

tesquieu consiste no esforço de adequar a política e a sociologia à compreensão das atitudes humanas e dos Estados. Com Montesquieu, a república se amplia e, mais do que se opor à monarquia, a república a ela adentra. O complexo arcabouço institucional da república romana não foi suficiente para Montesquieu compreender o regime. A análise dos hábitos e os costumes, além de demarcarem o terreno que viria a ser a sociologia, reinventam a maneira de compreender e observar a política.

Capítulo 3

A doença e o remédio: Madison

Vês, pois, que, onde tudo está sob o poder de uma facção, não se pode dizer que existe república.

CÍCERO, *DE RE PUBLICA*, III, 44

Vemos, portanto, na extensão e estrutura apropriada da União, um remédio republicano para as doenças que mais afligem o governo republicano.

MADISON, *FEDERALIST*, 10

Por que a experiência de uma república ampla deve ser rejeitada meramente por poder envolver uma novidade?

MADISON, *FEDERALIST*, 14

O histórico debate a respeito da viabilidade de uma república em território de grande extensão representa um ponto central nas discussões políticas durante a construção da república americana. Procuraremos mostrar neste capítulo como a reflexão republicana, a partir de sua chegada ao novo mundo, deixa de lado a forma de governo republicana e se agarra ao seu modo de governar. Se, por um lado, o arcabouço institucional americano é recheado de regras e órgãos, por outro, estes não foram diretamente inspirados no que até então se debatera como parte da esfera republicana. O caráter inovador desta república se deve menos ao seu modo de governar do

que à sua forma de governo. Sustenta-se que para erigir o modo republicano de governar é preciso reinventar sua forma de governo. Com esse espírito, a empreitada federalista, impulsionada pela guerra de independência, atinge em cheio os calorosos debates a respeito do futuro do país nascente. Poucas gerações de intelectuais e pensadores políticos tiveram a oportunidade de experimentar o realmente novo, menos ainda, tiveram chance de ver testadas suas teorias. O último quartel do século XVIII americano é uma rara experiência de aplicação prática de reflexões há muito desenvolvidas e de outras inteiramente novas.

James Madison, considerado por muitos como o principal responsável pela Constituição, esteve presente nesses momentos decisivos. Homem de grande praticidade e boa fortuna, Madison, mirando a vida ordinária, concebeu um sistema político ancorado nas mais complexas teorias. Recepcionou Montesquieu no que lhe conveio, a admiração pelo presidente de la Brède se passava mais por sua autoridade do que pela aceitação irrestrita de suas colocações. Seguimos Ferejohn na colocação: “Eu não estou dizendo que Montesquieu poderia ser ideologicamente identificado como um republicano, mas que ele ofereceu um ‘teoria positiva’ do governo republicano que foi largamente aceita por Madison, entre outros” (FEREJOHN: 2003, p. 153). A divisão dos poderes, o esquema de *checks and balances* e a dimensão território-populacional estão entre os temas mais presentes em ambos os autores. Entretanto, esses temas devem ser colocados em segundo plano quando se lembra que a liberdade é, de fato, a principal preocupação. Madison não discorre longamente sobre quase nenhum tema, detalha pouco suas afirmativas e quase não as embasa histórica ou socialmente. A política se transforma em realização, com isso, premissas como a que afirma que os homens não são anjos não precisam ser explicadas, contudo, servem de justificativa para desenharmos um regime que não pode contar com a bondade humana.

A maioria das colocações teóricas de Madison não carrega, no pano de fundo, uma proposição filosoficamente detalhada. Tomemos o exemplo do fato de os homens não serem anjos. Para ele, não importa o conteúdo específico da natureza humana, importa que a comunidade política deve conseguir

se precaver contra o pior. Caso os homens fossem anjos o governo não seria necessário, e mesmo que fossem, o governo não lhes seria pernicioso. Esta é a maneira de argumentar de Madison. Talvez por isso ele não seja comumente reconhecido como membro do seleto grupo dos gigantes da filosofia política. Madison é um teórico e um prático, mas não se considera um filósofo, justamente porque utiliza-se do recurso argumentativo de não disputar os conteúdos filosóficos. Em seu sistema cabem todos, Maquiavel e Montesquieu, Hobbes e Rousseau. Por isso, justifica: “O respeito pelas leis seria suficientemente inculcado pela voz de uma razão esclarecida. Mas uma nação de filósofos é coisa tão pouco provável quanto à estirpe filosófica de reis desejada por Platão” (MADISON: *Federalista*, 49). Eximindo-se da querela filosófica, sua teoria política ganha força porque não recusa os fundamentos filosóficos, pelo contrário, seu sistema político se sustenta independentemente dos paradigmas filosóficos, essa é sua grande descoberta, sua grande inovação. A força de seu projeto reside na sua capacidade adaptativa às filosofias políticas. Em Madison, a política engrandece quando não depende da filosofia, ou pelo menos do ele próprio considera como tal ou afirma considerar. Sem dúvida, é uma postura filosófica como qualquer outra. Sua estratégia reside em buscar se apresentar como não filósofo, se isso é ou não verdadeiro, importa menos do que seu pensamento político.

Para tecer um sistema político do qual dele se podem eximir os fundamentos primários da filosofia, Madison, inevitavelmente, se utiliza de um fundamento filosófico. Sua estrutura argumentativa, nos mais diversos temas, se faz a partir da aceitação dos postulados ou hipóteses mais contrários e dificultosos à sua proposição. Se, em sua proposta, aceita-se a filosofia que se apresenta com maior empecilho e, ainda sim, o *esquema* funciona, todo e qualquer outro fundamento igualmente filosófico será igualmente funcional à sua proposta. Logo, qualquer filosofia cabe, porque sua argumentação pretende não depender de nenhuma filosofia. Essa maneira de argumentar é característica de Aristóteles (4.1) e pode ser identificada com seus entimemas a partir da estrutura básica: se até mesmo a aceitação mais contraditória ao *esquema* não o impede dele se realizar, não seriam outras afirmativas que assim o fariam. Não obstante, não

há qualquer intenção de neutralidade nos argumentos, pelo contrário, através dos debates em questão, a refutação do adversário pode, quase sempre, ser feita aceitando suas premissas, o que fortalece o arcabouço teórico de Madison. A fórmula já desenvolvida por David Hume (sobretudo no ensaio *Da Independência do parlamento*) se repete na estrutura argumentativa de Madison (ELKINS e McKITTRICK: 1993, p. 86-87; HOFSTADTER: 1997, p. 24-26). Não importa se os homens são realmente maus, não anjos para Madison ou velhacos para Hume, importa que para a política os homens devem assim ser considerados. Compreende-se que o manejo do interesse e da ambição, tema também de Hume, pode ser um auxílio para a realização do bem público. Se são os homens maus, o governo estará preparado, se são bons, o governo não tolherá tal bondade. De um modo ou de outro, a necessidade do governo é justificada sem que necessariamente o conteúdo da proposição, no caso a natureza humana, seja posto. Inclusive, Banning (1995, p. 223) afirma que os homens, para Madison, não são nem anjos, nem bestas, o que parece muito pertinente. Porém, para Madison, tratar os homens como se fossem bestas é a melhor solução.

Os temas que aproximam Maquiavel e Montesquieu são, em grande medida, estranhos a Madison. Uma das dificuldades em estudar o estadista americano é que os temas não são sistematicamente expostos, de modo que é possível encontrar referências à teoria dos ciclos históricos ou da origem da sociedade, por exemplo, mas não existem realizados em sistemas filosóficos, devido à sua maneira de argumentar ou mesmo à pouca preocupação com esses temas. Um esforço pertinente, que não faremos neste trabalho, seria o de escavar em seus textos, seus discursos e biografia as possíveis recepções de autores eminentemente filosóficos. Algumas referências são relativamente claras: historiadores e pensadores romanos, tratadistas do direito natural dos séculos XVII e XVIII, a então nascente economia política da ilustração escocesa, além dos modernos defensores das liberdades políticas como Locke e Montesquieu são os marcadores mais evidentes (KERNELL: 2003, p. 1; McLEAN: 2003, p. 17; STRAHAN: 2003, p. 67).

Entretanto, o realismo político chegou cedo e com força aos fundadores americanos. Não se usa, abertamente, Maquiavel, mas colocar como ponto

fora de questão que os homens não são anjos e justificar afirmativas frente à cantilena de que a história ensina pode, sem dificuldade, ser modos de argumentação originada da *verdade efetiva da coisa*, do mundo como é (ROSEN: 2006, p. 229). Alia-se a essa desconfiança os fundamentos da filosofia moral escocesa, origem do moderno pensamento econômico. Virtudes e interesses, mundo público e privado são dimensões que, coadunadas ao realismo, dão forma ao que Madison pontua como comportamento humano. “A maioria dos cientistas políticos provavelmente considera a maior contribuição de Madison à disciplina o seu realismo cabeça-dura sobre a importância do interesse em política, e a clareza e força com a qual ele explicava como instituições propriamente designadas podem controlar e canalizar aquele interesse próprio” (STRAHAN: 2003, p. 63). Retoma-se a estratégia argumentativa, não importando qual é a natureza humana, importa qual o sistema político que se conforma com essa natureza, seja ela qual for.

Pensando contra ou a favor de seus mestres, Madison reorganiza os parâmetros da república. Um gênio político de todos os sentidos que, num momento singular da história, pôs em movimento o que aprendera e o que inventara. Toda sua reflexão política somente faz sentido se observada pelo ângulo da inovação, seja no modo de argumentar, seja nas propostas ou mesmo nas realizações. Dessa inovação emergiu uma nova forma de governo, uma república que desde gerações anteriores seria questionada, uma república em um grande país. Desafiando seus mestres, Madison caminha na direção de manter o modo de governar republicano à mesma medida que se afasta da definição de república enquanto forma de governo. Isso obrigou os estudiosos posteriores a recriar o que se entende por república como forma de governo e reafirmar seu modo de governar.

3.1 FORMAS, GOVERNOS E REPÚBLICAS

É significativo o fato de Madison não ter em sua carreira política e intelectual uma obra de fôlego analítico e teórico tal como os *Discorsi* ou *Do espírito das leis*.

O enorme conjunto de seus escritos varia de cartas a artigos publicados em jornais, passando por comentários de textos de terceiros. Textos mais conhecidos como *Vices of the Political System of the United States* e os discursos sobre a ratificação da Constituição, desenvolvidos entre 1787 e 1789, formam, além dos artigos federalistas, o núcleo de seu pensamento político¹. Chama a atenção o fato de mesmo não tendo escrito um grande livro teórico, Madison ao longo dos anos mantém intactas e coerentes suas preocupações com a formação do Estado norte americano. Por suas questões serem eminentemente práticas, por vezes, os temas se repetem, porém não com a mesma abordagem. Nesse sentido, não é sem fundamento o esforço de extrair uma teoria robusta do conjunto de seus escritos não publicados sob o nome de *Publius*, esta é a pretensão desta seção.

No conjunto de comentários *Vices of the Political System of the United States*, críticas manuscritas à margem esquerda aos *Artigos da confederação*, o autor avalia a falta de poder central que uniria os estados. Isso levaria não apenas ao enfraquecimento do Congresso, mas também à possibilidade de cada estado seguir seu caminho próprio e, assim, ameaçar a formação federal. De perfeito entendimento com o que seria escrito nos artigos federalistas, os *Vices* tocam nas questões mais centrais que seriam desenvolvidas ao longo dos anos subsequentes. O problema da maioria política e a tensão entre interesse (*interest*) e virtude (*virtue*) são os temas subjacentes às análises e ancoragem para a construção da república. Sobre a possibilidade dos Estados controlarem violências internas escreve:

De acordo com a teoria republicana (*republican theory*), direito e poder (*right and power*) são ambos investidos pela maioria, são tidos como sinônimos. De acordo com realidade e a experiência (*fact and experience*), a minoria pode, apelando para a força, ser mais um jogo para a maioria. (MADISON: *Vices*, 6)

Duas maneiras de se abordar o tema se apresentam: a teoria republicana e a experiência. Discorreremos à frente sobre o que Madison define como teoria

¹ Sobre outros assuntos, militarismo e religião, por exemplo, esses textos não são os mais apropriados.

republicana, mas é preciso adiantar que essa teoria possui fundamentos antigos em Roma e modernos na própria invenção dos Estados Unidos, à ela se alia a experiência, tema igualmente caro a Maquiavel e Montesquieu. Teoria e experiência são os dois paradigmas madisonianos que oferecem os problemas e as soluções. O problema da maioria da teoria republicana tem sua solução no seio da própria teoria republicana, uma vez que direito e poder são sustentados por este critério. Sendo o critério da maioria necessário para a construção da república, não é, por outro lado, suficiente, pois apenas com majorias, as minorias se tornam suas presas. Nesse sentido, o limite da força é o que contém a esfera de atuação de grupos minoritários. A teoria mostra a necessidade da maioria; a experiência, a necessidade de inclusão das minorias. O problema está posto, como equacionar uma necessidade sem suficiência e uma suficiência sem necessidade de modo que as majorias não tiranizem e as minorias não usem a força é a questão. Espera-se que o desenvolvimento de seus pensamentos leve às respostas. Por ora, apenas apontamos a questão.

Após uma dura crítica à escravidão (*Vices*, 6), há a argumentação de que os Estados são independente e soberanos, mas formam uma liga (*Vices*, 8) e que a liberdade é garantida pelas leis (*Vices*, 9) retoma-se o princípio republicano:

Se a multiplicidade e mutabilidade das leis provarem uma falta de sabedoria, sua injustiça denuncia um defeito ainda mais alarmante, não apenas porque isso é um grande mal em si mesmo, mas porque isso trás ainda a questão do princípio fundamental (*fundamental principle*) do governo republicano, que a maioria que governa em tais governos, são os mais seguros guardiões do bem público e dos direitos privados. (MADISON: *Vices*, 11)

As leis, por elas mesmas, não respondem às questões. São não apenas impotentes frente ao princípio do governo republicano, mas, antes disso, perigosas. Não se pode confiar às leis o bem público, mas sim à maioria, variam-se as leis porque majorias são mutáveis. O defeito, portanto, reside na falta de reconhecimento do princípio republicano, ou seja, a condição necessária para

este regime. As causas do defeito vinculam-se a dois paradigmas: os corpos representativos e o povo em si (*Vices*, 11). Os corpos representativos se revelam em três dimensões: ambição, interesse pessoal e bem público.

Infelizmente, os dois primeiros [ambição e interesse pessoal], a experiência prova, são mais prevalecentes. Daí os candidatos que sentem isso, particularmente o segundo, são mais industriosos (industrious) e mais bem sucedidos na busca de seus objetivos, e muitas vezes formam uma maioria nos conselhos legislativos, com perspectivas de interesses contrárias ao interesse de seus constituintes, participando de um sacrifício pérfido do último para com o primeiro. (MADISON: *Vices*, 11)

Há, subjacente ao sistema madisoniano, uma teoria da natureza humana. Escreverá ele no *Federalista* que os homens não são anjos, aqui está embutido o germe dessa afirmativa. A ambição e os interesses pessoais prevalecem sobre o bem público porque os estímulos àqueles que por estes caracteres se mobilizam são mais fortes, o que leva à formação de uma maioria que não visa o bem público, com isso, este é sacrificado pelos demais, em especial, pelo interesse. A justificativa dessa afirmativa é que a experiência prova, próximo à maneira de pensar de Maquiavel e Montesquieu, mas esta prova é que os ambiciosos e interesseiros são mais industriosos que os demais. Assim, a ambição e o interesse são paixões mais potentes para a realização da política do que a defesa do bem público. Este, desse modo, se opõe àqueles². Já se observou no pensamento dos fundadores a dimensão do realismo político que envolve o mundo privado se sobrepor ao público. Neste ponto, Madison não é exceção. Muitos intérpretes destacam a originalidade de Madison na compreensão política do que posteriormente se desenvolveu sob o título de teoria dos jogos. Não estamos inteiramente de acordo com essa visão, mas, nos parece mais pertinente, a dimensão do interesse está

² Sobre esse ponto ver Strahan (2003, p. 67-75).

constantemente presente em sua obra. Seu esforço se finca em construir um regime que, formatando os interesses pessoais, gere bens públicos, esse é o intento do *checks and balances*. O problema da representação aqui posto terá desenvolvimento no *Federalista*, de modo que por ora não nos aprofundaremos nos argumentos. O tema da passagem apresentada se consuma da seguinte maneira:

O grande desejo do governo é uma modificação da soberania que irá torná-lo suficientemente neutro entre os diferentes interesses e facções (*interests and factions*), para controlar uma parte da sociedade da invasão dos direitos alheios, e, ao mesmo tempo, suficientemente controlar-se a si mesmo a partir da criação de interesses adversos dentro da sociedade. (MADISON: *Vices*, 11)

O governo é o problema, mas a solução não pode ser eliminá-lo, pois os homens não são anjos. Conciliar interesses entre si e com uma soberania suficientemente neutra parece ser a resposta que Madison procura, mas não há como findar com as causas, resta controlar seus efeitos. O governo, como mal necessário, deve responder às duas condições apresentadas no princípio do *Vices*, Madison não as trata neste texto. A importância do *Vices* reside mais na colocação dos problemas do que propriamente na obtenção das respostas, as últimas frases apontam um caminho de investigação a ser trilhado. Ensejando o fim do texto, Madison apresenta um esboço de uma teoria das formas de governo inspirada em Montesquieu:

Em monarquias absolutas (*absolute monarchies*), o príncipe é suficientemente neutro para com seus súditos, mas frequentemente sacrifica a felicidade deles, para sua ambição e ganância. Em repúblicas pequenas (*small republics*) o desejo do soberano é suficientemente controlado pelo sacrifício de toda a sociedade, mas não é suficientemente neutro para as partes que a compõem. Como uma monarquia limitada (*limited monarchy*) tempera os males da

absoluta, também ocorre na administração de uma república pequena. (MADISON: *Vices*, 11)

Têm-se dois regimes, a monarquia e a república. Cada um deles possui uma bifurcação, a monarquia é absoluta ou limitada, uma república é extensa ou pequena. Montesquieu havia argumentado que o governo de um se divide em dois, despotismo e monarquia, e que a república se realiza em democracia ou aristocracia; aqui Madison reconhece duas monarquias e duas repúblicas. Apesar de nesse trecho ainda não se referir a repúblicas extensas, logo elas aparecerão. A monarquia absoluta pode se equivaler ao despotismo e a limitada à monarquia de Montesquieu, até aqui há pouca inovação. Sobre o governo absoluto há um detalhamento maior em um de seus discursos sobre tratados internacionais no congresso:

No governo absoluto (*absolute government*), onde todo o poder da nação é usurpado pelo governo, e todos os departamentos poderosos estão unidos na mesma pessoa, o poder de fazer tratados não tem limites, porque não há limites para a soberania do executivo. No governo limitado, o caso é diferente. O poder de fazer tratados, se indefinido, não é entendido como ilimitado. (MADISON: 1999, p. 561; *Speech in Congress on the Jay Treaty*, 1796)

Neste discurso vê-se a distinção entre governo absoluto e limitado, independentemente se é república ou monarquia. O primeiro é quando o governo retém todos os poderes da nação, basicamente nas mãos do Executivo. No segundo, o poder é limitado, o que significa que o governo, Poder Executivo, não centraliza todos os poderes³. De um lado, essa classificação pode mostrar a diferença entre um regime cujos poderes são divididos, de outro, pode significar uma classificação primária das formas de governo, tal como

³ Mesmo que essa avaliação seja pertinente apenas ao Poder Executivo, a autoridade geral dos poderes permite generalizar a observação para todo o Estado.

Montesquieu o faz em moderados e não moderados. Ao longo de sua obra, Madison não aborda a divisão dos poderes de forma a ser possível classificar os regimes por esse critério, esse tema cumpre com outras funções. Desse modo, essa passagem explica a conclusão dos *Vices*.

Existem dois regimes iniciais, o limitado e o absoluto, cada um deles pode se dividir em monarquia ou república, depende, no primeiro caso, da limitação do poder e, no segundo, da extensão territorial. Repare-se que os critérios aristotélicos de *quem* e *como* foram suprimidos, mesmo a inovadora classificação de Montesquieu aqui não possui uma total aderência. Isso mostra que a construção de uma nova forma de governo exige uma nova classificação dos governos. Colocar em pauta as verdadeiras exigências da inovação é tarefa necessária na compreensão do novo modelo que se apresenta. Assim, a explicação das formas de governo posta nos *Vices* pode ser apreendida por esse discurso. A classificação das repúblicas em extensa ou pequena como definição primária do regime é parte substancial da contribuição de Madison não apenas ao pensamento republicano, como também à própria teoria constitucional. Madison rejeita a democracia e propõe uma nova classificação para a forma de governo da república. Em carta a Thomas Jefferson, escreve:

Pode ser perguntado como os direitos privados serão mais seguros sob a guarda do governo geral do que sob os governos estaduais, uma vez que são ambos fundados no princípio republicano (*republican principle*), que se refere à última decisão do desejo da maioria, e são distinguidos mais pela extensão dentro da qual eles irão operar e não por nenhuma diferença material em sua estrutura. Uma discussão completa sobre essa questão seria, se não estou enganado, desdobrando os verdadeiros princípios do governo republicano, e prova, em contradição com a opinião corrente dos escritores teóricos, que esta forma de governo, a fim de realizar seu propósito, deve operar não dentro de uma pequena, mas em uma esfera extensa (*extensive sphere*). (MADISON: 1999, p. 149; carta a Thomas Jefferson, 1787)

O texto mostra que Madison possui absoluta consciência do caráter inovador de sua proposta que se confirmará com um discurso na Virgínia: “Nada exerce mais admiração no mundo do que a maneira que governos livres se estabeleceram na América. Pois foi a primeira instância, a partir da criação do mundo, da revolução americana que os habitantes livres têm visto a deliberação sobre a forma de governo” (MADISON: 1999, p. 401; *Speech in the Virginia Ratifying Convention on Ratification and Amendments*, 1788). Para que o princípio da república seja mantido é preciso que ela seja extensa e não pequena, clara distinção com Montesquieu. A fim de consumir a nova classificação, requalifica duas formas de repúblicas nos *Vices*: extensas e pequenas. Interessante ainda notar que a monarquia limitada e a república extensa se aproximam mais uma da outra que a primeira de uma monarquia absoluta e uma república extensa de uma república pequena. Percebe-se aqui uma linearidade maior nas formas de governo, porque o critério objetivo do número foi suplantado pela intensidade dos limites dos poderes. Cabe, então, uma comparação com o modo de governar em Montesquieu.

Nesses textos supracitados, Madison mostra uma tipologia constitucional semelhante ao que o presidente de la Brède fizera com o modo de governar dos regimes. Como seu mestre, Madison mobiliza argumentos de cunho sociológico para a identificação das formas constitucionais. A graduação dos regimes mostra a preocupação com o modo de governar. Essa perene inquietação, que persegue Madison por toda sua obra, prova a superação do modo de governar sobre a forma de governo. Todavia, o autor não se dispersa do foco constitucional. Há uma teoria das formas de governos, mas nem de longe possui a importância do que a teoria dos modos de governar. O primeiro arranjo constitucional, bifurcação em regimes limitados e absolutos, reforça a interpretação de que a teoria das formas de governo em Madison é tema original e estranho a pensadores anteriores, inclusive Montesquieu. Em carta endereçada a George Washington, Madison aprofunda as diferenças entre a monarquia e a república:

Nas monarquias, o soberano é mais neutro para com os interesses e as opiniões das diferentes partes, mas infelizmente muitas

vezes ele também forma interesses repugnantes para o coletivo. Não poderia a prerrogativa nacional aqui sugerida se encontrar suficientemente desinteressada pelas decisões de política local, ela própria seria suficientemente restrita da busca de interesses adversos daqueles de toda a sociedade? (MADISON: 1999, p. 81-82; carta a George Washington, 1787)

Mesmo não utilizando o nome de seu novo governo, fica claro que a república possui uma quantidade maior de interesses que a monarquia. Confeire-se, então, a possibilidade de aproximar repúblicas extensas de monarquias temperadas, pois o poder que na monarquia pode ser neutro, na república é dirimido pelos diferentes partidos. A vantagem da monarquia apresentada aqui é justamente essa neutralidade, nada impede que a república também a possua. O mecanismo de se obter tal característica é diverso do da monarquia, ao invés de um único soberano, a república pulveriza os diferentes interesses, uma vez que o interesse é o fator que torna os homens mais industriais que o bem público. Por isso, a república extensa e a monarquia limitada são similares, porque há a garantia da neutralidade, via artifícios diferentes, mesmo que o resultado não seja atender aos interesses de toda a sociedade.

Os extremos dessa tipologia são justamente a república pequena e a monarquia absoluta. A primeira, porque prevalece a tirania da maioria, a segunda, a tirania do monarca. Assim, por motivos diversos, limitação do poder e tamanho do território, a república pequena e a monarquia absoluta se aproximam. Entretanto, se for aceita a hipótese de que repúblicas e monarquias se diferenciam substancialmente, como ele já argumentara nos *Vices*, pode se perceber que a monarquia limitada e a monarquia absoluta ainda sim são ambas monarquias, da mesma maneira que repúblicas grandes e pequenas são repúblicas. O sistema madisoniano se mostra circular, caminhando em direção ao melhor modo de governar, o primeiro regime é a república grande, o último a monarquia absoluta, passando respectivamente pela monarquia temperada, depois da república pequena. Mas se a classificação for feita no que tange a forma de governo, monarquia limitada e república grande divergem mais que

as monarquias e repúblicas em si mesmas e a ordem se altera: república grande, república pequena, monarquia limitada e monarquia absoluta.

...

O fato de existir uma tipologia constitucional não significa que Madison construa sua teoria nela, pelo contrário. A classificação das formas de governo sempre aparece subordinada ao modo de governar, compreende-se assim a legitimidade da inovação institucional. Porque o modo de governar se ancora nos princípios do governo republicano. Antecipando uma preocupação que ganhará força no século XIX, Madison reafirma que o modo de governar deve ser a garantia de decisão pela maioria sem sobrepujar as minorias. A forma de governo da república extensa deve ser adotada porque melhor incorpora essas temáticas, mas não pela forma do governo em si. Nesse sentido, o modo de governar da república é aquele que garante os princípios da república. Seria uma tautologia se o modo de governar não se dissociasse da forma do governo. A circularidade da classificação dos regimes prova que isso não ocorre. O melhor regime, nas duas classificações, é a república extensa devido ao fato de somente nela existir a diversidade de interesses. Esta se consubstancia em diferentes grupos e estes cumprem com a função do monarca nas monarquias e dos diferentes partidos nas repúblicas pequenas. A dimensão da diversidade é o que importa para diferenciar repúblicas extensas e pequenas. A conclusão da proposta pode ser encontrada na já citada carta a Jefferson, quase repetindo os mesmos termos dos *Vices*:

Nas monarquias absolutas, o príncipe pode ser razoavelmente neutro para com diferentes classes de seus súditos, mas sacrifica a felicidade de todos por sua ambição pessoal e ganância. Nas repúblicas pequenas, o desejo soberano é controlado pelo sacrifício de toda a sociedade, mas não é suficientemente neutro para com todas as partes que a compõem. Na república extensa dos Estados Unidos, o governo geral realizará um louvável equilíbrio

(*balance*) entre as partes dos estados determinados que impede a traição dos interesses gerais, e será ao mesmo tempo suficientemente restrita por sua dependência da comunidade. (MADISON: 1999, p. 152; carta a Thomas Jefferson, 1787)

A teoria das formas de governo de Madison se torna de fato coesa nos artigos que escreve para a *National Gazette*. Em um desses artigos, intitulado “Government”, caracteriza a monarquia:

Nas monarquias existem dois perigos: primeiro, que os olhos de um bom príncipe não possam ver tudo o que precisa saber. Segundo, que as mãos de um príncipe mal não sejam amarradas pelo temor de conjurações contra ele. Ambos esses males aumentam com a extensão e com o domínio; e prova, contrário da opinião corrente, que a monarquia é ainda mais imprópria para um grande Estado do que para um pequeno, não obstante a maior tendência a se formar essa espécie de governo. (MADISON: NG)

Oposto aos ensinamentos de Montesquieu, grandes Estados não são aptos à monarquia, mas sim, os pequenos. Essa argumentação se sustenta porque o regime monárquico não é o edifício hierárquico proposto por Montesquieu, mas somente o regime de um príncipe. A diferença na percepção de Montesquieu e de Madison se mostra em critérios de classificação divergentes. Para o primeiro, a monarquia se sustenta, e se diferencia do despotismo, porque existem leis fundamentais e corpos intermediários, para o segundo, a monarquia é o governo de um. Daí compreende-se porque em Madison a monarquia é mais apta a territórios pequenos. De fato, existe uma dimensão eminentemente prática na explicação de Madison que pouco pode ser vista em Montesquieu. O alcance do príncipe e o poder ilimitado deste alcance causam dois males. Primeiro, o governo, como um mal necessário, não atinge todas as localidades do país, o que é uma limitação efetiva da própria necessidade de se estabelecer o governo. A segunda crítica mostra que, onde o príncipe alcança, o faz de modo

ilimitado, pois não há o que o restrinja. Para Madison esse é o pior dos regimes, falta de autoridade em toda extensão territorial e autoridade total em parte dele. A conclusão lógica é de que quanto maior o território, mais severa será esta monarquia, porque os dois perigos aumentam à medida que a extensão aumenta. Primeiro porque o alcance do governo se reduz, segundo porque a diversidade de interesses na esfera de autoridade do governo proporcionalmente se reduz em comparação ao tamanho total. Em seguida descreve a aristocracia:

Aristocracias, por outro lado, são geralmente vistas em pequenos Estados, onde a concentração do desejo público é exigido por perigos externos, e seu o grau de concentração é suficiente. Os *muitos* (*many*), nesses casos, não podem governar por conta das emergências que exigem a presteza e precaução dos *poucos* (*few*), enquanto que os poucos, eles mesmos, resistem às usurpações de um *único* (*single*) tirano. Na Tessália, um país montanhoso entrecortado por barreiras em vários pequenos cantões, os governos, segundo Tucídides, eram, na maior parte, oligárquicos. A Suíça fornece exemplos semelhantes. Quanto menor o cantão, menos intolerável é esta forma de governo, seu rigor sendo temperado pela facilidade e pelo medo de associações entre as pessoas. (MADISON: NG)

Novamente, o problema da dimensão territorial reaparece como critério. Muitos ou poucos governantes são os paradigmas que dimensionam a aristocracia, mas, isoladamente, não influem em seu sucesso ou fracasso. Nesse sentido, quanto menor o Estado mais propenso à tirania ou à oligarquia, não obstante a última ser menos insuportável em territórios pequenos. Estende-se aqui o argumento de que a monarquia é mais factível com territórios pequenos às aristocracias e oligarquias, argumento oposto de Montesquieu. Afastando-se da tradição aristotélica, Madison pontua a aristocracia e a oligarquia como variações de uma mesma forma que não atinge o bem comum, apesar de utilizar a categoria de *quem* governa (poucos). A profundidade da análise reside no fato

de Madison não se limitar ao modelo *quem* e *como* governa. Mesmo que essas categorias estejam subjacentes às afirmativas, os *muitos* se contrapõem aos *poucos* e estes ao tirano. Existe aqui embutida uma sociologia das tipologias de governo.

A estratificação, já posta por Maquiavel e Montesquieu, de um, poucos e muitos tem sua origem, desse modo analítico, em Aristóteles. A diversidade dos humores, no vocabulário de Maquiavel, dos princípios, no de Montesquieu, agora ganha o vocábulo do interesse (ROSEN: 2006, p. 231). Até aqui Madison aponta uma linearidade que o diferencia dos dois primeiros autores. Tanto para o florentino, quanto para o presidente há a real possibilidade de o tirano se aliar aos muitos (ou ao povo) contra os poucos (grandes ou aristocracia). Daí o governo misto de Maquiavel ser a composição de todas as camadas, a monarquia em Montesquieu um regime estamental e sua república igualitária. Os artifícios utilizados por esses autores têm como pano de fundo uma interpretação sociológica de contraposição de estratos sociais. Com Madison não é diferente, o que muda é a interpretação sociológica.

A linearidade consiste no fato de as contraposições sociais serem hierarquicamente organizadas e não existe qualquer sinalização de que o governo de um, ou o tirânico, pode se aliar ao povo contra os poucos. É bem verdade que não pode se afirmar que a possibilidade de aliança entre o povo e o tirano não exista meramente por não estar explícita no texto. Raciocinando em sentido contrário, a questão pode ficar mais clara. Existem conflitos entre os estratos diretamente próximos, os muitos com os poucos e estes com o tirano. Madison procura mostrar os pontos falhos das formas de governo, a aliança do tirano com os muitos, não seria diferente, é uma das maiores falhas que pode ocorrer em um regime, porque o direito da minoria é violado, mas essa aliança não é apontada. Portanto, a conclusão é apenas parcial. Não é possível afirmar com segurança que Madison inova na sociologia política pelo fato de contrapor os muitos aos poucos e estes ao tirano pelo motivo de que não se sabe se o tirano se alia aos muitos. A complexidade da república bem ordenada de Maquiavel e dos regimes moderados de Montesquieu se ancora em uma sociologia muito semelhante. O sistema de Madison, diferentemente dos dois primeiros, parte da perspectiva de que o que anima os homens não se fundamenta em seu estrato,

mas em seu interesse próprio ou local. O que faz animar os homens, nos primeiros autores, é compartilhado por todos do mesmo estrato, portanto é possível construir uma tipologia sociológica a partir de uma teoria da estratificação social. Para Madison, isso não ocorre porque o que anima os homens é o interesse próprio ou local, de modo que todos os homens possuem desejos, pelo menos, semelhantes, calcado no fato de todos desejarem o interesse próprio.

À primeira vista, a diferença pode parecer sutil, mas carrega profundas consequências. Não havendo uma teoria sistematizada e geral da estratificação social em Madison, os interesses se acumulam de modo a formar uma cascata em três níveis: os muitos, os poucos e apenas um. A confluência parcial nos interesses locais, estaduais e nacional permite a Madison construir um arcabouço virtualmente igualitário, pois todos são iguais no fato de todos perseguirem o interesse próprio. Fica claro, então, porque a república se diferencia de todas as outras formas de governo. A sociologia de Madison se pauta em um edifício de interesses onde não se pode saltar de um andar para o outro. Quanto maior a república, maior o edifício, mais diversificados os interesses e menor é a possibilidade de um estrato se fazer impor aos demais utilizando-se dos interesses de outros. Percebe-se, então, quão importante se mostra a dimensão territorial para Madison. A disposição espacial dos diferentes interesses é sua fundamentação sociológica da formação dos estratos. O problema da composição e contração de forças políticas de Maquiavel e Montesquieu está, assim, resolvido. Todavia, com esta nova sociologia política surgem novos problemas. A república, para Madison, é a solução de velhos problemas e a criação de novos. O novo problema da república é a tirania da maioria. Daí a importância da criação de uma nova organização institucional para que se mantenham os velhos paradigmas. Em outras palavras, é necessário criar uma nova forma de governo republicano para sustentar o mesmo modo de governar da república.

Na época em que o *federalista* foi escrito, Madison adotou um princípio distintivo para o controle constitucional: devemos chamar isso de princípio do interesse próprio instituído. Dividindo o Poder Legislativo e algumas outras divisões dos outros braços do

governo, a Constituição prevê esses braços com os meios para se protegerem contra a invasão do Congresso. Ele não duvidava que os ocupantes desses escritórios tivessem o desejo de utilizar desses dispositivos para proteger a autoridade de seus próprios departamentos, bloqueando contas, dando, em seguida, interpretações estreitas, até mesmo surpreendentes, completamente incompatíveis com a Constituição. Sobre isso, então, a distribuição dos poderes conferidos pela Constituição parecia ser autocontenção de funcionários, ou um mecanismo de aplicação externa (tais como recursos para os estados ou para o povo). Isso, de qualquer modo, é amplamente considerado como sendo o gênio da constituição madisoniana, pelo menos como é entendido pelos cientistas políticos e economistas contemporâneos. (FEREJOHN: 2003, p. 135)

Não obstante a fina ironia do comentador, Ferejohn mostra a dimensão da preocupação madisoniana com o interesse próprio, atingindo o requinte de detalhes técnicos de funcionários públicos de baixo escalão. Nesse sentido, as instituições públicas devem ser protegidas das pessoas que as ocupam, para isso, é necessário manejar os interesses individuais. É discutível se a visão sociológica de Madison, ao se diferenciar do que estudamos em Maquiavel e Montesquieu, se ancora, necessariamente, em um nascente *homo economicus*. O *interest* de Madison por vezes não se sustenta em ganhos materiais, quase sempre este se vincula à elaboração e aprovação de políticas de Estado, sendo ou não submetido ao interesse próprio ou local. A teoria do filtro, que será à frente estudada, é justamente criada no intuito de dificultar a realização irrestrita do interesse próprio, o que não significa, e até mesmo pode comprovar, que os homens se movem tão somente por esse interesse. Por outro lado, o significado de *interest* não pode ser restringido ao sentido econômico, por mais que ele assuma uma importância maior do que nos autores anteriores. Temas como tolerância religiosa e defesa militar não se relacionam, na obra de Madison, com ganhos materiais. Assim, por mais que se admita, em caso extremo, que os homens são movidos apenas pelo *interest* ou mesmo *self-interest*, não se

pode admitir que este seja atributo exclusivo da economia. Para concluir o tema da aristocracia é preciso retomar a dimensão territorial no que se refere a cada um dos estados norte americanos⁴:

Em outra ocasião, os Estados mais extensos (*larger states*) foram descritos por ele [Madison] como estados aristocráticos, prontos para oprimir os menores. Agora, os pequenos são a Câmara dos Lordes exigindo a autodefesa contra os mais numerosos comuns. O senhor E. também errou em dizer que nenhuma instância tinha existido em que cada estado confederado não tinha retido para si uma perfeita igualdade no sufrágio. Passando ao largo do sistema alemão onde o imperador da Prússia tinha nove vozes, ele [Madison] lembrou o senhor E. da confederação da Licínia, em que os membros componentes tinham votos proporcionais a sua importância, e que Montesquieu recomenda como o modelo mais apto para essa forma de governo. Tivesse sido o fato, como afirmado pelo senhor E., teria podido ser de pouco proveito para ele, ou melhor, teria reforçado contra os argumentos dele. A história e o destino de várias confederações modernas, bem como as antigas, demonstra um vício radical em suas estruturas. (MADISON: 1999, p. 117; *Speech in the Federal Convention on the Divisions Between the States*, 1787)

Aqui aparece a possibilidade dos estados maiores tiranizarem os menores, justamente porque trata-se da relação entre os estados e não entre os cidadãos. Isso ocorre quando não há paridade nas representações estaduais, esse é o vício das confederações antigas e modernas que deve ser sanado com um novo regime. Os estados aristocráticos, aqui denominados, apenas oprimem os menores se caso haja uma representação apenas proporcional ao tamanho. Por isso, a defesa de duas casas legislativas, uma para os cidadãos, outra para os estados, utilizando a autoridade de Montesquieu. Aristocracia aqui não significa regime

⁴ A citação a seguir está em discurso indireto, pois assim fora compilado da fala de Madison.

de uma nação, mas a imposição da vontade dos grandes aos pequenos, característica singular do modo de governar. Indispensável à reflexão aristocrática apontar o modo da escolha dos representantes. Procuramos mostrar com Bovero que a eleição é uma forma aristocrática de escolha, Madison confirma isso em outro discurso: “O direito de sufrágio é certamente um dos artigos fundamentais do governo republicano, e não deve ser deixado para ser regulado pela legislatura. A redução (*abridgment*) progressiva deste direito tem sido o modo pelo qual as aristocracias se construíram sob as ruínas dos governos populares” (MADISON: 1999, p. 132; *Speech in the Federal Convention on Suffrage*, 1787). Com essa leitura, a república se aproxima do regime aristocrático em contraposição ao governo popular. Assim como a república deve abandonar a forma popular para manter os princípios da democracia (vide 3.3), deve também se utilizar, sempre quando favorável, dos recursos aristocráticos, como a eleição. A clareza da colocação leva o leitor a crer na defesa de um aristocratismo em detrimento da aristocracia. Isso ocorre primeiro porque a república é uma nova forma de governo, segundo porque a variação entre as duas formas, aristocrática e governo popular, se faz a partir de graduações e não em essências distintas. Tal como Maquiavel e Montesquieu, Madison admite a diferença entre o governo popular e a aristocracia como variações graduais de um mesmo regime, quanto mais amplo o sufrágio, mais próximo do popular, quanto mais restrito, mais da aristocracia. De fato, rigorosamente tratando as próprias colocações de Madison, ambas as formas possuem um elemento aristocrático: a eleição. Entretanto, algumas formas são mais aristocráticas que outras. Isso mostra que o modo de governar da aristocracia e da democracia são essencialmente os mesmos, e eles se consomem na república. Entende-se, portanto, que nem aristocracia, nem democracia, como formas de governo, são categorias da república extensa, mas da república pequena ou pura:

Aqueles que tendem para uma democracia simples (*simple democracy*), ou uma república pura (*pure republic*), comandados pelo senso da maioria e operando dentro de limites estreitos, assumem ou supõem um processo que é totalmente fictício. Eles encontram

seus raciocínios na ideia de que as pessoas que compõem a sociedade desfrutam não apenas da igualdade de direitos políticos, mas que elas têm precisamente os mesmos interesses e os mesmos sentimentos em todos os aspectos. (MADISON: 1999, p. 149-150; carta a Thomas Jefferson, 1787)

Madison afirma aqui mais uma diferença entre as repúblicas grandes e pequenas. Naquelas há diversidades de interesses, nestas apenas um, por isso, a pluralidade pode ser mobilizada como pilar do interesse público, impedindo, inclusive, a tirania da maioria. Porque julgar todos os interesses como iguais é uma ficção (*Federalista*, p.10). Assim, é a variedade de interesses que legitima o princípio da maioria. Entretanto, essa variedade de interesses se faz comparando mais os estados do que os cidadãos. Madison aponta a contradição da crítica à união:

Embora a nomeação de um magistrado executivo não tem sido pensada como destrutiva aos princípios da democracia em nenhum dos estados, ainda, no decurso do debate, nós encontramos objeções feitas ao executivo federal: trata-se ainda que o presidente irá degenerar em tirano” (MADISON: 1999, p. 361; *Speech in the Virginia Ratifying Convention in Defense of the Constitution*, 1788)

Portanto, não somente é possível como desejável que no interior dos estados as fórmulas democráticas atuem, mas na federação os princípios aristocráticos são mais bem recepcionados, a resultante dessa concepção é a república extensa, composta de diversas repúblicas simples. A complexidade da nova forma de governo não reside na simples mistura de caracteres democráticos e aristocráticos, mas antes, numa reinvenção da forma de governo utilizando do que há de mais produtivo em cada uma delas, respectivamente nos estados e na federação. É necessário ressaltar que essa adequação não se dá em um mesmo nível, mas antes em dois níveis, nos estados e na federação, cada qual com seu democratismo e aristocratismo, sem nenhuma democracia, nem aristocracia. O último parágrafo do já mencionado artigo “Government” é o que se segue:

Uma república envolve as ideias de direitos populares. Uma república representativa *escolhe* pelo conhecimento (*wisdom*), da qual a aristocracia hereditária tem apenas a *possibilidade*, enquanto para excluir a opressão desta forma. E uma república confederada atinge a força da monarquia, enquanto igualmente evita a ignorância de um bom príncipe, e a opressão de um mal. Para assegurar todas as vantagens de tal sistema, cada bom cidadão será como uma sentinela sobre os direitos do povo, sobre as autoridades do governo confederado e sobre ambos os direitos e autoridades dos governos intermediários. (MADISON: NG)

A república representativa, por definição, escolhe o governo pelo sufrágio, através do conhecimento, a aristocracia tem probabilidade de fazê-lo. Aqui reside a diferença entre aristocracia e sua defesa do aristocratismo. A primeira é hereditária, a segunda é baseada no voto. A primeira categoria é de forma de governo, a segunda, de modo de governar. É da segunda que a república se utiliza. Isso significa que o critério aristocrático da eleição funciona melhor em regimes não aristocráticos, mas em repúblicas representativas. A república confederada possui a força da monarquia, vale ressaltar que essa monarquia não é a absoluta, mas a limitada. A república representativa e confederada une as melhores características, esta é a invenção de Madison. “Tais são os governos republicanos, que são a glória da América de tê-los inventado e sua felicidade inigualável de possuí-los” (MADISON: NG).

...

Em outro artigo do *National Gazette*, há uma passagem intrigante:

Não são [amigos da união] aqueles que confessam ou traem os princípios da monarquia e da aristocracia contra o princípio republicano da união, e o espírito republicano (*republican spirit*) do povo, ou quem defende um sistema de medidas mais adaptadas

aos depravados exemplos dessas formas hereditárias do que a verdadeira genialidade de nossos próprios. (MADISON: NG)

Ao invés de tratar de maneira equidistante a aristocracia e a democracia da monarquia, Madison aproxima a primeira da última pelo que já havia sido suscitado na passagem compilada do artigo "Government". A monarquia e a aristocracia se aproximam porque ambas são regimes hereditários: "Entre aqueles que abraçaram a Constituição, o grande corpo era inquestionavelmente amigo da liberdade republicana, existiam, sem dúvida, alguns que eram aberta ou secretamente ligados à monarquia ou à aristocracia, e esperavam fazer a Constituição o berço para esses estabelecimentos hereditários" (MADISON: NG). Após utilizar o que lhe era conveniente, a eleição, Madison se livra da aristocracia tanto local quanto nacional, porque hereditária. Fato esse que não ocorre com a democracia, que deve se limitar aos estados (KERNNEL: 2003, p. 120). Existem duas divisões possíveis nos sistemas políticos. A primeira é aquela entre os muitos e os poucos, o que pode ocorrer em qualquer nível da federação, resultando em boa ou má organização.

A outra divisão é constituída por aqueles que, acreditando na doutrina de que fazendo são capazes de governar a si mesmos, e odiando o poder hereditário como um insulto à razão e um ultraje aos direitos do homem (*rights of man*), são naturalmente ofendidos em cada intervenção pública que não usa a compreensão e o interesse geral da comunidade, ou que é estritamente conforme aos princípios, e favorável à preservação do governo republicano. (MADISON: NG)

Assim, a democracia consiste na segunda, o autogoverno reside nos estados e não na federação. Repare-se o quão rejeitado é o critério hereditário, porque não republicano. A contradição lógica ocorre entre esses dois elementos, a hereditariedade e a caracterização dessa divisão, e opõe o autogoverno às formas monárquicas e aristocráticas, mas não, necessariamente, a esses

modos de governar. A preservação da república depende desse entendimento. A primeira divisão, entre poucos e muitos, pode não ser condição necessária para qualquer república, mas o é para a parte federal do governo de uma república federativa. O princípio aqui exposto é a divisão entre a hereditariedade e a eleição, ambos oriundos da aristocracia, o primeiro é pernicioso à república, o segundo é pertinente. Assim, a divisão entre o governo estadual e o federal se deve menos a uma representação do primeiro no segundo do que a opção por um e a rejeição de outro valor aristocrático.

Agora é possível montar o quadro geral das formas de governo em Madison. Os estados se diferenciam inicialmente em duas formas: repúblicas e hereditários. Estes últimos se classificam em outras duas, monarquias e aristocracias, as primeiras podem ser moderadas ou absolutas, as aristocracias variem em graduação para com a oligarquia e tem na dimensão do território o principal quesito. Repúblicas bifurcam em duas, as pequenas, simples ou puras que, eventualmente recebem o nome de democracia porque somente há um único interesse, e as grandes que podem ser representativas ou confederadas, com a restrição de que as confederadas são também, mas não apenas, representativas. A república pequena corre sempre o risco de sofrer com a tirania da maioria, pois igualdade total de interesses é uma ficção: "enquanto nos governos populares os poderes político e físico devem ser considerados investidos nas mesmas mãos, que é a maioria do povo, e conseqüentemente o desejo tirânico da soberania não é controlado pelo receio de um recurso a qualquer outra força dentro da comunidade" (MADISON: 1999, p. 421; carta a Thomas Jefferson, 1788). A república grande sempre pode se tornar presa da ambição e do interesse individual quando apenas representativa.

Onde quer que haja interesse e poder para fazer errado, errado geralmente será feito, e não menos prontamente por um partido poderoso e interesseiro do que por um príncipe poderoso e interesseiro. A diferença, tanto no que se refere à superioridade das repúblicas sobre as monarquias, está no menor grau de probabilidade (*less degree of probability*) que os interesses possam levar os

abusos de poder na primeira e na última, e na segurança contra a opressão sobre a menor parte da sociedade, enquanto que na primeira pode ser alargada (*extended*) para todos. (MADISON: 1999, p. 421; carta a Thomas Jefferson, 1788)

Quando há a chance de se fazer errado, assim ocorre, porque os homens, além de não serem todos sábios, não são anjos. O partido pode atuar como um príncipe quando capturado apenas pelos interesses privados. Apesar de tudo isso, não há qualquer garantia de que uma república obstrua tais ações, entretanto, a probabilidade de fazê-lo é superior do que nas monarquias. Maioria e indivíduo, dois paradigmas que, separados, desenharam a derrota do regime, mas, quando unidos, afirmam seu sucesso. Os estados e a união, cada qual com sua função e esfera se realizam na nova forma de governo, a república confederada dos Estados Unidos.

3.2 HAMILTON E MADISON: A UNIÃO E A REPÚBLICA

Entre os anos de 1787 e 1788 foram escritos 85 artigos por três autores em defesa da união dos estados norte americanos. Alexander Hamilton, John Jay e James Madison foram os protagonistas na empreitada da construção de um país único. O primeiro momento do texto em que aparece de maneira mais taxativa a defesa de um regime republicano se encontra no número nove, de autoria de Hamilton. Inicialmente, ataca os críticos da república por confundirem princípios republicanos com liberdade civil: “Das desordens que desfiguram os anais dessas repúblicas [gregas e italianas], os defensores do despotismo extraíram argumentos contrários não às formas de governo republicano, mas aos próprios princípios da liberdade civil” (HAMILTON: *Federalista* 9). Essa foi a maneira encontrada de blindar o republicanismo das críticas absolutistas, uma vez que os principais críticos da liberdade não tiveram condições de admoestar o regime republicano, ninguém mais o faria (BANNING: 1995, p. 219). Nesse sentido, a república

já pode ser identificada como um regime liberal, mesmo que ambas as categorias não estejam diretamente coadunadas. Ainda sim, Hamilton segue com a defesa da república moderna uma vez que ela possui vantagens sobre as antigas:

Compreende-se bem, agora, a eficácia de vários princípios que os antigos não conheciam em absoluto, ou conheciam imperfeitamente. A distribuição regular do poder em distintos setores; a introdução de equilíbrios e controles legislativos; a instituição de tribunais compostos de juízes que só perdem seus cargos por má conduta; a representação do povo no legislativo por deputados eleitos por ele próprio: estas descobertas são inteiramente novas, ou tiveram seu principal aperfeiçoamento nos tempos modernos. São meios, e meios poderosos, pelos quais as excelências do governo republicano podem ser conservadas e suas imperfeições diminuídas ou evitadas. (HAMILTON: *Federalista* 9)

Explica Hamilton porque a república moderna é preferível à antiga. Conclui esta argumentação acrescentando que um Estado grande pode mais perfeitamente se adequar a esses paradigmas. Em seguida, apresenta o argumento antifederalista pautado na autoridade de Montesquieu de que uma república só pode existir em um Estado de tamanho pequeno, e contra-argumenta: “Quando Montesquieu recomenda uma pequena extensão para as repúblicas, os padrões que tinha em mente eram de dimensões muito menores que as de quase todos os nossos Estados” (HAMILTON, *Federalista* 9). Ora, se a república possui uma extensão padrão de cidades, também não serve o critério de Montesquieu para os argumentos antifederalistas, que defendem repúblicas soberanas nos respectivos estados. Hamilton aqui aproxima sua dificuldade de construção de uma república grande com seus opositores, colocando o problema para todos, federalistas e antifederalistas. A brilhante estratégia argumentativa se consolida ao defenestrar a construção de uma miríade de cidades soberanas e republicanas. O problema,

agora estendido a todos os participantes do debate constitucional, possui a solução pautada em sua origem teórica: Montesquieu.

Para este autor, como vimos acima, é possível existir uma república grande sob a forma de uma confederação de repúblicas, esta é a solução. Até aqui, o pensamento de Hamilton está diretamente alinhado com os princípios e ações voltados para a construção de uma república grande nos mesmos moldes em que se seguem as interpretações de Madison a respeito do tema. É quando Hamilton se diferencia e mostra uma aderência clara à forma de governo republicana de Montesquieu: “As sugestões de Montesquieu estão tão longe de se opor a uma união geral dos Estados que ele trata da república confederada como um recurso para ampliar a esfera do governo popular e conciliar as vantagens da monarquia com as do republicanismo” (HAMILTON: *Federalista* 9). Governo popular é uma categoria abrangente e primária de forma de governo republicana para Montesquieu e Hamilton, mas não para Madison. Neste ponto os dois autores federalistas se dividem e discordam:

Madison disse que uma república se diferencia de uma democracia de duas formas importantes. Em primeiro lugar, em uma república existe representação: delega-se a uns o governo. Em segundo lugar, e como resultado do anterior, uma república pode incluir uma área geográfica e um número de cidadãos maiores que em uma democracia. (PITKIN: 1985, p. 215)

A estratégia de Hamilton na argumentação é utilizar os fundamentos argumentativos dos adversários, mostrar que o problema atinge a todos e que não há diferenças significativas – se for assumido que o retorno a pequenas cidades é por todos indesejável ou reconhecidamente inviável – entre a visão federalista e a antifederalista. Madison não é o autor da forma de governo republicana, é o autor do modo de governar republicano, Hamilton procura conciliar as diferentes visões a respeito da construção da nação assumindo a mesma problemática para ambos os lados.

O contexto em que os textos foram escritos pode indicar essa divergência, uma vez que Hamilton era o idealizador dos artigos: “Os números eram publicados tão rápidos que eles não tinham tempo de rever a contribuição um do outro antes que aparecesse” (MACLEAN: 2003, p. 23). Assim, é perfeitamente compreensível que haja discordância entre os textos. Poder-se-ia interpretar que Hamilton possui uma intenção mais pragmática, convencer seus adversários. A dimensão realista de Hamilton o faz um teórico da união e não da república, assim, o distancia de Madison. Teremos oportunidade de argumentar que para Madison o governo popular e a democracia não são categorias do governo republicano, esta é marcadamente a diferença entre os dois⁵.

3.3 O FEDERALISTA DEZ: A INOVAÇÃO E O MODO DE GOVERNAR

No importante *Federalista* número 10, Madison apresenta as bases teóricas para uma república grande e se afasta do artigo que antecedeu sua estreia nesta obra. O autor abre o texto com o elemento que o aproxima de Hamilton: a união entre os estados. Sua preocupação central reside na tentativa de conter o facciosismo em uma nação, este problema emerge nas mais diversas circunstâncias, porém, em governos populares, o facciosismo é mais estabelecido, por isso, um governo popular é defeituoso:

Entre as numerosas vantagens prometidas por uma União bem constituída (*well constructed union*), nenhuma merece ser mais cuidadosamente elucidada que sua tendência a deter e controlar a violência e o facciosismo. São esses perigosos vícios os que mais assustam o simpatizante dos governos populares (*popular*

5 Em texto acima citado, escreve Madison que democracia simples e república pura são a mesma coisa, ambas as categorias não são generalizadas, mas sim qualificadas de simples e pura. Todas as duas são ficções, de modo que seu entendimento de democracia e república não pode ser expresso por essa passagem. Mesmo que pudesse, a república não incorpora a democracia no sentido de ampliação via confederação de governo popular. Fica claro que, para Hamilton, república é um governo popular, mas não para Madison.

governments). Ele não deixará, portanto, de dar justo valor a todo plano que, sem violar os princípios que acata, forneça um remédio apropriado para o mal. Instabilidade, injustiça e confusão introduzidas nos conselhos públicos foram doenças mortais, que fizeram perecer governos populares por toda parte, e continuam sendo os tópicos favoritos e frutíferos a inspirar as mais capciosas arengas dos adversários da liberdade. (MADISON: *Federalista*, 10)

Madison introduz seu primeiro artigo aproximando-se do anterior argumento de Hamilton, ou seja, as vantagens da união. Repare-se a diferença nas argumentações: para Hamilton, a paz e a liberdade são os objetivos primeiros da união ou, pelo menos, sua maneira de argumentar leva a crer em uma grande república popular. Para Madison, o principal obstáculo de uma república não é seu tamanho, mas, antes, o facciosismo⁶. Robert Dahl interpreta a facção de Madison como uma necessária determinação da tirania, sua origem reside na natureza humana (DAHL: 1989, p. 22). O fato de o estadista não poder tratar os homens como se fossem anjos é suficiente para corroborar com essa afirmativa, pois, então, a facção é a realização dessa interpretação⁷. Nesse sentido, seguimos a visão de Dahl de que facção e dimensão territorial não, necessariamente, precisam caminhar juntas. Porém, é bem verdade que, em um estudo mais atento, a questão do tamanho e da facção convergem para um ponto muito similar, contudo, a maneira de abordar o problema é diferente entre Dahl e Pitkin. Esta define a facção de outra forma: “uma facção equivalente mais ou menos a um grupo de interesse” (PITKIN: 1985, p. 214). Substancialmente, parece que esta leitura atribui menos peso à importância da facção do que o texto trata do tema, entretanto não há qualquer contradição, pelo contrário, parece que são visões, de Dahl e de Pitkin, complementares. Madi-

6 Hannah Pitkin (1985, p. 212) argumenta que a facção não é um impedimento, apenas o tamanho. Procuraremos argumentar, de modo contrário, que o tamanho não é o verdadeiro impedimento, mas a facção.

7 Logo acima argumentamos a respeito do despropósito de Madison em inferior os temas eminentemente filosóficos. Aqui, procuramos mostrar que mesmo a pior das teorias da natureza humana é compatível com o sistema madisoniano.

son coloca seu plano: sustentar os princípios que os simpatizantes do governo popular valorizam e, simultaneamente, corrigir as distorções deste regime, a saber, a facção. Se, por um lado, o governo popular é o regime mais suscetível a criar facções, por outro, seus princípios devem ser mantidos. A problemática consiste, portanto, em construir um regime que possua os princípios do governo popular sem ser sob a forma de governo popular, pois, governos populares geram disputas tais que comprometem a liberdade. Importante notar que já nas primeiras frases de sua contribuição ao esforço federalista, Madison marca sua diferença com Hamilton, idealizador dos artigos, e com o governo popular, defendido pelos antifederalistas. Propositadamente ou não, Madison se isola teórica e politicamente já em sua estreia, a continuidade de seu trabalho mostrará seu projeto e é este que o faz republicano mais do que seus dois companheiros igualmente federalistas.

O governo popular gera facciosismo e, por isso, dificilmente sustenta a liberdade, contudo, seus princípios são virtuosos e devem ser mantidos (WIRLS: 2003, p. 158). Neste momento, Madison acaba com a forma de governo republicana para manter o modo de governar republicano, percebe ele que, dadas as condições de seu país, não se pode mais sustentar uma forma de governo republicana, o que importa, contudo, é sustentar o modo de governar da república. Nesse sentido, a inovação e a ambição são superiores às de Hamilton, e, com isso, marca sua diferença. Para haver modo de governar republicano é preciso impedir o governo popular, uma vez que este produz facciosismo e destrói a liberdade, somente resta concluir que o modo de governar republicano é, pelo menos, aquele que garante a liberdade. Nesse sentido, Madison se afasta da visão maquiaveliana ao negar a forma de governo da república, e se aproxima da inovação de Montesquieu ao defender o modo de governar da república, inova ao inventar uma nova forma de governo.

Necessita-se, assim, curar o mal do facciosismo, resolvendo esse problema, o vício do governo popular está solucionado. “Há dois métodos de curar o facciosismo: um, pela remoção das causas (*removing its causes*); o outro, pelo controle de seus efeitos (*controlling its effects*)” (MADISON: *Federalista*, 10). A remoção das causas significa extinguir a liberdade ou igualar os interesses. No

primeiro caso, o remédio é pior do que a doença, pois a garantia da liberdade é o objetivo último desse esforço constitucional. O segundo método é fazer com que os homens tenham as mesmas opiniões e paixões, o que constitui uma ficção e, na situação comum da condição humana, nem mesmo desejável, uma vez que “a proteção das aptidões é a primeira finalidade do governo” (MADISON: *Federalista*, 10). Assim, a natureza humana tende à facção, estamos diante de um problema sem solução, logo, resta procurar outras formas de remediar a doença uma vez que não é sensato debruçar-se sobre o que não tem solução. A segunda forma de conter a facção é controlar seus efeitos, a maneira de atacar o problema está longe de depositar confiança no altruísmo de governantes:

É inútil dizer que estadistas esclarecidos serão capazes de ajustar esses interesses conflitantes (*clashing interests*) e submetê-los todos ao bem público. Nem sempre haverá estadistas esclarecidos no poder. [...] A inferência a que somos levados é que as causas do facciosismo não podem ser eliminadas e que o remédio só pode ser buscado nos meios de controlar seus efeitos. (MADISON: *Federalista*, 10)

Existe um princípio republicano que controla os efeitos, este princípio é a maioria, mas “quando uma facção inclui uma maioria, a forma do governo popular lhe permite sacrificar à sua paixão ou interesse dominante tanto o bem público como os direitos dos demais cidadãos” (MADISON: *Federalista*, 10). Isso significa afirmar que o princípio da maioria funciona melhor em um regime republicano do que em um popular, agora torna-se confortável mostrar a verdadeira intenção: “Garantir o bem público (*public good*) e os direitos privados (*private rights*) contra o perigo de uma facção assim, preservando ao mesmo tempo o espírito (*spirit*) e a forma popular (*form of popular government*), é pois a grande meta a que visam nossas investigações” (MADISON: *Federalista*, 10). Não resta dúvida com relação ao objetivo de seu esforço, preservar o espírito e a forma popular pode ser a chave para compreensão de como é possível garantir o bem público. “O governo central, criado pela Constituição,

foi em si o melhor representante da república que a humanidade jamais havia concebido, e nos recursos federais do sistema, cada devoto da liberdade deveria descobrir todos os novos títulos para a liberdade republicana, que bem poderia razoavelmente existir” (BANNING: 1995, p. 220). Observe-se que o espírito do governo popular já havia sido citado na introdução do artigo, ou seja, os princípios defendidos pelos simpatizantes do governo popular, a forma é onde reside a problemática.

...

Como já sabemos, Madison ataca as formas tradicionais de governo republicano a partir de suas duras críticas ao governo popular, como pode, então, manter a forma de um governo popular uma república que deseja se distanciar do que destrói a liberdade, a saber, a própria forma popular? A palavra *form* pode ter sido colocada de modo despretensioso no texto, mas não é possível fazer essa afirmativa de modo taxativo. Uma segunda hipótese é de que Madison simplesmente se contradiz, mas existe uma terceira maneira de investigar o que chama *form of popular government*.

Madison fazia parte de um debate muito prático onde estavam sendo definidos os rumos de sua nação, se posicionava a favor da unidade e seus adversários temiam que seu projeto se distanciasse em demasia do governo popular. Não seria difícil imaginar que Madison intencionalmente se aproxima dos antifederalistas – tal qual o faz Hamilton – para melhor convencê-los de suas ideias. Assim, a *form of popular government*, em verdade, pode ser não o governo direto do povo, mas a garantia de sua participação. Pode-se ainda levantar a hipótese de que, como argumentamos anteriormente, os regimes desenvolvidos em cada um dos estados se assimilam mais a um esquema democrático, inclusive, com a manutenção da forma de governo popular que, através dos princípios, se une à federação. Desse modo, a referência aqui seria a *form of popular government* dos estados e não da federação. Entretanto, dada a formalização teórica dos governos, as democracias, em casos extremos, podem ser consideradas repúblicas simples. Nestas o interesse dos cidadãos são

os mesmos e, sabe-se, isso é uma ficção. O fato já exposto no *Federalista* 10 de que é impossível homogeneizar todos os interesses leva o leitor à interpretação de que o projeto definido na última citação – preservar o princípio e a forma popular – pode não implicar na homogeneização dos interesses, dada sua impossibilidade. Ao invés disso, é pertinente supor que a consequência lógica de uma *form of popular government* produz um regime com os mesmos efeitos da homogeneização dos interesses. De fato, homogeneizar interesses significa impedir a facção, se o regime impede a facção ela cumpre com a função de uma *form of popular government*. Vejamos por que a forma de governo popular não é a mesma que a tratada na tradição do pensamento republicano:

Deste ponto de vista [da necessidade de controle], pode-se concluir que uma democracia pura (*pure democracy*), isto é, uma sociedade formada por um pequeno número de cidadãos que se unem e administram pessoalmente o governo, não dispõe de nenhum remédio contra os malefícios da facção. [...] Assim é que tais democracias sempre ofereceram espetáculos de turbulência e luta; sempre se mostraram incompatíveis com a segurança pessoal ou com os direitos de propriedade; e tiveram, em geral, vidas tão breves quanto violentamente interrompidas. (MADISON: *Federalista*, 10)

Uma *form of popular government* pode se realizar como se não houvesse facções, mas não pode impedi-las. Reside aqui a diferença entre forma popular do governo (*democracy*) com o que dela se deseja extrair: o fim do malefício das facções. Como não é possível acabar com as facções, deve-se construir um regime que elas não sejam perniciosas, esse regime é a república. Frequentemente, Madison marca a diferença entre democracia e democracia pura justamente porque há nos estados elementos eminentemente democráticos, mas que não fazem parte de sua descrição de democracia pura. Além disso, deseja Madison manter os princípios da democracia, mas não sua forma de governo.

Tendo traçado o problema, Madison procedeu passo a passo para sua solução. Em todas as democracias, ele argumenta, o corretivo para o espírito faccioso na minoria do povo era inerente ao controle da maioria, o que iria contra os “sinistros desígnios” da facção. Em democracias “puras”, entretanto – cidades-estado como a antiga Atenas – não poderia haver cura para injustiças ou erros da maioria dos eleitores. (BANNING: 1995, p. 203)

Há momentos em que *democracy* e *pure democracy* não se diferenciam, o que aponta para o rigor incidir sobre a diferença entre democracia e república. Não resta dúvida que a democracia pura é um regime pernicioso, assim, ela não pode ser uma forma de governo a ser adotada, mesmo que seu espírito deva ser preservado. Para dar continuidade a essa reflexão, Madison necessitou de uma definição mais rigorosa de república: “Uma república, que defino como um governo em que está presente o esquema de representação (*scheme of representation*), abre uma perspectiva diferente e promete o remédio que estamos buscando” (MADISON: *Federalista*, 10). Está exposta a conclusão do primeiro momento argumentativo do *Federalista*, 10, isto é, manter o modo de governar da república, que existiria nas democracias caso se pudesse homogeneizar interesses, com uma nova forma de governo, igualmente republicana. Interessante notar que Madison faz parte da tradição republicana não apenas por disputar seu conceito, mas também por aprofundar princípios de conduta do governo anteriormente desenhados por Montesquieu. Do primeiro momento da argumentação, até aqui exposto, para o segundo, na continuidade de seu artigo, existe um ponto de passagem importante porque reafirma sua posição republicana e não democrática:

Examinemos os pontos em que ela [a república] diverge da democracia pura e compreenderemos tanto a natureza do remédio como a eficácia que ele deve extrair da União. Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo (*delegation of the government*), nesta última, há

um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país (*greater sphere of country*) que a última pode abranger. (MADISON: *Federalista*, 10)

Reafirma-se nesta passagem a república como governo representativo e acrescenta que pode se sustentar em um grande território e número de cidadãos, como já afirmara Pitkin (1985, p. 215). O esquema de representação não existe para permitir uma república grande, o esquema de representação existe em todo e qualquer modo de governar republicano. Isso aniquila com a ideia de que o fundamento da representação existe para viabilizar regimes participativos em território extenso, esta é uma consequência, mas não uma relação necessária⁸. O regime republicano se ancora no esquema representativo porque esta é a solução para o facciosismo, não porque a população ou o território são grandes (KERNELL: 2003, p. 100). Para se compreender como o esquema de representação impede o facciosismo é preciso adentrar o segundo segmento de sua argumentação neste artigo.

O efeito da primeira diferença [entre república e democracia] é, por um lado, depurar e ampliar as opiniões do povo, que são filtradas por uma assembleia escolhida de cidadãos (*passing them through the medium of a chosen body of citizens*), cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias ou parciais. Sob tal regulação, é bem provável que a voz pública, manifestada pelos representantes do povo, seja mais consoante com o bem público que se manifesta pelo próprio povo, convocado para esse fim. Por outro lado, o efeito pode ser invertido. Homens de temperamento faccioso, imbuídos de preconceitos locais ou de propósitos sinistros, po-

⁸ Poder-se-ia alegar a república como governo de poucos, como existe em diversos autores, que teve como importante fundamento teórico a obra de Guicciardini, mas não há o esquema de eleição para a garantia da representação. Por isso, Madison não se aproxima da forma do governo tradicional da república.

dem, por intriga, corrupção ou outros meios, primeiro obter os sufrágios e depois trair os interesses do povo. A questão resultante – que repúblicas são mais favoráveis à escolha dos guardiães adequados do bem-estar público, as pequenas ou as grandes? – pode ser claramente respondida em favor das últimas, com base em duas considerações óbvias. (MADISON: *Federalista*, 10)

A filtragem dos cidadãos pela escolha de seus representantes é o remédio para conter o facciosismo, porque sob esse esquema é mais provável que os mandatários sigam o bem público. Contudo, nada impede que facciosos sejam escolhidos, o que significa dizer que o povo pode errar em suas escolhas em se tratando de seu interesse próprio, aqui reside um ponto importante.

Hamilton, em artigo anterior, ao afirmar que o governo popular é uma forma de república, não pôde admitir que o povo não sabe quais são seus próprios interesses, pelo contrário, o governo popular se realiza a partir da aplicação dos interesses do povo. Nesse sentido, Madison se diferencia de Hamilton e de Jay (BANNING: 1995, p. 203), onde no artigo número 3 afirma que “raras vezes [o povo] adota uma opinião errônea com relação a seus interesses e nela persevera firmemente por muitos anos” (JAY: *Federalista* 3). Pode-se levantar a hipótese de que para Madison o povo não erra na escolha, mas, somente o representante que se corrompe após a eleição. Esta é uma visão mais literal do texto e que impede de, apenas a partir do texto, sabermos a posição de Madison sobre o assunto. Seguindo seu modo de argumentação, importa menos se o povo sabe ou não escolher e defender seus interesses próprios. Cabe ao esquema impedir que seja o povo prejudicado, mesmo que não saiba seus interesses. Caso o povo adote a correta opinião sobre seus interesses, a prevenção do esquema não o prejudicará. Assim, a solução para esse problema não se dá qualificando o povo, mas admitindo um elemento que foi inicialmente abdicado: o território do país.

No entanto, mesmo nas repúblicas, como a história recente mostrou, esse remédio não era suficiente. Apenas em repúblicas bem-construídas, repúblicas extensas, Madison concluiu, a cura talvez

se aproxime da perfeição. [...] Em repúblicas extensas, também haveria menos oportunidades de que, mesmo um representante patriota, encontrasse uma maioria facciosa para representar. (BANNING: 1995, p. 203)

A dimensão do país, que na primeira argumentação do artigo havia sido negligenciada, surge com capital importância, a república grande tem maior probabilidade de escolher representantes que visem o bem público. Porque devem os representantes existir em número suficiente para impedir conspirações e, simultaneamente, não deve exceder determinado limite para não gerar confusões, existe, desse modo, um número adequado entre esses dois extremos. Assim, “o caráter genérico da função representativa é reforçado e se estabelece em um número fixo de representantes, desvinculado do crescimento demográfico de nação” (NEGRI: 2002, p. 249). Nas repúblicas grandes há maior opção de escolha, logo, probabilisticamente haverá mais interessados em ser representantes que visem o bem público (WIRLS: 2003, p. 160; WOLIN: 2006, p. 289). Justamente porque não é possível garantir que todos os representantes fitem o bem público que é preciso que exista um número mínimo deles para que um contenha o possível facciosismo do outro, mesmo que a república seja pequena, o número mínimo de representantes deve ser mantido⁹. E, em uma república grande, não se pode aumentar proporcionalmente o número de representantes, uma vez que inviabilizaria uma assembleia (WIRLS: 2003, p. 160). Portanto, existe um balizamento na quantidade de representantes de uma república de modo que busquem o bem público.

O segundo argumento é de que haverá, em repúblicas grandes, igualmente mais cidadãos votantes, o que dificulta a eleição de candidatos indignos (MADISON: *Federalista*, 10)¹⁰. A chave para a sustentação do regime não é,

⁹ Aqui reside o fundamento da extensa interpretação pluralista de Madison, a república, nessa esteira, é a conciliação não de poucos interesses e grupos, mas de uma miríade deles.

¹⁰ Um dos objetivos de Madison é dificultar o acesso ao poder. Isso levou Wolin a apontar o aristocratismo dos fundadores sustentado no interesse próprio (2006, p. 411). De fato, há aristocratismo, mas não aristocracia, do mesmo modo que não há democracia, há república. Daí entende-se a república como uma nova forma de governo.

portanto, o número de representantes, justamente porque varia pouco de uma república para outra, mas a dimensão da região eleitora, de modo que não haja apenas interesses locais e que, por outro lado, permita ao representante não se afastar em demasia destes mesmos interesses. Esta é uma concepção que corrobora com a argumentação federalista de *checks and balances*, não apenas dos poderes, mas também a respeito da qualidade do mandatário. “O maior argumento no décimo *Federalista* é que a república extensa irá incorporar tantos interesses diferentes que faz uma facção majoritária improvável” (BANNING: 1995, p. 209). Desse modo, o que se apresentava inicialmente como uma dificuldade se mostrou um auxílio, o tamanho grande de uma república não se transformou em uma condição necessária para um regime que vise o bem comum, mas a probabilidade aumenta à medida que ele aumenta, tendo-se em vista que o número de representantes possui uma variação limitada pela necessidade de cumprimento dos fins do governo republicano. Portanto, há um limite no número de representantes, para expressar as diferenças sociais e políticas, mas também para dificultar a eleição.

Existe ainda um qualificativo superior para com o governo republicano se comparado à democracia: “O outro ponto de diferença é que um governo republicano pode se exercer sobre um maior número de cidadãos e um território mais extenso que um governo democrático; e é principalmente esta circunstância (*circumstance*) que torna as combinações facciosas menos temíveis no primeiro que no segundo” (MADISON: *Federalista*, 10). O autor segue o texto com outra vantagem do seu modelo de república: “A mesma vantagem que uma república tem sobre uma democracia no controle dos efeitos do facciosismo é desfrutada também por uma república grande sobre uma pequena – é desfrutada pela União sobre os Estados que a compõem” (MADISON: *Federalista*, 10). Pode-se observar, na proposição de Madison, tanto a originalidade da forma do governo quanto a dívida para com as teorias do bom governo republicano. Não resta dúvida de que Madison, neste artigo, lança as bases para uma nova forma de governo com um modo de governar já conhecido, isso porque “ele ainda insistiu que o termo democracia não era apropriado para o governo que ele previu. Em vez dis-

so, deveria ser designado como república” (DAHL: 2005, p. 440). Por fim, conclui com uma brilhante metáfora: “Vemos, portanto, na extensão e estrutura apropriada da União, um remédio republicano para as doenças que mais afligem o governo republicano” (MADISON: *Federalista*, 10). República é, portanto, um modo de governar que impede o facciosismo e projeta o bem público. Sua implementação gera doenças até então inexistentes, para manter o modo de governar e remediar as doenças foi preciso reinventar a forma de governo republicana.

O sistema da república madisoniano é restrito ao esquema representação não por um fim em si mesmo, mas antes porque é o regime que mais eficazmente impede o facciosismo. Entretanto, vale a reflexão inversa: caso um regime qualquer não representativo consiga se sustentar sem qualquer facciosismo será ele republicano? Possivelmente a pergunta não pode ser respondida abordando apenas o número 10 do *Federalista*, mas, em caso afirmativo, não seria difícil observar uma democracia pura sendo classificada como república, apesar das insistentes diferenciações do autor, não há nada em seu sistema político que impeça isso. Nesse sentido, reforça-se a concepção de que não existe uma forma de governo que possa ser caracterizada como república, apenas modos de governar. Mesmo no caso de uma resposta negativa à pergunta, a república como modo de governar ainda sim é classificada, mas com um detalhe formal: o esquema de representação. Chega-se à conclusão de que, independentemente da maneira de abordar o problema, todos os caminhos levam a crer que a república é um modo de governar, tendo ou não o detalhe formal do esquema de representação. A complexa estrutura formal exposta em 3.2 pode ser caracterizada como uma forma de governo republicano de Madison. Entretanto, essa não é a única forma de governo que seu sistema admite para o modo de governar da república, é apenas sua proposta. Assim, reafirma-se a superioridade do modo de governar sobre a forma do governo.

3.4 A REALIZAÇÃO DO FILTRO

O tema da república segue continuidade no artigo seguinte de Madison, o *Federalista* 14. Sumarizando suas colocações anteriores, no intuito de contra-argumentar os antifederalistas, escreve: “É que, numa democracia, o povo se junta e exerce o governo pessoalmente; numa república, ele se reúne e o administra por meio de seus representantes e agentes (*they assemble and administer it by their representatives and agents*). Consequentemente, uma democracia deve ser limitada a uma pequena área. Uma república pode se estender a uma grande região” (MADISON: *Federalista* 14). Agora não resta qualquer dúvida com relação à conclusão do artigo número 10. A teoria do filtro, fundamento basilar do sistema de Madison, não existe para possibilitar o governo em um grande país, mas sim para selecionar aqueles que se dedicam ao bem público. Apesar disso, é confluyente com essa teoria o fato de viabilizar um regime em grande território, apesar de não ser seu objetivo. A defesa de Madison é da seleção, sua consequência é uma república extensa. Assim, o *Federalista* 14 complementa, talvez indo além do necessário, o que já tinha sido argumentado no *Federalista* 10. Um ponto interessante que neste artigo emerge, também de maneira sumarizada, é a diferenciação de democracia e república pelo limite do território:

Assim como o limite natural da democracia é aquela distância exata do ponto central que permita aos mais afastados cidadãos se reunirem com a frequência exigida por suas funções públicas, e não incluirá um número maior que o capaz de se congregarem nessas funções, o limite natural de uma república é aquela exata distância do centro que permite aos representantes do povo encontrarem-se com a frequência necessária à administração dos negócios públicos. (MADISON: *Federalista*, 14)

Mesmo não sendo a grandeza territorial um elemento que força o governo indireto, do ponto de vista prático, também uma democracia é insustentável em um extenso território. Reforça-se aqui o desnecessário, mas presente no argu-

mento introduzido no número 10 de que a representação é necessária devido ao território. A representação não existe para sustentar uma república em um grande país, mas a torna mais prática e mais viável. A sutileza dessa diferença levou alguns intérpretes a julgar o oposto¹¹. Hannah Pitkin interpreta a representação em uma república como solução para um problema populacional:

Para Alexander Hamilton, John Jay e especialmente para James Madison nos artigos federalistas, um governo representativo é um dispositivo que se adota no lugar da democracia direta devido à possibilidade de reunir grandes quantidades de pessoas em só lugar [...] Certamente, no federalista, embora a representação seja um substitutivo da participação direta, se trata de um substitutivo preferível com suficiência. (PITKIN: 1985, p. 212)

Nossa interpretação se diferencia da de Pitkin por não admitirmos que o problema dos federalistas, e em particular de Madison, seja a construção da participação direta ou mesmo a proximidade com a democracia. A condição necessária e, por isso a justificativa, para a existência da representação é que esse esquema sustenta o filtro aos mandatários. É bem verdade que uma participação direta em um grande país se torna inviável, mas em nenhum momento do texto essa é a justificativa teórica para o sistema de representação. Isto é, se Madison aceitasse esse argumento como condição necessária, seria, por consequência, obrigado a aceitar a democracia como um regime virtuoso, em nenhum momento isso ocorre. Assim, a interpretação de Pitkin se baseia em um problema das circunstâncias práticas e não diz respeito ao sistema teórico de Madison.

Caminhando para a conclusão do artigo, Madison aborda um tema importante, apesar de debatido: a inovação. A novidade da constituição não reside no federalismo, nem mesmo na formulação teórica: “Que fechem os ouvidos à voz que petulantemente afirma que a forma de governo recomen-

¹¹ Um bom sumário dessa visão pode ser encontrado em Kernell (2003, p. 8).

dada à sua adoção é uma invenção recente no mundo político; que nunca teve lugar nas teorias dos mais arrojados planejadores; que é uma tentativa temerária de realizar o impossível (*impossible to accomplish*)” (MADISON: *Federalista*, 14). Os dispositivos constitucionais aliados ao refinamento da definição de república como o regime que impede facções são incrementos que reorganizam a forma de governo. Ao longo de sua vida, em especial os anos de debate sobre a adoção da constituição, Madison realizou diversos estudos sobre repúblicas federativas antigas e modernas, parte das conclusões foram descritas nos artigos federalistas. Os problemas apontados nessas repúblicas decorrem quase sempre da adoção de instituições democráticas e aristocráticas. Dessa análise, Madison conclui em favor da inovação, devido aos novos paradigmas.

E se devemos fugir de inovações, acreditem-me, a mais alarmante de todas as inovações, o mais insensato de todos os projetos, a mais intempestiva de todas as tentativas é a de nos despedaçar a pretexto de preservar nossa liberdade. Por que a experiência de uma república ampla (*extended republic*) deve ser rejeitada meramente por poder envolver uma novidade (*new*)? [...] [Os americanos] Erigiram o edifício de governos que não têm modelo algum na face do globo. (MADISON: *Federalista*, 14)

Madison possui total consciência da ousadia de sua proposta e também por isso recebe críticas. A experiência da revolução e o conseqüente debate a respeito da forma de governo e da constituição representam um acontecimento singular, é justamente a singularidade do momento histórico que permite a inovação. Esse elemento não é pouco significativo se observarmos a coerência entre a singularidade histórica e a proposta de um antigo modo de governar coadunado com uma forma de governo inovadora. É justamente devido às condições do momento que o modo de governar proposto permite a Madison observar a possibilidade de uma verdadeira criação, ou seja, realizar, verdadeiramente, o que muitos haviam idealizado. Essa realização é o modo de governar de uma república, teorizada por antigos e modernos.

Após alguns artigos de autoria de Hamilton sem tocar no tema do republicanism, Madison retorna o assunto não mais do ponto de vista teórico, como havia feito, sobretudo no número 10. Agora sua abordagem diz respeito à prática do sistema republicano confederado, tratado a partir de exemplos históricos. Os artigos 18, 19 e 20 relatam exemplos de repúblicas confederadas mal sucedidas devido a falhas na organização interna. A princípio, essa exposição deporia contra sua defesa, mas a estratégia de argumentação se mostra mais forte. Destacam-se os exemplos antigos no artigo 18, neste, a república sob a forma de governo popular decaí em diversas vicissitudes em que o facciosismo é o elemento responsável pelo fracasso. Finda o artigo com a seguinte frase:

Pensei não ser supérfluo dar as linhas gerais desse importante fragmento da história, tanto porque ela ensina (*teaches*) mais que uma lição como porque, complementando o esquema da organização aqueia, ele ilustra enfaticamente a tendência dos corpos federais mais à anarquia entre os membros que à tirania na cúpula.
(MADISON: *Federalista*, 18)

O fracasso das repúblicas é mais proveitoso, a título de argumentação, do que o sucesso, uma vez que esse ocorrera pelo aprofundamento das liberdades, a ponto de chegar-se à anarquia. O ponto que Madison mostra, e a história ensina, é que os adversários da união não devem temer uma tirania, mas antes se preocupar com a anarquia, para estes, a última é preferível à primeira (ELKINS & MCKITTRICK: 1993, p. 84). Assim, os exemplos ensinam que uma república confederada tende mais à anarquia do que à tirania, logo, não se deve temer esta última. Por traz dessa argumentação reaparece o tema da inovação e a capacidade dos homens em dominar a realização da política. Se, por um lado, os exemplos são favoráveis aos defensores da união, por outro, só assim o são porque são fracassos, este é um dilema que precisa ser resolvido ao longo da proposição federalista. A necessidade de uma organização política sólida se confirma com a mesma intensidade que as confederações tendem à anarquia.

Além disso, o fato de as repúblicas terem fracassado significa que a nova república americana não deve seguir esses modelos, o que confirma a invenção de uma nova forma de governo, uma vez que o que levou as repúblicas antigas ao fracasso foi a forma de governo democrática ou aristocrática.

O artigo seguinte, número 19, trata das confederações feudais e possui na Alemanha a principal figura: “Desse sistema feudal, que tem ele próprio muitas das características importantes de uma confederação, surgiu o sistema federal que constitui o império germânico” (MADISON: *Federalista*, 19). A palavra *império* aqui assume uma conotação tal como em Maquiavel e Montaigne para o mesmo termo, o sentido de domínio em torno de uma unidade territorial e não, necessariamente, uma determinada forma de governo, a seguir isso ficará mais claro. São os feudos tomados como exemplos de comunidades confederadas devido ao esquema de representação, mas que também não pode ser realizado em uma plenitude republicana:

O princípio fundamental em que se funda, segundo o qual o império é uma comunidade de soberanos, a dieta é uma representação de soberanos e as leis se exercem sobre soberanos, faz do império um corpo sem nervos (*nerveless body*), incapaz de regular seus próprios membros, inseguro em face dos perigos externos e agitado por incessantes fermentações intestinais.
(MADISON: *Federalista*, 19)

O sistema feudal também é falho, agora porque as leis não atingem seus fins, isto é, o corpo social não faz parte dos mesmos termos que compõem o corpo político, assim, o esquema da representação não se sustenta. O esquema da representação não pode ser de soberanos frente a outros soberanos, mas sim do povo na soberania. “Como a experiência com essas novas instituições cresceu, ele esperava ajustar o que era preciso, mas essas adaptações devem ser coerentes com o princípio subjacente à Constituição: a soberania popular” (FEREJOHN: 2003, p. 126). Não fica, então, difícil compreender a emergência de convulsões sociais e a eminente derrota da confederação (BANNING: 1995, p. 230).

O seguinte artigo conclui o breviário histórico com exemplos modernos, a começar pelos Países Baixos: “Os Países Baixos Unidos, embora sejam uma confederação de repúblicas, ou melhor, de aristocracias, de estrutura excepcional, confirmam todas as lições extraídas das que já examinamos” (MADISON: *Federalista*, 20). Aparentemente, a passagem não revela muito sobre a posição madisoniana de república, entretanto, se a lermos à luz das classificações das repúblicas torna-se mais interessante. “Uma confederação de repúblicas, ou melhor, de aristocracias” significa que aristocracias são repúblicas. Não foge Madison aqui da tradicional classificação já exposta neste anteriormente, contudo, não é isso que o estimula a tratar das repúblicas. Em que medida essa classificação se equaliza com a definição do autor de que república é um governo em que está presente o esquema de representação (*Federalista* 10) é tema a ser investigado.

Madison não oferece uma precisa definição de aristocracia no *Federalista*, mas, se admitirmos apenas que é um governo em que poucos governam, como temos mostrado, um governo exercido por representantes não pode ser diferente de um governo de poucos, o número de representantes importa para o debate federalista. Procuramos mostrar que a teoria das formas de governo de Madison tem na aristocracia uma ambivalência. Primeiro, aristocracia é aquela forma de governo onde há hereditariedade dos poucos governantes. Segundo, este regime, no que diz respeito ao modo de governar, apresenta a eleição como critério definidor. Nesse segundo sentido, a aristocracia pode ser incluída na república. Novamente, vale reafirmar, o exemplo confirma as lições da história. Pouco mais à frente no artigo surge uma passagem curiosa:

O magistrado executivo da união é o estatuder, que atualmente é um príncipe hereditário (*hereditary prince*), seus principais peso e influência na república derivam de seu título independente de seus grandes bens patrimoniais, de suas relações de parentesco com alguns principais potentados da Europa e, talvez acima de tudo, de sua condição de estatuder tanto das várias províncias como da União. (MADISON: *Federalista*, 20)

É sabido que a concepção de governo misto não entra nos debates federalistas como uma junção de governos puros, a mistura se faz pelo *checks and balances* da divisão dos poderes (KERNELL: 2003, p. 96). Assim, não seria prudente interpretar que um príncipe hereditário é parte constitutiva de uma república, uma vez que não é mista no sentido dado por Maquiavel, por exemplo. Em nenhum momento, Madison se preocupa em destacar o governo misto quanto a uma forma de governo, sua preocupação se passa antes pelo estabelecimento de um modo de governar republicano. Assim, um príncipe hereditário integra uma república pelo modo de governar do Estado. Existe ainda um ponto a ser considerado, nessa altura, o texto dedica-se a confederações republicanas, e não a qualquer república. Ao longo dos artigos emerge um esforço de estabelecer um Poder Executivo forte, centrado na figura de uma pessoa. Um príncipe hereditário pode não ser propriamente republicano, mas, uma figura única e central que unifique a confederação republicana é exemplo mais que necessário para reafirmar a posição federalista de uma forma de governar republicana, mas do que uma forma de governo. De fato, importa pouco a Madison a forma em si do governo, sua preocupação é com o modo de governar, sua interpretação sobre um príncipe republicano confirma seu desprezo pela forma de governo tradicionalmente atribuída à república.

...

Madison retoma sua contribuição aos artigos no número 37, até lá, Hamilton traça diversos argumentos práticos a respeito do exército e de impostos que pouco ajudam na compreensão dos termos republicanos dos federalistas. Apenas uma exceção pode ser discorrida: “Sua ação contradiz aquela máxima fundamental do governo republicano, segundo a qual deve prevalecer a opinião da maioria” (HAMILTON: *Federalista* 22). Aqui, Hamilton apenas estabelece o princípio da maioria, mas não discorre sobre o assunto. O fato de Hamilton aceitar passivamente esse princípio corrobora com a ideia de que ele segue as afirmativas teóricas de Madison a partir do momento que este entra no debate. Até então, Hamilton se alinhava

diretamente com a tradição de pensar a república somente como forma de governo. Mas esse alinhamento reside apenas nesta passagem. A postura de Hamilton de se ausentar dos debates teóricos sobre a república, ao menos nesses artigos, se comparados com a posição de Madison, parece confirmar nossa interpretação dos primeiros artigos em que estabelecemos o gênio republicano na figura de Madison, a união, em Hamilton. Quando, no artigo 31, Hamilton retoma sua interpretação teórica da república e reafirma o que já o havia diferenciado de Madison, para ele a república é uma forma de governo popular. Marca-se aqui diferença nos dois pensadores a respeito do tema, Madison reflete um modo de governar republicano, Hamilton o faz com relação ao governo popular.

No artigo 37, Madison abandona a postura defensiva do governo republicano representativo como solução para os problemas das facções e descortina uma faceta mais reflexiva no que tange a fundamentação dos princípios republicanos. O autor destaca uma dificuldade: a tensão entre estabilidade e liberdade (KERNELL: 2003, p. 119; NEGRI: 1999, p. 232). “Entre as dificuldades encontradas pela convenção, uma muito importante deve ter sido a de combinar a estabilidade (*stability*) e a firmeza (*energy*) necessárias ao governo com a sagrada atenção devida à liberdade e à forma republicana (*republican form*)” (MADISON: *Federalista*, 37). Parece que os termos concorrem e não se complementam (BANNING: 1995, p. 221). Se, por um lado, a “estabilidade do governo é essencial ao caráter nacional e às vantagens a ele associadas, assim como para aquela tranquilidade e confiança do povo que estão entre as maiores bênçãos da sociedade civil” (MADISON: *Federalista*, 37). Por outro lado, “comparando estes valiosos ingredientes e os princípios vitais da liberdade, não podemos deixar de perceber de imediato a dificuldade de combiná-los nas devidas proporções” (MADISON: *Federalista*, 37). O problema se consolida, na prática, com a definição da duração dos mandatos, uma vez que o poder emana do povo e é exercido por seus representantes, mandatos curtos são condizentes com a liberdade republicana, mandatos longos favorecem a estabilidade (BANNING: 1995, p. 221). Nas duas situações, o republicanismo é confirmado, o que diferencia uma posição da outra é o tempo de mandato, o que significa variações de um mesmo

elemento¹². A representação e a graduação do alcance do mandato são o que confirmam uma ou outra posição. Ratifica-se, assim, a proposição inicial de república como governo em que está presente o esquema de representação, a tensão posta no artigo 37 é um problema republicano por excelência, deve-se buscar uma solução igualmente republicana.

Espera-se que após a colocação do problema o autor discorra sobre a solução, porém, isso não ocorre de maneira clara. Antes de passar para o problema seguinte, Madison oferece uma pista: “A frequente repetição de eleições produzirá uma frequente mudança de homens e esta uma frequente mudança de medidas (*measures*); por outro lado, a firmeza do governo exige não só certa permanência do poder como execução por uma única mão (*single hand*)” (MADISON: *Federalista* 37). Se, por um lado, as medidas mudam com os homens e estes mudam com as eleições, por outro, há a exigência também de permanência do poder como execução, esta reside nas mãos de um homem apenas. As medidas podem ser interpretadas como deliberações que mudam conforme as eleições, refere-se aqui à casa legislativa, a representação por excelência. O Poder Executivo está exposto na permanência do poder e na concentração em um único homem. A tensão entre liberdade e estabilidade pode ser resolvida a partir da configuração institucional dos poderes legislativo – representando a liberdade – e executivo – representando a estabilidade. O debate a respeito das atribuições presidenciais ainda fervilha quando Madison escreve este artigo. Como deveria ser a figura do executivo central, elegibilidade e reeleições ainda são temas em construção e não há uma clara posição de Madison sobre o assunto (FEREJOHN: 2003, p. 131).

Como é sabido, o presidente americano é eleito periodicamente e pode ser reeleito uma vez apenas, isso pode coincidir com profundas mudanças nos mandatos legislativos, o que enfraqueceria a noção de estabilidade construída por Madison. Importa pouco o alcance que sua proposição sobre a estabilidade atingiu a realização da política americana, o ponto é que a figura do executivo

12 Repare-se que os parâmetros são sempre presentes nas argumentações madisonianas. Parâmetros de número de representantes e parâmetros de tempo de mandato são elementos que balizam o modo de governar da república.

está centrada em um homem e deve ter maior estabilidade que o legislativo. A casa legislativa, como ancoragem da liberdade republicana, já podia ser encontrada no pensamento de Montesquieu em suas análises a respeito da Constituição inglesa. Emerge aqui a reafirmação da proposição madisoniana de república como modo de governar, uma vez que o legislativo é parte constitutiva do republicanismo inglês, ele o será igualmente republicano nos Estados Unidos. O artigo número 38 faz uma série de referências a repúblicas antigas e como os modernos podem desses exemplos se valerem¹³, debate ainda algumas interpretações contrárias à constituição tal como está sendo defendida.

Avançando na leitura observa-se um retorno à temática republicana no artigo 39. Inicia o texto colocando uma questão que já debatera: “A primeira questão que se oferece é se a forma (*form*) e o aspecto (*aspect*) gerais do governo são estritamente republicanos” (MADISON: *Federalista*, 39). Temos defendido neste livro que a revolução americana, na figura de Madison, reinventou a forma de governo republicana e manteve o modo de governar. Chegamos ao ponto de que é necessário restabelecer o que se entende por república.

Madison aponta este caminho definindo, anteriormente, república como um governo em que está presente o esquema de representação, diferente do que vimos em Maquiavel e Montesquieu. Neste artigo, Madison reafirma sua posição inovadora e encara os teóricos republicanos disputando com eles o conceito de governo a que se dedicam. Como qualquer conceito político, república é um termo disputado, ao colocar como questão *a forma e o aspecto estritamente republicanos do governo*, Madison reafirma sua inserção neste campo, esta *forma* e este *aspecto* são a definição de Madison da república. Assim, ele se coloca no debate e parte para o detalhamento, mas antes, é necessário refletir sobre o ponto.

A forma do governo republicano proposta por Madison não pode ser a mesma das já conhecidas, uma vez que defende a inovação política para o regime americano. Assim, em nada se contradiz ao afirmar que a forma de seu

13 Inevitável a comparação com Maquiavel e o distanciamento de ambos frente a Montesquieu. Para Maquiavel e Madison, é possível repetir os exemplos dos antigos, mas não para Montesquieu.

governo é republicana, basta que se redefina o que se entende pelo termo, e é justamente o que faz¹⁴. O *aspecto republicano* é a reafirmação do que antes havia colocado como *princípios do governo popular*, sendo estes sustentados em um regime representativo, o que equivale a afirmar que em um modo de governar republicano há inovação, sendo esta o centro do debate de seu tempo. “Em qualquer caso, a famosa distinção de Madison entre os termos democracia e república era um pouco arbitrária e ahistórica” (DAHL: 2005, p. 441). É justamente a arbitrariedade e a ahistoricidade que permite a Madison inovar com relação à sua defesa da república e sua forma. O conteúdo interpretativo das características republicanas em Montesquieu (2.4) não encontrará, em sua totalidade, ecos em Madison. Este simplifica o modo de governar da república em *princípios* e *aspectos*. Assim, se permite utilizar Montesquieu quando lhe convém e dele se diferencia quando não lhe convém. A inovação no modo de governar não se dá pela descaracterização dos fundamentos sociológicos de Montesquieu, mas antes pela redução aos termos mais significativos. Esta síntese em *princípios* e *aspectos* oferece flexibilidade à proposta e legitima a inovação. Questiona-se assim em que medida seu governo se classifica como categoria republicana. A resposta à questão segue uma estratégia metodológica:

Quais são, pois, as características distintivas da forma republicana (*republican form*)? Se fôssemos buscar uma resposta para esta pergunta recorrendo não a princípios, mas ao modo como o termo é aplicado por autores políticos às constituições dos diferentes Estados, jamais encontraríamos alguma que nos pudesse satisfazer. (MADISON: *Federalista*, 39)

Agora não resta dúvida, o modo como o termo é aplicado não lhe serve, mas sim os *princípios*, resta ainda saber como estes se fundamentam. Deve-se compreender os princípios madisonianos como a inovação da forma de

14 O principal aspecto em comum dos autores republicanos é o fato de oporem república à monarquia, ou qualquer outro governo de um.

governo que vem na esteira de uma tradição. Nesse sentido, é necessário negar todas as formas, até então chamadas republicanas, como modelo para seu país, o que se segue no texto é exatamente a negação de repúblicas consagradas como Holanda e Veneza. Não surpreendentemente, Madison classifica a Inglaterra como não republicana: “O governo da Inglaterra, que tem apenas uma câmara republicana, combinada com aristocracia e monarquia hereditárias, tem sido frequentemente incluído, com igual impropriedade, na relação das repúblicas” (MADISON: *Federalista*, 39). Não é a monarquia inglesa que a afasta da república, é seu distanciamento dos princípios republicanos. Em oposição ao edifício hierárquico da monarquia em Montesquieu, Madison atribui aos Estados Unidos igualdade e escolha: “A mudança radical das convenções realmente relevantes foi a rejeição americana do privilégio hereditário e a determinação americana de erigir novos governos que derivam diretamente da igualdade do povo” (BANNING: 1995, p. 217). Assim, o Estado não é exposto como forma de governo fechado, mas como mais ou menos republicano.

Há, da mesma maneira que vimos em Montesquieu, graduações da república, pois a Inglaterra possui uma instituição republicana, aproxima-se desse regime, porém não a torna uma república propriamente dita. Importante marcar uma diferença: Montesquieu, ao tratar a república como graduação de uma referência ideal não o faz institucionalmente, mas pelo conjunto de atitudes do governo, Madison dá graduação à república a partir das instituições do país, ou seja, seu modo de governar depende, diferente de Montesquieu, das instituições. Isso posto, a república, portanto, é aquele governo que possui princípios republicanos, a afirmativa pode parecer redundante, entretanto, ela guia o leitor para uma recusa da definição de Montesquieu do modo de governar a partir dos princípios e da sociologia, uma vez que ele, pautado neste critério, reconhece a Inglaterra republicana. Aqui, Madison se afasta de Montesquieu para viabilizar teoricamente seu projeto. Coloca assim num mesmo conjunto Inglaterra, Veneza, Holanda e Polônia, consideradas repúblicas por autores políticos e desconsideradas por Madison.

O reconhecimento ou negação de um *status* republicano é parte inerente à argumentação em prol de uma nova forma de governo, nesse sentido, fica clara a negação de todas as formas de governo já experimentadas, inclusive o inglês. Repare-se ainda que não há qualquer preocupação na distinção do modo de governar destes países, apresenta-se uma interpretação institucional, o que significa que a forma do governo republicano nunca existiu: “Estes exemplos, que são quase tão diferentes entre si quanto de uma república genuína (*genuine republic*), mostram a extrema imprecisão com que o termo tem sido usado nos estudos políticos” (MADISON: *Federalista*, 39). A aparente crítica aos autores políticos, possivelmente referindo-se a Montesquieu, é parte de sua estratégia de argumentação para a melhor aceitação de uma nova forma de governo. Nesse sentido, importa pouco a interpretação de Madison sobre quais são as formas dos referidos países, mas sim qual é a verdadeira forma republicana. É menos questionável se as cidades-estado da antiguidade e as confederações medievais são repúblicas. Mesmo que sejam, sob essa forma de governo, o tempo das repúblicas passou. A genuína forma de governo republicana¹⁵ é aquela que somente pode ser apreendida pelos princípios.

Se quisermos usar como critério os diferentes princípios (*principles*) em que diferentes formas de governo se fundam, definiremos que é uma república – ou pelo menos que pode ser considerado digno desse nome – um governo que extrai todos os seus poderes direta ou indiretamente da grande maioria do povo (*great body of the people*) e é administrado por pessoas que conservam seus cargos enquanto são aprovadas (*pleasure*) e por um período limitado, ou enquanto exibem bom comportamento. (MADISON: *Federalista*, 39)

15 Diferentemente de como havia utilizado o termo *genuine republic*, como conotação de democracia, aqui significa a verdadeira república. Esta é uma imprecisão sobre a qual não discorreremos, uma vez que o termo *genuine* pode tanto significar o conceito em sua origem, quanto o seu caráter distintivo. Logo, pode ser utilizado nos dois sentidos.

Emerge aqui uma definição diferente daquela pautada no esquema de representação. Uma república genuína é aquela que extrai seus poderes direta ou indiretamente da maioria do povo, percebe-se que a extração direta somente existe em territórios pequenos, indireta, nos grandes¹⁶, marcando uma diferença maior entre os estados e a união do que entre nações. A concepção indireta do poder não foge ao esquema de representação que, além de expressar as vantagens já enunciadas no artigo número 10, permite vantagens outras que ainda serão expostas. Portanto, não há qualquer contradição entre as duas definições de república, elas se complementam. Mas ainda cabe a questão: de onde emergiram os princípios republicanos? Da própria experiência da revolução consumada em uma nova forma de governo, a única genuinamente republicana porque atende ao esquema da representação ao impedir o facciosismo. Se há, por um lado, pouca preocupação com a teoria geral das formas de governo em Madison, por outro, deve-se a ele a coragem de disputar e redefinir o termo pautado no que lhe aparece como evidente. É essa evidência que o coloca entre os grandes pensadores republicanos e o permite afirmar categoricamente que os princípios republicanos são a única maneira de conhecer uma forma de governo genuinamente republicana, não se faz necessário, então, argumentações históricas ou pautadas em autores políticos. Os princípios republicanos são o fundamento da república.

A limitação do tempo de mandato também é elemento característico da república, este é outro princípio exposto, mas que aqui não aparece como novidade, uma vez que já havia se referido a ele. Uma passagem à frente torna o assunto mais intrigante:

É suficiente (*sufficient*) para tal governo que as pessoas que o administram sejam designadas, direta ou indiretamente, pelo povo, e que conservem seus cargos mediante uma ou outra das condições que especificamos acima; do contrário, todo o governo nos Estados

16 Apesar da dicotomia do termo *genuine*, é possível perceber uma compatibilidade entre governo popular e território pequeno quando apresenta a *genuine republic*. Apesar disso, *genuine republic* é o governo que possui os princípios republicanos.

Unidos, assim como qualquer outro governo popular que foi ou pode vir a ser organizado ou bem executado, se degradaria, perdendo seu caráter republicano. (MADISON: *Federalista*, 39)

Reafirma a designação indireta como uma possibilidade de se constituir governo republicano, isso se aproxima de um regime representativo. Porém, o que mais chama a atenção é o caráter popular do governo republicano. Mostramos acima que república se diferencia de democracia, ou governo popular, mas sustenta seus princípios. A esquemática da exposição não parece favorecer sua compreensão, porém, algumas conclusões são viáveis. O argumento central neste trecho diz respeito aos princípios republicanos, é disso que trata ao redefinir a república como forma de governo. Se observarmos o artigo número 10 verificaremos que a república mantém o princípio do governo popular, é justamente de princípios que se trata no artigo 39, logo, a república pode ser, desse ponto de vista, entendida como governo popular.

3.5 INOVAÇÃO: A SUBSTÂNCIA E A FORMA

O artigo seguinte, número 40, também da autoria de Madison, apesar de não tratar diretamente dos temas republicanos, postos até então pelo autor, possui uma passagem que confirma o modo de governar como definidor do regime. Há pouco, vimos que, mesmo tendo herdado esta concepção de Montesquieu, Madison se diferencia por atribuir ao modo de governar não os atos do governo, mas às suas instituições. O artigo número 40 descreve atitudes, artigos da confederação, elementos da Constituição proposta, câmara, imposto, moeda, comércio, propriedade, opinião pública, em suma, as instituições americanas nascentes e, já se aproximando do fim, coloca a seguinte frase:

Devem ter refletido que, em todas as grandes mudanças de governos estabelecidos, a forma (*form*) deve ceder lugar à substância (*substance*); que nesses casos uma adesão estrita à primeira tornaria

nominal e ineficaz o poder transcendente e precioso do voto de “abolir ou alterar seus governos do modo que lhes pareça melhor realizar sua segurança e felicidade” (declaração de independência). (MADISON: *Federalista*, 40)

A invenção está completa, a forma de governo é definida pelo princípio, o modo de governar pelas instituições. Há um precedente da *substância* sobre a *forma*, o que pode ser definido como o modo de governar superior à forma de governo, a primeira se pauta nas instituições, a segunda nos princípios, esta é a inversão no pensamento de Montesquieu (BANNING: 1995, p. 204). Ao discorrer longamente sobre instituições e afirmar que a *substância* do governo é superior à sua *forma*, Madison afirma que o que fornece conteúdo à *substância* são as instituições. Em outras palavras, a *substância* se realiza nas instituições. Por outro lado, a *forma*, como mostrada no artigo anterior, se deve ao grau de republicanismo do país e não à natureza das instituições, como no exemplo inglês. Os artigos 41 e 42 pouco ajudam em nossa análise, de modo que passaremos ao número seguinte. Ao comentar um artigo da Constituição proposta retoma a república definida institucionalmente:

Numa Confederação fundada em princípios republicanos e composta de membros republicanos, o governo superintendente deve possuir clara autoridade para defender o sistema contra as inovações aristocráticas ou monárquicas. Quanto mais íntima puder ser a natureza de tal união, maior interesse terão os membros nas instituições políticas (political institutions) dos demais; e maior será o direito de insistir em que as formas de governo sob as quais o pacto foi firmado sejam mantidas na substância. Mas todo direito implica garantia; e onde mais poderia a garantia ser situada, senão ali onde a Constituição a depositou? Já se verificou que governos com princípios e formas dessemelhantes são menos aptos a formar qualquer tipo de coalizão que os de natureza similar. (MADISON: *Federalista*, 43)

Abre o tema retomando a análise da confederação fundada em princípios republicanos, isto é, a república deve ser composta de membros igualmente republicanos, já aí percebe-se a recepção de Montesquieu ao tratar das repúblicas grandes, uma confederação de membros republicanos. Madison complementa seu mestre incluindo a necessidade de defesa contra outros regimes, o que mostra o reconhecimento de nosso autor da possibilidade da república se afastar de seus princípios, degenerar e, embora não deixando de ser república, o Estado deixa de ser livre. A construção da semelhança entre a união e os estados deve ser feita de modo institucional, o que significa definir o modo de governar republicano. O pacto¹⁷ se firma na forma do governo e, a partir dessa proximidade institucional, a *substância* se sustenta. Em duas frases Madison resume sua organização da classificação republicana, confere importância ao modo de governar, que se realiza pelas instituições e não pela postura do governo. Assim, a substância, que precede a forma, se mostra superior quando as instituições estão unidas, logo, o modo de governar é superior à forma de governo.

Entretanto, há um detalhe que ajuda na compreensão, a intimidade da união que favorece a manutenção da substância que, por sua vez, deve igualmente ser mantida pela forma de governo. A substância é seu foco, sustentando-a, o regime republicano está garantido. Esta garantia é dada, em última instância, pelo governo federal. Justamente o que se afirmava como contrário, se mostra como garantia, o governo da união é o fiador da república, regime que foi tantas vezes interpretado impossível em países grandes. O esquema de representação, ou mais precisamente, o sistema que impede o facciosismo, não apenas permite a existência da república, mas também faz do poder central o principal responsável pelo regime. O argumento segue citando Montesquieu no que tange a república confederada da Alemanha, Holanda, Suíça e Grécia, depois põe uma questão importante:

17 Este pacto nada diz respeito a qualquer teoria contratualista. Madison se refere a aceitação da união propriamente e não a uma metáfora jusnaturalista.

À segunda pergunta pode-se responder que, se o governo geral intervier em virtude dessa autoridade constitucional, ele estará, evidentemente, obrigado a aplicá-la. Mas essa autoridade lhe permite unicamente garantir uma forma republicana de governo (*republican form of government*), o que pressupõe a existência prévia de um governo na forma a ser garantida. Portanto, as formas republicanas atuais, na medida em que forem conservadas pelos Estados, estão garantidas pela constituição federal. (MADISON: *Federalista*, 43)

Este é o desfecho da argumentação, ou seja, a garantia da sustentação do regime republicano está no governo central. Aparece aqui mais uma inversão, perfeitamente compatível com a proposta madisoniana. Dos temas propostos e abordados por Montesquieu, Madison utiliza a autoridade, mas inverte duas de suas concepções, o modo de governar garantido pelas instituições, e não pela sociologia política, e a garantia da república pelo centro e este não como decorrência de pequenas repúblicas. Entretanto, mesmo sendo a esfera federal a garantia da sustentação da república, deve-se preservar alguma soberania dos Estados: “Contudo, como os Estados conservarão sob a Constituição proposta uma parcela muito ampla de soberania ativa, a inferência não deve ser de todo negligenciada” (MADISON: *Federalista*, 45). Aporta-se, assim, o tema da soberania; até então este assunto não tinha ainda sido discorrido e, de maneira sistemática, não será em nenhum momento da obra. Para a adequada compreensão da concepção de república em Madison a esfera da união e dos estados é elemento basilar, uma vez que a construção da confederação é tema central, é nesse sentido que o tema da soberania se insere no debate.

A filosofia política que até então se deteve ao tema o coloca em uma posição racionalmente justificada, ou historicamente construída. Basicamente a soberania é preenchida pelo príncipe, pelo povo ou pelo Estado, mas pela primeira vez a soberania reside na tensão entre a união e os estados, sendo que estes últimos são preenchidos pelo povo. Não seria difícil interpretar que, por analogia, a soberania é, em último caso, determinada pelo povo, nas palavras de Dahl: “um governo que adquire sua legitimidade da soberania do

povo, mas cujo povo governaria indiretamente pela eleição de representantes com o poder de promulgar leis” (DAHL: 2005, p. 441). Neste ponto, mais uma vez, Madison se distancia da democracia. O papel restrito dos estados e o papel definido da união configuram a soberania que, inclusive, não precisa ser dividida, mas antes manter funções diferentes para esferas de atuações diferentes e, se bem montadas, ambas funcionarão de maneira bem ordenada: “Os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos” (MADISON: *Federalista*, 45).

No artigo número 46, Madison explica o fundamento da superior grandeza dos estados argumentando que o povo se relaciona mais diretamente com os estados do que com a união. A responsabilidade última dos governos é para com o povo, entretanto, Madison não define a soberania em seu seio: “De fato, os governos federal e estaduais não passam de diferentes agentes e mandatários do povo (*trustees of the people*), constituídos com diferentes poderes e designações para diferentes fins” (MADISON: *Federalista*, 46). Cada governo deve se limitar à sua esfera, ambos devem agir em prol do povo. Entretanto, esta relação é desigual: “Muitas considerações, além das anteriormente sugeridas, parecem tornar indubitável que a ligação (*attachment*) primeira e mais natural do povo será com os governos de seus respectivos estados. [...] É para os governos estaduais, portanto, que se pode esperar que se incline mais fortemente a preferência popular” (MADISON: *Federalista*, 46). Todo seu esforço argumentativo em defesa da união pode ser justificado nestas passagens. Todos os governos são mandatários do povo, mas este possui um maior apreço para com os governos estaduais, logo, não é difícil perceber que é o governo federal que deve ser protegido, dado que ambos cumprem com suas funções. A união não possui uma natural proximidade com o povo, por isso precisa, simultaneamente, ser fiadora da república e ter suas funções rigorosamente definidas. Pode a união ser a garantia do regime republicano porque esse não surge de modo espontâneo. Compreende-se aqui como o modo de governar republicano se fixa nas instituições republicanas, e não nos atos do governo, o que justifica uma inversão da teoria de Montesquieu. O ponto central dessa argumentação é o fato de que a

república precisa ser construída e, nesse sentido, nada mais apropriado que um modo de governar republicano, porque a forma de governo republicana pouco diz sobre as pretensões republicanas de Madison.

Desse modo, deve-se inclusive respeitar as diferenças institucionais dos estados, não apenas no sentido de sustentar uma confederação, nos moldes de república grande de Montesquieu, mas antes porque o apego do povo é com os estados, não se pode construir uma república grande sem que haja uma inclinação popular na defesa do regime. Estabelece-se, assim, o limite do poder da união no contra limite do poder dos Estados (FEREJOHN: 2003, p. 138), são os Estados, portanto, soberanos frente à união no quesito ação governamental, mas talvez não o seja em termos da garantia do regime republicano. Ações governamentais são espontaneamente preenchidas pelo povo (*Federalista* 46), mas as garantias de sustentação de determinado regime não. Ora, o papel limitado da união é majoritariamente sustentar o regime republicano, o dos Estados, é atuar em questões mais ordinárias, assim, a soberania é dividida entre os Estados e a união.

A confirmação da esfera soberana dos Estados, da confluência entre a república federal e as estaduais e o republicanismo como modo de governar sustentado pelas instituições surge no artigo número quarenta e sete. Trataremos mais detidamente deste artigo ao abordarmos o tema da liberdade, por enquanto nos interessa apenas mostrar que Madison aborda cada uma das constituições estaduais descrevendo as instituições políticas, suas funções e a interferência de um poder na esfera dos demais. Durante toda a argumentação, os estados são todos reconhecidos como repúblicas, apesar de Madison insistir nas diferenças institucionais, são repúblicas porque o modo de governar é republicano, garantido pelas instituições, mas não há critérios absolutos que definam quais instituições são fiadoras da república, esta é a confirmação da preocupação madisoniana: a república como modo de governar sustentada institucionalmente. A esta altura se mostra válido relembrar o argumento inicial, artigo número 10, onde afirma que a república é o regime que está presente o esquema de representação, mas somente porque o esquema de representação impede o facciosismo, logo a república é o regime que impede

o facciosismo¹⁸. As instituições dos estados, independentemente de seu formato, impedem o facciosismo, logo são estados republicanos. Sutilmente, o artigo seguinte continua o argumento, vejamos um trecho:

Num governo em que numerosas e amplas prerrogativas são postas nas mãos de um monarca hereditário, o Poder Executivo é muito justamente visto como a fonte de perigo e vigiado com todo o cuidado que o zelo pela liberdade deve inspirar. Numa democracia em que grande número de pessoas exerça pessoalmente as funções legislativas, estando continuamente expostas, por sua incapacidade de deliberar regularmente e tomar medidas de comum acordo, às intrigas ambiciosas de seus magistrados executivos, há razões para se temer que, numa emergência favorável, a tirania surja da mesma fonte. Numa república representativa, porém, em que o magistrado executivo (*executive magistracy*) é cuidadosamente limitado, tanto na extensão quanto na duração de seu poder; e em que o Poder Legislativo é exercido por uma assembleia que, graças a uma suposta influência sobre o povo, está imbuída de intrépida confiança em sua própria força; e que é suficientemente numerosa para sentir todas as paixões que movem uma multidão, embora não tanto a ponto de ser incapaz de perseguir os alvos de suas paixões pelos meios que a razão prescreve; é contra a ambição (*ambition*) atrevida deste poder que o povo deve cultivar todo o seu zelo e exaurir todas as suas precauções. (MADISON: *Federalista*, 48)

A intrigante passagem mostra bastante bem a postura de Madison. Os dois extremos são prejudiciais à garantia da liberdade¹⁹, a monarquia e a democracia são igualmente perniciosas, não nos aprofundaremos aqui no tema da liberdade, será deixado pra outro momento. Acrescentado ao pro-

18 Repare que essa linha argumentativa, exposta por Madison em toda sua obra, é característica de Aristóteles, veja-se 4.1.

19 Ponto este bastante similar a Montesquieu, vide 4.3.

blema da facção, diversas vezes já exposto, emerge pela primeira vez o problema prático da democracia, ou seja, a dificuldade de deliberação regular acrescentada a intrigas, não são ambos defeitos em si da democracia, mas antes causas da tirania que, pode-se dizer, entre os aparentes defeitos e a tirania aparece a obsessão de Madison: a facção. Esta sim é responsável direta pelo desastre das repúblicas, a solução não se encontra em nenhum dos extremos, mas a meio caminho de duas tiranias, longe de ser uma mistura de ambos os regimes criticados, a república é o regime que impede a facção. A maneira como Madison insere o termo *republic*, sugere que república representativa é uma, e apenas uma, forma republicana, o adjetivo restritivo *representative* faz crer o leitor que há, ao menos em tese, outras possibilidades de repúblicas, contradizendo, aparentemente, o argumento do artigo 10. Não pretendemos aqui nos restringir a análises de termos específicos que, como é sabido, podem ter sido escritos no calor dos debates. Entretanto, a utilização dessa linha de argumentação nos é confortável porque expressa não a definição literal do artigo 10 (república é o governo que está presente o esquema de representação), mas porque representa não uma forma de governo definida e fechada, mas antes como uma forma de governar. Além disso, se república é o regime que impede as facções, qualquer regime que cumpra com esse preceito será republicano.

Em suma, a república é um modo de governar que impede o facciosismo, mas que para isso necessita do peso das instituições. A aparente incoerência se desfaz se for observado que o esquema de representação é o único que pode tornar os Estados Unidos uma república. Agora pode-se compreender como é possível existirem repúblicas de tamanho inferior a um país, isto é, do tamanho de estados, justamente porque o que faz de um regime um governo republicano é o impedimento do facciosismo, seja qual for o desenho das instituições que, por sinal, é o que garante a república. Todavia, há um elemento restritivo, monarquias e democracias não podem, sob qualquer situação, ser republicanas, isto porque suas instituições extrapolaram o limite de impedimento do facciosismo. O modo republicano de governar tem seus limites, mas possui um espaço para graduações virtualmente infinitas, porque entre

uma república e outra pode-se sempre estabelecer uma terceira, isto fica claro com a detalhada análise das instituições republicanas dos estados.

Tratando ainda da citação, a república representativa descrita oferece um conjunto de restrições institucionais: magistrado executivo limitado, legislativo exercido por uma assembleia de tamanho justo. O tamanho da assembleia, tema já visto anteriormente, não pode ser tal que retenha as desvantagens do povo, nem restrito a ponto de se distanciar dele. Pois bem, a república representativa é a melhor opção para aquela situação, porque esses dois elementos, indicados no *Federalista* 10, são as instituições que impedem o facciosismo e, assim, sustentam a república em um grande território. Com isso, enfraquece-se o argumento de que a república deve ser representativa por uma questão prática, isso pode ser um argumento válido, mas é contingente e não necessário, a necessidade é impedir o facciosismo, e a representação via assembleia bem medida é condição suficiente para isso.

O papel do povo nas determinações dos regimes republicanos não se encerra com essa parcial conclusão. A legitimidade do poder, em que o povo é sua fonte “parece estritamente compatível com a teoria republicana recorrer a essa autoridade original (*original authority*)” (MADISON: *Federalista*, 49), de modo a resolver impasses tanto na esfera de atuação de um dos poderes, quanto em sua profundidade. Nesse sentido, a garantia primeira e última de que os poderes não subverterão a ordem estabelecida reside na autoridade legítima do povo. Importante notar que isso não aproxima a análise madisoniana da democracia, a limitação do papel do povo impede que a república se transforme em governo popular. Ao exprimir coerência entre autoridade original e teoria republicana, Madison não coloca a relação como necessária, mas contingente na medida em que usa tão somente como recurso político. O que se segue a essa argumentação é justamente o *locus* do povo no governo, ou seja, o Poder Legislativo: “Vimos que os governos republicanos exibem uma tendência ao engrandecimento do Legislativo à custa dos outros Poderes. Os apelos ao povo, portanto, seriam feitos em geral pelos Poderes Executivo e Judiciário” (MADISON: *Federalista*, 49). A maneira de proteger os Poderes Executivo e Judiciário das possíveis usurpações do Legislativo é justamente

apelando à autoridade original (BANNING: 1995, p. 227), em outras palavras, a contenção do poder que está ligado à autoridade original se dá pela própria autoridade original. O reflexo da tendência de engrandecimento do legislativo nas repúblicas é o que configura a formatação deste regime que, caso necessário, deve ser restringido pelo povo, assim, novamente se distancia da democracia, ou governo popular, para retomar os pilares republicanos.

...

Para esse impasse, entre necessidade de legislativo e sua tendência ao engrandecimento, existe uma solução que independe do recurso ao povo. O artigo número 51 traz a ideia de que a garantia contra a concentração de poder se realize na junção do interesse público com o privado. Os mandatários devem ter interesses pessoais que reflitam diretamente no exercício do cargo, porque desse modo se resiste aos abusos dos outros poderes:

A ambição deve poder contra-acatar a ambição. O interesse do homem deve estar vinculado aos direitos constitucionais do cargo. Talvez não seja lisonjeiro para a natureza humana considerar que tais estratégias poderiam ser necessários para o controle dos abusos do governo. Mas o que é próprio do governo, senão a maior das críticas à natureza humana (*greatest of all reflections on human nature*)? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisso: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio (*oblige it to control itself*). A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias. (MADISON: *Federalista*, 51)

Nesta passagem surge a crença de que é possível, através de meios internos e externos, controlar os abusos do poder, para tal empreitada é necessário um conjunto de características que restrinja a atuação do governo aos seus devidos limites. O primeiro elemento aborda a concepção de que os interesses privados do mandatário devem ser não apenas coerentes com o cargo, mas devem caminhar junto do mandato, isso significa que a atuação na vida pública é oriunda de interesses privados, assim, as ações do mandatário estão corretamente orientadas pelo indivíduo, “de tal modo que o interesse pessoal de cada indivíduo possa ser uma sentinela dos direitos públicos” (MADISON: *Federalista*, 51). Essa maneira de controle possui uma perspectiva bastante realista e procura colocar a atividade pública no melhor ponto possível. Uma vez que os homens buscam interesses próprios, não há porque desconfiar que não o persigam da melhor maneira possível. Segue-se a isso uma quase necessária teoria da natureza humana, como os homens não são anjos – entende-se por anjos uma bondade intrínseca para com o coletivo – é preciso controlá-los através de seus próprios desígnios. Controle aqui não significa vigília ou policiamento das ações, mas inserir um elemento que garanta a realização da administração pública da melhor forma possível, segundo o próprio vocabulário madisoniano.

A dificuldade apresentada para moldar governos exercidos sobre homens reside no governo controlar os governos estaduais e a si mesmo. Não seria possível um esquema como esse em um regime de apenas uma esfera de governo, nesse sentido, a afirmação confirma o que já havia argumentado: a necessidade de governos federal e estaduais. A seguir veremos que essa é uma condição contingente e não necessária para os controles, trata-se de uma solução circunstancial para problemas americanos. Existem duas condições necessárias para o controle do governo, a primeira é dada pela junção dos interesses do mandatário e do cargo, a segunda é feita pelo povo, a primeira é o controle interno a segunda é o controle externo. Robert Dahl define controle externo de Madison da seguinte maneira: “O ‘controle externo’ no caso do indivíduo consiste na aplicação de recompensas e penalidades ou na expectativa de que serão aplicadas por alguma outra fonte que não ele mesmo” (DAHL:

1989, p. 15). Essa definição se relaciona com o fato de o povo ser o legítimo controle externo devido à sua atuação política. A forma institucional em que essas condições se realizam ainda não está clara. O trecho a seguir ajuda a compreender os órgãos de governo:

Não é possível, porém, dar a cada braço do governo igual poder de autodefesa. No governo republicano, a autoridade legislativa predomina necessariamente (*legislative authority necessarily predominates*). O remédio para este inconveniente é dividir o legislativo em diferentes ramos e torná-los, mediante diferentes modos de eleição e diferentes princípios de ação, tão pouco vinculados um com o outro quanto o permitam a natureza de suas funções comuns e sua dependência comum da sociedade. (MADISON: *Federalista*, 51)

A diversidade dos poderes determina que suas maneiras de controle sejam igualmente diversas. Acima, Madison explicou o natural engrandecimento do Poder Legislativo nas repúblicas e, por isso, a necessidade de defender os outros dois poderes. A forma de autocontrole do Legislativo é dividi-lo em diferentes ramos, essa interpretação parte da ideia de que os interesses conflitantes das casas legislativas controlam-se mutuamente, aqui está formada a essência do *checks and balances*. Interessante ainda notar que da análise de controle do governo distanciam-se os termos republicanos. Em todo o texto, Madison trata de repúblicas e, em particular dos Estados Unidos, entretanto, a interpretação republicana do controle somente surge no trato do legislativo, justamente porque neste regime há a tendência de sua expansão. Agora o arcabouço institucional está montado, as duas condições necessárias ao controle do governo – apresentadas inicialmente como princípios gerais – oferecem forma à república. Este é um ponto importante porque reafirma a república como um modo de governar pautado em instituições, o formato rigidamente delimitado destas diz respeito às condições americanas, as condições necessárias ao controle se incorporam à definição do modo de governar de uma república, isso pode ser confirmado seguindo a leitura do mesmo artigo:

Numa república simples (*simple republic*), todo o poder concedido pelo povo é submetido à administração de um governo único, e a usurpação é evitada por uma divisão do governo em braços independentes e separados. Na república composta (*compound republic*) da América, o poder concedido pelo povo é primeiro dividido entre dois governos distintos e depois a porção que coube a cada um é subdividida por braços independentes e separados. Os diferentes governos vão se controlar um ao outro, ao mesmo tempo em que cada um será controlado por si mesmo. (MADISON, *Federalista*, 51)

Pela primeira vez no texto define-se abertamente duas categorias de república: simples e composta. Diferentemente do que se fazia até então, a classificação não se passa explicitamente pelo tamanho do território, na realidade Madison nem ao menos discorre sobre as diferenças entre as duas repúblicas além da concepção de que a primeira possui apenas um governo e a segunda, dois. Poder-se-ia deduzir, a partir desse critério, que a república simples repousa sobre um estado unitário e a composta em uma federação, mas não há clareza suficiente no texto para tal afirmativa. Em seguida, inserem-se dois elementos de controle interno: a divisão em governos e a divisão dentro dos governos. São ambos controles internos por depender tão somente da estrutura institucional do Estado, a América é, portanto, uma república composta de repúblicas. Esta é mais uma característica que aproxima a proposta madisoniana do federalismo. A necessidade de detalhamento dos controles internos é justificada pelo impacto da proposta de construção de uma união, o controle externo é, nos debates correntes, melhor aceitável. Nesse sentido, o esforço do autor segue na direção de apresentar, a partir de uma inovação constitucional, um modo republicano de governar sustentado institucionalmente. No que diz respeito às garantias contra o governo o assunto já foi resolvido, resta agora tratar da segunda condição, ou seja, as garantias da população.

É de grande importância numa república não apenas proteger a sociedade contra a opressão de seus governantes, mas proteger

uma parte da sociedade contra a injustiça da outra. Existem necessariamente diferentes interesses em diferentes classes de cidadãos. Se uma maioria estiver unida por interesse comum, os direitos da minoria ficarão ameaçados. (MADISON: *Federalista*, 51)

Esta passagem faz referência à necessidade de um esquema tal que impossibilite que a maioria sempre tenha primazia nas deliberações (DAHL: 1989, p. 33). É com suficiente tranquilidade que se pode pensar neste problema à luz do recurso à autoridade do povo sempre que um dos poderes ameace expandir seus limites além do devido. Não se pode sustentar uma garantia, apelo ao povo, sem que o recurso esteja disponível em toda sua plenitude. Em uma situação em que a minoria seja presa da maioria (KERNELL: 2003, p. 102), o povo não se manifestará em uníssono apresentando interesses comuns contrários à usurpação de um dos poderes. No mesmo sentido em que a união dos interesses do mandatário e do cargo é necessária à garantia interna, a manifestação popular apenas é capaz de corrigir distorções políticas dos poderes se estiver em plena faculdade de suas atitudes, para isso não pode se cindir.

Aprofundando no ponto é perceptível mais um marco que distancia a república madisoniana da democracia (DAHL: 1989, p. 18). Em nenhum momento, o povo é convocado para deliberar diretamente sobre os negócios públicos, o mais profundo que se chega é na situação em que a autoridade original corrige o poder instituído. Além disso, a pluralidade de interesses (KERNELL: 2003, p. 93) e de classes não justifica uma dissensão no seio do povo nos momentos em que exerce sua autoridade. Diante dessa interpretação, é esperado que o povo se manifeste conjuntamente no que diz respeito à correção da coisa pública, sempre na direção correta de impedir os abusos de poderes. Madison resolve o problema à sua maneira, apresenta duas soluções; a primeira é a criação de um poder independente e hereditário, a segunda trata da república. Rejeita a primeira opção e explica a segunda: “Nela, enquanto a autoridade emanará da sociedade e dela dependerá, a própria sociedade estará fragmentada em tantas partes, interesses e categorias de cidadãos que os direitos dos indivíduos, ou da minoria, será pouco ameaçados por combinações

interesseiras da maioria” (MADISON: *Federalista*, 51). O que impedia teóricos anteriores de pensar o governo republicano em circunstâncias como as dos Estados Unidos é o mesmo elemento que permite Madison inovar ao afirmar as garantias do regime, a pluralidade da população garante que a minoria não seja esmagada pela maioria.

Em um Estado grande e diverso, existe uma possibilidade maior de achar representantes judiciosos e com ânimo público; mas, uma vez mais, isto não é seguro, e Madison não tem esperança quanto a isso. A esperança crucial é que, em um Estado grande, haverá mais interesses distintos e, conseqüentemente, menos probabilidade de que possam se combinar para lograr uma eficaz ação facciosa. (PITKIN: 1985, p. 216)

O detalhamento do governo republicano envolto dessa nova caracterização, mais uma vez, aborda a problemática do tamanho territorial e a problemática de suas conseqüências como o papel do povo, a pluralidade e as garantias. Quanto maior a extensão e a população maior será a diversidade, esta permite que os direitos da minoria sejam garantidos. “Ambas as maneiras de controlar os efeitos, argumenta Madison, são proporcionadas por uma grande república” (DAHL: 1989, p. 23). É justamente porque inova na forma de governo e sustenta o modo de governar republicano que Madison se permite projetar uma república em condições adversas, nesse momento, Madison confirma sua participação na disputa do conceito de república.

...

A essa altura já se faz possível comparar nossa análise da república madisoniana com a definição de Dahl sobre o mesmo ponto: “Uma república é um governo que: a) deriva todos os seus poderes direta ou indiretamente do grande corpo do povo e b) é administrado por pessoas que exercem seus cargos enquanto assim agradar ao povo, por um período limitado ou

enquanto tiverem bom comportamento” (DAHL: 1989, p. 18). A partir de tal definição, Dahl expõe uma concepção fechada de república que se restringe a dois pontos do texto de Madison, são caracteres institucionais derivados diretamente dos artigos, ambos definem a república como modo de governar e não como forma de governo, uma vez que não se prende aos critérios das tipologias de formas de governo. Estamos perfeitamente de acordo com essa definição, entretanto, não admitimos que, em Madison, república se limite a isso.

Nossa interpretação procura sugerir um regime republicano no qual não se pode ter concepções restritivas, isso parte da nossa argumentação de que a república madisoniana não se define a partir de elementos instituídos, mas sim através de um percurso que permita o esclarecimento dos princípios que levam ao modo de governar. Madison reafirma, recorrentemente, a primazia do modo de governar sobre a forma do governo. Mesmo nos momentos em que Madison afirma categoricamente defesas de instituições de determinada forma ele o faz mirando a construção da república americana e não substanciando uma teoria do republicanismo. Evidentemente, suas preocupações eram práticas e diretamente aplicáveis, entretanto, nosso esforço se faz no intuito de extrair da conjuntura uma teoria do modo republicano de governar, nesse sentido, temos procurado diferenciar os argumentos necessários dos contingentes. Em particular, temos tentado destacar a facção como o elemento mais prejudicial à república, o modo republicano de governar não sobrevive com facções (DAHL: 1989, p. 22-23). O principal intento de Madison é o de impedir as facções de cumprirem suas metas, uma vez que é impossível impedir que os homens queiram se organizar nesses agrupamentos. A dificuldade de definição de facção é grande (DAHL: 1989, p. 30), mesmo porque Madison, embora seja um tema que percorre grande parte de seus textos, não discorre teoricamente sobre ela. Entretanto, é possível afirmar que:

facção é qualquer grupo de cidadãos dispostos a usurpar os direitos naturais dos demais. Uma vez que tal ação é tirânica (por definição, mesmo que esta seja espinhosa), as facções devem ser

obviamente restringidas para que possa existir uma república não tirânica. Uma república que evita a tirania tem que evitar a tirania. (DAHL: 1989, p. 31)

Concordamos integralmente com a análise de Dahl, como apenas uma ressalva. A formulação dos direitos, em Madison, não se passa pela tradição jusnaturalista. A justificativa madisoniana de que as minorias devem ser preservadas não carrega consigo o imperativo de se reconhecer o direito natural. Por outro lado, o argumento não se aproxima do utilitarismo, como ocorrerá ao longo do século XIX. O direito das minorias é o reconhecimento da necessária obliteração da tirania. Nesse sentido, facção é a potência usurpadora que, com ou sem intenção, possibilita que o regime rume para uma tirania. A garantia de uma república livre é o fato de ela não ser tirânica, não acrescenta novidade opor tirania à liberdade, a novidade reside em colocar a facção como a principal responsável pela tirania. Nesse sentido, buscamos mostrar que um modo republicano de governar é aquele que impede a facção, para isso, não se fazem necessários os critérios das tipologias tradicionais de formas de governo. Por um lado, porque se está inventando uma nova forma, por outro, porque o tema é o modo de governar e não a de governo.

É contrária ao modo de governar republicano a existência de facções, nesse sentido, a definição primeira e mais simples do modo republicano de governar é feita como conceito negativo, mas não é somente isso. Temos procurado destacar o papel das instituições na definição de república e, nesse sentido, o aparentemente vazio conceito de modo republicano de governar ganha corpo. Assim, todos estes são direcionados para o funcionamento devido da coisa pública. O conteúdo substancial do modo republicano de governar não reside em fundamentos orientados para um grupo de interesses ou para uma classe, mas sim em um Estado simplesmente não tirânico, que garanta as liberdades individuais e que cumpra com seus deveres que, deve-se dizer, são a realização dos interesses orientados, sobretudo pelas casas legislativas. A neutralidade do modo de governar ganha parcialidade durante o processo político e, pela pluralidade social, se reinventa a cada momento.

Nesse sentido, o que atribui fundamento ao que Madison chamou *substância* é um modo de governar que possui tão somente as condições necessárias para a realização da política.

A política e a sociedade política são as condições de superação dos efeitos das facções, constituem o lugar em que as causas das facções, ou seja, os interesses e as ideologias não se tornam elementos de ruptura, mas de participação. [...] Tudo é política do contrário não haveria sociedade. A política e a sociedade política são, portanto, a máquina que ordena e reordena os interesses, que intervém nos conflitos, representa, julga e orienta. (NEGRI: 1999, p. 236)

Concluindo o artigo número 51, nosso autor retoma seu problema inicial: como impedir o facciosismo. Além dos elementos já discutidos emerge aqui uma condição sociológica que faz da América uma região privilegiada para a construção de uma república.

Na extensa república (*extended republic*) dos Estados Unidos, e em meio à grande variedade de interesses, partidos e seitas que ela abarca, o conluio de uma maioria de toda a sociedade raras vezes (*seldom*) poderia ocorrer com base em outros princípios que não os da justiça e do bem geral [...] quanto mais ampla for a sociedade, desde que ela abranja uma esfera viável, mais capaz de autogoverno ela será. E, felizmente para a *causa republicana*, a esfera viável pode ser bastante ampliada por uma judiciosa modificação e composição do *princípio federativo*. (MADISON: *Federalista*, 51)

A dimensão da variedade americana dificilmente seria compatível com qualquer tirania de qualquer facção dado o sistema proposto (BANNING: 1995, p. 231). Isso porque a mesma diversidade que atua a favor do autogoverno, também oferece a realização das vontades individuais sem qualquer

prejuízo ao público, assim, o autogoverno é a consumação da síntese entre os interesses públicos e privados (DAHL: 2005, p. 440). Expressando de maneira clara e sintética, a unidade entre a *causa republicana* e o *princípio federativo* é o fator primordial que sustenta a qualidade do regime americano.

Do artigo 52 ao 58 Madison trata do detalhamento do Poder Legislativo e dos fundamentos da representação, ambos os temas se mostram de suma importância para a análise da proposta madisoniana como um todo, mas foge dos atributos estritamente do modo de governar republicano como conceito em separado, de forma que não nos ateremos além do escopo deste trabalho. Um ponto nos interessa em particular. No início do artigo número 57, Madison escreve:

A forma eletiva de obter governantes é o método característico do governo republicano. Nesse forma de governo (*form of government*), os meios (*means*) a que se recorre para impedir sua degeneração são numerosos e variados. O mais efetivo deles é uma limitação do termo dos mandatos, de modo a preservar a devida responsabilidade para com o povo. (MADISON: *Federalista*, 57)

Mais uma vez, as soluções para os problemas republicanos são igualmente republicanas, o que confirma essa afirmativa é a existência de um método próprio, característico dos modos republicanos de governar. Limitar o mandato significa, por um lado, restringir o “natural” engrandecimento do Poder Legislativo nas repúblicas, isso se caracteriza pela eficácia de um único método dentro de um sem número de outros no seio do republicanism. Confirma-se, então, a indefinição específica de apenas uma forma de governo republicana, mais um desenho espantosamente circunscrito do modo de governar da república. A passível variedade das formas de governos republicanos se une um único modo de governar. Ao utilizar o termo *form of government* pretende Madison não restringir institucionalmente o que se caracteriza como república, porque se fosse o caso não poderia reconhecer todos os estados como republicanos, uma vez que possuem instituições

distintas. Como já dito acima, pretende Madison disputar o conceito e reabilitá-lo para uma circunstância inteiramente nova: a América. Observando de um ponto de vista contrário seria difícil reconhecer a legitimidade da argumentação se Madison não colocasse a *form of government* como essência de seu projeto, uma vez que o texto se presta a problemas práticos que no período eram debatidos.

...

Madison retoma sua contribuição no artigo número 62, que tem por objeto o senado. Neste tema, a composição entre governo republicano e federalismo se assenta como o ponto nevrálgico da legitimidade da existência do senado. Se, por um lado, a representação do povo deve ser proporcional à população de cada estado, por outro, não se pode permitir que estados mais populosos tenham influências maiores nas deliberações (NEGRI: 1999, p. 250).

Se é mesmo verdade que, entre um povo plenamente incorporado numa única nação, todo distrito deveria ter uma participação *proporcional* no governo, e que entre Estados independentes e soberanos, unidos por uma simples liga, as partes, por desiguais que sejam em tamanho, devem ter *igual* participação nos conselhos comuns, não parece insensato que, numa república compósita (*compound republic*), que partilha tanto do caráter nacional como do federal, o governo deve ser fundado numa mescla dos princípios da representação proporcional e igual. (MADISON: *Federalista*, 62)

Nesse sentido, o bicameralismo é essencial para manter tanto a representação dos indivíduos quanto a dos estados (WIRLS: 2003, p. 161). A representação igual dos diferentes estados se fundamenta na ideia de que existe heterogeneidade entre as diferentes regiões e a proporcionalidade não é suficiente para elevar à mesma importância nacional todos eles. A república compósita não carrega identidade com a dimensão, mas antes a incorporação

desta característica (BANNING: 1995, p. 212). Assim, uma república compósita admite um caráter federal e outro nacional uma vez que os estados se fazem representados por seus senadores e o povo pela câmara dos representantes. Importante ainda notar que esta característica é definidora do modo de governar de uma república porque impede também o facciosismo entre os estados, além de o fazer com relação aos cidadãos.

A mescla dos princípios representativos engendra as duas necessidades do braço legislativo, a saber, a dos estados e a do povo. “Nessa medida, a igualdade deve ser tão aceitável para os Estados grandes quanto para os pequenos, pois interessa-lhes igualmente se proteger, por todos os expedientes possíveis, de uma consolidação indesejável dos Estados numa república simples” (MADISON: *Federalista*, 62). É possível reforçar a interpretação já feita a respeito da classificação das repúblicas; distinguem-se em compostas e simples, a primeira é uma reunião de repúblicas, a segunda é uma república unitária. A representação igual para as repúblicas americanas se faz necessária para impedir que as repúblicas (estados) grandes transformem a grande república compósita americana em uma simples. Em outras palavras, a manutenção do caráter federativo desta liga se dá pela proteção dos menores estados elevando-os à mesma importância dos demais ao menos em uma das casas legislativas. Dessa interpretação pode-se melhor compreender o que significa a representação nas repúblicas compósitas. Mais do que impedir a facção, o que oferece a definição primeira de república, ela permite que os diferentes estados convivam sustentando suas autonomias. Seria, portanto, difícil conceber uma república compósita onde o princípio federativo esteja ausente. Qual elemento impulsiona uma república se realizar compósita ainda é uma questão em aberto, não é difícil pensar na dimensão territorial como o principal obstáculo para uma república simples, entretanto, Madison ainda não coloca o problema nestas condições.

Vejamos primeiro a conclusão do argumento sobre a necessidade do senado: “A necessidade do senado é indicada igualmente pela tendência de todas as assembleias numerosas e únicas a ceder ao impulso de paixões súbitas e violentas, e a de deixar levar as resoluções descabidas e perniciosas por líderes

facciosos” (MADISON: *Federalista*, 62). Novamente, a facção é a inimiga da república. Existe uma tendência maior, na câmara dos representantes, de surgir líderes facciosos por seu tamanho comportar um maior número de congressistas, o senado então se apresenta como solução para dois problemas, impedir o facciosismo entre os estados e se contrapor à câmara, também para impedir o facciosismo na nação. O modo de governar da república se assenta, desse modo, nas instituições que inviabilizam as facções de realizarem seus objetivos, seja dentro dos estados, ou na esfera nacional.

No artigo 63, último da contribuição de Madison, reaparecem seus temas centrais de modo quase sumarizado, a extensão territorial emerge com mais força do que de costume e, com isso, pode-se responder à diferenciação da república simples da composta:

Poder-se-ia alegar que um povo disperso em tão vasto território (*extensive region*), ao contrário da multidão formada pelos habitantes de um pequeno distrito, não pode estar sujeita ao contágio de paixões violentas ou ao perigo de conspirar para obter medidas injustas. Longe de mim negar a especial importância dessa distinção. Ao contrário, tentei mostrar, num artigo anterior, que essa é uma das principais qualidades de uma república confederada (*confederated republic*). Não se deve pensar, contudo, que essa vantagem dispensa precauções auxiliares. Pode-se até observar que a mesma dispersão que livrará o povo da América de alguns perigos inerentes a repúblicas menores deixará exposto ao inconveniente de permanecer por um tempo maior sob influência de ideias equivocadas que os esforços combinados de homens de má-fé possam conseguir distribuir entre eles. (MADISON: *Federalista*, 63)

São as paixões mais susceptíveis em aglomerações do que em territórios dispersos, isto se mostra como uma vantagem da América frente às pequenas repúblicas. Madison não nega a importância da distinção entre territórios grandes e pequenos, aqui o autor justifica sua posição possivelmente por não ter a

ela se atido em pormenor ao longo de sua contribuição, a exceção de algumas passagens, este é o momento de preencher uma lacuna. Por alertar o leitor para a qualidade da república confederada, Madison une esta à dimensão territorial, agora sim, é possível interpretar as duas formas republicanas, a simples e a composta. Na simples, o estado é unitário, o território é pequeno e necessita apenas de uma casa legislativa, na composta o Estado é confederado, o território é grande e necessita de duas casas legislativas. “A constituição republicana deve se conciliar com o federalismo, estabelecer com ele um compromisso que lhes permita a integração” (NEGRI: 1999, p. 240). Esta distinção é o máximo que se pode chegar à definição madisoniana de forma de governo em *O federalista* que, por sua vez, está em total acordo com a já esboçada em 3.1. Nesses artigos, sua preocupação é de impedir a usurpação do poder por facções, uma vez que em regimes livres é impossível exterminá-las (DAHL: 2005, p. 443), em outras palavras, a república é um modo de governar. O último período da citação faz referência às vantagens e desvantagens da dispersão territorial, independente de quais sejam elas, o fato é que cada conjunto de circunstâncias geram problemas e soluções inerentes a si mesmas.

Um último ponto a ser considerado é sua retomada, no mesmo artigo, do tema do governo popular: “Não desconheço as circunstâncias que distinguem o governo americano de outros governos populares (*popular governments*), tanto antigos como modernos, e que impõem extrema cautela na extrapolação de um caso para o outro” (MADISON: *Federalista*, 63). Parece de um só fôlego destruir toda argumentação que diferencia república de democracia, uma leitura cautelosa pode corrigir o aparente equívoco. Para Madison, o governo americano se distingue dos governos populares, independentemente dos motivos, as circunstâncias são o elemento da diferença e não as instituições (DAHL: 2005, p. 445). Ora, se são as instituições que garantem o modo republicano de governar, as circunstâncias nas quais se erige o governo republicano podem ser as mesmas de qualquer governo popular, nesse sentido é que o governo republicano dos Estados Unidos mantém os mesmos princípios dos governos populares, como já havia sido argumentado no número 10. Assim, não é difícil concluir que, mesmo sendo a passagem complicada, a república

dos Estados Unidos não é uma democracia, mas sustenta seus princípios, porque possui um modo de governar republicano.

Com James Madison, o pensamento republicano ganha força principalmente quando discorda de seus antecessores. Menos do que a concepção original de uma constituição escrita e da invenção de instituições absolutamente novas do que aceitar o desafio de sobrepor substância à forma é que Madison conquistou espaço não somente no republicanismo, mas em toda teoria política. O caráter inovador de suas análises e propostas se une com perfeição à sua maneira de argumentar. Abstendo-se dos debates em torno dos dilemas filosóficos, como fundamento igualmente filosófico ou como estratégia de convencimento, o sistema madisoniano se mostrou eficaz na resolução de facções em conflitos institucionalizados. Com ele, o rio republicano ganhou uma tonalidade completamente diferente e igualmente republicana; com ele, o modo de governar superou a forma de governo.

Capítulo 4

O solvente universal

A liberdade, além disso, não é apenas um dos inúmeros problemas e fenômenos da esfera política propriamente dita, tais como a justiça, o poder ou a igualdade; a liberdade, que só raramente – em épocas de crise ou revolução – se torna alvo direto da ação política, é na verdade o motivo por que os homens convivem politicamente organizados.

HANNAH ARENDT, *ENTRE O PASSADO E O FUTURO*

O combate é de todas as coisas pai, de todas rei, e uns ele revelou deuses, outros, homens; de uns fez escravos, de outros livres.

HERÁCLITO DE ÉFESO, *FRAGMENTO*, 53

4.1 FONTES ARISTOTÉLICAS

Desde a publicação do *The machiavelian moment* de J. G. A. Pocock em 1975, os estudos republicanos se viram forçados a incluir em sua temática a versão aristotélica da teoria da natureza humana. De fato, Hans Baron já havia detalhado a recepção do mundo antigo, e grego, pelo *quattrocento* italiano. *The crisis of the early italian Renaissance* é uma obra fundadora que restabeleceu os parâmetros de estudo a respeito do pensamento republicano moderno. Suas fontes são matéria de profundas análises gregas e latinas. O empreendimento de Pocock, por seu lado, em observar a tradição atlântica pós-