido exposto a freqüentes e complicadas questões concernentes à validade de seus poderes e, em alguns casos, dado nascimento à monstruosa doutrina do direito de revogação legislativa. Como a ratificação depende da lei de um Estado, discute-se se a mesma autoridade poderia revogar a lei pela qual ela própria foi ratificada. Por mais grosseira que seja a heresia de defender que a “parte” de um “todo” tenha o direito de revogar este “todo”, a doutrina tem tido respeitáveis advogados. A possibilidade de surgir uma questão dessa natureza comprova a necessidade de apoiar os fundamentos de nosso governo nacional em algo mais profundo do que a simples sanção de autoridade delegada. A estrutura do império americano deve repousar nas sólidas bases do CONSENTIMENTO DO POVO. As torrentes do poder nacional devem jorrar diretamente dessa fonte pura, origem de toda autoridade legítima.

PUBLIUS

HAMILTON

A NECESSIDADE DE UM EFICIENTE E
ATIVO GOVERNO NACIONAL

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Chegamos agora ao momento de examinar a necessidade de uma Constituição, pelo menos tão capacitada como a que foi proposta, para preservar a União.

Esta pesquisa dividir-se-á naturalmente em três partes: os objetivos a serem fixados pelo governo federal, o grau de poder necessário à consecução desses objetivos e as pessoas sobre as quais o referido poder deve atuar. Posteriormente trataremos de sua organização e distribuição.

As principais finalidades a serem atingidas pela União são as seguintes: a defesa comum de seus membros; a preservação da paz pública, tanto contra as convulsões internas como contra os ataques externos; a regulamentação do comércio com outras nações e entre os Estados; a superintendência de nossas relações políticas e comerciais com países estrangeiros.

Os poderes essenciais à defesa comum são: mobilizar exércitos; construir e equipar esquadras; prescrever normas para o comando de ambas essas forças; dirigir suas operações; assegurar seus abastecimentos. Tais poderes devem existir sem limitações, "uma vez que é impossível prever ou definir a extensão e variedade das exigências nacionais ou a extensão e variedade dos meios que possam ser necessários para atender àquelas exigências." As circunstâncias que põem em perigo a segurança das nações são infinitas; por isso mesmo, não deve haver obstáculos constitucionais à atuação de quem deve zelar por ela. Este poder deve abranger todas as possíveis com-

binacões daquelas circunstâncias e permanecer sob a direção dos mesmos conselhos escolhidos para presidir a defesa comum.

Esta é uma das verdades que, para as mentalidades ponderadas e sem preconceitos, se comprova por si mesma; talvez seja contestada, mas não destruída por argumentos ou sofismas. Ela repousa sobre axiomas tão simples quanto universais; os "meios" devem ser proporcionais aos "fins"; as pessoas, de cuja atuação se espera o atendimento de um fim, devem possuir os meios para o cumprimento de sua missão.

Se deve haver um governo federal investido do dever de zelar pela defesa comum é uma questão aberta inteiramente à discussão, mas no momento em que for adotada uma decisão afirmativa, segue-se que o governo deve ser investido de todos os poderes necessários ao integral cumprimento de sua missão. A menos que ele possa mostrar que as circunstâncias que afetam a segurança pública são redutíveis dentro de determinados limites e que os que não concordarem com essa afirmativa podem livremente contestá-la, deve-se admitir, como consequência necessária, que não haverá limitações àquela autoridade, cuja missão é assegurar a defesa e a proteção da comunidade em qualquer aspecto essencial à sua eficiência, isto é, a "formação", "direção" ou "manutenção" das forças nacionais.

Por mais defeitos que a atual Confederação tenha revelado, este princípio parece ter sido plenamente reconhecido por seus fundadores, embora não tivessem previsto as devidas providências para colocá-lo em vigor. O Congresso goza de ilimitada liberdade para requisitar homens e verbas, para administrar o exército e a marinha, e para dirigir suas operações. Uma vez que suas requisições têm de ser, segundo a Constituição, atendidas pelos Estados — que de fato e tão solenemente se obrigaram a fornecer os suprimentos que lhes foram solicitados — a intenção evidentemente foi que os Estados Unidos tivessem à sua disposição quaisquer recursos julgados necessários à "defesa comum e bem-estar geral". Presumiu-se que a compreensão de seus verdadeiros interesses e a obediência aos ditames da boa-fé seriam fatores suficientes para o pontual cumprimento do dever dos membros em relação ao governo federal.

Entretanto, a experiência tem demonstrado que tal expectativa foi infundada e ilusória; as observações apresentadas anteriormente terão sido — imagino eu — suficientes para convencer os leitores imparciais e perspi-

cazes que há uma necessidade absoluta de alterações completas nos primeiros princípios do sistema; que, se não estivermos determinados a assegurar eficiência e continuidade à União, devemos abandonar o inútil projeto de legislar para os Estados, como coletividades, passando então as leis do governo federal a dizer respeito aos cidadãos da América, individualmente; devemos também descartar o falacioso esquema de quotas e requisições como sendo igualmente impraticável e injusto. O resultado de tudo isto é que a União deveria ser investida do pleno poder de recrutar tropas, de construir e equipar esquadras e de arrecadar rendas necessárias à formação e manutenção do exército e da marinha, na forma costumeira e normal praticada por outros governos.

Se as condições de nosso país forem tais que exijam um governo complexo ao invés de simples, confederado ao invés de único, o ponto essencial a ser conciliado se resumirá em discriminar as "matérias", tão detalhadamente quanto possível, que são da competência das diferentes províncias ou departamentos do governo, atribuindo a cada um a mais ampla autoridade para cumprir os encargos que lhe forem cometidos. Deve a União ser considerada como a guardiã da segurança comum? São necessários exércitos, esquadras e verbas para esse fim? Então o governo da União deve ter autoridade para ver aprovadas todas as leis e para tomar todas as providências delas decorrentes. O mesmo acontece em relação ao comércio e a qualquer outro assunto sobre o qual sua jurisdição for estendida: Deve a administração da justiça entre cidadãos de um mesmo Estado ser da competência de órgãos dos governos locais? Estes então necessitam possuir toda a autoridade relacionada com a matéria e com qualquer outro assunto que possa ser atribuído ao seu conhecimento e decisão. Se não for concedido em cada caso um grau de poder compatível com a finalidade, serão violadas as mais notórias normas de prudência e equidade, abandonando-se impreviavelmente os grandes interesses nacionais nas mãos dos incapazes para deles cuidar com a necessária energia e competência.

Que órgão estará mais capacitado para tomar as providências exigidas pela defesa comum do que aquele ao qual foi confiada a responsabilidade pela segurança pública?; aquele que, como centro de informações, melhor compreenderá o grau e a urgência dos perigos que nos ameaçam?; aquele que, representando o TODO, sentir-se-á mais profundamente interessado na preservação de cada uma das partes e que, decorrente da responsabilidade implícita na missão que lhe foi atribuída, estará mais sensivelmente impres-

sionado pela necessidade de dar-lhe cabal cumprimento e que, pela abrangência de sua autoridade sobre todos os Estados, é o único capaz de conferir uniformidade e adequação aos planos e medidas que garantam a segurança comum. Não há uma manifesta incongruência em devolver ao governo federal a responsabilidade pela defesa comum, deixando nos governos estaduais os poderes "efetivos" pelos quais essa defesa é assegurada? Não é uma falta de cooperação a infalível consequência de tal sistema, com seus naturais e inevitáveis acompanhamentos — as fraquezas, a desordem, a indevida distribuição dos ônus e malefícios da guerra, mais os desnecessários e intoleráveis aumentos de despesas? Já não tivemos uma inequívoca experiência de seus efeitos no decurso da revolução que acaba de ser levada a cabo?

Qualquer juízo que formemos sobre o assunto, depois de pesquisas imparciais em busca da verdade, servirá para convencer-nos de que é não só imprudente mas também perigoso negar ao governo federal uma ilimitada autoridade sobre todos os recursos previstos para seu funcionamento. Na verdade, o povo deve dispensar a mais vigilante e cuidadosa atenção para verificar que o governo foi concebido com capacidade para ser investido dos necessários poderes. Qualquer plano que foi ou venha a ser apresentado à nossa consideração, se, depois de um desapassionado exame, não for julgado como atendendo a esta descrição, deve ser rejeitado. Um governo, cuja Constituição não o torne capaz de exercer todos os poderes que um povo livre "deve delegar a seus governantes", será um depositário inseguro e inadequado dos INTERESSES NACIONAIS. Sempre que ESTES possam judiciosamente ser confiados a um órgão, os poderes correspondentes devem inevitavelmente acompanhá-los. Os adversários do projeto promulgado pela convenção deveriam ter-se limitado a demonstrar que a estrutura interna do governo proposto era tal que não merecia a confiança do povo. Ao invés disso, apelaram para declamações inflamadas e sofismas sem sentido, a respeito da abrangência dos poderes. Na verdade, tais poderes não são exagerados em relação aos assuntos de administração federal ou, em outras palavras, para o atendimento de nossos INTERESSES NACIONAIS; nem pode ser invocado qualquer argumento capaz de demonstrar que eles sejam prejudicados por tais supostos excessos. A ser verdade — como tem sido insinuado por alguns escritores da oposição — que a dificuldade resulta da própria natureza do assunto e que a extensão do país não nos permitirá formar um governo ao qual possam ser tranqüilamente outorgados poderes tão amplos, então ficaria provado que devemos reduzir nossos objetivos e recorrer ao expediente das confederações separadas, que atuam dentro de esferas mais

viáveis. Enfrentaríamos permanentemente o absurdo de confiar a um governo a direção de nossos mais importantes interesses nacionais, sem termos ousado investi-lo dos poderes indispensáveis a uma administração adequada e eficiente. Abandonemos as tentativas de reconciliar contradições e adotemos com firmeza a alternativa racional.

Acredito, porém, que não pode ser demonstrada a impraticabilidade de um sistema geral. Seria para mim uma grande surpresa se soubesse que foi apresentada qualquer prova de peso dessa tendência; e me congratulo ao ver que as observações feitas ao longo destes artigos serviram para que o inverso de tal posição ficasse claramente exposto, como convém a qualquer assunto ainda em fase experimental, sem a sanção do tempo. Em qualquer caso, deve resultar evidente que a grande dificuldade, conseqüente da extensão territorial de nosso país, é o mais forte argumento em favor de um governo eficiente, pois nenhum outro jamais será capaz de preservar a União de um império tão vasto. Se adotarmos os princípios dos que se opõem a que seja aprovada a Constituição proposta, como padrão de nosso credo político, não podemos deixar de examinar as fracassadas doutrinas que previram a impraticabilidade de um sistema nacional abrangendo inteiramente os limites da atual Confederação.

PUBLIUS

HAMILTON

PROVIDÊNCIAS PARA A DEFESA COMUM

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Relativamente aos poderes que, segundo a proposta, devem ser conferidos ao governo federal, tendo em vista a criação e direção das forças nacionais, encontrei apenas uma única objeção, a qual, se bem entendi, é a seguinte: que não foram tomadas medidas adequadas contra a existência de exércitos permanentes em tempo de paz, objeção que, como agora procurarei demonstrar, se apóia em argumentos fracos e sem substância.

Na verdade, ela tem sido apresentada em forma muito vaga e geral, apoiada apenas em ousadas declarações, sem a aparência de argumentos e sequer a sanção de opiniões teóricas, em contradição com a prática de outras nações livres e com o sentimento geral na América, tal como expresso na maioria das constituições em vigor. A propriedade desta observação aparecerá no momento em que for acentuado que a objeção em foco decorre de uma suposta necessidade de restringir-se a autoridade LEGISLATIVA da nação, na parte relativa aos efetivos militares — um princípio aceito apenas em uma ou duas de nossas constituições estaduais e rejeitado por todas as demais.

Um desconhecedor de nossa política, que ler nossos jornais na atual conjuntura sem previamente ter examinado o projeto apresentado pela convenção, será levado naturalmente a uma das seguintes conclusões: que ele contém uma clara prescrição para que sejam mantidas forças permanentes em tempo de paz, ou que o EXECUTIVO é investido de inteiro poder para recrutar tropas sem submeter sua decisão, sob qualquer forma, ao controle do legislativo.

A mesma pessoa, depois de examinar o projeto, se surpreenderia ao descobrir que não foi considerada nenhuma de suas duas conclusões; todo o poder para criar exércitos foi cometido ao "Legislativo", não ao "Executivo"; que o referido Legislativo deveria ser um órgão popular, integrado pelos representantes do povo periodicamente eleitos; e que, ao invés da esperada provisão em favor dos exércitos permanentes, foi inserida a respeito do assunto uma importante restrição, mesmo para o legislativo, na cláusula que proíbe a aprovação de verbas para a manutenção de um exército por um período maior de dois anos — precaução que, bem examinada, representa uma grande e real segurança contra a existência de efetivos sem que haja evidente necessidade.

Decepcionado em suas primeiras conjeturas, nosso imaginário observador prosseguiria em sua análise, naturalmente comentando consigo mesmo ser impossível que toda esta veemente e patética retórica não tenha alguma explicação plausível. Pensará que este povo, tão cioso de suas liberdades, introduziu em todos os anteriores modelos de Constituição que elaborou, as mais precisas e rígidas precauções a respeito deste ponto, cuja omissão, no novo projeto, deu margem a tanta apreensão e tanto clamor.

Se, dominado por esta impressão, nosso observador for examinar as constituições dos diferentes Estados, ficará bastante desapontado ao verificar que "apenas duas" delas (*) contêm uma proibição de manter exércitos permanentes em tempo de paz; que as outras onze ou guardam um profundo silêncio sobre o assunto ou atribuem expressamente ao Legislativo o direito de autorizar a existência dos referidos exércitos.

(*) Esta afirmativa se apóia na coleção impressa das constituições estaduais. As de Pensilvânia e Carolina do Norte são as duas que contêm a interdição, utilizando as seguintes palavras: "Como os exércitos permanentes são em tempo de paz perigosos à liberdade, eles não devem ser mantidos." Esta é, em verdade, mais uma precaução do que uma "proibição". New Hampshire, Massachusetts, Delaware e Maryland incluíram, nas respectivas declarações de direitos, a seguinte cláusula: "Os exércitos permanentes constituem uma ameaça à liberdade e não devem ser mobilizados ou mantidos "sem o consentimento do Legislativo" — o que representa uma admissão formal da autoridade deste. Nova Iorque não tem em sua Constituição uma declaração de direitos nem registra uma palavra sequer a respeito do assunto. Exceto os Estados referidos, mas nenhum anexa à respectiva constituição uma declaração de direitos, e os textos são igualmente omissos. Informaram-me, porém, que um ou dois Estados aprovaram declarações de direitos, que não constam da coleção, mas que esses também reconhecem o direito da autoridade legislativa a esse respeito. — Publius.

Apesar de tudo, nosso observador ainda poderá julgar que haja certo fundamento plausível para suas suspeitas. Nunca será capaz de imaginar, enquanto houver alguma fonte de informação a ser explorada, que tudo não passou de uma tentativa contra a credulidade pública, ditada por uma deliberada intenção de iludir ou pelos excessos de um zelo por demais imoderado para ser sincero. Provavelmente pensará que as precauções que procura, se encontrem no primitivo acordo entre os Estados. Aí, por fim, acharia a solução para o enigma. Sem dúvida — dirá ele com seus botões — a Confederação então existente deveria conter as mais explícitas provisões contra a existência de forças permanentes em tempo de paz; uma renúncia a essa orientação, tão cara a seus pontos de vista, provocou o descontentamento que parece lavrar entre destacados políticos.

Se o observador se dedicar agora a uma análise cuidadosa e crítica das Cláusulas da Confederação, seu espanto não apenas aumentará, mas ainda será impregnado de indignação, ao descobrir que tais cláusulas, ao invés de conterem a proibição que ele procura e embora tenham, com zelosa circunspeção, restringido a autoridade dos legislativos estaduais neste particular, não impuseram a menor restrição à dos Estados Unidos. Se ele for um homem de aguda sensibilidade ou de temperamento explosivo, não mais hesitará em considerar estes clamores como desonestos artifícios de uma oposição sinistra e sem princípios contra um projeto que deveria pelo menos merecer exame imparcial e franco de todos os sinceros admiradores deste país! Como então, diria ele, alguém pôde ser tentado a ventilar tão clamorosas censuras a respeito daquele projeto, focalizando um ponto sobre o qual parece ter havido consenso geral na América, conforme se vê em suas diferentes formas de governo, nas quais foi ainda introduzido um novo e poderoso dispositivo de proteção, desconhecido de todos eles? Se, pelo contrário, nosso observador for um homem de sentimentos calmos e desapaixonados, limitar-se-á a um suspiro pela fragilidade da natureza humana e lamentará que, em um assunto do interesse de milhões de pessoas, o verdadeiro mérito da questão tenha sido mal-compreendido e desfigurado por expedientes tão estranhos a uma conclusão imparcial e correta. Mesmo esse observador dificilmente deixaria de notar que uma conduta dessa natureza tem muito a aparência de uma intenção para iludir o povo, açulando suas paixões, ao invés de convencê-lo com argumentos dirigidos à sua compreensão.

Entretanto, por mais que esta objeção possa ser apoiada, mesmo por precedentes registrados entre nós mesmos, será conveniente um exame mais

detalhado de seus méritos intrínsecos. Esse exame revelará que as restrições sobre a competência do legislativo a respeito dos efetivos militares em tempo de paz não deveriam ser impostas e, caso fossem, em razão de necessidades da sociedade, o provável é que não lhes dessem atenção.

Embora os Estados Unidos estejam separados da Europa por um largo oceano, ainda restam diversas considerações que nos alertam contra um excesso de confiança ou de segurança. Em uma de nossas bordas e se estendendo além de nossa retaguarda há uma série de prósperas colônias da Comunidade Britânica. No lado oposto e se prolongando até encontrar as possessões britânicas estão as colônias e instalações sujeitas ao domínio da Espanha. Esta situação e a vizinhança das Índias Ocidentais, pertencentes a essas duas potências, criam entre elas, a respeito de suas possessões na América e em relação a nós, um interesse comum. As tribos selvagens de nossa fronteira ocidental devem ser tidas como nossos inimigos naturais — e, pois, aliadas das referidas potências — porque alimentam o máximo temor de nós, enquanto depositam nelas a máxima esperança. Os aperfeiçoamentos na arte da navegação, facilitando as comunicações, fizeram com que nações distantes umas das outras se tornassem praticamente vizinhas. A Grã-Bretanha e a Espanha estão entre as principais potências marítimas da Europa. Um futuro entendimento entre essas nações não deve ser encarado como improvável. A crescente redução da consangüinidade está dia a dia tornando mais remotos os parentescos entre os dirigentes da França e da Espanha. E os políticos sempre consideram, com toda a razão, que os laços de sangue são elos fracos e precários de conexão política. Estas circunstâncias combinadas nos alertam para que não sejamos por demais otimistas, considerando-nos inteiramente fora do alcance de qualquer ameaça.

Antes da Revolução e desde a paz, tem havido uma constante necessidade de manterem-se pequenas guarnições em nossa fronteira ocidental. Ninguém duvidará de que tal providência continue indispensável, ao menos contra as pilhagens e depredações por parte dos índios. Tais guarnições devem ser fornecidas quer por ocasionais destacamentos da milícia, quer por unidades permanentes, pagas pelo governo. A primeira hipótese é impraticável; se não o fosse, seria perniciososa. Os homens da milícia não concordariam em ficar muito tempo — ou mesmo pouco — sujeitos a serem arrancados de suas ocupações e famílias para cumprir aquela missão sumamente desagradável em tempo de absoluta paz. E se eles fossem convencidos ou forçados a fazê-lo, as constantes despesas com os freqüentes deslocamentos exigi-

dos pelo serviço, mais a perda de mão-de-obra e a laboriosa procura de substitutos constituiriam uma convincente objeção ao esquema. Ele seria tão penoso e prejudicial ao público quanto oneroso aos cidadãos. A segunda solução — recorrer a unidades pagas pelo governo — corresponde a um exército permanente em tempo de paz, um pequeno exército, é verdade, mas não menos real por ser pequeno. Esta é uma visão simples do problema, que nos mostra desde logo a impropriedade de uma proibição constitucional de tais instalações e a necessidade de deixar o assunto à discrição e à prudência do legislativo.

Em proporção ao aumento de nosso poderio, é provável — mais ainda, é quase certo — que a Grã-Bretanha e a Espanha aumentem suas instalações militares em nossas fronteiras. Se não quisermos ficar sujeitos à condição de desprotegidos e indefesos, expostos a violações e invasões, deveremos descobrir meios de aumentar nossas guarnições fronteiriças em proporção aos efetivos que ameacem nossas instalações no Oeste. Existem e existirão postos especiais, cuja ocupação implica o comando de grandes porções do território e facilitará futuras invasões do restante. Deve-se acrescentar que alguns desses postos serão essenciais ao comércio com as nações indígenas. Poderá alguém pensar que seria vantajoso deixar esses postos em situação de serem a qualquer momento tomados por uma ou outra das duas grandes potências vizinhas? Agir desse modo seria abrir mão de todas as normas usuais de prudência e diplomacia.

Se quisermos ser um povo comercial ou mesmo proteger nossa margem atlântica, devemos possuir, tão cedo quanto possível, uma marinha. Para isso, são necessários estaleiros e arsenais, além de fortificações e provavelmente guarnições para sua defesa. Quando uma nação se torna tão poderosa no mar, que é capaz de proteger suas instalações com a própria esquadra, desaparece a necessidade de guarnições para essa proteção; todavia, enquanto as instalações navais ainda estiverem em seu embrião, provavelmente algumas guarnições serão imprescindíveis para uma indispensável segurança contra incursões visando à destruição dos arsenais, estaleiros e até mesmo dos próprios navios da esquadra.

PUBLIUS

HAMILTON

OS ESTADOS E A DEFESA COMUM

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Talvez seja argumentado que os problemas enumerados no artigo anterior devam ser atendidos pelos governos estaduais, sob a direção da União. Entretanto, isso corresponderia, na realidade, a uma invasão do princípio básico de nossa associação política, uma vez que praticamente alteraria a responsabilidade pela defesa comum, passando-a do órgão federal para os Estados, individualmente — um projeto opressivo para alguns membros, perigoso para todos e nocivo para a Confederação.

Os territórios da Grã-Bretanha, da Espanha e das tribos de índios em nossas fronteiras não limitam com determinados Estados, mas envolvem a União desde o Maine à Geórgia. O perigo, embora em graus diferentes, é conseqüentemente comum. E os meios para enfrentá-lo devem, igualmente, ser objeto de conselhos comuns e de um Tesouro também comum. Acontece que alguns Estados, em virtude de sua situação geográfica, estão mais diretamente expostos. Nova Iorque pertence a essa classe. De acordo com o plano de provisões separadas, Nova Iorque teria de arcar com todo o peso das instalações exigidas por sua segurança imediata, além de colaborar na proteção de seus vizinhos. Isso não seria equitativo com relação a Nova Iorque nem confiável por parte dos outros Estados. O sistema apresenta ainda vários inconvenientes. Os Estados que devessem manter as necessárias instalações, teriam não apenas pouca capacidade, mas também nenhum desejo, pelo menos em futuro próximo, de arcar com os ônus das respectivas provisões. A segurança do conjunto ficaria assim sujeita à parcimônia, à negligência ou à incapacidade de uma parte. Se os recursos desta se tornarem mais abundantes e variados, se sua participação crescer desproporcionalmente, os outros

Estados ficarão desde logo alarmados por verem o grosso das forças militares da União nas mãos de dois ou três de seus membros, provavelmente os mais poderosos. Seria buscada então uma espécie de contrapeso, não sendo difícil inventar pretextos. Nessa situação, os efetivos militares, alimentados por suspeitas mútuas, acabariam por avolumar-se além de seu tamanho natural ou conveniente; e estando sob o controle de um ou mais membros, seriam instrumentos para a redução ou mesmo anulação da autoridade nacional.

Já foram apresentadas razões para induzir a suposição de que os governos estaduais estarão muito naturalmente propensos a manter uma rivalidade com a União, provocada pela disputa do poder; que, em qualquer disputa entre a autoridade federal e um dos membros, o povo tenderá a unir-se em torno de seu governo local. Se, além desta enorme vantagem, a ambição dos membros for estimulada pela posse de forças militares separadas e independentes, haverá uma tentação muito forte e facilidades muito grandes para que eles tomem iniciativas e acabem subvertendo a autoridade constitucional da União. Por outro lado, a liberdade do povo seria, em tal situação, menos sujeita a ameaças do que se as forças nacionais ficassem nas mãos do governo nacional. Na medida em que um exército pode ser considerado como um perigoso instrumento do poder, seria melhor que ele ficasse sob a autoridade de quem o povo tem mais razões para temer, do que nas mãos de quem ele mais confia, pois é uma verdade, que a experiência tem demonstrado através dos tempos, que o povo fica sempre mais ameaçado quando a guarda de seus direitos é entregue aos que não são alvo de suspeitas.

Os arquitetos da atual Confederação, inteiramente a par do perigo para a União, representado por forças militares possuídas pelos Estados, proibiram expressamente que eles dispusessem de navios ou tropas sem o consentimento do Congresso. A verdade é que a existência de um governo federal e de efetivos militares sob autoridade estadual representaria uma contradição semelhante à do atendimento pelo tesouro nacional e pelo sistema de quotas e requisições.

Há outros aspectos, além dos já considerados, demonstrando a impropriedade de restrições à autoridade do Legislativo nacional. A finalidade de tal objeção, já mencionada, é evitar os exércitos permanentes em tempo de paz, embora nunca tenhamos sido informados até que ponto tal proibição será estendida: se mobilizar forças, assim como mantê-las em períodos de tranquilidade, ou não. Se ocorrer este último caso, não haverá uma definição precisa,

resultando sem qualquer efeito sobre a finalidade pretendida. A partir do momento em que os exércitos forem mobilizados, o que querará dizer “mantê-las”, contrariando o espírito da Constituição? Qual o tempo necessário para caracterizar a violação? Uma semana, um mês, um ano? Ou deveremos admitir que o período possa ser prolongado enquanto permanecer o perigo que deu margem à mobilização? Esta interpretação corresponderia a aceitar que as forças podem ser mantidas, “em tempo de paz”, contra perigos suspeitados ou iminentes — o que desde logo distorceria o sentido literal da proibição e introduziria uma ampla latitude de interpretação. Quem julgaria a continuação do perigo? A resposta seria sem dúvida o governo nacional, e o assunto se resumiria no seguinte: que o governo nacional, para enfrentar alguma ameaça suspeita, poderia, primeiramente, mobilizar tropas e, a seguir, mantê-las em pé de guerra enquanto julgasse a paz ou a segurança da comunidade expostas a qualquer grau de perigo. É fácil perceber que uma autorização tão ampla como esta abriria um campo imenso para que fosse falseada sua intenção.

A suposta utilidade de uma autorização dessa natureza pode ser justificada apenas se admitirmos a probabilidade ou pelo menos a possibilidade de uma combinação entre o Executivo e o Legislativo para montarem um esquema qualquer de usurpação. Se isso acontecer, como será fácil forjar pretextos de um iminente perigo! Hostilidades por parte dos índios, instigadas pela Espanha ou pela Grã-Bretanha, seriam sempre motivos plausíveis. Poderiam mesmo ser inventadas provocações por alguma potência estrangeira, as quais seriam aparentemente resolvidas por oportunas concessões. Se pudermos razoavelmente admitir que tal combinação seja levada a efeito e seu objetivo tenha uma suficiente perspectiva de êxito, o exército, uma vez mobilizado, qualquer que seja a causa ou pretexto, pode ser destinado à execução do plano projetado.

Se, para obviar esta conseqüência, for decidido ampliar a proibição para “mobilizar” exércitos em tempo de paz, então os Estados Unidos exibirão o mais extraordinário espetáculo a que o mundo jamais assistiu — o de uma nação incapacitada por sua Constituição para preparar a própria defesa, antes que se concretize a ameaça de invasão. Uma vez que já caiu em desuso a declaração formal de guerra, deveremos esperar a presença de um inimigo dentro de nosso território para que o governo disponha de autorização legal para iniciar o recrutamento de homens, a fim de que possa defender o Estado. Deveremos receber o golpe antes mesmo de preparar-nos para revidá-lo. Todas

aquelas providências pelas quais as nações se cobrem contra perigos remotos e enfrentam as tempestades que se desencadearem, estarão proibidas, contrariando as normas fundamentais de um governo livre. Teremos de deixar nossos bens e nossa liberdade à mercê de invasores estrangeiros, incentivando-os, com nossa fraqueza, a considerar-nos presa desprotegida e indefesa, apenas porque receamos que as regras — criadas por nós mesmos, dependentes de nossa vontade — possam pôr em perigo aquela liberdade, pelo emprego abusivo dos meios necessários à sua preservação.

Estou à espera de que alguém nos diga que a milícia do país é o nosso baluarte natural e poderá, em qualquer época, atender à defesa nacional. Esta doutrina é, em substância, como se tivéssemos perdido nossa independência. Ela custou aos Estados Unidos milhões que poderiam ter sido economizados. Os fatos que, segundo nossa própria experiência impedem uma confiança dessa natureza, são por demais recentes para permitirem que sejamos iludidos por tal sugestão. Operações de guerra contínuas contra um exército regular e disciplinado somente poderão ser executadas com êxito por uma força da mesma espécie. Considerações de ordem econômica, não menos que outras relativas à estabilidade e preparo, confirmam esta afirmativa. A milícia americana, no decurso da última guerra, erigiu por seu valor, em numerosas oportunidades, monumentos eternos para sua glória; todavia, mesmo os mais corajosos sentem e sabem que a liberdade de seu país não pode depender exclusivamente dos esforços deles, por maiores e heróicos que sejam. A guerra, como tantas outras coisas, é uma ciência que deve ser adquirida e aperfeiçoada pela diligência, pela perseverança, pelo tempo e pela prática.

Qualquer norma violenta, contrária ao curso natural e comprovado das atividades humanas, é anulada por si mesma. A Pensilvânia nos oferece, neste momento, um exemplo da verdade de tal observação. A Declaração de Direitos daquele Estado registra que os exércitos permanentes são perigosos para a liberdade e não devem existir em tempo de paz. Todavia, esse mesmo Estado, em um período de perfeita paz, decidiu, em face da existência de desordens restritas a um ou dois de seus municípios, mobilizar um corpo de tropa e, segundo tudo indica, irá conservá-lo enquanto houver qualquer indício de perigo para a paz pública. A atitude de Massachusetts oferece uma lição sobre o mesmo assunto, embora em campo diferente. Esse Estado (sem esperar pela aprovação do Congresso, como exigido pelas Cláusulas da Confederação) foi compelido a mobilizar tropas, a fim de dominar uma insurreição interna e ainda mantém uma unidade na folha de pagamentos, a fim de evitar um renascimento do espírito de revolta. A Constituição de

Massachusetts não opõe qualquer obstáculo à medida, mas o exemplo é válido para ensinar-nos que podem ocorrer casos, em nosso governo como no de outras nações, que algumas vezes tornarão uma força militar, em tempo de paz, essencial à segurança da sociedade e que, em conseqüência, seria desaconselhável controlar, a esse respeito, a discricção do Legislativo. A lição também serve, em sua aplicação ao caso dos Estados Unidos, para mostrar o quanto é pequena a probabilidade de serem respeitados os direitos de um governo fraco, mesmo por seus próprios constituintes. Além do mais, aprendemos como dispositivos caducos e injustos conflitam com as necessidades do bem público.

Constituiu máxima fundamental da comunidade lacedemônia que o posto de almirante não fosse conferido duas vezes à mesma pessoa. Os confederados do Peloponeso, tendo sofrido uma severa derrota no mar, imposta pelos atenienses, pediram a Lisandro — que anteriormente servira com êxito nesse posto — para comandar as esquadras conjuntas. Os lacedemônios, para serem amáveis com seus aliados e ainda preservar a aparência de que haviam aderido a suas antigas instituições, recorreram ao frágil subterfúgio de investir Lisandro nos poderes de almirante, mas com o título de vice-almirante. Este exemplo foi selecionado entre inúmeros outros que poderiam ser citados para confirmar a verdade já anunciada e ilustrada por exemplos nossos: que as nações prestam pouca atenção às normas e máximas especificamente destinadas para atender as necessidades do conjunto social. Os políticos sensatos deverão ser cautelosos em entrar o governo com restrições que não podem ser observadas, pois eles bem sabem que cada violação das leis fundamentais, ainda que ditada pela necessidade, enfraquece aquele sagrado respeito que deve ser mantido no espírito dos governantes, relativamente à Constituição de seu país, e constitui um precedente para outras violações, onde não existe a mesma justificativa da necessidade ou ela é menos urgente e palpável.

PUBLIUS

HAMILTON

OS PODERES DO CONGRESSO E A DEFESA COMUM

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Difícilmente deveria esperar-se que, em uma revolução popular, a atenção das pessoas se detivesse naquele meio-termo ideal que marca o limite salutar entre PODER e PRIVILÉGIO, e combina a eficiência do governo com a segurança dos direitos individuais. As falhas neste delicado e importante ponto têm sido a grande fonte das dificuldades que temos experimentado e, se não formos cautelosos, evitando a repetição dos erros nas futuras tentativas para retificar e aperfeiçoar nosso sistema, ficaremos passando de um projeto quimérico para outro, tentando mudança sobre mudanças, sem probabilidades de obter melhorias.

A idéia de restringir a autoridade legislativa, quanto aos meios destinados à defesa nacional, constitui um desses refinamentos que devem sua origem a um zelo pela liberdade, que é mais ardente do que racional. Verificamos, entretanto, que até o momento aquela idéia não tem tido muita aceitação; mesmo em nosso país, onde ela pela primeira vez se manifestou, a Pensilvânia e Carolina do Norte foram os dois únicos Estados que registraram certo grau de patrocínio; todos os demais recusaram dar-lhe a menor atenção, prudentemente julgando que deveriam depositar sua confiança alhures e que a necessidade de fazê-lo implicava um verdadeiro ato de delegação de poder, sendo mais vantajoso arriscar um abuso de confiança do que criar dificuldades para o governo e pôr em perigo a segurança pública, através de impolíticas restrições à autoridade legislativa. Os adversários da Constituição proposta combatem, a esse respeito, a decisão geral da América; e, ao invés de aprenderem pela experiência a conveniência de serem corrigidos quaisquer extremos em que possamos ter incorrido anteriormente, eles parecem dispostos a enca-

minhar-nos para outros, ainda mais perigosos e mais fantásticos. Como se o tom do governo estivesse alto ou rígido demais, as doutrinas que eles pregam têm em vista levar-nos à depressão e ao desânimo, através de expedientes que, em outras ocasiões, foram condenados ou desprezados. Pode-se afirmar, sem receio de errar, que, se os princípios que eles apregoam a respeito de vários pontos pudessem conquistar o crédito popular, então o povo deste país seria totalmente incapaz de ter qualquer espécie de governo. Todavia, não é de temer-se um perigo dessa natureza. Os cidadãos da América possuem suficiente discernimento para que sejam mergulhados na anarquia. E eu estaria muito enganado se a experiência não tivesse forjado uma profunda e solene convicção no espírito público, no sentido de que um governo eficiente é essencial à prosperidade e ao bem-estar da comunidade.

Talvez não seja inoportuno analisar aqui, concisamente, a origem e o desenvolvimento, em alguns Estados, da idéia contrária à existência de efetivos militares em tempo de paz. Embora em mentalidades especulativas ela possa ter surgido de uma contemplação da natureza e da tendência de tais instituições, com apoio em fatos acontecidos em outras épocas e em outros países, ainda que como um sentimento nacional, devemos analisar os hábitos de pensamento prevaletentes em uma nação da qual provieram em grande parte os habitantes daqueles Estados.

Na Inglaterra, durante longo tempo, após a conquista normanda, a autoridade do monarca conservou-se quase ilimitada. Tentativas em favor da liberdade ocorreram gradualmente, levadas a cabo inicialmente pelos barões e depois pelo povo, até que a maior parte de suas grandiosas pretensões se extinguisse de todo. Entretanto, foi somente depois da revolução de 1688, que elevou o Príncipe de Orange ao trono da Grã-Bretanha, que a liberdade inglesa triunfou finalmente. Como parte do indefinido poder de declarar guerra — uma reconhecida prerrogativa da coroa — Carlos II decidira, por sua própria autoridade, conservar em tempo de paz uma tropa regular de 5.000 homens. Jaime II aumentou esse número para 30.000, pagos por verbas civis. Quando da revolução, a fim de abolir o exercício de autoridade tão perigosa, foi incluído um artigo na Declaração de Direitos então redigida, determinando que “a mobilização ou manutenção de um exército permanente no reino em tempo de paz é, “salvo com a aprovação do Parlamento”, contrária à lei”.

No referido reino, quando o sentimento de liberdade estava no auge,

não foi julgado necessário tomar outras precauções contra o perigo de exércitos permanentes, do que a proibição de serem eles mobilizados ou mantidos pela simples decisão do magistrado executivo. Os patriotas que realizaram aquela memorável revolução, eram por demais moderados e bem-informados para imaginarem qualquer restrição à autoridade legislativa. Eles sabiam o quanto era indispensável certo número de tropas para atender as guarnições; que não se poderiam fixar limites às exigências nacionais; que o governo deveria ter capacidade para enfrentar qualquer contingência que pudesse surgir; e que, quando submeteram o exercício deste poder ao julgamento do Legislativo, tinham chegado ao mais alto grau de precaução compatível com a segurança da comunidade.

Pode dizer-se que o povo da América recebeu da mesma fonte uma hereditária impressão de que os exércitos permanentes oferecem, em tempo de paz, um perigo à liberdade. O fato de se tratar de uma revolução, aguçou a sensibilidade pública em todos os pontos ligados à segurança dos direitos populares e em alguns casos elevou o calor de nosso zelo além do grau consistente com a adequada temperatura de nosso corpo político. As tentativas de dois Estados para que fosse restringida a autoridade do Legislativo, em se tratando de efetivos militares, constituem exemplos suficientes. Os ensinamentos que recebemos para prevenir-nos contra o poder de um monarca hereditário foram, por um injustificado excesso, estendidos aos representantes do povo em suas assembleias. Mesmo em alguns Estados, onde este erro não ocorreu, deparamos com desnecessárias declarações de que os exércitos permanentes não devem ser mantidos, em tempo de paz, “sem o consentimento do Legislativo”. Classifico-as de desnecessárias porque o motivo que justificou a inclusão de dispositivo similar na Declaração de Direitos inglesa não se aplica a qualquer de nossas constituições estaduais. A competência para mobilizar exércitos, de acordo com essas constituições, não pode, em nenhuma hipótese, ser considerada como cabendo a qualquer outra autoridade que não a dos próprios legislativos; e seria supérfluo, senão absurdo, declarar que um assunto não pode ser tratado sem o consentimento do órgão que detém o poder exclusivo de aprová-lo. Assim, em algumas dessas constituições e, entre outras, na deste Estado de Nova Iorque — que foi com justiça citada, na Europa e na América, como uma das melhores formas de governo estabelecidas neste país — há um total silêncio sobre a matéria.

É interessante registrar que, mesmo nos dois Estados que parecem ter cogitado uma interdição aos efetivos militares em tempo de paz, as expressões

usadas foram mais de advertência que de proibição. Não foi dito que os exércitos permanentes “não existirão”, mas que eles “não devem ser mantidos” em tempo de paz. Esta ambigüidade de termos parece ter sido o resultado de um conflito entre desconfiança e convicção, entre o desejo de excluir de todo tais efetivos e a persuasão de que tal exclusão seria imprudente e perigosa.

Pode haver dúvida de que tal provisão — sempre que a situação dos negócios públicos exigiu que ela fosse revista — seria interpretada pelo Legislativo como uma simples advertência a ser feita para atender às necessidades — ou supostas necessidades — do Estado? Esperamos que nos dêem resposta os fatos já mencionados, com respeito à Pensilvânia. Qual será (pode ser perguntado) a utilidade de tal provisão, se ela deixa de operar justamente no momento em que há uma tendência para desprezá-la?

Analisemos se existe alguma comparação, do ponto de vista de eficácia, entre a aludida provisão e a contida na nova Constituição, visando a limitar a um período de dois anos a concessão de verbas para fins militares. A primeira, por pretender muito, está destinada a não ter qualquer efeito; a última, por evitar um extremo imprudente e por ser perfeitamente compatível com uma adequada precaução para atender às exigências nacionais, terá uma salutar e proveitosa vigência.

O Legislativo dos Estados Unidos será obrigado por esta provisão a deliberar, pelo menos uma vez em cada dois anos, quanto à conveniência de manter uma força militar; chegar a uma decisão a esse respeito; e justificar essa decisão perante seus constituintes, através de um voto formal. Os legisladores não gozam da liberdade de dotar o Executivo de fundos permanentes para a manutenção de um exército, mesmo que fossem bastante imprudentes para uma demonstração tão perigosa de confiança. Como é de esperar-se que o espírito partidário contamine, em graus diferentes, todos os agrupamentos políticos, haverá sem dúvida no Legislativo nacional pessoas ansiosas para censurar a medida e incriminar a decisão da maioria. A provisão para a manutenção de uma força militar será sempre um tópico propício aos discursos bombásticos. Todas as vezes que a questão surgir, a atenção pública será despertada pelo partido da oposição; e se a maioria estiver realmente disposta a exceder os limites fixados, a comunidade será avisada do perigo e terá oportunidade de tomar medidas para guardar-se contra ele. Independente de partidos no próprio Legislativo, como freqüentemente acontece quando se inicia o período de discussões, as assembléias estaduais — que sempre são

não apenas vigilantes, mas desconfiadas e zelosas guardiãs dos direitos dos cidadãos contra intromissões por parte do governo federal — terão constantemente sua atenção despertada para a conduta dos governantes nacionais e prontas, se surgir qualquer impropriedade, a fazer soar o alarme para a reação do povo, de cujo descontentamento serão não apenas a “voz”, mas também, se necessário, o “braço”.

Os esquemas para subverter as liberdades de uma grande comunidade exigem tempo, a fim de que se tornem maduros para a execução. Um exército, suficientemente grande para ameaçar essas liberdades, somente pode ser constituído por sucessivas incorporações, o que pressupõe não apenas um entendimento temporário entre o Legislativo e o Executivo, mas ainda uma contínua conspiração durante longo tempo. Será provável que esse entendimento exista, que não ocorram interrupções e ele subsista apesar de todas as sucessivas mudanças de representantes no Legislativo provocadas pelas eleições bienais nas duas casas? Será presumível que cada congressista, no momento em que toma posse no Senado nacional ou na Câmara dos Deputados, comece a trair seus constituintes e seu país? Pode-se admitir que não haja um homem com suficiente discernimento para detectar uma conspiração tão sórdida, nem com coragem ou honestidade para alertar seus constituintes a respeito desse perigo? Se tudo isso for possível, então deve haver imediatamente uma suspensão de qualquer autoridade delegada. O povo retomará os poderes que até então repartiu por sua livre vontade e os entregará aos diferentes Estados, proporcionalmente aos respectivos municípios, a fim de que eles administrem diretamente seus interesses.

Se tal hipótese pudesse ser realmente admissível, ainda assim seria impraticável, pelo menos por algum tempo, esconder seus propósitos, que seriam revelados pelas próprias circunstâncias de aumentar demasiadamente o exército em tempo de absoluta paz. Que pretexto poderia ser apresentado para tão exagerados aumentos da força militar, considerando a situação de nosso país? Seria impossível iludir o povo durante muito tempo; a descoberta do embuste provocaria o imediato abandono do projeto e o descrédito de seus idealizadores.

Argumenta-se que o dispositivo que limita a aprovação de verbas para a manutenção de um exército pelo período de dois anos será inócuo, pois o Executivo, uma vez dispondo de uma força bastante grande para manter o povo submisso, encontraria recursos suficientes, na própria força, para

dispensar autorizações do Legislativo. Entretanto, permanece a pergunta: qual a justificativa para conservar, em tempo de paz, uma força de tal magnitude? Se imaginássemos que ela foi criada em consequência de alguma insurreiçāo interna ou guerra externa, entāo o caso nāo seria enquadrado nos princípios da objeçāo, pois se aplica à hipótese de manter tropas em tempo de paz. Poucas pessoas serāo tāo visionárias a ponto de seriamente contestar que nāo se devem mobilizar forças militares para dominar uma rebeliāo ou enfrentar uma invasāo; e se, em tais circunstāncias, a defesa da comunidade exigir a criaçāo de um exército tāo numeroso que seja capaz de cercar sua liberdade, este é um dos riscos para os quais nāo há preventivo nem cura. Nāo há contra ele qualquer tipo de providência a ser tomada por forma alguma possível de governo, podendo até mesmo ter resultado de um simples acordo ofensivo ou defensivo, se tal medida tivesse sido necessária para que os confederados ou aliados organizassem um exército para a defesa comum.

Todavia, é um malefício infinitamente menos provável de nos acontecer em um estado de uniāo do que de desuniāo; mais ainda: é possível afirmar com segurança que ele nāo ocorrerá na última das hipóteses admitidas. Nāo é fácil conceber uma possibilidade de ameaças tāo espantosas contra o conjunto da Uniāo, capazes de exigir uma força suficientemente considerável para pelo menos colocar em risco nossas liberdades, especialmente se considerarmos a ajuda que pode ser prestada pela milícia, que sempre deve ser contada como um eficaz e poderoso auxiliar. Contudo, em um estado de desuniāo (como já foi referido em outra oportunidade), o contrário desta hipótese tornar-se-á nāo apenas provável, mas quase inevitável.

PUBLIUS

HAMILTON

O CUMPRIMENTO DA SUPREMA LEI DO PAÍS

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Tem sido acentuado, sob diversas formas, que uma Constituição como a proposta pela Convenção nāo pode agir sem a ajuda de uma força militar para dar cumprimento às suas leis. Isto, porém — como tantas outras coisas alegadas a respeito — se apóia em mera afirmativa, sem que haja qualquer especificação das razões nas quais se fundamenta. Na medida em que sou capaz de imaginar o significado latente desta objeçāo, parece que ela se origina no pressuposto de que o povo nāo estará preparado para o exercício da autoridade federal, em se tratando de assuntos de natureza interna. Deixando de lado quaisquer ressalvas que possam ser apresentadas quanto à validade ou exatidāo da diferença entre assuntos internos e externos, procuremos descobrir quais as razões para aquele pressuposto? A menos que se admita ao mesmo tempo que os poderes do governo geral estāo administrados de maneira pior que os do governo estadual, parece nāo haver razão para presumir-se que há má vontade, insatisfaçāo ou oposiçāo de parte do povo. Estou certo de que se pode estabelecer, como regra geral, que a confiança do povo no governo e a propensāo a obedecer serāo normalmente proporcionais à qualidade da administraçāo. Deve-se admitir que há exceções a esta regra, mas tais exceções dependem tāo integralmente de causas acidentais que nem podem ser consideradas como tendo qualquer relaçāo com os méritos ou deméritos intrínsecos de uma Constituição, os quais somente podem ser apreciados à luz de princípios e máximas gerais.

No decurso destes artigos, foram sugeridas várias razões em favor de uma probabilidade de o governo geral ser melhor administrado do que os

governos parciais; a principal dessas razões está em que o povo terá muito maiores opções ou latitudes de escolhas; que, cabendo aos legislativos estaduais, que são órgãos selecionados, a responsabilidade pela designação dos membros do Senado nacional, há motivos para esperar-se que este seja composto com especial cuidado e ponderação; que estas circunstâncias prometem maior conhecimento e melhores informações dos conselhos nacionais, tornando-os menos vulneráveis à ação do espírito de facção e mais fora do alcance de ocasionais desavenças ou temporários preconceitos e tendências que, nas sociedades menores, freqüentemente contaminam os conselhos públicos, dão margem às injustiças e opressões de uma parte da comunidade e engendram esquemas que, embora atendam a uma propensão momentânea, resultam em ressentimentos, insatisfações e desgostos. Vários argumentos adicionais, de considerável valor, ocorrerão para fortalecer esta probabilidade, quando pesquisarmos, com espírito mais crítico, a estrutura interior do edifício que nos convidaram para erguer. Bastará, no momento, registrar — até que possam ser apresentadas razões satisfatórias para justificarem a opinião de que o governo federal está sendo administrado de maneira a merecer a repulsa ou o desprezo do povo — que não há fundamentos razoáveis para supor-se que o cumprimento das leis da União enfrentará maior resistência ou exigirá outros processos de execução do que as emanadas dos Estados-membros.

A esperança da impunidade constitui forte incentivo à sedição; o temor do castigo, por outro lado, contribui para evitá-la. Não é lógico que o governo da União — se, investido do competente grau de poder, convocar em seu auxílio todos os recursos coletivos da Confederação — esteja mais capacitado para reprimir aquele sentimento e incentivar este último, do que um simples Estado, que conta apenas com os recursos próprios? Uma facção turbulenta em um Estado pode facilmente julgar-se capaz de contender com os amigos do governo naquele Estado, mas dificilmente será enfatuado o bastante para imaginar-se um competidor para enfrentar os esforços combinados da União. Se esta reflexão for justa, há menos perigo de resistência por parte de grupos irregulares de indivíduos contra a autoridade da Confederação do que contra a de um membro isolado.

Nesta altura, arriscaria uma observação, que não será menos justa por parecer novidade para alguns: quanto mais as atividades da autoridade nacional forem consideradas como o exercício normal do governo, tanto mais os cidadãos se habituarão a encará-lo como ocorrência comum de sua vida

política; quanto mais se familiarizarem com sua presença e sua ação e mais o envolverem nos assuntos que tocam as cordas mais sensíveis e acionam as molas mais ativas do coração humano, maiores serão as probabilidades de que ele granjeie o respeito e o acatamento da comunidade. O homem é essencialmente uma criatura de hábitos. Uma coisa que apenas raramente fira seus sentidos, terá pouca influência sobre seu espírito. Um governo permanentemente à distância e fora das vistas dificilmente será capaz de despertar interesse no povo. A inferência é que a autoridade da União e as simpatias dos cidadãos em relação a ela serão reforçadas, ao invés de enfraquecidas, pela atenção que for dispensada aos problemas de preocupação interna; e haverá menos oportunidades de recorrer à força, proporcionalmente à familiaridade e compreensão dos órgãos executores. Quanto mais o governo se fizer presente nos canais e correntes por onde fluem naturalmente os sentimentos humanos, menores serão as necessidades de recorrer aos violentos e perigosos expedientes de compulsão.

Uma coisa deve ficar evidente em qualquer circunstância: um governo como o ora proposto teria muito mais probabilidades de evitar o recurso à força do que aqueles tipos de liga apregoados por muitos de seus oponentes e cuja autoridade somente se exerceria nos Estados em seu aspecto político ou coletivo. Está comprovado que em tal Confederação não pode haver sanção para o cumprimento das leis a não ser a força; que as constantes delinqüências por parte dos Estados-membros são o resultado natural da própria estrutura do governo; e que, repetindo-se cada vez com mais freqüência, elas somente poderão ser corrigidas, se o forem, pela guerra e pela violência.

O projeto apresentado pela convenção, estendendo a autoridade do órgão federal sobre os cidadãos dos vários Estados, individualmente, habilitará o governo a utilizar, no cumprimento de suas leis, a magistratura normal de cada um. É fácil perceber que isto tenderá a destruir, na opinião geral, qualquer distinção entre as fontes das quais elas podem emanar e dará ao governo federal as mesmas vantagens desfrutadas pelo governo de cada Estado quanto à obediência à sua autoridade, além da influência sobre a opinião pública que resultará da importante consideração de que os Estados gozam o poder de convocar para sua assistência e apoio os recursos de toda a União. Merece particular atenção, a este respeito, o fato de as leis da Confederação, “especificados” e “legítimos” objetos de sua jurisdição, passarão a constituir a SUPREMA LEI do país, cujo compromisso de observância

por todos os funcionários do Legislativo, do Executivo e do Judiciário em cada Estado será selado pela solenidade de um juramento. Assim, as assembleias, os tribunais e os magistrados que os integram serão partícipes da atividade do governo nacional, “na esfera abrangida por sua justa e constitucional autoridade”, tornando-se auxiliares para o cumprimento de suas leis. (*) Qualquer pessoa que analisar, com seu próprio raciocínio, as consequências de tal situação, perceberá que há boas razões para esperar-se um cumprimento regular e pacífico das leis da União, se seus poderes forem administrados com uma dose normal de prudência. Se arbitrariamente supuséssemos o contrário, poderíamos deduzir quaisquer inferência que quiséssemos, uma vez que é certamente possível, pelo exercício imprudente da autoridade do melhor governo que jamais existiu ou que um dia possa ser instituído, incitar o povo e levá-lo a praticar os mais selvagens excessos. Todavia — embora os adversários da Constituição proposta possam presumir que os governantes nacionais sejam incensíveis às razões do bem público ou aos ditames do dever — eu ainda lhes perguntaria de que modo os interesses da ambição ou os objetivos das usurpações podem ser promovidos por semelhante conduta?

PUBLIUS

(*) O sofisma utilizado para demonstrar que esta solução conduzirá à destruição dos governos estaduais será, na devida oportunidade, completamente desmascarado. — Publius.

HAMILTON

UM EXÉRCITO NACIONAL E A SEGURANÇA INTERNA

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Não se pode negar que ocorrem casos em que o governo nacional necessita de recorrer à força. Nossa própria experiência confirmou as lições oferecidas pelos exemplos de outras nações, isto é, que emergência dessa espécie surgem algumas vezes em todas as sociedades, por melhor que sejam constituídas; que as sedições e insurreições são, infelizmente, males tão inseparáveis do corpo político quanto os tumores e erupções do corpo humano; que a idéia de governar permanentemente com a simples força da lei (que sabemos ser o único princípio admissível do governo republicano) somente tem lugar nas fantasias daqueles doutores políticos cuja sagacidade despreza os conselhos da experiência.

Se em qualquer época acontecer a um governo nacional emergências dessa natureza, não haverá outro remédio senão a força. Os meios a empregar devem ser proporcionais à extensão dos danos causados. Se se tratar de ligeira comoção em uma pequena parte de um Estado, a milícia da porção restante será suficiente para suprimi-la, e a presunção natural é que ela estará pronta a cumprir seu dever. Uma insurreição, qualquer que tenha sido sua causa imediata, acaba por ameaçar todo o governo. A preocupação com a paz pública, senão com os direitos da União, fará com que os cidadãos ainda não contagiem ou se oponham aos insurgentes; e se a atuação do governo-geral for considerada condizente com a prosperidade e felicidade do povo, seria irracional supor que ele não estivesse propenso a dar-lhe seu apoio.

Se, pelo contrário, a insurreição se espalhar por todo o Estado ou

62

*Alexander Hamilton,
James Madison
e John Jay*

O Federalista

**Pensamento
Político**

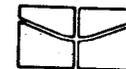
Introdução e Notas de Benjamin Fletcher Wright

Tradução de Heitor Almeida Herrera

DEDALUS - Acervo - FD



20400016994



Editora Universidade de Brasília



FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO

MADISON

A SEPARAÇÃO DOS PODERES — I

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Tendo revisto a forma geral do governo proposto e os poderes que lhe serão conferidos, prossigo analisando a estrutura particular desse governo, bem como a distribuição, entre suas partes constituintes, do conjunto dos referidos poderes.

Uma das principais objeções apresentadas pelos mais respeitáveis adversários da Constituição é sua suposta violação da máxima política, segundo a qual os ramos legislativo, executivo e judiciário devem ser separados e distintos. Critica-se que, na estrutura do governo federal, parece não ter sido considerada esta precaução essencial em favor da liberdade. Os vários setores do governo são distribuídos e misturados de tal maneira que desde logo destroem-se a simetria e a beleza da forma, expondo-se algumas das partes essenciais do edifício ao perigo de ruírem ante o peso desproporcionado das outras partes.

Nenhuma verdade política é certamente de maior valor intrínseco ou revestida da autoridade de mais esclarecidos defensores da liberdade do que aquela na qual a crítica se fundamenta. A acumulação de todos os poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — nas mesmas mãos, quer de um, de poucos ou de muitos cidadãos, por hereditariedade, autonegação ou eleição, pode com justiça ser considerada como caracterizando a tirania. Conseqüentemente, se a Constituição federal fosse realmente acusável de acumulação de poderes ou de misturá-los revelando uma perigosa tendência no sentido dessa acumulação, não seriam necessários mais argumentos para inspirar uma reprovação geral ao sistema. Todavia, estou certo de que todos perceberão que a crítica é improcedente e que a máxima em que ela

se apóia foi inteiramente mal-interpretada e mal-aplicada. A fim de formar uma idéia correta a respeito deste importante assunto, será conveniente analisar em que sentido a preservação da liberdade exige que os três grandes ramos do poder sejam separados e distintos.

O oráculo sempre consultado e citado a respeito é o famoso Montesquieu. Se não foi o autor deste inestimável preceito da ciência política, pelo menos tem o mérito de tê-lo divulgado e recomendado, fazendo com que fosse objeto da universal atenção. Tentemos, em primeiro lugar, descobrir a interpretação do filósofo francês sobre este ponto.

A Constituição britânica foi para Montesquieu o que Homero havia sido para os escritores didáticos de poesia épica. Do mesmo modo que estes consideraram a obra do poeta imortal como o modelo perfeito no qual deveriam basear-se os princípios e normas da arte épica, este grande crítico político parece ter tomado a Constituição da Inglaterra como o padrão, ou, para usar sua própria expressão, como o espelho da liberdade política; e ter transmitido, sob a forma de verdades elementares, os diversos princípios característicos daquele sistema. Assim, para estarmos seguros de que não interpretamos mal suas idéias neste caso, vamos recorrer à fonte da qual foi extraído o conceito.

Um exame, mesmo rápido, da Constituição britânica nos mostrará que os ramos legislativo, executivo e judiciário estão longe de ser separados e distintos uns dos outros. O magistrado executivo é parte integrante da autoridade legislativa. Somente ele tem a prerrogativa de celebrar tratados com nações estrangeiras, os quais, em determinadas condições, passam a ter força de atos legislativos. Cabe-lhe nomear todos os membros do Judiciário, removê-los, ouvindo as duas Casas do Parlamento, e convocá-los, quando achar conveniente, para constituírem um de seus conselhos constitucionais. Um ramo do Legislativo representa também um grande conselho constitucional para o dirigente executivo, bem como, por outro lado, é o único depositário do Poder Judicial em casos de *impeachment*, sendo investido da suprema instância apelatória em todos os demais casos. Os juizes, outrossim, permanecem intimamente ligados ao Legislativo, a fim de participarem de suas deliberações, embora sem direito a voto.

Com base nestes fatos que orientaram Montesquieu, pode-se claramente inferir que, quando ele afirmou que "não haverá liberdade onde os po-

deres Legislativo e Executivo estiverem concentrados na mesma pessoa ou conjunto de magistrados" ou, "se o poder de julgar não estiver separado dos poderes Legislativo e Executivo"; não quis dizer que não haveria "representação parcial" de um poder em outro ou "controle" mútuo dos respectivos atos. A verdadeira interpretação, como se deduz de suas palavras e, ainda mais concludentemente, como ilustrada pelo exemplo ante seus olhos, não pode ser outra senão esta: que onde "todo" o poder de um dos ramos é concentrado nas mesmas mãos que enfeixam "todo" o poder de outro ramo, os princípios fundamentais de uma constituição livre estarão subvertidos. Este deveria ter sido o caso, na constituição examinada por ele, se o rei — que é o único magistrado executivo — possuisse também integral poder legislativo ou a suprema autoridade na administração da justiça; ou se o Legislativo fosse investido da mais alta hierarquia sobre o Judiciário ou o Executivo. Isto, porém, não está entre os defeitos daquela constituição. O magistrado em quem todo o poder executivo se concentra, não pode baixar leis, embora tenha competência para vetá-las, nem pessoalmente administrar justiça, ainda que lhe caiba nomear aqueles que a administram. Os juizes estão impedidos de exercer tanto funções executivas como legislativas, embora, por um lado, sejam oriundos daquele ramo e, por outro, possam ser assessorados por conselhos deste. Por sua vez, ao Legislativo é vedado praticar atos judiciais, ainda que, por decisão conjunta de suas duas casas, os juizes possam ser removidos de seus cargos e uma das casas seja a última instância do Poder Judiciário. Outrossim, o Legislativo não tem autoridade funcional para exercer funções executivas, embora uma de suas casas constitua a suprema magistratura executiva e a outra, nos casos de impedimentos, possa julgar e condenar qualquer funcionário do ramo executivo.

As razões em que Montesquieu fundamenta sua máxima representam uma demonstração adicional de sua interpretação. "Quando os poderes Legislativo e Executivo estão concentrados na mesma pessoa ou órgão, não haverá liberdade, pois pode surgir o receio de que "o mesmo" monarca ou senado "aprove" leis tirânicas para executá-las de maneira também tirânica." Diz ainda Montesquieu: "Se o poder de julgar fosse agregado ao de legislar, a vida e a liberdade dos súditos ficariam expostas a um controle arbitrário, eis que 'o juiz' seria então o 'legislador'. Se aquele poder fosse agregado ao Executivo, o 'juiz' poderia conduzir-se com toda a violência de um 'opressor'." Algumas destas razões são mais detalhadamente expos-

tas em outras passagens, mas, ainda que resumidas aqui, são suficientemente para esclarecerem o sentido que demos à famosa máxima do célebre autor.

Se examinarmos as constituições dos diferentes Estados, verificaremos que, a despeito dos temas enfáticos e mesmo, em alguns casos, impróprios, em que o axioma está formulado, não há um único exemplo de os diversos ramos do poder serem mantidos absolutamente separados e distintos. New Hampshire, cuja constituição foi a última elaborada, parece ter-se dado conta da impossibilidade e inconveniência de evitar intromissões mútuas dos três ramos e qualificou a doutrina declarando que “os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem ser mantidos separados e independentes uns dos outros, segundo for admitido pela natureza de um governo livre ou consistente com aqueles elos que formam em torno da estrutura da constituição uma indissolúvel corrente de unidade e harmonia.” Conseqüentemente, essa constituição mistura os três poderes em vários aspectos. O Senado, uma das casas do Legislativo, é também uma corte judicial para o julgamento dos impedimentos. O Presidente, chefe do Executivo, é também o presidente do Senado e, além de direito a voto em todos os casos, tem o de desempate. O próprio chefe do Executivo é eleito anualmente pelo Legislativo, sendo seu conselho também anualmente escolhido e formado por membros deste ramo do poder. Diversos funcionários estaduais de maior hierarquia são também designados pelo Legislativo. Finalmente, os membros do Judiciário são nomeados pelo Poder Executivo.

A Constituição de Massachusetts observou uma precaução suficiente — embora menos precisa — para acentuar este ponto fundamental da liberdade. Ela declara que “os legislativos nunca devem exercer os poderes Executivo e Judiciário ou um deles; o Executivo nunca deve exercer os poderes Legislativo e Judiciário ou um deles; o Judiciário nunca deve exercer os poderes Legislativo e Executivo ou um deles”. Esta declaração concorda exatamente com a doutrina de Montesquieu, conforme foi explicado, e não é violada em um único ponto pelo projeto da convenção, que não vai além de proibir qualquer dos ramos de exercer os poderes de outro. Na própria Constituição para a qual esta norma foi prefixada, admitiu-se uma mistura parcial de poderes. O magistrado executivo tem um direito de veto no Legislativo, enquanto o Senado — uma das partes do Legislativo — constitui um tribunal para julgar impedimentos de membros tanto do Executivo como do Judiciário. Os destes, ademais, podem ser designa-

dos pelo Executivo e removidos pela mesma autoridade, ouvidas as duas casas do Legislativo. Finalmente, numerosos funcionários do governo são anualmente nomeados pelo Legislativo. Uma vez que a designação para o exercício de cargos, particularmente os executivos, é por sua natureza uma atribuição deste poder, os elaboradores da Constituição, pelo menos quanto a este último ponto, violaram a norma por eles mesmos estabelecida.

Deixo de comentar as constituições de Rhode Island e Connecticut, porque ambas foram elaboradas antes da Revolução e mesmo antes que o princípio ora sob exame se tivesse tornado alvo de atenção política.

A Constituição de Nova Iorque não contém qualquer declaração a este respeito, mas parece muito claramente haver sido elaborado com a preocupação de evitar inadequadas misturas dos diferentes poderes. Apesar disso, ela confere ao magistrado executivo um controle parcial sobre o Legislativo e, ainda mais, controle semelhante sobre o Judiciário, chegando mesmo a misturar os poderes do Executivo e do Judiciário no exercício deste controle. No conselho que designa os membros do Legislativo estão investidos de autoridade para essa tarefa tanto o Executivo como o Judiciário. E o tribunal para julgar impedimentos e correção dos erros é integrado por uma das casas do Legislativo e os principais membros do Judiciário.

A Constituição de New Jersey misturou os diferentes poderes do governo ainda mais que a precedente. O governador — o magistrado executivo — é designado pelo Legislativo; seu chanceler e substituto deve ser um dos membros da Suprema Corte de Apelação e presidente, com voto de Minerva, de uma das casas do Legislativo. Esta mesma casa atua também como conselho executivo do governador, constituindo com ele a Corte de Apelação. Os membros do Judiciário são designados pelo Legislativo e removíveis por uma de suas casas, em caso de impedimento da outra.

De acordo com a Constituição da Pensilvânia, o presidente — chefe do Poder Executivo — é eleito anualmente por um colégio no qual o Legislativo predomina. Em conjunção com um conselho executivo, ele designa os membros do Judiciário e nomeia um tribunal de impedimentos para julgar todos os funcionários, tanto do Judiciário como do Executivo. Os juizes da Suprema Corte e os de paz aparentemente são também removíveis pelo Legislativo, e a competência para indultar é, em certos casos, atri-

buída ao mesmo poder. Os membros do conselho executivo são nomeados *ex-officio* juizes de paz em todo o Estado.

Em Delaware, o magistrado chefe do Executivo é eleito anualmente pelo Legislativo. Os presidentes das duas casas deste ramo são vice-presidentes daquele. O chefe do Executivo mais seis outros membros, cada casa designando três, constitui a Suprema Corte de Apelação; cabe-lhe, juntamente com o Legislativo, a nomeação dos outros juizes. Em todos os Estados, aparentemente os membros do Legislativo podem ser ao mesmo tempo juizes de paz; neste Estado, os membros de uma das casas são investidos destas funções *ex-officio*, como também os membros do conselho executivo. Os principais funcionários do Executivo são nomeados pelo Legislativo e uma das casas deste constitui um tribunal de impedimentos. Todos os funcionários podem ser removidos com aprovação do Legislativo.

Maryland adotou a máxima nos termos mais absolutos, declarando que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário do governo devem ser para sempre independentes e distintos uns dos outros. Apesar disso, sua constituição declara que o magistrado executivo é designado pelo Legislativo e os membros do Judiciário, pelo Executivo.

A redação adotada em Virgínia é ainda mais incisiva neste ponto. Sua Constituição estabelece "que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário serão separados e distintos, de maneira que nenhum exerça os poderes especificamente pertencentes a outro, nem qualquer pessoa exerça os poderes de mais de uma ao mesmo tempo, exceto os juizes das cortes distritais, que podem ser eleitos para qualquer casa da Assembléia". Mas esta exceção, relativa aos membros das cortes subordinadas, não é a única, pois o magistrado chefe e seu conselho executivo são nomeados pelo Legislativo, e dois membros do referido conselho são trienalmente substituídos, à discrição deste poder, a quem cabe ainda preencher os principais cargos, tanto do Executivo como do Judiciário. A competência executiva para indultar é também, em um caso, atribuída ao Legislativo.

A constituição de Carolina do Norte, embora declare que "os poderes Legislativo, Executivo e Judicial supremo do governo devem ser para sempre separados e distintos uns dos outros", atribui ao mesmo tempo ao Legislativo a designação não apenas do chefe do Executivo, mas de todos

os principais funcionários tanto deste como do Poder Judiciário.

Na Carolina do Sul, a Constituição estabelece que o magistrado executivo seja eleito pelo Legislativo, dando também a este a atribuição de nomear os membros do Judiciário, até mesmo os juizes de paz e delegados de polícia, bem como os oficiais, descendo até o posto de capitão no exército e na marinha do Estado.

Na Constituição da Geórgia — onde se declara que "o Legislativo, o Executivo e o Judiciário serão separados e distintos, de maneira que nenhum exerça os poderes de outro" — encontramos que os cargos do Executivo são preenchidos por nomeação do Legislativo e que a prerrogativa do indulto caberá, em última instância, ao mesmo poder. Até mesmo os juizes de paz devem ser nomeados pelo Legislativo.

Ao citar estes casos, em que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário não são mantidos totalmente separados e distintos, não desejo ser tido como um advogado de qualquer organização especial para os diferentes governos estaduais. Estou plenamente convencido de que entre os muitos princípios excelentes que os Estados exemplificam, há acentuados reflexos da precipitação e, ainda mais fortemente, da inexperiência que dominaram os trabalhos de organização. É bastante óbvio que, em alguns casos, o princípio fundamental ora em consideração foi violado por uma excessiva mistura e até mesmo uma concentração de poderes diferentes; e que, em nenhum exemplo, se encontra uma provisão adequada para assegurar, na prática, a separação delineada no papel. O que pretendi salientar foi que a acusação lançada contra a Constituição proposta, de violar a sagrada máxima do governo livre, não tem apoio nem no verdadeiro significado da referida máxima, conforme seu próprio autor, nem na interpretação que lhe foi dada até agora na América. Este interessante assunto será retomado no próximo artigo.

PUBLIUS

MADISON

A SEPARAÇÃO DOS PODERES — II

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Foi assinalado no artigo anterior que o aforismo político então analisado não exige que os ramos legislativo, executivo e judiciário sejam totalmente desconectados uns dos outros. Tentarei mostrar a seguir que — salvo se esses ramos forem de tal modo entrelaçados para que cada um possa exercer um controle constitucional sobre os outros — o grau de separação que aquele aforismo requer, como essencial a um governo livre, jamais poderá ser devidamente mantido na prática.

Há concordância geral no sentido de que os poderes específicos de um dos ramos não devem ser direta e integralmente exercidos por qualquer dos outros dois. É do mesmo modo evidente que nenhum deles deve possuir, direta ou indiretamente, uma influência dominante sobre os demais no exercício dos respectivos poderes. Não se nega que o poder é, por natureza, usurpador, e que precisa ser eficazmente contido, a fim de que não ultrapasse os limites que lhe foram fixados. Assim, após a discriminação teórica das diferentes categorias de poder, que pertencem naturalmente ao Legislativo, ao Executivo ou ao Judiciário, a tarefa seguinte e mais difícil está em prover para cada um deles certa segurança prática contra invasões por parte dos outros. Como será tal segurança — eis o grande problema a ser resolvido.

Será suficiente assinalar com precisão, ao constituir-se o governo, os limites dos três ramos e confiar nessas barreiras de papel impresso como capazes de deter o espírito usurpador do poder? Esta é a segurança que parece ter sido a principal imaginada pelos elaboradores da maioria das

constituições americanas. Todavia, a experiência nos ensina que a eficácia da provisão tem sido grandemente superestimada e que é indispensável alguma defesa suplementar, protegendo os ramos mais fracos do governo contra os mais fortes. O Legislativo está, por toda a parte, estendendo a esfera de suas atividades e abarcando todo o poder com seus ambiciosos tentáculos.

Os fundadores de nossas repúblicas granjearam tantos méritos pela sabedoria com que agiram, que nenhuma tarefa é menos agradável do que apontar suas falhas. Todavia, o respeito pela verdade nos obriga a registrar que eles parecem jamais ter, por um momento, desviado os olhos das ameaças à liberdade, propiciadas por prerrogativas exageradas e insaciáveis de um magistrado hereditário, contando com o apoio da parte também hereditária da autoridade legislativa. Parece que nunca perceberam o perigo de usurpações legislativas, as quais, por concentrarem todo o poder nas mesmas mãos, podem dar margem à mesma tirania como no caso das usurpações do Executivo.

Quando numerosas e abrangentes prerrogativas de um governo são concentradas nas mãos de um monarca hereditário, o Executivo é muito justamente considerado como fonte de perigo e vigiado com todas as suspeitas despertadas pelo amor à liberdade. Em uma democracia — onde o conjunto do povo exerce pessoalmente as funções legislativas e está constantemente exposto, por sua incapacidade para deliberar regularmente e aplicar medidas, às intrigas ambiciosas de seus magistrados executivos — é de temer-se que a tirania surja em uma emergência favorável no mesmo quadrante. Em uma república representativa, porém, onde a atuação do Executivo é cuidadosamente limitada, tanto na extensão como na duração de seu poder; onde o Legislativo é exercido por uma assembleia, credenciada por uma suposta influência sobre o povo e com uma absoluta confiança em seu poderio; sendo suficientemente numerosa para perceber as tendências que atuam sobre a massa, mas não tanto que se torne incapaz de perseguir os objetivos de suas ambições, utilizando os meios prescritos pela razão — é contra os abusos deste legislativo que o povo deve orientar suas suspeitas e concentrar todas as suas precauções.

O Legislativo ostenta uma superioridade em nossos governos oriunda de outras causas. Seus poderes constitucionais, sendo desde logo mais abrangentes e menos suscetíveis de uma limitação precisa, mascara, sob medidas

complicadas e indiretas, as intromissões que ele se permite fazer nos demais ramos. Não é raro haver sérias dúvidas, nas assembleias legislativas, se a execução de determinada medida se situa ou não fora de sua competência. Por outro lado, o Poder Executivo, agindo em um campo mais estreito e sendo mais simples em sua natureza, e o Judiciário — com limites de ação ainda mais indefinidos — terão seus projetos de usurpação imediatamente revelados e derrotados por eles mesmos. Mas não é tudo: somente o Legislativo tem acesso ao bolso do povo e, em algumas constituições, inteira liberdade a esse respeito, sendo que em todas desfruta privilegiada influência sobre as remunerações dos funcionários lotados em outros ramos do poder, acentuando uma dependência de parte destes, que ainda torna mais fácil as usurpações daquele.

Recorri à nossa própria experiência para demonstrar meus pontos de vista sobre o assunto. Se fosse necessário documentar ainda mais esta experiência com provas adicionais, não haveria dificuldade em multiplicá-las. Eu poderia pedir o testemunho de cada cidadão que tenha participado da administração pública ou acompanhado com atenção suas atividades. Poderia reunir provas em abundância, colhidas nos documentos e arquivos de cada um dos Estados da União. Todavia, como uma prova mais concisa e, ao mesmo tempo, igualmente satisfatória, citarei o exemplo de dois Estados, com o aval de duas autoridades inatacáveis.

O primeiro exemplo é o da Virgínia, um Estado que, como vimos, declarou expressamente em sua Constituição que os três grandes ramos não deviam misturar-se. A autoridade avalista é o Sr. Jefferson que, além de outras credenciais por ter acompanhado a atuação do governo, foi seu primeiro magistrado. A fim de transmitir fielmente as idéias que mais impressionaram sua experiência relativamente ao assunto, transcrevo um excerto de suas interessantíssimas "Notas sobre o Estado de Virgínia", p. 195: "Todos os poderes do Governo — Legislativo, Executivo e Judiciário — provêm do órgão Legislativo. A concentração destes poderes nas mesmas mãos é precisamente a definição do governo despótico. Não será grande consolo se tais poderes forem exercidos por uma pluralidade de mãos, ao invés de por uma só. Cento e sessenta e três déspotas serão certamente tão tirânicos quanto um único. Aqueles que o duvidarem deverão voltar os olhos para a república de Veneza. Pouco interessa que os governantes tenham sido escolhidos por nós mesmos. Um 'despotismo eletivo' não era o governo pelo qual lutamos; este deveria não apenas ser baseado em princípios de liber-

dade, mas também manter os poderes do governo de tal maneira divididos e racionalmente distribuídos entre os diferentes órgãos da magistratura, que nenhum possa ultrapassar seus limites legais sem que seja observado e contido pelos outros. Por isso mesmo, a convenção que aprovou a ordenação do governo, estabeleceu como fundamentos básicos que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário devam ser separados e distintos, de tal modo que ninguém possa exercer os poderes de mais de um deles ao mesmo tempo. 'Todavia, não se criaram barreiras entre esses diversos poderes.' Os membros do Judiciário e do Executivo foram deixados dependentes do Legislativo para sua permanência nos cargos e, em alguns casos, para prorrogação de mandatos. Entretanto, se o Legislativo assumir poderes Executivos e Judiciários, não é provável que surjam objeções. Se as houver, não serão eficazes, pois, neste caso, as decisões revestirão a forma de atos da Assembléia, o que fará com que eles passem a ser obrigatórios para os demais poderes. Assim, 'em muitos' casos, o Legislativo 'decidiu sobre direitos' que deveriam ter sido deixados à 'competência do Judiciário', enquanto 'a orientação do Executivo, durante todo o tempo de seu mandato, está-se tornando habitual e sem cerimônia'."

O outro Estado que tomarei como exemplo é a Pensilvânia, com o aval do Conselho de Censores, que se reuniu nos anos de 1783 e 1784. A função deste órgão, conforme previsto na Constituição, era "verificar se ela [a Constituição] estava sendo mantida inviolável em todos os seus dispositivos e se os ramos legislativo e executivo do governo cumpriam seus deveres como guardiões do povo, ou se pretendiam para si ou exerciam outros ou maiores poderes do que os que pela Constituição lhes cabiam". No cumprimento desta missão, o conselho era necessariamente levado a comparar os procedimentos, tanto do Legislativo como do Executivo, com os poderes que a Constituição lhes atribuía; dos fatos apurados e segundo a opinião da maioria de seus membros, o conselho concluiu que a Constituição fora flagrantemente violada pelo Legislativo em diversas questões importantes.

Foram aprovadas numerosas leis que contrariavam, sem qualquer necessidade aparente, a norma que exige que todos os projetos de lei de natureza pública sejam previamente divulgados para consideração do povo; note-se que esta é uma das principais precauções registradas na Constituição contra atos impróprios do Legislativo.

Os julgamentos por júri, previstos na Constituição, não têm sido observados, assumindo atribuições que não lhe foram delegadas pela Constituição.

Os poderes do Executivo têm sido usurpados.

Os honorários dos juízes — que a Constituição declara expressamente que sejam fixos — têm ocasionalmente variado, e questões do âmbito do Judiciário freqüentemente são transferidas para o conhecimento e decisão do Legislativo.

Aqueles que desejarem exemplos de casos assim, basta que consultem as atas do Conselho. Verificarão que alguns deles podem ser imputados a circunstâncias peculiares decorrentes do estado de guerra, mas a maior parte resulta de espontâneas manifestações de um governo malconstituído.

Parece também que o Executivo não é inocente em freqüentes violações da Constituição. Há, porém, três observações que devem ser registradas sobre este assunto: "primeira" — que uma grande proporção dos casos não resultou diretamente das necessidades da guerra, nem foi solicitada pelo Congresso ou pelo comandante-em-chefe; "segunda" — na maioria dos outros casos, foram observados os pontos de vista declarados ou conhecidos do Legislativo; "terceira" — o Executivo da Pensilvânia se distinguiu dos de outros Estados pelo número de seus membros! A este respeito ele se parece tanto com uma assembléia legislativa quanto com um conselho executivo, sendo desde logo isento das limitações de uma responsabilidade individual pela ação do conjunto, além de ter sua confiança reforçada pelo exemplo mútuo e pela influência do conjunto; assim, as medidas arbitrárias se tornam, naturalmente, mais livres de riscos do que se o Executivo fosse administrado por uma única ou por poucas pessoas.

A conclusão que me propus extrair destas observações é que uma simples demarcação, no papel, dos limites constitucionais dos diferentes ramos não constitui uma barreira suficiente contra as violações que dão margem a uma concentração abusiva de todos os poderes do governo nas mesmas mãos.

MADISON

RECURSO AO POVO EM CASOS DE DIVERGÊNCIAS

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

O autor das "Notas sobre o Estado de Virgínia", citado no artigo anterior, anexou a este valioso documento o projeto de uma Constituição, preparado para ser submetido à convenção convocada em 1783 pelo Legislativo, a fim de elaborar uma Constituição para aquela comunidade. O projeto — como qualquer trabalho daquele autor — distingue-se pelo caráter original, abrangente e preciso do pensamento, e é igualmente digno de atenção quando demonstra uma entusiasta adesão ao governo republicano e uma esclarecida compreensão das perigosas tendências contra as quais ele deve ser resguardado. Uma das precauções propostas e na qual o autor parece depositar grande confiança como proteção dos ramos mais fracos do poder contra as invasões do mais forte, é talvez de todo original e, como diz respeito diretamente ao assunto de nossas atuais investigações, não deve ser omitido.

Sua proposta é "que, sempre que dois dos três ramos do governo concordem, cada um deles pelo voto de dois terços do total dos respectivos membros, em convocar uma convenção para alterar a Constituição 'ou corrigir suas falhas', tal convenção será convocada para esse fim".

Uma vez que o povo é a única fonte legítima do poder, sendo dele que provém a carta constitucional, segundo a qual se distribuem os poderes dos diferentes ramos do governo, parece perfeitamente consonante com a teoria republicana recorrer-se à mesma autoridade original, não apenas quando for necessário ampliar, reduzir ou remodelar os poderes do governo, mas também sempre que qualquer dos três ramos possa invadir as atribuições