



CLASSICOS DO DIREITO

HAMILTON, MADISON e JAY

# O FEDERALISTA

Tradução de Hiltomar Martins Oliveira

EDITORA  
LÍDER

**Alexander Hamilton** (1757-1804) nasceu nas Antilhas e, ainda bastante jovem, foi para os EUA em 1767. Participou da Guerra da Independência como capitão de artilharia, foi promovido a tenente-coronel e, finalmente, a ajudante-de-campo de George Washington, comandante-chefe do exército rebelde. Terminada a guerra, formou-se em Direito e exerceu brilhantemente a profissão em Nova York. Em 1782 foi eleito para o Congresso americano. Na Convenção Constitucional, defendeu a facção favorável ao governo central contrário ao poder dos Estados. Após a aprovação da Constituição americana, foi designado secretário do Tesouro, criando uma infra-estrutura que deu estabilidade financeira ao Estado americano. Morreu precocemente, em consequência dos ferimentos recebidos em duelo contra seu desafiante político, Aaron Burr.

**James Madison** (1751-1836) nasceu na Virgínia. Era descendente de tradicional família de grande influência naquela região. Concluiu os seus estudos no College of New Jersey, hoje Universidade de Princeton. Foi eleito para o Congresso dos Estados Unidos em 1780. Escritor e estrategista de energia infatigável, participou de negociações internacionais, inclusive da compra da Louisiana aos franceses e da promoção do acordo de livre navegação no Mississipi com o governo espanhol. Foi secretário de Estado durante o governo de Thomas Jefferson, com quem criou o Partido Republicano. Foi eleito presidente dos EUA por dois mandatos. É considerado o "pai" da Constituição americana.

**John Jay** (1745-1829), filho de um rico comerciante de Nova York, formou-se em Direito pela Universidade de Colúmbia. Jurista, escritor e diplomata, conseguiu grande e sólido conceito intelectual, reconhecido, inclusive, pelo império inglês. Foi autor da Constituição do Estado de Nova York, promulgada em 1777, fonte de princípios e subsídios para a futura Constituição Federal, e presidente do Congresso americano em 1778. Em 1783, ocupou o cargo de Ministro de Relações Exteriores. Foi o principal personagem do tratado de paz e reconhecimento da independência dos EUA pela Inglaterra e o primeiro presidente da Suprema Corte dos EUA. Encerrou a vida pública após dois mandatos como governador de Nova York.



CLASSICUS UD DERECHU

- **COMO NASCE O DIREITO**  
(Francesco Carnelutti)
- **COMO SE FAZ UM PROCESSO**  
(Francesco Carnelutti)
- **O PROCESSO CIVIL NO DIREITO COMPARADO**  
(Mauro Cappelletti)
- **DISCURSOS PENAIS DE ACUSAÇÃO**  
(Enrico Ferri)
- **DISCURSOS PENAIS DE DEFESA**  
(Enrico Ferri)
- **O QUE É UMA CONSTITUIÇÃO?**  
(Ferdinand Lassalle)
- **PRINCÍPIOS GERAIS DO  
PROCESSO CIVIL**  
(James Goldschmidt)
- **PRINCÍPIOS GERAIS DO  
PROCESSO PENAL**  
(James Goldschmidt)
  - **COMO APLICAR E  
INTERPRETAR AS LEIS**  
(Francesco Ferrara)
  - **LEGÍTIMA DEFESA**  
(Julio Fioretti)
- **TEORIA SIMPLIFICADA DA POSSE**  
(Rudolf von Ihering)
  - **A CRISE DA JUSTIÇA**  
(Piero Calamandrei)
  - **A MORTE DO DIREITO**  
(Francesco Carnelutti)
- **INTRODUÇÃO AO ESTUDO  
DO PROCESSO CIVIL**  
(Eduardo Couture)
  - **A AÇÃO NO SISTEMA  
DOS DIREITOS**  
(Giuseppe Chiovenda)
  - **A FINALIDADE DO DIREITO**  
(Rudolf von Ihering)
  - **O PROBLEMA DA PENA**  
(Francesco Carnelutti)
- **PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO**  
(Giorgio del Vecchio)

# HAMILTON O FEDERALISTA B JAY

004481 00  
Instituto Nacional de  
Heráldica dos Estados Unidos da América  
485 N. Ave. dos Estados, Caixa 857 - Lote 23  
4483-300 - Brasília - DF  
Tel: 348-7283 / 0-800-01-8747  
http://www.instituto-america.org.br  
revista-publiart

## O FEDERALISTA



HAMILTON, MADISON E JAY

Doação do  
Information Resource Center  
Embaixada dos Estados Unidos da América  
605 ES Av. das Nações, Quadra 801, Lote 03  
1403-900 - Brasília - DF  
(61) 248-7363 / 0-800-61-8747  
(<http://irc.embaixada-americana.org.br>  
venda proibida)

## O FEDERALISTA

---

H217f

Hamilton, Alexander, 1757-1804

O federalista / Hamilton, Madison e Jay. – Belo Horizonte :  
Ed. Líder, 2003.  
p. 512

Título original: The federalist  
ISBN: 85-88466-32-5

1. Direito constitucional – Estados Unidos  
2. Estados Unidos – Constituição I. Madison, James, 1751-  
1836 II. Jay, John, 1745-1829 III. Título

CDU: 342.4(73)  
342.24(73)

---

Ficha elaborada por M<sup>a</sup> Luiza U. Buccini CRB-6 / 1195

### **COORDENAÇÃO**

Dilson Machado de Lima

### **TRADUÇÃO**

Hiltomar Martins Oliveria

### **REVISÃO**

SAITEC Editoração – Tucha

### **CAPA E DIAGRAMAÇÃO**

SAITEC Editoração – Eduardo Costa de Queiroz

### **EDITORA**

**Livraria Líder e Editora Ltda.**

Rua Paracatu, 277, Lj. 58 KAUF CENTER – Barro Preto

Belo Horizonte – MG – CEP 30.180.090

Tel./FAX: Editora (031) 3295-3690 / Livraria (031) 3337-5811

Copyright © Dilson Machado de Lima Júnior – 2003  
Licença editorial para Livraria Líder e Editora Ltda.  
Todos os direitos reservados.

### **IMPRESSÃO**

SOGRAFE

Nenhuma parte desta edição pode ser reproduzida, sejam quais forem os meios  
ou formas, sem a expressa autorização da Editora.

Impresso no Brasil  
*Printed in Brazil*

## Apresentação

Sabem os estudiosos das instituições americanas que, apenas convocada a célebre Assembléia de Filadélfia, presidida por Washington em 1787 para rever e ampliar os “artigos de Confederação” e que decretou a Constituição dos Estados Unidos, Alexandre Hamilton, secundado por James Madison e John Jay, publicou no *Daily Advertiser* de Nova Iorque uma série famosa de artigos destinados a esclarecer o espírito público nos Estados recém-libertos do jugo britânico preparando-o para receber favoravelmente as instituições republicanas delineadas na projetada Constituição, empenho patriótico que obteve êxito pleno e brilhante.

Esses artigos, esparsos naquele jornal, passaram depois a formar volume especial sob o título *O Federalista*, livro que teve numerosas edições nos Estados Unidos e na Europa, a maior parte em língua inglesa.

No Brasil fez-se também, no Rio do Janeiro, uma edição em língua portuguesa em 1840, em breve esgotada, sendo hoje raríssimos os respectivos exemplares.

Essa circunstância torna difícilimo para o maior número o conhecimento daquela interessante e instrutiva publicação, o que é particularmente sensível no Brasil, cujas instituições políticas, consagradas no pacto de 24 de fevereiro de 1891, foram modeladas pela Organização Americana, a qual, por sua vez, consagrou em geral os princípios e idéias de Hamilton, Madison e Jay – pois foram efetivamente os dois primeiros os principais redatores da Constituição decretada para os Estados Unidos, na Filadélfia, em 17 de setembro de 1787, havendo todos três ocupado em sua pátria os mais altos cargos com grande proveito para ela e honra para os seus nomes.

*O Federalista*, cujas páginas contêm lições de admirável senso prático, estudos de questões que ainda hoje se debatem entre nós e sulcos luminosos de espíritos pensadores e de alto descortino político.

Agora, reunindo em livros esta publicação, proporcionamos àqueles que a têm apreciado meio cômodo de conservá-la, facilitando-lhes, assim, nova leitura, e bem a merece o instrutivo e interessante trabalho dos ilustres publicistas norte-americanos concernentes a instituições políticas que foram nos seus pontos fundamentais o modelo e normas que ora temos no Brasil.

## Sumário

VOLUME 1 .....	11
Capítulo 1 – INTRODUÇÃO .....	13
Capítulo 2 – Dos perigos que podem resultar da influência e hospitalidade das nações estrangeiras .....	17
Capítulo 3 – Desenvolvimento do tema .....	21
Capítulo 4 – Desenvolvimento do tema .....	26
Capítulo 5 – Desenvolvimento do tema .....	31
Capítulo 6 – Dos perigos das dissensões entre os Estados .....	35
Capítulo 7 – Enumeração das diferentes causas de guerra entre os Estados .....	41
Capítulo 8 – Os efeitos da guerra interior na criação de um exército permanente e outras instituições inimigas da liberdade .....	47
Capítulo 9 – Utilidade da União como salvaguarda contra as facções e as insurreições .....	53
Capítulo 10 – Utilidade da União como salvaguarda contra as facções e as insurreições (continuação) .....	59
Capítulo 11 – Utilidade da União relativamente ao comércio e à marinha .....	68
Capítulo 12 – Utilidade da União em relação às finanças .....	75
Capítulo 13 – Digressão a respeito da economia .....	81
Capítulo 14 – Resposta a uma objeção tirada da extensão do país .....	84
Capítulo 15 – Dos defeitos da Confederação atual .....	90
Capítulo 16 – Dos defeitos da Confederação atual .....	98
Capítulo 17 – Dos efeitos da Confederação atual. Citam-se alguns exemplos para mostrar que os governos federativos têm mais tendência à anarquia ente os membros que o despotismo no corpo soberano .....	103
Capítulo 18 – Novos exemplos .....	108
Capítulo 19 – Novos exemplos .....	115
Capítulo 20 – Continuação do mesmo assunto .....	122
Capítulo 21 – Novos defeitos da Constituição atual .....	127
Capítulo 22 – Continuação do mesmo assunto .....	133

Capítulo 23 – Necessidade de um governo, pelo menos, tão enérgico como o que se nos propõe .....	142
Capítulo 24 – Continuação do mesmo assunto. Resposta a uma objeção relativa aos exércitos permanentes .....	147
Capítulo 25 – O mesmo assunto .....	153
Capítulo 26 – Continuação do mesmo assunto .....	158
Capítulo 27 – Continuação do mesmo assunto .....	164
Capítulo 28 – Continuação do mesmo assunto .....	168
Capítulo 29 – Das guardas nacionais .....	173
VOLUME II .....	181
Capítulo 30 – Dos tributos .....	183
Capítulo 31 – Continuação do mesmo assunto .....	188
Capítulo 32 – Continuação do mesmo assunto .....	193
Capítulo 33 – Continuação do mesmo assunto .....	197
Capítulo 34 – Continuação do mesmo assunto .....	202
Capítulo 35 – Continuação do mesmo assunto .....	208
Capítulo 36 – Continuação do mesmo assunto .....	214
Capítulo 37 – Dificuldades que a Convenção teve para organizar um projeto satisfatório .....	221
Capítulo 38 – Continuação do mesmo assunto .....	228
Capítulo 39 – Conformidade do plano proposto com os princípios Republicanos. Exame de uma objeção .....	236
Capítulo 40 – Continuação do exame da mesma objeção .....	243
Capítulo 41 – Idéia geral dos poderes que devem ser confiados à União .....	251
Capítulo 42 – Continuação do mesmo assunto .....	260
Capítulo 43 – Continuação do mesmo assunto .....	267
Capítulo 44 – Conclusão do mesmo assunto .....	277
Capítulo 45 – Do suposto perigo resultante dos governos dos Estados dos poderes conferidos a União .....	285
Capítulo 46 – Continuação do mesmo assunto. Exame dos meios de influência do Governo Federal comparados com os dos Estados .....	291
Capítulo 47 – Exame e explicação do princípio da separação dos poderes .....	298
Capítulo 48 – Continuação do mesmo assunto. Exame dos meios de pôr em prática o princípio de que se trata .....	305
Capítulo 49 – Continuação do mesmo assunto .....	310
Capítulo 50 – Continuação do mesmo assunto .....	314
Capítulo 51 – Continuação do mesmo assunto .....	317

Capítulo 52 – Da câmara dos representantes. Condições dos eleitores e elegíveis. Duração do serviço dos deputados .....	323
Capítulo 53 – Continuação do mesmo assunto. Reflexões sobre a duração das funções dos membros da câmara dos representantes .....	328
Capítulo 54 – Continuação do mesmo assunto. Do modo da representação .....	334
Capítulo 55 – Continuação do mesmo assunto. Do número de membros de que a câmara dos representantes deve ser composta .....	339
Capítulo 56 – Continuação do mesmo assunto .....	345
Capítulo 57 – Continuação do mesmo assunto. Da suposta tendência do plano da Convenção para elevar alguns indivíduos à custa do interesse geral .....	349
Capítulo 58 – Continuação do mesmo assunto. Do aumento futuro do número dos representantes federais .....	354
<b>VOLUME III .....</b>	<b>359</b>
Capítulo 59 – Das eleições .....	361
Capítulo 60 – Continuação do mesmo assunto .....	365
Capítulo 61 – Conclusão do mesmo objeto .....	370
Capítulo 62 – Constituição do Senado. Condições dos seus membros. Forma das suas nomeações. Igualdade de representação. Número dos senadores. Duração das suas funções .....	374
Capítulo 63 – Continuação do mesmo assunto .....	380
Capítulo 64 – Continuação do mesmo assunto. Da estipulação dos tratados .....	388
Capítulo 65 – Do Senado constituído em tribunais de justiça .....	394
Capítulo 66 – Continuação do mesmo assunto .....	399
Capítulo 67 – Da autoridade do presidente. Artificio com que se pretende inimizar a opinião pública com esse artigo da Constituição .....	405
Capítulo 68 – Continuação do mesmo assunto. Eleição do Presidente .....	409
Capítulo 69 – Continuação do mesmo assunto .....	412
Capítulo 70 – Continuação do mesmo assunto. Unidade do Poder Executivo. Exame do projeto de um Conselho executivo .....	418
Capítulo 71 – Continuação do mesmo assunto. Duração do emprego do Presidente .....	425

Capítulo 72 – Da reelegibilidade do Presidente .....	429
Capítulo 73 – Da renda e do veto do Presidente .....	434
Capítulo 74 – Do comando das forças nacionais e do poder de perdoar .....	440
Capítulo 75 – Do direito de fazer tratados .....	443
Capítulo 76 – Nomeação de funcionários públicos .....	448
Capítulo 77 – Novas observações sobre o direito de nomear e sobre as outras atribuições do Presidente .....	452
Capítulo 78 – Da inamovibilidade do Poder Judiciário .....	457
Capítulo 79 – Do salário e responsabilidade dos juizes .....	464
Capítulo 80 – Da extensão do Poder Judiciário .....	467
Capítulo 81 – Considerações sobre a ordem judiciária, enquanto a distribuição dos poderes .....	473
Capítulo 82 – Novas reflexões sobre o Poder Judiciário. Exame de diversas questões .....	482
Capítulo 83 – Do Poder Judiciário relativamente aos julgamentos pelo júri .....	486
Capítulo 84 – Objeções mistas .....	598
Capítulo 85 – Conclusão .....	507

# VOLUME I



## Capítulo 1

### INTRODUÇÃO

(Por Mr. Hamilton)

Depois que a experiência lhes mostrou, pela maneira menos equívoca, a insuficiência do governo federativo que atualmente existe, eis que são chamados a deliberar sobre uma nova Constituição para os Estados Unidos da América. A simples exposição do assunto é o argumento da suma importância: trata-se da existência da nossa União, da segurança e prosperidade dos Estados que a compõem, da sorte de um império, em certo modo, o mais interessante que existe no universo. Estava reservado à América resolver essa importante questão. *Se os homens são capazes de dar a si mesmos um bom governo por própria reflexão e escolha, ou se a Providência os condenou a receberem eternamente a sua Constituição política, da força ou do acaso*, e se assim é, chegou com a crise em que nos achamos o momento da decisão do problema. Verdadeira desgraça seria para todo o gênero humano, se a escolha que fizéssemos não fosse boa.

A filantropia e o patriotismo agravam a inquietação com que os homens sisudos e virtuosos esperam por este grande acontecimento: felizes se a escolha que fizermos for dirigida por um juízo ilustrado dos nossos verdadeiros interesses e despido de todas as considerações alheias do bem público! Mas basta que o desejamos sem o esperar. O plano, submetido à nossa deliberação, que fere tão grande número de interesses particulares, está em oposição tão manifesta com tantas instituições locais que não pode deixar de ser combatido na discussão por um sem-número de motivos estranhos ao objeto – por vistas, paixões e prejuízos desfavoráveis ao descobrimento da verdade.

Entre os formidáveis obstáculos que a nova Constituição tem de vencer, acha-se em primeira linha o interesse que certa classe de indivíduos de cada província tem de embarçar qualquer mudança que

possa produzir diminuição no poder, consideração e vantagens que a atual administração dos Estados lhes proporcionar; e é preciso temer ainda mais a perversa ambição de outra classe de gente, que só trata de medrar à custa das dificuldades da pátria, e cuja elevação pessoal tem melhor fiador na divisão do império em confederações particulares, do que na sua reunião debaixo de um governo somente.

Não insistirei, porém, sobre observações dessa natureza; que seria injusto atribuir à vista de ambição ou de interesse a oposição de todos aqueles cuja situação, por vantajosa, pudesse fazer nascer esta suspeita. Reconhecemos que, ainda nestes, há pessoas animadas de intenções puras; reconhecemos que grande parte das oposições nascidas e por nascer pega em motivos inocentes, se não respeitáveis; e lastimamos, sem acusá-las, as prevenções de uma desconfiança que pode ter por princípio a boa-fé. Há tantas e tão poderosas causas que podem fazer errar! Homens de provada virtude e de ciência incontestável, temos visto que, nas questões da mais alta monta para o bem da sociedade, têm adotado tantas vezes o erro como a verdade. E isto basta para inspirar moderação a todos os que têm pretensões de infalibilidade, quando emitem a sua opinião particular em todas as discussões.

Outro motivo de circunspeção é que não pode haver certeza de que os que advogam a boa causa sejam animados de motivos mais puros que seus antagonistas: uns e outros podem ser acessíveis às sugestões da ambição, da avareza, da animosidade pessoal, do espírito de partido e de outros motivos igualmente pouco louváveis.

Por outra parte, não há nada mais absurdo do que este espírito de intolerância que, em todas as épocas, tem caracterizado os partidos políticos. O ferro e o fogo não fazem mais prosélitos em política que em religião: está já provado pela experiência de séculos que a perseguição não cura nem as heresias políticas nem as heresias religiosas.

E, contudo, por mais justos que estes sentimentos devam parecer aos homens imparciais, já temos desgraçadamente demasiados indícios de que acontecerá no nosso caso o que tem acontecido em todas as discussões nacionais! A animosidade e as paixões acrimoniosas romperão todos os diques; e já pode presumir-se, pelo procedimento dos partidos dos opostos, que cada um deles conta, para fazer triunfar sua opinião e para ganhar votos, com a violência das suas declarações e com a acrimônia das suas invectivas.

Defender a necessidade de um governo enérgico e eficaz será tido por espírito de despotismo e por desvio dos princípios da liberdade; o demasiado estremecimento pela conservação dos direitos do povo (defeito de entendimento mais vezes que de vontade) será interpretado como intenção de usurpar grande popularidade à custa do bem comum. Por uma parte há de haver quem se esqueça de que o ciúme é companheiro inseparável de uma afeição violenta, e de que o nobre entusiasmo da liberdade vem muitas vezes mesclado de desconfianças mesquinhas em demasia; por outra parte, há de haver quem não veja que liberdade sem vigor de governo não é possível manter-se – que os interesses dela e dele não podem ser separados – que mais vezes se cobre a ambição com o pretexto de estremecimento pelos direitos do povo, que com o manto menos sedutor de zelo pelo governo. Quem quiser consultar a História, lá verá qual das duas estradas tem conduzido mais vezes ao despotismo, e achará que a maior parte daqueles que destruíram a liberdade das repúblicas começaram a ser tiranos, fazendo-se demagogos e captando a benevolência do povo.

O intuito que tive, fazendo estas observações, foi acautelar os meus concidadãos contra todas as tentativas que, em questão de tal maneira importante para a sua felicidade, se poderem fazer por uma ou por outra parte para influir sobre a sua opinião por meio de outras impressões que não sejam as que resultam da evidência da verdade. A tendência de todas elas vos terá feito ver que foram ditadas por um espírito favorável à nova Constituição; nem eu pretendo encobri-la; porque, depois de ter atentamente examinado, estou convencido que na sua adoção consiste o interesse de vossa liberdade, do vosso poder e da vossa felicidade.

Não quero fazer alarde de circunspeção que não tenho e ainda menos enganar, afetando dúvidas, quando a minha opinião está tomada; confesso a minha convicção com franqueza e exporei com liberdade os motivos em que a fundo. Quem tem a consciência das suas boas intenções não deve buscar rodeios.

Não me canso com protestações a este respeito: as minhas intenções ficam no meu coração; mas as minhas razões serão expostas aos olhos de todos para que todos as possam avaliar. A coragem com que pretendo apresentá-las não há de fazer desonra à causa da verdade.

Proponho-me discutir nesta obra os objetos seguintes: a utilidade da União à nossa prosperidade política; a insuficiência da Confede-

ração atual para mantê-la; a necessidade de um governo ao menos tão enérgico como aquele que se vos propõe; a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano; a sua analogia com a Constituição dos nossos Estados particulares; finalmente, o aumento e a segurança da manutenção dessa espécie de governo, da nossa liberdade e das nossas propriedades que, da adoção, o projeto proposto deve resultar. Tratarei de responder ocasionalmente a todas as objeções que me parecerem dignas de atenção.

Talvez pareçam supérfluas as razões com que eu procuro provar a utilidade da união: a afeição para esta forma de governo está tão profundamente gravada no coração da maior parte dos habitantes de cada Estado que impossível deve parecer que ela encontre adversários. Mas o fato é que já em alguns círculos da oposição começa a ensinar-se que a demasiada extensão dos treze Estados não permite que sejam reunidos todos em um só corpo, e que a divisão em confederações parciais é ponto de absoluta necessidade; é mesmo provável que esta opinião se vá propagando, pouco a pouco, até ter tal número de partidistas, que, quando for tempo, não pareça escandaloso emití-la abertamente.

Para quem vê um pouco ao longe, nada há mais evidente do que a alternativa em que nos achamos, ou de adotar a nova Constituição, ou de que a união se desmembre. Não, é, portanto inútil examinar as vantagens da União, assim como os perigos a que a dissolução nos exporia; será este o primeiro objeto em cuja discussão vamos entrar.

## Capítulo 2

### DOS PERIGOS QUE PODEM RESULTAR DA INFLUÊNCIA E HOSPITALIDADE DAS NAÇÕES ESTRANGEIRAS

**N**ão é possível que os habitantes da América, chamados a decidir uma das mais importantes questões que jamais excitaram sua atenção, deixem de conhecer a necessidade de examiná-la com a mais séria reflexão.

Nada mais certo do que a indispensável necessidade de um governo; porém não é menos certo que, para que esse governo possa ter a força necessária para obrar, é preciso que o povo sacrifique em seu favor uma parte da sua independência. Segundo esses princípios, vejamos se é do interesse dos americanos formar uma só nação com um governo federativo ou dividir-se em confederações parciais, dando ao chefe de cada uma o mesmo poder que se trata de delegar em um governo único.

Ninguém até agora tinha posto em dúvida que a prosperidade do povo americano dependesse da sua união; e para este fim têm constantemente tendido os votos, as súplicas e os esforços dos nossos melhores e mais discretos concidadãos: hoje, porém, há políticos que tratam de errônea essa opinião e que pretendem que, em lugar de esperar da união, felicidade e segurança, na divisão dos Estados em soberanias parciais é que a devemos buscar. Não é preciso dizer que essa doutrina tem muito de paradoxo; mas, por extraordinária que seja, já conta seus partidistas, e entre eles alguns daqueles mesmos que em outro tempo lhe haviam resistido com mais resoluta oposição. Sejam quais forem os motivos dessa mudança, seria uma temeridade no povo a adoção dos novos princípios, sem que primeiro se convencesse de que sabia, e verdadeira política lhes serve de fundamento.

Já muitas vezes observei, com prazer, que a América independente não é composta de territórios separados e distantes uns dos outros. Esta terra de liberdade é vasta, fértil e nunca interrompida: a Providência a dotou, com predileção particular, de prodigiosa variedade de terrenos e produções; deu-lhe rios inumeráveis para prazer e utilidade de seus habitantes; lançou em torno de seus limites uma cadeia continuada de lagos e mares navegáveis para servirem de laço às partes que a compõem; fez correr no seu seio os mais nobres rios do universo e colocou-os a distâncias convenientes para que servissem de meio de comunicação aos socorros fraternais de seus habitantes e de canais à permutação dos seus produtos. Com igual prazer observei a complacência com que o Criador como que se empenhou em dar habitantes unidos a este país unido – descendentes dos mesmos antepassados – falando a mesma língua –, professando a mesma religião – afeiçoados aos mesmos princípios de governo –, semelhantes em hábitos e em costumes, e que reunindo suas armas, seus esforços, sua prudência – pelejando cruas pelejas em uma guerra de morte –, compraram a preço de sangue a liberdade comum.

Assim, o país parece ter sido criado para o povo e o povo criado para o país; e como que se vê o empenho da Providência em embaraçar que uma herança, tão visivelmente destinada para um povo de irmãos, viesse a retalhar-se em soberanias isoladas, sem outra sociedade ou relação que a de um ciúme recíproco. Tal tem sido até agora o sentimento unânime dos homens de todas as classes e de todas as seitas. Em todas as relações gerais não temos formado até agora mais que um povo somente; cada cidadão tem gozado por toda a parte os mesmos direitos, os mesmos privilégios, a mesma proteção. Como um povo somente fizemos a paz e a guerra; como um povo somente vencemos nossos inimigos comuns; como um povo somente contraímos alianças, fizemos tratados, determinamos nossas relações de interesses com as nações estrangeiras.

Profundamente, penetrado das vantagens inapreciáveis da união, o povo se determinou desde o princípio a estabelecer e perpetuar o governo federativo; e de fato o estabeleceu quase no momento em que começou a sua existência política – quando nossas habitações ainda estavam em chamas –, quando o sangue de nossos concidadãos ainda corria em ondas e quando a guerra, estendendo os seus estragos por toda a parte, não dava tempo àquela reflexão madura e sossegada, sem a qual não pode nascer uma Constituição bem calculada e livre de anomalias.

Que muito é, logo, que um governo, nascido em tempos tão desgraçados, não tenha sustentado a prova, nem tenha correspondido ao fim do seu estabelecimento? Todo mundo conhecia e deplorava os seus defeitos. Não menos amantes da união que apaixonados da liberdade, todos viam os perigos que ameaçavam mais imediatamente a primeira e que se preparavam para a segunda; e persuadidos de que não era possível segurar a existência de ambas sem um governo nacional mais sabiamente organizado, não houve senão uma voz para chamar a Filadélfia à última convenção, encarregando-a de ocupar-se desse importante objeto.

E a convenção, composta de homens honrados com a confiança do povo, e cujo patriotismo, cuja sabedoria e cuja virtude já tinham passado pela experiência daquela época difícil que pôs à prova o coração e o espírito dos homens, tomou sobre seus ombros esta pesada missão. No meio das doçuras da paz, sem distrações e sem interrupção, alguns meses se passaram em dissensões tranqüilas e meditadas. Livres de todo o susto e sem a influência de outra paixão que não fosse a do amor da pátria, eles apresentaram e recomendaram ao povo o resultado das suas opiniões quase unânimes. E, pois, que esse plano somente é recomendado, e não prescrito, lembremo-nos que não deve ser aprovado nem rejeitado às cegas. A importância do objeto exige reflexão tranqüila e imparcial; mas (já o disse) é um benefício que ardentemente desejo, sem ter demasiados motivos de o esperar: já a experiência nos mostrou que não devemos conceber esperanças antes do tempo. Ainda todos se lembram das apreensões bem fundadas de um perigo iminente, que determinaram a convocação do memorável Congresso de 1774. Essa assembléia recomendou aos seus constituintes certas medidas, cuja prudência foi justificada pelo resultado; e não obstante isto, que imensidade de folhetos e de folhas hebdomadárias não produziu a imprensa para desacreditá-las. Alguns membros da administração, guiados por interesses pessoais, outros por uma suposta previdência de males imaginários e por antigas afeições incompatíveis com o verdadeiro patriotismo, outros, enfim, com vistas decididamente contrárias ao bem público, todos fizeram infatigáveis esforços para levar o povo a rejeitar a opinião daquele Congresso patriótico. Alguém houve que se deixasse seduzir; mas a maioria pensou e decidiu conforme com a razão e recolheu o fruto da sua sabedoria. Refletiu-se que no Congresso havia muitos homens sisudos experimentados; que esses homens, reunidos de diferentes partes do país, tinham trazido e se haviam comunicado grande quantidade de úteis esclarecimentos; que

deviam ter aperfeiçoado ou retificado as suas idéias, durante o tempo passado na discussão dos verdadeiros interesses do país; que todos se achavam individualmente interessados na prosperidade e liberdade públicas; e que em cada um deles a inclinação se uniria ao dever para lhe não inspirar outras medidas, cuja prudência e utilidade lhe não houvesse sido demonstrada depois de madura deliberação.

Tais foram as considerações que determinaram o povo a confiar na sabedoria e na integridade do Congresso, não obstante os diferentes artifícios que se empregaram para obter o contrário. E, se o povo teve razão de conceder a sua confiança aos membros daquele Congresso, poucos dos quais eram ainda, nessa época, bem conhecidos e bem apreciados, força é confessar que a convenção atual a tem merecido da sua parte por muitos maiores motivos; porque se contam entre os seus membros muitos dos mais distintos deputados do Congresso de 1774 – homens justamente célebres pelo seu patriotismo e pelo seu talento – encanecidos no estudo da política, e em quem a longa experiência dos negócios se acha reunida a um tesouro de vastos conhecimentos.

É coisa bem digna de notar-se que não somente o primeiro Congresso, mas todos aqueles que se lhe seguiram, assim como a última convenção, todos concordaram com o povo em pensar que a prosperidade da América depende da *união*: para mantê-la e eternizá-la foi que a convenção atual se convocou; para eternizá-la e mantê-la foi calculado o projeto que a convenção ofereceu. Onde estão, pois, os motivos por que certas pessoas procuram desacreditar hoje a importância da união? Em que se fundam para dizer-nos que três ou quatro confederações seriam mais vantajosas que uma só? Quanto a mim, estou perfeitamente persuadido de que a opinião do povo foi sempre a melhor sobre este objeto e que a sua tendência constante para a causa da união se funda em grandes e poderosos motivos, que desenvolverei como puder na continuação desta obra. Os mesmos que propõem a idéia de substituir confederações particulares ao plano da convenção dão claramente a entender que a união ficaria exposta ao maior perigo se o dito plano se rejeitasse: posso afirmar-lhes que a sua previsão ficaria completamente verificada.

Seja o resultado qual for, desejaria que todos as cidadãos ficassem bem convencidos desta importante verdade: que qualquer que venha a ser a época em que a dissolução da união se verifique, nesse momento poderão dizer os americanos com o poeta:

Adeus, minha grandeza, adeus para sempre!

## Capítulo 3

### DESENVOLVIMENTO DO TEMA

**J**á não é novo que todos os povos da terra, em chegando ao grau de inteligência e ilustração em que hoje se acham os americanos, raras vezes adotam, e menos vezes persistem em erros opostos aos seus interesses; e só esta consideração seria bastante para inspirar a todo o mundo o respeito que merece a alta opinião que os americanos sempre tiveram da importância da sua reunião debaixo de um só governo federativo, investido de poder suficiente sobre todos os pontos que interessam a universalidade da nação. Pela minha parte, quanto maior a atenção com que considero as razões que fizeram nascer esta opinião, tanto mais me convenço de que são irresistíveis e decisivas.

O primeiro objeto de todos os que merecem a atenção de um povo livre e prudente é o cuidado da sua segurança. A segurança de um povo esta pendente de tantas circunstâncias e considerações que não é possível defini-la exatamente sem entrar em longas explicações. Não obstante isto, não considerarei aqui este objeto senão em relação à conservação da paz e da tranquilidade.

Sob o ponto de vista que acabo de indicar, podem-se temer as armas e a influência das nações estrangeiras ou dissidências domésticas; cumpre examinar essas duas ordens de perigos; e como aquela de que fiz primeiramente menção me parece a primeira em importância, por ela começarei.

Trata-se, portanto, de examinar se não tem razão o povo quando pensa que uma união íntima, debaixo de um governo investido de suficiente poder, lhe deve inspirar mais segurança contra as hostilidades estrangeiras do que a sua divisão: e como, em qualquer Estado que seja, o número das guerras é proporcional ao das causas reais que as fazem nascer, ou dos pretextos que as autorizam, reduz-se a questão a examinar se, adotado o sistema da divisão da América, aquelas causas

ou esses pretextos se reproduzirão mais freqüentemente que no sistema da união porque, se isto se provar, demonstrado fica que a união é o meio mais seguro para manter o povo em Estado de paz.

As causas justas de guerra consistem, pelo ordinário, ou na violação dos tratados, ou em ataques diretos. A América já formou tratados com seis nações estrangeiras, todas as quais, à exceção da Prússia, são potências marítimas, e por consequência em Estado de nos fazer mal e de nos atacar. Temos, além disso, um comércio extenso com Portugal, Espanha e Inglaterra; e com estas duas últimas potências temos, de mais a mais, relações de vizinhança.

A estreita observância do direito das gentes para com todas essas potências é condição da última importância para que a paz da América tenha lugar; e parece-me de primeira intuição que esse direito será mais pontual e mais escrupulosamente observado por um só governo nacional, do que o seria por treze Estados separados, ou por três ou quatro confederações independentes. Muitas razões servem de fundamento a esta opinião.

Em um governo nacional, estando regularmente estabelecido e investido de suficiente poder, não somente a flor da nação se esforça por ajudá-lo, mas é ordinariamente escolhida para ocupar os seus diferentes empregos. Quando se trata de um pequeno cantão, não há cidade, distrito ou porção de território, por pequena que seja, que não possa dar homens para a assembléia do Estado respectivo, para o senado, para os tribunais de justiça, ou para o Poder Executivo, porque pequeno crédito os leva lá; mas muito maior reputação é necessária tanto em talento como em virtudes, quando se trata de subir até o governo nacional; o campo é então mais vasto para escolher, e dificilmente haverá falta de pessoas capazes para os diferentes empregos, como às vezes acontece em alguns pequenos Estados. Segue-se daqui que a administração, os conselhos políticos e as decisões de um governo nacional serão mais prudentes, mais motivados e mais acomodados a um sistema geral, do que partindo de Estados particulares, que é o mesmo que dizer que serão mais satisfatórios para as outras nações e mais favoráveis à nossa segurança.

Com um governo nacional, os tratados e os artigos dos tratados serão sempre interpretados com o mesmo sentido e executados da mesma maneira; com treze Estados divididos em três ou quatro confederações, hão de variar os juízos sobre as mesmas questões, não só pela variedade dos tribunais e dos juízes independentes, estabelecidos

por governos separados, mas pela diferença das leis e dos interesses locais que podem influir sobre as decisões.

Assim, a sabedoria da convenção que submete as questões dessa natureza à jurisdição de tribunais estabelecidos pelo governo nacional, e a ele só responsáveis, não pode ser assaz aprovada.

A consideração de uma vantagem ou de uma perda atual pode tentar o governo particular de um Estado ou dois a fechar os olhos às regras da boa-fé e da justiça; mas como essas tentações, por isso que dependem de interesses locais, não podem ter influência sobre os outros Estados, e menos ainda sobre o governo nacional, ficarão respeitadas nesta última hipótese a boa-fé e a justiça, e aquelas tentações sem efeito. O tratado de paz que fizemos com a Inglaterra pode servir de fundamento ao que acabamos de dizer. Dir-se-á que a maioria, ou o partido dominante de um Estado qualquer, deve supor-se sempre disposto a resistir às tentações apontadas no parágrafo antecedente. Mas como essas tentações dependem de circunstâncias particulares ao Estado que as apresenta, e como, por isso mesmo, o interesse as deve fazer comuns a um grande número dos seus habitantes, é bem possível que o governo respectivo se veja muitas vezes na impossibilidade de prevenir ou de punir a injustiça.

Outro tanto não pode acontecer com um governo geral, porque, como se não acha nunca exposto à influência das circunstâncias locais, nem há razão para supô-lo tentado a cometer injustiças, nem pode supor-se destituído da vontade de prevenir as dos outros ou da força necessária para puni-las.

Segue-se do que está dito que, bem longe de um governo único e geral poder comprometer a segurança do povo por meio de violações premeditadas ou acidentais de tratados que dêem motivo a causas justas de guerra, é isso infinitamente menos de recear que na hipótese de muitos governos particulares; donde concluo que, desse ponto de vista, um governo único e geral é muito melhor fiador da segurança do povo. Resta-me agora mostrar que, ainda relativamente às causas de guerra que podem nascer de ataques diretos e de violências contrárias às leis, um bom governo nacional é o meio mais próprio para inspirar o maior grau de segurança possível.

É fora de dúvida que as violências dessa natureza são mais freqüentemente ocasionadas pelas paixões e interesses de uma parte que do todo – de um ou dois Estados que da união. Ainda não há um só

exemplo de guerra com os indígenas produzida pelos ataques do governo federativo atual, com todos os defeitos que se lhe conhecem; e muitas vezes a imprudência de um ou outro Estado particular que, ora não quis, ou não pôde reprimir ofensas injustas, deu lugar a hostilidades de mais ou menos consideração e sacrificou grande número de vítimas inocentes.

Os Estados limítrofes da Espanha e da Inglaterra são aqueles que, pelo contato imediato em que se acham com estas duas potências, podem ter com elas mais facilmente diferenças. O impulso de uma irritação súbita, o engodo de um interesse qualquer, o vivo ressentimento de uma injúria aparente os podem tentar facilmente a cometer violências que tragam consigo a guerra. Ora, é evidente que o preservativo mais seguro contra tais espécies de perigos consiste em um governo nacional cuja prudência não pode ser nunca alterada pelas paixões que agitam as partes imediatamente interessadas.

Se um governo nacional deve evitar o maior número de causas justas de guerra, não lhe é menos fácil concertar e terminar amigavelmente as desavenças que lhe não tiver sido possível prevenir. Mais moderado, mais frio nesta circunstância, como em todas as outras obrará com mais circunspeção, ainda neste caso, do que o Estado imediatamente interessado na questão. O orgulho obra sobre os Estados como sobre os homens; fecha-lhes os olhos para não reconhecerem os erros que cometeram nem reparar a ofensa que fizeram: porém o governo nacional, livre, ao menos neste caso, de todo o motivo de orgulho, não pode deixar de proceder com moderação e imparcialidade à indagação dos meios mais próprios para fazer desaparecer as dificuldades que tiverem podido suscitar-se. Além disso, uma nação poderosa pela sua massa e força pode fazer aceitar explicações e satisfações que seriam reputadas insuficientes sendo oferecidas por uma Confederação ou Estado menos notável pela sua importância e pelo seu poder.

Em 1685 tratavam os genoveses de adoçar a irritação de Luiz XIV, que pretendia haver recebido da República ofensa muito considerável.<sup>1</sup> O grande rei exigia que o doge ou magistrado supremo da República fosse a Paris, acompanhado de quatro senadores, implorar o seu

---

<sup>1</sup> A ofensa que Luiz XIV pretendia ter recebido dos genoveses era o terem construído nos seus estaleiros, contra sua proibição expressa, quatro navios para serviço da Espanha. A lei fundamental do Estado mandava que o doge que saísse do território da República ficasse, *ipso facto*, privado da sua dignidade. Os genoveses

perdão e receber as condições que lhe aprouvesse impor-lhe. A exigência era dura; mas foi preciso comprar a paz por tal preço.

Porventura importaria Luiz XIV igual humilhação, se tratasse com a Espanha, com a Inglaterra ou com qualquer outra nação poderosa?

---

resistiram, a princípio, à insolência do rei de França, que exigia a revogação dessa lei fundamental sem outro objetivo que o de satisfazer o seu orgulho; mas Luiz XIV respondeu-lhes bombardeando Gênova, a Soberba, e reduzindo a cinzas grande número dos seus palácios de mármore. Foi preciso passar por baixo do jugo francês. O doge foi recebido em Paris com uma pompa que não servia senão para tornar a sua humilhação mais aparente. Quando lhe mostravam as grandezas do palácio do Louvre e dos jardins de Versalhes, perguntou-lhe um dos que o acompanhavam: “Que é o que vos admira mais em Paris, senhor?” “Ver-me aqui”, respondeu o doge.

Parece que Luiz Felipe afeta ir hoje marchando pelas passadas do seu orgulho antecessor.

## Capítulo 4

### DESENVOLVIMENTO DO TEMA

**T**ratei de mostrar no último capítulo que união daria lugar a menor número de causas justas de guerra e facilitaria infinitamente mais a composição das diferenças com as nações estrangeiras do que o governo particular dos Estados, ou das ligas de Estados que se propõem; porém não basta para a segurança da América prevenir as causas justas de guerra, é preciso ainda que se coloque e mantenha em posição que não anime as hostilidades ou os insultos. Com efeito, há tantas guerras fundadas sobre pretextos como sobre causas reais. Por vergonha da natureza humana, é mais que verdade que as nações estão sempre dispostas a fazer-se mutuamente a guerra quando elas lhes pode ser vantajosa; e os monarcas absolutos a fazem ainda mais facilmente sem proveito para os seus povos e por motivos puramente pessoais. A sede de glória militar, o desejo de vingar afrontas individuais; planos de ambição ou de engrandecimento da própria família ou dos seus partidistas; todos esses motivos que não podem obrar senão sobre príncipes, os empenham muitas vezes em guerras que não são legitimadas pela justiça, e menos ainda pelo voto ou pelo interesse dos povos.<sup>2</sup>

Independentemente, porém, dessas considerações que decidem tantas vezes a sorte dos impérios nas monarquias absolutas e que merecem nossa atenção, há muitas outras que interessam tanto os povos como os reis e que nos dizem particularmente respeito. Examinando-as, acharemos que todas dependem da nossa situação relativa.

A França e a Inglaterra são nossas rivais em consequência da pesca: todos os seus esforços para empecer-nos – todos os prêmios estabeleci-

---

<sup>2</sup> Essa doutrina é falsa, pelo menos em grande parte; como, porém, o autor se refuta a si mesmo no capítulo VI, deixar-lhe-ei o cuidado de destruir as suas próprias razões.

dos para animar a extração do seu peixe —, todos os direitos que fazem pesar sobre o peixe estrangeiro ainda não puderam fazer que os seus negociantes provejam os seus próprios mercados por menor preço que nós.

Quanto ao comércio de transporte, estamos em rivalidade não somente com França e com a Inglaterra, mas ainda com muitas outras nações da Europa; e seria loucura imaginar que elas pudessem ver com prazer a prosperidade do nosso país. Como ele não pode argumentar-se senão à custa do seu, longe de favorecê-lo, o seu interesse é restringi-lo.

Relativamente ao comércio das Índias e da China, estamos ainda em concorrência com mais de uma nação. Hoje temos parte nas vantagens de que se haviam exclusivamente apropriado e vamos buscar nós mesmos os gêneros que noutro tempo éramos obrigados a receber delas.

A extensão do nosso comércio em vasos próprios não pode agradar às nações que possuem estabelecimentos no continente da América ou nas suas imediações; porque o menor preço e a superioridade dos nossos gêneros, reunidos à circunstância da vizinhança — a coragem e a habilidade dos nossos negociantes e marinheiros, nos dão sobre esses países vantagens que não podem achar-se em harmonia com os desejos e com a política dos respectivos soberanos.

A Espanha exclui-nos da navegação do Mississipi; a do rio de S. Lourenço foi-nos proibida pela Inglaterra; e estas duas potências opõem-se a toda a navegação e comércio que podia haver entre nós e eles por meio dos rios que nos separam.

Segundo essas considerações, a que a prudência não permite dar maior desenvolvimento e extensão, fácil é de ver que podem nascer no espírito das outras nações e dos gabinetes que as governam ciúmes e descontentamento; porque não é de esperar que elas vejam a olhos tranquilos e indiferentes, os progressos do nosso governo interior, a preponderância da nossa influência política e o aumento do nosso poder, tanto por terra como por mar.

Os habitantes da América bem vêem que essas circunstâncias e muitas outras de que não fazemos agora menção podem transformar-se em outros tantos motivos de guerra; que estas predisposições de hostilidade não esperam senão pelo momento de rebentar; e que de pretextos para dar-lhes cor de justiça, decerto, não há de nunca haver míngua. Não é, pois, sem muito justificado motivo que eles procuram a união e o governo nacional e que tratam de colocar-se por este meio em situação que, longe de atrair-lhes a guerra, inspire consideração e respeito aos que

podem fazê-la; porém esta situação só pode nascer de um sistema de defesa perfeito e não pode outra base que a capacidade do governo, a importância das forças militares e a grandeza dos recursos do país.

A segurança da sociedade interessa a todos os membros; e não é possível obtê-la sem um governo, ou único ou dividido. Vejamos por qual das duas maneiras pode o problema ser resolvido mais cabalmente.

Um governo geral pode chamar em seu auxílio os talentos e a experiência de todos os homens de capacidade, escolhidos em todas as partes da Confederação; pode estabelecer princípios uniformes de política – unir, assimilar, proteger todos os membros do corpo social e estender sobre eles os felizes efeitos da sua providência. Na conclusão dos tratados há de cuidar ao mesmo tempo do interesse geral e dos indivíduos que não podem existir separados; há de empregar a fortuna e a força pública na defesa de cada uma das partes confederadas com uma facilidade e prontidão impossível aos governos dos Estados ou das confederações parciais, que, por isso mesmo que o são, não podem obrar de concerto e com unidade de sistema. Só o governo geral pode dar às guardas nacionais um plano uniforme de disciplina e manter os oficiais que as comandarem na devida subordinação às ordens do magistrado supremo; e por esse meio tornará mais poderosa esta força do que se estivesse distribuída, em quatro ou treze corpos distintos e independentes.

Que força teria o exército da Grã-Bretanha se as tropas inglesas obedecessem ao governo especial da Inglaterra, as escocesas as da Escócia e as de Gales ao governo do principado do mesmo nome? Suponhamos uma invasão. Ainda no caso de os três governos unirem as suas forças, obrariam eles contra o inimigo com a mesma força e energia que o governo único da Grã-Bretanha?

Muitas vezes temos ouvido falar das frotas da Inglaterra; e, se os americanos souberem tirar partido das circunstâncias, algum dia se falará também das da América: mas se um governo nacional, por meio de sábios regulamentos sobre a navegação, não tivesse feito da Inglaterra um seminário de marinheiros – se um governo nacional não tivesse feito nascer a indústria e os materiais necessários para a construção dos navios, por certo que nunca os seus combates navais e a sua superioridade no mar teriam feito os ingleses ilustres. Tenham a Inglaterra, a Irlanda, a Escócia e o principado de Gales cada um sua esquadra independentemente; sejam estas quatro partes constitutivas da monar-

quia britânica dirigida por quatro governos independentes, e no mesmo momento veremos aniquilar-se e cair o seu poder atual.

Façamos agora aplicação desses exemplos a nós. Suponhamos a América dividida em treze, ou querendo-se, em três ou quatro governos distintos: que exércitos poderá ela levantar e pagar? Que esquadra poderá construir e manter?

Se um desses Estados independentes fosse atacado, correriam os seus vizinhos a defendê-lo? Sacrificariam para esse fim a sua fortuna e o seu sangue? Obrigados a conservar-se neutros por especiosas promessas – seduzidos pelo amor demasiado da paz –, não seria de temer que todos os outros Estados se recusassem a arriscar a sua tranqüilidade presente em favor de vizinhos, por quem sentissem talvez algum ciúme secreto, e cuja influência política gostassem de ver abatida? Se tal comportamento fosse imprudente, não seria por isso menos natural: a história da Grécia o prova, e muitos outros países oferecem disso exemplos.

É de supor que as mesmas causas produzam sempre os mesmos efeitos. Suponhamos que o Estado ou Confederação atacada ache nos seus vizinhos vontade de socorrê-la: como – em que espaço de tempo –, em que proporção poderão eles reunir socorros de gente e de dinheiro? Que general comandará o exército aliado, e de quem receberá ele as ordens? Quem estipulará os artigos da paz? Se contestações se suscitam, que autoridade as decidirá e fará respeitar suas decisões? Vê-se que as dificuldades e os obstáculos se sucedem sem fim em semelhante situação. Pelo contrário, um só governo, que vigie sobre os interesses comuns – que reúna em si os meios e os poderes de toda a Confederação –, pode, livre de todos esses obstáculos, ocupar-se, com muito mais esperança de resultado, da segurança do povo.

Seja, porém, qual for a posição em que nos coloquemos, estreitamente unidos debaixo de um governo nacional, ou divididos num certo número de confederações, os estrangeiros saberão conhecer o nosso Estado e julgar dele com exceção; e o comportamento que tiverem para conosco há de ser a consequência desse juízo.

Se eles virem que o nosso governo nacional é poderoso e dirigido com inteligência, que o nosso comércio é favorecido por sábios regulamentos, que o nosso exército é bem organizado e bem disciplinado, que as nossas finanças são administradas com economia, que o nosso crédito está restabelecido, que o povo é livre, unido e feliz, por

certo que terão mais vontade de procurar nossa aliança que de provocar o nosso ressentimento. Pelo contrário, se nos virem com um governo sem força – cada Estado é descrição de chefes de um momento –, todo o país dividido em três ou quatro repúblicas independentes e em discórdia, uma disposta em favor da Inglaterra, outra da Espanha, outra da França, e todas juntas joguete dessas potências, que não cessarão de animar as suas rivalidades recíprocas, que miserável espetáculo lhes oferecerá a América? Objeto do seu desprezo e mesmo dos seus ultrajes, uma triste experiência nos fará ver que quando um povo ou uma família se fracionam obram diretamente contra o interesse da sua felicidade.

## Capítulo 5

### DESENVOLVIMENTO DO TEMA

Uma carta da rainha Ana da Inglaterra, escrita no primeiro de julho de 1706 ao parlamento da Escócia, nos oferece, sobre a importância da união que então se formava entre os dois reinos, reflexões bem dignas de que as consideremos com atenção. Extrairéi dela algumas passagens mais importantes.

Uma inteira e perfeita união, diz a rainha aos escoceses, será o mais sólido fundamento de uma paz durável; com ela ficará mais segura a vossa religião, a vossa liberdade mais garantida, a vossa propriedade menos exposta; acabarão as vossas animosidades, desaparecerão os ciúmes e as diferenças entre os dois reinos; o vosso poder será mais forte, o vosso comércio mais extenso, aumentarão vossas riquezas, e a ilha inteira, unida pelos mesmos sentimentos, e, livre por esta federação de todo o susto de diversidade de interesses, ficará em Estado de resistir a todos os seus inimigos. Recomendamos-vos apuradamente prudência e unanimidade neste grande e importante negócio a fim de levar a bom resultado a nossa união, único meio eficaz de segurar a nossa felicidade presente e futura, e de contaminar as intenções de nossos inimigos, que vão certamente fazer os últimos esforços para preveni-la ou retardá-la.

Já vimos no capítulo antecedente que aos perigos que a fraqueza e dissensões domésticas podem acarretar-nos do exterior, nada podia opor-se com tanta certeza de resultado como a união, a força e um bom governo no interior. Este assunto é inesgotável.

A história da Grã-Bretanha, sendo para nós a mais familiar, é também aquela donde podemos tirar lições mais úteis, porque podemos aproveitar-nos da experiência dos habitantes daquele país sem a pagar

tão caro como ela lhes custou. Por pouco natural que pareça que uma ilha contenha mais do que uma nação, é certo que a Grã-Bretanha se conservou, durante séculos, repartida em três nações inteiramente diferentes e constantemente em guerra umas com as outras. Ainda que o verdadeiro interesse de todas, em relação aos povos do continente, fosse realmente o mesmo, os artifícios e a política desses povos mantiveram sempre entre elas o fogo de uma discórdia eterna; e durante uma longa série de anos fizeram-se reciprocamente mais males do que se prestaram socorros.

Se o povo da América se dividisse em três ou quatro diferentes nações, porventura não lhes aconteceria a mesma desgraça? Não se suscitariam as mesmas rivalidades? Não se trataria de entretê-los pelos mesmos meios? Em lugar de nos acharmos unidos pelos mesmos sentimentos e sem receios de diversidade de interesses, a inveja e o ciúme destruiriam bem depressa a amizade e a confiança recíproca e o interesse particular de cada Confederação, substituído ao interesse geral da América, se tornaria bem depressa o único alvo da nossa política e da nossa ambição.<sup>3</sup> Semelhantes a tantas outras nações cujos territórios se tocam, viveríamos sempre em guerra ou em temor.

Os mais zelosos partidistas da divisão em três ou quatro confederações não podem razoavelmente lisonjear-se de manter o seu poder

---

<sup>3</sup> Os receios do autor nesta parte são plenamente confirmados pelo que hoje se está observando na Suíça. Os 22 cantões soberanos são realmente 22 nações diferentes, que se tratam estranhas umas às outras, e até certo ponto de inimigas. Os indivíduos de um cantão não são considerados como cidadãos do outro, nem admitidos a viver nele sem pagar direito de domicílio; as moedas dos cantões não concordantes são rejeitadas pelos dos outros; e os gêneros que passam de cantão para cantão pagam direitos quase como se fossem estrangeiros. Quando um habitante de Neuchatel aparece em Lausana, olham para ele com desprezo e dizem: *C'est yn Neuchatellois!* Todos os outros cantões se alegram em segredo das dissensões que atualmente afligem o cantão de Bern, que é o mais preponderante de todos, e não fazem a mínima diligência para concertá-la; antes de Neuchatel lhes dão alimento secretamente. Quando o cantão de Basileia esteve nas mesmas circunstâncias, os outros deixaram arrancar-se os fígados os dois partidos opostos até se retalhar o cantão em dois Estados diferentes, como atualmente se acha com os nomes de Bâle-ville e Bâle-campagne. O resultado provável de tudo isto é que a Suíça deixará em breve de existir e que, à semelhança da Polônia, será desmembrada e repartida entre as coroas da Áustria, de França e de Sardenha.

respectivo em equilíbrio perfeito, suposto que fosse possível estabelecê-lo ao princípio. Além das circunstâncias locais que tenderiam a aumentar o poder em uma parte e a retardar os teus progressos na outra, deve contar-se com os efeitos da superioridade relativa de política e administração que bem depressa se observaria no governo de uma das confederações e destruiria a sua igualdade respectiva; porque não é de esperar que em uma longa série de anos todas elas sejam dotadas do mesmo grau de previdência política e de prudência administrativa.

Qualquer que seja o momento ou o motivo da superioridade que uma das quatro propostas confederações há de infalivelmente adquirir sobre as outras, esse momento será aquele em que todas elas hão de começar a olhá-la com olhos de inveja e de temor.

Essas duas paixões hão de necessariamente fazer nascer, ou pelo menos favorecer, todos os acontecimentos que puderem diminuir o poder que lhes faz sombra: hão de fazer evitar tudo aquilo que puder aumentar ou segurar a sua prosperidade. Pela sua parte, a Confederação preponderante, perdendo a confiança que tinha nas outras, conhecerá bem depressa as suas disposições inimigas e se colocará em Estado de desconfiança recíproca; finalmente, as intenções favoráveis se irão transformando pouco e pouco em inimizade declarada a favor daquelas impugnações artificiosas que o ciúme exprime ou sabe dar a entender.

O Norte é a região mais favorável ao aumento da força militar, e muitas circunstâncias fazem crer que as confederações setentrionais seriam bem depressa infinitamente mais formidáveis que as outras. Bem convencidas da superioridade das suas forças, em breve formariam, a respeito do Sul da América, os mesmos projetos que expuseram o Sul da Europa a tantas invasões e conquistas. Os novos enxames sabidos do cortiço setentrional terão tentação de ir procurar o seu mel nos campos mais floridos e debaixo do clima mais temperado dos seus vizinhos delicados e opulentos.

Quem quiser refletir sobre a história das confederações dessa natureza ficará convencido que todas elas nunca tiveram nem hão de ter outras relações entre si senão a contigüidade dos territórios que, longe de serem unidas pela simpatia e pela confiança recíproca, hão de ser vítimas eternas da discórdia e do ciúme; finalmente que, colocando-se na situação a mais conforme aos desejos dos seus inimigos, só a si mesmas virão a ser formidáveis.

Daqui se vê em que grande erro se cai quando se pensa que é possível formar entre essas confederações ligas ofensivas e defensi-

vas; e que pela combinação e união das suas vontades, das suas armas e dos seus recursos pecuniários, elas se poderiam manter em Estado de defesa contra os seus inimigos.

Quem nunca viu que os Estados Independentes em que antigamente estavam divididas a Inglaterra e a Espanha formassem semelhantes alianças e se reunissem contra o inimigo comum? As confederações que se propõem hão de ser nações bem distintas; o comércio de cada uma delas com os estrangeiros há de ser regulado por tratados particulares, porque, como as suas produções são diferentes e não podem ser vendidas nos mesmos mercados, hão de dar lugar a convenções essencialmente diferentes; finalmente a diversidade de negociações comerciais produzirá diversidade de interesses e não poderá deixar a todas as confederações o mesmo grau de afeição para as mesmas nações estrangeiras.

Será bem possível que a Confederação setentrional tenha o maior desejo de se manter em paz e boa inteligência com as nações, às quais a Confederação do Sul quererá fazer a guerra. Assim, todas as vezes que a aliança se opuser aos interesses especiais de cada Estado, será difícil de se formar e mais difícil ainda se manter.

O mais provável de tudo é que na América, do mesmo modo que na Europa, nações vizinhas, inspiradas por interesses opostos e por paixões inimigas, abracem partidos diferentes. Enganadas pela distância que as separa da Europa, será mais natural que se receiem mutuamente umas das outras, do que temerem nações distantes, e por isso mesmo é mais de esperar que formem aliança com os estrangeiros, para se defenderem contra os inimigos da porta, do que ligas entre si para se defenderem contra os primeiros.

E não se perca de vista que é muito mais fácil receber esquadras estrangeiras nos nossos portos e exércitos estrangeiros no nosso território do que fazê-los sair. Quantas vezes não conquistaram os romanos nações de que se diziam aliados e protetores? Quantas inovações não fizeram nos governos dos povos de que se diziam amigos?

O que fica dito em todos os capítulos antecedentes é bastante para que as pessoas imparciais possam julgar se a divisão da América, em qualquer número que seja de soberanias independentes, poderia defendê-la das hostilidades ou da influência nociva das nações estrangeiras.

## Capítulo 6

# DOS PERIGOS DAS DISSENSÕES ENTRE OS ESTADOS

Os três últimos capítulos foram consagrados à enumeração dos perigos a que, em Estado de desunião, ficaríamos expostos por parte das armas e das intrigas das nações estrangeiras; indicarei agora outros de maior monta e não menos prováveis: as dissensões entre os Estados – as facções e as convulsões interiores.

Já sobre este objeto dissemos algumas palavras; mas o assunto exige reflexões mais particulares e mais extensas.

Não é possível, sem cair em especulações dignas da utopia, pensar seriamente que se não hão de elevar freqüentes e violentas contestações entre os nossos Estados, se eles se desunirem e formarem confederações parciais. Negar as possibilidades dessas contestações por falta de motivos para fazê-las nascer seria o mesmo que dizer que os homens não são ambiciosos, nem vingativos, nem ávidos; lisonjear-se de manter a harmonia entre um certo número de soberanias independentes e vizinhas seria o mesmo que perder de vista o andamento ordinário dos acontecimentos e contradizer a experiência dos séculos.

As causas de hostilidades entre as nações são inumeráveis; porém há algumas que têm um efeito geral e quase inevitável sobre os homens pelo simples fato da sua reunião: tais são o amor do poder ou o desejo da preeminência – o ciúme da superioridade alheia, ou o desejo da igualdade e da segurança.

Além dessas causas, há outras cuja influência é menos geral; mas a sua ação não é menos poderosa na sua espera que a das outras, tais são as rivalidades de comércio entre as nações comerciantes. Finalmente, há ainda outras tão numerosas como as primeiras, que pegam nas paixões particulares nos interesses, nas afeições, nas inimizades, nas esperanças e nos temores dos indivíduos que governam as sociedades.

Os homens desta classe, elevados pelo favor do povo ou do rei, têm assaz grande número de vezes abusado da confiança que haviam obtido: assaz grande número de vezes, cobertos com o pretexto do interesse público, sacrificaram sem escrúpulo a paz de uma nação às suas paixões ou vantagens particulares.

Foi para servir o ressentimento de uma prostituta que Péricles atacou, venceu e destruiu a República de Samos à custa do sangue dos seus concidadãos; e não foi ainda senão com vistas pessoais, por querer evitar que o perseguissem como cúmplice do roubo atribuído a Phidias, para desviar a acusação de ter dissipado os dinheiros públicos, ou, finalmente, para satisfazer a sua raiva contra os habitantes da Megara, que ele envolveu a sua pátria naquela famosa e fatal guerra do Peloponeso, que, depois de tantas vicissitudes, tréguas e renovações, acabou pela ruína de Atenas.

O ambicioso Wolsey, ministro de Henrique VIII, aspirava à tiara e lisonjeava-se de fazer esta brilhante conquista pela influência de Carlos V. Pois bem: para segurar-se o favor e a proteção desse poderoso monarca, empenhou a Inglaterra numa guerra com a França, contrária aos princípios mais triviais da política e pôs em perigo a segurança e a independência não somente do reino que governava com os seus conselhos, mas da Europa inteira; porque, se jamais houve soberano na Europa em circunstâncias de realizar o projeto da monarquia universal, foi certamente Carlos V, de cujas intrigas foi Wolsey ao mesmo tempo o instrumento e a vítima.

Quanto à influência que o beatismo de madame de Maintenon, a turbulência da duquesa de Malbrough e as intrigas da marquesa de Pompadour têm tido sobre a política dos nossos dias e sobre os movimentos e pacificações de uma parte da Europa, tantas vezes se tem falado disso nas conversações familiares que não pode deixar de ser geralmente conhecida.

Fora inútil multiplicar exemplos da influência que, sobre os acontecimentos de maior interesse para as nações, tanto interior como exteriormente, tem tido considerações pessoais: pequena instrução basta para que elas se apresentem a milhares; e, mesmo sem o auxílio da instrução, um conhecimento medíocre da natureza humana é suficiente para fazer julgar a realidade e a extensão dessa influência.

Entretanto, há um fato recentemente acontecido entre nós que, pela sua aplicação, pode dar novo grau de evidência a esse princípio

geral. Se Shays não se tivesse visto afogado em dívidas, nunca o Estado de Massachusetts teria sido envolvido nos horrores da guerra civil.

Desgraçadamente, porém, apesar do testemunho da experiência, perfeitamente conforme a esse respeito com o da teoria, há sempre visionários ou mal-intencionados que sustentam o paradoxo da paz perpétua entre os Estados, ainda depois do desmembramento e da separação que propõem.

“O gênio das repúblicas,” dizem eles, “é pacífico; e o espírito do comércio tende a adoçar o caráter dos homens e a extinguir neles aquela efervescência de humores que tantas vezes tem acendido a guerra. As repúblicas comerciantes, como a nossa, não podem sentir disposição a destruir-se com dissensões ruinosas: o seu interesse comum obrigará à conservação da paz e da concórdia recíproca.”

Mas (perguntaremos nós a esses profundos políticos) não é também do interesse de todas as nações entreter o mesmo espírito de benevolência umas para com as outras? E têm elas sabido conservá-lo? Não é, ao contrário, provado pela experiência que as paixões e os interesses do momento têm sempre tido maior império no procedimento dos homens do que as considerações gerais e remotas da política, da utilidade e da justiça? Não se tem visto repúblicas tão apaixonadas pela guerra como as monarquias? Não são umas e outras governadas por homens? Porventura são as nações menos suscetíveis do que os reis, dos sentimentos de aversão, de predileção e de rivalidade, e de projetos de conquista contrários à justiça? Não obedecem tantas vezes as assembleias populares aos impulsos da cólera, do ressentimento, do ciúme, da cobiça e de outras paixões violentas e irregulares? Não é sabido que suas determinações são muitas vezes obra de um pequeno número de indivíduos, em que elas depositam a sua confiança, donde lhes vem a cor de paixões e de vistas particulares? Que mais tem feito o comércio senão mudar as causas das guerras? Será a paixão das riquezas menos imperiosa que a da glória ou a do poder? Não tem o comércio, desde que é a base do sistema político das nações, produzido tantas guerras, como o furor das conquistas ou a sede de dominar que antigamente causava? Não é, pelo contrário, o interesse do comércio um novo estímulo de todas essas paixões? A experiência que responda a todas essas questões: é o guia mais infalível de todas as opiniões humanas.

Sparta, Atenas, Roma, Cartago, todas eram repúblicas, e duas delas, Cartago e Atenas, comerciantes; não obstante isso, tantas foram

as guerras em que ambas se acharam envolvidas, como as das monarquias vizinhas contemporâneas.

Sparta pouco mais era do que um acampamento bem disciplinado; Roma era insaciável de conquistas e de carnagem; os cartagineses, ainda que republicanos e comerciantes, foram os agressores na guerra que terminou pela ruína da sua pátria: Aníbal tinha levado as suas armas pelo coração da Itália às portas de Roma, antes da vitória de Scipião nos campos de Cartago, a que se seguiu a perda dessa república.

Em tempos mais modernos, vimos Veneza figurar mais de uma vez em guerras causadas pela sua ambição, até o dia em que, objeto de terror para os outros Estados da Itália, esteve a ponto de sucumbir àquela famosa liga com que o papa Júlio II deu um golpe mortal no seu orgulho e no seu poder.

Quem representou maior papel nas guerras de Europa do que as províncias de Holanda, antes que dívidas e impostos viessem reprimi-lhes os brios? As Províncias Unidas disputaram com furor aos ingleses o império do mar, e Luiz XIV nunca teve inimigos nem mais implacáveis nem mais constantes.

No governo de Inglaterra, exercem os representantes do povo uma parte do Poder Legislativo: o comércio é, há séculos, o principal objeto da sua ambição. E, porém, poucas nações têm mais vezes feito a guerra! E a maior parte daquelas em que este reino se tem achado envolvido tem sido determinadas pelo povo! Ou, pelo menos, bem pode afirmar-se que tantas têm sido as guerras populares como as reais.

Os gritos da nação e as importunações dos seus representantes obrigaram muitas vezes os reis a continuar a guerra contra sua vontade e mesmo contra o verdadeiro interesse do Estado, durante a famosa rivalidade de preeminência entre as casas da Áustria e Bourbon, que tão longo tempo conservou acesso na Europa o facho da guerra; todos sabem que a antipatia dos ingleses contra os franceses favoreceu à ambição ou, antes, à avareza do um general idolatrado (o duque de Malbrough) e prolongou a guerra além dos limites prescritos por uma discreta política e contra o voto da corte.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Compare o leitor este parágrafo com o que fica dito no capítulo 4 para provar o absurdo de que o governo monárquico é mais próprio para fazer nascer causas de guerra do que outro qualquer, e ficará o autor refutado com as suas próprias razões.

As causas de guerra entre essas duas últimas nações foram quase sempre interesses comerciais – o desejo de suplantar ou o receio de ser suplantado, já em ramos particulares de tráfico, já em vantagens gerais de navegação e comércio e muitas vezes, mesmo, o desejo, ainda mais odioso, de se apropriar de uma parte do comércio das outras nações sem seu consentimento.

A última guerra da Inglaterra com a Espanha foi causada pelas tentativas dos mercadores ingleses para estabelecer um comércio ilícito nos mares que rodeiam a América Espanhola. Esse procedimento indesculpável excitou os espanhóis a violências indesculpáveis, porque sabiam dos limites de uma justa vingança e tinham o caráter da desumanidade e da crueldade.

Os ingleses apanhados na costa da Nova Espanha foram mandados trabalhar nas minas do Potósi; e bem depressa, pelos progressos ordinários do ressentimento dos povos, os inocentes foram submetidos aos mesmos castigos de envolta com os culpados. As queixas dos negociantes ingleses excitaram na Inglaterra uma fermentação violenta, que não tardou a fazer explosão na Câmara dos Comuns, donde passou ao ministério: consideram-se cartas de marca; e daí uma guerra desastrosa, que destruiu alianças de vinte anos, que tão excelentes frutos prometiam.

Refletindo agora nesta vista d'olhos pela história dos outros países cuja situação tem mais analogia com a nossa, que confiança podemos ter nos sonhos com que nos embalam, sobre a possibilidade de entreter a paz e a amizade entre os membros da Confederação atual, depois da sua desmembração? Não é já mais que conhecida a extravagância das teorias que nos prometem a isenção das imperfeições e fraquezas inseparáveis de todas as sociedades humanas, qualquer que seja a forma de governo por que se rejam? Não é já tempo de acordar dos sonhos da idade de ouro e de assentarmos por uma vez que o império da perfeita sabedoria e da perfeita virtude está ainda muito longe de nós? A extrema decadência da nossa dignidade e do nosso crédito nacional no-lo estão dizendo bem claro; e dizem-no, além disso, os abusos multiplicados de um governo sem direção e sem força – a revolta de uma parte da Carolina do Norte, os tumultos que ameaçaram ultimamente a Pensilvânia e as insurreições e rebeliões de que Massachusetts está sendo ainda hoje a vítima.

Os princípios dos que nos querem cegar, sobre o perigo de discórdias e de hostilidades entre os Estados desunidos, são de tal maneira

opostos ao sentimento geral, que é axioma sabido que, nas nações, a proximidade é mãe da inimizade. Eis aqui o que diz Mably a esse respeito:

Estados vizinhos são naturalmente inimigos; salvo se a fraqueza comum os obriga a ligar-se para formarem uma república federativa, ou se as constituições respectivas previnem as dissensões que deve trazer consigo a vizinhança e reprimem o ciúme secreto que inspira a todos os Estados o desejo de se aumentarem à custa dos seus vizinhos.

Esta passagem indica ao mesmo tempo a moléstia e o remédio.

## Capítulo 7

### ENUMERAÇÃO DAS DIFERENTES CAUSAS DE GUERRA ENTRE OS ESTADOS

**P**ergunta-se às vezes, em ar de triunfo, que motivos terão os Estados, depois da sua separação, para se fazerem reciprocamente a guerra. Poder-se-ia responder completamente a esta pergunta, apontando os mesmos motivos que tanto sangue têm feito derramar a todas as nações do universo; mas (ainda mal para nós!) temos respostas mais diretas a esta pergunta do que esses motivos gerais: a influência das causas de dissensão que temos à vista, ainda que por ora neutralizada pelo obstáculo do governo federativo, já é bastante para fazer-nos julgar do que deveríamos esperar, se o dito obstáculo se destruísse.

As disputas sobre a extensão do território foram sempre origem fecunda de hostilidades entre as nações.

A maior parte das guerras que têm desolado a terra nunca tiveram outra; e esta causa existe entre nós em toda a sua força. Uma vasta extensão de território, cuja posse ainda não foi atribuída a ninguém, se acha compreendida nos limites dos Estados Unidos.

Muitos Estados têm formado sobre eles pretensões contrárias, sobre as quais ainda se não tomou decisão; e é claro que a dissolução da União não faria outra coisa senão aumentar o número das pretensões.

Sabe-se que já houve discussões muito sérias entre os Estados sobre a propriedade de algumas terras, chamadas terras da coroa, que ainda não estavam distribuídas no tempo da revolução: aqueles em cujos limites elas se achavam no tempo do governo colonial reclamavam-nas como propriedade sua; os outros pretendiam que os direitos da coroa tinham passado para a União, especialmente no que diz respeito à parte ocidental do território litigioso, que, ou por posse atual, ou pela submissão dos índios proprietários, tinham caído na jurisdição do rei

da Inglaterra, até que ele a abandonou pelo tratado de paz. E, diziam os últimos, uma aquisição que a Confederação fez por meio de um tratado com uma potência estrangeira.

A sábia política do Congresso sufocou, felizmente essa disputa, obtendo que os Estados particulares, atendendo ao interesse comum cedessem, à Confederação as terras litigiosas; e se esse fato já nos pôde dar a certeza de ver terminar amigavelmente a dissensão, no caso de subsistir o governo federativo, serve ao mesmo tempo para mostrar que a disputa tornaria de novo a suscitar-se, e faria nascer muitas outras, se o dito governo se dissolvesse.

Grande parte do território desabitado, ao poente, é hoje por cessão, se o não é também por direito anterior, propriedade comum da União. Se a União se dissolve, os Estados, cujas cessões foram feitas em consequência do arbitramento federal, terão justificado motivo de reclamar as terras em questão, como uma propriedade que lhes é reversível pela cessação do motivo do abandono; e os outros Estados não de reclamar certamente a sua parte por direito de representação.

“Um dom uma vez feito,” dirão eles, “não pode ser revogado; e, por consequência, não menos pode com justiça recusar a partilha de um território cuja posse foi adquirida e confirmada pelos esforços unidos da Confederação”.

Demos, porém, o caso (o que é contra toda a probabilidade) que se reconhecia que cada Estado devia ter a sua parte na dita propriedade: ainda então seria necessário vencer a dificuldade de achar uma regra de proporção satisfatória para todos.

Cada Estado invocaria diferentes princípios; e como isso seria impossível sem ferir os interesses opostos dos seus concorrentes, restariam ainda muitas diferenças pouco susceptíveis de concertar-se.

Assim, o território do poente abre uma vasta cena de pretensões hostis, sem que haja júri, a cuja autoridade se possam submeter as partes interessadas; e, se julgarmos do futuro pelo passado, sobeja razão temos de recear que a espada seja o único árbitro chamado para decidir a questão. O único exemplo da disputa entre Connecticut e a Pensilvânia, a respeito das terras de Wyoming, basta para que não possamos contar com a felicidade das conciliações em diferenças dessa natureza.

Os artigos da Confederação obrigavam as partes a submeter a questão a um tribunal federal; assim se fez, e a decisão foi favorável à

Pensilvânia. Então Connecticut mostrou grande descontentamento da sentença e só pareceu satisfazer-se depois que, em consequência de negociações e conferências ulteriores, obteve uma indenização satisfatória pela perda que pretendia haver experimentado.

Não trato de censurar com isso o procedimento daquele Estado; julgou sinceramente que tinha sofrido injustiça, e é coisa averiguada que os Estados, do mesmo modo que os indivíduos, não cedem senão com muita dificuldade às decisões que ferem os seus interesses.

Os que entraram no segredo das negociações que tiveram lugar por motivo da contestação que se levantou entre o nosso Estado (Nova Iorque) e o distrito de Vermont, podem dar testemunho das oposições que experimentamos, tanto por parte dos Estados que não eram interessados na disputa, como daqueles a que ela dizia pessoalmente respeito; e podem atestar igualmente o perigo a que a paz da Confederação teria sido exposta se Vermont insistisse em sustentar as suas pretensões pelas armas.

Dois motivos predominantes causaram essa oposição: o ciúme que inspirava a nossa grandeza futura e o interesse de certas pessoas de grande influência nos Estados vizinhos, a quem o governo atual daquele distrito havia concedido terrenos. Os mesmos Estados, que faziam valer títulos em oposição aos nossos, mostravam desejar ainda com mais ardor a separação de Vermont do que o bom resultado das suas pretensões pessoais: eram New Hampshire, Massachusetts e Connecticut.

Nova Jersey e Rhode-Island manifestaram em todas as ocasiões um zelo ardente pela separação e independência de Vermont; e Maryland, até o dia em que alguns indícios de ligações daquele país com o Canadá lhe fizeram nascer receios, entrou com pertinácia nas mesmas vistas.

Esses pequenos Estados viam com olhos ciosos a perspectiva da nossa prosperidade. Passando em revista esses acontecimentos, não tive outro intento que o de indicar alguma das causas de dissensões interiores que ameaçam os Estados, no caso de terem a desgraça de vir a ficar desunidos.

A concorrência do comércio oferece ainda uma origem fecunda de dissidências. Os Estados menos favoravelmente colocados desejam subtrair-se aos inconvenientes da sua situação e participar das vantagens que uma posição mais feliz proporciona aos seus vizinhos. Cada Estado ou Confederação particular seguirá, relativamente ao comércio,

um sistema de política particular, donde resultarão destruições, preferências e exclusões que hão de produzir descontentamentos.

Habitados pela nossa primeira Constituição a um comércio fundado sobre privilégios iguais, receberemos de semelhantes causas de descontentamento um golpe, que a memória ainda fresca do nosso Estado anterior nos tornará mais sensível. Olharemos como injustiças os atos legítimos de potências independentes, guiadas por interesses particulares. O gosto pelas empresas, que caracteriza os negociantes americanos, posto que ainda na sua infância não deixou escapar uma só ocasião de se exercitar: será porventura da natureza das coisas que este ardor, que nada é capaz de reprimir, respeite os regulamentos comerciais, com que cada um dos Estados há de tratar de segurar aos seus habitantes vantagens exclusivas? Ponhamos de um lado as infrações desse regulamento e do outro os esforços para preveni-las, ou reprimi-las, e depois calculemos os excessos que daqui hão de nascer e as represálias e guerras que se lhes hão de seguir.

A facilidade que alguns Estados hão de ter de fazer tributários os seus vizinhos, por meio de regulamentos de comércio, não poderá ser sofrida com indiferença pelos Estados tributários. A situação respectiva de Nova Iorque, de Connecticut a de Nova Jersey oferece um exemplo disto.

Nova Iorque, para acudir às despesas da administração, percebe direitos sobre as importações, e uma grande parte desses direitos é paga pelos habitantes dos dois outros Estados, na proporção do consumo que eles fazem dos objetos que nós importamos e que eles nos compram.

Ora, Nova Iorque não quererá e nem poderá jamais abandonar esta vantagem; porque nem é possível que os seus habitantes consintam em aliviar os seus vizinhos de um tributo que pagaram no ato da importação e de que devem ressarcir-se quando vendem, nem quando o consentissem, poderíamos distinguir nos nossos mercados, entre os compradores, os habitantes dos dois Estados de que se trata.

E será cousa provável que Nova Jersey e Connecticut se submetam longo tempo a um tributo estabelecido por Nova Iorque em seu proveito exclusivo?

Possuiremos nós tranqüilamente e sem contestação um monopólio de que tiramos vantagens tão odiosas aos nossos vizinhos, o que eles reputam tão opressivas?

Poderemos nós defendê-lo contra os esforços reunidos de Connecticut e Nova Jersey, que nos ameaçam por dois lados opostos?

Eis aí questões a que, sem temeridade, ninguém pode responder afirmativamente.

A dívida pública é uma nova causa de dissensões entre os Estados separados, ou Confederações que se nos propõem.

Tanto a divisão como a extensão progressiva hão de produzir animosidades e descontentamentos. Quem há de achar uma regra de proporção que satisfaça a todos?

Não há nenhuma a que não possam opor-se objeções sólidas, e essas objeções hão de ser exageradas pelos interesses opostos das partes.

As opiniões dos diferentes Estados estão divididas, mesmo sobre o princípio geral da fidelidade em pagar a dívida pública.

Uns, pouco persuadidos da importância do crédito nacional, especialmente aqueles cujos habitantes não têm interesse imediato, ou o têm muito pequeno, na questão, sentem indiferença e porventura repugnância no pagamento da dívida doméstica, quaisquer que sejam as condições com que ele se verifique, e estes procurarão exagerar as dificuldades da distribuição; outros, cujos habitantes são credores ao governo de uma soma mais considerável que a porção da dívida nacional que lhes compete, reclamarão, com instância, razoável e suficiente indenização, e a tardança que sofrerem excitará o seu ressentimento.

Entretanto, o estabelecimento definitivo de uma regra de proporção irá sendo diferido já pela diversidade real das opiniões, já por delongas afetadas: os cidadãos dos Estados interessados gritarão; as potências estrangeiras instarão pela satisfação por causa de suas justas reclamações, e a paz dos Estados ficará exposta não só ao perigo de uma guerra externa, porém aos inconvenientes das dissensões interiores.

Suponhamos, porém, vencidas as dificuldades da admissão de uma regra qualquer, e que a proporção se estabeleceu: ainda há fortes razões para crer que a regra admitida há de pesar sobre alguns Estados mais do que sobre outros.

Aqueles a que a desigualdade fizer sofrer é bem natural que procurem aliviar o peso que sofrem; os outros hão de, naturalmente, opor-se a uma revisão donde não pode resultar-lhes senão aumento de encargos.

E ainda quando a regra adotada se conformasse, na execução, com os princípios da mais severa equidade, mesmo neste caso restaria grande número de outras causas que obrigariam muitos Estados a faltar aos seus pagamentos; primeiro a insuficiência real de recursos,

depois a má administração das finanças ou desordens acidentais nas funções do governo e, finalmente a repugnância que todos os homens sentem em privar-se do seu dinheiro para satisfazerem dívidas passadas, quando elas se acham em concorrência com as necessidades presentes.

Seja qual for a causa da inexactidão dos pagamentos, é certo que há de produzir queixas, recriminações e disputas.

Nada há que possa perturbar tão facilmente a tranqüilidade das nações como o seu empenho recíproco em contribuições a favor de um objeto comum, de que não pode resultar benefício igual e proporcional às despesas que se fizeram: quando se trata de dar dinheiro, não é fácil que deixe de haver disputas.

As leis que violam convenções particulares e que por uma consequência necessária vão ferir os direitos dos Estados, cujos habitantes elas atacam, são ainda outra causa muito real de hostilidades. É bem pouco de esperar, se os Estados tiverem um freio de menos, que a sua legislação seja ditada por um espírito mais generoso e mais justo do que aquele que tantas vezes aos nossos olhos tem desonrado seus códigos.

Já vimos como os atentados dos legisladores de Rhode-Island excitaram em Connecticut disposições a justas represálias: se as circunstâncias, fossem outras, não teria sido somente uma guerra de pergaminhos; o ferro teria vingado tão enormes violações dos deveres da moral e dos direitos da sociedade.

A impossibilidade quase absoluta de alianças entre os diferentes Estados ou Confederações e as nações estrangeiras – os efeitos de semelhante circunstância relativamente à paz geral, ficam expostos com suficiente extensão num dos capítulos antecedentes: das considerações em que por essa ocasião entramos, pode concluir-se que se a América não se conservar unida ou se o for simplesmente pelos laços tão fracos de uma simples liga defensiva e ofensiva, bem depressa, por efeito de semelhantes alianças sempre opostas umas às outras e sempre inimigas, se achará envolvida no funesto labirinto das guerras e da política européias.

O combate destruidor das suas partes divididas as entregará todas aos artifícios e manhas dos seus inimigos comuns, e *Divide et impera*, da divisa de todas as nações que nos aborrecem ou que nos temem.

## Capítulo 8

# OS EFEITOS DA GUERRA INTERIOR NA CRIAÇÃO DE UM EXÉRCITO PERMANENTE E OUTRAS INSTITUIÇÕES INIMIGAS DA LIBERDADE

**D**esenganemo-nos por uma vez. Se a União se dissolver, qualquer que seja a combinação que das ruínas da Confederação geral possa nascer, sempre os Estados particulares ficarão sujeitos a estas vicissitudes de paz e de guerra, de afeição e de inimizade, por onde passam necessariamente todas as nações vizinhas quando o mesmo governo as não reúne.

Vejamos, porém, com mais particularidade os efeitos de semelhante separação.

A guerra entre os Estados, no primeiro período da sua existência isolada, será acompanhada de desgraças muito maiores que nos países onde há longo tempo existem estabelecimentos militares regulares.

Os exércitos permanentes da Europa, se por um lado são funestos à liberdade e à economia, por outro têm a vantagem bem importante de fazer impossíveis as conquistas rápidas e de prevenir aquelas devastações súbitas que, antes do seu estabelecimento, caracterizavam as guerras. A arte das fortificações tem concorrido para o mesmo fim. As nações da Europa estão hoje cercadas de uma cadeia de fortalezas, que as põem a salvo dos seus ataques recíprocos; e o tempo de uma campanha perde-se em tomar praças fronteiras a fim de poder penetrar no país inimigo: semelhantes obstáculos se apresentam a cada passo, retardam os progressos do conquistador e esgotam as suas forças.

Em outro tempo, penetrava o exército usurpador até o coração do país inimigo quase tão rapidamente como a notícia da invasão, hoje um punhado de tropas disciplinadas, aproveitando-se das vantagens da

posição, suspende ou faz encalhar as empresas de um poderoso exército.

A história da guerra, na Europa, já não é, como dantes, a história de nações subjugadas e de impérios destruídos: é a história de algumas cidades tomadas e retomadas – de batalhas que nada decidem –, de retiradas ainda mais vantajosas do que vitórias, ou, para dizer tudo numa palavra, de grandes esforços e de pequenas conquistas.

O nosso país, porém, oferecerá uma cena muito diferente. O receio dos estabelecimentos militares diferirá a sua introdução ainda por longo tempo – a falta de fortificações –, deixando descobertas as fronteiras de um Estado, facilitará as invasões; os Estados mais povoados subjugarão bem depressa os seus vizinhos, menos numerosos: as conquistas serão tão fáceis de fazer, como difíceis de conservar; todas as nossas guerras serão empreendidas pelo capricho e caracterizadas pela pilhagem; a devastação irá sempre na retaguarda de tropas irregulares e calamidades individuais formarão o caráter distintivo das nossas proezas militares.

Esta pintura não é exagerada; mas (força é confessá-lo) não seria longo tempo conforme com a verdade. O temor dos perigos exteriores é o primeiro móvel do procedimento das nações, e aos seus conselhos cederia bem depressa o mais ardente amor da liberdade.

A perda da vida e da propriedade pelas violências tão freqüentes da guerra – os sacrifícios e sustos contínuos, nascidos de um perigo também contínuo, obrigariam bem depressa as nações, as mais idólatras da liberdade, a irem procurar segurança e repouso em instituições de tendência oposta aos seus direitos civis e políticos, e por fim a necessidade de viver tranqüilo faria calar o susto de não ser tão livre.

As instituições, que tenho particularmente em vista, são os exércitos permanentes e todos os acessórios inseparáveis de um estabelecimento militar.

A nova Constituição, dizem, nada pronunciou contra os exércitos permanentes; donde deve supor-se que os admitirá; porém esta consequência é, pelo menos, incerta; antes é certo que o estabelecimento dos exércitos permanentes será a consequência inevitável da dissolução da Confederação.

A freqüência das guerras e a continuidade dos sustos, que exige continuidade de precauções, os fará infalivelmente nascer; até porque se os Estados ou Confederações mais fracas não recorressem a este

meio – se não tratassem de suprir a inferioridade da sua população e recursos por um sistema de defesa mais regular e mais eficaz, isto é, por meio de tropas e fortificações –, não poderiam contrabalançar de outro modo a superioridade dos seus vizinhos.

Ao mesmo tempo seria preciso armar o Poder Executivo de força muito maior, e por este modo a Constituição iria tendendo manifestamente para a monarquia, porque todos sabem que o efeito da guerra é aumentar a força do Poder Executivo à custa da autoridade legislativa.

Os meios que ficam expostos segurariam bem depressa aos Estados que os empregassem a superioridade sobre os seus vizinhos. Muitas vezes Estados de medíocres recursos, por meio de um governo vigoroso e de exército bem disciplinado, têm triunfado dos mais poderosos impérios, quando eles se acham privados dessas vantagens.

O orgulho dos Estados ou Confederações mais poderosas, de mãos dadas com o cuidado da sua conservação, não lhes permitiria submeter-se longo tempo a esta inferioridade humilhante e acidental: bem depressa recorreriam aos mesmos meios para recuperar a sua preeminência anterior, e por toda a parte se estabeleceriam estes instrumentos do despotismo – estes flagelos do velho mundo. Tal deve ser o curso natural das coisas, e quanto mais os nossos raciocínios se aproximarem dessas considerações, tanto mais elas se aproximarão da verdade.

Ninguém olhe essas reflexões como conseqüências vagas, tiradas de perigos supostos e ilusórios de uma Constituição cujo poder está colocado nas mãos do povo, ou dos seus representantes e delegados: a marcha natural e necessária das coisas humanas lhes serve de fundamento.

Perguntar-se-á talvez, em forma de objeção, por que motivo o estabelecimento dos exércitos permanentes não foi também a conseqüência das dissensões que agitaram as antigas repúblicas da Grécia? Pode-se responder a essa pergunta de muitas maneiras diferentes, e todas satisfatórias.

A indústria das nações de hoje, absorvidas como se acham em ocupações lucrativas e consagrando os seus esforços aos progressos da agricultura e do comércio, é incompatível com os costumes de um povo de soldados, como eram antigamente os das repúblicas da Grécia.

As rendas tão prodigiosamente multiplicadas pela abundância do ouro e da prata e pelos progressos das artes e da indústria – a ciência das finanças, nascidas nos séculos modernos –, a mudança nos costu-

mes das nações, tudo isso tem produzido no sistema da guerra uma inteira revolução e tem tornado os exércitos disciplinados, independentes do corpo dos cidadãos, a consequência necessária de frequentes hostilidades.

Há ainda grande diferença entre os estabelecimentos militares de um país raras vezes exposto pela sua situação às guerras interiores, e os de outro país que lhes está sempre exposto e que as teme sempre: os chefes do primeiro não têm pretexto plausível para conservarem sempre em pé os exércitos necessários à conservação do último; e por isso mesmo que a força armada entra raras vezes em movimento para a defesa do país, não é possível que o povo se acostume ao jugo da subordinação militar.

Neste caso, não se costumam as leis a torcer-se em favor das necessidades do estabelecimento militar; e o elemento civil conserva todo o seu vigor, sem ser alterado ou corrompido pelas tendências do espírito militar; a mediocridade do exército torna a sua força inferior à do resto da sociedade, e os cidadãos, que não estão habituados a invocar proteção da força militar ou a experimentar a sua tirania, olham para os soldados sem antipatia nem susto; toleram-nos como um mal necessário, mas estão sempre dispostos a resistir a um poder cujo exercício eles julgam prejudicial à conservação dos seus direitos.

Em tais circunstâncias, pode o exército dar força ao magistrado para reprimir uma facção pouco temível, um tumulto accidental ou uma insurreição; porém não pode pelas suas usurpações, vencer as forças reunidas da maior parte do povo.

Não acontece o mesmo em um país cujas circunstâncias forem opostas às que acabamos de considerar. Como o governo deve sempre estar pronto para repelir perigos que sempre o ameaçam, força é que o exército seja sempre numeroso para que a defesa sempre se ache pronta em qualquer momento de ataque.

A necessidade contínua dos seus serviços realçará a importância do soldado e degradará pouco e pouco a qualidade de cidadão; o Estado militar se elevará pouco e pouco acima do Estado civil; os habitantes dos territórios, que forem teatro da guerra, achar-se-ão necessariamente expostos a frequentes infrações dos seus direitos, cujo sentimento se irá debilitando pouco e pouco; e, insensivelmente, o povo se habituará a ver nos soldados superiores em vez de protetores.

Daqui a fazer que os considere como senhores não há muito que caminhar, nem grandes dificuldades que vencer; porque é muito

difícil determinar um povo com tais disposições a resistir com coragem e eficácia a usurpações apoiadas pelo poder militar.

O governo da Inglaterra está na primeira das duas diferentes situações que ficam descritas. A sua posição insular, de combinação com a superioridade da sua marinha, que lhe tira quase todo o receio de invasão estrangeira, dispensa essa potência da necessidade de sustentar um grande exército de terra; basta-lhe a força suficiente para se defender de um desembarque imprevisto, até dar tempo às milícias de se incorporarem e se reunirem.

Nenhum motivo de política nacional exige maior quantidade de tropas, que a opinião pública certamente não toleraria, livre, como de longo tempo se tem conservado, da influência de todas as causas que ficam indicadas como fermentos de guerra no interior. A essa situação tão feliz deve a Inglaterra, em grande parte, a conservação da liberdade de que atualmente goza, não obstante a venalidade e corrupção que lá reina.

Se pelo contrário a Grã-Bretanha fosse continental, e por consequência, obrigada a proporcionar os seus estabelecimentos militares aos das outras potências, da Europa, é mais que provável que, do mesmo modo que elas, estivesse sendo hoje a vítima do poder absoluto de um só homem.

Não nego a possibilidade (posto que muito remota) de que o povo desta ilha venha a ser escravizado por outras causas; mas certamente o não será pelas usurpações de um exército tão pouco considerável, como o que subsiste atualmente no interior do reino. As mesmas vantagens de tão feliz situação gozaremos também nós durante séculos, se a nossa prudência nos inspirar a conservação da União atual.

A Europa está muito longe de nós, e as colônias que ela tem aqui tarde chegarão a estado de dar-nos justos receios. Grandes estabelecimentos militares não podem ser necessários à nossa segurança; mas se o corpo social se desmembrar, ficando completamente isoladas todas as suas partes integrantes, ou, como é mais verossímil, reunidas em duas ou três Confederações, bem depressa passaremos por onde passaram todas as potências continentais européias. A nossa liberdade será vítima dos meios que empregarmos para nos defendermos da nossa ambição e do nosso ciúme recíproco.

Essa idéia não é superficial, nem frívola; pelo contrário é sólida e importante, e merece dos homens de bem de todos os partidos a mais séria e madura reflexão. Se as pessoas prudentes quiserem meditar com

atenção escrupulosa e desapaixonada a sua importância – se quisessem contemplá-la por todos os lados e segui-la em todas as suas conseqüências, não hesitarão em repelir as objeções triviais, acumuladas contra um plano, cuja rejeição traria consigo a inteira ruína da União.

Os fantasmas da imaginação de alguns dos seus adversários não tardarão a desaparecer diante dos perigos reais e mais certos que nos ameaçam.

## Capítulo 9

### UTILIDADE DA UNIÃO COMO SALVAGUARDA CONTRA AS FACÇÕES E AS INSURREIÇÕES

**U**m dos grandes benefícios da União, relativamente à paz e à tranqüilidade dos Estados, é a barreira que ela deve opor às insurreições e às facções. Não é possível ler a história das pequenas repúblicas de Itália sem se sentir horrorizado do espetáculo das agitações de que elas eram continuamente teatro, e daquela sucessão rápida de revoluções que as conservavam num estado de oscilação perpétua entre os excessos do despotismo e os horrores da anarquia.

Se o sossego ali aparece por um momento, é só para fazer mais sensível contraste com as borrascas de que é imediatamente seguido. Estes parênteses de felicidade que aparecem de longe em longe trazem sempre consigo recordações dolorosas; porque não podem remover a idéia de que esses curtos momentos de repouso vão perder-se para sempre em eternidades de sedição e de furor de partidos.

Quando algum raio de glória pode penetrar por esta atmosfera de trevas parece que não vem deslumbrar-nos com um esplendor tão vivo, mas tão incerto, senão para nos fazer deplorar com mais amargura os vícios do governo que perverteu a direção de tanto talento e heroísmo, que, assim mesmo pervertido, valeu tão justa celebridade à terra em que nasceu.

Das desordens que desonram os anais dessas repúblicas tiraram os partidistas do despotismo argumentos não só contra a forma do governo republicano, mas ainda contra os princípios da liberdade civil.

Essas desordens constituíram um dos argumentos em que se fundaram para desacreditar todo o governo livre, que declararam incompatível com a ordem social; e triunfaram com alegria maligna dos amigos dessa espécie de governo.

Felizmente para o gênero humano, grandiosos edifícios, elevados sobre o alicerce da liberdade, e consolidados pelo tempo, refutaram com alguns exemplos gloriosos todos esses sofismas de trevas: espero que também do seio da América se elevem tão duráveis e tão gentis monumentos que os destruam.

Mas não se pode negar que os retratos que os inimigos da liberdade têm feito do governo republicano não sejam (ainda mal!) cópias muito fiéis dos originais que procuraram representar; e se fosse impossível achar outros modelos, seria forçoso abandonar uma causa impossível de defender.

A ciência da política tem feito tão grandes progressos como muitas outras. Está hoje provada a eficácia de diferentes meios ignorados, ou perfeitamente conhecidos pelos antigos; a distribuição e divisão dos poderes a introdução dos contrapesos e freios legislativos – a instituição dos tribunais compostos de juízes inamovíveis –, a representação do povo na legislatura por meio de deputados da sua escolha, tudo isto são instituições novas ou aperfeiçoada aos tempos modernos; e eis aqui cinco meios poderosos com que se podem conservar as vantagens do governo republicano, evitando ou diminuindo as suas imperfeições.

A esta enumeração das circunstâncias que tendem a melhorar o sistema do governo popular, acrescentarei ainda outra, deduzida do mesmo princípio, que serviu de base a uma objeção contra o projeto de Constituição que se discute.

Falo da grandeza da órbita em que hoje se movem os nossos sistemas políticos, comparada com as dimensões de cada Estado particular, ou com a da reunião de alguns pequenos Estados debaixo de uma Confederação geral.

A utilidade de uma Confederação para reprimir as facções e segurar a tranqüilidade interior dos Estados e para aumentar as suas forças e segurança contra os perigos exteriores não é idéia nova; é coisa que se tem visto em diferentes países e em diferentes séculos, e que tem recebido a aprovação dos mais estimados autores em política.

Os adversários do plano proposto citam e torcem, para dar força a sua opinião, as observações de Montesquieu sobre a necessidade da pequena extensão de território para que possa ter lugar o governo republicano; mas parecem ignorar o sentimento expresso por este grande homem, sobre o mesmo objeto, em outra parte da sua obra, e não

reparar nas conseqüências do princípio que com tanta confiança metem a cara.

Os exemplos de território limitado, que Montesquieu alega para fundamento da sua idéia sobre o governo republicano, estão muito aquém da extensão da maior parte dos nossos Estados.

Virgínia, Massachusetts, Pensilvânia, Nova Iorque, Carolina do Norte e Geórgia não podem comparar-se aos modelos a que ele se refere, ou que designam as suas expressões. Assim, se adotarmos as idéias de Montesquieu como a única pedra de toque da verdade, ou havemos de lançar-nos nos braços da monarquia, ou nos havemos de subdividir em uma multidão de pequenas repúblicas ciosas, turbulentas e miseráveis, prenhes de germens indestrutíveis de discórdias eternas, e que hão de vir a ser objeto de desprezo e de compaixão geral.

Custa realmente crer que haja escritores que tenham muito bem percebido essa inevitável alternativa e que, contudo, não temam falar da divisão dos maiores dos nossos Estados, como de um acontecimento muito de desejar. Uma tão cega política, um recurso tão desesperado, poderia, pela multiplicação dos pequenos empregos, corresponder à vista destes homens de nada que não podem estender a sua influência adiante do curto círculo das suas intrigas particulares;<sup>5</sup> mas não produziria certamente a grandeza e a prosperidade da América.

Deixando, porém, o exame do princípio que se discute para outra ocasião, notaremos somente aqui que, mesmo pela opinião do autor que com tanta ênfase se cita, a adoção do seu princípio exigiria embora que se restringisse a extensão dos mais consideráveis dos nossos Estados confederados, mas que nunca se oporia à sua reunião debaixo de um só governo federativo. E a verdadeira questão, em cuja discussão vamos presentemente entrar.

Os princípios de Montesquieu são tão pouco contrários à união dos Estados que ele fala expressamente da Confederação das repúblicas, como do meio de estender a esfera dos governos populares, e de unir as vantagens da monarquia com as do governo republicano.

---

<sup>5</sup> O que atualmente se observa na Suíça, onde há cantões de 12 a 14 mil habitantes (Zug e Ury), é uma boa prova do que o autor diz. O número dos empregados de toda a Confederação, que recebem salário do público, sobe a 32 mil; tão grande não é o exército federal, porque não existe nem rendimentos para pagar-lhe e mantê-lo.

Diz ele:

É muito provável que os homens se teriam sempre obrigados a submeter-se ao governo de um só, se não tivessem imaginado uma forma de Constituição que a todas as vantagens interiores do governo republicano reúna a força exterior do monárquico. Falo da república federativa. Esta forma de governo é uma convenção pela qual muitos corpos políticos consentem em fazer-se cidadãos de um Estado maior do que aquele que eles querem formar. É uma sociedade de sociedades que pode aumentar-se pela acessão de novos associados que se lhe vão reunindo.

Esta espécie de república com toda a capacidade necessária para resistir à força exterior pode conservar toda a sua grandeza sem que o interior se corrompa. A sua forma previne todos os inconvenientes. O que tivesse pretensões de usurpação não teria igual crédito em todos os Estados confederados. Se fosse demasiadamente poderoso em um, assustaria todos os mais; se subjugasse uma parte da Confederação, as que se conservassem livres poderiam ainda resistir-lhe com forças independentes do círculo da usurpação e esmagá-lo sem lhes dar tempo de se estabelecer.

Em caso de sedição em qualquer dos Estados confederados, podem os outros restabelecer a tranqüilidade. Se introduzem abusos em alguns dos membros, são corrigidos pelos membros sãos. Pode o Estado ir em decadência de um lado e conservar-se do outro; pode a Confederação ser dissolvida, ficando os confederados soberanos. Composto de pequenas repúblicas, goza da bondade do governo interior de cada uma; e, quanto ao exterior, tem toda a força da associação com todas as vantagens da monarquia.

Pareceu-me necessário transcrever por inteiro esta interessante passagem, por se acharem nela reunidos com precisão e clareza os mais famosos argumentos em favor da União, e porque pode dissipar facilmente as falsas impressões que se poderiam querer produzir pela aplicação viciosa de outras passagens da obra.

Além disso, essa doutrina do estadista francês está em estreita relação com o objeto deste capítulo, que consiste em provar a eficácia da União para reprimir as facções e as insurreições interiores.

Tem-se feito uma distinção mais especiosa que sólida entre *Confederação* e *Consolidação* dos Estados. Pretende-se que o caráter dis-

tintivo da primeira consiste na restrição da sua autoridade aos objetos, que só interessam aos Estados, na sua existência coletiva, e não aos indivíduos que os compõem.

Pretende-se, ainda, que o conselho nacional não deve ocupar-se de nenhum objeto de administração interior: exige-se igualdade absoluta de votos para cada um dos Estados, como caráter essencial do governo federativo; e conclui-se desses princípios que o governo proposto é uma Consolidação, e não uma Confederação.

Esses caracteres, porém, são absolutamente arbitrários e não têm por fundamento nem princípios nem experiência. Quem os estabelece parece considerar as modificações que se observam na organização de alguns Estados confederados como caracteres inerentes à natureza do governo que se propõe, porém já muitos deles apresentam exceções assaz numerosas para demonstrar com toda a evidência que podem produzir exemplos, que não há a esse respeito regra absoluta; e provar-se-á, além disso, que o princípio de que se trata, em lugar de ser apoiado pela experiência tem causado irreparáveis desordens e tirado toda a energia aos governos.

República federativa é a reunião de sociedades diferentes, ou a associação de um ou de muitos Estados debaixo de um só governo; porém a extensão e as modificações desse governo e os objetivos submetidos à sua autoridade são coisas puramente arbitrárias.

Enquanto a organização particular de cada um dos Estados confederados não for destruída; enquanto ela existir por leis constitucionais para todos os objetos de administração local, ainda que com subordinação absoluta à autoridade geral da União, persiste, tanto em teoria como em prática, uma associação de Estados ou uma Confederação.

A Constituição proposta, bem longe de abolir os governos dos Estados, torna-os partes constituintes da soberania nacional, concedendo-lhes representação no Senado, e deixa-os gozar exclusivamente de muitos atributos importantes da autoridade soberana. Isso concorda perfeitamente com a idéia que se forma do governo federativo, tomando essa palavra no sentido mais natural.

A Confederação Lícia era composta de 23 cidades ou repúblicas: as mais populosas tinham três votos no conselho comum; os médios, dois; as pequenas, um.

O conselho comum nomeava os juizes e os magistrados das cidades. Era o mesmo que ter a mais particular influência sobre a sua

administração interior, porque se alguma coisa parece ser mais exclusivamente reservada à jurisdição local dos Estados é a nomeação dos seus magistrados.

Não obstante isso, diz Montesquieu, falando desta associação: “Se me pedissem um modelo de uma bela república federativa, oferecia a república de Lícia.” Donde se vê que as distinções que se nos opõem não tinham sido feitas pelo profundo publicista francês; e, por consequência, não é possível deixar de considerá-las como novas sutilezas de uma teoria errônea.

## Capítulo 10

### UTILIDADE DA UNIÃO COMO SALVAGUARDA CONTRA AS FACÇÕES E AS INSURREIÇÕES (CONTINUAÇÃO)

**E**ntre as numerosas vantagens que nos promete uma União fundada em bons princípios, não há nenhuma que tanto mereça ser desenvolvida como a sua tendência a amortizar e reprimir a violência das facções.

Nada assusta mais vivamente os amigos dos governos populares sobre a sua prosperidade e duração, do que a sua tendência para este perigoso vício; donde se segue que ninguém, tanto como eles, pode sentir todo o valor de um plano, que, sem violar os seus princípios, possa opor um poderoso remédio àquela funesta tendência.

A instabilidade, a injustiça e a confusão nos conselhos públicos são as moléstias mortais que por toda a parte têm feito perecer os governos populares, e nesta fonte tão fecunda de lugares comuns é que os inimigos da liberdade vão buscar as suas declamações com melhor êxito e mais predileção.

Os inapreciáveis melhoramentos que a Constituição americana fez nos modelos dos governos populares, tanto antigos como modernos, não podem ser assaz admirados; mas sem uma insustentável parcialidade não pode pretender-se que ela tenha prevenido os perigos de que se trata, com tanta eficácia, como teria sido de desejar.

De todas as partes se ouvem a esse respeito as queixas dos mais respeitáveis e mais virtuosos dos nossos concidadãos, igualmente zelosos pela fé pública e particular, que pela liberdade pública e pessoal.

Todos eles se queixam de que os nossos governos têm muito pouca estabilidade; que o bem público é sempre esquecido nos conflitos dos partidos rivais; que as questões são assaz freqüentes vezes decididas pela força superior de uma maioria interessada e opressiva, sem

atender às regras da justiça e aos direitos do partido mais fraco. Por muito que desejássemos que tais queixas fossem sem fundamento, a notoriedade dos fatos não permite negar-lhes até um certo grau de justiça.

Se examinarmos imparcialmente a nossa situação, acharemos que alguns dos males que nos fazem gemer têm sido injustamente atribuídos à natureza do nosso governo; mas acharemos também que todas as outras causas são insuficientes para explicar algumas das nossas mais puníveis desgraças, especialmente esta desconfiança quase geral e todos os dias maior, nas nossas transações públicas, e estes sustos contínuos pelos direitos de cada membro, cujas expressões re-  
tinem de uma extremidade do continente à outra.

Esses efeitos são inteiramente devidos, ou pelo menos em grande parte, à instabilidade e à injustiça de que um espírito de facção manchou a nossa administração pública. Entendo por facção uma reunião de cidadãos, quer formem a maioria ou a minoria do todo, uma vez que sejam unidos e dirigidos pelo impulso de uma paixão ou interesse contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse constante e geral da sociedade.<sup>6</sup>

Há dois métodos de evitar as desgraças da facção: ou prevenir-lhe as causas, ou corrigir-lhe os efeitos.

Os métodos de prevenir as causas das facções são igualmente dois: o primeiro, destruir a liberdade essencial à sua existência; o segundo, dar a todos os cidadãos as mesmas opiniões, as mesmas paixões e os mesmos interesses.

O primeiro remédio é pior que o mal. É certo que a liberdade é para a facção o mesmo que o ar é para o fogo – um alimento, sem o qual ela expiraria no mesmo momento; mas seria coisa tão insensata destruir a liberdade que é essencial à vida política, só porque ela é o alimento das facções, como desejar a privação do ar, só porque ele conserva ao fogo a sua força destrutiva.

---

<sup>6</sup> Essa definição é falsa, porque idéia de facção é inseparável da idéia de minoria. Dizer que a maioria da sociedade pode obrar contra o interesse geral da mesma sociedade é um absurdo: por isso mesmo que é maioria, é que não pode obrar senão contra os interesses e vontade da maioria. Logo, exprime a vontade geral; logo, não é facção.

O segundo meio teria tanto de impraticável, como o primeiro de insensato. Enquanto a razão do homem não for infalível e ele tiver a faculdade de exercitá-la, há de haver diversidade de opiniões; e, enquanto existirem relações entre a sua razão e o seu amor próprio, as suas opiniões e as suas paixões hão de ter umas sobre as outras uma influência recíproca.

A diversidade de faculdades nos homens, que é a origem dos direitos de propriedade, é um obstáculo igualmente invencível à uniformidade dos interesses. A proteção dessas faculdades é o primeiro fim do governo.

Da proteção das faculdades desiguais, de que resulta a aquisição, resulta imediatamente a desigualdade na extensão e na natureza da propriedade; da sua influência sobre os sentimentos e sobre as opiniões dos proprietários resulta a divisão da sociedade em diferentes interesses e em diferentes partidos.

Assim, a natureza humana encerra germens escondidos de facções; e nós os vemos desenvolver-se com diferentes graus de atividade, segundo as diferentes combinações das sociedades humanas.

O zelo por opiniões diferentes em objetos de religião, de governo, de especulação ou de prática – a afeição a chefes cuja ambição disputa a preeminência ou o poder, ou a outras pessoas cuja fortuna interessa às paixões humanas, têm formado continuamente partidos entre os homens; têm excitado neles animosidades recíprocas; têm-nos disposto a atormentar-se e a perseguir-se uns aos outros, em vez de trabalharem de mãos dadas na sua prosperidade comum.

Os homens são arrastados por uma inclinação tão poderosa a animosidades recíprocas que, quando eles não têm ocasiões importantes para exercitá-las, as distinções as mais frívolas e as mais extravagantes têm bastado para acordar paixões inimigas e para fazer nascer violentos combates.

Mas a causa que mais comumente tem dado lugar ao nascimento das facções tem sempre sido a desigual distribuição das propriedades. Os interesses dos proprietários têm sempre sido diferentes interesses daqueles que o não são. Uma linha de demarcação semelhante separa igualmente os devedores dos credores.

É de necessidade que entre as nações civilizadas se formem interesses de agricultura, interesses de manufaturas, interesses de comércio, interesses capitalistas e outros menos importantes que dividem a sociedade em diferentes classes com vistas e sentimentos diferentes.

O fim principal da legislação moderna deve ser o de submeter a regras certas esta multidão de interesses opostos; e o espírito de partido e de facção deve entrar sempre no cálculo das operações ordinárias e necessárias do governo.

Não é possível que um homem seja juiz na sua própria causa, porque o seu interesse influiria de certo sobre o seu juízo e corromperia talvez a sua integridade.

Pela mesma e talvez mais forte razão, não deveria uma assembléia de homens ser ao mesmo tempo parte e juiz; mas os atos, os mais importantes da legislação, que outra cousa são senão juízos pronunciados não só sobre os direitos de um indivíduo, mas sobre os de uma grande parte dos cidadãos? Que outra coisa são os legisladores de todas as classes senão advogados e partes em todas as coisas que julgam?

Trata-se de uma lei particular sobre dívidas? Os credores de um lado e os devedores do outro são partes interessadas na demanda.

A balança da justiça não deve pender para nenhuma das partes; mas estas partes são ao mesmo tempo juízes, e deve esperar-se que a vitória se declare pelo partido mais numeroso, ou, por outras palavras, pela facção mais poderosa.

As manufaturas nacionais devem ser protegidas; mas até que ponto devem elas sê-lo à custa das manufaturas estrangeiras pela proibição das suas mercadorias? As questões desse gênero são decididas de maneira muito diferente pelos proprietários de fundos e pelos fabricantes, e provavelmente nem uns nem outros terão por único fim das suas decisões a justiça e o bem público.

Nada parece exigir tão rigorosa imparcialidade como a repartição dos tributos sobre os diferentes gêneros de propriedades e, contudo, não há função alguma do Poder Legislativo que dê aos membros do partido dominante mais tentações nem mais meios de violar as regras da justiça. Cada *schelling* com que eles aumentarem a quota do partido inferior produzirá na sua uma diminuição proporcional.

Nada obsta dizer que os homens de Estado sabem concordar esses interesses opostos e fazê-los subservientes ao bem comum. Nem sempre o leme do Estado é dirigido por homens hábeis; muitas ocasiões há em que os partidos diferentes não podem concertar-se sem fazer entrar nas suas vistas considerações indiretas e apartadas, e muitas vezes o interesse imediato faz obrar um partido em desprezo dos direitos de outrem e do interesse geral.

Concluamos que não é possível prevenir todas as causas de facções e que não resta outro remédio que de corrigir-lhes os efeitos.

Quando uma facção não compreende a maioria, o remédio existe no mesmo princípio do governo republicano que dá à maioria os meios de destruir projetos sinistros da facção por uma votação regular.

Pode talvez o partido faccioso embarçar a administração, pode fazer tremer o Estado; mas não pôde executar nem cobrir as suas violências com formas constitucionais.

Mas, quando a maioria toma parte numa facção, a forma do governo popular pode dar-lhe os meios de sacrificar às suas paixões ou aos seus interesses o bem público e os direitos dos outros cidadãos.

Defender o bem público e os direitos individuais dos perigos de tal facção, ficando salvo em todo o caso o espírito e a forma do governo popular, deve ser o principal objeto das nossas indagações, e esta condição, *sine qua non*, é a única que pode vingar esta forma de governo do desprezo em que tinha cabido e assegurar-lhe a estima e a adoção do gênero humano.

Quais serão, porém, os meios de obter esse fim? É evidente que não há senão os dois que se seguem: ou prevenir na maioria a comunidade de paixões e de interesses, ou, se os homens que a compõem já se acham unidos por essa comunidade de interesses e de paixões, servir-se do seu número e da sua situação local para embarçá-los de concertar, com esperança de êxito, planos de opressão.

Se se deixar coincidir a oportunidade com o impulso – por outras palavras, a causa remota com a ocasional –, é preciso perder toda esperança de opor-lhes com proveito os socorros da religião e da moral; porque estes socorros são sem efeito contra as violências e injustiças dos indivíduos e perdem de eficácia à proporção do número de pessoas reunidas sobre que obram, isto é, à proporção das causas, que tornam a sua eficácia mais necessária.

Da simples enunciação do que acabamos de dizer se conclui que uma pura democracia, composta de um pequeno número de cidadãos, que se reúnem todos e governam por si mesmos, não admite remédio contra as desgraças da facção.

A maioria terá, em quase todos os casos, paixões e interesses comuns: as formas do governo trarão necessariamente consigo comunicação e concerto, e nada poderá reprimir o desejo de sacrificar o partido mais fraco ou o indivíduo que não se puder defender.

Eis por que as democracias desse gênero têm sempre oferecido o espetáculo da dissensão e da desordem; porque esta forma de governo é incompatível com a segurança pessoal e com a conservação dos direitos de propriedade, e porque os Estados assim governados têm geralmente tido existência tão curta e morrido morte violenta.

Os políticos especulativos, que têm sustentado essa espécie de governo, têm discorrido sobre o princípio falsíssimo de que a perfeita igualdade de direitos políticos pode trazer consigo igualdade de propriedades, de opiniões e de paixões.

Uma república, quero dizer, um governo representativo, oferece um ponto de vista diferente e promete o remédio que se deseja. Examinemos as suas diferenças com relação a uma pura democracia e compreenderemos ao mesmo tempo a natureza do remédio proposto e a eficácia que ele deve tirar da União.

A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais: não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe.

O efeito dessa segunda diferença é de depurar e argumentar o espírito público, fazendo-o passar para um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais.

Num tal governo é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja em harmonia com o interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para esse fim.

É preciso, contudo, não se esquecer de que o resultado pode ser, em alguns casos, inteiramente contrário. Homens de caráter faccioso, cheios de prejuízos, filhos de circunstâncias locais ou de projetos sinistros, podem, por intriga, por corrupção e por outros meios ainda, obter os votos do povo e atraiçoar-lhe depois os interesses. Reduz-se, pois, a questão em saber se a grandeza ou pequenez das repúblicas é mais favorável à eleição dos melhores defensores do bem público: duas considerações sem resposta fazem que a decisão seja a favor da primeira.

Por pouco extensa que seja uma república, cumpre que os seus representantes sejam em número tão elevado que não haja perigo de virem a ser governados pelas intrigas de poucos e, por muito vasta que

seja, não devem ser tão numerosos que possa nascer a confusão inseparável da multidão.

Logo, visto que em ambos os casos o número dos representantes não segue o dos constituintes, mas é proporcionalmente maior nas repúblicas pequenas, segue-se que, se os talentos e as virtudes estão igualmente distribuídos nestas e nas maiores, haverá nas segundas maior número de pessoas elegíveis e, por conseguinte, maior possibilidade de fazer uma boa escolha.

Em segundo lugar, como cada representante há de ser escolhido por maior número de cidadãos nas repúblicas maiores que nas pequenas, não será naquelas tão fácil que candidatos sem merecimento possam empregar, com boa esperança de resultado, os culpáveis artificios que influem tantas vezes nas eleições; e os votos do povo, sendo mais livres, recatarão com mais probabilidade em pessoas de merecimento reconhecido e de caráter geralmente estimado.

Confessemos, todavia, que nisto, como em tudo há um meio-termo de que se não pode sair sem grandes inconvenientes. Aumentando-se demasiadamente o número dos eleitores, os representantes que eles nomearem serão pouco instruídos de suas circunstâncias locais e dos seus interesses particulares; diminuindo-se demais, ficarão os representantes em dependência muito imediata de quem os elege e não poderão os eleitores, por muito ocupados, reconhecer o interesse geral da nação e conformar-se com ele na eleição que fizerem.

A combinação que oferece a esse respeito o governo federativo é a mais feliz de todas as que se podem imaginar: os interesses gerais são confiados à legislatura nacional; os particulares e locais, aos legisladores dos Estados.

Outra circunstância que favorece mais as repúblicas federativas que as democracias é que as primeiras podem compreender maior número de cidadãos e um território mais vasto que as últimas; e é precisamente esta circunstância que torna os planos dos facciosos menos temíveis naquelas.

Quanto menos extensa é uma sociedade, tanto menor é o número dos partidos e tanto menos diferentes são os interesses; e quanto menor é o número dos interesses e dos partidos, tanto mais facilmente o mesmo partido pode reunir maioria: ora, quanto menor é o número de indivíduos de que se compõe a maioria, tanto menor é o círculo que a encerra e tanto mais facilmente ela pode concertar e executar planos de opressão.

O contrário deve acontecer quando se estende a esfera da maioria: neste caso, cresce a variedade dos partidos e dos interesses diferentes; o perigo de que a maioria tenha um motivo comum para violar os direitos dos outros cidadãos é menos iminente; ou, se esse motivo existe, é mais difícil àqueles, sobre os quais ele pode influir, conhecer a sua própria força e obrar de concerto.

Ainda quando para isso não houvesse outro obstáculo, é evidente que, onde quer que existir a consciência de um projeto injusto e contrário aos princípios da honra, a comunicação é sempre reprimida pela desconfiança, à proporção do número de pessoas cuja concorrência é necessária para a execução do projeto.

Daqui resulta, com evidência, que a mesma vantagem que tem uma república federativa sobre uma democracia para corrigir o efeito das facções tem uma república maior sobre outra república menor, ou uma união de repúblicas sobre os Estados que a compõem.

Com efeito, se essa vantagem consiste numa escolha de representantes, que as suas luzes e virtudes tornam superiores às prevenções das localidades e aos planos da injustiça, não se pode negar que o conselho da União não seja mais favoravelmente organizado para reunir essas qualidades; e se consiste na maior segurança que maior quantidade de partidos diferentes deve inspirar contra a possibilidade de ver um deles oprimir o resto da sociedade pela superioridade do número, a multidão de partidos diferentes, que a União encerra, deve aumentar essa segurança, ainda por esse lado.

Finalmente, querendo-se considerar o objeto pelo lado dos maiores obstáculos opostos ao concerto e execução dos planos de uma maioria injusta e interessada, as maiores vantagens estão ainda do lado da União, de maneira palpável.

A influência dos chefes facciosos pode, talvez, acender o fogo da discórdia nos seus Estados particulares, mas nunca ocasionar um incêndio geral nos outros; uma seita religiosa pode muito bem degenerar em facção política em uma parte da Confederação, mas a variedade de seitas espalhadas na superfície total põe o conselho nacional a salvo de todo o perigo a esse respeito; o furor pelo estabelecimento do papel-moeda, pela abolição das dívidas, pela divisão das propriedades, ou outro projeto igualmente absurdo e desastroso pode mais facilmente invadir um dos membros isolados do que o corpo inteiro da União, do mesmo modo que uma moléstia dessa natureza pode mais facilmente infetar um condado ou um distrito do que a totalidade de um Estado.

Assim, a extensão e a sábia organização da União oferecem-nos, contra os males a que esta sujeito de ordinário um governo republicano, um remédio tirado da própria natureza desse governo, e, portanto, quanto maior é a satisfação e o orgulho que deve inspirar-nos o nome de republicanos, tanto maior deve ser o zelo com que devemos sustentar e conservar o título de confederados.

## Capítulo 11

### UTILIDADE DA UNIÃO RELATIVAMENTE AO COMÉRCIO E À MARINHA

A importância da União, relativamente ao comércio, é um dos pontos menos suscetíveis de contestação e mais geralmente admitido por todos os entendedores da matéria.

Essa importância interessa não somente ao nosso comércio com as nações estrangeiras, mas ainda ao nosso comércio interior.

Muitos indícios temos de que o caráter empreendedor, que distingue o povo americano, tem já causado algum descontentamento às potências da Europa. Todas elas temem ver-se privadas por nós desse comércio de transporte, que é o alimento da sua marinha e a base da sua força naval.

Aquelas, sobretudo, que têm colônias na América, estão olhando com aflitiva inquietação para o que pode vir a ser o nosso país, porque não podem deixar de ver os perigos que ameaçam as suas possessões americanas a vizinhança de uma nação que tem todas as disposições e há de ter todos os meios necessários para criar uma marinha poderosa.

Impressões desse gênero lhes hão de inspirar naturalmente o projeto de suscitar divisões entre nós, e de embaraçar, quanto lhes for possível, que façamos o comércio com os nossos próprios navios; porque se o conseguirem, não só nos impossibilitarão de entrar com elas em rivalidade em pontos de navegação, mas usurparão exclusivamente os lucros do nosso comércio e nos cortarão as asas, com que podemos elevar-nos a uma altura temível. Se a prudência me não desviasse de entrar em particularidades dessa natureza, fácil coisa seria seguir os passos dessa política, subindo até os gabinetes dos ministros que a empregam.

Uma vez que nos conservemos em união, não nos faltarão meios de fazer encahar todos os esforços de uma política tão inimiga da nossa prosperidade.

Por meio de regulamentos proibitivos, observados ao mesmo tempo em todos os Estados, poderemos obrigar as nações estrangeiras a disputar umas às outras o privilégio de comerciar nos nossos mercados, e para não achar esta proposição temerária, basta calcular o valor que pode ter para toda a nação fabricante o comércio de um povo de 3 milhões de habitantes, que todos os dias se vai aumentando rapidamente e que pela maior parte é e será longo tempo exclusivamente agrícola.

Que diferença para o comércio e navegação de qualquer potência européia entre comunicar diretamente com a América por meio dos seus próprios navios e mandar por navios estrangeiros as suas produções, recebendo pela mesma maneira o valor delas!

Suponhamos, por exemplo, que o nosso governo esteja em circunstâncias de fechar os nossos portos à Inglaterra, com quem por ora não temos tratado algum de comércio: qual será o efeito natural de tal comportamento sobre a sua política? Não nos poria ele em estado de negociar com vantagem, a fim de obter em todos os portos do reino privilégios comerciais tão vantajosos como extensos? Tem-se respondido a essas questões de uma maneira que tem mais de especioso do que de sólido.

Pretende-se que as nossas medidas proibitivas não possam fazer mudar o sistema dos ingleses, cujo comércio conosco continuaria, como dantes, por meio dos holandeses, que lhes comprariam e pagariam imediatamente os gêneros necessários para prover nossos mercados.

Mas não receberia a navegação inglesa um golpe funesto, perdendo a importante vantagem de não serem os ingleses os seus próprios fatores nesse comércio? Não tomariam para si os holandeses a maior parte dos lucros em compensação do seu trabalho e dos seus perigos? Não ocasionaria, pelo menos, o frete um considerável desfalque? Não facilitaria um comércio tão indireto a concorrência das outras nações, fazendo variar o preço das mercadorias inglesas nos nossos mercados e transportando para outras mãos este importante ramo do comércio britânico?

Quem ponderar com madureza os objetos dessas questões ficará convencido de que as desvantagens que tal Estado de coisas faria sofrer a Inglaterra conspirariam com a predileção da maior parte do reino a favor do comércio americano, e com as instâncias das ilhas da Índia Ocidental para produzir uma grande modificação no seu sistema a nosso respeito, e nos fariam obter nos mercados das ditas ilhas, e em muitos outros, ainda, privilégios que seriam para nós da última importância.

Essa mudança, uma vez obtida do governo inglês, a qual não poderia ser comprada da nossa parte senão com isenções e imunidades equivalentes nos nossos mercados, produziria naturalmente o mesmo efeito no procedimento das outras nações, que não quereriam ser suplantadas no comércio que podem fazer conosco.

Um novo meio de influir sobre o procedimento das nações européias para conosco seria o estabelecimento de uma marinha comum.

Não se pode pôr em dúvida que a conservação da União, ajudada por um governo investido de suficiente poder, não nos ponha bem depressa em estado de criar uma marinha, a qual, ainda que inferior à das potências marítimas da primeira ordem, será, pelo menos, de grande peso na balança entre duas nações beligerantes, particularmente quando as Índias Ocidentais forem o teatro da guerra.

Um pequeno número de vasos, mandados a propósito em socorro de uma das partes, bastaria muitas vezes para decidir a sorte de uma campanha de que dependessem interesses da última importância.

É evidente quanto a nossa posição nos assegura a possibilidade de adquirir influência neste sentido: e se a esta consideração se reúne a utilidade de que podem ser os fornecimentos de víveres pelo nosso país para a execução de todas as operações militares nas Índias Ocidentais, reconheceremos facilmente que uma posição tão feliz nos pode pôr em estado de tratar com a maior vantagem possível a fim de obter privilégios comerciais.

Seria preciso não só pagar a nossa aliança, mas mesmo a nossa neutralidade. Assim, a conservação de uma união indissolúvel nos fará, dentro de pouco, os árbitros da Europa na América e nos porá em estado de fazer pender a balança, entre duas nações européias rivais, para o lado que mais convier aos nossos interesses.

Se a conservação da União nos promete um futuro tão lisonjeiro, é fácil de ver o que no caso contrário aconteceria: as rivalidades dos Estados em separação e independência lhes periam os movimentos e nos privariam de todas as vantagens que a natureza, por uma bondade particular, pôs à nossa disposição.

Neste estado de impotência, o nosso comércio viria a ser presa das caprichosas empresas das nações que se fizessem a guerra.

Não tendo o que temer de nós, satisfariam as suas pretensões pela pilhagem das nossas propriedades, todas as vezes que lhe caíssem debaixo da mão; porque os direitos de neutralidade nunca são respeitados senão quando são protegidos por força suficiente.

Uma nação fraca até perde o privilégio de conservar-se neutra. Pelo contrário, com um governo nacional, poderoso e enérgico, a força natural e a riqueza do país, dirigidas para um fim comum, devem fazer encalhar todos os planos concertados pelo ciúme europeu para tolher os progressos da nossa prosperidade.

Então, a nossa situação lhes tirará até os motivos desses planos, fazendo-lhes ver a impossibilidade de os levarem avante; então, a necessidade das coisas nos assegurará infalivelmente um comércio ativo, uma navegação extensa, uma marinha florescente; então poderemos rir-nos das pequenas intrigas da canalha política, calculadas para desviar o curso irresistível e invariável da natureza.

E, certamente, se viermos a desunir-nos, não há plano que possa existir e executar-se com boa esperança de resultado. Os povos marítimos não de prevalecer-se da nossa impotência absoluta, para prescrever-nos as condições da nossa existência política; e como o seu interesse lhes diz que sejam nossos feitores e que nos embarquem de ser os seus, não de procurar empecer a nossa navegação por todos os meios possíveis, até destruí-la de todo, reduzindo-nos a um comércio inteiramente passivo.

Então, obrigados a contentar-nos com o preço originário dos nossos gêneros, é preciso renunciar a todos os lucros do nosso comércio, que servirão para enriquecer os nossos inimigos e os nossos perseguidores.

Igualmente se perderia esse gosto pelas empresas que caracteriza tão exclusivamente o gênio dos mercadores e navegantes americanos, fonte inesgotável de riqueza nacional, e a pobreza e a vergonha cobririam de miséria e opróbrio um país que, com o socorro da prudência, pode vir a ser a admiração e a inveja do mundo.

Existem direitos de grande importância para o comércio da América que se perderiam perdendo-se a União: por exemplo, a pesca, a navegação dos lagos e a do Mississipi. A dissolução da União traria consigo questões muito delicadas sobre a conservação desses direitos; e o interesse dos nossos adversários, mais fortes do que nós, as decidiria em nossa desvantagem quase com toda a certeza.

Com relação às intenções da Espanha a respeito do Mississipi não há necessidade de comentário, e os franceses e ingleses, interessados na pesca tanto ou mais do que nós, olham-na como um objeto importante para sua navegação.

Veriam eles com olhos indiferentes a nossa superioridade, demonstrada pela experiência, neste precioso ramo de comércio, que nos põe em circunstâncias de vender mais barato do que eles nos seus próprios mercados? Não seria bem natural que eles procurassem retirar do campo da contenda tão perigosos rivais?

Não consideremos esse ramo de comércio como uma vantagem particular a alguns Estados somente: não a um só que não possa ter parte nele com mais ou menos vantagem; e para aproveitá-lo não se espera provavelmente senão pelo aumento dos capitais destinados ao comércio.

A pesca é o seminário dos marinheiros: não há nada que tão essencial seja para a marinha; e, quando o tempo tiver assimilado em todos os Estados os elementos da navegação, a pesca virá a ser um recurso universal.

Que a União nos deve conduzir por caminhos diferentes ao estabelecimento de uma boa marinha – objeto de tanta importância para a nação – é coisa fora de dúvida.

Cada instituição aumenta-se e prospera na razão da quantidade e extensão dos meios – empregados para formá-la e sustentá-la; e, portanto, os Estados Unidos, que reúnem os meios de todo o corpo federativo, podem ter uma marinha muito mais cedo do que cada um dos Estados separadamente, que não pode dispor senão de meios parciais.

Diferentes países da América confederada gozam de algumas vantagens particulares para este importante estabelecimento. Os Estados do Meio-Dia produzem em quantidade muitas espécies de alcatrão, de pez e de terebintina; a sua madeira de construção é de uma textura mais sólida.

A diferença de duração dos nossos vasos, quando são construídos com madeira do Meio-Dia, é objeto de importância tanto para a força naval como para a economia. Alguns Estados do Meio-Dia têm minas de ferro mais abundantes e de qualidade superior; a raça setentrional fornece melhores marinheiros.

Quanto à necessidade de proteger o comércio exterior por uma marinha poderosa e quanto à influência desse gênero de comércio sobre a prosperidade da marinha, são coisas em si mesmas tão claras que não precisam demonstração: todo o mundo conhece que o comércio e a marinha, por uma reação necessária, se sustentam e se promovem com energia recíproca.

Um comércio livre entre os Estados estenderá a esfera das suas especulações, por meio da troca dos seus produtos, não somente para as suas necessidades recíprocas, mas para a sua exportação para os mercados estrangeiros.

O comércio enriquecer-se-á por mil canais e adquirirá uma atividade e um vigor novo por meio da livre circulação dos gêneros de todos os países, e as empresas comerciais adquirirão muito maior extensão pela variedade das produções dos diferentes Estados: quando houver falta num dos mercados por causa da má colheita, irá procurar recursos nos dos Estados vizinhos.

A variedade das mercadorias não contribui menos do que a sua qualidade para a atividade do comércio externo. Um grande número de gêneros de valor diferente promete muito maiores vantagens que um pequeno número de objetos de valor igual, o que depende da maior concorrência e flutuação nos mercados: tal artigo tem grande extração neste momento e não pode vender-se em outro; mas, havendo cuidado de reunir grande quantidade de objetos, dificilmente se acharão todos sem compradores o que evitará aos negociantes os inconvenientes de considerável empate.

Qualquer pessoa familiarizada com especulações de comércio conhece à primeira vista a força dessas observações e reconhece que a balança do comércio geral dos Estados Unidos deve ser mais vantajosa que a dos 13 Estados isolados, ou reunidos por confederações parciais.

Responder-se-á talvez que, ainda no caso de os Estados ficarem separados, sempre haverá entre eles uma comunicação íntima que produzirá o mesmo efeito que na suposição dos Estados Unidos; mas já se fez ver em todos os capítulos antecedentes que, na primeira hipótese, uma multidão de causas há de encadear, interromper e restringir o comércio de cada Estado ou Confederação parcial. Não há senão a unidade do governo que possa produzir a unidade nos interesses do comércio e da política.

Há ainda outros pontos de vista sob os quais se pode encarar esse objeto e que devem inspirar tanta atenção como interesse; mas seria preciso, para considerá-los devidamente, entrar pelo futuro muito avante e embarçar-nos com digressões alheias desse escrito.

Observarei em poucas palavras que a nossa situação nos convinda e o nosso interesse nos diz que é preciso segurar a realidade da nossa influência nos negócios da América. O mundo foi política e geo-

graficamente dividido em quatro partes diferentes e com interesses distintos; e a Europa, por desgraça das outras três, submeteu-as ao seu império por armas o por negociações, por força e por destreza.

A Ásia, a África e a América caíram sucessivamente debaixo do seu domínio, e a superioridade, que há tanto tempo tem conservado, lhe tem feito imaginar que é senhora do universo e que o gênero humano foi criado para sua utilidade.

Homens, admirados como filósofos, têm positivamente atribuído aos europeus uma superioridade física e têm afirmado seriamente que tanto os animais quanto a raça humana degeneram na América; que os cães até perdem a faculdade de ladrar, depois de terem respirado algum tempo a nossa atmosfera.<sup>7</sup>

Os fatos têm, há longo tempo, favorecido essas arrogantes pretensões dos europeus: pertence aos americanos restabelecer a honra da raça humana ofendida e ensinar o que é moderação a irmãos usurpadores.

Se nos conservarmos unidos, teremos os meios de o fazer; se os Estados se separarem, prepararemos aos nossos inimigos novos triunfos e lhes sacrificaremos mais vítimas.

Possam os americanos cansar-se, enfim, de servir de instrumentos da grandeza européia! Possam os 13 Estados, unidos por uma estreita e indissolúvel união, concorrer para a formação de um vasto sistema político, que eleva a América acima dos obstáculos que a força ou a influência do outro hemisfério lhe quiserem opor e que lhe assegure o direito de ditar as condições do tratado entre o antigo e o novo mundo!

---

<sup>7</sup> *Recherches philosophiques sur les américains.*

## Capítulo 12

# UTILIDADE DA UNIÃO EM RELAÇÃO ÀS FINANÇAS

**O**s efeitos da União sobre a prosperidade do comércio ficaram suficientemente desenvolvidos nos capítulos antecedentes; cumpre que nos ocupemos agora da sua utilidade em relação às finanças.

A prosperidade do comércio é atualmente considerada, por todos os estadistas ilustrados, como a mais preciosa e a mais fecunda origem da riqueza das nações, e é por isso que todos eles têm feito do comércio o principal objeto dos seus cuidados políticos.

Multiplicando os meios de satisfazer necessidades – facilitando a introdução e a circulação dos metais preciosos, objeto favorito da avareza o dos egos dos homens –, o comércio vivifica e consolida todos os canais da indústria e conserva ao mesmo tempo a atividade e a abundância.

O negociante assíduo, o fazendeiro laborioso, o operário diligente e o fabricante industrioso, todos se animam com um ardor e com uma alegria nova quando pensam na doce recompensa do seu trabalho.

A questão, tantas vezes agitada, da superioridade do comércio sobre a agricultura está hoje decidida pela sentença inapelável da experiência: cessou a sua rivalidade e é hoje reconhecido que os interesses de ambas não podem ser separados. Está provado pela experiência de diferentes países que a terra aumenta de valor à proporção da prosperidade do comércio.

E como seria de outra maneira? O comércio – que facilita a venda das produções da terra, que dá a quem a cultiva novos motivos de ardor –, que é o mais poderoso meio de aumentar num país a soma do numerário – que favorece tão claramente a atividade e todo o gênero de indústria – podia porventura deixar de aumentar o valor da terra, don-

de saem todos os objetos sobre que a indústria se exercita? Custa a crer que uma verdade tão simples tenha encontrado adversários, e esta única prova, para não falar em mil outras, basta para fazer ver até que ponto uma desconfiança pouco ilustrada ou abstrações sutis e metafísicas em demasia podem desviar os homens do caminho da evidencia e da razão.

A facilidade do pagamento dos tributos é sempre, em grande parte, proporcional à quantidade de dinheiro em circulação e à celeridade com que ele circula: ora, o comércio, que preenche esses dois objetos, deve facilitar a percepção dos impostos e procurar no tesouro público os socorros que lhe são necessários.

Os Estados hereditários austríacos compreendem um país extenso e fértil, povoado e cultivado, situado, em grande parte, em um clima doce e produtivo. Algumas das suas províncias têm as melhores minas de ouro e prata da Europa, mas falta-lhes a influência vivificante do comércio e, por isso, fracos são os recursos que o soberano de lá tira.

Mais de uma vez tem ele pedido a outras nações socorros pecuniários para poder sustentar os mais essenciais dos seus direitos, e, reduzido às suas próprias forças, não pode sustentar longo tempo a guerra.

Não é somente por este lado, porém, que a União pode favorecer a prosperidade das finanças; há outros pontos de vista, debaixo dos quais a sua influência parecerá mais imediata e mais evidente. Quem quiser atender com ponderação ao Estado do país, aos hábitos do povo e, sobretudo, à experiência, ficará convencido de que por meio de tributos diretos não é possível ajuntar grandes somas.

Têm-se multiplicado de balde as leis fiscais, têm-se tentado novos métodos de segurar as cobranças, mas a esperança pública tem sido constantemente enganada; o tesouro nacional tem ficado constantemente vazio.

O sistema de administração inerente à natureza do governo popular – a raridade do numerário ocasionada pelo Estado de languidez e de interrupção do comércio – tem feito falhar todas as tentativas para a extensão dos impostos e tem demonstrado às diferentes legislaturas a loucura de renová-las.

Quem sabe o que se passa nos outros países não pode admirar-se disso. A Inglaterra é uma nação opulenta e, pela superioridade das suas riquezas e força do seu governo, nenhuma outra estaria mais em estado de suportar impostos diretos e mesmo de arrecadá-los, não

obstante isso, a maior parte das rendas nacionais provém de impostos indiretos, de alfândegas, de sizas e em grande parte de direitos sobre as importações.

Na América é evidente que as nossas rendas não de ser longo tempo fundadas sobre direitos dessa natureza. Em muitas partes as sizas (*excises*) reduzem-se a pouca coisa; nem é possível que o caráter do povo se acomode com o que esta qualidade de tributos tem de inquisitivo e de arbitrário.

Quanto aos fazendeiros, poucos socorros se podem esperar deles, se lhes impuserem tributos sobre as terras e casas que possuem; e pelo que diz respeito aos capitalistas, cuja propriedade é tão invisível e tão precária, não é possível fazê-los contribuir senão por meio de tributos sobre o consumo.

Se as observações que ficam expostas não são sem fundamento, aquele Estado de coisas que mais puder concorrer para aperfeiçoar e estender este precioso recurso será o mais favorável à nossa prosperidade política, e não é possível ver-lhe tomar consistência senão dando-lhe por base a União.

Se ela tende a favorecer os interesses do comércio, deve por isso mesmo tender ao aumento das rendas. Contribuindo para fazer mais simples e eficazes os regulamentos para a arrecadação dos impostos, a União procurará ao mesmo tempo duas vantagens: tornará mais produtiva a mesma soma de impostos e dará ao governo os meios de aumentá-la sem prejudicar o comércio.

A situação relativa dos Estados – o número de rios que regam os seus territórios e de baías que o mar forma ao longo das suas costas –, a facilidade de comunicações em todos os sentidos – a semelhança de língua e de costumes –, a familiaridade que resulta de um comércio habitual, tudo isto concorreria para facilitar um comércio ilícito entre os Estados e daria meios de iludir os regulamentos comerciais que eles entre si contratassem.

Os Estados ou as Confederações separadas, animadas de um ciúme recíproco, ver-se-iam na precisão de prevenir as tentativas de especulações desse gênero pela mediocridade dos seus direitos, porque a natureza do nosso governo não nos permitirá tão cedo essas precauções rigorosas com que os Estados da Europa guardam todas as entradas do seu território, tanto por mar como por terra, e que muitas vezes não opõem senão importantes obstáculos aos estratagemas da cobiça.

A França paga um exército de empregados (não menos de 20 mil, segundo o cálculo de Necker), constantemente ocupados em manter as leis fiscais contra os ataques dos contrabandistas.

Isso mostra a imensa dificuldade de embarçar o comércio clandestino nos países em que as comunicações são por terra, e mostra, além disso, com evidência, os inconvenientes que traria consigo a arrecadação dos direitos entre nós, se os Estados, desunindo-se, se achassem um dia entre si nas mesmas relações que a França se acha com os países vizinhos. O poder arbitrário e vexatório de que os empregados das alfândegas seriam necessariamente investidos não podia deixar de ser coisa insuportável num país livre.

Pelo contrário, se os Estados se conservarem unidos debaixo de um só governo, não teremos que guardar, relativamente à maior parte do nosso comércio, senão a costa do mar Atlântico.

Os navios vindos de países estrangeiros com carregações preciosas, raras vezes se exporão aos perigos muito reais, que devem resultar das suas tentativas para descarregar antes de entrarem nos nossos portos, porque terão que recear os perigos da costa e o de serem descobertos antes ou depois da sua chegada ao lugar do seu destino final.

Basta um grau ordinário de vigilância para prevenir a defraudação dos direitos. Um pequeno número de vasos armados, convenientemente colocados à entrada dos nossos portos, poderão com pouca despesa vigiar na execução das leis; e como o governo deve ter por toda a parte o mesmo interesse em prevenir que sejam violadas, cooperando todos os Estados para o mesmo fim, terá poderosos meios para consegui-lo.

Além de todas essas vantagens, há ainda uma, que a natureza nos oferece, que perderíamos separados e que conservaríamos unidos. Os Estados Unidos estão a grande distância da Europa e de todos os países com que podem ter extensas relações comerciais.

A comunicação entre nós e eles não pode ser, como entre Inglaterra e França, negócio de algumas horas ou de uma noite somente. É um grande motivo de segurança contra o contrabando indireto dos países estrangeiros; mas um contrabando indireto com um dos Estados por meio de outro Estado vizinho seria coisa tão fácil como segura.

Não é preciso grande discernimento para sentir a diferença entre uma importação direta de fora e uma importação por meio dos Estados vizinhos, e que se poderia fazer por pequenas partidas, aproveitando os

momentos e as ocasiões favoráveis e com a facilidade das comunicações por terra.

Fica, pois, bem demonstrado que um governo nacional poderá, com muito menos gastos, impor sobre as importações direitos muito mais fortes que os Estados separados ou Confederações parciais.

Creio que se pode assegurar com confiança que esses direitos, uns anos por outros, não têm passado, em nenhum dos Estados, de três por cento, quando em França andam por quinze por cento e em Inglaterra sobem a muito mais.

No nosso país não haveria inconveniente em elevá-los ao triplo do que atualmente se paga. Só o artigo bebidas espirituosas farta um ramo muito considerável de rendas; porque, a julgar pela importação deste Estado de Nova Iorque, pode calcular-se o consumo total dos Estados Unidos, a não querer ser excessivo, em coisa de 4 milhões de galões, que dariam um produto de 200 mil libras esterlinas, à razão de um *schelling* por galão.

Esse artigo poderia, sem dúvida, pagar de direitos nove por cento; porque ainda quando daqui se seguisse diminuição no consumo, tanto melhor para a agricultura, para a economia, para os costumes e para a saúde. Não há talvez objeto em que a nação tenha levado a extravagância tão longe.

E que acontecerá se nós não nos pudermos assegurar este recurso em toda a sua extensão? Uma nação não pode existir longo tempo sem rendas. Sem esse apoio essencial, não é possível sustentar a sua independência ou passar da condição subalterna de província particular. Seja, portanto, qualquer que for o Estado das coisas, é preciso que haja rendas; mas no nosso país, se a maior parte do peso dos tributos não recair sobre o comércio, não resta outro recurso senão as terras.

Já vimos a respeito da sua (*excise*) que esse tributo, na sua verdadeira significação, está tão pouco em harmonia com as disposições do povo que não pode fazer-se dele grande emprego; nem mesmo nos Estados unicamente agrícolas, os objetos sobre que ele poderia recair seriam assaz numerosos para fornecer uma soma de alguma consideração. Quanto à propriedade móvel, também já fica dito que não é possível obrar sobre ela senão por meio de direitos sobre o consumo.

Nas cidades populosas a sisa não teria provavelmente outro efeito que o de oprimir os indivíduos, sem aliviar o Estado; porque a maior parte dos gêneros que devessem pagá-la escapariam aos olhos e às mãos dos coletores.

Como, porém, de maneira ou de outra, é preciso que as necessidades do Estado sejam satisfeitas, a falta de outros recursos fará recair sobre as propriedades imóveis todo o peso das despesas públicas; e como o governo não poderá nunca obter os socorros de que precisa, sem que todas as fontes de rendas públicas estejam à sua disposição, as finanças, achando-se sempre tolhidas, não poderão procurar-lhe nem consideração nem segurança.

Dessa maneira, ainda com a riqueza do tesouro público, não teremos motivos de consolar-nos da opressão exercitada sobre essa preciosa classe de cidadãos ocupada da agricultura.

As desgraças públicas e particulares caminham sempre na mesma linha, com harmonia funesta: umas e outras se unem para nos fazer deplorar a inconsideração dos conselhos com que se pretende levar-nos à desunião.

## Capítulo 13

### DIGRESSÃO A RESPEITO DA ECONOMIA

**D**e depois de nos havermos ocupado das rendas, não será fora de propósito falar também da economia, objeto que anda tão estreitamente ligado ao primeiro.

O dinheiro poupado sobre um objeto pode ser empregado em outro uso e diminuído nos impostos que pesam sobre o povo.

Se tivermos um governo somente, teremos uma só folha civil, mas teremos tão grande número delas quantas forem as Confederações em que dividirmos, não falando em que, nos Estados de alguma consideração, a folha civil será tão extensa como a do governo geral.

A inteira separação dos Estados em 13 soberanias diferentes é um projeto extravagante em demasia, e os perigos a que ele nos exporia são tão grandes que não pode ter muitos apaixonados.

As idéias dos homens que especulam sobre a desmembração do império, concordam geralmente em três Confederações: a primeira formada dos quatro Estados do Norte; a segunda, dos quatro do Meio-Dia; a terceira, dos cinco meridionais. Não é provável que se trate de maior número, e, mesmo assim, cada Confederação ocuparia um espaço maior que a Inglaterra.

Nenhum homem ilustrado pensará que os negócios de cada uma dessas Confederações possam ser bem administrados por um governo menos completo nos seus estabelecimentos e na sua organização do que aquele que a convenção propõe para a União inteira; porque, quando as dimensões de um Estado têm chegado a certo ponto, é preciso que o seu governo tenha a mesma energia e as mesmas formas de administração que um Estado muito mais vasto.

Não é possível demonstrar matematicamente essa idéia, porque não há regra por onde se possa medir o grau do poder civil, necessário ao governo de um número dado de indivíduos; mas se considerarmos

que a ilha da Grã-Bretanha, igual em grandeza a cada uma das Confederações propostas, contém quase 8 milhões de homens, se refletirmos no grau de autoridade necessário para dirigir para o bem público as paixões de tão extensa sociedade, não acharemos razão de pensar que o mesmo grau de poder não possa produzir o mesmo efeito em uma sociedade infinitamente mais numerosa.

O poder civil, quando é bem organizado, pode estender a sua força a grandes distâncias: se as instituições que lhe estão subordinadas se acham organizadas judiciosamente, o governo se reproduz, por assim dizer, em todos os pontos de um grande império.

Deve, portanto, supor-se que cada Confederação parcial teria necessidade de um governo tão completo como aquele que se propõe para o todo; e essa idéia é ainda fortificada por outra suposição mais verossímil que aquela que não acha outra alternativa senão a de três Confederações ou uma Confederação geral.

Quem considerar com atenção a posição geográfica, os interesses comerciais, os hábitos e prejuízos dos diferentes Estados, sentir-se-á disposto a crer que, no caso que se desunam, todos eles se reunirão para formar dois grupos. Que os quatro Estados de Leste se unirão para formar um grupo não se pode pôr em dúvida, ponderando-se todas as causas donde resultam os laços de simpatia e de afeição mútua entre as nações.

Nova Iorque, situada como está, não terá a imprudência de opor uma existência fraca e sem defesa ao peso desta temível Confederação; e não seriam necessários outros motivos para que se reunisse a ela com muita facilidade.

Nova Jersey é um Estado de tal maneira pequeno que não pode pensar em manter a sua independência em oposição ao poder sempre crescente dessa nova associação; e por outra parte não haverá obstáculo algum que lhe embarace o ser a ela admitida.

A Pensilvânia tem os mesmos motivos para se reunir à liga do Norte, porque o seu fim deve ser fazer com os estrangeiros um comércio ativo em navios próprios e porque os seus interesses a esse respeito são conformes à opinião e às disposições daquela liga.

Não acontecerá o mesmo com os Estados do Meio-Dia. As circunstâncias em que eles se acham são muito diferentes e não se julgarão tão interessados em dar favor à sua navegação. Em consequência dessas circunstâncias, preferirão um sistema que dê a todas as nações a liberdade ilimitada de transportar e de comprar as suas produções.

A Pensilvânia não pode confundir por uma aliança extravagante os seus interesses com os interesses contrários. Como em todos os casos há de ser necessariamente fronteira, julgará contribuir para a sua segurança, pondo-se em tal situação que o seu lado fraco fique antes voltado para a Confederação do Sul, inferior em poder à do Norte.

É a maneira de não vir a ter na América a sorte de Flandres na Europa. Qualquer, porém, que seja a resolução da Pensilvânia, se a Confederação do norte compreender Nova Jersey, não é provável que possa formar-se mais de uma Confederação no sul do nosso país.

Que os 13 Estados reunidos estarão em melhores circunstâncias de sustentar um governo nacional do que se dividissem em dois ou em três grupos é coisa que não pode entrar em questão; e essa consideração, só por si, bastará para refutar a objeção da despesa feita contra o plano proposto, a qual, por outra parte, se a examinarmos de perto, nos parecerá fundada sobre princípios falsos, por qualquer lado que a consideremos.

Agora, se, independentemente da razão da pluralidade das folhas civis, fizermos atenção ao número de homens necessariamente empregados em guardar as comunicações por terra, entre as diferentes Confederações, contra as tentativas de contrabando, que o Estado das finanças tornará um dia necessário; se pensarmos nos estabelecimentos militares, que, como fica provado, serão a consequência inevitável das dissensões e ciúmes entre as diferentes nações que os Estados hão de formar, ficaremos convencidos de que a separação não será menos contrária à economia do que ao comércio, à arrecadação de tributos e à liberdade em todas as partes deste país.

## Capítulo 14

### RESPOSTA A UMA OBJEÇÃO TIRADA DA EXTENSÃO DO PAÍS

**J**á temos visto quanto a União é necessária, como baluarte com que possamos contar contra os perigos externos e como o único meio de conservar a paz no meio de nós, de defender o nosso comércio e os nossos interesses comuns, de tornar necessários esses grandes estabelecimentos militares que derrubaram a liberdade do antigo mundo e de ocorrer às desgraças das facções, que tem sido funestas aos outros governos e de que nós havemos já visto no nosso país sintomas assustadores; resta-nos, quanto a esta parte das nossas discussões, ocupar-nos de uma objeção tirada da demasiada do país compreendido pela União.

Algumas observações a esse respeito serão tanto menos inúteis quanto os adversários da nova Constituição, apoiando-se no antigo prejuízo relativo à extensão que convém ao governo republicano, têm tratado de suprimir com dificuldades imaginárias a falta real de objeções sólidas que não puderam achar.

O erro daqueles que pensam que o governo republicano não pôde existir senão em território limitado já foi desenvolvido e refutado nos capítulos antecedentes; acrescentarei agora que a sua origem e os seus progressos parecerem ter dependido de se contundir a república com a democracia e de se aplicarem à primeira as objeções tiradas da natureza da segunda.

Já fizemos sentir a diferença das duas formas de governo: na democracia, reúne-se o povo e governa por si mesmo; na república, administra o povo por meio de representantes ou agentes. Assim, a democracia não pode existir senão em muito pequeno espaço; a república pode empreender grande extensão de país.

A essa origem accidental de erros é preciso acrescentar o artifício de alguns autores célebres, cujos escritos têm poderosamente contribuído para formar as opiniões modernas: súditos de monarquias absolutas ou limitadas, pareceu-lhes que deviam realçar as suas vantagens e paliar-lhes os inconvenientes, confrontando-lhes os vícios e defeitos do governo republicano; e para isto foram buscar exemplos nas turbulentas democracias da Grécia antiga e da Itália moderna.

Discorrendo dessa maneira, não lhes foi difícil, por meio de um equívoco nos termos, transportar para as repúblicas observações unicamente aplicáveis à democracia, que, na realidade, somente pode convir a um povo pouco numeroso, encerrado em território muito circunscrito.

A sua má-fé era tanto mais difícil de descobrir, quanto os governos populares da Antigüidade eram todos democráticos;<sup>8</sup> e na Europa moderna, a quem se deve o importante princípio da representação, aluda se não tinha visto exemplo de governo que fosse ao mesmo tempo inteiramente popular e inteiramente fundado sobre o princípio representativo.

Se, porém, a Europa tem a glória de ter descoberto esse admirável mecanismo de governo, cuja ação pode concentrar a vontade do maior corpo político e dirigir a sua força no sentido do interesse público, a América pode reclamar o merecimento de ter feito dessa descoberta a base de um governo republicano sem mistura, estendido sobre um vasto território.

Não temos senão uma desgraça que deplorar: é que parte dos seus filhos, rejeitando o vasto sistema de União, hoje proposto ao seu exame, procuram privá-la da vantagem de poder desenvolver toda a eficácia desse excelente governo.

Pela mesma razão por que os limites naturais de uma democracia devem ser fixados a uma tal distância do centro, que os cidadãos mais apartados possam reunir-se todas as vezes que os negócios públicos o exigirem e mais não, assim os limites naturais de uma república devem ser tais que os representantes do povo possam reunir-se todas as vezes que a administração dos negócios públicos o exigir.

---

<sup>8</sup> Essa asserção não é tão verdadeira como se poderia supor pela maneira decisiva por que o autor se enuncia; como, porém, no terceiro volume há um capítulo em que se mostra que os antigos conheciam realmente o princípio representativo, cuja descoberta se atribui aos modernos, para lá remetemos o leitor que quiser ter idéias exatas sobre a matéria.

Porventura os limites dos Estados Unidos excedem essa distância? Refletindo-se que o seu principal comprimento corre ao longo do Oceano Atlântico, que, durante o espaço de 13 anos, os seus representantes estiveram quase continuamente reunidos e que os membros dos Estados os mais apartados não se ausentaram mais vezes do que os dos Estados mais vizinhos do Congresso, está a questão resolvida.

Para retificar as nossas idéias sobre esse importante objeto, pensemos nas dimensões atuais da União. Os limites fixados pelo tratado de paz são os seguintes: pelo lado leste, o Oceano Atlântico; ao Meio-Dia, a latitude de 31 graus; ao poente, o Mississipi; e ao norte, uma linha irregular, que se estende algumas vezes adiante de 45 graus e outras vezes retrocede a quem dos 42.

A margem meridional do lago Erice fica abaixo dessa latitude. A distância entre 31 e 45 graus é de 973 milhas ordinárias, e entre 31 e 42 graus é de 764 milhas e meia. Tomando o termo médio, acharemos em comprimento a distância de 868 milhas e meias e em largura, isto é, entre o Oceano e o Mississipi, não mais de 750 milhas.

Compare-se agora essa extensão com a dos diferentes países da Europa e ver-se-á que não há razão para que ela se oponha ao estabelecimento do nosso sistema.

A extensão da Alemanha, onde se acha constantemente reunida uma dieta que representa todo o império, não anda por muito menos; e a da Polônia, antes da sua desmembração, onde havia também uma dieta depositária do poder supremo, achava-se no mesmo caso.

Deixando de parte a França e a Espanha, veremos igualmente que na Inglaterra, inferior em extensão, os representantes da extremidade setentrional da ilha, para se apresentarem no conselho, tem tanto caminho a percorrer, como os das partes as mais distantes da União.

Por muito favorável que esse ponto de vista pareça ao nosso objeto, restam-nos observações que poderão colocá-lo debaixo de outro muito diferente ainda mais satisfatório.

Em primeiro lugar, é preciso advertir que o governo geral não deve ser investido de toda a plenitude do Poder Legislativo e do Poder Executivo. A sua jurisdição é limitada a um certo número de objetos que interessam a todos os membros da republica, sem entrar nas funções particulares de nenhum deles.

Os governos subordinados dos Estados, sempre encarregados do cuidado de todos os objetos que puderem ser submetidos às suas

decisões particulares, conservarão toda a autoridade e toda a atividade que devem ter.

Se o plano da convenção fosse de abolir os governos dos Estados particulares, a objeção dos seus adversários poderia ter algum fundamento, e ainda, caso seria fácil provar que o governo geral, pelo interesse da sua conservação, se veria obrigado a reintegrá-los na plenitude da jurisdição que lhes pertence.

Em segundo lugar, o fim especial da Constituição Federal é consolidar a União dos 13 Estados primitivos e reunir com eles todos os que vierem a formar-se no seu seio ou na sua vizinhança.

A primeira dificuldade já fica demonstrada que é muito possível vencer-se; quanto à segunda, também não parece-me impossível superar; e quanto aos arranjos necessários, relativamente àquelas porções angulosas do nosso território, situadas para a fronteira ao noroeste, é melhor deixá-los aos cuidados daqueles que descobertas ulteriores e uma experiência mais consumada puserem em circunstâncias de os poderem fazer.

Observemos ainda que o comércio será todos os dias facilitado no território da União pelos progressos das artes e das indústrias. Farse-ão novas estradas melhores e mais curtas; multiplicar-se-ão e aperfeiçoar-se-ão as comodidades para os viajantes; abrir-se-á a navegação interior para a parte de leste e logo depois em toda a extensão dos Estados Unidos; a comunicação entre os distritos marítimos e os do poente, assim como entre as diferentes partes desses distritos, será todos os dias facilitada pelos numerosos canais com que a beneficência da natureza regou o nosso país e que, para serem reunidos e aperfeiçoados, não esperam senão pelos primeiros esforços da arte.

Há ainda outra consideração de muito maior importância: quase não há Estado algum que por um dos seus lados não esteja exposto aos ataques externos e que não ache no interesse da sua segurança um motivo para comprar por alguns sacrifícios as vantagens da proteção geral.

Aqueles que se acham mais longe do centro da União e que por isso mesmo menos parecem dever sentir a sua feliz influência, são precisamente aqueles que mais necessidade têm da sua força e do seu auxílio; porque, sendo limítrofes de nações estrangeiras, podem ver-se em circunstâncias de precisá-lo e de invocá-lo.

Será talvez um pouco incômodo para a Geórgia e para os outros Estados da nossa fronteira, do poente ou nordeste, enviar representantes ao lugar escolhido para sede do governo; mas muito mais duro lhes

será combaterem sozinhos contra os ataques do inimigo e terem de suportar, sozinhos, os gastos das precauções, que necessitam a continuidade e a proximidade do perigo.

Se a alguns respeito a existência da União é menos para eles que para os outros um benefício geral, também por outra parte são eles os que tiram dela maior vantagem e fica por esse modo restabelecido o equilíbrio.

Tais são, concidadãos meus, as considerações que sobre esse objeto eu tendia submeter ao seu juízo; e estou persuadido de que o bom senso, que até aqui tem caracterizado todas as suas decisões, lhes darão o peso e a influência que devem ter. Não; não creio que deixem arrastar para o labirinto tenebroso em que os partidistas da desunião pretendem embaracá-los, assustando-nos com dificuldades só formidáveis em aparência e que não têm outra base senão um erro acreditado em demasia.

Não dêem ouvidos à voz da perfídia, que lhes diz que os povos da América, unidos por tantos laços, já não podem viver como membros de uma mesma família; que já não podem dever a sua felicidade à reunião e combinação dos esforços de todos; que já não podem ser cidadãos de um respeitável e florescente império.

Não dêem ouvidos à voz da imprudência, que lhes diz que a forma de governo, submetida ao seu exame, é uma novidade na ordem política; que nunca teve lugar nem ainda nas teorias dos mais extravagantes inovadores; que é uma louca tentativa, cuja execução é impossível.

Não dêem ouvidos a esta linguagem ímpia: armem o coração contra o veneno que ela encerra. O sangue fraternal que corre pelas veias de todos os cidadãos da América – o sangue que eles derramaram e contundiram em defesa dos seus direitos sagrados –, não somente santifica a sua união, mas até quase que se gela de horror à única idéia de vê-los tornar estrangeiros, inimigos e rivais.

Se se deve fugir de novidades, a mais perigosa de todas – o mais insensato de todos os projetos –, a mais extravagante de todas as tentativas, é a laceração que se atrevem a lhes propor como o meio de manter-lhes a liberdade e de fazê-los felizes.

E havia de rejeitar-se o plano de uma grande república somente porque ele encerra idéias novas? Não é a glória da América ter sabido, sem faltar ao respeito que se deve ao tempo e ao exemplo das outras nações, vencer a cega veneração da Antigüidade, dos hábitos e das palavras e ter sabido aproveitar os conselhos da sua razão, o conheci-

mento da sua situação pessoal e as lições da sua própria experiência? Senhores, a esse espírito de independência é que a nossa posteridade há de dever a fruição e o mundo o exemplo dessas numerosas e felizes inovações em favor dos direitos individuais e da felicidade pública, de que a América tem sido e há de ir sendo teatro.

Sem a nobre ousadia dos chefes de uma revolução de que não há exemplo no mundo, o povo da América seria hoje a triste vítima de uma nação estrangeira, ou gemeria pelo menos debaixo do peso dessas instituições que destruíram a liberdade da mundo. Mas, felizmente para a América e felizmente também para todo o governo humano, os americanos seguiram uma nova e muito mais nobre carreira e executaram uma revolução de que não há igual nos anais de todas as sociedades humanas; fundaram edifícios políticos, de que não havia modelos na superfície do globo; lançaram, finalmente, os alicerces de uma vasta Confederação: pertence agora aos seus sucessores mantê-la e aperfeiçoá-la.

Se na sua grande obra se notam ainda alguns ligeiros defeitos, mais é de admirar que se não encontrem mais e maiores.

Se a formação da União não teve logo lugar pela maneira por que o devia ter tido, nada há nisso que admirar, porque era o mais difícil da obra; mas ela se lhes apresenta agora organizada sobre um plano diferente pelo ato da convenção, que convocaram, e é sobre esse ato precisamente que vocês são chamados a decidir.

## Capítulo 15

### DOS DEFEITOS DA CONFEDERAÇÃO ATUAL

**E**m todas as discussões precedentes tratei de expor-lhes aos olhos, com toda a clareza que me foi possível fazê-lo, a importância da União para nossa segurança e prosperidade políticas.

Entre na individualização de todos os perigos, a que ficariam expostos, se deixassem dissolver ou romper pela ambição, avareza, ciúme, ou influência de conselhos perversos este laço sagrado que une os povos da América.

Agora, nas reflexões que vou entrar, as verdades de que pretendo convencer-lhes adquirirão nova força por novos fatos e raciocínios novos. Se a estrada em que vamos entrar lhes parecer algumas vezes enfadonha e fatigante, lembrem-se que o objeto de se discute é o mais importante, que nunca excitou a atenção de um povo livre; que o espaço que se trata de correr é vasto e que as dificuldades da viagem foram necessariamente aumentadas pelos labirintos com que a arte dos sofistas veio pejar o caminho: mas não pouparei esforços para apartar os obstáculos opostos à vossa marcha, explicando-me com toda a brevidade que me for possível, sem contudo, sacrificar os interesses da minha causa à precipitação.

Segundo a ordem que me propuz na discussão do meu objeto, o primeiro ponto que se oferece ao meu exame é a insuficiência da Confederação atual para que a União seja mantida.

Perguntar-se-á, talvez, de que serve acumular argumentos e provas para demonstrar uma proposição a que ninguém se opõe e que se acha em harmonia com as opiniões e sentimentos dos homens de todos os partidos, quer sejam adversários, quer partidistas da nova Constituição: por muito divididos que eles estejam a outros respeitos, uns e

outros concordam em reconhecer que há no nosso sistema nacional defeitos essenciais e que se deve fazer alguma coisa para subtrair-nos à anarquia que nos ameaça.

Os fatos que servem de fundamento a esta opinião, já não são objetos de reflexões puramente especulativas; por toda a parte os povos os têm sentido, e por toda a parte eles têm arrancado aqueles mesmos, cuja falsa política é a causa principal das nossas desgraças, a confissão forçada dos defeitos desse plano do nosso governo federativo, que os defensores ilustrados da União há longo tempo haviam percebido e lamentado.

Com razão se pode dizer que havemos chegado ao último grau de humilhação política. De tudo o que pode ofender o orgulho de uma nação, ou degradar o seu caráter, quase não há nada por que não tenhamos passado. Empenhos, a cuja execução nós éramos obrigados por todos os laços respeitadas entre os homens, foram violados a todos os momentos e sem pudor.

Contraímos dívidas com os estrangeiros e com os nossos concidadãos para a conservação da nossa existência política, e o pagamento ainda se não acha afiançado de maneira satisfatória. Uma potência estrangeira possui territórios consideráveis e postos que, por estipulações expressas há longo tempo, devia ter-nos restituído, e, apesar de nossos interesses e dos nossos direitos, esses postos e esses territórios ainda se conservam em seu poder.

O nosso Estado é tal que até devemos dissimular os ataques que nos fizerem, por não os podermos repelir porque não temos nem tropas, nem tesouro, nem governo para fazê-lo. Até não nos podemos queixar com dignidade, porque seria preciso começar por ocorrer às justas encrespações de infidelidade que se nos poderiam fazer a respeito da execução do mesmo tratado que invocássemos.

A natureza e os tratados nos dão o direito de aproveitar-nos livremente das vantagens da navegação do Mississipi; mas a Espanha no-la proíbe. O crédito público é um recurso indispensável nos perigos públicos; mas parece que temos renunciado para sempre adquiri-lo. O comércio é o primeiro manancial de riquezas para as nações; mas o nosso está no último grau de decadência.

A consideração aos olhos das potências estrangeiras é o remédio profilático das suas usurpações; mas a fraqueza do nosso governo até lhes tira a idéia de virem tratar conosco: os nossos embaixadores nos países estrangeiros não são senão simulacros de uma soberania equívoca.

Uma diminuição enorme e pouco natural do preço das terras é um sintoma de calamidade para as nações, e o preço das terras cultivadas está entre nós muito abaixo do que devia esperar-se pela quantidade de terras incultas em venda – anomalia que somente pode explicar-se pela falta de confiança pública e particular, cujo efeito é a depreciação dos valores de todos os gêneros.

O crédito particular é o único esteio da indústria, e entre nós acha-se reduzido aos mais estreitos limites, sobretudo pelo que diz respeito aos empréstimos, antes por falta de confiança que pela escassez do numerário.

Para encurtar maior número de individuações, que teriam tão pouco de instrutivo como de agradável, basta dizer que não há um só sintoma de decadência política, de pobreza e de humilhação, de que possa queixar-se uma nação tão favorecida pela natureza como a nossa, que não entre na lista das nossas desgraças presentes.

Tal é a triste situação a que nos têm reduzido estas mesmas máximas, estes mesmos conselhos, pelos quais se trata hoje de nos desviar da adoção da Constituição proposta. Não contentes de nos haverem conduzido à borda do abismo, querem precipitar-nos nele.

Mas hoje, concidadãos meus, hoje que nos achamos profundamente penetrados de todos os motivos que podem obrar sobre um povo ilustrado, é chegado o momento de opormos a tantos esforços inimigos uma invencível firmeza – de pugnarmos pela nossa segurança, pela nossa tranquilidade, pela nossa dignidade, pela nossa reputação, de romper, finalmente, o encanto que nos tinha arrastado para longe da felicidade e da ventura.

É certo, como já fica observado, que muitos fatos de tal evidência, que não admitem contestação, têm produzido uma espécie de assentimento geral à proposição absoluta de que existem defeitos essenciais na forma atual do nosso sistema político; mas a utilidade desse reconhecimento, por parte dos antigos inimigos da Federação, é destruída pela tenacidade da sua oposição ao único remédio de que, pelos princípios em que se funda, se pode esperar alguma probabilidade de resultado.

Concede-se que falta energia ao governo dos Estados Unidos, e apesar disso não se lhe querem conferir os poderes necessários para dar-lhe esta energia que lhe falta! Pretendem-se coisas contraditórias e inconciliáveis: quer-se aumentar a autoridade federal, e não se quer

diminuir a autoridade dos Estados! Quer-se a soberania da União e uma independência absoluta nos membros! Enfim, por uma afeição cega para um governo monstruoso, quer-se elevar um império no império.

Esta anomalia de opiniões exige que se desenvolvam os principais defeitos da Confederação, a fim de mostrar que os males que estamos sofrendo não dependem de pequenas imperfeições parciais, mas de erros fundamentais na estrutura do edifício, que não podem ser corrigidos sem se lhe mudar inteiramente a base e os principais alicerces.

A autoridade legislativa da União não se exercita senão sobre corpos, e não sobre os indivíduos que os compõem: aqui vai o vício radical da Confederação existente. Ainda que esse vício não influa em todos os poderes delegados à União influi, contudo, naqueles de que depende a eficácia de todos os outros.

Excluídos da autoridade de reparti-los, os Estados Unidos têm poder ilimitado para pedir socorros de gente e de dinheiro, mas para pedi-los em massa, sem se poderem procurá-los por meio de regulamentos extensivos a todos os indivíduos habitantes da América.

O resultado disso é que, ainda que teoricamente as suas decisões sobre esses objetos sejam leis constitucionalmente obrigatórias para todos os membros da União, na realidade não passam de meras recomendações que os Estados podem observar ou iludir como quiserem.

Um exemplo notável das inseqüências do espírito humano é que, apesar das lições tão positivas da experiência, ainda há quem objete à nova Constituição o apartar-se de um princípio tido e havido pelo vício radical da antiga e essencialmente incompatível com a mais simples idéia de governo; princípio que, se fosse admitido, substituiria a violência sanguinária das armas à autoridade tranqüila dos magistrados.

Não há nada absurdo nem de impraticável na idéia de uma liga entre nações independentes, para objetos exatamente definidos por um tratado que determine todas as particularidades de tempo, de lugar, de circunstâncias e de quantidades, que não deixe às artes nada de arbitrário para o futuro e que descanse sobre a sua boa-fé na execução do contrato.

Convenções dessa natureza existem entre todas nações civilizadas, sujeitas às vicissitudes ordinárias de paz e de guerra, de exatidão e de infidelidade, segundo os interesses ou as paixões das potências contratantes.

Pelos princípios deste século foi a Europa invadida de um furor epidêmico por essa espécie de tratado, de que os políticos do tempo esperavam com muita confiança vantagens que nunca se realizaram.

Na idéia de consolidar o equilíbrio das potências e a paz nesta parte do mundo, toda a arte das negociações se esgotou; triplas e quádruplas alianças se organizaram; mas, quase tão depressa desfeitas como formadas, elas ensinaram aos homens por um triste, mas útil exemplo: a pouca confiança que se deve ter em tratados, para que não há mais fiador que os deveres da boa-fé e que põem as considerações gerais da paz e da justiça em oposição com a influência de um interesse ou de uma paixão atual.

Se os Estados particulares do nosso país estão dispostos a colocar-se reciprocamente nas circunstâncias que acabamos de ponderar e a abandonar toda a idéia de uma autoridade suprema e absoluta, o plano será funesto e atrairá sobre nós todos os males de que havemos feito a enumeração nos capítulos antecedentes; mas pelo menos terá o merecimento de ser conseqüente e praticável.

Abandonando toda a idéia de governo nacional, esse plano formará entre nós uma simples aliança ofensiva e defensiva e nos disporá a tornarmo-nos alternativamente amigos e inimigos, à medida dos ciúmes e rivalidades recíprocas, continuamente fomentadas pelas intrigas das nações estrangeiras.

Se não queremos, porém, colocar-nos nesta perigosa situação; se nos decidimos pelo projeto de um governo geral, isto é, por um poder superior colocado entre as mãos de um conselho comum, então é preciso que façamos entrar no nosso plano os princípios fundamentais que constituem a diferença essencial entre uma liga e um governo; é preciso estender a autoridade da União até os cidadãos, que são os verdadeiros objetos do governo.

A idéia de governo envolveu o poder de fazer leis, mas é essencial a idéia de lei que a execução seja afiançada pela sanção, isto é, por uma pena que remova a lembrança de desobedecer-lhe. Se não houver pena contra a desobediência, as resoluções chamadas leis são meras recomendações.

A pena, seja qual for, não pode ser infligida senão de duas maneiras: ou pelo ministério dos tribunais, ou pelo poder militar; isto é, pela força coercitiva ou das leis ou das armas.

O primeiro método poderá ter lugar quando se trata de indivíduos; mas contra corpos políticos, contra comunidades, contra Estados, é de necessidade o segundo; porque é claro que a decisão de um tribunal não pode forçá-los à execução da lei. Por mais sentenças que se

pronunciem contra eles sobre a violação das suas obrigações, não é possível executá-las senão pela força das armas.

Em qualquer associação, em que a autoridade pertença às sociedades particulares que a compõem, toda a violação traz consigo um Estado de guerra; e os únicos instrumentos que podem assegurar a obediência às leis são as execuções militares. Tal Estado de coisas não merece que se lhe chame governo e exclui toda a idéia de felicidade.

Houve tempo em que se nos dizia que não era de temer que os Estados viessem a desprezar a autoridade do corpo federativo; que o sentimento do interesse comum regularia o procedimento dos diferentes membros e asseguraria em todo o caso a mais perfeita obediência as decisões constitucionais da União.

Essa linguagem nos parecia hoje extravagante, e assim nos há de parecer um dia tudo quanto hoje nos dizem as pessoas do mesmo partido, quando a experiência, que é o oráculo soberano da sabedoria, nos tiver dado novas lições. Semelhante proteção revela a mais profunda ignorância das causas que determinam o procedimento dos homens e de mais a mais um esquecimento completo dos motivos que, na origem das causas, produziram a necessidade do estabelecimento do poder civil.

Por que motivo se estabeleceram os governos? Porque as paixões dos homens não obedecem espontaneamente aos preceitos da razão e da justiça. E é porventura demonstrado que as massas obrem com mais desinteresse e retidão do que os indivíduos? Os observadores da marcha do espírito humano estão persuadidos do contrário; e a sua opinião nesta parte é fundada em muitas convincentes razões.

O temor de perder a própria reputação tem menos força quando a vergonha de uma ação injusta deve ser repartida entre certo número de pessoas do que quando ela deve recair sobre uma só: o espírito de facção, cujo veneno infecta tantas vezes as deliberações de todos os corpos políticos, pode arrastar certas pessoas a erros e demasias de que cada uma delas se envergonharia achando-se sozinha.

Independentemente dessas razões, sabe-se que o exercício do poder soberano dá àqueles que o administram certa impaciência de contradição, que lhes faz ver com maus olhos todas as tentativas para restringir ou dirigir as suas operações.

Daqui resulta que, em todas as associações políticas, que, para interesse comum, reúnem muitas soberanias particulares, esses corpos inferiores e subordinados são sempre animados por uma força centrífuga, que tende a fazê-los obrar em sentido contrário ao da associação.

Não é difícil dar a razão dessa tendência; a sua origem está no amor do poder. Um poder restringido e subordinado há de ser sempre rival e inimigo do poder que o restringe e o domina.

Essa simples proposição nos deve fazer ver quando é pouco de esperar que as pessoas que administrarem os negócios dos Estados particulares se sintam dispostas a executar as resoluções e decretos da autoridade geral com satisfação para si mesmas e com ardor desinteressado para o bem público. A causa reside no caráter da natureza humana.

Daqui se vê que, se as resoluções do corpo federal não puderem ser executadas sem a intervenção das administrações particulares, há pouca probabilidade de que jamais venham a ter execução. Os chefes dos diferentes membros da Confederação não de querer sempre julgar a utilidade dessas resoluções, quer a Constituição lhes dê esse direito, quer não; não de sempre confrontar aquilo que se lhes manda com os seus interesses ou pretensões atuais; não de sempre discutir as vantagens ou inconvenientes atuais de que a execução pode ser seguida.

Eis aqui o que não de fazer, sem dúvida; e não de fazê-lo com um espírito de análise interessado e suspeitoso – sem aquele conhecimento da causa nacional e das razões de Estado, tão essenciais para poder julgar sem paixão – e, além disso, com uma predileção decisiva para considerações locais, que não podem deixar de influir desvantajosamente na decisão que tomarem.

A mesma marcha será seguida por todos os membros do corpo político, e, por consequência, a execução dos planos formados pelo conselho geral ficará à discrição das opiniões pouco ilustradas e prevenidas de cada uma das partes da Confederação.

As pessoas que tiverem consultado a marcha das assembleias populares e que tiverem visto quanto é difícil fazê-las concordar nos pontos os mais essenciais, todas as vezes que a presença de um grande perigo exterior não lhes faz tocar com o dedo a necessidade de o fazerem, conceberão facilmente a impossibilidade de determinar certo número de assembleias desse gênero, deliberando em lugares e épocas diferentes e agitadas por impressões diversas, a cooperar longo tempo para o mesmo fim com vistas unânimes.

Entre nós, as formas da nossa Confederação atual exigem o concurso de 13 vontades soberanas para determinar a execução de todas as resoluções importantes que emanam da União. As consequências

fáceis eram de prever: as resoluções da União não foram executadas, e os erros dos Estados tem-nos conduzido a passos largos até ao extremo a que hoje os vemos reduzidos.

Todas as rodas da máquina nacional estão paradas; a imobilidade da morte se estende por toda a parte. Nem é possível que o Congresso sustente as formas da administração, enquanto os Estados não substituírem alguma coisa de real ao fantasma atual, chamado governo federativo.

Não foi num instante que as coisas chegaram a esse Estado desesperado. As coisas de que falei começaram por produzir algumas diferenças na submissão dos Estados particulares às determinações do Congresso. As culpas mais graves de alguns deles ofereceram o pretexto do exemplo, e a sedução do interesse arrastou aqueles que se tinham conservado subordinados ou pouco desobedientes.

“Por que havemos de nos fazer mais do aqueles que entraram conosco na mesma carreira política? Por que havemos de sofrer mais do que a parte que nos pertence dos encargos comuns?”

Tal foi o discurso que todos eles fizeram, e todos se desmandaram; porque o egoísmo dos homens não sabe resistir a sugestões dessa natureza; e se alguém houve que previsse algumas conseqüências remotas, não as combateu com a força que lhe cumpria. Assim, a voz persuasiva do interesse ou da conveniência do momento foi retirando pouco a pouco o apoio dos Estados ao edificio vacilante, que hoje ameaça cair sobre a nossa cabeça e sepultar-nos debaixo das suas ruínas.

## Capítulo 16

### DOS DEFEITOS DA CONFEDERAÇÃO ATUAL (CONTINUAÇÃO)

O princípio combatido no capítulo antecedente teve sempre consequências funestas, provadas não somente pela nossa própria experiência, mas atestadas pelo exemplo de todos os outros governos confederados, de que pela História temos notícia.

As desgraças desses governos têm sempre seguido a razão direta da sua adesão a semelhante sistema. Seria preciso um exame muito sério para confirmar esta proposição pelos fatos, mas observarei somente neste lugar que a república de Lícia e a liga dos Acheus, que de todas as Confederações da antiguidade, a julgar pelos testemunhos que restam, eram as que mais livres se achavam dos embaraços deste falso princípio, foram também aquelas que melhor mereceram e mais geralmente obtiveram os elogios de todos os que têm escrito em matéria política.

Este perigoso princípio é uma causa infalível de anarquia. Já vimos que a desobediência dos membros da União é a única consequência natural e necessária; e a desobediência não tem outro remédio senão a força, cujo efeito imediato é a guerra civil. Falta agora ver como um meio tão odioso, nas mãos do governo, poderia alcançar entre nós o fim para que fosse destinado.

Se o governo nacional não tiver à sua disposição um grande exército, ou não poderá empregar a força, ou, se puder, resultará uma guerra entre as diferentes partes da Confederação, por causa da infração do pacto social; em todo o caso, prevalecerá o partido mais forte, quer ele defenda a autoridade geral, quer a despreze.

Difícilmente a desobediência existirá em um só membro; e se houver muitos que tenham faltado aos seus deveres, a uniformidade de circunstâncias os obrigará a unir-se para defesa comum.

Independentemente deste motivo de simpatia, se um Estado considerável e poderoso se levantar contra a autoridade legítima, é provável que tenha bastante influência sobre os Estados limítrofes para envolver alguns deles na sua causa.

É fácil achar pretextos especiosos, mostrando a liberdade geral em perigo: inventar-se-ão, sem dificuldade, desculpas plausíveis para justificar a desobediência de um partido – para fazer nascer apreensões – para excitar as paixões e conciliar-se a benevolência, mesmo daqueles Estados que não forem culpados de violação ou de omissão dos seus deveres.

Este efeito é tanto mais verossímil, quanto as insurreições dos membros mais consideráveis da União hão de ter, as mais das vezes, por causa dos desígnios ambiciosos dos seus chefes e o seu desejo de remover toda a contradição que puder opor-se aos planos que eles tiverem formado para seu engrandecimento pessoal.

Para o conseguirem mais facilmente, hão de ter o cuidado de concertar-se de antemão com os chefes dos Estados vizinhos. Se não acharem associados no interior, hão de solicitar o socorro das potências estrangeiras, sempre dispostas a fomentar a discórdia numa Confederação, cuja concórdia poderia ser-lhes terrível. Uma vez que a espada tenha saído da bainha, as paixões dos homens já não conhecem limites.

Os conselhos do orgulho ofendido, as instigações do ressentimento irritado, poderão conduzir os Estados, ameaçados pelas armas da União, a todas as extremidades que lhes derem meios de vingar a sua afronta, ou de evitar a vergonha de submeter-se. A primeira guerra deste gênero acabaria, provavelmente, dissolvendo a União.

Por essa maneira, morreria morte violenta a Confederação, mas nós estamos a ponto de vê-la morrer de morte mais natural, se o sistema federal não for renovado de uma maneira mais sólida. Quem avaliar, como deve, o Estado da nação, não pode julgar provável que os Estados fiéis se determinem a sustentar a autoridade da União por meios de uma guerra contra os rebelados.

Pelo contrário, é mais natural que adotem o partido de se colocar na mesma situação que os Estados dissidentes, seguindo o seu exemplo; e o crime de todos assegurará a impunidade de todos.

A experiência tem, já completamente provado que tal é com efeito a disposição dos espíritos; e de fato seria coisa extremamente difícil, fixar com certeza, o momento em que conviria empregar a força. Tra-

tando-se de contribuições pecuniárias, origem tão fecunda de contrações, não seria, muitas vezes, possível decidir se a falta de cumprimento dependia de má vontade ou de impossibilidade.

Por outra parte, este último pretexto será sempre o mais fácil de invocar e raras vezes se poderá descobrir a fraude com evidência suficiente para justificar os meios rigorosos da força. Fácil é de ver que todas as vezes que este problema se apresentar, terá a maioria do conselho nacional vasto campo para a execução de projetos ambiciosos, de parcialidade e de opressão.

Seria bem fácil de provar que um projeto de governo nacional, que, para executar as suas mais simples requisições e direitos, precisa de um exército permanente, é um projeto de inconseqüência e de loucura; e contudo, é a inevitável extremidade a que pretendem reduzi-lo aqueles que lhe negam o poder de obrar sobre os indivíduos.

Um tal plano, se fosse praticável, degeneraria imediatamente em despotismo militar; mas é plano a todos os respeitos impraticável. Nem todos os recursos pecuniários da União seriam suficientes para sustentar um exército capaz de reter, nos limites de seus deveres, os Estados mais consideráveis, e quando muito suficientes fossem, não seriam concedidos para tal fim.

Quem considerar a força e população atual dos Estados, e pensar no que eles podem vir a ser daqui a 50 anos, não pode deixar de rejeitar, como uma louca visão, todo o plano tendente a regular os seus movimentos por leis, cujo efeito só possa verificar-se sobre eles, na sua existência coletiva, e cuja execução se possa ser affiançada por uma força coercitiva, dirigida contra eles no mesmo sentido.

Semelhante projeto é inteiramente quimérico. Mesmo nas Confederações compostas de membros de menor extensão, que alguns dos nossos condados têm sempre ficado sem efeito o Poder Legislativo, quando obra sobre Estados soberanos por meio da força militar.

Nunca se tentou empregar a força, senão contra os membros mais fracos da Confederação; e muitas vezes, as tentativas para reprimir as resistências e rebeliões têm sido o sinal de guerras terríveis, em que uma parte da Confederação despregou os seus estandartes contra a outra.

O resultado de todas estas observações, para qualquer espírito inteligente, é que, se é possível, por qualquer preço que seja, formar um governo federativo que regule os interesses comuns e mantenha a tranqüilidade geral, é preciso que seja fundado (relativamente aos obje-

tos confiados aos seus cuidados) sobre o princípio contrário ao que sustentam os adversários da Constituição proposta, isto é, cumpre que tenha ação direta sobre a pessoa dos cidadãos, cumpre que não tenha precisão de obrar por intermédio das legislaturas particulares, e que não empregue senão as mesmas armas com que os magistrados ordinários executam as suas decisões.

A majestade da autoridade nacional deve manifestar-se pelo exercício do poder Judiciário. O governo da União, do mesmo modo que o de cada Estado, deve estar em muito direta correspondência com as esperanças e com os temores dos indivíduos; deve interessar em sua defesa, aquelas paixões, cujo efeito sobre o coração dos homens é mais poderoso; deve, para o exercício do poder que lhe é confiado, ter todos os meios, e ser autorizado a empregar todos os recursos que os governos dos Estados particulares possuem e empregam.

Dir-se-á talvez que, se algum dos Estados estiver em oposição com a autoridade do governo geral, poderá sempre embaraçar a execução das leis e obrigar a recorrer ao emprego da força, cuja necessidade é a censura mais grave que se pode fazer ao plano contrário; mas a força desta objeção desaparece apenas se refletir na diferença essencial que existe entre uma simples desobediência e uma resistência direta e ativa.

Se a União, para executar qualquer medida, tiver necessidade de obrar pela intervenção das legislaturas parciais, para fazê-la cair, basta que elas se dispensem de obrar, ou que obrem iludindo a lei.

Esta negligência dos seus deveres poderá ser disfarçada com pretextos sem fundamento, mas especiosos, e que não despertem receios no povo pela segurança da Constituição. Os chefes dos Estados poderão mesmo fazer-se um merecimento da destreza com que iludiram a lei, alegando qualquer pretexto de conveniência, isenção ou vantagem do momento.

Pelo contrário, se o governo, para a execução das leis não tiver necessidades de recorrer às legislaturas – Se as leis obrarem diretamente sobre os cidadãos, já um governo particular não poderá embaraçar-lhe o andamento, sem exercitar aberta e violentamente um poder inconstitucional; porque omitir ou iludir, já não produzirá o mesmo efeito, e a usurpação dos direitos nacionais não poderá deixar de ser evidente e manifesta.

Uma tentativa desta natureza seria sempre perigosa, em presença de uma Constituição armada de poder suficiente para sua defesa, e

aos olhos de um povo assaz ilustrado para distinguir o exercício legal, da usurpação da autoridade.

Para que ela pudesse ter resultado, não só haveria necessidade de uma maioria facciosa na legislatura, mas da concorrência dos tribunais e do povo. Se os juizes não conspirarem com a legislatura, hão de declarar que as decisões da maioria são contrárias à lei do país, inconstitucionais e nulas; e se o povo, que é o defensor nato da Constituição, não estiver infectado do mesmo espírito que os representantes que tiver nomeado, sustentará com a sua influência o governo nacional e fará pender a balança para o seu lado.

Raras vezes se renovarão tais tentativas com irreflexão e imprudência, porque raras vezes poderão elevar-se sem perigo dos seus autores, salvo se forem justificadas por abuso tirânico da autoridade federal.

Se a oposição ao governo nacional, tiver por causa o procedimento irregular de indivíduos rebeldes e sediciosos, os mesmos meios que os governos dos Estados empregam todos os dias contra os males desta natureza, poderão acabar com ela.

Os magistrados, defensores naturais da lei do país, de qualquer origem que seu poder emane, estarão sempre prontos a defender os direitos nacionais e os dos Estados contra a licença dos indivíduos.

Quanto a estas comoções e insurreições, que às vezes perturbam a paz da sociedade e que são, ordinariamente, causadas por disposições sediciosas, súbitas e acidentais, que não infectam a totalidade do povo, claro está que o governo geral poderá empregar, para reprimi-las, meios mais extensos do que cada membro isolado da Confederação.

Agora, pelo que diz respeito a estes furores mortais, que em certas conjeturas infectam toda uma nação, ora maior parte dela, quer eles dependam de causas poderosas de descontentamento, ocasionadas pelo governo, quer tenham nascido do contágio de alguma violenta crise popular, em nenhum dos casos podem entrar nos cálculos ordinários da política.

Quando eles vêm, causam sempre revoluções e desmembrações dos impérios: não há forma de governo que possa preveni-los ou embaraçar-lhes os passos, nem é possível tomar medidas contra acontecimentos que ficam tanto acima da providência e sabedoria humana, e por isso mesmo seria uma loucura rejeitar um governo, porque não pôde fazer impossíveis.

## Capítulo 17

### DOS EFEITOS DA CONFEDERAÇÃO ATUAL. CITAM-SE ALGUNS EXEMPLOS PARA MOSTRAR QUE OS GOVERNOS FEDERATIVOS TÊM MAIS TENDÊNCIA À ANARQUIA ENTRE OS MEMBROS QUE O DESPOTISMO NO CORPO SOBERANO

**F**ar-se-á, talvez, ainda contra o princípio de legislação, que obra diretamente sobre os indivíduos, uma objeção diferente daquela que foi apresentada e discutida no capítulo antecedente dir-se-á que semelhante princípio tende a fazer o governo da União excessivamente poderoso e que o habilita para usurpar este resto de poderes concedidos aos Estados para administração local.

Ainda, dando ao amor do poder toda a extensão que se lhe pode razoavelmente supor, não vejo como as pessoas, a quem fosse confiado o governo geral, poderiam experimentar sequer a tentação de privar os Estados da sua autoridade legítima. O cuidado da polícia interior de um Estado parece me oferecer à ambição fraco engodo.

O comércio, as finanças, as negociações e a guerra são os únicos objetos que podem seduzir as almas ambiciosas; e todos os poderes relativos a esses objetos estão nas mãos do conselho nacional.

A administração da justiça entre os cidadãos de um mesmo Estado – a inspeção da agricultura e outros cuidados da mesma natureza – numa palavra, tudo aquilo que pode ser regulado, por medidas legislativas locais, não pode ser objeto de inveja para aqueles a quem for confiada a autoridade geral.

É, portanto, pouco verossímil que o conselho federal nunca se sinta disposto a usurpar poderes tão inferiores aos seus, porque, por um lado, todas as tentativas que fizesse para exercitá-los, seriam ao

mesmo tempo incômodas e absurdas, e por outra parte, nada acrescentariam esses poderes à dignidade, importância e esplendor do governo nacional.

Suponhamos, contudo, por um momento, que uma louca afeição de poder bastava para fazer nascer esta disposição, não é evidente que o bom senso dos representantes nacionais, isto é, dos povos dos diferentes Estados, reprimiria os progressos de tão extravagante ambição? Há de ser sempre mais fácil ao governo dos Estados usurpar a autoridade da União, do que vice-versa.

A prova desta proposição resulta do maior grau de influência que os Estados têm geralmente sobre o povo, se eles administram com probidade e prudência, e esta circunstância serve ao mesmo tempo de ensinar-nos que todos os governos federativos têm um princípio de fraqueza inerente à sua organização e que nunca são demais os cuidados que se tomarem para lhes dar toda a força compatível com os princípios da liberdade.

A superioridade de influência que gozam os governos particulares resulta em parte da grandeza do círculo a que se estende a autoridade nacional; mas mais particularmente da natureza dos objetos submetidos ao exame das administrações particulares.

É fato reconhecido que a afeição dos homens se debilita à proporção da distância ou da pluralidade dos objetos sobre o qual recai: pelo mesmo princípio porque um homem tem mais afeição à sua família que aos seus vizinhos, e aos seus vizinhos que aos outros habitantes do país, por esse mesmo o povo de cada Estado experimentará mais forte inclinação para o seu governo local que para o governo da União, exceto se o efeito deste princípio não for destruído por uma administração muito melhor no último. Ora, esta disposição, já tão poderosa sobre o coração humano, achará novos motivos na natureza dos objetos que fazem as atribuições dos governos dos Estados.

Não é possível especificar aqui, em particular, sem entrar em individuações de menos importância do que trabalho, todos os pequenos interesses que não de necessariamente cair no círculo das administrações locais, e que por canais inumeráveis não de estender a sua influência sobre todas as partes da sociedade.

As legislaturas parciais têm uma vantagem mais importante, que só por si basta para espalhar grande luz sobre o objeto de que se trata: é a administração quotidiana da justiça civil e criminal. Esta única cir-

cunstância é o mais universal, o mais poderoso, o mais seguro móvel da submissão e da afeição do povo.

Este poder, protetor imediato e visível da vida e da prosperidade – cuja atividade constante fixa os olhos do povo pelo benefício e pelo temor – que regula todos estes interesses pessoais e estes negócios particulares, cuja decisão existe com mais força, influi de mais perto sobre a sensibilidade dos indivíduos – este poder, digo, tende mais do que nenhuma outra circunstância a imprimir em todos os espíritos a afeição, a estima e o respeito para o governo.

Este laço poderoso que produz, entre todas as partes de cada Estado, uma adesão quase absoluta, independentemente das outras causas de influência, assegurará aos seus governos particulares assaz império para que em todo o caso venham a ser um contrapeso suficiente e até muitas vezes rivais perigosos do poder da União.

Por outra parte, as operações do governo nacional, sendo menos imediatamente submetidas à observação da maior parte dos cidadãos, as vantagens que daí resultarem quase que não serão sentidas senão pelas pessoas costumadas a refletir: tendo interesses mais gerais por objeto, haverá mais dificuldade em que excitem a sensibilidade do povo, e serão, por conseguinte, menos próprias para inspirar-lhe reconhecimento constante, e afeição decisiva.

O que a razão nos diz, nesse particular, está perfeitamente de acordo com o exemplo de todos os governos federativos que conhecemos, e de todos aqueles que têm alguma analogia com esta forma de governo. Ainda que o antigo sistema feudal não fosse, propriamente falando, uma Confederação, é certo que tinha muitos pontos de analogia com este gênero de associação,

Debaixo da autoridade de um chefe ou soberano comum, cujo poder se estendia a toda a nação, havia um certo número de grandes vassallos ou feudatários que lhe eram subordinados, mas que ao mesmo tempo possuíam vastos territórios, e tinham outros vassallos especiais que cultivavam e ocupavam as terras de cada feudatário, a quem estavam ligados por juramento de preito e mensagem.

O efeito natural dessa situação era uma oposição contínua à autoridade do soberano, e guerras frequentes entre os principais barões ou feudatários, porque o poder do chefe da nação era pelo ordinário demasiadamente fraco para manter a paz geral, e para proteger o povo contra a opressão de seus superiores imediatos. Com razão é chamada pelos historiadores esta época da História o tempo da anarquia feudal.

Se o soberano a um caráter firme e guerreiro unia talentos superiores, adquiria naturalmente preponderância e uma influência pessoal que produzia, momentaneamente, o mesmo efeito que uma autoridade mais regular, mas ordinariamente o poder dos barões triunfava do soberano; e até alguns se emancipavam inteiramente, ficando os grandes feudos elevados a principados ou soberanias independentes.

Quando o monarca levava dos seus grandes vassalos a melhor, era, geralmente, a tirania destes últimos sobre os seus súditos imediatos que lhe propiciava esta vantagem.

Os barões ou nobres, igualmente inimigos do soberano e opressores do povo, eram também temidos e detestados por um e outro; e este ódio ia progredindo pouco a pouco até que se operava entre, uma união fatal à aristocracia, fundada sobre o perigo e o interesse comum.

Se os nobres, usando de clemência e de justiça, tivessem sabido conciliar-se à fidelidade e à submissão dos seus vassalos respectivos, ter-se-iam sempre decidido em seu favor as diferenças entre eles e o soberano, e a autoridade real teria ficado por toda a parte debilitada ou destruída.

E não é uma asserção simplesmente fundada em especulações ou conjeturas: entre muitas provas que se poderiam citar, a Escócia nos oferece uma notável.

A afeição às antigas famílias, que desde longo tempo se tinha introduzido neste reino, unindo por laços iguais aos do sangue os nobres e os que deles dependiam, tinha dado à aristocracia uma preponderância constante sobre o poder do rei, e a nobreza a conservou até que a incorporação com a Inglaterra subjogou este caráter altivo e indomável, e reduziu a Escócia aos limites da subordinação que um sistema de política, mais razoável e mais poderoso, já tinha estabelecido naquele reino.

Em uma Confederação podem ser comparados os governos separados às baronias feudais, porém com esta diferença: que, pelas razões já expostas, os governos hão de possuir mais naturalmente a confiança e a benevolência do povo, e que com tão poderoso socorro hão de ficar em Estado de se opor às usurpações do governo nacional, e tudo irá bem, contanto que não estejam em Estado de contrariar também o exercício necessário e legítimo da autoridade geral.

Os pontos de analogia são a rivalidade do poder igual nas duas formas de governo, e o exercício de uma grande porção da força públi-

ca, confiado a depositários particulares, escolhidos num caso por indivíduos e no outro, por corpos políticos.

Uma sucinta narração dos acontecimentos que deram nascimento aos governos federativos, dará nova força a estes princípios tão esquecidos, cujo desprezo tem sido a causa principal dos nossos erros políticos e tem dado falsa direção aos nossos ciúmes de autoridade. Esta exposição formará o objeto de alguns dos capítulos seguintes.

## Capítulo 18<sup>9</sup>

### NOVOS EXEMPLOS

**D**e todas as Confederações conhecidas na Antigüidade, a mais considerável era a das repúblicas gregas, debaixo da autoridade do Conselho dos Anfiriões.

Regulando-nos pelas relações mais fiéis que desta Confederação nos foram transmitidas, achamos entre ela e a Confederação atual dos Estados Americanos pontos de analogia bem instrutivos.

Cada membro conservava o caráter de Estado independente e soberano, e todos tinham igual número de votos no conselho federal.

Esse conselho tinha o poder absoluto de propor e resolver tudo o que lhe parecia necessário para a felicidade comum da Grécia: podia declarar e fazer a guerra, decidia em última apelação todas as contestações que se elevavam entre os membros confederados, impunha penas aos agressores, reunia todas as forças da Confederação contra os re-fratários, admitia novos membros.

Os Anfiriões, os defensores da religião – os guardas das imensas riquezas do templo de Delfos –, decidiam as diferenças que se suscitavam entre os habitantes desta cidade e os estrangeiros que vinham consultar o oráculo, enfim, para assegurar por uma última precaução e eficácia do poder federativo, obrigavam-se por juramento recíproco a defender e proteger as nações confederadas, a punir os que violassem o juramento, e a infligir a pena merecida aos sacrílegos espoliadores do templo.

---

<sup>9</sup> Este capítulo e os dois seguintes são muito próprios para fazer sentir todos os inconvenientes do governo federal qualquer que seja a modificação que se lhe dê, e para demonstrar a necessidade de uma união mais íntima.

Na teoria e no papel, parece que tão grande aparato de poder devia bastar para todos os objetos gerais, porque em alguns pontos importantes até excede às atribuições mencionadas nos artigos da nossa Confederação.

Os Anfiriões tinham por si a superstição do tempo, um dos principais instrumentos pelo qual os governos se sustentavam então; tinham, além disto, o poder reconhecido de empregar a força contra os refratários; e até se tinham obrigado por juramento a exercitar esta autoridade nas ocasiões em que ela fosse necessária.

E, contudo, a experiência não correspondeu à teoria! Os poderes, do mesmo modo que os do Congresso atual, eram exercitados por deputados nomeados pelas cidades inteiras, reunidas e formando cada uma um corpo político isolado; e estes poderes obravam pelo mesmo modo sobre as cidades confederadas e não sobre os indivíduos: dali a fraqueza, as desordens, e finalmente a destruição da Confederação.

Os membros mais poderosos, em lugar de serem restringidos dentro do círculo do temor e da subordinação, tiranizavam sucessivamente os outros.

Atenas, como Demóstenes diz, foi 73 anos árbitro da Grécia: os Lacedemônios governaram-na depois por espaço de 29 anos; e depois da batalha de Leuctras, tiveram os tebanos a sua vez de supremacia.

Aconteceu mais de uma vez, conforme o testemunho de Plutarco, que os deputados das cidades mais poderosas assustaram ou corromperam os das mais fracas, e que o partido mais forte fez pronunciar a sentença em seu favor.

Mesmo durante a temível guerra contra a Pérsia e a Macedônia, apesar de defensiva jamais os membros da Confederação obraram de concerto; e sempre muitos deles foram comprados ou enganados pelo inimigo comum.

Os intervalos da guerra com os estrangeiros gastavam-se em revoluções interiores, em convulsões políticas e em disputas tintas de sangue.

Terminada a guerra da Pérsia, pediram os lacedemônios que muitas cidades fossem excluídas da Confederação pela sua infidelidade, porém, os atenienses, sentindo que esta medida faria perder aos lacedemônios, menos partidistas que a eles mesmos, e que os tornaria senhores das deliberações gerais, opuseram-se com vigor, e fizeram cair o projeto.

No século XI, gozavam os imperadores de toda a plenitude da soberania no décimo quinto não tinham senão o nome e o aparato da sua dignidade.

Deste sistema feudal, que tantos ares dá de uma verdadeira Confederação, nasceu o sistema federativo, que constitui o império germânico. Os seus poderes residem numa dieta, que representa os membros do corpo confederado, no Imperador, que exercita o Poder Executivo e que goza do *veto* sobre os decretos da dieta; e, finalmente, na Câmara Imperial e no Conselho Áulico, dois tribunais judiciários que têm jurisdição suprema sobre as contestações que dizem respeito ao império ou que se elevam entre os seus membros.

A dieta goza do poder geral de fazer as leis do império; de declarar a guerra e fazer a paz; de repartir as contribuições de tropas e dinheiro; de construir fortalezas; de fixar o cunho e toque das moedas; de admitir novos membros e de degradar os membros refratários (*mettre au ban de l'empire*), o que traz consigo confiscação de bens e perda da soberania.

Leis expressas proíbem aos membros da Confederação ter parte em tratados contrários aos interesses do império – sujeitar o seu comércio recíproco a direitos ou gabelas sem o consentimento do imperador ou da dieta – alterar o valor da moeda – conceder socorro ou asilo aos perturbadores do repouso público; e todo o que infringir qualquer destas leis incorre em pena de degradação.

Os membros da dieta, no que diz respeito a sua qualidade, são julgados pelo imperador e pela dieta; no que é relativo as suas relações individuais, pelo Conselho Áulico e pela Câmara Imperial.

As prerrogativas do imperador são numerosas. As mais importantes de todas são: o direito exclusivo de fazer proposições à dieta, de suspender o efeito dos seus decretos pelo seu veto, de nomear embaixadores, de conferir dignidades e títulos, de nomear para os eleitorados vagos, de fundar universidades, de conceder privilégios que não ofendam os direitos dos Estados do império, de arrecadar e empregar as rendas públicas, finalmente, de olhar pela segurança pública.

Em certos casos, o corpo dos eleitores lhe serve de conselho.

O imperador, como tal, não possui nem território no império, nem rendas para as suas despesas; mas as rendas e os Estados, que ele possui por outros títulos, o tornam um dos mais poderosos príncipes da Europa.

Quem olhar para todo este aparato de poderes constitucionais nos representantes e no chefe desta Confederação pensará naturalmente que ao menos esta forma é uma exceção ao caráter geral que distingue os governos desta natureza; mas nada ficaria mais longe da realidade do que esta conjectura.

O princípio fundamental de que o império é uma associação de soberanos, de que a dieta representa soberanos, de que as leis são feitas para soberanos, faz do império um corpo sem força para governar os seus membros – sem segurança contra os perigos externos, perpetuamente agitado por convulsões intestinas.

A história da Alemanha é uma *seqüência* de guerras entre o imperador e os príncipes unidos aos Estados, e entre os príncipes e os mesmos Estados; isto é a crônica dos excessos da força e das opressões da fraqueza.

Não se vê por toda a parte senão uma série de invasões e intrigas estrangeiras; requisições de gente e de dinheiro, ou desprezadas ou incompletamente cumpridas; tentativas para apoiá-las pela força, algumas vezes inúteis, mas quase sempre seguidas de devastações e carnagem, em que o inocente padece com o culpado; finalmente, por toda a parte, fraqueza, confusão e miséria.

No século XVI, viu-se o imperador (Carlos V), reunido a uma parte do império, fazer a guerra ao resto dos príncipes e dos Estados; e até num dos combates o próprio imperador, em pessoa, se viu na precisão de fugir para não ficar prisioneiro do eleitor de Saxônia.

O último rei da Prússia pegou muitas vezes em armas contra a autoridade imperial e, geralmente, era quem tinha mais força.

As contestações e as guerras entre os membros do corpo germânico têm sido tão comuns, que quase não há uma só página dos seus anais que não seja tinta de sangue.

Antes da paz de Westfália, foi a Alemanha devastada por uma guerra de trinta anos, em que o Imperador com metade do império estava de um lado e o rei da Suécia com a outra metade estava de outro.

A paz foi, afinal, negociada e ditada pelas potências estrangeiras; e os artigos, de que estas potências se tornaram fiadores, formam agora uma das bases da Constituição germânica!

Se acontece que a nação esteja atualmente mais unida pela necessidade da sua própria defesa, nem por isso a sua situação é menos deplorável. Os preparativos de guerra são necessariamente precedidos

de tantas discussões enfadonhas, nascidas dos receios, do orgulho, das personalidades e das pretensões rivais dos corpos soberanos, que, tão logo que a dieta tenha tomado a sua resolução, já os inimigos estão em campanha, e já entraram em quartéis de inverno, antes das tropas confederadas se terem posto em marcha.

O pequeno corpo de tropas nacionais que se conserva reunido em tempo de paz é mal pago, mal arranjado, infectado de prevenções locais e sustentado por contribuições irregulares e desproporcionadas.

A impossibilidade de manter a ordem e de fazer respeitar a justiça, entre estes *vassalos soberanos*, fez imaginar o recurso de dividir o império em nove ou dez círculos, de lhes dar uma organização interior, e de os encarregar da execução militar das leis contra os membros culpados e refratários; mas este expediente não serviu senão para demonstrar mais completamente o vício radical da Constituição.

Cada círculo representa em ponto pequeno as deformidades deste monstruoso sistema. Muitas vezes, ficam sem execução as comissões encarregadas dos diferentes círculos, ou são executadas com as devastações e a carnagem de uma guerra civil.

Casos tem havido em que círculos inteiros se têm achado culpados das mesmas infrações; e nestes casos as desordens, a que a sua instituição devia servir de remédio, receberam novo aumento.

Para se fazer idéia desse sistema de execução militar das leis, citarei um exemplo apontado por de Thuanos.

O abade de Santa Cruz gozava de certas imunidades, que lhe tinham sido reservadas em Donawerth, cidade imperial e livre do círculo de Suábia.

O povo da cidade ultrajou-o um dia publicamente no exercício dos seus privilégios.

Logo a cidade incorreu na pena de degradação; e o duque de Baviera, ainda que soberano de outro círculo, obteve permissão de executar esta sentença pela força.

Um exército de dez mil bávaros se apresentou, imediatamente, diante de Donawerth, e o duque, achando que era boa ocasião de executar um plano, que de longo tempo havia concebido, ressuscitou pretensões esquecidas sobre esta praça, que, ao que ele dizia, tinha sido em outro tempo desmembrada dos Estados de seus maiores, e com este pretexto tomou posse da cidade em seu nome, desarmou e puniu os habitantes e incorporou-a nas suas possessões.

Perguntar-se-á, talvez, como se tem podido conservar tão longo tempo máquina formada de peças tão mal unidas.

A resposta é fácil: a fraqueza de um grande número de membros da Confederação, que não querem ficar expostos, sem meios de defesa às invasões das formidáveis potências que os cercam – o peso enorme e a influência que o imperador recebe dos seus Estados hereditários – o interesse que ele tem de conservar um sistema a que anda anexo o orgulho da sua casa e que o torna o primeiro príncipe da Europa tais são as causas que sustentam uma união tão fraca e tão precária, ao mesmo tempo que a aversão das reformas, tão natural aos soberanos, e que com o tempo se vai tornando mais forte, previne todas aquelas que poderiam dar ao governo maior estabilidade

Por outra parte, ainda quando este obstáculo pudesse ser vencido, não era natural que as potências vizinhas vissem de sangue frio consolidar-se uma revolução, que daria ao império a força e preeminência, para que ele pareça naturalmente destinado.

Há longo tempo que as nações estrangeiras se consideram pessoalmente interessadas nas mudanças por que esta Constituição pode passar; e já em diferentes ocasiões têm deixado ver a sua intenção de perpetuar o Estado de anarquia e de fraqueza em que ela se acha.

Se precisássemos de exemplos mais diretos, não seria fora de propósito ir procurá-los na Polônia, cujo governo se exercita sobre soberanos particulares; porque não é possível encontrar, em outra parte, prova mais convincente das calamidades que podem trazer consigo as instituições desta natureza.

Igualmente incapaz de se governar e de se defender, há longo tempo que a Polônia se acha à discrição dos seus poderosos vizinhos, que ultimamente a despojaram, com todo o sossego possível, da terça parte da sua população e do seu território.

A liga helvética apenas pode chamar-se Confederação; e, apesar de ter sido citada com tanta frequência, não pode servir para exemplo da estabilidade dos governos deste gênero.

Os suíços não têm tesouro comum; não têm tropas comuns, mesmo em tempo de guerra; não têm tribunal de justiça comum; não têm nenhum sinal de soberania comum.

As circunstâncias particulares da sua posição geográfica os reuniram; a sua fraqueza e nulidade individual os conserva associados.

Além disso, o temor dos seus poderosos vizinhos, a um dos quais estiveram antigamente sujeitos – as poucas ocasiões de desaven-

ças entre povos de costumes tão homogêneos<sup>12</sup> e simples – o interesse comum da conservação das suas possessões – o socorro de que tem reciprocamente necessidade para reprimir as insurreições e as rebeliões socorro expressamente estipulado e muitas vezes reclamado e concedido – finalmente a necessidade de uma precaução regular e sempre subsistente para concertar as diferenças entre os cantões são outros tantos motivos que os embaraçam de desunir-se.

Quanto ao objeto das diferenças, eis aqui a precaução que imaginaram.

Quando se suscita uma contestação, cada uma das partes nomeia quatro juízes entre os habitantes dos cantões estranhos à disputa; e se estes não concordam, escolhem de comum acordo um árbitro.

Este tribunal presta juramento de fidelidade, pronuncia uma sentença definitiva e todos os cantões afiançam a execução.

Pode julgar-se do efeito deste regulamento por uma cláusula do tratado que fizeram em 1683 com Vitor Amadeo, soberano de Sabóia, pelo qual ele se obriga a interpor a sua mediação nas disputas entre os cantões e a empregar a força, sendo necessário, contra as partes que resistirem à sentença definitiva dos árbitros.

Bem longe de poder a situação particular dos suíços ser comparada à dos Estados Unidos, as circunstâncias da sua associação não servem senão para confirmar os princípios que procuramos estabelecer.

Seja qual for a eficácia que a sua união possa ter nos casos ordinários, o certo é que todas as vezes que diferentes causas puseram a sua força à prova viu-se que era insuficiente.

Três vezes diferentes, as opiniões religiosas elevaram violentos debates e desuniram realmente a liga.

Desde esse tempo têm sempre tido os protestantes e os católicos dietas particulares, em que se regulam os interesses mais importantes e que não deixam à dieta geral senão os cuidados relativos aos distritos comuns.

---

<sup>12</sup> Esta homogeneidade nunca existiu nem existe: um suíço de Belinzona não tem nem o mesmo traje, nem a mesma língua, nem os mesmos hábitos, nem a mesma religião que um suíço de Berne. Nem é preciso comparar habitantes de cantões tão separados: distingue-se à primeira vista um suíço do cantão de Vaud de outro suíço do cantão de Valais, que confina com o primeiro.

Essa separação produziu ainda outro efeito que merece ser atendido: falo das alianças opostas com as potências estrangeiras; por exemplo, da aliança de Berne, cabeça da associação protestante, com os Estados Unidos, e da de Lucerna, cabeça da associação católica com a França.

## Capítulo 20

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**O**s Países Baixos Unidos são ainda uma Confederação de repúblicas ou, antes, de aristocracias cuja forma é muito digna de atenção e que confirma todos os princípios fundados nos exemplos que até aqui temos citado.

A União é composta de sete Estados iguais e soberanos; e cada Estado ou província é uma reunião de cidades iguais e independentes.

Em todas as ocasiões importantes, não só as cidades, mas as províncias, devem ser unânimes para que as decisões sejam legalmente executáveis.

A soberania da União reside nos Estados-Gerais, que se compõem ordinariamente de 50 deputados, cujos poderes, conforme as províncias que os nomeiam, ou são vitalícios ou duram de um até seis anos; em duas províncias duram os poderes concedidos até serem revogados pelos que os concederam.

Os Estados-Gerais têm o direito de concluir tratados e alianças; de fazer a paz e a guerra; de levantar exércitos e equipar frotas; de impor tributos e exigir contribuições. Para todos estes casos é de necessidade a sanção unânime dos seus constituintes.

Além destes direitos, tem os Estados-Gerais o de receber embaixadores, de executar tratados e alianças já concluídas, de arrecadar os direitos sobre importações e exportações, de regular o que diz respeito às moedas, salvos os direitos, das províncias, de governar como soberanos as terras pertencentes à república.

As províncias não podem contrair alianças, sem o consentimento geral – estabelecer tributos que ofendam os direitos das outras, sujeitar os seus vizinhos a direitos mais fortes que os seus próprios súditos.

Um conselho de Estado, uma câmara de contas, com cinco colégios de almirantado, ajudam e fortificam a administração federal.

O Poder Executivo pertence ao *Stathouder*, que é atualmente um príncipe hereditário. O peso e a influência que dele tem na república, dependem principalmente do seu título independente – da sua grande fortuna patrimonial – dos laços de parentesco que o unem aos principais soberanos da Europa, e mais que tudo isto talvez, de ser *Stathouder* de cada província do mesmo modo que o é da União, por cujo motivo nomeia os magistrados das cidades com certas condições marcadas pela lei.

Em consequência desta última circunstância executa o *Stathouder* os decretos das províncias, e preside, quando lhe parece, os seus diferentes tribunais, tendo em todos eles direito de perdoar.

Como magistrado supremo da União, goza ainda o *Stathouder* de importantes prerrogativas.

Relativamente à política, tem o direito de decidir nas contestações entre as províncias quando os outros meios não têm produzido efeito; de assistir às deliberações dos Estados-Gerais e às suas conferências particulares; de dar audiência aos embaixadores estrangeiros e de conservar agentes nas cortes estrangeiras para os seus negócios particulares.

Pelo lado militar, o poder do *Stathouder* consiste em comandar as tropas federais; em tratar do estabelecimento e conservação das guarnições; em regular todos negócios militares; em nomear para todos os postos até coronel; em dispor de todos os governos e de todos os postos das praças fortificadas.

Relativamente à marinha, o *Stathouder* é o almirante em chefe; tem a superintendência e direção de tudo o que diz respeito às forças navais e aos outros negócios de marinha; preside os tribunais do almirantado ou por procurador ou em pessoa; nomeia vice-almirantes e mais oficiais; estabelece conselhos de guerra, cujas determinações não são executadas sem sua aprovação.

A sua renda, independentemente da sua fortuna particular sobe a trezentos mil florins. As tropas regulares que comanda andam por 40 mil homens.

Tal é, em teoria e no papel, a natureza da célebre Confederação belga; mas quais são os caracteres que a experiência lhe imprimiu? Fraqueza no governo, discórdia entre as províncias, influência e insulto das potências estrangeiras, existência precária durante a paz e desgraças extraordinárias durante a guerra.

Há longo tempo que Grocio disse que a sua pátria teria perecido pelos vícios da sua Constituição se não a sustentasse a raiva que a domina contra a causa da Áustria.

O ato de união de Utrecht, diz outro escritor respeitável, confia aos Estados-Gerais suficiente autoridade para conservar a harmonia dos membros; mas a rivalidade das províncias faz que essa teoria seja em prática muito diferente do que é em teoria.

O mesmo ato, diz ainda um homem célebre, obriga cada província a pagar certos impostos: mas este artigo não pode, nem provavelmente poderá jamais ter execução, porque as províncias interiores, que são pouco comerciantes, não podem pagar contribuições iguais.

Por isso, em matéria de impostos, os artigos da Constituição são freqüentemente iludidos. O perigo que pode resultar da demora põe as províncias mais dóceis, na necessidade de pagar as contribuições por inteiro, ficando-lhes depois o direito de embolsar-se, de ordinário servindo-se para esse fim de deputações, mas também algumas vezes servindo-se de todos os meios que podem empregar.

A grande riqueza e poderosa influência da província de Holanda a põe em circunstância de efetuar estas duas operações.

Mais de uma vez se tem visto que as contribuições não puderam ser pagas senão à ponta de baioneta: coisa praticável, ainda que assustadora, numa Confederação em que um dos membros excede todos os outros em força, e em que um grande número deles são, de tal maneira, pequenos que não podem lembrar-se de resistir; mas causa inteiramente impossível nas confederações, cujos membros, iguais uns aos outros em forças e em poder, forem capazes de longa e vigorosa defesa.

Os ministros estrangeiros, diz Sir William Temple, que também o era, sabem desviar, intrigando com as províncias e cidades, os objetos postos em deliberação.

Tal foi a tática com que se estendeu por espaço de um ano o tratado de Hanover de 1726; e os exemplos do mesmo gênero são numerosos e conhecidos.

Em circunstâncias críticas, vêm-se os Estados na precisão de saltar por cima dos limites constitucionais.

Em 1688 concluíram, por sua própria autoridade, um tratado com risco das suas cabeças. O tratado de Westfália em 1640, no qual a sua independência foi reconhecida, foi concluído sem o consentimento da Zelândia.

Recentemente, ainda no último tratado de paz com a Inglaterra, foi infringido o princípio da unanimidade.

Uma Constituição fraca e sem poderes suficientes ou há de acabar pela dissolução e impotência de obrar, ou pela usurpação dos poderes necessários à segurança pública; mas quando a usurpação começa, nem sempre se suspende na altura salutar para o Estado; muitas vezes eleva-se aos mais perigosos excessos, segundo as circunstâncias.

A tirania tem mais vezes nascido das usurpações de autoridade em necessidades urgentes, do que do pleno exercício dos mais extensos poderes constitucionais.

Apesar de todos os males, de que têm sido causa a dignidade de Stathouder e suas prerrogativas, tem-se sempre pensado que, sem a sua influência sobre as províncias, as causas de anarquia, tão evidentes na Confederação, a teriam, há longo tempo, dissolvido.

“Com tal governo”, diz o abade Mably, “não seria possível que a União subsistisse, se as províncias não fossem ajudadas por algum princípio capaz de acelerar o motor dos seus movimentos, e de dar a todas as opiniões uma tendência comum; este princípio é o Stathouder; princípio tão indispensável que, durante a época da abolição do Stathouderato, foi preciso, como muito bem adverte Sir William Temple, que a província de Holanda fizesse as suas vezes, pondo, pelas suas riquezas e pela sua autoridade, as outras províncias numa espécie de dependência.”

Mas, não são só estas as circunstâncias que têm combatido a tendência desta república para a anarquia e dissolução.

O receio das potências limítrofes lhe impõe a necessidade da união; e a união se conserva apesar da diligência com que as ditas potências, por meio das suas intrigas, procuram perpetuar os vícios constitucionais, que conservam de algum modo a república na sua dependência.

Há longo tempo que os verdadeiros patriotas gemem das consequências destes vícios constitucionais; e já quatro tentativas regulares foram feitas para remediá-los, convocando quatro assembléias extraordinárias *ad hoc*; mas quatro vezes o seu zelo, digno de mais feliz resultado, tem falhado o projeto de unir os conselhos públicos e de reformar os vícios reconhecidos e tão funestos da Constituição existente.

Demoremo-nos um instante refletindo nesta triste e instrutiva lição da História; e às lágrimas que nos fazem derramar as desgraças

causadas ao gênero humano, pela diversidade de opiniões e pelo egoísmo, reunamos as nossas ações de graças a Deus pela feliz concórdia que tem distinguido as nossas discussões políticas.

Projetou-se também, na Holanda, estabelecer um tributo geral, que devia ser administrado pelo poder federal; mas também esse projeto encontrou adversários e enalhou.

Este povo desgraçado parece ter hoje chegado, por insurreições populares, pelas dissensões entre os Estados e pela invasão atual das armas estrangeiras, à crise que deve decidir da sua sorte. Todas as nações têm os olhos fitos sobre este terrível espetáculo: oxalá que esta triste experiência produza, ao menos, no governo da Holanda, uma revolução que estabeleça sobre bases mas sólidas a união das províncias e lhes traga tranqüilidade, liberdade e ventura, e oxalá que a fruição desses bens dê, finalmente, aos habitantes da Confederação belga um asilo que os faça esquecer das desgraças da sua pátria!

Não me desculparei de ter gastado tanto tempo com os exemplos de governos federativos, de que tenho falado.

A experiência é o oráculo da verdade; e quando as suas respostas não são equívocas, são sempre concludentes e sagradas.

A importante verdade que ela declara manifestamente sobre o objeto que nos ocupa, é que uma soberania sobre soberanos, um governo sobre governos, uma legislação que obra sobre comunidades e não sobre indivíduos, é um erro enorme em teoria e em prática – subverte a ordem e destrói os efeitos da política interior, substituindo a violência à lei, e a força destrutiva das armas à força tranqüila e salutar do poder civil.

## Capítulo 21

# NOVOS DEFEITOS DA CONSTITUIÇÃO ATUAL

**D**e depois de ter apontado, em resumo, os principais fatos e circunstâncias que podem dar idéia exata do espírito e da sorte dos outros governos confederados, farei agora a enumeração dos defeitos mais importantes que têm enganado até agora as esperanças fundadas sobre o sistema recebido entre nós.

Para formar juízo são e suficientemente ilustrado sobre o remédio que nos convém, é absolutamente necessário conhecer bem a extensão e a malignidade do mal.

O primeiro vício e o mais palpável da Constituição atual é a falta de sanção às suas leis. Os Estados Unidos na sua forma atual, não podem exigir obediência ou punir a resistência aos seus decretos, seja por meio de penas pecuniárias, seja com suspensões de privilégios, seja por algum outro meio constitucional.

Nenhum poder lhes é expressamente delegado para empregar a força contra os membros culpados; e, se pudesse atribuir tal direito ao governo federal, como consequência da natureza do contrato que une os Estados, seria somente por interpretação e ilação deduzida daquela parte do artigo segundo, em que se declara que cada Estado conservará todo o direito, todo o poder, toda a jurisdição que não é *expressamente* delegada aos Estados Unidos juntos em Congresso.

Não conceder ao governo da União o direito de fazer executar as suas leis seria, sem dúvida, o máximo do absurdo; e contudo eis-nos aqui reduzidos à alternativa, ou de admitir esta falta, por absurda que ela possa parecer, ou de apartar e abolir a cláusula que acabamos de citar, objeto constante dos elogios dos inimigos da nova Constituição, à qual, por tal omissão, se tem feito tão severa crítica e objeções tão especiosas.

Insistindo-se em conservar, em toda a sua força, a cláusula de que se trata, então é preciso convir que os Estados Unidos oferecem o estranho espetáculo de um governo sem sombra de poder constitucional, para fazer executar as suas leis.

De todos os exemplos que foram citados, a Constituição Americana, a este respeito, é única entre as instituições da mesma natureza, e apresenta um fenômeno até agora desconhecido em todo o mundo político.

A falta de garantia mútua entre os governos dos Estados é ainda uma das principais imperfeições da nossa Confederação.

Nada de semelhante existe nos artigos que a compõem; e supor uma garantia tácita, por considerações de utilidade, seria uma infração ainda mais manifesta da cláusula acima mencionada, de que supor, por considerações semelhantes, o poder tácito de constranger os Estados a executarem as leis.

A falta de garantia, ainda que, pelas suas conseqüências, possa pôr a União em perigo, não atacá tão diretamente a sua existência, como a falta de sanção constitucional de suas leis.

Sem uma garantia mútua não é possível pensar em socorros da União, para remover os perigos interiores que podem ameaçar a existência das constituições dos Estados.

Enquanto o governo geral não tiver outras armas que opor às usurpações destes últimos senão a sua indignação e os seus pesares, poderá a usurpação, com toda a segurança possível, elevar a cabeça em toda parte – poderá uma facção feliz elevar a tirania sobre as ruínas da ordem e da lei, sem que a União possa dar aos amigos e defensores do governo socorro algum constitucional.

A situação tempestuosa a que Massachusetts apenas acaba de escapar fez ver que os perigos deste gênero não são quimeras de simples previdência especulativa.

Quem pode dizer qual teria sido o êxito das últimas comoções, se os descontentes tivessem tido por chefe um César ou um Cromwell? Quem pode prever o efeito que o despotismo estabelecido em Massachusetts teria tido sobre a liberdade de New-Hampshire, de Rhode-Island, de Connecticut, ou de Nova Iorque?

O demasiado orgulho que prende os Estados à sua importância particular sugeriu a alguns espíritos uma objeção contra o princípio da garantia no governo federativo, fundada em que por ele ficaria o gover-

no autorizado a tomar parte officiosa nos negócios particulares dos membros confederados, porém, este escrúpulo, ao mesmo tempo que nos privaria das principais vantagens que se poderiam esperar da União, não poder nascer senão de um erro sobre a essência da garantia.

O princípio da garantia não pode ser obstáculo às reformas das constituições dos Estados, operadas tranqüila e legalmente pela maioria do povo, porque este direito lhes fica affiançado pela Constituição em toda a sua plenitude.

Todo o seu efeito não é senão contra as mudanças introduzidas pela violência; e para os perigos desta natureza nunca há diques demais, porque a paz da sociedade e a estabilidade do governo hão de depender inteiramente da eficácia das precauções que se tomarem neste sentido.

Quando todo o poder do governo está nas mãos do povo, não pode haver desculpa para o emprego de remédios violentos contra as moléstias parciais ou acidentais do Estado: o único corretivo natural de uma administração má, numa Constituição popular ou representativa, é a mudança de administradores.

Por outra parte, a garantia do governo nacional não só seria dirigida contra as usurpações dos chefes, mas contra as agitações e violências das facções e da sedição do povo.

Outro erro fundamental da atual Confederação, é dividir em contribuições particulares os impostos que os Estados pagam ao tesouro comum.

Já temos falado da dificuldade de satisfazer, por este meio, as necessidades nacionais, e a experiência já tem mostrado suficientemente quanto, nesta parte, é exato o juízo que fizemos.

Atualmente, porém, só quero fazer ver quanto é difícil que a igualdade se estabeleça entre os Estados, neste particular.

Aqueles que estão acostumados a refletir sobre as circunstâncias que produzem e constituem a riqueza nacional, devem estar convencidos de que não há medida nem termômetro, por onde possam marcar-se os graus de capacidade de cada um.

Nem o valor das terras, nem o número de habitantes, que foram sucessivamente propostos como norma das contribuições do Estado, podem pretender ser um indicador justo.

Comparando-se a riqueza da Holanda com a da Rússia, da Alemanha ou mesmo da França, e, calculando-se, ao mesmo tempo, o

valor das suas terras e a sua população respectiva, achar-se-á que, entre estes dois termos de comparação e a riqueza relativa destas mesmas nações, não há proporção alguma.

O mesmo resultado teríamos se fizéssemos a comparação entre os diferentes Estados da América.

Comparemos, por exemplo, a Virginia e a Carolina do Norte, a Pensilvânia e Connecticut, Maryland e Nova Jersey, e veremos que as faculdades relativas destes Estados, quanto a rendas, têm pouca ou nenhuma relação com o seu território ou com a sua população relativa,

Se confrontarem os diferentes distritos de um mesmo Estado, teremos ainda um resultado análogo.

Basta conhecer o Estado da Nova Iorque para saber que a riqueza do distrito do rei excede a de Montgomery, numa proporção muito maior do que se poderia pensar, se tomasse para base do cálculo o valor das terras e o número dos habitantes.

A riqueza de uma nação depende de uma variedade infinita de causas: a situação, o terreno, a natureza das produções, a forma do governo, o carácter dos habitantes, o seu grau de instrução, o Estado do comércio, indústria e artes – todas estas circunstâncias, e muitas outras que, por muito complicadas, por muito pouco importantes, ou por demasiadamente acidentais, não merecem especificação particular, ocasionam diferenças muito notáveis na riqueza relativa dos diferentes países.

O resultado do que fica dito é que não pode haver medida comum da riqueza nacional, e a consequência necessária deste resultado é que não há regra geral e invariável que possa determinar a capacidade de cada Estado para os tributos.

Assim, todas as tentativas para determinar as contribuições dos diferentes membros da Confederação não podem deixar de produzir uma desigualdade manifesta e uma extrema opressão.

E note-se que só esta desigualdade seria suficiente para causar a destruição da União, ainda quando o governo tivesse meios de fazer cumprir as suas requisições.

Os Estados que ficassem lesados, não quereriam ficar ligados mais tempo a uma associação fundada sobre um princípio, que distribuía tão mal o peso comum, e cujo efeito necessário seria o empobrecimento e opressão dos habitantes de certos Estados, enquanto outros apenas teriam a consciência da parte do peso que lhes tocasse. Tal é o inconveniente inseparável do princípio das contribuições e requisições.

Não há outro meio de evitar este inconveniente, senão autorizar o governo nacional a perceber as suas rendas ao seu modo.

Os direitos de entrada, as sisas, e, em geral, os direitos sobre o consumo, seguem as leis dos fluidos: vão se nivelando, pouco e pouco, à proporção dos meios de os pagar.

A soma da contribuição de cada cidadão é, até certo ponto, dependente da sua vontade, e pode ser determinada pelo conhecimento que ele tem dos seus meios.

O rico pode ser extravagante, o pobre pode ser moderado e a opressão particular pode sempre ser prevenida por uma escolha judiciosa dos objetos sujeitos aos tributos deste gênero.

Se em alguns dos Estados, direitos sobre objetos de consumo especial estabelecerem alguma desigualdade em desvantagem sua, o seu efeito será, provavelmente, contrabalançado em outros Estados, por desigualdades proporcionadas, resultantes de direitos sobre outros objetos.

Finalmente, o tempo e a natureza das coisas acabarão por estabelecer o mais alto grau de equilíbrio que se pode obter em matéria tão complicada; ou, se existirem desigualdades serão menores no seu quantitativo, menos uniformes nos seus efeitos e menos odiosas na sua forma, que aquelas que infalivelmente resultariam das contribuições, em qualquer proporção que elas pudessem ser determinadas.

Uma vantagem decisiva dos tributos sobre o consumo é que eles mesmos já trazem consigo o remédio contra os seus próprios excessos. O limite natural dessa qualidade de tributos está fixado pela sua própria natureza; e não é possível ultrapassá-lo sem prejudicar o seu fim, que é o aumento da renda.

Em aritmética política, dois e dois não fazem sempre quatro.

É um dito cheio de finura e de justeza, quando se aplica ao objeto que nos ocupa.

Se os direitos são muito fortes, diminui-se o consumo à proporção, ilude-se o pagamento e, afinal, recebe o tesouro público muito menos do que se fossem restringidos em limites justos e moderados.

Tal é o obstáculo invencível a que os cidadãos sejam oprimidos por tributos dessa espécie; e tal é o limite posto pela natureza ao poder que quisesse oprimi-los por este lado.

Os tributos de que vamos falando são ordinariamente designados pelo nome de tributos indiretos, e formarão longo tempo o princi-

pal ramo de rendas públicas neste país; quanto aos tributos diretos, que recaem particularmente sobre prédios rústicos e urbanos, podem ser levados a uma soma precisa e determinada.

Pode servir de medida ou a população, ou o valor das terras; porque a população de um país e o Estado da sua agricultura estão ligados por íntimas relações.

Para estimar a soma a que deve ser elevado o tributo, tem a população a vantagem da simplicidade e da certeza.

A estimação do valor das terras é, em toda a parte, um trabalho que exige todas as forças humanas; e onde a Constituição é imperfeita, e a prosperidade se aumenta por graus, vão as dificuldades até o impossível.

Só a despesa de uma estimação exata é já um formidável inconveniente.

Quando os tributos são tais que a autoridade do governo não acha limites na natureza mesmo da coisa, o estabelecimento de uma regra fixa e praticável pode ter menos inconvenientes que o exercício de uma autoridade ilimitada.

## Capítulo 22

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**I**ndependentemente dos defeitos até aqui apontados no governo federativo atualmente existente, há ainda outros tão importantes que contribuem para torná-lo ainda menos conveniente para a administração dos negócios da Confederação.

A falta de poder para regular o que diz respeito ao comércio é um dos defeitos apontados por todos os partidos.

Já temos falado da utilidade de semelhante poder; e a sua necessidade é hoje tão geralmente reconhecida que seria coisa supérflua acrescentar reflexões a esse respeito.

É de primeira intuição que não há objeto que exija mais imperiosamente a inspeção do governo federal, do que os interesses do comércio e da fortuna pública.

Por falta desta circunstância, já nasceram obstáculos a tratados vantajosos com as potências estrangeiras, e já tiveram lugar descontentamentos entre os Estados.

Não haverá nação que conheça da natureza da nossa associação política, assaz imprudente, para fazer tratados com os Estados Unidos, uma vez que saiba que os contratos celebrados pela União podem a cada momento ser violados pelos seus membros e muito mais se a sua experiência lhe tiver mostrado que pode gozar das vantagens que deseja, nos nossos mercados, sem conceder-nos mais reciprocidade que aquela que as circunstâncias lhe aconselharem.

Por este princípio já não há que admirar se Mr. Tenkinson, propondo à Câmara dos Comuns um *bill* para regular provisoriamente o comércio entre as duas nações, começou por declarar que iguais regulamentos nos *bills* precedentes tinham satisfeito a todos os respeitos as necessidades do comércio da Grã-Bretanha; e que era prudente seguir

a mesma marcha até se poder julgar se o governo da América adquiriria mais consistência ou não.

Alguns Estados têm procurado, por proibições, restrições e execuções particulares, influir sobre o procedimento dos ingleses a este respeito; mas a falta de concerto, que nasce da falta de autoridade geral e da diferença e contrariedade das vistas dos Estados, tem feito falhar até agora todas as tentativas desta natureza e produzirá sempre o mesmo efeito, enquanto os mesmos obstáculos embaraçarem a uniformidade das medidas.

Os regulamentos de alguns Estados, feitos em sentido contrário aos interesses dos seus vizinhos e ao verdadeiro espírito da União, têm dado por vezes a estes últimos justos motivos de queixa e de ciúme; e é de temer que os exemplos desta natureza, a não serem restringidos pela autoridade nacional, venham a multiplicar-se e estender-se a ponto de se transformarem, não só em causas temíveis de animosidade e de discórdia, mas em obstáculos injustos, opostos ao comércio das diferentes partes da Confederação. O comércio da Alemanha, diz a Enciclopédia, é a cada momento encadeado pela multiplicidade dos direitos que os diferentes príncipes e os diferentes Estados exigem das mercadorias que passam pelo seu território; e por este motivo os belos canais e rios navegáveis, que a cortam em todas as direções, são quase sem utilidade para ela.

Ainda que, pelo caráter do povo da nossa terra, se não possa supor que este exemplo jamais lhe venha a ser aplicável deve, contudo, temer-se que pouco a pouco, pelos conflitos que os regulamentos dos Estados hão de fazer nascer, os seus habitantes respectivos se hão de considerar e tratar mutuamente, tão pouco, favoravelmente como estrangeiros.

O poder de levantar exércitos, a não nos apartarmos do sentido natural dos artigos da Confederação, não é senão o poder de requerer aos Estados o contingente estabelecido para cada um.

Durante a última guerra, opôs este método obstáculos sem fim a um sistema de defesa vigoroso e econômico.

Daqui nasceu entre os Estados uma concorrência, que deu lugar a espécies de leilões ou almoedas de homens.

Para fornecer o número de indivíduos que lhes competia, os Estados picavam-se uns aos outros; e, por fim, chegou o preço dos alistamentos a tal ponto que foi impossível sustentá-lo.

A esperança de aumento de vantagens fazia com que os que estavam dispostos a servir, ou diferissem o alistar-se, ou se empenhassem somente por curto período.

Daí a lentidão dos recrutamentos e o pequeno número de recrutas nas épocas mais críticas da nossa situação, daí a pequenez dos períodos de serviço e a enormidade das despesas; daí a flutuação contínua das tropas, a destruição da disciplina e o ter ficado a segurança pública exposta a todos os perigos de um exército debandado; daí finalmente estes meios opressivos, tantas vezes empregados para os recrutamentos, que só o entusiasmo pela liberdade pode fazer sofrer ao povo.

Nem este método de levantar tropas é mais compatível com a economia e com a força do que com a igualdade na distribuição do peso público.

Os Estados vizinhos do teatro da guerra, determinados pelo interesse da sua defesa pessoal, faziam, para fornecer seus contingentes, sacrifícios que excediam algumas vezes os seus meios; ao mesmo tempo que aqueles que estavam longe do perigo eram ordinariamente tão lentos, como os outros prontos em executar.

E o peso desta desigualdade não era, neste caso, como no de contribuições pecuniárias, aliviado pela esperança de uma liquidação definitiva! Os Estados que não tivessem pago a sua contribuição em dinheiro podiam, afinal, ser constrangidos a pagar o que deviam; mas a respeito dos recrutas não havia compensação a fazer.

É certo, contudo, que pouco deve pesar-nos que tal esperança não nos seja permitida, visto que os Estados mais atrasados nos pagamentos nunca estarão, provavelmente, em circunstâncias de pagarem as suas dívidas, mesmo pecuniárias. Numa palavra, o sistema de contribuições e de requisições aplicado às tropas e às finanças é, a todos os respeitos, um sistema de fraqueza na União e desigualdade e injustiça entre os seus membros.

A igualdade de votos entre os Estados é ainda um dos defeitos da nossa Confederação. Todas as regras de justa proporção – todas as idéias de boa representação condenam um princípio que dá a Rhode-Island, na balança do poder, um peso igual ao de Massachusetts, de Connecticut e de Nova Iorque e que dá a Delaware tanta influência nas deliberações nacionais como à Pensilvânia, à Virgínia, ou à Carolina do Norte.

O efeito deste sistema é diretamente contrário ao princípio fundamental dos governos republicanos, que exige que o voto da maioria decida.

Dizer que soberanos são iguais entre si e que a maioria dos votos dos Estados deve ser considerada como a maioria da América confederada é um sofisma; nem com tão capcioso raciocínio se podem destruir os mais evidentes princípios de justiça e de senso comum.

Pode muito bem acontecer que a maioria dos Estados não forme senão uma pequeníssima minoria no povo da América;<sup>13</sup> e não é possível que os dois terços da população, deixando-se embair com distinções imaginárias e com sutilezas silogísticas, consinta em confiar o cuidado dos seus interesses à autoridade e disposição do outro terço.

Os Estados maiores indignar-se-ão bem depressa da idéia de receber a lei dos mais fracos; porque aquiescer a semelhante privação da importância que devem ter na balança política seria não somente ser insensível ao amor do poder, mas até sacrificar o desejo da igualdade: esperar uma das coisas é pouco razoável, exigir a segunda é uma injustiça.

Quanto aos Estados menores, se considerarem que a sua segurança e prosperidade depende ainda mais particularmente da União, não podem deixar de renunciar a uma pretensão, que, se não for abandonada, virá a ser fatal à sua existência.

Responder-se-á, talvez, que para as mais importantes resoluções se exige o consentimento, não de sete, mas de nove Estados, ou dos dois terços do número total; e concluir-se-á daí que nove Estados compreenderam sempre a maioria da União mas, por uma parte não se remedeia, com isto, o inconveniente de dar importância igual a Estados desiguais em população e em superfície; e por outra, o fato indicado na conclusão não é exato: bem podem contar-se nove Estados que não compreendam a maioria do povo;<sup>14</sup> e é constitucionalmente possível que esses nove Estados façam passar uma resolução.

Além disso, há objetos de grande importância que podem ser decididos por simples maioria absoluta; e há outros que, conforme o juízo que se fizer da sua importância, estenderão o seu efeito a interesses da primeira ordem e que, contudo, podem ser decididos pelos votos de sete Estados.

---

<sup>13</sup> New-Hampshire, Rhode-Island, New-Jersey, Delaware, Geórgia, Carolina do Sul e Maryland formam a maioria do número dos Estados e não compreendem um terço da população.

<sup>14</sup> Ajuntem-se aos sete Estados da nota precedente Nova Iorque e Connecticut, e todos reunidos ficarão ainda abaixo da maioria.

Observemos, além disso, que há de haver provavelmente aumento no número dos Estados, e que ainda se não tratou do aumento proporcional que dali deve resultar no cálculo dos votos.

Mas não é tudo: o que à primeira vista poderia parecer remédio é na realidade veneno. Dar à maioria a negativa sobre a maioria é o mesmo que sujeitar o voto do maior número ao do menor número:

Já não é a primeira vez que, pela contradição de um pequeno número de Estados, o Congresso se tem visto nas circunstâncias da dieta da Polônia, onde o *veto* de um só palatino podia suspender todas as decisões.

Com efeito, a décima sexta parte da União (que tal é, pouco mais ou menos, a proporção em que se acham Delaware e Rhode-Island) opôs, algumas vezes, um obstáculo invencível às suas operações.

Ha casos em que, por força de cautelas, se perde em prática o que em teoria se esperava ganhar.

Julgou-se que a unanimidade ou quase unanimidade nas deliberações das assembléias políticas contribuiria para a segurança do Estado; mas o efeito real deste princípio tem sido pear a administração, destruir a energia do governo e substituir a vontade, o capricho ou os artifícios de uma cabala pouco numerosa, mas turbulenta e corrompida, às deliberações e decisões de maioria respeitável.

Naquelas circunstâncias críticas em que a bondade ou a imperfeição, a força ou a fraqueza do governo se tornam para uma nação da maior importância, é então precisamente que há necessidade de ação; é preciso que a coisa pública marque ou num sentido ou noutro; ora, se em tal caso uma minoria obstinada pode suspender a decisão da maior sobre a melhor direção dos negócios, a maioria, para evitar uma inação perigosa, conformar-se-á, por patriotismo, às idéias da minoria; e eis ali o voto do menor número vencendo o do maior e dirigindo a marcha do governo. Daí fastidiosas delongas; daí negociações e intrigas contínuas; daí desprezíveis transações sobre o interesse público; e em tais casos ainda é uma fortuna, poder-se transigir; porque às vezes não pode haver composição, e é preciso que as medidas do governo ou sofram empates perigosos, ou revezes não menos funestos.

Quantas vezes, fica o governo em Estado de inação pela impossibilidade de obter o número de votos suficiente? A sua situação é em tais casos um Estado habitual de fraqueza e quase que toca na anarquia.

Ainda que, alguém tenha presumido o contrário, é fácil de ver que semelhante princípio abre mais larga porta à corrupção estrangeira, do que aquele que só exige para as decisões o voto da simples maioria.

O engano procede de não se ter dado bastante atenção às desgraças que podem nascer da suspensão da marcha do governo nas circunstâncias críticas.

Pensa-se que exigindo-se a concorrência de grande número de homens para fazer obrar o governo, não é provável que nada se faça mal; mas não se conta com o bem que se pode embaraçar, suspendendo medidas necessárias, ou com o mal que se pode fazer conservando as coisas no mau estado em que se podem achar.

Suponhamos, por exemplo, que se empreende uma guerra de acordo com uma nação estrangeira; e suponhamos que a nossa situação exige que façamos a paz, mas que o interesse ou ambição do nosso aliado o induz a continuar a guerra, com vista que nos autorizam a separar-nos: em tal estado de coisas é mais fácil que este aliado, pelas suas intrigas ou promessas, possa embaraçar o governo de fazer a paz, quando para resolvê-la são precisos dois terços dos votos, do que quando a simples maioria é suficiente.

No primeiro caso, haverá menor número de pessoas que romper do que no segundo.

Segundo o mesmo princípio, será também mais fácil a uma potência estrangeira, com quem estivermos em guerra, introduzir a confusão nos nossos conselhos e embaraçar as nossas operações.

Relativamente aos nossos interesses comerciais estaríamos no mesmo caso; porque uma nação, com quem tivéssemos um tratado de comércio, poderia mais facilmente embaraçarmos de ligar relações com um nação rival, por vantajosas que essas relações pudessem ser.

E não se julguem imaginários os males que ficam expostos: todos sabem que um dos inconvenientes das repúblicas, entre as suas numerosas vantagens, é de abrir larga porta à corrupção estrangeira.

Um rei hereditário, que se disponha a sacrificar os seus súditos à sua ambição, tem um interesse de tal modo pessoal no governo e na glória exterior da sua nação, que não é fácil a uma potência estrangeira indenizá-lo.

Com efeito, poucos exemplos se têm visto dessa prostituição nos reis, a qual não tem sido rara em todos os outros governos.

Nas repúblicas, as pessoas elevadas da classe comum, pelo voto dos seus concidadãos, a lugares que lhes dão considerável poder e dignidade, podem achar, traido a confiança pública, um interesse que a todos os olhos, exceto os do homem dotado da virtude superior, parecerá exceder a porção de vantagens que lhe cabe na fortuna pública e que bastará para lhes fazer esquecer as leis do dever: daí tantos tristes exemplos, como a História oferece, da influência da corrupção estrangeira nos governos republicanos.

Já mostramos, quanto esta causa tinha concorrido para a ruína das antigas repúblicas. É sabido que os deputados das Províncias Unidas foram muitas vezes comprados pelos emissários dos reinos vizinhos.

O conde de Chesterfield, se a memória me não engana, em uma carta à sua corte, dá a entender que o êxito de uma importante negociação de que se achava encarregado era seguro, se pudesse obter uma patente de major para um dos deputados.

Na Suécia, os diferentes partidos estavam alternativamente vendidos à França e à Inglaterra por tanta notoriedade e com tão pouco pudor que toda a nação acabou por se cansar disso; e foi esta uma das causas da notável revolução, pela qual uma das mais limitadas monarquias da Europa veio a ser num dia, sem tumulto, sem violência e sem oposição, uma das mais absolutas e das mais arbitrárias.

Resta-nos falar de uma circunstância que põe a coroa a todos os defeitos da Confederação atual – a falta de Poder Judiciário; porque as leis são letra morta, quando não há tribunais para examinar o seu verdadeiro sentido e determinar-lhe a aplicação.

Se quiser que os tratados feitos pelos Estados Unidos tenham alguma força, é preciso que eles sejam considerados como parte das leis do país. O seu verdadeiro sentido, nas relações que eles têm com os indivíduos, deve ser como o das outras leis, determinado por decisões judiciárias; e para que estas decisões sejam uniformes, cumpre que sejam submetidas em última apelação a um tribunal supremo, que deve ser instituído pela mesma autoridade que celebrou os tratados.

Essas duas condições são indispensáveis.

Se em cada Estado houver um Supremo tribunal de justiça, teremos sobre o mesmo ponto tantas decisões supremas como tribunais.

As opiniões dos homens variam ao infinito não só os diferentes tribunais não concordam uns com os outros, mas nem mesmo os juizes do mesmo tribunal concordam entre si.

Foi para evitar a confusão que, infalivelmente, nasceria das decisões contraditórias de muitos tribunais independentes, que todas as nações julgaram necessário o estabelecimento de um tribunal supremo, encarregado da vigilância geral, e autorizado a fixar e declarar em última apelação, qual deve ser a regra uniforme da justiça civil; e se há caso em que esta instituição seja necessária, é certamente quando a forma do governo é tão complicada que as leis do todo podem ser contrariadas pelas das partes.

Neste caso, se os tribunais particulares não investidos de jurisdição suprema, além das contradições resultantes da diferença das opiniões, haverá ainda que temer o efeito dos vícios e das prevenções de localidade e a oposição das leis particulares.

Todas as vezes que esta oposição tiver lugar, é de temer que as disposições das leis locais sejam preferidas à das leis gerais; porque é natural a deferência das pessoas que ocupam um lugar, para com a autoridade de quem os receberam.

Segundo a Constituição atual, os tratados feitos pelos Estados Unidos podem ser infringidos por treze diferentes legislaturas e por outros tantos tribunais supremos que obram debaixo da autoridade dessas legislaturas; de maneira que a boa-fé, a reputação e a paz da União estão por este modo, continuamente à discrição dos prejuízos, das paixões e dos interesses dos membros que a compõem.

É possível que semelhante governo inspire respeito ou confiança às nações estrangeiras?

É possível que o povo da América consinta em colocar mais tempo a sua honra, a sua felicidade, a sua segurança sobre uma base tão pouco sólida?

Tenho-me limitado neste exame da Confederação a expor os seus principais defeitos; e tenho omitido as imperfeições miúdas que, em grande parte, destroem o efeito do próprio poder que se lhe tem pretendido conferir.

Penso que é agora evidente para todos os homens que refletem, que estão livres de prejuízos ou que querem despir-se deles, que este sistema é tão radicalmente vicioso, que não é possível melhorá-lo sem uma mudança absoluta nos seus principais fundamentos e no seu caráter essencial.

Mesmo a organização atual do Congresso é absolutamente imprópria para o exercício dos poderes que é necessário conferir à União.

Uma assembléia singular pode receber sem inconveniente esta autoridade fraca e dependente, que até aqui tem sido delegada ao governo federal; mas seria contrário a todos os princípios um bom governo confiar-lhe este aumento de poder, que, mesmo no sentir dos próprios adversários razoáveis e moderados da Constituição proposta, só deve competir aos Estados Unidos.

Se, pois, este plano não pode ser adotado – se a necessidade da União pode sustentá-la contra as vistas ambiciosas destes homens que fundam sobre a dissolução dela, os seus magníficos projetos de grandeza pessoal, é muito provável que adotaremos o projeto de dar um aumento de poder ao Congresso, tal qual ele se acha hoje constituído: de outro modo, a máquina cairá pela fraqueza da sua estrutura interior, apesar de todos os nossos esforços para especá-la, ou cairá pelos aumentos sucessivos de força e energia que a necessidade for indicando.

Acabaremos por acumular em um só corpo todas as prerrogativas da soberania; e transmitiremos à nossa posteridade uma das mais execráveis formas de governo que a extravagância dos homens nunca inventou. Será o meio infalível de criar esta mesma tirania, objeto das inquietações reais ou simuladas dos adversários da nova Constituição.

Uma coisa que não tem contribuído pouco para a fraqueza do governo federal existente é que nunca foi ratificado pelo povo.

Fundado sobre uma base tão pouco sólida, como o consentimento de cada legislatura, o governo se tem visto exposto a freqüentes e obscuras discussões sobre a validade dos seus poderes e tem muitas vezes dado nascimento ao absurdo sistema do direito de revogação legislativa. Como ele devia a sua ratificação a uma lei de cada Estado, pretendia-se que a mesma autoridade, que tinha feito a lei para ratificá-lo, podia também revogá-la.

Erro grosseiro! Pretender que uma das partes contratantes tem o direito de anular o contrato a que acedeu! E, contudo, este sistema tem tido respeitáveis defensores!

A possibilidade desta questão prova a necessidade de estabelecer os fundamentos do nosso governo nacional de uma maneira mais sólida que sobre a simples sanção do poder delegado. É preciso que o edifício da Constituição Americana assente sobre a base mais sólida do consentimento de povo.

O poder nacional deve sair imediatamente dessa pura e primitiva fonte de toda a autoridade legítima.

## Capítulo 23

# NECESSIDADE DE UM GOVERNO, PELO MENOS, TÃO ENÉRGICO COMO O QUE SE NOS PROPÕE

**E**xaminaremos agora a necessidade de um governo, pelo menos, tão enérgico como aquele que nos é proposto para a conservação da União.

Este exame divide-se naturalmente em três partes, relativas aos três seguintes pontos de vista: 1º) funções do governo federal; 2º) grau de poder necessário para executá-las; 3º) pessoas sobre que este poder deve obrar.

Quanto à sua distribuição e organização particular, falaremos disso na segunda parte desta obra.

As principais funções da União consistem:

- em defender todos os seus membros;
- em proteger a paz da república contra convulsões interiores e ataques externos;
- em regular o comércio interno e com as nações estrangeiras;
- em dirigir as nossas relações comerciais e políticas com as mesmas nações.

Os poderes essenciais que exige o cuidado da defesa comum são:

- o de levantar tropas;
- o de construir e equipar frotas;
- o de prescrever leis para governar umas e outras;
- o de dirigir as suas operações;
- o de prover a sua sustentação.

Todos esses poderes devem ser “ilimitados”, porque é impossível prever ou fixar a extensão e a variedade dos meios necessários para

satisfazer os objetos a que se referem. Infinitas são as circunstâncias que podem pôr em perigo a segurança das nações; e por conseguinte, não é prudente pôr pês ao poder a que o cuidado de protegê-la é confiado.

Cumpra que este poder seja extensivo a todas as combinações possíveis das ditas circunstâncias, e que seja exercitado debaixo da direção dos mesmos conselhos, nomeados para olhar pela defesa comum.

É esta uma daquelas verdades que, para qualquer espírito prevenido, têm o caráter da evidência: podem talvez fazê-la obscura às explicações e aos raciocínios; porém não é possível dar-lhe maior grau de clareza.

O princípio em que ela se funda é o axioma, tão simples como universal, de que os meios devem ser proporcionados aos fins.

Se quiser que alguém chegue a um fim determinado, é preciso dar-lhe meios para lá ir.

Se deve haver um governo federal, encarregado da defesa comum, também é de absoluta necessidade que seja investido de todos os poderes necessários para desempenhar as funções que lhe são confiadas; salvo se demonstrar que as circunstâncias que interessam a segurança pública podem ser compreendidas num círculo determinado; mas, enquanto a proposição contrária não for combatida com razões claras e convincentes, é força admitir como consequência necessária a impossibilidade de dar limites à autoridade encarregada da defesa e da proteção da comunidade, em qualquer ponto essencial a sua eficácia; isto é, em tudo o que diz respeito à formação, direção e entretenimento das forças nacionais.

Por muito defeituosa que se tenha reconhecido em prática a Confederação atual, parece que este princípio foi perfeitamente compreendido pelos que a fizeram, posto que não tomassem precauções suficientes para assegurar-lhe a execução.

Com efeito, o Congresso tem poderes ilimitados para fazer requisições de gente e de dinheiro – para governar as forças de terra e mar, para dirigir as suas operações; e como todas estas requisições são constitucionalmente obrigatórias para os Estados, que, sem faltar ao mais essencial dos deveres, não podem dispensar-se de contribuir com os socorros pedidos, claro está que a intenção dos legisladores era que os Estados Unidos pudessem exigir todos os recursos que julgassem necessários para a defesa e prosperidade comum: pareceu-lhes, po-

rém, que o conhecimento que os membros da Confederação deviam ter dos seus verdadeiros interesses e a submissão natural aos princípios da boa-fé, seriam fiadores bastantes da sua exatidão em preencher os seus deveres para com o governo federal.

A experiência provou que esta esperança era mal fundada e ilusória; e as observações feitas no último capítulo bastam para convencer as pessoas ilustradas e imparciais da necessidade de mudar inteiramente o primeiro princípio do nosso sistema político.

Se queremos dar à União estabilidade e energia, é preciso abandonar o projeto de fazer leis para os Estados em corpo; é preciso que as leis do governo federal se estendam individualmente a todos os habitantes da América; abandonar a forma viciosa das contribuições e requisições como injusta e impraticável.

O resultado dessas reflexões é que a União deve ser investida do pleno poder de levantar tropas, de construir esquadras e equipá-las, de exigir as somas necessárias para a formação e manutenção do exército e da marinha, pela forma comumente observada nos outros governos.

Se o Estado do nosso país exige, antes, um governo composto que um governo simples, antes, uma Confederação que um império único, o ponto essencial será marcar com toda a clareza possível os limites das funções dos diferentes poderes, confiando a cada um a mais ampla autoridade possível para preencher as funções que lhe são confiadas.

Se a União há de ser encarregada do cuidado da segurança pública e se para este fim são indispensáveis esquadras, exércitos e tesouro, é preciso que o governo da União tenha o direito de fazer todas as leis e regulamentos relativos a esses objetos.

O mesmo deve acontecer relativamente ao comércio e aos outros objetos a que se estende a sua autoridade.

Por uma razão análoga, se a administração da justiça entre os habitantes do mesmo Estado pertence naturalmente aos governos particulares, é igualmente preciso que gozem de todos os poderes relativos a este objeto, assim como a todos aqueles que forem submetidos ao seu exame e à sua decisão.

Não conferir, em todos estes casos, um grau de poder proporcionado ao fim que se pretende, é violar as primeiras regras da razão e da prudência e entregar indiretamente os maiores interesses do Estado em mãos incapazes de os administrar com vigor e felicidade.

Quem pode melhor prover a defesa pública do que o corpo especialmente encarregado da segurança do Estado? Colocado no centro das informações, ninguém pode ser mais bem informado da extensão e urgência dos perigos que podem ameaçar o Estado; representante do todo, ninguém terá mais interesse na conservação de cada uma das partes que o compõe: responsável por todos os seus atos, ninguém sentirá com mais força a necessidade de cumprir os seus deveres; gozando de autoridade extensiva a todos os Estados, ninguém pode estabelecer mais uniformidade nos planos, e mais concerto nas medidas próprias para assegurar a tranqüilidade pública.

Não é inconseqüência manifesta confiar ao governo federal o cuidado da defesa comum, e deixar aos governos dos Estados a autoridade necessária para a execução? Não será a falta de cooperação destes últimos o efeito inevitável de semelhante sistema? Não terá ele, por conseqüências inevitáveis e naturais, a fraqueza, a desordem, a desigual distribuição do peso e calamidades da guerra, um aumento inútil e insuportável nas despesas? Não experimentamos nós já estes efeitos durante a revolução que acabamos de experimentar?

Por qualquer lado que examinemos o objeto, se procurarmos de boa-fé a verdade, ficaremos cada vez mais convencidos de quanto é perigoso e insensato recusar ao governo federal uma autoridade ilimitada relativamente aos objetos confiados aos seus cuidados.

É preciso que o povo examine com a mais escrupulosa atenção se o governo está organizado de maneira que se possa confiar-lhe, sem perigo, a autoridade necessária; que todos os planos submetidos à nossa deliberação, que, depois de um exame imparcial, nos não parecerem preencher esta condição, sejam *in limine* rejeitados: porque um governo, cuja organização não permite que lhe confiem todos os poderes que um povo livre deve conceder ao seu governo, não pode receber, sem inconveniente e sem perigo, o depósito dos interesses nacionais.

Mas se esses interesses lhe podem ser confiados com razão, também lhe podem conceder sem perigo poderes proporcionados.

Tal é o resultado de uma discussão judiciosa sobre o objeto e melhor idéia teriam dado da sua sinceridade os adversários do plano da convenção, se tivessem limitado a pretender que a organização interior do governo proposto, tal como se acha nele descrito, o tornaria indigno da confiança do povo.

Ao menos teriam poupado todas as suas declamações incendiárias sobre a extensão dos poderes, as quais não são senão outros tantos sofismas destituídos de senso.

Os poderes não são extensos demais para os objetos da administração federal, ou, por outras palavras, para o cuidado dos interesses nacionais; nem é possível alegar razão satisfatória para demonstrar que são excessivos.

Se fosse verdade, como pretendem alguns escritores do partido contrário, que a dificuldade nasce da natureza da coisa, e que a extensão do país nos não permite formar um governo ao qual se possa confiar autoridade tão considerável, tudo o que daqui poderia seguir-se seria a necessidade de recorrer ao expediente das Confederações separadas, cujos movimentos se executassem em espaços mais cômodos; mas é um absurdo vergonhoso confiar a um governo o cuidado dos mais essenciais interesses que uma nação pode ter, e recusar-lhe a autoridade necessária para administrá-los convenientemente e com fortuna.

Ao menos não tratemos de conciliar coisas contraditórias, e adotemos uma alternativa razoável.

Espero, porém, que não se chegará a provar a impossibilidade de um sistema geral; e muito enganado estou eu, se já se deu alguma razão sólida que pudesse servir de fundamento a esta opinião, ou se as observações feitas em todo o decurso desta obra não têm dado à opinião contrária o mais alto grau de evidência de que é suscetível, uma opinião que ainda não passou pela prova do tempo e da experiência.

O que é certo é que a mesma dificuldade que se faz resultar da extensão do país é o mais poderoso argumento em favor de um governo enérgico; porque sem isso não é possível manter a união de tão grande império.

Se adotarmos os princípios dos adversários da nova Constituição, verificaremos a triste previdência daqueles que sustentam a impossibilidade de um governo-geral.

## Capítulo 24

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. RESPOSTA A UMA OBJEÇÃO RELATIVA AOS EXÉRCITOS PERMANENTES

Quanto à formação e direção das forças nacionais, não há senão uma objeção, que se refira particularmente aos poderes que a nova Constituição atribui ao governo federal: e é a falta de precauções suficientes contra a existência dos exércitos permanentes em tempo de paz. Tratarei de mostrar que as bases em que se fundam são fracas e pouco sólidas.

Primeiramente, tem-se exprimido esta objeção em termos por extremo vagos e gerais, e tem sido sustentada sobre asserções arriscadas, destituídas de toda a aparência de raciocínio, e até sem o apoio da teoria; e em segundo lugar, a experiência das outras nações está em contradição com ela, assim como a opinião geral da América, expressa na maior parte das constituições existentes.

Sentir-se-á que não vem fora de propósito esta observação, se refletir que a objeção proposta se funda sobre a necessidade não demonstrada de restringir a autoridade legislativa do governo nacional sobre o artigo dos estabelecimentos militares, princípio até agora inaudito e rejeitado pelas constituições de todos os outros Estados, à exceção de uma ou duas.

Qualquer pessoa que ignorasse o nosso Estado político e que julgasse dele pelos papéis públicos, sem ter primeiro examinado o plano proposto pela convenção, concluiria deles ou que o dito plano contém alguma disposição positiva que exige a conservação dos exércitos permanentes em tempo de paz, ou que dá ao governo executivo todo o poder de levantar tropas sem submeter de modo algum as suas decisões nesta matéria ao exame da legislatura.

Qual, porém, não seria a sua admiração, lendo o projeto original, quando nele não encontrasse nenhuma das ditas disposições? Quando visse que o direito de levantar tropas pertence à legislatura e não ao governo executivo? Que esta legislatura é um corpo popular, composto de representantes do povo, periodicamente eleitos? Quando, em lugar da disposição, que esperava, a favor dos exércitos permanentes, encontrasse uma importante restrição, imposta mesmo à autoridade legislativa, na cláusula de não empregar os fundos públicos na sustentação de um exército, por mais de dois anos – precaução que ao mais escrupuloso exame deve parecer obstáculo suficiente a todo o estabelecimento militar não justificado por evidente necessidade?

Desenganado da sua primeira idéia, o homem levaria mais longe as suas conjeturas; e diria provavelmente que tão violentas e tão apaixonadas declamações deviam ter pelo menos um pretexto para corá-las.

De certo, diria ele, este povo, tão estremecido pela sua liberdade, inseriu nos planos de Constituição antecedentes as mais precisas e rigorosas cláusulas a este respeito; e, como não as encontra no novo plano, é esta omissão que tem dado lugar a tantas apreensões e clamores.

Ei-lo que vai passar em vista as diferentes Constituições dos Estados; mas qual não será o seu pasmo ao ver que só em duas delas<sup>15</sup> se encontra a proibição de exércitos permanentes em tempo de paz, e que as outras onze guardaram a este respeito o mais profundo silêncio,

---

<sup>15</sup> Esta asserção é fundada sobre a coleção impressa das Constituições dos Estados. A da Pensilvânia e da Carolina do Norte são as duas que pronunciaram a interdição mencionada, que é concebida nestes termos: “como os exércitos permanentes em tempo de paz põem a liberdade em perigo, cumpre que não sejam conservados depois do fim da guerra”.

Este artigo contém antes uma precaução que uma proibição.

New Hampshire, Massachusetts, Delaware e Maryland tem uma cláusula relativa a este objetivo nos seus *bills* de direitos.

“A existência dos exércitos permanentes é perigosa à liberdade e não devem ser levantados nem entretidos sem consentimento da legislatura.”

Nova Iorque não tem *bill* de direitos; e sua Constituição não diz palavra a este respeito.

Também não há *bills* de direitos anexos as Constituições dos outros Estados, que todas guardam silêncio nesta matéria.

Dizem-me, contudo, que um ou dois Estados tem *bills* de direitos que não andam inseridos na coleção, e que reconhecem igualmente o direito do Poder Legislativo sobre este ponto.

ou reconheceram expressamente na legislatura o direito de autorizar o período da existência dos exércitos? Seria, portanto, necessário ir procurar em outra parte pretexto plausível para semelhantes clamores; e, enquanto lhe restassem conjeturas que fazer, nunca lhe passaria pela cabeça que tudo quanto anima os *berradores* é a experiência da credulidade pública, ajudada da intenção refletida de enganar, ou de um excesso de zelo tão extraordinário, que não pode ser tido por sincero.

Talvez pensasse que as disposições em questão se achariam no pacto primitivo entre os Estados e que a isto se reduzia a palavra do enigma.

“Certamente, diria ele, a Confederação que se discute não contém disposições assaz precisas contra os estabelecimentos militares, em tempo de paz e neste artigo apartaram-se muito seus autores do primitivo modelo; e é para defesa deste princípio favorito que atualmente combatem tantos grandes políticos”.

E, contudo, se examinasse com atenção refletida os artigos da Confederação verificaria com indignação e espanto, em que lugar de conterem a proibição procurada, restringem, é verdade, com inquieta circunspeção, autoridade das legislaturas dos Estados a esse respeito, mas não põem limites alguns a dos Estados Unidos! Então, se fosse homem de caráter vivo e ardente, no mesmo instante pronunciaria que tais clamores não são senão artifícios pérfidos de uma oposição sinistra e sem princípios contra um plano que devem examinar, atentamente e de boa-fé, todos os que amam sinceramente a sua pátria; “porque, diria ele ainda consigo, que outro motivo pode haver para levantar tão violentas declamações contra este plano, sobre um artigo que parece conforme ao voto geral da América, expresso nas Constituições dos Estados particulares que a compõem, e que, além disto, ajunta para segurança pública um novo e poderoso meio que elas tinham ignorado?” Se, porém, o nosso observador fosse homem pacato e sem paixão, contentar-se-ia de gemer da fraqueza da natureza humana e de que, na discussão de objeto tão interessante para a felicidade de muitos milhões de homens, o verdadeiro ponto de vista por que a questão devia ser encarada fosse adrede embrulhado e obscurecido por meios tão contrários a uma decisão prudente e imparcial.

Entretanto, ainda um homem deste caráter não deixaria denotar que semelhante procedimento parece determinado pela intenção de enganar o povo, agitando as suas paixões, em lugar de convencê-lo com argumentos próprios a ilustrar-lhe o espírito.

É, pois, evidente que a objeção não pode ser apoiada com a autoridade das nossas instituições primitivas; mas assim mesmo não será inútil examinar o que ela vale por si mesma.

Examinemos, portanto, a coisa com madureza e veremos quão pouco prudente seria prescrever limites ao poder da legislatura, relativamente aos estabelecimentos militares; e, mesmo que se prescrevessem, as necessidades da sociedade obrigariam provavelmente a legislatura a transgredi-los.

Ainda que, vastos mares nos separem da Europa, por muitas considerações não devemos entregar-nos a um excesso de segurança e de confiança.

Por um lado, estendera-se, ao longo dos nossos Estados, estabelecimentos nascentes sujeitos ao poder da Inglaterra; por outro, servem-nos de fronteira colônias e estabelecimentos pertencentes à Espanha, que tocam nas possessões inglesas.

Essa situação e a proximidade das ilhas da América estabelecem entre estas nações um interesse comum relativamente a nós e às suas possessões americanas; e quanto às tribos selvagens que habitam as nossas fronteiras ocidentais, essas não podem ser consideradas senão como nossos inimigos e seus aliados naturais, porque têm de nós muito que temer e delas muito que esperar.

Os progressos da navegação, pela facilidade das comunicações, têm tornado vizinhas as mais remotas nações; e não devemos nos esquecer de que Inglaterra e Espanha entram no número das grandes potências marítimas da Europa, e que não é impossível que um dia estas duas nações concordem no mesmo plano.

O apartamento progressivo do grau de parentesco diminui todos os dias a força do pacto de família entre França e Espanha; e todos os publicistas têm sempre olhado os vínculos do sangue como fracos e equívocos penhores da duração das uniões políticas.

Reunamos todas estas circunstâncias e veremos se é prudente contar com excessiva segurança contra um perigo tão decididamente real.

Antes da revolução e depois da paz, foi sempre necessário conservar pequenas guarnições nas nossas fronteiras ocidentais; e pouca dúvida pode haver de que continuem a ser necessárias ainda quando não seja senão para prevenir a incursões e as pilhagens dos índios.

Essas guarnições não podem ser fornecidas senão por destacamentos de guardas nacionais destinados para esse fim, ou por um corpo permanente a soldo do governo.

O primeiro meio é impraticável e, se fosse possível, seria prejudicial; porque os homens de que se compõem as guardas nacionais não se sujeitariam decerto a deixar as suas ocupações e famílias para preencher este penoso dever em tempo de paz ou, se o fizessem, não seria por longo tempo.

E quando, ou por vontade ou por força, viessem a prestar esse serviço, o aumento de despesa, ocasionado pela frequente repetição das épocas de o prestar, a perda de trabalho e o transtorno dos negócios industriais de cada individuo seriam razões suficientes para rejeitar semelhante plano, tão pesado ao público, como ruinoso para os particulares.

O segundo recurso, que consiste num corpo permanente a soldo do governo, necessita a conservação de um exército em tempo de paz, embora seja pequeno, mas é preciso que exista.

Bastam estas reflexões para demonstrar ao mesmo tempo o inconveniente da proibição constitucional dos estabelecimentos militares e a necessidade de deixar este objeto à autoridade e prudência da legislatura.

É provável e mesmo certo que a Inglaterra e Espanha hão de aumentar os seus estabelecimentos militares na nossa vizinhança à proporção do aumento das nossas forças.

Se não quisermos ficar expostos, sem defesa aos seus insultos e usurpações, forçoso é que aumentemos as guarnições das nossas praças fronteiras na mesma proporção das forças por que puderem ser inquietados os nossos estabelecimentos do poente.

Por este lado, há de haver sempre pontos que dominem uma vasta extensão de território, e que possam facilitar a invasão de todo o país. Acrescente-se a isto que alguns desses pontos são as únicas estradas abertas ao nosso comércio com as diferentes nações de indios; e diga se pode parecer razoável que se deixem semelhantes pontos expostos a serem ocupados a cada momento por uma outra nação vizinha é formidável.

Obrar assim seria o mesmo que renunciar às regras mais ordinárias da prudência e da política.

Se queremos ser um povo comerciante mesmo, se não desejamos mais do que defender as nossas costas pela parte do Atlântico, cumpre que tratemos de ter marinha, com toda a brevidade possível.

Para o conseguir, são precisos estaleiros e arsenais; para defendê-los, fortificações e guarnições.

Quando uma nação é assaz poderosa no mar, para proteger os seus ancoradouros com suas esquadras, não precisa guarnições para este fim; mas quando os estabelecimentos marítimos estão ainda no berço, precisa-se de guarnições, embora pouco numerosas, para prevenir os desembarques dos inimigos que poderiam vir destruir os arsenais e as estâncias (*docas*) e, por vezes, a própria frota.

## Capítulo 25

### O MESMO ASSUNTO

**T**alvez se diga que os objetos individualizados no capítulo antecedente devem ser confiados aos governos dos Estados, sob a direção da União; mas esse expediente importaria o transtorno absoluto dos primeiros princípios da nossa associação; seria tirar de fato o cuidado da defesa comum ao governo federal para o transferir a membros particulares – operação opressiva para alguns Estados, perigosa para todos, mortal para a Confederação.

O território da Inglaterra, da Espanha e das nações indianas, nossas vizinhas, não confinam somente com alguns Estados particulares; circunscrevem toda a extensão da União, desde o Maine até à Geórgia.

Ainda que o perigo não seja igual para todos, entretanto comum; e, portanto, conselhos comuns e um tesouro comum devem ser os meios de resistir-lhe.

Há Estados que, pela sua posição geográfica, estão mais imediatamente expostos do que outros, Nova Iorque, por exemplo. Assim, segundo o plano de defesa separada, Nova Iorque teria de suportar todo o peso dos estabelecimentos necessários, não só para sua defesa imediata, mas também para proteger imediatamente os seus vizinhos; o que nem para ela seria justo, nem para eles seguro.

Por outra parte, diversos inconvenientes resultariam deste sistema.

Os Estados a que, pelas suas circunstâncias e posição respectiva, coubesse a sustentação dos estabelecimentos necessários para a defesa do país nem teriam, longo tempo, possibilidade de o fazer, nem vontade de o suportar, de maneira que a segurança comum ficaria subordinada à parcimônia, à imprevidência, ou à incapacidade de uma parte da associação.

E se, por abundância de recursos, os estabelecimentos crescessem à proporção, os outros Estados se assustariam bem depressa; vendo

toda a força da União nas mãos de dois ou três dos seus membros, que seriam provavelmente os mais poderosos.

Cada um deles quereria contrabalançar esta superioridade, e não lhes faltariam pretextos para fazê-lo.

Então, os estabelecimentos militares, entretidos por muitas rivalidades, aumentariam muito além dos limites fixados pela natureza e pela necessidade; e achando-se à disposição de membros individuais, se tornariam instrumentos do enfraquecimento ou destruição da autoridade nacional.

Já expusemos as razões que há para crer que os governos dos Estados não de ter sempre disposição para entrar com o da União em rivalidades de poder; e que, nos debates entre o governo federal e qualquer dos seus membros, é sempre de esperar que o povo se una com o seu governo local; ora, se, independentemente desta imensa vantagem, a posse exclusiva e independente das forças militares vier ainda estimular a ambição de um dos membros da Confederação, mais forte deve ser a tentação e maior a facilidade de invadir a autoridade nacional, e talvez mesmo de destruí-la. Além disso, a mesma liberdade do povo ficaria em perigo mais evidente em semelhante Estado de coisas, do que no caso de as forças nacionais ficarem à disposição do governo-geral.

Se o exército é a mais perigosa de todas as armas do poder, menos temível deve ser em mãos de quem o povo desconfie, do que nas daqueles em quem ele tiver confiança ilimitada.

Há muito tempo que a experiência dos séculos nos está gritando, que o grande perigo do povo é quando os meios de atacar os seus direitos estão em poder daqueles, cujas intenções não lhe são suspeitas.

Quando os fundadores da Confederação atual proibiram expressamente a cada Estado em particular, entreter vasos ou tropas, sem o consentimento do Congresso, foi porque viram quanto seria perigoso para a União permitir aos Estados a disposição de forças militares, e a verdade é que a existência de um governo nacional não é menos incompatível com estabelecimentos militares por conta dos Estados, que a de um tesouro federal com o sistema de contribuições e de requisições.

Além dessas considerações, há ainda outras que demonstram, com igual evidência, o inconveniente de destruir a autoridade nacional, se lhe impuser a restrição, de que se trata.

O motivo da objeção é prevenir a existência de exércitos permanentes em tempo de paz; mas não se diz até onde deve estender-se esta proibição tão desejada.

É só à formação dos exércitos, em tempo de paz, que ela se refere, ou entende-se também da sua sustentação? Neste último caso, nem a proibição tem significação precisa, nem produzirá o efeito que se deseja.

Levantado que seja um exército, que coisa é sustentá-lo contra o voto da Constituição? Qual é o período de existência necessária para que tenha lugar a infração da lei? É uma semana, um mês, um ano, ou todo o tempo da existência do perigo? Esta última hipótese admitiria a existência de um exército, em tempo de paz, se fosse necessário repelir um perigo iminente; mas ao mesmo tempo desviaria a proibição do sentido literal e daria demasiada latitude à interpretação.

Quem é que pode julgar da existência do perigo senão o governo nacional? Logo, é força que o governo tenha o poder de levantar tropas e de a conservar, todas as vezes que supuser que a paz e a segurança da nação estão expostas a algum perigo.

É fácil de ver que uma autoridade tão extensa daria toda a facilidade de iludir a disposição de que se trata.

A utilidade de semelhante disposição só pode ser fundada sobre a probabilidade, ou, pelo menos, possibilidade da reunião do Poder Legislativo com o Executivo, para a execução de planos usurpatórios; mas se tal possibilidade existe, que facilidade não haverá para fazer nascer pretextos de perigo próximo? As hostilidades dos índios, instigados pela Inglaterra ou Espanha, estarão sempre à mão quando houver necessidade de pretextos.

Ir-se-á até provocar alguma potência estrangeira, que, depois, se aplacará com concessões a propósito.

Se se pode supor que um plano desta natureza entra no círculo das causas possíveis, também deve admitir-se que, um exército levantado, com qualquer pretexto que seja, pode ser empregado na execução do projeto.

Suponhamos, porém, que para obviar todo o perigo se toma o partido de estender a proibição até a faculdade de levantar tropas, em tempo de paz; então oferecerão os Estados Unidos o mais extravagante espetáculo que o universo tem visto; isto é, o de um povo que, pela sua Constituição, não pode tomar medidas de defesa, antes de estar subjogado.

Como a cerimônia da declaração de guerra já não se usa, só a presença do inimigo no nosso território poderá autorizar o governo a levantar tropas para defesa do Estado; por outras palavras havemos de

receber o golpe, antes de poder repeli-lo, de maneira que, a política que previne o perigo, e que vai opor-se à tempestade que se forma, nos será proibida, como contrária aos verdadeiros princípios de um governo livre.

Coisa notável! Só porque chefes criados pelos nossos votos e dependentes da nossa vontade podem pôr as nossas propriedades e essa mesma liberdade à discrição de usurpadores estrangeiros e convidá-los a vir tomar posse de uma presa que não tem meios de defender-se!

Já vejo que me responderão que as guardas nacionais são a trincheira natural do país, e que isto bastará sempre para a defesa comum; mas, para dizer tudo numa palavra, já esta opinião esteve a ponto de nos custar a nossa independência.

As guardas nacionais custam aos Estados Unidos milhões que se poderiam poupar. Ainda estão muito frescos os fatos, com que a nossa própria experiência nos dissuade de semelhante confiança, e que não nos permitem adotar este conselho.

A segurança das operações militares que se precisa contra um exército regular, não pode existir senão em força da mesma natureza; e até os motivos da economia se reúnem ao interesse da nossa segurança e do nosso poder para confirmar esta opinião.

Durante a última guerra, adquiriram as guardas nacionais Americanas glória imortal, pelo valor que tantas vezes mostraram; mas os mais bravos daqueles que as compõem conhecem perfeitamente que a liberdade da sua pátria jamais teria sido estabelecida pelos seus únicos esforços, por grandes e gloriosos que confessemos que foram.

A ciência da guerra é como todas as outras; adquire-se pelo estudo e pela perseverança, e aperfeiçoa-se pelo tempo e pela prática.

Toda a política forçada, contrária ao curso natural e ordinário das coisas humanas, destrói-se por si mesma.

Neste momento, nos está oferecendo a Pensilvânia uma prova da verdade dessa observação.

O *bill* de direitos deste Estado declara que os exércitos permanentes são perigosos para a liberdade, e que não devem ser conservados, em tempo de paz; e contudo, a Pensilvânia, no seio da mais profunda paz, resolveu levantar um corpo de tropas só porque, num dos seus condados, existem algumas desordens parciais; provavelmente conservará esta força enquanto a tranqüilidade pública for ameaçada de algum perigo.

O comportamento de Massachusetts dá-nos ainda uma lição útil sobre o mesmo objeto, ainda que por outro motivo.

Este Estado, sem esperar o consentimento do Congresso, exigido pelos artigos da Confederação foi obrigado a levantar tropas, para reprimir uma insurreição interior, e conserva sempre, a seu soldo, uma força para prevenir o espírito de revolta que poderia ressuscitar.

A Constituição particular de Massachusetts não se opõe a esta medida; mas este exemplo serve de mostrar-nos, em todo o caso, que, nos nossos governos, do mesmo modo que nos das outras nações, pode haver circunstâncias que exijam a existência de uma força militar em tempo de paz, como essencial ao repouso da sociedade; e que, por consequência, seria absurdo limitar a este respeito a autoridade legislativa.

Se aplicarmos este exemplo aos Estados Unidos, ficaremos entendendo quanto são pouco respeitados os direitos de um governo fraco, e mesmo dos seus próprios constituintes; e igualmente ficaremos entendendo que, quando a necessidade pública bate à porta, não há regulamentos que valham.

Era máxima fundamental do governo de Esparta que o posto de almirante não pudesse ser duas vezes conferido à mesma pessoa.

Os membros da liga do Peloponeso, completamente vencidos, no mar, pelos Atenenses, pediram para comandante das forças aliadas, Lisandro, que já tinha servido, com glória, o mesmo emprego.

Então os Lacedemônios, para satisfazer os aliados e conservar, ao mesmo tempo, uma espécie de adesão aparente às suas antigas leis, recorreram ao extravagante subterfúgio de conferir a Lysandro toda a autoridade de almirante, mas debaixo do título de vice-almirante.

Este fato, escolhido entre mil outros, pode ser citado para confirmar esta verdade, que já nos é conhecida, e confirmada com exemplos domésticos:

Que as nações dão pouca atenção às máximas calculadas para contrariar manifestadamente as exigências da sociedade.

Fujam os políticos de encadear o governo com restrições que não podem ser observadas cada infração das leis fundamentais, embora ditada pela necessidade, altera o respeito sagrado que os magistrados devem conservar, no seu coração, para a Constituição do país, e abre a porta a outras infrações, que já não seriam justificadas, por tão imperiosa ou tão evidente necessidade.

## Capítulo 26

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

Não era de esperar que numa revolução popular os espíritos parassem naquele meio feliz, onde se acha a divisa, entre a liberdade e o poder, e que concede energia ao governo, sem ofender a segurança dos diretos individuais; e é precisamente por havermos pecado neste ponto importante e salutar que estamos agora sofrendo os inconvenientes que deploramos.

Se não emendarmos, iremos sempre de quimera em quimera em todas as tentativas que fizermos para melhorar o nosso governo: ensaiaremos mudanças sobre mudanças; e provavelmente não faremos nenhuma para melhor.

Esta idéia de restringir o Poder Legislativo, relativamente aos meios de prover a defesa nacional, é uma daquelas inovações nascidas de um zelo de liberdade mais ardente que ilustrado; e já fica dito que neste mesmo país onde ela nasceu não foi seguida de muito feliz resultado.

A Pensilvânia e a Carolina do Norte foram os dois únicos Estados que até certo ponto a defenderam: todos os mais recusaram-lhe o mínimo apoio; porque tiveram prudência bastante para conhecer que em alguém deviam colocar a sua confiança; que a necessidade de o fazer é essencial ao próprio ato de delegar poderes; e que é melhor expor-se a algum abuso desta confiança, do que embaraçar o governo e arriscar a segurança pública com restrições impolíticas da autoridade legislativa.

Os adversários da Constituição proposta combatem a decisão geral da América a esse respeito; e, em lugar de a experiência os ter ensinado a corrigir os excessos em que podemos ter caído, parecem dispostos, pelo contrário, a arrastar-nos a novos excessos, ainda mais perigosos e mais extravagantes.

Como se as molas do governo já tivessem excessiva tensão e energia todas as suas doutrinas tendem a debilitá-las e relaxá-las por meios já abandonados ou rejeitados.

Pode-se afirmar, sem medo de incorrer em nota de animosidade, que se os princípios que eles inculcam, em vários pontos, chegassem a obter o assentimento geral, fariam o povo deste país incapaz de receber qualquer governo que fosse.

Porém, não há semelhante perigo que recear; a prudência dos cidadãos da América não os deixará escorregar até a anarquia, e muito enganado estou eu se a experiência não tem gravado em caracteres indeléveis no espírito do povo a necessidade de um governo mais enérgico que o atual para prosperidade comum.

Não será fora de propósito examinar rapidamente a origem e progressos da opinião que prescreve os estabelecimentos militares em tempo de paz.

Ainda que, nos espíritos costumados a refletir, ela possa ter nascido do conhecimento da natureza e efeitos de tais estabelecimentos, corroborado com o exemplo de outros séculos e de outros povos, considerada como a opinião nacional, é preciso só procurar-lhe o princípio nestas idéias antigas e habituais, que recebemos da nação, onde a maior parte dos habitantes tiram a sua origem.

Na Inglaterra a autoridade do rei era quase absoluta, ainda longo tempo depois da conquista dos Normandos.

Pouco e pouco, foram os barões e o povo invadindo a autoridade real em favor da liberdade até o momento em que as suas mais formidáveis prerrogativas foram extintas; porém, só com a revolução de 1668, que colocou o príncipe de Orange sobre o trono da Grã-Bretanha, é que a liberdade triunfou completamente na Inglaterra.

Em conseqüência do poder indefinido da coroa para fazer a guerra, foi que Carlos II, de sua única autoridade, conservou constantemente em tempo de paz um corpo de cinco mil homens de tropas regulares, o que Jayme II elevou este número a trinta mil, que eram pagos independentemente da folha civil.

Na época da revolução, aboliu-se por um artigo do *bill* de direitos, então organizado, aquela perigosa prerrogativa.

É contra a lei, diz o artigo citado, levantar e conservar um exército permanente em tempo de paz, sem expresso consentimento do parlamento.

Assim mesmo, no próprio momento em que a febre da liberdade tinha chegado ao grau mais elevado possível, não se julgou necessária outra precaução contra o perigo dos exércitos permanentes, que a proibição imposta ao chefe do Poder Executivo de levantar ou entreter tropas, de sua própria autoridade.

Os patriotas levaram a cabo esta memorável revolução, não eram tão pouco instruídos ou moderados que pensassem empear a autoridade legislativa por quaisquer restrições que fosse; bem viam que para a defesa de um país e para formar guarnições era preciso certa quantidade de tropas; que não era possível marcar os limites das exigências nacionais; que em algum dos elementos do governo devia existir poder suficiente para todas as ocorrências possíveis e que depois de ter submetido este poder ao juízo da legislatura, se tinha chegado ao mais alto grau de precaução que é compatível com a segurança pública.

Daqui é que o povo da América tirou o receio hereditário da influência dos exércitos permanentes contra a liberdade do país.

A revolução estimulou a sensibilidade pública em tudo o que é relativo à segurança dos direitos do povo; e daqui é que veio o ter subido a temperatura do nosso zelo acima daquele grau de calor que deve animar o corpo político sem o incandescer.

As tentativas de dois Estados para restringir a autoridade da legislatura obraram também no mesmo sentido.

Os mesmos princípios, que nos fizeram recear o poder de um monarca hereditário, foram indiscretamente aplicados às assembléias populares, compostas de representantes do povo; e mesmo nas Constituições dos Estados que não caíram no mesmo erro, apareceu a declaração desnecessária de que os exércitos permanentes em tempo de paz não devem ser conservados sem o consentimento da legislatura.

Disse declaração desnecessária, porque o motivo que introduziu esta disposição no *bill* de direitos da Inglaterra não é aplicável a nenhuma das Constituições dos nossos Estados.

Nenhuma delas dá o poder de levantar tropas, senão ao corpo legislativo; e, portanto, é, pelo menos, supérfluo, para não dizer absurdo, declarar que uma coisa não pode ser feita sem o consentimento do único corpo que tem autoridade de a fazer.

E eis aqui por que muitas delas, e especialmente a de Nova Iorque, justamente admirada, tanto na Europa como na América, e justamente reputada uma das melhores formas de governo estabelecidas neste país, guardam a este respeito o mais profundo silêncio.

É digno de advertir-se que, mesmo os dois Estados que parece terem tido a intenção de proibir a existência de exércitos em tempo de paz se exprimem de tal modo a este respeito, que o que dizem mais parece advertência do que proibição.

Não se diz que *não conservem*, diz-se que *se não se devem conservar* exércitos em tempo de paz e parece que se entrevê o combate entre o receio e a convicção – entre o desejo de prescrever a todo o custo semelhantes estabelecimentos e a persuasão de que semelhante prescrição seria perigosa e insensata.

Quem pode jamais acreditar que a legislatura interprete este artigo de outro modo que como uma simples admoestação, todas as outras vezes que o Estado dos negócios públicos exigir que se despreze e que se ceda às necessidades supostas ou verdadeiras do Estado? O exemplo, já citado, da Pensilvânia serve de resolver a questão: e, portanto, pode perguntar-se para que serve uma determinação que cessa de ter efeito todas as vezes que há interesse de infringi-la.

Examinemos, agora, se pode comparar-se em eficácia a disposição de que se trata com a da nova Constituição que restringe ao espaço de dois anos a aplicação dos dinheiros públicos às despesas militares.

A primeira, por ter exigido demais, nada pôde fazer; a segunda, por se ter apartado de um excesso de prudência e por ser perfeitamente compatível com as precauções exigidas pelas necessidades da nação, há de ter um efeito poderoso e salutar.

Por ela se verá a legislatura obrigada a deliberar, pelo menos de dois em dois anos, sobre a necessidade da conservação de uma força militar, – a tomar sobre o assunto nova resolução – e a declarar por uma votação regular a sua opinião à face dos seus constituintes.

Ainda quando a legislatura quisesse levar a imprudência a ponto de conceder ao Poder Executivo fundos suficientes para a conservação de um exército permanente, não o poderia fazer.

Como todos os corpos políticos hão de ser sempre mais ou menos infetados de espírito de partido, é força que nos membros do corpo legislativo nacional haja pessoas dispostas a acusar os atos da maioria e a caluniar-lhe as intenções. Uma decisão em favor de estabelecimentos militares há de ser sempre um tópicos favorito para declamações.

Em a questão se apresentando, já a atenção pública há de ser chamada sobre ela pelo partido da oposição; e, se a intenção da maioria é realmente de ultrapassar os limites da justiça, advertida a nação do perigo, facilmente poderá tomar as cautelas que o caso exigir.

Independente mesmo dos partidos existentes no seio do corpo legislativo nacional, os membros das legislaturas dos Estados, defensores naturais, não só vigilantes, senão ainda ciosos e inquietos dos direitos dos cidadãos contra os invasores do direito federal, hão de, todas as vezes que a questão se apresentar, ter os olhos muito abertos sobre o comportamento dos chefes nacionais, para dar rebate ao povo, se virem alguma coisa de irregular, e para se transformarem não só em porta-voz do seu descontentamento, mas mesmo em instrumento da sua má vontade.

Planos para destruir a liberdade de uma grande nação não amadurecem sem tempo.

Um exército assaz considerável para pôr em perigo a liberdade, não pode formar-se senão por aumentos progressivos; e já este fato é bastante para provar, não a existência momentânea de uma combinação entre o Poder Executivo e a legislatura, mas uma conspiração de longo tempo preparada.

E é possível que semelhante projeto possa jamais ter existência? É porventura admissível que ele se conserve e transmita através de todas as variações sucessivas do corpo legislativo, operadas pelas eleições bienais das duas câmaras? Pode jamais admitir-se que todo o homem, tomando lugar numa das câmaras, comece por atraiçoar os seus constituintes e a sua pátria? E se assim for, não há de haver um único homem assaz perspicaz para descobrir uma tão horrível conspiração e suficientemente honrado e corajoso para advertir os seus constituintes do perigo em que se acham? Se semelhantes suspeitas são razoavelmente admissíveis, então é preciso renunciar a toda a idéia de delegação de autoridade; retome o povo todos os poderes que concedeu e divida-se em tantos Estados quantos sejam precisos para administrar pessoalmente os seus próprios interesses.

Ainda quando a possibilidade de uma tal conspiração se pudesse razoavelmente admitir, nunca o projeto se poderia conservar longo tempo escondido; a única circunstância de aumentar o exército, em tempo de paz seria bastante para traí-lo porque em país tal como o nosso, não seria possível motivar grandes aumentos de forças militares.

Não seria possível enganar longo tempo o povo; e a ruína do projeto e daqueles que o tivessem tramado seria a consequência imediata.

Tem havido quem diga que a disposição que restringe ao espaço de dois anos o poder de empregar as rendas públicas para a sustenta-

ção de um exército é insuficiente; porque o governo, uma vez investido de força bastante para reduzir o povo à obediência por meio do temor, achará nas suas únicas forças recursos suficientes para poder prescindir dos votos da legislatura na concessão de socorros pecuniários.

Mas estamos ainda no mesmo caso: e com que pretexto há de achar-se o governo com uma força tão considerável à sua disposição em tempo de paz?

Se se admite que foi necessitada por uma insurreição doméstica ou por uma guerra estrangeira, então não tem aplicação a objeção que se discute; porque de que se trata é só da conservação de tropas em tempo de paz.

Provavelmente ninguém levará a demência a sustentar que se não devem levantar tropas para reprimir uma insurreição, ou para repelir um ataque, se a defesa da nação exige um exército assaz numeroso para pôr em perigo a liberdade, é uma desgraça para que não há preservativo nem remédio.

Não há forma alguma de governo que seja suficiente para preveni-la; uma simples liga ofensiva e defensiva pode dar-lhe origem, quando a defesa comum obriga os confederados a levantar um exército contra um perigo urgente.

Mas é uma desgraça à qual melhor escaparemos unidos que separados; antes é mais que provável que sucumbiríamos a ela na última suposição.

Não é fácil de imaginar um perigo tão formidável que exija a formação de um exército capaz de nos inspirar justos receios pela nossa liberdade, mormente se se atender ao serviço que podem prestar as guardas nacionais, que em todo o caso constituem uma poderosa e apreciável força auxiliar; o contrário, porém, seria não somente verossímil, mas até mesmo inevitável, em caso de desunião, como ficou exuberantemente provado em outro capítulo.

## Capítulo 27

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

Muitas vezes se tem dito que uma Constituição, tal como aquela que se nos propõe, não pode subsistir sem o auxílio de uma força militar para fazer executar as suas leis; mas esta objecção, do mesmo modo que tudo quanto se tem alegado no mesmo sentido, é fundada sobre simples asserções não demonstradas, ou pelo menos obscuras.

Até onde eu tenho podido apanhar o sentido secreto de quem a faz, parece que pega na pressuposição de que o povo há de estar em opposição com a autoridade federal em tudo quanto for relativo à administração interior.

Sem querer agora estender-me sobre a pouca clareza e precisão da distinção estabelecida entre os objetos de administração interior e exterior, examinemos somente em que se pode fundar esta má vontade do povo.

A não se supor ao mesmo tempo que o governo-geral desempenha pior que os dos Estados as funções que lhe são confiadas, não há razão de presumir que ele encontre no povo repugnância, aversão ou opposição.

Em geral, pode estabelecer-se como princípio fundamental que a obediência do povo a um governo, e a sua confiança nele, estão sempre na razão da bondade ou excelência da sua administração; ou, pelo menos, se esta regra tem excepções, as causas de que elas dependem são tão accidentais que não é possível argumentar delas para a excelência ou demérito da Constituição. Esse demérito ou excelência somente pode ser avaliado por máximas e princípios gerais.

Já no decurso deste escrito, têm sido apontadas várias razões para estabelecer como provável que a administração do governo-geral há de ser melhor que a dos governos particulares; e as principais delas são:

1º) que maior extensão das esferas de eleição oferece mais latitude à escolha do povo;

2º) que, sendo o Senado Nacional escolhido pelas legislaturas dos Estados, que já são formadas de homens escolhidos, há toda a razão de esperar que a sua organização tenha lugar com muito cuidado e discricção especial;

3º) que ambas estas circunstâncias prometem maior soma de instrução e conhecimentos nos conselhos nacionais;

4º) finalmente, que, em consequência da extensão do país de onde devem sair os membros do governo-geral, é de supor que sejam menos infetados de espírito de partido e mais livres daqueles caprichos, prevenções ou paixões do momento, que nas sociedades menos numerosas mancham as deliberações públicas, entregam uma parte da sociedade à injustiça e à opressão e fazem nascer empresas que, apesar de satisfazerem inclinações ou desejos momentâneos, acabam pela desgraça, desaprovação e descontentamento geral.

Várias outras razões não menos fortes virão dar vigor a esta probabilidade, quando nós quisermos examinar com olhos mais críticos a estrutura interna do edifício que somos convidados a levantar.

Por agora, bastará observar que até se ter demonstrado com razões satisfatórias que o governo federal há de ser dirigido de maneira que o torne odioso ou desprezível aos olhos do povo, não há razão de supor que as leis da União hajam de encontrar da parte dele maior resistência que as dos Estados particulares, ou que precisem de outras medidas para assegurar a sua execução.

Nada anima tanto o espírito de revolta como a esperança de impunidade; e pelo mesmo motivo o temor do castigo o debilita à proporção. Porventura o governo da União, se tiver o poder necessário para chamar em seu auxílio as forças de toda a Confederação, não estará mais em Estado de reprimir o primeiro sentimento e de inspirar o segundo do que um governo particular, que só pode dispor das suas próprias forças?

Uma facção turbulenta, cuja esfera de atividade não estende além dos limites do Estado em que nasceu, pode talvez disputar o campo aos amigos do governo nesse Estado, mas difficilmente levará o atrevimento a querer opor-se aos esforços combinados da União; de onde se segue que é mais fácil que se formem conspirações para resistir à auto-

ridade de cada membro confederado do que para fazer oposição ao governo nacional.

Arriscarei aqui uma observação que, por ser nova, não deixa de ser exata.

Quanto mais travadas se acham as operações da autoridade nacional com as funções ordinárias do governo, tanto mais os cidadãos se habitua a encontrá-las nas ocorrências comuns da sua vida política e a ver a sua ação e senti-la; quanto maior número de objetos abraçar o governo daqueles que tocam as cordas mais sensíveis e põem em movimento as molas mais ativas do coração humano, tanto mais meios ele terá para conciliar-se o respeito e afeição da sociedade. O homem é filho do hábito; aquilo que afeta raras vezes os seus sentidos não pode fazer impressão durável sobre o seu espírito.

Um governo que está sempre longe da vista pouco pode excitar o interesse e as simpatias do povo; logo, a autoridade da União e a afeição do povo para com ela crescerá, em lugar de diminuir, quando as funções do governo se estenderem ao que se chamam objetos de administração interior; e, pelo mesmo motivo, tanto menos ocasião terá o governo de recorrer à força, quanto maior for a frequência e a energia da sua ação.

Quanto mais o governo seguir o curso das paixões humanas tanto menos necessidade ele terá de recorrer aos meios perigosos e violentos de coação.

Uma coisa é, em todo o caso, fora de dúvida: que o governo que a convenção nos propõe é muito menos sujeito à necessidade de empregar a força, que a espécie de liga, proposta pela maior parte dos seus adversários, a autoridade da qual só pode obrar sobre os Estados particulares, como corpos políticos isolados.

Já fica provado que numa Confederação semelhante não pode haver para as leis outra sanção que a da força; que freqüentes resistências dos membros da Confederação seriam o resultado natural desta forma de governo; e que, quantas vezes isto acontecesse, outras tantas seria preciso reprimi-las pela força e pela guerra.

Pelo contrário, o plano proposto pela convenção, estendendo a autoridade do governo federal a cada cidadão dos Estados particulares de uma maneira individual, pô-lo-á em circunstâncias de empregar na execução das suas leis os magistrados ordinários de cada um; e bem se vê que o exercício em comum das duas autoridades, dirigido para o

mesmo fim, tenderá a fazer desaparecer no espírito do povo toda a distinção entre as fontes de que precedem, e dará ao governo federal, para assegurar a obediência devida à sua autoridade, os mesmos meios que possui cada Estado para o mesmo fim.

Ajunte-se a isso a influência sobre a opinião pública, procedente da faculdade de poder chamar em seu auxilio todas as forças da União.

E advirta-se bem que as leis da Confederação, quanto aos objetos determinados e legítimos da sua jurisdição, hão de vir a ser a lei suprema do país, a cuja execução ficarão ligados por juramento todos os oficiais que exercitam funções legislativas, executivas ou judiciárias; de onde se segue que as legislaturas, os tribunais, e todos os magistrados dos diferentes Estados hão de ficar associados às operações do governo nacional, por não excederem os limites da sua autoridade legítima e constitucional, e hão de tornar se auxiliares dele quanto à execução das leis.

Uma vez que os poderes confiados à União sejam exercitados com medíocre circunspeção e prudência, qualquer pessoa que quiser seguir nas suas reflexões as conseqüências naturais da situação que acabamos de ponderar, achará que há toda a razão de contar com a execução regular e tranqüila das suas leis.

Se quisermos supor arbitrariamente o contrário, poderemos tirar desta suposição todas as conseqüências que nos parecer, porque é certamente possível precipitar o povo nos últimos excessos, usando com imprudência dos poderes do melhor governo que jamais tenha existido sobre a terra.

Mas não percebo em que se fundam os adversários da nova Constituição, para presumir que os depositários da autoridade nacional hão de ser sem zelo para o bem público e sem respeito para os seus deveres; porque, com semelhante comportamento, não lhes será possível favorecer os interesses da sua ambição, ou os seus projetos de usurpação.

## Capítulo 28

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

Que possa haver casos que obriguem o governo nacional a fazer uso da força não pode entrar em questão.

A nossa própria experiência se une aos exemplos das outras nações para provar-nos que de qualquer modo que as sociedades sejam constituídas, podem ver-se reduzidas a esta triste necessidade que as sedições e as insurreições são (desgraçadamente) moléstias tão inevitáveis nos corpos políticos, como as erupções e os tumores nos corpos físicos; e que a idéia de governar em todas as circunstâncias pela única força da lei, único princípio razoável de um governo republicano, somente pode ter lugar nas utopias dos especuladores políticos que não querem ter ouvidos para os gritos da experiência.

Se o governo nacional se visse em circunstâncias de não poder fazer uso senão da força, seria preciso que o remédio fosse proporcionado à extensão do mal.

Em caso de uma pequena comoção em qualquer pequeno distrito de um Estado, bastariam para comprimi-la as guardas nacionais do resto não infetado e é provável que elas não tivessem repugnância a cumprir com o seu dever.

Qualquer que seja a causa de uma insurreição, o seu efeito imediato é pôr o governo em perigo.

Ora, o interesse da paz pública, ainda quando houvesse falta de zelo pelos direitos da União, bastaria para induzir os cidadãos não contaminados pela revolta a opor-se aos esforços dos insurgentes; porque, se o governo geral conduz o povo à felicidade, não há razão de supor que o povo tenha repugnância em defendê-lo.

Mas, quando a insurreição se estende a todo o Estado ou à maior parte dele, então já é indispensável fazer uso de outro gênero de força. Parece que Massachusetts julgou necessário levantar tropas para a

repressão de algumas desordens domésticas e que o simples receio de comoções da mesma natureza obrigou a Pensilvânia a fazer uso do mesmo meio.

Suponhamos que Nova Iorque renove as suas pretensões esquecidas sobre o distrito de Vermon. Seriam os únicos esforços das guardas nacionais bastantes para dar justificadas esperanças de levar a cabo esta empresa?

Não teria sido necessário levantar e sustentar tropas mais regulares para a execução do projeto?

E se os governos dos Estados particulares se podem ver reduzidos à necessidade de recorrer a uma força diferente da das guardas nacionais nos casos extraordinários, como pode fazer-se uma objeção contra a existência de um governo nacional da possibilidade dele se ver em circunstâncias análogas?

Não é de espantar ver homens que professam tão grande afeição para a União, considerada em abstrato, citar, como objeção contra a Constituição que nos propõe, uma circunstância que, por muito mais fortes motivos, se poderia opor ao plano que eles sustentam? Circunstâncias, cuja realidade, confirmada pela observação, é a consequência inevitável de toda a sociedade civil de uma certa extensão?

Quem não preferirá a esta possibilidade às agitações sem fim e as freqüentes revoluções, que são os flagelos eternos das pequenas repúblicas?

Examinemos agora o objeto por outro ponto de vista.

Suponhamos, em lugar de um sistema geral, duas, três, ou mesmo quatro Confederações. Não ficaria cada uma delas exposta às mesmas alternativas?

E se elas se verificassem, não se veria cada uma exposta, para sustentar a sua autoridade, a usar dos mesmos meios objetadas contra o governo-geral?

Teriam as guardas nacionais, nessa suposição, mais força ou mais vontade de sustentar o governo parcial, que na hipótese da União?

Qualquer homem inteligente e sincero, que refletir maduramente sobre a coisa, há de certamente reconhecer que o princípio em que estas objeções se fundam é aplicável a ambos os casos.

Com efeito, quer nós tenhamos um governo-geral para todos os Estados, quer tenhamos um certo número de governos ou tantos governos isolados quantos Estados, em todo o caso há de haver circuns-

tâncias em que para conservar a paz da nação, e para manter a justa autoridade das leis contra insurreições e revoltas, há de ser necessário o emprego de uma força organizada de outro modo que as guardas nacionais.

Sem que seja preciso discorrer mais sobre o objeto, ter-se-á plenamente respondido aos que exigem precauções mais seguras contra os estabelecimentos militares em tempo de paz, em se lhes dizendo que no governo proposto todo o poder estará nas mãos dos representantes do povo: é a segurança mais essencial dos seus direitos e privilégios e certamente a única eficaz que pode obter-se nas sociedades civis.

Se os representantes do povo atraíam os seus constituintes, não resta outro recurso senão o exercício do direito de defesa própria, que a natureza deu a todos os homens e que é superior a todas as formas de governos estabelecidas; o qual, porém, pode exercitar-se com muito mais esperança de resultado contra as usurpações dos membros do conselho nacional, que contra as dos chefes dos Estados particulares.

Quando em um Estado os depositários do poder supremo se tornam usurpadores, como as diferentes partes, subdivisões ou distritos de que os Estados se compõe não têm outro governo a que recorreram, não lhes é possível tomar medidas regulares para se defenderem: os cidadãos correram tumultuosamente às armas, sem concerto, sem plano e sem outro recurso que o da sua desesperação e coragem.

Os usurpadores, cobertos com as formas da autoridade legal, poderão sufocar a oposição à nascença e quanto mais limitada for a extensão do território, tanto mais difícil será para o povo que a habita formar um plano de oposição regular e refletido e tanto mais fácil vencer os seus primeiros esforços, porque é então mais fácil obter a tempo notícia dos movimentos da revolução; e porque a força militar, que está nas mãos dos usurpadores, pode ser mais a tempo e mais rapidamente dirigida contra o sítio onde a revolução começou.

Em tal situação, só um concurso de circunstâncias bem extraordinárias pode salvar o povo.

Pelo contrário, à proporção que se vai estendendo a superfície e população do Estado, vão crescendo também os obstáculos à usurpação e a facilidade de resistência, uma vez que o povo entenda os seus direitos e saiba defendê-los.

A força “natural” do povo, comparada à força “artificial” do governo, é mais considerável em um Estado grande que num pequeno; e

por consequência mais em circunstâncias de combater contra as tentativas de usurpação da parte dos que governam.

Se assim acontece num Estado grande, em uma Confederação bem pode dizer-se, sem ser exagerado, que o povo é senhor da sua sorte.

Como o poder há de estar sempre em rivalidade com o poder, o governo geral há de estar sempre alerta para repelir as usurpações dos governos dos Estados; e a mesma disposição animará estes para com o governo-geral.

Em tais circunstâncias, está da parte do povo fazer pender a balança para o lado para onde se voltar.

Se os seus direitos são atacados por um, logo os outros lhe servem de instrumento para defendê-los: quanto tem, pois, altamente razão o povo, se pela sua simpatia para com a União procura conservar-se uma vantagem tão inestimável!

Pode, certamente, passar por axioma no nosso sistema político que os governos dos Estados serão sempre suficientes para defender a liberdade pública contra os ataques da autoridade nacional.

Projetos de usurpação não podem vir mascarados com cores tão fáceis de escapar à penetração de corpos compostos de homens escolhidos, como aos olhos do povo e, além disto, as legislaturas podem ter mais seguras informações.

Pela sua posição mais elevada, podem descobrir o perigo ainda ao longe; e, possuindo todos os instrumentos do poder civil com a confiança do povo, podem adotar desde logo, um plano de opposição regular, em que entrem de concerto todos os recursos da nação.

Além disto, podem comunicar-se facilmente umas com as outras nos diferentes Estados e unir forças comuns para defesa da liberdade comum.

A grande extensão do país é um novo motivo de segurança.

Contra os ataques de uma potência estrangeira, já vimos a sua utilidade; contra as tentativas de membros ambiciosos do conselho nacional não teria menos eficácia.

Ainda quando o exército federal pudesse sufocar a resistência em um Estado, os outros que ficam mais longe lhe viriam sair pela frente com forças novas.

As vantagens obtidas em uma parte seriam abandonadas para combater a opposição em outra; e, no mesmo momento em que um país reduzido à obediência fosse deixado a si mesmo, ver-se-ia renascer a sua resistência e os seus esforços reproduzidos.

Lembremo-nos de que a extensão da força militar não pode, em caso algum, ser determinada senão pelos recursos do país.

Ainda se há de passar longo tempo primeiro para que possamos manter um grande exército; porque, para que tenhamos os meios de o fazer, é preciso, que a população e a força natural da nação cresçam em progressão igual.

Quando chegará o tempo em que o governo federal possa levantar e manter um exército capaz de estabelecer o despotismo sobre a população de um império imenso, sempre disposto por meio dos governos dos Estados a tomar medidas para sua defesa com tanta celeridade, combinação e ordem, como se ele formasse muitas nações independentes? Enfim, a desconfiança é uma moléstia que se não cura com argumentos, nem provas.

## Capítulo 29

### DAS GUARDAS NACIONAIS

O poder de regular o que é relativo às guardas nacionais e de requisitar seus serviços em tempos de insurreição e invasão são inerentes às funções de superintender a defesa comum e a zelar pela paz interna da Confederação.

Não é preciso nenhuma perícia na ciência da guerra para discernir que a uniformidade na organização e a disciplina das guardas produziria os mais benéficos efeitos sempre que os seus serviços forem exigidos pela defesa pública.

A disciplina porá esse gênero de tropa em estado de acampar e de combater com inteligência e concerto, vantagem tão importante para as operações de um exército; e, além disto, dar-lhe-ia nas funções militares aquele grau de habilidade, sem o qual não pode ser útil.

É, pois, por todas as razões de conveniência que o plano da Convenção propõe conceder ao governo-geral o poder de organizar, armar e disciplinar as guardas nacionais e de governar as que estiverem atualmente empregadas no serviço dos Estados Unidos, reservando para os Estados particulares apenas a nomeação dos oficiais e a autoridade de exercitar a guarda nacional respectiva, segundo a disciplina prescrita pelo Congresso.

De todas as objeções que têm sido feitas contra o plano da convenção, não há nenhuma nem tão extravagante nem mais insustentável do que aquela que ataca em particular esta disposição.

Se nas guardas nacionais bem disciplinadas consiste a defesa mais natural de um país livre, é força que estejam debaixo das ordens e à disposição do corpo instituído para olhar pela segurança da nação e, se exércitos permanentes são inimigos da liberdade, o meio mais seguro de tirar todo o pretexto para estes estabelecimentos perigosos é certamente o de conceder ao corpo federal autoridade suficiente sobre aquele gênero de tropa.

Se o governo tiver à sua disposição as guardas nacionais nos casos em que o poder civil tem necessidade do auxílio do braço militar, tanto mais facilmente ficará prevenida a necessidade de outro gênero de força; mas, se lhe faltar o primeiro apoio, de certo recorrerá ao último: tornar um exército desnecessário é meio mais seguro para prevenir a sua existência do que todas as proibições escritas.

Com o fim de fazer odioso o poder de empregar as guardas nacionais na execução das leis da União, tem-se objetado que a Constituição proposta não contém disposição alguma que autorize a requerer o auxílio de *posse comitatus* para ajudar os magistrados que fazem discorrer de maneira tão extraordinária homens de reconhecida capacidade? Não é possível prevenir a colisão entre a caridade para com os seus motivos e a convicção de que não são sinceros.

Por um excesso de ciúme republicano, quer-se até que tenhamos medo das guardas nacionais nas mãos do governo federal: “Porque, dizem, é muito possível compô-las de corpos escolhidos e de mancebos ardentes, que facilmente se fariam servir ao desígnio de estabelecer o poder arbitrário.”

É certamente impossível prever que plano seguirá o governo nacional para a organização das guardas nacionais; mas, bem longe de encarar a questão pelo mesmo lado que aqueles que temem os corpos escolhidos como perigosos, se a Constituição fosse recebida e eu houvesse de dizer o meu pensamento a um membro da legislatura sobre a organização das guardas nacionais, eis aqui pouco mais ou menos o discurso que lhe faria:

O projeto de disciplinar todas as guardas nacionais dos Estados Unidos é tão impraticável, como seria funesto se pudesse ter execução. Sofrível habilidade nos exercícios militares não se adquire sem tempo e exercício, nem é num dia, numa semana, num mês, que isso se pode verificar.

Obrigar todos os proprietários de terras e as outras classes de cidadãos a ocupar-se com exercícios e evoluções militares, tanto tempo quanto fosse necessário para adquirirem o grau de pertrado na execução das suas funções; donde se conclui que se intenta fazer da força militar o seu único apoio.

Há, às vezes, tanta incoerência nas objeções feitas pelo mesmo partido que decerto não é muito própria para nos dar opinião muito favorável da sinceridade de seus autores.

Umás vezes dizem-nos que a autoridade do governo federal será ilimitada e despótica; daí a pouco, que nem terá poder suficiente para invocar o *posse comitatus*.

Felizmente que esta íntima asserção fica tanto aquém quanto a outra fica além da verdade. Pretender que o direito de fazer todas as leis convenientes e necessárias para o exercício dos poderes confiados ao governo não compreende necessariamente o de reclamar o auxílio dos cidadãos a favor dos oficiais encarregados das execuções das leis, é um absurdo: seria como se dissesse que o direito de fazer leis relativas aos tributos e sua arrecadação compreende o de mudar as leis, sobre sucessões e alienação de propriedades territoriais ou de abolir o julgamento pelos jurados. Portanto, sendo evidente que a suposição da falta de poder para a requisição do *posse comitatus* é inteiramente destituída de fundamento, segue-se que a conclusão que daí se tira, quando se aplica a objeção à autoridade do governo federal sobre as guardas nacionais, é tanto falta de sinceridade como de lógica.

Quem é que pode concluir que o governo não deve ter outro instrumento senão só a força da circunstância de poder fazer uso dela, sendo necessário? Que devemos pensar dos motivos que puderam induzir homens sensatos a raciocinar dessa estranha maneira? Como poderemos evitar um conflito entre a caridade e a convicção?

Por curioso refinamento do espírito de desconfiança republicano, chegamos a nos recomendar cautela com relação à ameaça que adviria da própria milícia, estando ela nas mãos do governo federal. Observa-se que é possível formar corporações selecionadas, compostas por homens jovens e ardorosos, que podem ser postos a serviço dos desígnios de um poder arbitrário. É impossível prever que plano o governo nacional poderá adotar para o controle da milícia. Mas, longe de encarar a questão sob a mesma luz que esses que condenam corporações selecionadas como perigosas, se a Constituição tivesse sido ratificada e me coubesse expressar a algum membro do legislativo federal meus sentimentos sobre a questão do estabelecimento de uma milícia, eu lhe faria, essencialmente, o seguinte discurso:

O projeto de treinar toda a milícia dos Estados Unidos é tão fútil quanto seria danoso, se fosse possível levá-lo a cabo. Uma destreza razoável em movimentos militares é algo que demanda tempo e prática. Um dia, uma semana ou mesmo um mês não bastariam para tanto.

Obrigar a maioria dos pequenos proprietários rurais e das outras classes de cidadãos a se mobilizarem para fazer exercícios e evoluções militares, sempre que precisarem adquirir o grau de perfeição que lhes conferiria a condição de uma milícia bem treinada, seria uma verdadeira injustiça para com o povo e um grave inconveniente e prejuízo públicos. Isso produziria uma redução anual do trabalho produtivo que, calculando-se a partir da população atual, corresponderia a uma soma próxima de um milhão de libras. Tentar algo que reduziria o volume do trabalho e da atividade em tão considerável extensão seria insensato, e a experiência, se fosse feita, não poderia ter êxito, porque não poderia ser tolerada por muito tempo. Com relação às pessoas do povo em geral, não se pode pretender muito mais que tê-las adequadamente armadas e equipadas e, para que isso não seja negligenciado, será necessário reuni-las uma vez ou duas no curso de um ano.

Mas, ainda que o plano de disciplinar de todas as guardas nacionais deva ser abandonado como impraticável e nocivo, é entretanto da maior importância organizar-se este gênero de tropa por meio de um plano bem concebido, logo que isso seja possível.

A atenção do governo deve tender particularmente para a formação de um corpo escolhido, de moderada grandeza, mas tal, que possa realmente ser útil em caso de precisão.

Circunscrevendo o plano desta maneira, é bem possível ter um excelente corpo de guardas nacionais bem disciplinado, pronto a entrar em campanha todas as vezes que a defesa do Estado o exigir.

Não somente com este expediente se diminuirão os pretextos para a introdução de estabelecimentos militares, mas, se as circunstâncias obrigarem o governo a formar um exército de uma certa força, nunca este exército poderá vir a ser temível para a liberdade do povo, enquanto houver um corpo de cidadãos pouco inferior à força de linha em disciplina e no exercício das armas e sempre pronto para defender os direitos do povo.

Tal é a melhor maneira de substituir um exército permanente e tal é a melhor segurança contra ele no caso de existir.

Assim discorreria eu sobre o objeto; e já se vê que de maneira bem oposta à dos adversários da nova Constituição, porque no mesmo princípio de onde eles fazem sair os nossos perigos e a nossa perda acho eu penhores de segurança.

Mas, como encarará a legislatura nacional a questão? É o que nem eu, nem eles podemos adivinhar.

Há tanta extravagância na idéia de ver nas guardas nacionais o perigo da liberdade, que não se sabe se deve responder-lhe seriamente ou em tom de escárnio; se deve considerar como um simples ensaio de sutileza, semelhante aos paradoxos dos oradores – um artifício de almas pérfidas – para inspirar desconfiança de qualquer maneira que seja ou como o efeito real de fanatismo político.

Onde é que terminarão os nossos sustos, se não pudermos fiar-nos nos nossos filhos, nos nossos irmãos, nos nossos vizinhos e nos nossos concidadãos?

Que sombra de perigo pode haver da parte de homens todos os dias confundidos com os seus compatriotas, e que participam com eles dos mesmos sentimentos, das mesmas opiniões, dos mesmos interesses e dos mesmos hábitos?

A que receio legítimo pode dar lugar o poder confiado à União de prescrever a organização das guardas nacionais e de exigir o seu serviço, nos casos necessários, uma vez que os Estados particulares fiquem com a “nomeação exclusiva dos oficiais?”

Ainda quando houvesse motivo plausível para desconfiar da sujeição desta força ao governo federal, embora organizada desta ou daquela maneira, a única circunstância de serem os oficiais nomeados pelos Estados devia fazê-lo imediatamente cessar; porque só ela, sem auxílio de nenhuma outra, bastaria para assegurar-lhes preponderância de influência sobre os corpos.

Quem lê alguns dos escritos publicados contra a Constituição, julga que está lendo romances ou contos mal arrançados, onde, em lugar de imagens naturais e agradáveis, não encontra senão fantasmas disformes, “Harpyas, Furias, Gorgonas, Megeras”, que se desfiguram quando representam e que transformam em monstros tudo o que tocam.

Para amostra do que dizemos, basta apontar as sugestões exageradas e inverossímeis que têm tido lugar relativamente ao poder de exigir o serviço das guardas nacionais.

As de New Hampshire, dizem, marcharão para a Geórgia, as de Geórgia para New Hampshire, as de New York para Kentucky, as de Kentucky para o lago Champlain; e até mesmo as dívidas da França e da Holanda serão pagas com guardas nacionais, em vez de ducados e de luízes de ouro.

Umavez é um grande exército que há de destruir a liberdade do povo; outras vezes as milícias da Virgínia serão arrastadas a 500 ou 600 milhas da sua pátria para irem domar a pertinácia republicana de Massachusetts, e as de Massachusetts serão transportadas à igual distância para humilhar o orgulho aristocrático da Virgínia.

Quem extravaga até este ponto pensa, sem dúvida, que não há sonho ou absurdo que a destreza ou a eloquência não possa fazer adotar aos Americanos como infalíveis verdades.

Se deve existir um exército para instrumento do despotismo, que necessidade terá o governo de guardas nacionais para o mesmo fim?

E se não existe exército, a que outra parte dirigirão de melhor vontade os passos as guardas nacionais que ele chamar para carregar de ferros uma parte dos seus concidadãos, do que contra os tiranos, autores de tão culpável e extravagante projeto, a fim de esmagá-los no meio das usurpações que meditam e de dar um exemplo de justa vingança do povo irritado e furioso?

É este o caminho dos usurpadores quando querem sujeitar uma nação numerosa e ilustrada?

Costumam eles encetar a carreira com atos de poder extravagantes e desprezíveis, que não podem senão atrair-lhes o ódio e a execração universal?

Tão exóticas suposições não são advertências dos patriotas ilustrados a cidadãos ilustrados; são visões incendiárias de facciosos descontentes ou de entusiastas em delírio.

Ainda quando quiséssemos supor os chefes do conselho nacional dominados pela ambição mais desenfreada, seria impossível que jamais se determinassem pelo emprego de meios tão absurdos para a execução dos seus projetos.

Em caso de insurreição ou de invasão, poderia ser natural e até útil fazer marchar as guardas nacionais de um Estado sobre o território de outro para repelir um inimigo comum ou para defender a república dos perigos de uma facção ou sedição, tal foi muitas vezes o caso durante o curso da última guerra; e mesmo a necessidade deste socorro recíproco foi um dos principais motivos da nossa associação política.

Ora, se o poder de dirigir-lhe os efeitos for confiado ao conselho da União, por certo que não teremos que temer esta covarde indiferen-

ça que adormece tantas vezes a atenção sobre os perigos de um vizinho, até o momento em que a iminência do mesmo perigo vem lançar na balança tão pouco sensível do dever e da afeição a necessidade da defesa pessoal.



# VOLUME I I



## Capítulo 30

### DOS TRIBUTOS

Como, segundo já fica observado, o governo nacional deve ser autorizado para prover a sustentação das forças nacionais, claro está que todas as despesas necessárias para levantar tropas, construir esquadras e equipá-las, ou quaisquer outras, de algum modo relativas a arranjos e operações militares, ficaram correndo por sua conta: mas não estes os únicos objetos de finanças a que autoridade da União deve estender-se; cumpre que a folha civil fique também compreendida no círculo das suas atribuições, assim como as dívidas já contraídas ou que vierem a sê-lo; em uma palavra, tudo quanto é relativo ao emprego os fundos do tesouro nacional.

A consequência disso é que na organização do governo deve entrar o poder de impor tributos de qualquer maneira que seja.

Com razão se considera o dinheiro como o princípio vital do corpo político, como a mola essencial de que depende a sua existência e movimento e que o põe em Estado de desempenhar as suas funções mais essenciais; e, por esse motivo, poder de criar uma renda proporcionada às necessidades e às facultades do Estado pode ser considerado como uma parte essencial de toda a Constituição.

Sem essa condição indispensável, de duas uma: ou o povo há de ficar sujeito a uma depredação contínua, por falta de meio apropriado para ocorrer às necessidades públicas, ou o governo há de cair em atrofia, seguida de morte pronta.

No império otomano, o soberano, ainda que a outros respeitos senhor da fortuna e até da vida de seus vassallos, não tem direito de impor um novo tributo; mas o resultado é que os pachás têm ampla faculdade para esmagar o povo à discrição e que em desforra o soberano arranca deles as somas necessárias para as suas necessidades e as do Estado.

Por semelhante motivo, caiu na América o governo da União em tal estado de paralisia que pouco dista da aniquilação absoluta.

Quem poderia duvidar que em ambos os países uma autoridade suficiente para prover o Estado de rendas proporcionadas às suas necessidades houvesse de contribuir para a felicidade do povo?

A Confederação atual, fraca como é, foi imaginada para conferir aos Estados Unidos o poder ilimitado de satisfazer as necessidades pecuniárias da União; mas, como se trabalhava sobre um princípio falso, ficou a intenção inteiramente frustrada.

O Congresso, pelos artigos do nosso ato de união, tem autoridade para fixar e para exigir as somas que lhe parecerem necessárias para as despesas dos Estados Unidos; e as suas requisições, quando são conformes com a regra de proporção estabelecida entre os Estados, são para eles constitucionalmente obrigatórias.

Não se lhes permite o direito de discutir os motivos da exigência que se lhes faz; e toda a sua autoridade se reduz à escolha dos meios para verificar o pagamento das somas pedidas.

Entretanto, ainda que esta proposição seja incontestável, ainda que a usurpação de tal direito seja uma solene infração dos artigos da União, ainda que raras vezes ou nunca ele tenha sido de fato formalmente invocado, nem por isso tem deixado de ser constantemente exercitado e o será sempre enquanto as rendas da Confederação dependerem da ação imediata dos seus membros.

Quais tenham sido as conseqüências desse sistema, as pessoas menos instruídas do nosso Estado político o conhecem e já nós o temos suficientemente desenvolvido em diferentes capítulos deste tratado: a uma das causas que mais têm concorrido para reduzir-nos a uma situação que tanto nos humilha e tanto motivo de triunfo tem dado aos nossos inimigos.

E que outro remédio pode ter essa situação senão a mudança do sistema que a produziu, o falso e ruinoso sistema das quotas e requisições?

Que outro equivalente substituir a este *ignis factus* em finanças, senão o direito concedido ao governo nacional de levantar as suas próprias rendas pelos métodos ordinários de lançamento adotados por qualquer governo civil bem organizado?

Não há objeto o qual homens destros não possam declamar com alguma aparência de razão; mas nenhum homem de boa-fé poderá indicar outro meio de nos livrar dos abusos e embaraços resultantes de um método tão defeituoso de alimentar o tesouro público.

Os mais inteligentes adversários da nova Constituição reconhecem perfeitamente a força do argumento; mas querem coonestar a sua oposição distinguindo os tributos em interiores e exteriores; os primeiros querem que fiquem reservados aos governos dos Estados; e os segundos, que são os tributos sobre o comércio ou antes os direitos sobre as importações, declaram que consentem em confiá-los ao conselho federal.

Essa distinção violaria o princípio fundamental de que todo o poder deve ser proporcionado ao seu objeto, que é o princípio da boa política e da boa razão; e por ela ficaria o governo-geral debaixo de uma espécie de tutela exercitada pelos Estados particulares, incompatível com todas as idéias de energia e de vigor.

Haverá alguém que pretenda que os únicos impostos sobre o comércio sejam suficientes para as necessidades atuais ou futuras da União? Reunindo a dívida atual, doméstica e estrangeira, qualquer que seja o plano de amortização imaginado por quem tenha alguma idéia da importância da justiça e crédito público, aos estabelecimentos por todos havidos por necessários não é possível esperar que este único recurso, posto em obra pelo método mais produtivo, seja suficiente, ainda para as necessidades presentes.

Quanto às futuras, nem é possível calculá-las, nem limitá-las; e, pelo princípio tantas vezes reproduzido, o poder estabelecido para satisfazê-las não pode sofrer limites.

É máxima altamente confirmada pela história do gênero humano: “que na marcha natural das coisas, as necessidades de uma nação, em qualquer época que seja da sua existência, são, pelo menos, iguais aos seus recursos”.

Dizer que as necessidades ocidentais podem ser satisfeitas por meio de requisições dirigidas aos Estados, por um lado, é reconhecer que não pode haver confiança nesse sistema, e por outro, é além de limites.

Todos os que os que tiverem ponderado com atenção os seus vícios e absurdos demonstrados pela experiência e individualizados no curso desta obra devem sentir uma repugnância invencível em expor, de qualquer maneira que seja, os interesses da nação aos seus efeitos.

Logo que ele seja posto em atividade, a sua tendência infalível será para debilitar a União e para semear o fermento da discórdia e da rivalidade entre a cabeça federal e os membros e até entre os membros uns com os outros.

Como se pode esperar que esse método satisfaça mais seguramente as necessidades acidentais do que tem satisfeito até agora a totalidade das necessidades da União?

Quanto menos se exigir aos Estados, tanto menos meios eles terão de satisfazer as exigências.

Se as opiniões dos que admitem a distinção acima mencionada fossem admitidas, dever-se-ia concluir que há nos negócios econômicos de uma nação um ponto onde se deve parar e dizer: até aqui deve contribuir-se para a felicidade do povo, satisfazendo as necessidades do governo; e tudo o que vai daqui para diante não merece os nossos cuidados, nem a nossa inquietação.

Como é possível que um governo mal socorrido e sempre necessitado possa desempenhar o fim da sua instituição, prover à segurança da república, manter a sua reputação e acelerar a sua prosperidade?

Como poderá ele jamais ter energia e estabilidade, dignidade e crédito, confiança interna e consideração exterior?

Como pode a sua administração ser outra coisa senão um tecido de expedientes lentos, impotentes e vergonhosos?

Como pode ele deixar de sacrificar um sem-número de vezes as suas obrigações as necessidades urgentes?

Como pode ele empreender e executar planos liberais e extensos de pública felicidade?

Vejamos quais seriam os efeitos de uma situação semelhante na primeira guerra em que nos achássemos empenhados.

Suponhamos, por exemplo, que a renda dos direitos sobre as importações seja suficiente para o pagamento da dívida e para as despesas da União em tempo de paz. Nessas circunstâncias declara-se a guerra.

Como deveria obrar o governo em semelhante posição?

Instruído pela experiência do pouco fruto das requisições, sem meios de procurar novos recursos por sua própria autoridade, forçado pela consideração do perigo público, não se veria ele reduzido ao expediente de desviar para a defesa do Estado fundos destinados para um objeto determinado?

Não se vê como o governo poderia escapar a semelhante alternativa; e, logo que tal expediente se adotasse, acabaria o crédito público no próprio momento em que ele viesse a ser essencial à segurança pública.

Imaginar que em semelhante crise se poderá prescindir de crédito seria o máximo da prevenção.

Segundo o modo atual de fazer a guerra, as mais opulentas nações são obrigadas a recorrer a empréstimos consideráveis; e um país tão pobre como o nosso, por muito mais forte razão.

Mas quem quereria emprestar a uma nação que fizesse preceder a abertura de um empréstimo, por um comportamento que destruísse toda a confiança, que se pudesse ter nas suas medidas para pagar?

Os empréstimos que uma tal nação chegasse a obter teriam por certo tanto de limitados, como as suas condições de onerosas; seriam feitos debaixo dos mesmos princípios com que os usurários emprestam aos devedores trapaceiros: com mão avara e com interesses enormes.

Talvez se imagine que a mediocridade dos recursos do país forçará sempre, no caso de que se trata, o governo nacional a dar outro destino aos fundos que já se tem determinado ainda no caso de ser investido de poder ilimitado para impor contribuições, porém duas considerações bastarão para tirar todo o susto a este respeito: uma é que todos os recursos da nação hão de ser empregados em satisfazer as necessidades da União; e a outra que, se ainda assim houver “déficit”, facilmente será preenchido com empréstimos.

Quando o poder de criar novos fundos, por meio de impostos novos habilitar o governo para contrair os empréstimos que as suas necessidades exigirem, então, tanto os estrangeiros como os naturais poderão ter nas suas promessas alguma confiança; mas fiarem-se nas promessas de um governo que, para achar os meios de cumpri-las, depende de outros, não é possível, sem um grau de credulidade que raras vezes preside às convenções pecuniárias dos homens e que se compadece muito pouco com a penetração (tão perspicaz!) da avareza.

Estou certo de que reflexões dessa natureza farão pouca fortuna com aqueles que esperam ver realizados, na América os prodígios dos tempos poucos e fabulosos; mas aqueles que não pretendem que nós sejamos isentos das vicissitudes e desgraças comuns a todas as nações não as julgarão indignas de atenção séria. Estes devem ver com penosa inquietação a situação atual do seu país e pedir ao eco que desvie dele os males com que a ambição e vingança poderiam facilmente acabrunhá-lo.

## Capítulo 31

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**E**m toda e qualquer discussão, há certas verdades primas de onde dependem todos os argumentos seguintes; a evidência desses princípios, anterior a toda a reflexão, necessita, de certo modo, do assentimento da razão; e, quando eles não produzem este efeito, ou é por falta de percepção ou por influência de algum interesse, paixão ou prejuízo qualquer.

Dessa natureza são certos axiomas geométricos, como, por exemplo, que o todo é maior do que cada uma das suas partes; que duas coisas iguais a uma terceira são iguais entre si; que duas linhas retas não circunscrevem espaço; que todos os ângulos retos são iguais entre si.

E da mesma natureza são esses princípios de política e de moral que não pode haver efeito sem causa; que os meios devem ser proporcionados ao fim; que todo poder deve seguir a razão do seu objeto; que não é possível dar limites a um poder destinado a produzir um efeito ao qual também não se podem prescrever limites precisos.

Há ainda nestas duas últimas ciências outras verdades que, se não podem ser classificadas como axiomas, são pelo menos conseqüências tão diretas deles, tão fáceis de compreender e tão conformes aos ditames do bom senso, os mais simples e naturais, que determinam o assentimento de todo o espírito regular e desprevenido com um grau de força e de convicção quase igualmente irresistível.

Os objetos das discussões geométricas são tão perfeitamente isolados desses interesses que põem em movimento as paixões irregulares do coração humano, que os homens admitem sem dificuldade, não somente os mais simples teoremas desta ciência, mas ainda aqueles paradoxos, que, posto que susceptíveis de demonstração, contradizem as idéias naturais que o espírito, sem auxílio da instrução, se formaria das coisas.

A divisibilidade da matéria até o infinito ou, por outras palavras, à divisibilidade até o infinito de uma coisa finita, estendendo-se até os mais imperceptíveis átomos, é um ponto reconhecido pelos geômetras e, contudo, não é menos incompreensível ao senso comum que qualquer destes mistérios religiosos, contra os quais os ataques da incredulidade têm sido com tanta destreza dirigidos.

Mas, em moral e em política, os homens são muito mais intratáveis; e a sua resistência, até certo ponto, é útil e razoável: a desconfiança e o exame são a barreira natural contra o erro e a impostura.

Esta resistência, porém, pode ir longe em demasia; e assim acontece todas as vezes que degenera em obstinação ou em má-fé.

Não se pode exigir que os princípios de moral ou de política tenham o mesmo grau de certeza que os de matemática; mas sempre têm muito mais do que naturalmente se estaria disposto a conceder-lhes se nos regulássemos pelo comportamento dos homens em certas ocasiões; a obscuridade existe mais vezes nas paixões e nos prejuízos de quem discorre que no objeto de que se discorre.

Muitas vezes, os homens não deixam à sua razão a liberdade de se desenvolver; e, deslizando-se por caminhos errados, embaraçam-se em palavras e perdem-se em sutilezas.

E que outra razão, a serem sinceros os nossos adversários, poderia apontar-se para que proposições tão evidentes, como aquelas que provam a necessidade de conceder ao governo-geral poderes ilimitados, em matéria de impostos, achassem oposição entre pessoas de senso? Ainda que estas proposições tenham já sido completamente desenvolvidas, não será, porventura, fora de propósito recapitulá-las antes de entrar no exame dos argumentos que se oferecem para combatê-las. Eis aqui a sua substância:

Um governo deve conter em si mesmo todos os poderes necessários para desempenhar as funções cometidas ao seu cuidado e para executar as empresas por cujo sucesso é responsável, sem ser dirigido por qualquer outra influência que não seja a do bem geral e do respeito para a opinião pública.

Logo, como a função de olhar pela defesa nacional e de segurar a paz pública contra as violências exteriores e domésticas exige precauções relativas a casos e perigos a que não podem assinar-se limites, segue-se que o poder encarregado dessas precauções também não pode reconhecer outros limites que não sejam os das exigências da nação e os dos recursos do Estado.

Mas, como não é senão com dinheiro que podem adquirir-se os meios de satisfazer as necessidades da nação, forçoso é concluir que o poder de procurá-lo deve ser compreendido em toda a sua plenitude no poder de satisfazer essas necessidades.

E, como a teoria está de acordo com a prática, para provar que o poder de arrecadar as rendas da União é ilusório todas as vezes que for exercitado sobre os Estados particulares como corpos políticos, segue-se que o Governo Federal deve ser investido de poder ilimitado para impor tributos, segundo as formas ordinárias.

Se a experiência não demonstrasse o contrário, era bem natural concluir que, fundadas em bases tão evidentes as vantagens de conceder ao Governo Federal poder ilimitado em matéria de tributos, não têm necessidade nem de novas provas, nem de novas explicações; mas o fato é que precisamente contra esta parte do plano da Convenção é que os seus antagonistas, longe de aquiescer à exatidão e verdade dos princípios em que se funda, dirigem os principais esforços do seu zelo: torna-se, pois, necessário examinar os argumentos de que se servem.

Aqueles que parecem ter sido preparados com mais cuidado para este fim dizem em substância o seguinte:

De que as necessidades da União não podem ser circunscritas em limites precisos, não pode concluir-se que ela deva gozar de poder ilimitado para impor tributos.

Também há necessidade de rendas para os objetos de administração local, assim como para os da União; e os primeiros são pelo menos de tanta importância como os últimos para a felicidade do povo: não é, portanto, menos necessário que os governos dos Estados tenham a sua disposição os meios de satisfazer as suas necessidades do que o Governo Federal ou da União.

Ora, é evidente que o poder ilimitado de impor tributos, concedido a este último, poderia privar e privaria provavelmente os primeiros dos meios de segurar-se as rendas de que precisam e os poria em completa dependência da legislatura nacional.

Como as leis da União devem vir a ser a lei suprema do País; e como a União deve ter o direito de fazer todas as leis necessárias para o exercício dos poderes de que há de ser investida, claro está que o governo nacional poderá em todo o caso abolir os impostos estabelecidos para objetos de administração local com o pretexto de que se acham em oposição com aqueles que tiverem sido por ele mesmo estabelecidos: alegar-se-á a necessidade de o fazer para segurar a

arrecadação das rendas nacionais; e por este modo todos os recursos provenientes de tributos se irão fazendo monopólio do Governo Federal, até completa exclusão e final destruição dos governos dos Estados.

Esse modo de discorrer ora supõe usurpação no governo nacional, ora parece indicar somente os efeitos naturais do exercício constitucional do poderes que lhe devem ser confiados.

Sob este último ponto de vista é que podemos acreditar na sinceridade de seus autores.

Desde o momento em que nos entregarmos a conjeturas sobre usurpações do Governo Federal, precipitar-nos-emos em um abismo sem fundo e ficaremos fora do alcance de todo o raciocínio: a imaginação pode vagar à sua vontade até se perder em um labirinto inextricável, sem saber para onde se volte, a fim de escapar dos fantasmas por ela mesma criados.

Sejam quais forem os limites ou as modificações dos poderes da União, fácil é imaginar uma série sem fim de perigos possíveis, entregando-nos a um excesso de desconfiança e de timidez até cairmos num Estado incurável de ceticismo e de irresolução.

Repito o que já disse: as observações sobre perigos de usurpação devem recair sobre a organização e estrutura do governo e não sobre a extensão dos seus poderes.

Também os governos dos Estados, pelas suas Constituições primitivas, são investidos da plenitude da soberania: e onde está a segurança contra as suas usurpações?

Na sua forma, sem dúvida, e na necessidade que aqueles que exercitam as suas funções hão de ter da confiança do povo.

Logo, se a forma que se quer dar ao Governo Federal é tal que, depois de maduro exame, deva produzir a mesma segurança, não pode haver lugar para receios de usurpação.

É preciso não se esquecer de que os governos dos Estados não hão de ter menos tendência para usurpar os direitos da União que a União para apoderar-se dos deles.

Agora, quanto ao lado por que se declarará a vitória, depende da eficácia dos meios que cada partido empregar.

Nas repúblicas, a força está sempre do lado do povo; e tudo nos leva a crer que os governos dos Estado terão sempre mais influência sobre eles.

É, pois, de supor que o resultado do combate será desfavorável à União e que mais facilmente os membros obterão usurpações sobre a cabeça do que o contrário.

Mas é evidente que todas as conjeturas dessa natureza não podem deixar de ser extremamente vagas e falíveis; e que é mais seguro abandoná-las inteiramente e fixar toda a nossa atenção sobre a natureza e a latitude dos poderes concedidos ao governo, tais como eles se acham delineados na Constituição.

O resto deve ser deixado à prudência e à firmeza de povo, que tem nas mãos a balança e que (devemos esperá-lo) terá sempre cuidado de manter o equilíbrio constitucional entre o governo-geral e os dos Estados.

Admitido esse princípio, que é evidentemente exato, não será difícil destruir as objeções feitas contra o poder ilimitado em matéria de tributos concedidos aos Estados Unidos pelo plano da Convenção.

## Capítulo 32

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

Ainda que eu esteja muito longe de acreditar que o poder concedido à União venha a ser perigoso aos Estados, influenciando sobre as suas operações em matéria de impostos, porque estou certo de que a opinião pública, o receio de atrair-se o ressentimento dos ditos Estados, a convicção da utilidade e mesmo necessidade das administrações locais para objetos de interesse local não de opor obstáculo suficiente a esse abuso; quero, contudo, admitir em toda a sua força o argumento daqueles que querem dar aos Estados particulares uma autoridade independente e irresistível para levantar as rendas de que precisam; e, admitindo-o, afirmo que, ainda assim, à exceção dos direitos sobre importações e exportações, os Estados ficarão conservando, pelo plano da Convenção, esta autoridade em toda a sua integridade e plenitude; e que qualquer tentativa do governo nacional para restringir-lhe o exercício seria uma usurpação violenta, para que nenhum artigo da Constituição pode dar pretexto.

É verdade que a inteira consolidação dos Estados em um só governo soberano nacional supõe a inteira subordinação dos membros e que, se alguns poderes restarem a estes últimos, não de ser sempre dependentes da vontade geral; mas, como o plano da Convenção não estabelece senão uma união ou consolidação parcial, é evidente que os governos dos Estados não de conservar todos os direitos de soberania que dantes tinham e que não forem “exclusivamente” delegados aos Estados Unidos.

Ora, essa delegação exclusiva não pode existir senão em três casos: ou quando a Constituição concede um poder exclusivo à União; ou quando por um artigo se concede à União uma faculdade que por outro artigo é proibida aos Estados; ou quando, finalmente, concede-se à União uma faculdade que seria contraditória e impossível conceder ao mesmo tempo aos Estados.

Digo – contraditório e impossível – para distinguir este caso particular de outro que tem com ele certa analogia, mas que dele difere essencialissimamente: falo do caso em que a concorrência de duas autoridades iguais pode produzir colisões nos departamentos da administração, sem contudo implicar incompatibilidade absoluta em tudo quanto é da essência da autoridade constitucional.

Os exemplos seguintes poderão dar idéia desses três casos de jurisdição exclusiva no governo da União.

A penúltima cláusula da oitava seção do art. 1º diz expressamente que o Congresso exercitará “legislação exclusiva” sobre o distrito destinado para sede do governo. Eis aqui o primeiro caso.

A primeira cláusula da mesma seção dá ao Congresso o poder de estabelecer e arrecadar tributos sobre as terras, assim como direitos e impostos sobre as mercadorias estrangeiras e sobre o consumo.

E a segunda cláusula da vigésima seção do mesmo artigo determina que, sem o consentimento do Congresso, nenhum Estado poderá estabelecer direitos sobre as importações ou exportações, exceto se for para a execução das suas leis de inspeção.

A consequência disso é que a União tem o poder exclusivo de estabelecer direitos sobre as importações e exportações, salvo a exceção mencionada na cláusula de que se trata; mas, como este poder é restringido por outra cláusula, segundo a qual os objetos importados não podem ser sujeitos a direitos ou taxas, segue-se que por esta restrição o poder exclusivo da União fica reduzido aos direitos sobre as importações. É o segundo caso.

O terceiro vê-se realizado na cláusula que decide que o Congresso terá o poder de estabelecer uma regra uniforme de naturalização em todos os Estados Unidos.

Que este poder deve ser necessariamente exclusivo é evidente; porque, se cada Estado pudesse estabelecer um método diferente, não era possível que houvesse regra uniforme.

Um caso que porventura tem com este alguma analogia, mas que na realidade é essencialmente diferente, é um que se refere à questão que atualmente nos ocupa: falo do poder de estabelecer tributos sobre todos os outros objetos que não sejam importações e exportações.

A minha opinião particular é de que este poder pertence igualmente aos Estados Unidos e aos Estados particulares.

Na cláusula que o estabelece não há nada que o atribua exclusivamente à União; nem outra alguma cláusula existe que proíba aos Estados exercitá-lo.

Pelo contrário, a prova direta e concludente de que podem fazê-lo o deduz se espontaneamente da restrição imposta ao poder dos Estados, relativamente às importações e exportações; porque esta restrição envolve o reconhecimento tácito do poder que os Estados teriam a este respeito, se pela dita cláusula lhes não fosse expressamente tirado; assim como também envolve o reconhecimento tácito do poder que os Estados conservam relativamente a todos os outras gêneros de impostos.

Se assim não fosse, seria ao mesmo tempo inútil e perigosa: inútil, porque, se a concessão feita à União do poder de lançar tributos implicasse exclusão dos Estados ou pelo menos a sua subordinação a esse respeito, escusado seria restringir um poder que eles não teriam conservado; perigosa, porque conduziria à conclusão indicada, a qual, no sentir dos nossos adversários, é contrária a intenção dos legisladores: porque certamente nada é mais natural do que concluir que os Estados devem ter com a União o mesmo poder de impor tributos em todos os casos a que a restrição não é aplicável.

A restrição de que se trata assemelha-se àquilo que os homens de lei dão o nome de “negativa prenhe”, isto é, a negação de uma coisa que envolve afirmação de outra: por um lado, negação do poder dos Estados para estabelecer direitos sobre importações e exportações; por outro, afirmação da sua autoridade para estabelecê-los sobre quaisquer outros objetos.

Seria um puro sofisma pretender que lhes tenha querido tirar todo o poder quanto ao primeiro gênero de tributos, e deixar-lhes a liberdade de impor outros debaixo da inspeção da legislatura nacional.

A cláusula limitativa ou proibitiva só diz que não estabelecerão os direitos mencionados, sem o consentimento dos Estados Unidos; e, se houvesse de lhe dar interpretação ultimamente mencionada, seguir-se-ia que a Constituição tinha admitido uma disposição clara e precisa, só pelo prazer de fazer deduzir dela uma conclusão absurda como a de os Estados poderem impor direitos sobre as importações e exportações com o consentimento do mesmo corpo.

Se tal tivesse sido a intenção dos legisladores e se, como parece, esta intenção estava preenchida pela primeira cláusula, que confere à União o poder geral de impor tributos, por que se não limitaram a ela unicamente?

Vê-se que tal interpretação é admissível.

Quanto à suposição de incompatibilidade entre o poder dos Estados e o da União para impor tributos, não é possível sustentá-la de maneira que os Estados fiquem excluídos.

É verdade que um Estado pode lançar sobre um objeto um tributo tal e tão grande que o Congresso ache inconveniente gravar o mesmo objeto com outro novo imposto; mas certamente ninguém lhe pode opor obstáculo constitucional a que o faça.

A grandeza do tributo, as vantagens e inconvenientes de aumentá-lo por parte de um ou outro dos dois poderes podem ser para cada um deles questão de prudência; mas com toda a certeza não há incompatibilidade real.

É possível que a administração financeira da União e dos Estados não coincidam, uma vez ou outra, nas circunstâncias, e que haja necessidade de recíprocas contemplações; porém, a alienação e extinção de um direito de soberania anteriormente existente deve ser resultado de uma incompatibilidade absoluta e constitucional, e não da simples possibilidade deste ou daquele inconveniente no exercício dos poderes.

A necessidade de duas autoridades rivais em certos casos é o resultado natural da divisão do poder soberano; e o princípio de que todos os direitos, de que os Estados não são expressamente privados em favor da União, lhes fica pertencendo em toda a sua plenitude; não é só uma consequência teórica desta divisão, é coisa claramente reconhecida em todo o teor do ato constitucional.

Quando os legisladores concederam afirmativamente à União poderes gerais, tiveram todo o cuidado de inserir cláusulas negativas para proibir aos Estados o exercício desses poderes, sempre que achavam inconveniente em que eles lhes ficassem competindo ao mesmo tempo.

A décima seção do primeiro artigo apresenta algumas disposições dessa natureza; e esta circunstância indica bem claramente a intenção dos legisladores e nos dá ao mesmo tempo uma regra de interpretação, tirada do mesmo ato constitucional, que não só justifica a proposição que avancei, mas que destrói ao mesmo tempo qualquer hipótese contrária.

## Capítulo 33

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

A segunda parte do argumento que ataca as disposições da Constituição em matéria de tributos funda-se nas cláusulas seguintes:

A última cláusula da oitava seção do primeiro art. 1º autoriza a legislatura nacional a fazer todas as leis necessárias ou convenientes para segurar o exercício dos poderes dos quais a Constituição investiu o governo dos Estados Unidos, ou algum de seus membros e oficiais; e a segunda cláusula do art. 6º declara que a Constituição dos Estados Unidos, as leis que eles fizerem em consequência da cláusula que acabamos de citar e os tratados concluídos com sua autoridade ficariam sendo a “lei suprema” do País, não obstante qualquer disposição em contrário que se encontre na Constituição, ou nas leis dos Estados particulares.

Essas duas cláusulas têm produzido as mais virulentas invectivas e as mais petulantes declamações contra a Constituição proposta: ambas têm sido apresentadas ao povo desfiguradas com todas as cores da mais falsa interpretação – como instrumentos para destruir as suas administrações locais e para aniquilar a sua liberdade –, como um monstro, cujo dente assassino não pouparia sexo, nem idade, grande, nem pequeno, sagrado, nem profano; e, entretanto, por muito estranho que, depois de tantos clamores, isso pareça a quem não quer encarar a coisa pelo mesmo lado que nós, a verdade é que os efeitos constitucionais do governo seriam precisamente os mesmos, quer estas cláusulas fossem inteiramente omitidas, quer se achassem repetidas em todos os artigos.

Não são mais do que simples declarações de uma verdade que não é possível deixar de admitir como consequência necessária e inevitável, todas as vezes que se estabelece um governo federativo e que se lhe conferem poderes determinados; verdade tão evidente que mesmo

as pessoas moderadas não podem ouvir sem indignação as injúrias vomitadas contra esta parte da nova Constituição.

Que coisa é poder senão a faculdade de fazer uma coisa?

E que é a faculdade de fazer uma coisa senão o poder de empregar os meios necessários para a sua execução?

Que coisa é Poder Legislativo, senão o poder de fazer leis?

E quais são os meios de exercitar o Poder Legislativo senão as leis?

Que outra coisa é o poder de criar e arrecadar tributos senão o Poder Legislativo, isto é, o poder de fazer leis para a criação e arrecadação dos tributos?

E quais são os meios de exercitar esse poder senão as leis necessárias e convenientes para esse fim?

Basta esta série de questões para que se veja qual é a verdadeira natureza da cláusula de que se trata.

Por aqui iremos ter esta verdade tão palpável: que o poder de criar e arrecadar tributos é o direito de fazer as leis convenientes e necessárias para o exercício desse poder.

E que outra coisa importa esta infeliz e caluniada disposição, senão a declaração de que o governo nacional, a quem se supõe concedido o poder de criar e de arrecadar tributos, pode para exercitar este poder fazer todas as leis convenientes e necessárias?

Tenho feito particular aplicação dessas observações ao poder de impor tributos, porque é o que nos ocupa neste momento e o direito mais importante que se pretende conferir à União; porém, a mesma marcha nos conduziria a resultados análogos, se as aplicássemos a todos os outros poderes especificados na Constituição.

É precisamente para o exercício desses poderes que a cláusula “destrutiva”, como por afetação é chamada, autoriza a legislatura nacional a fazer todas as leis que julgar convenientes e necessárias.

Se ela merece, em algum sentido, desaprovação, é por aplicar uma decisão geral a poderes particulares; mas se é possível inculpá-la de repetição e de redundância, ao menos reconheça-se que é perfeitamente inocente.

Porém, dirá o espírito de suspeita: e por que motivo foi ela introduzida?

Por nenhum outro senão pelo desejo de estabelecer uma cautela mais forte contra as cavilações daqueles que quisessem cercar os poderes da União ou subtrair-se à sua autoridade legítima.

A Convenção previu provavelmente aquele ponto máximo de doutrina, que nós queremos, mais que tudo, inculcar por este escrito: *que os governos dos estados não de acabar por minar os alicerces da União*; e em ponto tão importante nada quis deixar à interpretação.<sup>1</sup>

Qualquer, porém, que pudesse ser o seu motivo, os gritos elevados contra a precaução que ela tomou mostram suficientemente a sua importância; porque estes mesmos gritos são prova da disposição que há para pôr em dúvida a grande e essencial verdade que ela teve em vista declarar por meio desta disposição.

Mas (perguntar-se-á ainda) quem é que há de julgar da necessidade e da justiça das leis que se fizerem para o exercício dos poderes da União?

Em primeiro lugar, respondo que esta dificuldade recai tanto sobre a simples delegação desses poderes como sobre a cláusula que declara a sua natureza; e, em segundo lugar, digo que, do mesmo modo que a qualquer outro, ao governo nacional toca julgar em primeira instância do uso que deverá fazer dos seus poderes, ficando este juízo submetido em última apelação aos seus constituintes.

Se o Governo Federal ultrapassar os justos limites da sua autoridade e fizer uso tirânico dos seus poderes, o povo que o criou o reduzirá ao padrão primitivo e tomará, para reparar a injúria feita à Constituição, as medidas sugeridas pela necessidade e aprovadas pela prudência.

A justiça de uma lei, constitucionalmente falando, deve ser sempre determinada pela natureza dos poderes em que se funda.

Suponhamos (o que não é fácil admitir) que, por interpretação forçada da sua jurisdição, a legislatura federal tenha tentado mudar as leis de sucessão de um Estado: não seria evidente que teria ultrapassado os limites da sua autoridade e invadido o direito do Estado em questão?

E se, debaixo do pretexto de colisão com as suas rendas, o governo-geral quisesse ab-rogar um tributo local imposto pela autoridade de um Estado?

Não era também evidente que havia, neste caso, do mesmo modo que no primeiro, invasão do poder relativo a essa espécie de tributos, que a Constituição claramente concede aos governos particulares?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Esta proposição na boca do mais decidido apologista do sistema federativo merece ser ponderada com suma reflexão.

<sup>2</sup> Este último período falta inteiramente na tradução francesa.

Se nisso há dúvida, é preciso agradecer-lhe por esses argumentadores cheios de falso zelo contra o plano da Convenção, cujos esforços não têm servido senão para tornar obscuras as mais simples e evidentes verdades.

Objeta-s,e ainda, que as leis da União hão de vir a ser a lei suprema do País.

E que consequência se quer tirar daqui? Que seriam todas as leis se “supremas” não fossem? Coisa nenhuma.

A palavra lei, na própria força do termo, já inclui em si a idéia de supremacia; isto é, de regra a que devem obedecer todos aqueles para quem é feita: é uma consequência necessária de toda associação política.

Se certo número de indivíduos entra em sociedade, as leis dessa sociedade ficam sendo o “supremo” regulador das suas ações; e se certo número de sociedades políticas formam entre si uma ou outra sociedade política mais extensa, as leis feitas por esta última, conforme os poderes outorgados na Constituição, ficam sendo necessariamente “supremas” sobre essas sociedades e sobre os indivíduos de que se compõem.

De outro modo, seria isso um simples tratado fundado na boa-fé das partes contratantes, mas não um governo; porque esta palavra exprime poder e “supremacia” política.

Mas não se pode concluir sobre essa doutrina que os atos da sociedade geral que exorbitam da sua autoridade constitucional e legítima, e que, por consequência, são usurpações dos poderes reservados às sociedades individuais, devam ser considerados como leis “supremas” do País: são puros atos de usurpação e como tais merecem ser considerados.

Daqui concluo que a cláusula que declara a supremacia das leis da União, do mesmo modo que aquela que mais longe ficou examinada, nada mais faz do que declarar uma verdade que é uma consequência espontânea da idéia de governo federativo.

Inútil seria acrescentar que a cláusula em questão limita o privilégio de supremacia às leis conforme ao direito constitucional; porque, ainda que esta limitação não estivesse expressamente declarada, certamente ficaria subentendida.

Assim, ainda que uma lei que estabelece um tributo para uso dos Estados Unidos seja suprema por sua natureza e não lhe possa opor obstáculo ou contradição legal, não obstante isto, uma lei para fazer

cessar ou impedir a arrecadação de um tributo local, imposto pela autoridade de um Estado (não falo de importações ou exportações), bem longe de ser uma das leis supremas do país, não seria senão a usurpação de um direito que a Constituição não outorgou.

Como a acumulação imprudente de tributos sobre o mesmo artigo tornaria a arrecadação difícil e precária, seria isso um inconveniente resultante, não da superioridade ou falta de poder de uma ou outra parte mas do uso pouco discreto do poder de cada uma, por maneira igualmente prejudicial a ambas.

É, contudo, de esperar que o interesse recíproco ditará num caso desses alguma medida de conciliação própria para evitar qualquer inconveniente material.

O resultado de tudo o que fica dito é que os Estados particulares, pela Constituição proposta, conservam autoridade independente para levantar todos os subsídios de que puderem ter necessidade, por meio de qualquer forma de tributo que não envolva direitos de importação e exportação.

Mostraremos, no capítulo seguinte, que esta autoridade comum em matéria de tributos é o único equivalente admissível a uma inteira subordinação dos Estados à União, relativamente a este ramo de poder.

## Capítulo 34

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

Lisonjeio-me de ter claramente demonstrado no capítulo antecedente que a Constituição proposta dá aos Estados particulares autonomia igual à da União, em matéria de tributos, excetuando somente direitos de importação; e, como dessa maneira fica à disposição dos Estados a maior parte dos seus recursos, não pode haver pretexto para pretender que lhes virão a faltar os meios de satisfazer, sem receio de contradição, as suas necessidades.

Agora, se calcular o pequeno número de necessidades públicas, que a seu cargo fica satisfazer, ainda mais evidentemente se conhecerá quanto e vasto é o campo que lhes resta para recolher o que lhes é necessário para esse fim.

Se, argumentando debaixo de princípios abstratos, se objetar que duas autoridades iguais não podem existir juntas, será o mesmo que opor a teoria, que é suposição, ao fato, que é real.

Raciocínios abstratos podem, talvez, ter lugar quando se trata de provar que uma causa não deve existir; mas, quando se faz uso deles para demonstrar, contra a evidência dos fatos, que não existe, não é possível admiti-los.

Todo o mundo sabe que na república romana a autoridade suprema legislativa residiu durante séculos em dois diferentes corpos políticos, que, bem longe de serem partes integrantes do mesmo corpo legislativo, eram dois corpos separados e independentes, em que dominavam dois interesses opostos; num o dos patrícios; noutra o dos plebeus.

Quantidade de argumentos se teriam podido acumular para provar os inconvenientes de duas autoridades que pareciam contraditórias, visto ter cada uma delas autoridade de anular e repelir os atos da outra, mas quem por esse motivo quisesse pôr em dúvida a sua existência passaria em Roma por mentecapto.

Não é preciso dizer que estou falando dos comícios por centúrias e dos comícios por tribos.

A primeira dessas formas de deliberação estava combinada de tal modo que todas as vantagens eram para os patrícios; na segunda, em que o número fazia a lei, predominavam os interesses dos plebeus; e, contudo, essas assembléias legislativas coexistiram durante séculos, sem que por isso a república de Roma deixasse de subir ao máximo da grandeza humana.

No caso particular, que vamos examinando, não se vê a contradição que se acha no exemplo citado; porque não há de parte alguma poder para anular os atos da outra parte: nem mesmo há grande razão de recear inconvenientes na prática; porque em pouco tempo as necessidades dos Estados ficarão reduzidos a curto círculo e, entretanto, é provável que os Estados Unidos se abstenham inteiramente daqueles objetos a que os Estados particulares estiverem mais dispostos a recorrer.

Para que façamos juízo mais seguro do merecimento da questão, não será fora de propósito examinar a proporção que existe entre as despesas da União e as dos Estados, a fim de nos convenceremos de que as primeiras são absolutamente ilimitadas e de que as segundas se reduzem a coisa pouca.

E não basta que no curso das nossas reflexões nos limitemos à época presente: é bom estender os olhos para o futuro, porque a Constituição de um governo civil não deve ser feita segundo o cálculo das necessidades atuais; é preciso acrescentar as necessidades dos séculos futuros, que devem ser avaliadas segundo o curso natural e comum das coisas humanas.

Grosseiramente se enganaria quem julgasse da extensão de poder que deve conferir-se ao governo nacional pelas suas necessidades do momento.

Cumpra que também tenha meios de satisfazer as necessidades futuras à medida que elas se forem apresentando, e como estas necessidades pela sua natureza são sem limites, ilimitados devem ser também os meios que devem corresponder-lhes.

É certo que se pode calcular com suficiente exatidão a renda necessária para satisfazer os atuais empenhos da União e para entreter os estabelecimentos, que durante um certo número de anos bastarão em tempo de paz; porém, seria prudente – não seria antes uma loucura – parar neste ponto e deixar um governo encarregado da defesa pública sem meios de resistir a guerras estrangeiras ou a convulsões intestinas?

E, se é preciso ir até lá, a que distância havemos de nos parar aquém do poder ilimitado de prover as necessidades que poderem ocorrer?

Ainda que, em geral, se possa sustentar a possibilidade de calcular com segurança o grau de precaução necessária contra os perigos que devemos prever, podemos, contudo, desafiar sem susto os calculistas a oferecer o seu cálculo, na certeza de que há de ser tão vago e incerto como os que se pudessem fazer sobre a duração provável do mundo.

As conjecturas relativas aos ataques interiores não são as de maior importância; e, contudo, essas mesmas não são suscetíveis de cálculo satisfatório.

Se quisermos vir a ser um povo comerciante, pede a prudência que procuremos colocar-nos em circunstâncias de defender o nosso comércio, mas a sustentação de uma marinha e as despesas das guerras navais evolver-nos-ão em contingências capazes de confundir todos os cálculos políticos.

Ainda admitindo que devêssemos ensaiar a nova e absurda doutrina que prende ao governo as mãos em uma guerra ofensiva, fundada em razões do Estado, ao menos não devemos pô-lo na impossibilidade de defender a nação contra a ambição ou a inimizade das potências estrangeiras.

Uma nuvem se acha, há algum tempo, suspensa sobre o mundo antigo: se a tempestade rebenta, quem pode nos afiançar que, nos seus progressos, não estenderá até nós a sua fúria? Nenhuma razão há para afirmar que lhe estejamos fora do alcance.

E se as matérias combustíveis, que agora se reúnem, se dissiparem antes de inflamar-se, ou se o incêndio se não estender até nós, que segurança temos que de outras causas ou em outros lugares não nasçam perigos que ameacem a nossa tranquilidade?

Lembremo-nos de que nem sempre poderemos escolher entre a paz e a guerra; e que, por moderados e sem ambição que sejamos, não é possível contar com a moderação ou falta de ambição dos outros.

Quem teria imaginado, no fim da última guerra, que a França e a Inglaterra, igualmente fatigadas e esgotadas, teriam tomado uma para com a outra tão hostil atitude?

Quem consultar a história do gênero humano verá que as paixões ferozes e destrutivas da guerra reinam mais imperiosamente no coração dos homens do que os doces e benéficos sentimentos da paz; e que fundar o nosso sistema político em esperanças de tranquilidade

durável é o mesmo que fazer conta precisamente com as molas mais fracas do caráter humano.

Quais são as causas principais de despesa nos diferentes governos?

Que concurso de circunstâncias ocasionou essa enorme acumulação de dívidas com que se acham oprimidas algumas nações da Europa?

A resposta é simples: as guerras e as rebeliões – estas duas moléstias incuráveis da sociedade.

As despesas relativas à simples administração do Estado, ao exercício do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, com tudo quanto lhes pertence – o que é preciso para animar a agricultura e manufaturas – tudo isso, apesar de compreender todos os objetos de despesa dos Estados, nada é em comparação das despesas que traz consigo a guerra.

Na Inglaterra, que tem que sustentar o aparato ostentoso da monarquia, todas estas despesas juntas não chegam à décima quinta parte das rendas da nação; e os outros quatorze quintos são absorvidos pelos interesses e amortização das dívidas contraídas por ocasião das guerras em que esta potência se tem visto envolvida e pela manutenção das suas esquadras e dos seus exércitos.

Se por um lado é certo que as despesas ocasionadas pela execução de projetos ambiciosos e pelo vão desejo de glória (por desgraça!), tão frequentes nas monarquias, não podem servir de bitola para medir as que poderão ser necessárias numa república, cumpre notar ao mesmo tempo que também há grande diferença entre a extravagância e a profusão de um poderoso reino na sua administração interior e a frugalidade e a economia que a este respeito convêm à modesta simplicidade de um governo republicano.

Se comparando a dedução que se deve fazer de uma parte com aquilo que se supõe que deve ter lugar da outra, a proporção fica pouco mais ou menos igual.

Reflitamos, porém, sobre a enorme dívida que contraímos na última guerra e façamos entrar no cálculo somente uma pequena parte dos acidentes que costumam perturbar a paz das nações, e não será preciso grande reflexão para nos convenceremos de que há de haver sempre uma diferença enorme entre os objetos de despesa do Governo Federal e os dos Estados.

É certo que alguns deles estão sobrecarregados de dívidas consideráveis, restos da última guerra, mas é coisa que não tornará a acontecer, se o plano proposto se adotar; e, quando essas dívidas estiverem

pagas, o único objeto de despesa considerável que ficará restando aos Estados será o pagamento das suas folhas civis.

Ainda, acrescentando-lhe as despesas acidentais, a soma total em cada Estado não pode chegar a um milhão de dólares.

Portanto, se é inegável que quando se organiza um governo, para estabelecer regras fixas, não se devem calcular as necessidades do momento, mas aquelas que não de existir sempre; quem houver de calcular a despesa anual dos Estados terá satisfeito a todas as suas necessidades concedendo-lhes a soma de coisa de um milhão de dólares; não acontecerá a mesma coisa quando se quiserem calcular todas as despesas possíveis do governo-geral, porque a estas a mesma imaginação não pode fixar limites.

Partindo, pois, deste princípio, que fundamento pode haver para exigir que os Estados tenham sempre à sua disposição uma fonte exclusiva de renda, além da soma de duzentas mil libras?

Estender mais longe o seu poder à custa do da União seria o mesmo que arrancar à nação os recursos de que precisa para segurar a prosperidade pública, a fim de ir colocá-los em outras mãos, que não podem ter ocasião de os empregar utilmente.

Suponhamos, porém, que a Convenção queira dividir os diferentes objetos de renda entre a União e os Estados, na proporção das necessidades respectivas; que fundo particular se poderia assinar aos últimos, que não fosse ou insuficiente ou excessivo? Insuficiente para as necessidades presentes, excessivo para as futuras?

Se tomasse para regra de proporção a linha de demarcação entre os tributos externos e internos, deixar-se-iam aos Estados pelo menos os dois terços das rendas nacionais para pagarem de um décimo até um vigésimo de toda a despesa, ao mesmo tempo que a União ficaria apenas com um terço para pagamento de tudo o mais.

A desproporção seria ainda muito grande entre os meios e o fim se, em lugar da partilha mencionada, se deixasse aos Estados o direito exclusivo de taxar as casas e as terras; porque um terço das rendas da nação ficaria aplicado para um vigésimo, quando muito, das suas necessidades.

E se fixasse um fundo que estivesse em proporção exata com o objeto do seu destino, seria insuficiente para pagar as dívidas atuais dos Estados e os deixaria em completa dependência da União a este respeito.

Esta série de observações bastará para demonstrar a proposição, que acima avançamos, de que a concorrência de autoridade em matéria de tributos é o único equivalente admissível à inteira subordinação dos Estados ao Governo Federal neste ramo de administração: qualquer partilha de objetos de renda que se adotasse sacrificaria os grandes interesses da União ao poder dos Estados.

A Convenção preferiu a concorrência de jurisdição à subordinação, e o seu plano tem, pelo menos, o merecimento de conciliar o poder ilimitado do governo-geral, em matéria de tributos, com um poder adequado e independente nos Estados para proverem as suas próprias necessidades.

Mas há ainda alguns outros pontos de vista sob os quais é preciso encarar esta importante matéria de tributos.

## Capítulo 35

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**A**ntes de entrar no exame de qualquer objeção contra o poder ilimitado de impor tributos, conferido à União, farei uma observação geral.

Se a autoridade do governo nacional em matéria de tributos se restringir a objetos particulares, o efeito natural de semelhante disposição será de fazer recair sobre esses objetos uma parte excessiva do peso público.

Dois males, qualquer deles muito considerável, serão o resultado natural desta medida: opressão de algum ramo de indústria particular e desigual distribuição dos tributos entre os Estados, assim como entre os indivíduos.

Suponhamos que o poder de lançar tributos, concedido ao Governo Federal, se restringe, segundo o voto de algumas pessoas, aos direitos sobre importações; é claro que o governo, privado de outros recursos, terá muitas vezes a tentação de dar a esses direitos uma extensão contrária ao interesse público.

Há pessoas que pensam que nunca assim há de vir a acontecer; porque (dizem elas) quanto mais os direitos se elevarem, mais eles tenderão a restringir o consumo e a fazer pender para o nosso lado a balança do comércio, animando as nossas manufaturas.

Os excessos, porém, hão de ser sempre nocivos.

Direitos de importação exorbitantes produzem um espírito de fraude geral, que é sempre prejudicial aos negociantes de boa-fé, e que diminui quase sempre a renda, em vez de aumentá-la: o seu efeito natural é fazer todas as classes da sociedade tributária dos fabricantes, de uma maneira excessiva, segurando-lhes antecipadamente o monopólio nos mercados; força-se o curso natural da indústria e lhe dá direção menos conveniente.

Por outra parte, os negociantes, obrigados a pagar altos direitos de que não são indenizados pelo consumo, ficam oprimidos; porque só quando o consumo é igual à quantidade de gêneros que entra no mercado é que o consumidor paga os direitos, ficando uma grande parte deles a cargo do mercador, a ponto de absorver-lhe os lucros e, às vezes, o capital, quando a abundância do mercado não está em proporção com o número dos que consomem.

Quanto a mim, penso que o peso do tributo recai, mais vezes do que se pensa, tanto sobre o comprador como sobre o vendedor. Nem sempre é possível elevar o preço do gênero em proporção exata com cada tributo adicional que lhe faz pagar.

O mercador, especialmente em países onde os capitais empregados no comércio são pouco consideráveis, é muitas vezes obrigado a abaixar o preço do gênero para acelerar a venda.

A máxima de que o consumidor é quem paga é mais vezes conforme à verdade do que a proposição contrária; e é por isso que os direitos sobre as importações devem entrar na massa comum, em lugar de pertencerem exclusivamente aos Estados que fazem as importações.

Entretanto, não é ela tão geralmente verdadeira que seja justo fazer desses direitos o único fundo das rendas nacionais.

Quando eles são pagos pelos marcadores, fazem pesar uma soma de tributo adicional sobre o Estado que importou, cujos habitantes, por outra parte, já pagam a sua parte de direitos como consumidores; e sob esse ponto de vista resulta, entre os Estados, uma desigualdade que se aumenta na mesma razão dos direitos.

Outra desigualdade, nascida da diferença entre os Estados fabricantes e aqueles que o não são, viria a ter lugar se a renda nacional se limitasse a este gênero de tributos.

Os Estados que pudessem satisfazer as suas necessidades com as suas próprias manufaturas não consumiriam, relativamente à sua população e riquezas, tão grande quantidade de gêneros estrangeiros, como aqueles cuja situação não fosse tão favorável, e, em consequência, adotando este único modo de imposição, não contribuiriam os primeiros para os encargos públicos na razão das suas faculdades.

Para forçá-los a isso, seria necessário recorrer às *sisas* (*excises*), que só podem aplicar-se a certos gêneros de manufaturas.

Essas considerações são de maior interesse para Nova Iorque do que parecem imaginar aqueles dos seus habitantes que querem restringir o poder da União aos impostos exteriores.

Nova Iorque é um dos Estados importadores, e, em consequência da maior desproporção entre o seu território e o número dos seus habitantes, tem menos esperanças do que os outros de vir a ser fabricante.

Assim, se o poder da União fosse restringido aos tributos sobre o comércio, viria Nova Iorque a sofrer por dois princípios diferentes.

A fim de remover qualquer receio que haja de que os direitos de consumo venham a estender-se de maneira excessiva, tem-se observado, conforme o que já fica exposto em outra parte desta obra, que o mesmo interesse das finanças seria o corretivo desse excesso.

Enquanto houvesse outros recursos, convenho que isso poderia bastar; mas, se todos eles faltassem, é bem de crer que a esperança, estimulada pela necessidade viesse a dar lugar à experiências apoiadas por novas penas e precauções vigorosas, que produziriam o efeito premeditado até se inventarem expedientes de escapar às novas precauções.

Os primeiros frutos de semelhantes medidas haviam de infalivelmente fazer nascer opiniões falsas, que só por uma longa série de experiências poderiam ser destruídas.

É, sobretudo, em política que a necessidade faz conceber falsas esperanças, falsos raciocínios e, por consequência, falsas medidas.

Mas, ainda quando a limitação do poder da União não produzisse os excessos que receamos, sempre teriam lugar desigualdades, de que vamos fazer sentir as causas.

Voltemos ao exame das objeções.

Uma das que os nossos adversários tem em mais conta, a julgarmos pela freqüência com que a repetem, consiste em dizer que o corpo constituinte não é assaz numeroso para que nele se achem homens de todas as diferentes classes de cidadãos, que conciliem os interesses e sentimentos de todas as partes da sociedade e produzam uma verdadeira simpatia entre o corpo representativo e os seus constituintes.

Este argumento é especioso e sedutor e tal que deve obrar sobre os prejuízos daqueles a quem se dirige: porém, se o dissecarmos com o escalpelo da reflexão, encontraremos grandíloquas palavras, mas sem sentido algum.

O objeto que ele parece inculcar é impraticável e, no sentido em que se apresenta, desnecessário.

Discutirei em outra ocasião a questão da pretendida insuficiência do número dos membros do corpo representativo; por agora examinarei somente o uso particular que se faz desta objeção relativamente ao objeto imediato de que agora se trata.

A idéia da exata representação de todas as classes do povo por pessoas tiradas de todas elas é uma pura visão; porque, para ser praticável, era preciso que a Constituição decidisse expressamente que cada profissão diferente deve mandar um ou mais membros ao Congresso.

Os artistas e fabricantes não de dar, geralmente, o seu voto aos negociantes, preferindo-os aos indivíduos da sua própria profissão. Esses cidadãos inteligentes sabem que as artes mecânicas e as manufaturas fornecem os materiais das empresas e da indústria mercantil.

Muitos deles estão mesmo familiarizados com as operações do comércio sabem que o negociante é o seu aliado natural e qualquer confiança que tenham nas suas próprias luzes conhecem que os seus interesses não de ser mais bem defendidos pelos negociantes que por eles mesmos. A consciência lhes diz que o seu modo de vida não lhes deu esses talentos adquiridos, sem os quais os naturais, por grandes que sejam, são quase sempre inúteis nas deliberações de uma assembléia; e conhecem que a influência e o peso dos conhecimentos superiores dos negociantes devem pô-los em melhores circunstâncias do combater com fortuna contra qualquer disposição contrária aos interesses do comércio e das manufaturas que pudesse nascer no conselho público.

Essas considerações e muitas outras que se poderiam acrescentar provam (e a experiência o confirma) que os artistas e fabricantes estarão, geralmente, dispostos a dar os seus votos aos comerciantes ou aqueles que por eles lhes forem recomendados; de onde se segue que os comerciantes devem ser considerados como os representantes naturais de todas as classes da sociedade.

Relativamente às profissões científicas, há poucas observações que fazer: como elas não formam na sociedade interesse à parte, tanto pela sua situação como pelos seus talentos, não de em todo o caso ser objeto de confiança e de escolha para todas as classes da sociedade indistintamente.

Não resta senão o interesse dos proprietários das terras, e este, tanto em vistas políticas, como particularmente em relação aos tributos, há de ser sempre um só, desde o mais rico até o mais pobre.

Nenhum imposto deve ser lançado sobre a terra sem afetar tanto o proprietário de milhões de acres quanto o de um único acre.

Assim, todos os proprietários de terras terão o mesmo interesse de fazer descer os tributos sobre elas o mais abaixo possível; e um interesse comum é o laço mais forte de simpatia.

Quando, porém, supuséssemos diferença de interesses entre o proprietário mais opulento e o seareiro mais pobre, que motivo haveria para crer que o primeiro tivesse maior probabilidade de ser deputado à assembléia nacional?

Se tomarmos os fatos por guia e examinarmos a composição do Senado e da Assembléia de representantes, acharemos que em ambos dominam os proprietários medíocres, mesmo no Senado, ainda que composto de menor número de membros.

Enquanto forem as mesmas as condições exigidas para eleitores, seja grande ou pequeno o número de escolhas a fazer, sempre os seus votos hão de recair naqueles em quem eles tiverem mais confiança, ricos ou pobres ou mesmo sem propriedade.

Diz-se que é necessário que todas as classes de cidadãos tenham indivíduos do seu seio na Câmara dos representantes para que os seus interesses e sentimentos sejam melhor conhecidos e defendidos, mas já está visto que esta condição não é exequível de maneira conciliável com a liberdade da votação.

Enquanto forem livres os votos, a Câmara dos representantes há de ser composta de proprietários, de comerciantes e de homens de profissões científicas; e, se aparecerem deputados de outra condição, não será o seu número tão grande que possa influir sobre o espírito do governo.

Mas haverá razão de temer que os interesses e sentimentos das diferentes classes de cidadãos não sejam conhecidos e defendidos por deputados dessas três?

Não poderá o proprietário de terras reconhecer e sentir tudo o que pode favorecer ou atacar os interesses da propriedade territorial?

E não se sentirá ele, por seu próprio interesse, disposto a resistir a qualquer tentativa que possa gravar ou prejudicar esse gênero de propriedade?

Não saberá o negociante reconhecer o interesse das artes mecânicas e das manufaturas a o seu comércio está tão estreitamente ligado e não se sentirá disposto a favorecê-lo?

Não será o homem de letras, que, pela sua posição na sociedade, não pode deixar de ser neutro entre as rivalidades dos diferentes gêneros de indústria uma espécie de árbitro imparcial, pronto a favorecer alternativamente os interesses rivais e quanto lhe parecer compatível com o interesse da sociedade?

Há sentimentos e disposições que nascem e predominam, momentaneamente, em diferentes partes da sociedade e a que uma sábia administração não deve fechar os olhos.

E não será o homem, que a sua posição conduz a discussões mais profundas e a conhecimentos mais gerais, melhor juiz da sua natureza, da sua extensão e das suas causas, que aquele cujas observações nunca se estenderam além do círculo dos seus vizinhos e dos seus amigos?

Não é porventura bem natural que o homem que deseja o favor do povo e que espera dos seus votos a continuação das funções honrosas que ele lhe confiou tome o cuidado de instruir-se das suas disposições e sentimentos e que por eles regule assaz exatamente o seu comportamento?

Essa dependência e a necessidade de obedecer, assim como os seus descendentes, às leis a que cada um tiver dado o seu assentimento são os mais verdadeiros e os mais poderosos vínculos de simpatia entre os representantes e seus constituintes.

Não há ramo de administração em que tão necessária seja uma grande instrução e um conhecimento profundo dos princípios de economia política como em matéria de tributos.

O homem que melhor conhecer esses princípios será também o menos disposto a empregar meios opressivos ou a sacrificar uma classe particular de cidadãos ao desejo de aumentar as rendas públicas.

É bem fácil provar que o sistema de finanças menos oneroso para o povo é sempre o mais produtivo.

Para exercitar com prudência o poder de impor tributos é preciso que aqueles, em cujas mãos ele reside, conheçam o espírito geral, os hábitos e as opiniões da totalidade dos cidadãos e os recursos do país; nem outro sentido pode dar-se à expressão – *conhecimento dos interesses e sentimentos do povo*. De outro modo, ou a expressão não tem sentido ou, se o tem, é absurdo; mas, no sentido que lhe damos é a cada cidadão que, por seu próprio interesse, toca julgar da pessoa que lhe parece reunir em mais alto grau os conhecimentos precisos.

## Capítulo 36

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**R**esulta das observações desenvolvidas no capítulo antecedente que, em consequência do efeito natural das diferentes vistas e interesses das diversas classes da sociedade, qualquer que seja o número do que se componha o corpo dos representantes do povo, em todo o caso há de ser composto de proprietários de terras, de negociantes e dos homens de letras, que na realidade devem representar todos esses interesses e todas essas diversas vistas.

Talvez se diga que nas legislaturas locais têm aparecido homens de outras classes é possível; mas são exceções à regra, que nunca podem ser assaz numerosas para poderem influir sobre as disposições ou sobre o caráter do governo.

Há, em todas as profissões, espíritos de tempera mais fina, destinados a vencer as desvantagens da sua situação, e que exigem, com uma espécie do império irresistível, o prêmio devido à sua superioridade não só das classes a que pertencem, mas mesmo da sociedade em geral.

A porta deve estar aberta para todos, e por honra da natureza humana espero que a legislação federal não ofereça menos favorável terreno que a dos Estados ao desenvolvimento e progressos dessas plantas vigorosas: mas alguns exemplos dessa natureza não podem atenuar a força de um argumento fundado no curso natural das coisas.

O objeto pode ser encarado sob outros pontos da vista, que conduzirão todos ao mesmo resultado.

Pode-se perguntar, por exemplo, que maior relação de interesses se pode supor entre o carpinteiro e o ferreiro, ou entre o fabricante de meias e o de pano de linho, do que entre o negociante e qualquer deles.

É sabido que se suscitam às vezes rivalidades entre os diferentes ramos de indústria aplicada às artes mecânicas e manufaturas, tão fortes como entre todos os gêneros de indústria e de trabalho; de sorte

que, sem elevar o número dos membros do corpo legislativo a um excesso incompatível com toda a idéia de ordem e de prudência nas deliberações, não é possível verificar a condição exigida pelos autores da objeção que nos ocupa; mas não quero gastar mais tempo com uma proposição apresentada com tão pouca precisão e clareza, que não é possível avaliar exatamente a sua verdadeira forma e conseqüências.

Outra objeção que parece mais precisa reclama toda a nossa atenção.

Tem-se assoalhado que a legislatura nacional não poderá jamais exercer com feliz sucesso o poder que lhe é confiado, relativamente aos impostos interiores, porque lhe faltará o conhecimento necessário das circunstâncias locais, de onde resultará oposição entre as suas leis de finanças e as dos Estados particulares.

Quanto à pretendida falta de conhecimento das circunstâncias locais, é uma suposição inteiramente gratuita.

Quando a legislatura de um Estado houver de se pronunciar sobre uma questão relativa a um dos condados que o compõem, a qual não possa ser decidida sem conhecimento das circunstâncias locais, como o adquirirá ela?

Sem dúvida que pelas informações dos membros desse condado.

Então, se assim é, por que não poderá a legislatura nacional obter dos representantes de cada Estado esclarecimentos do mesmo gênero?

Acaso aqueles que forem escolhidos para deputados não terão a inteligência necessária para darem os esclarecimentos que lhes pedirem?

Porventura, o conhecimento das circunstâncias locais em matéria de tributos consiste no exato conhecimento topográfico de todas as montanhas, de todos os rios, estradas e carreiras de cada Estado?

Não é antes o conhecimento geral da sua situação e dos seus recursos – do Estado da agricultura, comércio e fábricas – da natureza das suas produções e consumo – e, finalmente, o conhecimento da extensão e natureza das suas riquezas, propriedades e indústria, o que lhes cumpre saber?

Geralmente, as nações, mesmo de governos mais populares, confiam a administração das suas finanças, ou a conselhos compostos de um pequeno número de pessoas, ou a um homem só que forma e prepara os planos dos lançamentos; e estes planos, ou pela autoridade do soberano, ou pela aquiescência da legislatura que os adota, passam depois a leis.

Em geral, têm-se os homens de Estado, ilustrados e observadores, em conta de melhores juizes dos objetos sobre os quais devem

recair os impostos; e se a autoridade da opinião geral pode ter algum peso na decisão, isso mostra qual é o conhecimento das circunstâncias locais que se requer em matéria de impor tributos.

Os tributos denominados internos dividem-se em diretos e indiretos.

Ora, ainda que a objeção que se discute tenha sido aplicada a uns e outros, parece, contudo, que mais particularmente se dirige aos primeiros; porque, quantos aos últimos, em que entram os tributos sobre o consumo, não se pode conceber em que consistam as dificuldades que nossos adversários parecem recear.

Com efeito, os conhecimentos relativos esse gênero de tributos, ou se deduzem mesmo da natureza da coisa, ou podem ser facilmente obtidos por qualquer pessoa instruída, sobretudo da classe comerciante e se há circunstâncias que possam estabelecer alguma diferença entre um objeto de tributo em um Estado e o mesmo objeto em outro Estado, são em pequeno número e, além disto, simples e fáceis de conceber.

O essencial é não gravar os gêneros sobre os quais os Estados já tiverem imposto direitos para seu uso; e não é coisa difícil assegurar-se do sistema de finanças cada um: o código das suas leis e as informações dos membros de cada Estado bastam para esse fim.

Sobre mais sólidas bases parece apoiada a mesma objeção quando se aplica à propriedade real, terras ou casas; mas, ainda debaixo deste ponto de vista, não pode sustentar o exame.

Os tributos sobre as terras podem ser lançados de dois modos: ou por avaliações atuais, permanentes ou periódicas, ou por taxas ocasionais, segundo a estimação de oficiais encarregados desse objeto.

Em ambos os casos deve a execução, que é a única coisa que exige o conhecimento das circunstâncias locais, ser confiada a pessoas seguras, com o título de comissários ou assessores, escolhidos pelo povo ou nomeados pelo governo para este fim.

Tudo o que a lei deve fazer é indicar as pessoas, prescrever a forma da sua nomeação ou eleição, fixar o seu número e requisitos e traçar a linha de demarcação dos seus poderes e das suas funções.

E que há em tudo isto que não possa ser feito pela legislatura nacional, do mesmo modo que pelas dos Estados?

Quer uma, quer outras não podem estender os seus cuidados senão aos princípios gerais: as circunstâncias e departamentos não podem, como fica dito, deixar de ficar ao arbítrio das pessoas encarregadas da execução do plano.

Mas há ainda um modo mais satisfatório de encarar a questão.

A legislatura nacional pode empregar em cada Estado o próprio sistema que nele se usa, quero dizer que o método de repartir e arrecadar os tributos, adotado em cada Estado, pode ser adotado e empregado pelo Governo Federal.

E advirta-se que a repartição dos tributos entre os Estados não fica à descrição da legislatura nacional; é determinada pela população de cada Estado, nos termos da segunda seção do art. 1º: a regra de proporção é o censo ou enumeração atual do povo; e não há mais própria para apartar toda a opressão e parcialidade. A possibilidade de abuso nessa parte parece ter sido prevenida com escrupulosa circunspeção, porque, além da precaução de que acabamos de falar, há uma cláusula particular que decide que todos os direitos e tributos serão uniformes em toda a extensão dos Estados Unidos.

Muitos oradores e escritores, advogados da Constituição, têm observado, e com razão, que se mais madura reflexão ou experiência viesse a fazer descobrir inconvenientes reais no exercício do poder de impor tributos interiores, concedido à União, nada mais fácil do que abster-se dele o Governo Federal e substituir-lhe o método das requisições.

Mas, se assim é, perguntam em ar de triunfo os adversários do plano da Convenção, por que motivo não abandonar já este poder e adotar o último método, se já se reconhece que o seu efeito é duvidoso.

Duas respostas, e ambas sólidas, se podem dar a esse argumento: primeiramente pode-se vir a reconhecer que o exercício daquela faculdade é realmente útil e necessário; porque só a experiência, e não a teoria, pode mostrar que tem inconvenientes; em segundo lugar a existência de tal poder nas mãos da União deve ter muito poderosa influência sobre a eficácia das suas requisições.

Se os Estados souberem que a União pode prover suas necessidades sem sua participação, será isso motivo urgente para que acelerem os seus esforços.

Quanto à pretendida contradição entre as leis financeiras da União e as dos Estados, já vimos que não podia haver colisão nem conflito de autoridade.

Nem as leis que emanarem de qualquer das duas partes podem contradizer-se nas suas disposições, nem é impossível evitar as contradições nos atos de administração particular.

Para obtê-lo com segurança, basta que um dos poderes se absteinha de lançar novo tributo sobre aquele objeto que já tiver sido taxado pela outra autoridade.

Como ambos os poderes são perfeitamente independentes um do outro, cada um deles terá evidente interesse nessa condescendência recíproca; e por toda a parte onde há interesse comum pode contar-se com a sua eficácia.

Por outra parte, estando pagas as dívidas particulares dos Estados e as suas despesas tendo entrado nos seus limites naturais, até a possibilidade de conflito deve desaparecer; qualquer pequeno tributo sobre as terras bastará para as necessidades dos Estados e se tornará o seu recurso mais simples e natural.

Mil fantasmas têm sido imaginados sobre esse poder relativo aos impostos interiores para excitar os sustos do povo: dobrado número de coletores – aumento de peso causado por impostos dobrados – imagens assustadoras de odiosos e opressivos impostos pessoais – tudo tem sido apresentado com toda a arte da sutileza política.

Quanto ao primeiro ponto, há dois casos em que não é preciso dobrado número de coletores: primeiro, quando o direito de impor tributos pertence exclusivamente à União, como caso de direitos de importação; segundo, quando o objeto gravado pela União não se achar compreendido em alguma disposição ou regulamento dos Estados, como pode acontecer uma infinidade de vezes.

Nos outros casos, é provável que a administração dos Estados Unidos renuncie inteiramente aos objetos já destinados para as necessidades da administração local ou que faça uso dos oficiais e da autoridade dos Estados para arrecadar o imposto adicional: pelo menos, seria esse o meio mais favorável aos seus interesses financeiros, porque lhe pouparia despesa na arrecadação e evitaria ocasiões de descontentamento para os Estados e para o povo.

Em todo o caso, é sempre o meio de prevenir o inconveniente que se nos opõe; e tudo quanto nos cumpre demonstrar é que os males que se receiam não são consequência necessária do plano da Convenção.

Tem-se respondido suficientemente a qualquer argumento que supuser, na União, o projeto de exercitar influência ilícita sobre os Estados, em se dizendo que tal intenção não se deve supor; mas pode-se responder de maneira mais precisa a esta suposição.

Se tão perigoso espírito reinasse nos conselhos que compõem o governo da União, o mais seguro meio de chegar ao seu fim seria empregar quando fosse possível os encarregados dos tributos estabelecidos pelos Estados e prendê-los à União pelo aumento de emolumentos.

Por esse modo, dar-se-ia à influência dos Estados direção favorável aos interesses da União, em vez de desviá-la em sentido contrário: mas todas as suposições dessa natureza são odiosas e devem ser banidas do exame da grande questão submetida ao juízo do povo, porque só servem para lançar nuvens sobre a verdade.

Quanto ao receio de dobrados tributos, a resposta é simples.

É preciso satisfazer, de qualquer maneira que seja, as necessidades da União; e se desse cuidado é encarregado o Governo Federal, ficam os governos particulares aliviados dele.

Em qualquer dos casos, será a mesma a quantidade de impostos pagos pela nação; porém, com essa diferença, que o precioso recurso de impostos sobre o comércio será mais produtivo nas mãos do Governo Federal que nas dos Estados e que, por conseguinte, será, no primeiro caso, mais rara a necessidade de recorrer a meios menos convenientes.

Uma nova vantagem é que, todas as vezes que se suscitar alguma dificuldade real no exercício do poder de lançar tributos interiores de mais atenção, haverá necessidade para escolher os meios, o que fará naturalmente com que o governo nacional adote por princípio invariável de administração, fazer, até onde for possível, tributário do tesouro público, o luxo do rico, a fim de diminuir a necessidade daqueles impostos que poderiam fazer nascer descontentamento nas classes mais pobres da sociedade, que são também as mais numerosas.

Feliz o povo, quando o interesse do governo na conservação do seu poder, coincide com a igualdade na repartição do peso público e tende a evitar a opressão da parte menos rica da nação!

Quanto aos impostos pessoais, confesso sem escrúpulo que os desaprovo; e, ainda que eles estejam a longo tempo estabelecidos nos Estados que mais cientes são dos seus direitos, muito me custaria vê-los postos em prática pelo governo nacional.

Mas será que do poder de cobrá-los se segue que serão realmente cobrados?

Do mesmo direito gozam todos os Estados da União e, todavia, há muitos que nunca o usaram.

E por que razão, só porque gozam desse poder, devem, sem outro motivo, os governos respectivos ser declarados tirânicos?

Essa inculpação seria inteiramente absurda e, portanto, o mesmo poder nas mãos do governo nacional não pode autorizar contra ele uma

acusação semelhante e supor-se obstáculo legítimo à adoção do plano submetido ao nosso exame.

Por grande aversão que eu tenha a esse gênero de tributos, estou, contudo, intimamente convencido de que o Governo Federal deve ter o direito de lançar mão deles.

Há em todas as nações circunstâncias particulares, em que aqueles mesmos meios que são inadmissíveis no curso ordinário das coisas se tornam essenciais à salvação do Estado e, por conseguinte, é preciso que esses meios estejam à disposição do governo para que possa empregá-los contra os perigos que exigirem a sua necessidade.

Entre nós, a raridade real de objetos que possam ser para o governo origem fecunda de tributos é uma razão que nos é particular de não diminuir a autoridade dos Conselhos Nacionais a esse respeito.

Bem pode o Estado achar-se em circunstâncias críticas e melindrosas em que um imposto pessoal seja um inestimável recurso, e como não vejo por que esse hemisfério não deva sofrer as mesmas calamidades que pesam sobre o outro, confesso que me custa privar o governo do único recurso que em caso de perigo ele pode empregar com boa esperança do resultado na defesa e segurança geral.

Tenho examinado os poderes concedidos pela Constituição ao Governo Federal que têm mais imediata relação com a sua energia e com a sua capacidade de preencher os importantes e principais objetos do estabelecimento da União.

Há outros de que não falamos ainda, mas que examinaremos no capítulo seguinte para não deixar a discussão incompleta.

Lisonjeio-me de que já essas primeiras reflexões terão bastado para convencer a parte sincera e judiciosa da nação não só de que muitas das objeções dirigidas com mais força contra a Constituição, e que à primeira vista tão terríveis pareciam, são destituídas de fundamento, mas também de que se o plano, hoje submetido ao nosso exame, fosse formado no sentido que elas apresentam seria sem força para consumir a importante obra da prosperidade pública.

Espero que um novo e mais circunstanciado exame do sistema que defendo contribuirá a conciliar-lhe com mais segurança a aprovação dos partidistas sinceros e imparciais de um bom governo, e não lhes deixará dúvida alguma sobre a utilidade da sua adoção.

Possamos nós ter assaz discrição e virtude para dar ao mundo o glorioso exemplo de um procedimento para nós tão útil e para o gênero humano tão honroso!

## Capítulo 37

### DIFICULDADES QUE A CONVENÇÃO TEVE PARA ORGANIZAR UM PROJETO SATISFATÓRIO

Quando passamos em revista os defeitos da Confederação existente e mostramos que não era possível remediá-los por meio de um governo menos enérgico do que aquele cujo projeto se acha atualmente diante dos olhos do público, alguns dos mais importantes princípios em que ele se funda foram por nós examinados e discutidos; porém, como o objeto final deste escrito consiste em apresentar com toda a clareza possível o merecimento da nova Constituição e a necessidade de adotá-la, incompleto ficaria o nosso plano se não considerássemos com olhos mais críticos a obra da Convenção: cumpre, portanto, examiná-la por todas as suas faces – considerá-la em todas as suas partes e calcular os seus efeitos prováveis.

A fim de podermos chegar a resultados mais justos e precisos, faremos primeiramente algumas reflexões inspiradas pelo amor da verdade.

É desgraça inseparável das coisas humanas que raras vezes as medidas públicas sejam examinadas com aquele espírito de moderação, que tão essencial é para se poder apreciar a sua tendência real para o bem ou prejuízo comum; e ainda maior desgraça que aquelas ocasiões em que mais exigem esta disposição de espírito tendam autos a removê-la que a procurá-la.

Àqueles para quem essa observação não é nova devem compreender facilmente por que motivo o ato da Convenção, que recomenda tantas inovações importantes – que pode ser considerado debaixo de tão diferentes pontos de vista e que vão mexer em tantas paixões e tantos interesses diferentes – encontra por toda parte disposições desfavoráveis para poder ser discutido e julgado como merece.

De algumas obras publicadas sobre o assunto colige-se facilmente que quem as escreveu já entrou no exame da Constituição proposta com predisposição para censurá-la e até com a intenção positiva de condená-la, ao mesmo tempo em que a linguagem de outros, revelando à primeira vista uma predisposição oposta, faz com que a sua opinião seja de muito pouca importância nesta matéria.<sup>3</sup>

Julgando, porém, do peso das diferentes opiniões pelo diferente caráter de seus autores, não pretendo que não possa haver grande diferença na pureza das suas intenções.

Pede a justiça que se observe que, como a nossa situação é certamente muito crítica e, por conseguinte, exige esforços para melhorá-la, tanto pode o defensor preocupado da nova ordem de coisas ter sido determinado pelo peso dessas considerações, como por considerações de natureza sinistra, porém, o adversário de caso pensado não pode ter sido determinado por motivos realmente irrepreensíveis.

As intenções do primeiro podem ser culpáveis ou inocentes, mas as do segundo devem ser infalivelmente repreensíveis.

Mas para nenhum desses foi esta obra escrita: as pessoas a quem exclusivamente nos dirigimos são aquelas que a um zelo sincero pela felicidade da sua pátria reúnem juízo seguro e caráter capaz para promovê-la.

As pessoas deste caráter não só examinarão o plano proposto pela Convenção, sem desejos de encontrar-lhe defeitos ou de aumentar-lhe os que tiver, mas hão de refletir que de obra saída das mãos de homens não pode esperar-se que seja inteiramente perfeita; e por este motivo, não só perdoarão os defeitos próprios da falibilidade humana, mas hão de lembrar-se que, mesmo julgando de erros, também elas podem errar.

Acrescente-se a isso que não basta somente justiça, mas que se precisa também indulgência para fazer juízo de um trabalho cercado de tantas dificuldades.

A novidade da empresa é a primeira coisa que dá nos olhos.

Já ficou provado nos capítulos antecedentes que pelo fato de a Constituição atual ser fundada sobre princípios menos exatos, é que

---

<sup>3</sup> Esta passagem foi traduzida pelo intérprete francês com um sentido inteiramente oposto ao do original; e todo este capítulo foi não só inteiramente desfigurado na tradução, mas até se encontram nele numerosas supressões e lacunas.

era preciso mudar-lhe não somente os alicerces, mas ainda o todo da construção; e igualmente se viu que as Confederações antigas, que poderiam ser tomadas para exemplo, sendo mais ou menos viciadas por princípios errôneos, eram como os faróis, que apesar de mostrarem o perigo que deve evitar-se, não indicam, contudo, o caminho que deve realmente seguir-se.

Assim, tudo quanto se podia esperar-se da Convenção era que não só evitasse os erros apontados pela nossa própria experiência e pela das outras nações, mas que preparasse a maneira de emendar os que para o futuro viessem a descobrir-se.

A maior das dificuldades dessa empresa era a de conciliar a estabilidade e a energia necessária do governo com o respeito devido à liberdade e às formas republicanas; porque sem esta condição indispensável ficaria a obra imperfeita e as esperanças do povo iludidas.

O homem que não for profundamente ignorante não pode deixar de reconhecer, em tal conciliação, extrema dificuldade.

Só a energia do governo nos pode defender contra os perigos internos e externos e dar às leis aquela execução pronta e salutar, sem a qual não pode haver governo digno desse nome, e só da sua estabilidade pode nascer a confiança do povo, que é uma das principais bênçãos da sociedade civil.

Uma administração irregular e inconstante é tão perniciosa em si mesma como odiosa ao povo; e pode se ter por certo que a maioria dos cidadãos, conhecendo, como conhece, as qualidades de um bom governo e interessada, como é, nos seus efeitos, não pode ficar satisfeita enquanto não se der remédio às vicissitudes e incertezas da administração atual.

Comparando, porém, esses preciosos elementos com os princípios vitais da liberdade, fácil é coligir que grande dificuldade deve haver para combiná-los com os outros em proporção conveniente.

Por um lado, exige o gênio republicano que não somente o poder emane sempre do povo, mas que aqueles a quem o poder é confiado estejam sempre da dependência do povo, já pela curta duração dos seus cargos e já pelo grande número dos depositários do Poder Público: por outra parte, a estabilidade e energia do governo exigem a prolongação do poder e a sua execução por uma pessoa somente.

Até que ponto a Convenção foi feliz na resolução desse problema ver-se-á examinando com cuidado a sua obra; mas, pela rápida vista de

olhos que até aqui temos lançado sobre o objeto, já se vê quanto aquela resolução devia ter sido dificultosa.

Que o estabelecimento da linha de demarcação entre a autoridade do governo-geral e a dos governos especiais não era menos dificultoso, facilmente conhecerão as pessoas costumadas a refletir e a considerar objetos de natureza complicada.

As faculdades do pensamento não estão ainda satisfatoriamente definidas, apesar de todos os esforços da metafísica e da filosofia: a sensação, a percepção, a vontade, o juízo, o desejo, a memória, a imaginação, todas essas faculdades estão se paradas umas das outras por linhas de demarcação tão fugitivas que facilmente escapam às mais sutis indagações e deixam à meditação e a controvérsia largo campo de discussões.

Os limites entre os diferentes reinos da natureza, e mais ainda entre as suas subdivisões, oferecem ainda uma prova dessa importante verdade.

Ainda não foi possível aos mais sagazes naturalistas traçar com certeza a linha que separa a matéria orgânica da inorgânica, assim como dizer onde termina o reino vegetal e começa o animal; e muito maior é a obscuridade quando se trata de estabelecer os caracteres distintos das diferentes espécies de cada reino.

Se, da contemplação das obras da natureza, onde todas as delineações são exatas e só nos parecem imperfeitas pela fraqueza dos olhos que as contemplam, passamos à das instituições humanas, em que a obscuridade nasce tanto do objeto em si mesmo como dos órgãos com que se observa, facilmente se pode coligir quão pouco devemos esperar dos esforços da humana sagacidade.

Até aqui não foi permitido às maiores capacidades da ciência do governo separar de maneira satisfatória nas suas três grandes províncias, legislativa, executiva e judiciária, ou mesmo as verdadeiras atribuições dos diferentes ramos legislativos; e todos os dias aparecem questões no curso da prática que zombam das diligências dos maiores sabedores em ciências políticas e provam a obscuridade que reina em semelhantes objetos.

A experiência dos séculos, mesmo ajudada pelos esforços contínuos dos mais ilustrados legisladores e juristas, tem sido igualmente sem fruto, quando se trata de estabelecer os limites entre os diferentes códigos de leis e entre os diferentes tribunais de justiça.

A extensão precisa do direito comum, dos estatutos, das leis marítimas, eclesiásticas e das corporações e de todas as outras leis e costumes locais, ainda não está definitivamente estabelecida na Grã-Bretanha, onde, contudo, essas matérias são tratadas com mais atenção e inteligência do que em qualquer outra parte do mundo.

A jurisdição dos seus diferentes tribunais gerais e locais, de direito, de equidade, de almirantado e outros, ainda é origem de freqüentes e complicadas discussões, que denotam suficientemente quanto são indeterminados os limites que separam as atribuições das autoridades congêneres.

Não há lei nova que não possa dar lugar a indecisões e equívocos até que o seu verdadeiro sentido tenha sido determinado por uma longa série de discussões e aplicações particulares; e isso, por mais precisos que sejam os termos em que foi concebida e por mais madura que fosse a deliberação com que foi organizada.

Além da obscuridade resultante da complicação dos objetos e da imperfeição das faculdades humanas, há ainda novos embaraços provenientes do meio de que os homens se servem para comunicar os seus sentimentos recíprocos.

As palavras servem para exprimir as idéias e, portanto, é preciso que não só as idéias sejam distintas e claras, mas que sejam exprimidas com palavras distintas e que lhes sejam exclusivamente apropriadas.

Ora, nem há língua tão rica que ofereça um termo para cada idéia abstrata, nem tão correta que possa exprimir todas as idéias sem se servir de termos equívocos.

Assim, qualquer que tenha sido a exatidão com que um objeto foi discutido, pode vir a ser a definição inexata pela imperfeição dos termos em que se apresenta; e muito mais ainda quando se trata de um objeto complicado e novo. Até quando o Todo-Poderoso se digna comunicar aos homens as suas vontades, fica a sua expressão, tão clara e luminosa como deve ser, em certo modo equívoca e obscura, por causa do meio por que chegou até nós.

Há, portanto, três causas de incorreção: indecisão nos objetos, imperfeição nos órgãos do pensamento, insuficiência na linguagem. Cada uma dessas três causas deve ter produzido certo grau de obscuridade; e a Convenção, para estabelecer a linha de demarcação entre a jurisdição federal e a dos Estados, deve ter experimentado o efeito de todas.

Às dificuldades até aqui apontadas acrescentemos agora as diferentes pretensões dos grandes e dos pequenos Estados.

Se supusermos que os primeiros hão de pretender na formação do governo uma parte proporcionada à sua riqueza e importância, ao mesmo tempo em que os segundos não hão de ser menos tenazes dos direitos e perfeita igualdade que atualmente desfrutam, não iremos longe da verdade.

Devemos supor que nenhum deles terá querido ceder e que a questão não pode ser terminada senão por meio de transações: é mesmo extremamente provável que, depois que a questão da representação foi concertada, novas desavenças nasceram entre as partes, a fim de darem tal organização ao governo e à distribuição dos poderes, que se concedesse precisamente mais importância àqueles ramos em que cada uma havia obtido maior grau de influência.

Frequentes vestígios aparecem na obra da Convenção, por onde se prova a realidade destas imposições e por onde se vê quantas vezes lhe foi preciso sacrificar princípios a estranhas considerações.

E não é somente a diferença de extensão entre es Estados que devia colocá-los em recíproca oposição: outras combinações, resultantes de interesse e situações particulares devem ter produzido novos obstáculos.

Do mesmo modo que um Estado qualquer é dividido em diferentes distritos e os seus cidadãos em classes diferentes, com interesses e ciúmes particulares, assim as diferentes partes dos Estados Unidos estão separadas umas das outras por um sem-número de circunstâncias semelhantes, que produzem o mesmo efeito, posto que em mais extensa escala e posto que esta diversidade de interesses, pelas razões expostas noutra lugar, pode ter benéfica influência sobre o governo, depois de formado, é evidente que deve ter obrado de uma maneira oposta ao ato de o formar.

Que maravilha é, pois, que no meio de tantas dificuldades a Convenção se visse muitas vezes obrigada a apartar-se daquela perfeição ideal que o teorista engenhoso concebe no silêncio do gabinete?

O que certamente espanta é que todas as dificuldades fossem vencidas e com uma unanimidade que não era nada de esperar.

É impossível que qualquer pessoa de piedade sincera reflita nessa circunstância, sem participar da nossa admiração e sem reconhecer neste fato a mão do Todo-Poderoso, que tantas vezes assinalou a sua presença nos momentos mais críticos da nossa revolução.

Já vimos em um dos capítulos antecedentes os inúteis esforços dos Países Baixos para reformar os vícios notórios da sua Constituição, e a história de quase todas as assembléias deliberantes, convocadas para reunir opiniões, apagar ciúmes e conciliar interesses, não apresenta senão uma série de fraudes, de perfídias e de facções, própria para dar a mais triste idéia da depravação e da fraqueza do caráter humano.

Se por aqui e por ali alguns espetáculos mais lisonjeiros se apresentam, tanto mais sensível é o contraste; e se examinam as causas deste pequeno número de exceções, somos necessariamente conduzidos a duas conclusões importantes: a primeira, que a Convenção escapou por milagre da funesta influência do espírito de animosidade e de partido, tão comum a todos os corpos deliberantes e que infalivelmente os corrompe; segunda, que a convicção da necessidade de sacrificar ao bem geral todos os interesses e opiniões particulares, assim como o desengano de que novas demoras e experiências não diminuiriam esta necessidade foi a causa que conciliou finalmente todos os deputados da Convenção.

## Capítulo 38

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

É coisa bem digna de nota que em todos os exemplos referidos pela História, em que se vê um governo estabelecido pela deliberação e pelo consentimento geral, nunca o cuidado de organizá-lo tenha sido confiado a uma assembléia, mas sempre a um cidadão, conhecido pela sua sabedoria e pela sua integridade.

Mínos foi o fundador único do governo de Creta e Zaleuco o dos Locrios. Teseu e depois dele Drácon e Sólon instituíram o governo de Atenas. Licurgo deu leis à Esparta, Roma deveu as suas a Rômulo e depois dele escolheu Numa e Túlio Hostílio para concluir a obra dele.

Quando a realza foi abolida, Bruto substituiu-lhe a administração consular, mas, para obter o consentimento do povo e do Senado, apresentou um projeto de reforma que dizia ter sido preparado por Sérvio Túlio.<sup>4</sup>

Nas confederações mais antigas encontramos a mesma coisa.

Anfictião estabeleceu a do seu nome, a dos aqueus foi fundada só por Aqueu e restabelecida por Arato.

Até onde se estendesse o poder destes legisladores e a autoridade de que o povo lhes confiava é o que não podemos dizer; mas o que é certo é que todos eles procediam com escrupulosa regularidade.

Dracon recebeu do povo de Atenas poder *ilimitado* para reformar as suas leis, e Sólon, ao que refere Plutarco, foi de algum modo

---

<sup>4</sup> Todo este capítulo é um terrível argumento contra as vantagens das assembléias deliberantes, que seja em objetos legislativos, quer seja em pontos de administração. Quem quiser consultar o NOVO PRÍNCIPE, do qual tenho a intenção de publicar uma nova edição antes de sair desta cidade, verá num dos seus capítulos a minha maneira de pensar sobre este ponto especial.

forçado pelo voto universal dos seus concidadãos a aceitar o poder *absoluto* de organizar-lhes uma nova Constituição.

Os meios de que se serviu Licurgo foram menos regulares, mas os homens mais escrupulosamente aferrados à idéia de uma reforma metódica preferiram os esforços *singulares* desse ilustre patriota a uma reforma feita por uma assembléia deliberante.

Quem foi que induziu os gregos, tão ciosos da sua liberdade, a abandonar todas as regras de precaução até confiarem o seu destino inteiro das mãos *de um homem só*?

Quem fez que os atenienses, que não confiavam o comando do seu exército a menos de dez generais e para quem o demasiado merecimento de qualquer cidadão era perigoso à liberdade, entregassem a *um só individuo* o cuidado do seu futuro todo inteiro e do de toda a sua posteridade, com mais confiança do que a uma assembléia escolhida, de onde era de esperar mais segurança e até mesmo mais sabedoria?

Não é possível responder a essas perguntas, senão pela suposição de que o receio da desunião entre os diferentes membros era maior que o da traição e da incapacidade de um só homem.

A História nos diz, ainda, com que dificuldades esses legisladores tiveram de lutar e de que meios se serviram para levar por diante as suas reformas.

Sólón, que parece ter seguido uma linha de política mais descendente, confessou que tinha dado à sua pátria não o governo mais próprio para fazer a sua felicidade, mas aquele que mais se acomodava com os prejuízos da época; e o mesmo Licurgo, com todos os seus rigores, viu-se na necessidade da combinar a violência com a superstição e só pôde dar consistência à sua obra, renunciando primeiramente à pátria e depois à vida.

Se, por um lado, esses exemplos nos ensinam a admirar os melhoramentos feitos pela América no antigo método de preparar e estabelecer planos regulares de governo, por outro nos advertem dos perigos e dificuldades de tais experiências e da imprudência de multiplicá-las sem precisão.

Seria, porventura, desarrazoado pensar que os erros do plano da Convenção, tendo procedido não de falta de cuidados e vigilância, mas de inexperiência em matéria tão nova e delicada, não podem por isso mesmo ser bem determinados, senão quando a experiência os tiver dado a conhecer?

Muitas considerações gerais e alguns fatos particulares tornam essa conjectura extremamente provável.

É bem digno de nota que entre as numerosas emendas, propostas pelos diferentes Estados, no momento em que os diferentes artigos lhes foram enviados para que os examinassem e ratificassem depois, não há uma só que seja relativa ao grande e capital erro descoberto pela experiência atual: e se excetuam as observações sugeridas ao Estado de Nova Jersey, mais pelas suas circunstâncias locais que pela sua previdência particular, podia entrar em dúvida se uma só de todas as objeções propostas justificou a revisão do projeto.

Isso, não obstante, não é menos de crer que, por muito pouco fundadas que fossem estas objeções, cada Estado as teria sustentado com perigosa pertinácia, se o sentimento da própria conservação não tivesse feito calar a voz do interesse particular ou do zelo pela própria opinião.

Ainda todos se lembram da pertinácia com que um dos Estados resistiu tantos anos à aliança geral, apesar de ter o inimigo à porta e quase no coração da pátria, e que só cedeu quando recebeu tornar-se responsável pela prolongação das desgraças públicas, arriscando o resultado dos acontecimentos.

Reflita o leitor sincero sobre as conseqüências de fatos tão importantes.

Um doente que vê piorar a sua moléstia todos os dias e que a aplicação do remédio não pode ser diferida mais tempo reflete na sua situação, considera o caráter dos diferentes médicos e chama aqueles em quem tem mais confiança e que mais capazes lhe parecem de lhe propiciar alívio.

Os médicos examinam o doente com atenção e, depois de minuciosa consulta, decidem unanimemente que o Estado do doente é crítico, mas que, aplicando-se prontos e apropriados socorros, deve seguir-se notável o melhoramento em todo o organismo.

Aplica-se de comum acordo o remédio que tão feliz efeito deve fazer.

Entretanto, chegaram muitas pessoas e, sem se atreverem a negar que o perigo seja urgente, afirmaram ao doente que o remédio prescrito é um veneno temível e que o uso dele deve ser seguido de morte certa.

Não terá o doente, antes de seguir o conselho, direito de pedir a quem lhe receitou a substituição de outro remédio que lhe pareça mais a propósito?

E se os novos conselheiros diferirem tanto nos seus pareceres como diferiram sobre dos médicos, não seria melhor que o doente ensaiasse o remédio proposto por estes últimos em lugar de dar ouvidos àqueles que, confessando a urgência do mal, não sabem como possam remediá-lo?

O doente de que se trata é a América; a sua situação é perigosa.

Conhecendo o perigo do seu Estado, a doente recolheu os votos unânimes dos médicos chamados para curá-la; e todos eles lhe advertiram que seguisse o tratamento proposto, sob pena das mais funestas conseqüências.

Que fazem os novos conselheiros? Negam eles a realidade do perigo? Não. Negam a urgência de aplicar-lhe remédio? Não.

Reúnem-se ao menos dois nas suas objeções contra o plano proposto? Ouçamos o que eles dizem.

Diz em que a Constituição deve ser rejeitada, porque não se propõe nela uma Confederação de Estados, mas um governo que obra imediatamente sobre os indivíduos.

Outro admite que o governo deve realmente obrar sobre os indivíduos; mas não quer que esta ação se estenda tanto como no plano proposto.

As objeções de alguns não se referem à forma nem a extensão do governo; mas queixam-se da falta de uma declaração de direitos.

Há alguém que acha muito necessária a declaração dos direitos, mas queria que, em lugar de ela ser relativa aos indivíduos, tivesse somente por objeto os Estados, considerados como corpos políticos independentes.

A isso responde outro que o *bill* de direitos, em qualquer sentido que possa ser concebido, é sempre inútil e deslocado, e que, se alguma coisa se pode repreender ao plano da Convenção, é só o funesto poder de escolher o tempo e o lugar das eleições.

O habitante de um Estado grande não pode sofrer igualdade na representação: o habitante de um Estado pequeno grita ainda mais alto contra as desigualdades na casa dos representantes.

Em uma parte, grandes sustos, por causa da despesa de uma administração muito numerosa: em outra, e talvez na mesma em outra ocasião, diz-se que o Congresso não será senão um simulacro de representação, e que para prevenir todas as objeções seria preciso dobrar o número das pessoas e, por conseqüência, as despesas feitas pelo governo.

O cidadão de uma província sem comércio assenta que as suas queixas sobre o poder de estabelecer impostos diretos não tem resposta; o de um Estado de grande giro comercial não vê com menos repugnância que todo o peso dos tributos recaia sobre os consumidores.

Esse político descobre na Constituição uma tendência direta e irresistível para a monarquia, aquele afirma que havemos de acabar por aristocracia; outro diz que, ainda que não possa dizer em qual dos abismos havemos de cair, é certo, contudo, que num dos dois há de ser.

Não é isso, diz outro com confiança: a Constituição proposta esta tão longe de tender para qualquer desses dois perigos que até não considero possível fazer que ela não caia em o extremo oposto.

Finalmente, outros adversários falam dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e dizem que a sua organização está em oposição manifesta com todas as idéias de um governo regular e próprio para segurar a conservação da liberdade.

Todas essas objeções, vagamente expressas, circulam e levam atrás de si a maior parte daqueles que as ouvem; e, contudo, se lhes forem perguntar a maneira por que cada um as entende, apenas haverá dois que pensem do mesmo modo.

Aos olhos de um, a união do Senado e do presidente na função de dar os empregos, em lugar de deixar esta atribuição ao Poder Executivo somente, é o grande vício da nossa organização; a exclusão do direito de representação parece um grande erro àquele que pensa que só o grande número nos pode segurar contra a corrupção e parcialidade.

Outro, finalmente, diz que qualquer poder que seja confiado ao presidente é uma arma perigosa nas mãos do magistrado encarregado do Poder Executivo e uma violação indesculpável das máximas do ciúme republicano.

Segundo alguns, não há coisa mais intolerável do que deixar ao Senado o juízo em caso de *impeachment*,<sup>5</sup> que tão claramente pertence ao Poder Judiciário, e não a um corpo que faz alternadamente parte do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

De boa vontade, dizem outros, aderimos a essa objeção contra o plano proposto, mas não podemos conceder autoridade em caso de *impeachment* ao corpo judiciário, porque a demasiada extensão dos poderes que lhe conferem não nos parece livre de inconveniente.

---

<sup>5</sup> Chama-se *impeachment* a acusação de um membro do corpo legislativo ou do governo por crime de alta traição.

Aqueles que mais desejam um conselho de Estado não combinam na maneira pela qual ele deve ser constituído.

Um quer que o conselho de Estado seja composto de poucos membros e todos eleitos pela casa mais numerosa da legislatura; outro pretende que seja mais numeroso e em todo o caso organizado pelo Presidente.

Para não ofender os autores que têm escrito contra o plano de Constituição Federal que se propõe, suponhamos que, assim como eles são os mais zelosos, são também os mais ilustrados daqueles que pensam que a Convenção ficou muito abaixo do seu objeto e que pode ser substituído um plano muito melhor e mais sábio do que o plano proposto por ela.

Suponhamos mais: que os Estados se convencem da imperfeição do plano proposto e do merecimento desses senhores e que os escolhe para formar uma nova Convenção com plenos poderes e com o objeto determinado de rever e reformar o trabalho da primeira.

Ainda que seja preciso algum esforço para ver a coisa seriamente em ficção, suponhamos que realmente a experiência se faz.

À vista da multidão e diversidade das opiniões referidas, não sei se os novos legisladores, com toda a aversão que têm contra os que os precederam e com todo o seu desejo de não seguirem os mesmos passos, saberão aproveitar-se suficientemente da experiência para remover a discórdia das suas deliberações; e se, assim como outrora Licurgo, pelo seu desterro e pela sua morte, seguiu a duração do governo de Esparta, que só devia mudar com a sua volta, também a nossa atual Constituição poderá ter algumas esperanças de imortalidade, se não puser por limites à sua duração senão o momento em que tivermos não uma Constituição melhor, mas outra Constituição.

Algum direito temos de nos queixar de que aqueles que tantas objeções formam contra a nova Constituição nunca se lembrem dos defeitos daquela a qual deve substituir.

Concedo que essa seja imperfeita; mas, para que seja preferida, basta que a que presentemente governa o seja mais.

Ninguém terá dúvida em dar cobre por prata ou ouro, ainda que este último não seja de 24 quilates; assim como ninguém deixará de trocar a sua choupana arruinada por uma casa mais cômoda, só porque não tem peristilo ou porque alguns quartos são mais altos ou mais baixos do que lhe conviria.

Deixando-nos, porém, de exemplos, não é evidente que todos os defeitos alegados contra o plano da Convenção se acham em maior número na Confederação existente?

Parece-vos o direito de exigir dinheiro eminentemente perigoso?

Pois o Congresso atual pode pedir todo o que quiser e os Estados são constitucionalmente obrigados a fornecer-lhe; pode mesmo emitir bilhetes de crédito até onde pode ter curso o papel e tomar de empréstimo, dentro e fora do Estado, até o último real que lhe quiser em emprestar.

Há que temer no direito de levantar tropas? Pois a Confederação deu esse direito ao Congresso, que já começou a fazer dele uso.

É imprudente confundir os diferentes poderes e reuni-los num corpo só? Pois o Congresso, que não forma senão um corpo, é o depositário de todos os poderes federativos.

Não devem as chaves do tesouro e o comando do exército acharem-se nas mesmas mãos? Pois a Confederação confia tudo isto ao Congresso.

É o *bill* de direitos essencial para a conservação da liberdade? Pois, na atual ordem de coisas, é coisa que não existe.

Não é bom que o Senado tenha parte no Poder Executivo, pelo direito de fazer tratados, que hão de vir a ser leis do País? Pois o Congresso tem feito tratados com força de lei e muitos Estados os têm admitido por tais.

É mau que a nova Constituição permita a importação dos escravos, durante um período de vinte anos? Pois esse período não tem limites na atual.

Tenho ouvido dizer que, por perigosa que possa ser em teoria esta mistura de poderes, é contudo muito inocente de fato, visto achar-se o Congresso em dependência contínua dos Estados quanto aos meios de os pôr pratica; e que, por grande que pareça esta massa de forças, é na realidade uma massa sem vida.

Mas, então, digo eu que a Confederação é ré do mais extravagante absurdo, dando por indispensáveis em um governo certos poderes, que afinal torna inteiramente ilusórios; e que, se a União subsistir, sem se estabelecer melhor governo, ou o Congresso há de apoderar de todas as forças efetivas ou elas lhe devem ser restituídas, vindo em qualquer dos casos a permanecer a contradição mencionada.

Mas não é tudo. Dessa massa sem vida de poderes já tem surgido força bastante considerável para causar todos os perigos que podem temer-se de uma organização defeituosa do governo supremo da União.

Já não é ponto de simples especulação e esperança que as províncias ocidentais devem ser para os Estados Unidos uma mina de riquezas inexaurível; porque, ainda que por ora seja tal o seu Estado de pobreza, que não podem desembaraçar-se dos seus apuros presentes, ou contribuir para as despesas públicas, é certo que por meio de uma boa administração virão não só a desembaraçar-se da sua dívida doméstica, mas mesmo a fornecer socorros extraordinários ao tesouro.

Uma grande parte desses fundos já foi proporcionada por alguns Estados particulares e é de esperar que as outras províncias não se recusem a seguir tão justo e generoso exemplo.

Assim, este vasto país, que nem habitado é, virá a ser rico e fértil e a fonte mais abundante de riquezas nacionais.

Pois bem, o Congresso tomou a administração desses fundos e pretende torná-los produtivos.

Ainda mais: pretende criar novos Estados, estabelecer administrações temporárias, designar os administradores e prescrever as condições com que os novos Estados hão de ser admitidos na Confederação.

Tudo isso tem sido feito sem que se tenha conservado a menor aparência das formas constitucionais e, contudo, nem uma só queixa, nem um só murmúrio se tem feito ouvir.

Uma massa de fundos, *considerável e independente*, está nas mãos de *um corpo* que pode empregá-los *em levantar tropas* até o número *que quiser* e durante um *tempo ilimitado*; e não só os cidadãos se têm conservado espectadores tranqüilos de tudo isso, mas têm-se feito defensores do sistema de onde todos esses fatos procedem, insistindo nas objeções que temos ouvido contra o novo sistema!

Não seria para eles mais conseqüente promover o estabelecimento do novo sistema, como não menos próprio para defender a União dos perigos com que a ameaçam os poderes e recursos do Congresso atual, do que para salvá-la dos que devem ser resultado da impotência de um governo tão fraco?

Não se entenda daqui que pretendo censurar as medidas que o Congresso tem adotado; a necessidade e o interesse geral o forçavam a sair dos limites do seu poder; mas não é isso mesmo uma prova assustadora dos perigos que resultam de um governo cujos poderes nem são regulares nem apropriados ao seu objeto? Usurpação ou dissolução é a perigosa alternativa a que estamos continuamente expostos.

## Capítulo 39

### CONFORMIDADE DO PLANO PROPOSTO COM OS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS. EXAME DE UMA OBJEÇÃO

**T**endo reunido no capítulo antecedente todas as observações que nos pareceram servir de introdução ao exame imparcial do plano da Convenção, entraremos agora nesta última parte do nosso trabalho.

A primeira questão, que naturalmente se oferece, é saber se a forma do governo que nos propõe é fundada sobre princípios republicanos; porque sendo qualquer outra forma de governo incompatível com o caráter do povo da América, com os princípios fundamentais da revolução e com essa nobre determinação que anima todos os amigos da liberdade, fundada nas nossas experiências políticas sobre a capacidade do gênero humano para governar-se a si mesmo, se o plano da Convenção não tem todos os caracteres de uma verdadeira república, é preciso abandonar para sempre uma causa impossível de defender.

E quais são os verdadeiros caracteres da forma republicana?

Se quisermos resolver a questão sem recorrer aos princípios, mas admitindo a aceção que os escritores políticos têm dado a esse termo no exame de cada Constituição, por certo que nunca obteremos solução satisfatória.

A Holanda, em que nem uma única partícula do poder supremo é derivada do povo, chama-se, contudo, uma república; e o mesmo nome se dá ao governo de Veneza, onde alguns nobres hereditários exercitam sobre a massa do povo o mais absoluto poder.

A Polônia, honrada com o mesmo título, oferece a mais desgraçada mistura das formas aristocráticas e das monárquicas.

Nem é com menos impropriedade que se dá o nome de república ao governo da Inglaterra, onde se encontra, na verdade, um elemento

republicano, mas cujo elemento está combinado com a aristocracia e com a monarquia hereditárias.

Todos esses exemplos, tão distantes uns dos outros como da índole republicana, mostram a extrema inexatidão com que a palavra república tem sido empregada nas discussões políticas.

Se, porém, para fixarmos o verdadeiro sentido da expressão, recorrermos aos princípios que servem de base às diferentes formas de governo, neste caso diremos que governo republicano é aquele em que todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo e cujos administradores não gozam senão de poder temporário cada, a arbítrio do povo ou enquanto bem se portarem.

É da essência que não uma só classe favorecida, mas que a maioria da sociedade tenha parte em tal governo; porque de outro modo um corpo poderoso de nobres, que exercitasse sobre o povo uma autoridade opressiva, ainda que delegada, poderia reclamar para si a honrosa denominação de república.

É bastante, para que tal governo exista, que os administradores do poder sejam designados direta ou indiretamente pelo povo; mas sem essa condição, *sine qua non*, qualquer governo popular que se organize nos Estados Unidos, embora bem organizado e bem administrado, perderá infalivelmente todo o caráter republicano.

Em diferentes Estados da União muitos dos funcionários do governo são nomeados indiretamente só pelo povo; e na maior parte até o magistrado supremo.

Há mesmo um Estado em que este modo de eleição se estende a um dos ramos da legislatura.

Em todas as Constituições são os empregos conferidos por tempo determinado; e, quanto às funções executivas e legislativas, estende-se às vezes o período durante anos; mas, na maior parte dos Estados e segundo as opiniões mais respeitáveis, os membros do corpo judiciário conservam os seus empregos enquanto deles se mostram dignos por um comportamento cheio de integridade e de honra.

Comparemo-lo agora com os princípios que ficam estabelecidos o plano da Convenção e acharemos entre um e os outros a mais perfeita conformidade.

A Câmara dos representantes, assim como um ramo, pelo menos, de todas as legislaturas dos Estados, é eleita imediatamente pelo povo.

O Senado, à semelhança do Congresso atual e do Senado de Maryland, também é nomeado pelo povo, mas indiretamente; e, a exemplo

do que acontece na maior parte dos Estados, também o presidente deve a sua nomeação ao voto indireto dos cidadãos; o mesmo acontece com os juizes e com os outros empregados da União, ainda que por mais remota escolha.

A duração dos empregados é igualmente conforme aos princípios republicanos e à Constituição dos Estados.

Com efeito, a Câmara dos representantes é eletiva, do mesmo modo que em cada província; e deve eleger-se a cada dois anos, como na Carolina do Sul.

O Senado é eletivo e o seu período é de seis anos, isto é, mais um ano do que em Maryland, e mais dois do que na Virgínia e em Nova Iorque.

Na Constituição que se discute durará quatro anos o emprego do presidente: em Delaware e Nova Iorque serve três anos e dois na Carolina do Sul.

Em outros Estados a eleição de presidente é anual, mas em nenhum deles há lei para que o magistrado supremo seja acusado e julgado; e em Delaware e na Virgínia até o presidente é inviolável durante o período inteiro da sua magistratura.

No plano da Convenção o presidente dos Estados Unidos não o é nunca.

Quanto aos juizes, depende a duração dos seus empregos do seu honrado comportamento, e não podia ser de outra maneira; e pelo que diz respeito aos oficiais ministeriais, deve fazer-se um regulamento particular sobre a duração dos seus cargos, conforme com a razão do caso e com as Constituições dos Estados.

Se alguma outra prova se pudesse pedir do caráter republicano deste sistema, uma que bastaria por todas é a absoluta proibição de títulos de nobreza, tanto no governo federativo, como nos dos Estados, e a expressa garantia das formas republicanas a cada um dos últimos.

Mas não basta, dizem os adversários, que a Convenção tenha segurado a forma republicana: é preciso que conserve ainda as formas *federativas*, que são as únicas que podem fazer da União uma *Confederação de Estados soberanos*; e contudo, o governo nacional que se propõe não pode ter outro efeito que o de uma verdadeira *consolidação*. E com que direito se fez esta ousada inovação?

O caso que se tem feito desta objeção merece que a examinemos com muita particularidade.

Sem querer agora examinar até que ponto a distinção é exata, é necessário, para julgar da força do argumento, responder primeiro que tudo a três quesitos:

- 1°) qual é o verdadeiro caráter do governo proposto;
- 2°) até que ponto estava a Convenção autorizada para o propor;
- 3°) até onde a falta de autoridade legal podia ser suprida pelo interesse que a Convenção devia tomar pelo bem da pátria.

Para bem determinar os verdadeiros caracteres de um governo, é preciso considerá-lo, não só em relação ao princípio sobre o qual foi estabelecido, mas relativamente à origem do seu poder, ao fim e extensão desse poder e à autoridade por que podem ser feitas as mudanças futuras na sua organização.

Examinando o objeto sob o primeiro ponto de vista, parece por uma parte que a Constituição é fundada sobre o assentimento e ratificação do povo americano, enunciados pelos deputados eleitos para este fim mas, por outra parte, vê-se que este assentimento não foi dado pelo povo, considerado como uma nação somente, mas como um agregado de cidadãos de Estados bem distintos e separados.

Logo, o ato que criou a Convenção não é *nacional*, é *federativo*.

E é tão evidente que o ato é *federativo* e não *nacional*, qualquer que seja a interpretação que os adversários queiram dar a essas duas palavras, que a decisão não foi o resultado nem da vontade da *maioria do povo* da União, nem da vontade da *maioria dos Estados*, mas o resultado do assentimento *unânime* de todos eles, sem mais diferença das formas ordinárias que o ter sido dado pelo povo diretamente e não pelo intermédio do corpo legislativo.

Se os diferentes Estados tivessem sido considerados uma nação somente, deveria a maioria do povo inteiro da América ter ligado a minoria, como em cada Estado particular se verifica; e, no cálculo dos votos individuais ou na pluralidade relativa dos Estados, teria consistido a expressão da vontade de todos os Estados Unidos. Mas nenhuma dessas duas regras se seguiu. Cada Estado, adotando a Constituição, foi considerado um corpo soberano, independente de todos os outros, e somente ligado por um contrato próprio e voluntário; e, portanto, ainda considerando a coisa por este lado, a nova Constituição deve ser julgada *federativa* e não *nacional*.

Resta considerar agora, a origem de onde os poderes se derivam.

A Câmara dos representantes deriva os seus do povo americano; e como o povo é nela representado precisamente na mesma proporção que nas legislaturas de cada Estado particular, o governo por esse lado é nacional e não federativo mas, como por outra parte o Senado recebe os seus poderes dos Estados, como corpos políticos iguais, e no Congresso não têm mais representação uns que outros, neste segundo elemento do poder volta o governo aos princípios federativos.

A origem do Poder Executivo é mista. A eleição imediata do presidente é resultado do voto dos Estados, considerados como corpos políticos independentes; a eleição primária, porém, é composta.

Em parte votam os Estados como corpos iguais e independentes em parte como membros desiguais da mesma sociedade.

Se a pessoa eleita não reunir maioria absoluta, das cinco que tiverem tido mais votos escolhe uma a Câmara dos Deputados; mas neste caso particular, os votos são contados por Estados, tendo a deputação de cada Estado um voto.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Tudo o que é relativo à eleição de presidente não pode ser cabalmente compreendido sem ler a parte da Constituição que lhe diz respeito e que se exprime pela maneira seguinte: Cada Estado nomeará, segundo a forma prescrita pela legislatura respectiva, tantos eleitores quantos senadores e deputados lhe compete dar ao Congresso; mas toda a pessoa que exercer emprego lucrativo ou de confiança, de nomeação dos Estados Unidos, assim como se for membro do Congresso, não poderá ser eleitor.

Reunidos os eleitores no Estado respectivo, nomearão por escrutínio duas pessoas, uma das quais, pelo menos, não será habitante do Estado a que eles pertencerem; e essas duas pessoas farão uma lista de todos os que forem eleitos e do número de votos que cada um tiver, a qual lista assinarão, certificarão e enviarão em carta fechada ao presidente do Senado na residência do governo dos Estados Unidos.

O presidente abrirá em presença do Senado e da Câmara dos Deputados todas as certidões e contará os votos: a pessoa que reunir o maior número será declarada presidente dos Estados Unidos, se esse maior número formar a maioria do número dos eleitores; e se mais de uma pessoa tiver maioria, mas com número igual, a Câmara dos Deputados nomeará por escrutínio uma delas para presidente.

No caso de ninguém ter maioria, a dita câmara escolherá igualmente o presidente de entre os cinco que tiverem maior número de votos.

Mas, escolhendo o Presidente, os votos serão tomados por Estados, não tendo cada Estado senão um voto; e não haverá Casa, se pelo menos não houver membros de dois terços dos Estados, por ser precisa maioria para fazer escolha.

Em todo o caso, a pessoa que, depois da eleição de presidente, tiver maior número de votos, será vice-presidente; e se houver, dois ou mais com igual número de votos, o Senado escolherá por escrutínio um para vice-presidente.

Assim, quanto à eleição do presidente, a fisionomia do governo é mista, tendo, contudo, tão grande número de feições nacionais como federativas.

Segundo os adversários do plano proposto, a diferença entre governo federativo e nacional consiste em que no primeiro a influência do poder limita-se somente aos corpos confederados na sua existência política, e no segundo estende-se a cada cidadão na sua existência individual.

Encarando a Constituição debaixo deste princípio, certamente o governo é nacional e não federativo; mas assim mesmo não tanto como à primeira vista se poderia supor.

Em muitos casos, especialmente em questões em que os Estados podem ser partes, são estes considerados como corpos políticos independentes: quanto, porém, às operações do governo nas suas relações com o povo e nos seus mais ordinários e essenciais procedimentos, é inegável a asserção dos adversários de que o governo é nacional.

Todavia, se o reconhecemos tal no uso dos seus poderes, vê-losmos mudar de aspecto, considerando a extensão desses poderes.

A idéia de governo nacional inclui não somente a idéia de autoridade sobre os indivíduos, mas ainda a de poder absoluto sobre todas as pessoas e sobre todas as coisas que são objetos de um governo legítimo.

Num povo que faça uma nação somente, este poder pertence todo inteiro à legislatura nacional; mas numa Confederação de sociedades, reunidas para objetos particulares, parte pertence à legislatura geral, parte às legislaturas municipais.

No primeiro caso todas as autoridades locais são subordinadas à autoridade suprema e podem ser fiscalizadas, dirigidas e abolidas, segundo a sua vontade; no segundo, as autoridades municipais locais formam partes distintas da soberania, tão independentes no círculo que lhes pertence da autoridade geral como esta autoridade geral é delas independente.

Assim como a jurisdição do governo é restringida a um certo número de objetos determinados e em todos os outros pontos deixa aos Estados soberania inviolável, não é com muita razão que é chamada nacional.

É certo que nas questões relativas aos limites das duas jurisdições, o tribunal que deve julgar definitivamente é estabelecido pelo governo-geral; mas isso não muda nada ao princípio.

A decisão deve ser imparcial e conforme as leis da Constituição; e para segurança desta imparcialidade foram tomadas as mais efetivas precauções.

Um tal tribunal é muitas vezes necessário para prevenir o emprego da força ou a dissolução do pacto; e que ele deve ser estabelecido antes pelo autoridade geral que pelos governos locais ou, para melhor dizer, que só pelo governo-geral pode ser estabelecido com segurança, é proposição que provavelmente ninguém se lembrará de combater.

Se formos julgar a Constituição pela natureza da autoridade pela qual as reformas devem ser feitas para o futuro, veremos que realmente não lhe pode chamar nem inteiramente nacional, nem inteiramente federativa.

Se fosse inteiramente nacional, a autoridade suprema residiria na maioria do povo; e esta autoridade teria em todo o tempo o direito de abolir ou de mudar o governo estabelecido; se fosse inteiramente federativa, para cada inovação seria necessário o concurso de cada Estado; e sem isso não haveria inovação que os ligasse a todos.

O modo adotado pela Constituição não se funda nem sobre um, nem sobre outro princípio: exigindo mais do que a maioria e, sobretudo, calculando as proporções pelo número dos Estados e não pelo dos indivíduos, parece ter adotado o caráter federativo; não exigindo, em outros casos, o concurso inteiro dos Estados, torna a abandonar o caminho federativo para aproximar-se do nacional.

Assim, a Constituição proposta, mesmo adotando os princípios invocados pelos seus antagonistas, não é nem verdadeiramente federativa, nem verdadeiramente nacional; é um composto de ambas: nos princípios que lhe servem de base é federativa; na origem dos seus poderes é mista e participa dos caracteres dos dois governos; na operação destes poderes é nacional; na extensão deles é federativa; na maneira de introduzir as reformas nem é inteiramente federativa, nem inteiramente nacional.

## Capítulo 40

### CONTINUAÇÃO DO EXAME DA MESMA OBJEÇÃO

O segundo ponto que deve examinar-se é se a Convenção estava autorizada para fazer esta Constituição mista.

Os poderes da Convenção não podem ser determinados senão pelo exame dos mandatos que deram aos membros dela os seus constituintes; e como todos eles se referem à recomendação da assembléia reunida em Anápolis em 1786 ou à do Congresso de fevereiro de 1787, bastará recorrer a estes dois atos.

O ato de Anápolis recomenda “que se nomeiem comissários para tomarem em consideração a situação dos Estados Unidos – para indicarem as novas disposições que lhes parecerem necessárias para que o Governo Federal fique em relação com as necessidades da União – e para redigirem neste sentido um ato que, pela aprovação do Congresso reunido e pela subsequente confirmação das legislaturas de cada Estado, adquira força de lei.”

O ato de recomendação do Congresso é concebido nos termos seguintes:

Visto que uma disposição contida nos artigos da Confederação e União perpétua permite mudanças operadas pelo consentimento do Congresso dos Estados Unidos e das legislaturas dos Estados, visto que a experiência tem feito reconhecer defeitos na Confederação atual e que, para remediá-los, alguns Estados, especialmente o de Nova Iorque, por instruções expressas aos seus deputados, pediram uma Convenção para os objetos declarados na resolução seguinte; finalmente, visto que esta Convenção parece ser o meio mais seguro de procurar aos Estados Unidos um governo nacional enérgico:

*Resolve-se* – Que, segundo a opinião do Congresso, se deve convocar em Filadélfia, na segunda-feira de maio seguinte, uma Conven-

ção de deputados nomeados pelos Estados, como fim único e expresso de rever os artigos da Confederação e de fazer neles as mudanças e adições que parecerem necessárias para que a Constituição Federal corresponda às necessidades do governo e à conservação da União; as alterações, sendo aprovadas pelo Congresso e confirmadas pelos Estados, adquirirão força de lei.

Vê-se por estes dois atos que, para que a Convenção tenha satisfeito o seu objeto, é preciso:

1º) “estabelecer um governo nacional e enérgico”;

2º) que esse governo “satisfaça às necessidades de um governo e à conservação da União”;

3º) e que esses dois fins sejam obtidos por “alterações e adições nos artigos da Confederação”, como se exprime o ato do Congresso; ou “por aquelas providências que necessárias parecerem”, como diz o ato de Anápolis;

4º) que as alterações e adições que se fizerem “sejam aprovadas pelo Congresso e confirmadas pelos Estados”.

Pela comparação e interpretação dessas diferentes expressões é que podemos determinar a autoridade da Convenção.

Trata-se de organizar um governo nacional adequado às exigências de um governo e às da União; e trata-se de reduzir os artigos da Confederação a tal forma que preencham estes dois fins.

Há duas regras de interpretação igualmente fundadas em axiomas de direito e nos princípios da boa razão.

A primeira é que todas as partes de uma expressão devem ter um sentido determinado e conspirar para o mesmo fim; a segunda que, quando as diferentes partes não podem concordar entre si, deve a menos importante ceder àquela que o é mais; isto é, devem os meios ser sacrificados ao fim e não o fim aos meios.

Isso posto, suponhamos que as expressões que determinam a autoridade da Convenção se acham realmente em contradição e que não podem conciliar-se umas com outras; isto é, que um governo nacional e suficiente não pode, no juízo da Convenção, ser obtido por “mudanças e adições” nos artigos da Confederação: qual é a parte da frase que deve admitir-se ou rejeitar-se? Qual é a mais ou menos importante?

Qual é a que representa os fins e a que representa os meios?

Será a conservação dos artigos da Confederação o fim para que se procura introduzir uma reforma no governo? Ou são antes estes

artigos os meios originariamente empregados para estabelecer um governo adequado à prosperidade da América, devendo por consequência ser rejeitados desde que se reconhece a sua insuficiência?

Que os mais escrupulosos intérpretes dos poderes delegados ou os mais inveterados adversários daqueles que a Convenção exercitou respondam a essas questões e que me digam se lhes parece de maior importância para o povo da América sacrificar os artigos da Confederação atual ao estabelecimento de um governo adequado e à conservação da União, ou se devem sacrificar esses dois grandes fins à conservação daqueles artigos.

Para que é preciso supor que essas expressões não podem absolutamente conciliar-se e que, por quaisquer mudanças ou adições nos artigos da Confederação, não é possível obter um governo “nacional e suficiente”, tal como o que é proposto pela Convenção?

Ninguém dirá que o título seja de tal importância que a sua mudança importe usurpação.

Ora, se as “alterações” são permitidas e se as “adições” o são igualmente, claro está que tudo se reduz à mudança do título.

E por outra parte, enquanto a Convenção deixar subsistir um único artigo que seja dos da Confederação atual, não é possível dizer que ultrapassou os limites do seu mandato.

Se alguém o asseverar, ao menos deve traçar a linha que separa as inovações “autorizadas” das inovações “usurpadas” – a mudança expressa pelos termos “alterações e adições” daquela que constitui uma verdadeira transformação do governo.

Pretender-se-ia, porventura, que as alterações não devem tocar na substância da Confederação?

Se a intenção dos Estados não foi a de reformar a substância mesmo da Confederação, para que convocarão eles uma Convenção com tanta solenidade?

Alegar-se-á que os princípios fundamentais da Confederação não estavam compreendidos no círculo de atribuições da Convenção e não podiam ser mudados por ela?

Neste caso, pergunto quais são esses princípios.

Erigir-se-á talvez que pela Constituição os Estados sejam considerados como soberanos distintos e independentes?

O plano da Convenção nada deixa a esse respeito a desejar.

Pedir-se-á que os membros do governo sejam nomeados pelas legislaturas e não pelo povo dos Estados?

Uma das câmaras do novo Congresso há de ser nomeada pelas legislaturas; e, pelo contrário, na Confederação atual, os deputados no Congresso podem “todos” ser nomeados imediatamente pelo povo, e efetivamente o são em dois Estados (Connecticut e Rhode-Island).

Existirá a dúvida em que os poderes do governo devem ser exercitados somente sobre os Estados e não imediatamente sobre os indivíduos?

Já fica demonstrado que, em muitas circunstâncias, os poderes do governo não podem obrar senão sobre os Estados, considerados como corpos políticos.

E demais, também os poderes do governo, hoje existente, em muitos casos obram imediatamente sobre os indivíduos, como, por exemplo, em caso de captura de pirataria de postas, de moeda, de pesos e medidas, de comércio com os índios, de reclamações fundadas em concessões de terras, feitas pelos diferentes Estados, e muito particularmente nas sentenças dos conselhos de guerra no exército ou na marinha, que até podem pronunciar pena de morte sem intervenção de júri ou de magistrado civil.

Será a dificuldade por que os princípios fundamentais proibem levantar tributos sem intervenção dos Estados?

A mesma Confederação autoriza um tributo sobre os correios até uma certa soma.

O poder de bater moeda também deu ao Congresso meios de levantar um tributo imediato.

E, ainda sem falar em tudo isso, não era o objeto da Convenção, por todos reconhecido, e não pedia geralmente o povo que o governo nacional regulasse o comércio de maneira que nele se encontrassem as fontes imediatas das rendas públicas?

Não tinha o Congresso recomendado tantas vezes essa operação como compatível com os princípios fundamentais da Confederação?

Não tinham todos os Estados, menos um, e Nova Iorque em particular, concordado com o Congresso no princípio em que é fundada essa mudança?

Finalmente, exigem esses princípios fundamentais, de que vamos falando, que os poderes do governo-geral sejam limitados e que, além dos limites prescritos, os Estados conservem a sua soberania e a sua independência?

Já está visto que, tanto no governo antigo como no novo, os poderes gerais são limitados; e que em todos os casos não excetuados os Estados gozam de toda a plenitude de sua jurisdição e soberania.

A verdade, porém, é que os princípios gerais do plano proposto pela Convenção não são senão o desenvolvimento dos que se acham nos artigos da Confederação; mas que, pela pouca força e extensão que nos ditos artigos lhes deu, fizeram que o governo por eles criado fosse sem força e sem vigor, de onde resultou a necessidade de estendê-los e desenvolvê-los a ponto de o novo sistema parecer inteiramente diferente do antigo.

Há, contudo, um ponto em que a Convenção se apartou visivelmente dos termos do seu mandato; é que, em lugar de oferecer um plano que exija o consentimento de todos os Estados, aquele que ela oferece deve adquirir força de lei pelo voto de nove Estados somente.

E apesar disso, a objeção tão plausível, que se podia fundar sobre esse princípio, tem sido precisamente aquela de que menos uso se tem feito!

Essa espécie de fenômeno procede do fato de que todos sentiram o absurdo de sujeitar a sorte de doze Estados à perversidade ou corrupção do décimo terceiro: lembraram-se do invencível obstáculo oposto pela maioria de um 60 avos do povo da América a uma medida aprovada e invocada pelas outras 59 partes; e este exemplo de pertinácia funesta excita ainda hoje a indignação de todos os cidadãos que se doem dos golpes dados na honra e na prosperidade do seu país.

Assim como, ainda, os mais severos inimigos dos poderes da Convenção não quiseram fazer uso desse argumento, também eu não quero demorar-me mais tempo com ele.

A terceira questão é saber até que ponto considerações relativas às circunstâncias podiam suprir a falta de autoridade regular.

Nas reflexões que ficam feitas, foram os poderes da Convenção examinados e julgados pelas mesmas regras e com o mesmo rigor com que o teriam sido se ela tivesse o direito do estabelecer e fixar definitivamente a Constituição dos Estados Unidos.

Já vimos como eles sustentaram o exame, ainda nessa suposição.

Reflita-se, agora, que todo o poder da Convenção se reduz a aconselhar e a recomendar; que tal era a intenção dos Estados de que ela se não apartou; e que em consequência fez e propôs uma Constituição que não tem mais valor que o papel em que se acha escrita, até ter obtido o selo da aprovação daquelas a quem deve ser apresentada.

Esta reflexão coloca o objeto em outro ponto de vista e nos põe em circunstâncias de bem avaliar a marcha seguida pela Convenção.

Examinemos a situação em que ela se achava colocada.

É fácil de ver que, profundamente penetrados da crise que tinha obrigado a tentar a reforma dos erros do sistema que a produzira, todos os membros da Convenção se persuadiram que não era possível preencher completamente o fim da sua nomeação, senão por meio de uma reforma tal como aquela que propuseram.

Não podia ser-lhes desconhecido que os olhos do grande corpo dos cidadãos estavam voltados com a maior ansiedade para o resultado das suas deliberações; e tinham todo o motivo de acreditar que sentimentos e esperanças contrárias agitavam o espírito e o coração de todos os inimigos internos e externos da liberdade e prosperidade dos Estados Unidos.

Tinham visto com que espécie de sofreguidão uma proposição feita por um só Estado (Virgínia), para uma correção especial da Confederação, havia sido acolhida e promovida.

Viram não somente justificada pela opinião pública, mas posta em execução por doze Estados dos treze, a recomendação arriscada por alguns deputados de um pequeno número de Estados reunidos em Anápolis sobre objeto delicado e importante, mas estranho à sua missão.

Viram sancionado, muitas vezes pela opinião pública, e em ocasiões e por motivos bem menos urgentes que aqueles a que o seu comportamento se achava subordinado, o poder que o Congresso se atribuíra, não somente de recomendar, mas ainda de obrar.

Não podia escapar-lhes que, nas grandes mudanças por que passam os governos estabelecidos, a forma deve ceder à essência; e que quem se faz escravo das formas torna ilusório o poder supremo e imprescritível do povo “de abolir ou alterar o seu governo conforme lhe parecer necessário para a sua felicidade e segurança”, porque, sendo impossível que o povo tenda para o seu objeto por um movimento espontâneo e universal, é da essência que tais mudanças sejam preparadas por proposições destituídas da forma e autoridade legais e apresentadas por algum cidadão ou cidadãos respeitáveis e zelosos do interesse público.

Deviam lembrar-se que foi precisamente por essa forma irregular e desusada de propor ao povo planos para sua segurança e felicidade que os Estados se uniram para resistir aos perigos com que o seu antigo governo os ameaçava; que foi por esta maneira que se formaram comissões e Congressos para concentrar seus esforços e defender seus direitos; e que por este modo se convocaram nos diferentes Estados as

convenções que redigiram as Constituições pelas quais hoje se governam; nem lhes devia esquecer que não se viam nesse tempo esses escrúpulos deslocados, nem esse zelo pelas antigas formas, senão nos inimigos secretos da liberdade, que cobriam com esta máscara as suas intenções criminosas.

Pensaram, sem dúvida, que o plano que iam organizar devia ser submetido ao juízo do povo; e que ou a desaprovação dessa autoridade suprema a havia de destruir para sempre ou a sua aprovação havia de sanar todas as faltas de formas todas as irregularidades anteriores.

Refletiram finalmente que, se por fraqueza não tomassem a resolução de propor o que lhes parecesse essencial para a prosperidade da nação, em todo o caso a má-fé excogitaria motivos de atacá-los, ou por não terem feito uso dos poderes que se lhes confiaram ou por tê-los ultrapassado.

Se, em tais disposições e impressionados por todas essas considerações, os membros da Convenção, em lugar de fazerem uso de uma confiança que tanto os honrava e de indicar aos seus concidadãos um sistema que lhes afiançasse a sua felicidade, tivessem tomado de sangue frio a resolução de desapontar suas ardentes esperanças, de sacrificar as substâncias às formas, de abandonar os mais caros interesses do país às incertezas da protelação e ao acaso dos acontecimentos, que julgamento o mundo imparcial, os defensores da humanidade, todos os cidadãos virtuosos deveriam ter pronunciado sobre a conduta e o caráter dessa assembléia?

Que juízo farão, aqueles em quem o desejo de condenar passa à mania, dos doze Estados que usurparam o poder de mandar deputados à Convenção – corpo político que as Constituições desses Estados não reconhecem? Do Congresso, que recomendou este corpo, de que os artigos da Confederação não falam? Do Estado de Nova Iorque, que primeiro solicitou e reconheceu esta inovação?

Para tirar por uma vez todo o pretexto aos adversários da Convenção, quero conceder por um momento que ela não foi autorizada, nem pelo seu mandato, nem pelas circunstâncias, para propor uma nova Constituição ao povo, segue-se daqui que só por este motivo a Constituição deve ser rejeitada?

Se é prudente e honroso aceitar um bom conselho, ainda de um inimigo, não seria extravagante e vergonhoso recusar o que nos dão nossos amigos?

O que a razão nos diz não é que procuremos saber “de onde” o conselho nos vem, mas se o conselho é “bom”.

O resultado de tudo o que até aqui fica dito e provado é que a Convenção não pode ser acusada com justiça de ter excedido os seus poderes, exceto, único ponto, em que os seus mesmos adversários não insistem: que, se os membros dessa assembléia excederam o seu mandato, eram não só autorizados, mas obrigados a isso para poderem corresponder à confiança com que o país os tinha honrado, finalmente, que ainda no caso deles terem violado a sua obrigação, propondo o plano que se discute, assim mesmo deve ser adotado, se provar que ele pode fazer a felicidade da América.

É esse último ponto que agora devemos examinar.

## Capítulo 41

### IDÉIA GERAL DOS PODERES QUE DEVEM SER CONFIADOS À UNIÃO

**A** Constituição proposta pela Convenção pode ser considerada debaixo de dois pontos de vista capitais: primeiramente em relação à soma de poder que ela confere ao governo e tira aos Estados; em segundo lugar quanto à organização do mesmo governo e à distribuição dos seus poderes pelos diferentes ramos que o compõem.

Do primeiro ponto de vista, oferecem-se duas questões importantes:

1ª) se algum dos poderes conferidos ao governo é inútil ou inconveniente;

2ª) se a totalidade desses poderes é perigosa à jurisdição que fica restando aos Estados particulares.

Primeira questão – Será o poder do governo-geral maior do que convém?

Quem examinar de boa-fé as objeções empregadas contra os demasiados poderes do governo, achará que os autores delas, sem se fazerem cargo de considerar quanto esses poderes eram indispensáveis para obter-se o fim que se pretendia, quiseram antes insistir sobre os inconvenientes inevitáveis de todas as associações políticas e sobre o abuso que pode fazer-se de um poder que, aliás, bem pode ser empregado muito utilmente.

Esse modo de apresentar a questão é talvez favorável ao talento e declamação de um escritor que se propõe acordar prejuízos e excitar paixões; mas certamente não está a par do bom senso do povo da América.

As pessoas imparciais e sinceras hão de refletir que as melhores coisas humanas não podem ser sem mistura – que toda a questão em

casos semelhantes reduz a escolher o “maior” bem, e não o bem “absoluto”, que é imaginário – e que não há governo em que o poder necessário para operar a prosperidade pública não possa ser empregado de uma maneira oposta e abusiva.

Reduz-se, portanto, o problema: primeiro, a examinar se o poder conferido é necessário ao bem público; e, em caso de resposta afirmativa, a procurar a maneira de prevenir os inconvenientes que dele pudessem resultar em detrimento dos interesses públicos.

Para se poder formar juízo exato deste objeto, examinaremos individualmente os diferentes poderes conferidos à União; e para que este exame possa ser feito como convém, distribuí-los-emos em diferentes classes, com relação aos objetos seguintes:

- 1º) prevenir os perigos exteriores;
- 2º) regular o comércio com as nações estrangeiras;
- 3º) manter entre os Estados a harmonia e relações convenientes;
- 4º) diferentes objetos mistos de utilidade geral;
- 5º) prevenir os abusos de poder em que poderiam cair os Estados;
- 6º) fazer as leis necessárias para dar a todos esses poderes a eficácia que devem ter.

Os poderes compreendidos na primeira classe são os de declarar a guerra e conceder cartas de marca; de levantar as tropas e construir esquadras, de reunir e dirigir as guardas nacionais; de contrair e pagar empréstimos.

Um dos primeiros objetos do estabelecimento de todas as sociedades civis é a sua segurança contra os perigos externos; e tal é o objeto essencial e incontestável da União Americana.

Portanto, é evidente que os poderes necessários para esse fim devem ser confiados ao Governo Federal.

Quanto ao poder de declarar a guerra, seria ridículo querer demonstrar a sua necessidade: a Confederação atual o estabelece pela maneira mais ampla; e a consequência imediata desse poder é a faculdade de levantar tropas e construir esquadras.

Seria, porém, necessário que essa faculdade fosse ilimitada e que subsistisse tanto em tempo de paz como em tempo de guerra? A resposta já está dada noutro capítulo.

Como se há de limitar a força defensiva, se não podem pôr limites à ofensiva?

Enquanto a Constituição Federal de uma nação não puder lançar cadeias à ambição ou circunscrever os esforços de todas as outras nações, também não pode prescrever limites ao seu governo quanto aos esforços necessários para a sua segurança.

Como é possível proibir, sem inconveniente, ao governo que se prepare para a guerra em tempo de paz, se não é possível proibir às nações inimigas que tenham estabelecimentos militares?

Os meios de defesa devem ser regulados pelos perigos do ataque e não de outro modo. Antes perigosas do que inúteis se devem reputar as barreiras opostas pela Constituição às exigências da segurança pessoal; porque tudo quanto fazem é estabelecer a necessidade de usurpações de poder e lançar o gérmen para multiplicadas e desnecessárias repetições.

Se uma nação entretiver um exército disciplinado, sempre pronto para servir à sua ambição ou à sua vingança, claro está que as nações pacíficas, que podem ser objeto das suas empresas, devem tomar as mesmas precauções.

O século XV foi a época desgraçada dos estabelecimentos militares em tempo de paz.

Carlos VII de França foi quem deu o primeiro exemplo e toda a Europa se viu na necessidade de o seguir.<sup>7</sup>

Se assim não fosse – se todas as nações licenciassem as tropas respectivas em tempo de paz, conservando a França todas as suas –, em breve se resolveria a favor dessa potência o problema da monarquia universal.

As legiões de veteranos da antiga Roma fizeram-na senhora do mundo, porque triunfaram do valor sem disciplina de todas as outras nações.

Deve advertir-se, porém, que, se a liberdade de Roma foi vítima dos seus triunfos e estabelecimentos militares, aquela de que tem gozado a Europa não procedeu de outro princípio. Os estabelecimentos

---

<sup>7</sup> Engana-se o escritor americano. O primeiro príncipe que na Europa teve um exército sempre pronto em tempo de paz foi Felipe Augusto da França; mas parece que o exemplo não foi seguido pelos seus sucessores até Carlos VII, que, tendo-se visto na precisão de conquistar seu próprio reino dos ingleses, não podia de outro modo conter em respeito um inimigo formidável, que só esperava pelo licenciamento das tropas para recommençar a guerra.

militares são, porventura, perigosos, mas nem por isso deixam de ser necessários: fracos em demasia, têm graves inconvenientes; fortes mais do que cumpre, podem ocasionar grandes perigos.

Convém, portanto, a este respeito toda a circunspeção e cautela: trata-se de remover a necessidade e de diminuir o perigo de um recurso que pode ser fatal aos interesses da liberdade, sem, contudo, desprezar as precauções necessárias à segurança pública.

Ora, para se conhecer quanto Constituição proposta está de acordo com esse princípio, basta refletir quanto a União, de que ela aperta os laços, destrói todo o pretexto para estabelecimentos militares perigosos.

Com efeito, a América “Unida”, com um punhado de gente ou mesmo sem um soldado, opõe à ambição estrangeira uma barreira mais respeitável do que a América “dividida”, com cem mil veteranos prontos para combater.

Já em tempos antigos a falta de pretexto plausível salvou a liberdade de uma grande nação da Europa.

Falo da Grã-Bretanha, em que a impossibilidade de ser atacada pelos exércitos das nações vizinhas tirou aos que dirigiam o leme do Estado todos os meios de induzirem o povo a que sofresse a existência de um exército permanente em tempo de paz.

A mesma vantagem resulta aos Estados Unidos da grande distância em que se acham das grandes potências do mundo.

Essa circunstância lhes dá o mesmo motivo de segurança e todo o pretexto plausível para estabelecimentos militares perigosos fica prevenido por ela; mas, se por um momento se esquecerem de que essa vantagem só pode ser devida à União, o momento em que se dividirem será a época de uma nova ordem de coisas.

Os receios de um Estado mais fraco ou a ambição de outro mais forte reproduzirão na América o exemplo de Carlos da França; e os mesmos motivos que então fizeram seguir o exemplo às outras nações produzirão entre nós uma imitação universal.

Então, bem longe de a nossa situação, nos oferecer neste caso, as mesmas vantagens que a Inglaterra deve à sua, a América oferecerá o mesmo espetáculo do continente da Europa e verá a sua liberdade esmagada por exércitos e por tributos.

Talvez, mesmo a nossa sorte venha a ser mais desgraçada que a da Europa; porque ao menos nesse país estão as causas do mal restritas a certo círculo.

Não há, por exemplo, potências superiores de outras partes do globo que venham atizar o fogo da intriga entre as suas nações rivais e fazer delas instrumentos para projetos de ambição ou de vingança estrangeira; ao mesmo tempo que a influência que a Europa exercita sobre a América, circunstância que nos é particular e de que a Europa está livre, virá acrescentar uma longa série de males às rivalidades, dissensões e guerras intestinas que não serão a parte mais considerável das nossas calamidades.

Ninguém pense que este quadro dos efeitos de desunião é carregado de cores muito fortes: todo aquele que amar sinceramente a paz, a liberdade e a sua pátria, não pode fechar os olhos às vantagens resultantes da União e desprezar os meios da procurá-la.

Depois da solidez efetiva da União, a mais segura precaução possível contra o perigo dos exércitos permanentes é a limitação do período durante o qual as rendas públicas podem ser empregadas para a sua manutenção.

A Constituição acrescentou com muita prudência esta cautela; e posto que não me pareça necessário reproduzir agora as observações com que já ficou elucidada essa questão, entendo que não será sem utilidade tocar numa objeção contra essa parte do projeto que se discute, tirada da história da Inglaterra.

Diz-se que nesse reino a existência do exército depende de votação anual da legislatura; e que a Constituição americana estende esse até dois anos.

Mas é isto verdade? É realmente exato que a Constituição inglesa limite a um ano o poder do parlamento e que a nossa estenda o do Congresso a dois?

Os autores da objeção sabem muito bem que a primeira dá a esse respeito poderes ilimitados ao parlamento e que a nossa restringe a autoridade do corpo legislativo a dois anos, como o *maximum* do tempo possível.

Se o argumento tirado do exemplo da Inglaterra houvesse de ser apresentado como cumpria, eis aqui a que ele ficaria reduzido: o termo, durante o qual na Inglaterra se podem aplicar tributos para a sustentação do exército, ainda que ilimitado pela Constituição, foi, contudo, de fato limitado pelo poder do parlamento só a um ano.

Ora, se na Inglaterra onde os membros da câmara dos comuns são eleitos para um período de sete anos – onde tão grande número de

representantes é eleito por tão pequena porção de povo —, onde os eleitores são tantas vezes corrompidos pelos representantes e esses pelo rei, o corpo legislativo, apesar de poder destinar fundos públicos para a manutenção do exército por tempo ilimitado, nunca quis estender este período de tempo a mais de um ano, com que direito se pode pretender que é perigoso confiar a mesma autoridade, limitada ao espaço de dois anos, aos representantes dos Estados Unidos, livremente eleitos pela totalidade do povo e para um período bienal?

Raras vezes uma má causa deixa de se trair a si mesma; e o procedimento dos adversários do estabelecimento do Governo Federal a cada momento nos dá provas dessa verdade.

Entre os erros crassos em que caíram, não há mais frisante que a tentativa, por meio da qual procuraram aproveitar-se do prudente receio de povo em relação aos exércitos permanentes.

Essa tentativa não serviu senão para chamar a atenção pública sobre esse importante objeto e para dar lugar a discussões, cujo resultado foi a convicção de que não somente a Constituição previne todo o perigo a este respeito, mas de que não é possível remover o perigo de ver tantos exércitos permanentes na América quantos os Estados ou Confederações resultantes da ruína da União, senão por meio de uma Constituição capaz de afiançar a defesa pública e a conservação da Confederação geral; e que puseram, ao mesmo tempo, fora de dúvida não só que a dissolução só traria consigo o aumento de estabelecimentos militares, onerosos para os proprietários e perigosos para a liberdade, mas que, pelo contrário, qualquer estabelecimento do mesmo gênero que fosse necessário a um governo único e eficaz seria não só menos perigoso, mas ainda mais econômico.

A evidência da necessidade de formar e entreter uma força marítima defendeu a parte da Constituição que lhe diz respeito do espírito de censura que combateu os outros artigos.

Uma das circunstâncias da América é que sem União não pode haver marinha, que é o mesmo que dizer que sem União não pode haver segurança externa.

A esse respeito, estamos pouco mais ou menos nas mesmas circunstâncias da Inglaterra; os meios mais eficazes com que podemos opor-nos aos ataques externos não podem ser dirigidos contra a liberdade por um governo traidor.

Os habitantes das costas do Oceano são os mais interessados na conservação da nossa força naval, porque, se as suas noites têm sido

tranquílias – se as suas propriedades não têm sido vítimas da pilhagem –, se as suas cidades marítimas não se têm visto na necessidade de resgatar-se do incêndio, pagando contribuições a piratas, não é à proteção de um governo sem força que têm devido esta fortuna; é a causas fortuitas e próprias a induzir em erro.

Excetuando talvez a Virgínia e Maryland, particularmente vulneráveis pela sua fronteira oriental, não há Estado que mais cuidado deva ter a esse respeito que o de Nova Iorque. As suas costas são muito extensas, e o mais importante dos seus distritos é uma ilha.

O Estado mesmo é atravessado por um grande rio navegável numa extensão de mais de 50 léguas.

O grande empório do seu comércio, depósito principal da sua riqueza, está sempre à discrição dos acontecimentos e serve, por assim dizer, de refém aos inimigos para obrigá-lo a todas as condescendências ignominiosas que lhe quiserem ditar.

Se o Estado precário das coisas na Europa trouxesse em resultado uma guerra, de que o mar fosse teatro, seria um verdadeiro milagre se pudéssemos salvar os nossos vasos no mar e as nossas costas de insultos.

Nas atuais circunstâncias da América, os Estados mais imediatamente expostos a estas calamidades nada têm que esperar do fantasma de governo-geral que presentemente existe; e, se as suas forças lhes derem meios de resistir ao perigo, as despesas que fizerem para defender-se devem absorver o valor dos objetos que defenderem.

O poder de dirigir e de reunir as guardas nacionais já foi suficientemente justificado.

Agora, pelo que pertence ao poder de impor tributos e de abrir empréstimos, como nisto consiste o verdadeiro nervo da guerra e da defesa nacional, força é considerá-lo como uma parte do que é necessário para promover essa última, porém, como esse poder já foi examinado com toda a atenção e como por essa ocasião se demonstrou que não pode deixar de ter a forma e a extensão que a Constituição lhe dá, acrescentarei somente nesse lugar uma reflexão nova, dirigida aos que pretendem reduzi-lo aos tributos de importação.

Não pretendo negar que esse recurso não seja em todo o tempo precioso e atualmente o mais essencial de todos os do governo; mas é preciso não esquecer que a soma das rendas que pode fornecer o comércio do exterior há de variar conforme a natureza e a quantidade das

importações; e que essas alterações não podem seguir a razão dos progressos, da população, que é a verdadeira bitola das necessidades públicas.

Enquanto a agricultura for a nossa única ocupação, a importação dos objetos fabricados há de crescer com o número dos consumidores, mas desde que uma parte dos braços for empregada nas fábricas, a importação dos mesmos objetos há de seguir a razão inversa da população.

Em época ainda mais apartada, grande parte das importações há de consistir em matérias-primas que nós reduziremos à obra; e em lugar de gravá-las com grandes direitos, há de ser preciso estabelecer prêmios para animar a sua importação.

Ora, um sistema de governo calculado para durar deve prever todas essas revoluções e ser suscetível de acomodar-se a elas.

Há algumas pessoas que, sem se atreverem a negar a necessidade do poder de impor tributos, atacam, todavia terrivelmente, a maneira por que esse poder é exprimido na Constituição.

Tem-se dito e repetido que o poder de lançar e arrecadar tributos, de pagar dívidas e de prover à defesa e prosperidade geral dos Estados Unidos, importa o mesmo que uma comissão ilimitada para exercitar todo o poder que se disser necessário para a defesa comum e prosperidade geral.

Mas não é necessária outra prova da falta em que os adversários se acham de objeções do que encaiharem em semelhante dificuldade.

Talvez houvesse algum pretexto para semelhante modo de argumentar. Se a Constituição não contivesse outra enumeração ou declaração dos poderes do Congresso, senão a expressão geral que acaba de alegar-se; e assim mesmo não seria muito fácil de conceber o motivo de tão exótica maneira de conferir um Poder Legislativo universal.

Com efeito, seria bem singular querer exprimir pelas palavras “levantar impostos para prosperidade geral” o poder de destruir a liberdade de imprensa e o julgamento por jurados ou o de regular a forma das doações e a ordem das sucessões.

Que pretexto pode haver para semelhante objeção, quando a enumeração dos objetos designados por esses termos gerais vem logo depois deles, sem mais separação do que um ponto e uma vírgula?

Se as diferentes partes do mesmo instrumento devem ser de tal modo interpretadas, que a cada uma se dê o sentido que lhe compete, será boa hermenêutica privar uma parte da mesma sentença do sentido que lhe compete no todo?

Deverá dar-se toda a extensão possível aos termos duvidosos e indefinidos e supor sem significação as expressões claras e precisas?<sup>8</sup>

Para que seria necessário fazer a enumeração de poderes particulares, se eles já se achavam compreendidos no poder geral, precedentemente enunciado?

Nada mais natural, nem mais comum do que empregar uma frase geral e modificar-lhe depois o sentido por uma enunciação individuada; mas a idéia de entrar em individuações que não modificam nem explicam o sentido geral e só podem servir para escurecer ou enganar, é absurdo que, não podendo ser atribuído aos autores da Constituição, tomaremos a liberdade de abandoná-lo aos seus adversários, a quem ele pertence de direito.

E tanto mais extraordinária é esta objeção, quanto os termos de que a Convenção se serviu foram copiados dos artigos da Confederação. Os objetos da União dos Estados, tais como eles se acham designados no art. 3º são: “a sua defesa comum, a manutenção da sua liberdade e a sua prosperidade geral”.

Os termos do art. 8º da Confederação têm ainda mais semelhança com as expressões de que a Convenção se serviu.

Todos os encargos da guerra – tais são as próprias palavras do artigo – “e as outras despesas necessárias para a defesa comum ou prosperidade geral e concedidas pelos Estados Unidos ao Congresso serão pagas pelo tesouro público”.

A mesma linguagem torna a aparecer no art. 9º: se alguém interpretar um ou outro desses artigos pela mesma maneira por que se interpretaram os da nova Constituição, não deixará de encontrar neles, concedidos ao Congresso hoje existente, poderes ilimitados.

Mas que se teria pensado dessa assembléa, se, saltando por cima de todas as explicações, que modificam os termos gerais e lhes limitam o sentido, tivesse exercitado poderes ilimitados para defesa comum e prosperidade geral?

Teriam os autores da objeção que se discute empregado para justificar o Congresso a mesma linguagem de que agora se servem para acusar a Convenção?

Quanto é difícil ao erro escapar à sua própria condenação!

---

<sup>8</sup> Estes dois últimos períodos foram suprimidos na tradução francesa.

## Capítulo 42

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

A segunda classe dos poderes conferidos ao Governo Federal compreende o de dirigir as relações com as nações estrangeiras; fazer tratados; receber e mandar embaixadores, ministros e agentes consulares; determinar e punir os delitos contra o direito das gentes, assim como as felonias e piratarias cometidas por mar; regular o comércio estrangeiro, incluindo o poder de embaraçar a importação dos escravos depois de 1808 e o de sujeitar este tráfico a um tributo de dez dólares por cabeça, na intenção de desanimar os que o quisessem fazer.

Essa classe de poderes forma um dos ramos mais importantes e mais indispensáveis da administração federal.

Se a algum respeito os Estados Unidos devem formar uma nação, é certamente nas suas relações com as nações estrangeiras.

A necessidade do poder de mandar e receber embaixadores fala por si.

Esses dois direitos acham-se também compreendidos nos artigos da Confederação; com a diferença, porém, que a Convenção desembaraçou o segundo de uma exceção a favor da qual as disposições dos tratados podiam ser iludidas por meio de regulamentos dos Estados em separado, e que lhes acrescentou, com toda a razão, por uma cláusula expressa, o direito de nomear outros ministros públicos e agentes consulares.

O termo de embaixador, na sua significação rigorosa, que parece ser aquela em que foi empregado no segundo artigo da Confederação, só compreende o grau mais elevado na classe dos ministros públicos e exclui os graus que provavelmente preferirão sempre os Estados Unidos quando forem obrigados a mandar embaixadores; e não há nenhum gênero de interpretação que nesta expressão possa fazer compreender os cônsules.

Não obstante isso, o uso, até agora seguido pelo Congresso, tem sido de empregar os graus inferiores de ministros públicos e de mandar e receber cônsules.

É certo que, quando os tratados de comércio estipulam a mútua nomeação de cônsules, a admissão dos cônsules estrangeiros fica compreendida no poder de fazer tratados de comércio; e, quando os tratados não existem, a missão de cônsules americanos para as nações estrangeiras está talvez autorizada pelo art. 9º da Confederação, que dá o direito de nomear todos os oficiais civis que puderem ser necessários para tratar dos negócios dos Estados Unidos; mas a admissão de cônsules estrangeiros, entre nós, a não haver tratado que a estipule, não está autorizada por disposição alguma.

Por isso a Convenção julgou dever encher esta lacuna; e, posto que não seja este o ponto mais importante, em que ela excedeu o seu modelo, é certo que as menores disposições se tornam importantes quando se trata de prevenir a necessidade ou o pretexto de usurpações graduais e insensíveis.

A lista dos casos em que o Congresso, pelos defeitos do ato federativo, se tem visto na precisão de violá-lo, não causaria pouca surpresa àqueles que não têm dado atenção suficiente à marcha do nosso governo e não seria pequeno argumento em favor da nova Constituição, que não remediou com menos cuidado os defeitos mais importantes do que os menos aparentes do dito ato.

O poder de determinar e punir as piratarias e felonias por mar e os delitos contra o direito das gentes deve igualmente pertencer ao governo-geral; e nesta parte foram grandemente melhorados os artigos da Confederação, onde não há disposição alguma relativa aos delitos contra o direito das gentes, deixando-se, portanto, a imprudência de um dos membros da Confederação a possibilidade de indisporla com as nações estrangeiras.

A disposição dos artigos federais relativa às piratarias e felonias limita-se ao estabelecimento de tribunais para julgar esta espécie de delito.

A determinação dos casos de pirataria pode sem inconveniente ser incluída no direito das gentes, ainda que definições legais apareçam em muitos dos nossos códigos particulares; porém, uma definição da felonía em alto mar é evidentemente necessária.

A palavra felonía tem uma significação muito vaga no direito comum da Inglaterra; e os estatutos do reino lhe atribuem muitos senti-

dos diferentes; porém, em qualquer caso que seja, não os devemos regular pelo direito comum ou pelos estatutos de uma nação, antes de no-los termos apropriados adotando-os.

Adotar o sentido atribuído a esta palavra pelos códigos dos diferentes Estados é coisa tão impraticável como a primeira seria desairosa e ilegítima; o mesmo, além da circunstância de ter variado em todos os Estados a cada revisão das suas leis criminais.

Assim, para ter decisões constantes e uniformes, o poder de determinar os casos de felonias é útil e necessário.

O direito de regular o comércio estrangeiro já foi suficientemente examinado.

Teria sido sem dúvida de desejar que o poder de proibir a exportação dos escravos não tivesse sido adiado até o ano de 1808 e que víssemos desde já os seus felizes efeitos; porém, não é difícil penetrar nas causas dessa restrição dos poderes do governo-geral e a razão da maneira por que o artigo se exprime.

Grande vantagem é já para a humanidade ter podido dentro do termo de vinte anos acabar com um tráfico que tanto tempo e com tão altos gritos têm acusado a crueldade da política moderna: daqui até então o Governo Federal o desanimará consideravelmente; e talvez antes disso, venha a ser totalmente abolido pela generosa emulação do pequeno número de Estados que continuam ainda a fazê-lo, que talvez sigam o exemplo da grande maioria dos Estados Unidos que o proscreveu.

Felizes habitantes da África, se tão cedo pudessem ficar livres da opressão de seus irmãos europeus!

Tem sido combatida esta cláusula, por um lado representando-a como um uso contrário às leis da natureza, e por outro como própria para embarçar as emigrações voluntárias e infinitamente mais úteis da Europa para a América. Não faço menção destas objeções para responder-lhes, porque não merecem resposta; mas somente para dar uma idéia do espírito da oposição dirigida contra o governo proposto.

Os poderes compreendidos na terceira classe são os que têm por fim manter a harmonia e as relações que devem existir entre os Estados. Nessa classe entram as restrições à autoridade dos Estados e uma parte dos poderes judiciários; mas o primeiro objeto exige uma discussão especial, e o segundo será tomado em consideração quando examinarmos a estrutura e a organização do governo.

Por agora limitar-me-ei a considerar rapidamente os outros poderes compreendidos nessa classe – isto é, o direito de regular o co-

mércio interno e com as nações indianas; o de cunhar moeda e fixar-lhe o valor, assim como à moeda estrangeira; o de punir a falsificação da moeda corrente ou dos papéis de crédito; o de fixar os padrões dos pesos e medidas; o de estabelecer leis uniformes sobre a naturalização e as bancarrotas; o de prescrever a forma do processo e dos registros e atos públicos em cada Estado, assim como o efeito que eles devem ter em outros Estados; finalmente, o de estabelecer correios e construir estradas de posta.

Na Confederação atual não existe regulamento para o comércio interno e é um dos defeitos mais claramente provados pela experiência. As provas e observações já feitas sobre este objeto podem acrescentar-se que sem esta nova disposição o poder tão especial, como importante, de regular o comércio externo seria incompleto e sem efeito.

Um dos principais objetos deste poder consiste em aliviar dos pesados direitos de trânsito, a que podem ser obrigados os Estados que para as suas exportações ou importações forem obrigados a passar pelo território de outros.

Se isso ficasse ao arbítrio de cada um, já se pode prever que enormes direitos de trânsito pesariam sobre as exportações e importações e por conseqüência sobre os consumidores e fabricantes: nem a nossa experiência pessoal nos permite duvidar que assim viesse a acontecer; antes se une nesta parte ao andamento ordinário das coisas humanas para nos fazer ver nessa circunstância a origem de eternas animosidades, perigosas à pública tranqüilidade.

Aqueles a quem não cegar o interesse ou a paixão facilmente se persuadirão de quanto é impolítico e pouco generoso que certos Estados submetam os seus vizinhos a excessivos direitos de trânsito; porque o efeito natural deste procedimento é obrigá-los a dirigir por outras vias o seu comércio com os estrangeiros; porém, não é raro que nas resoluções dos corpos políticos, do mesmo modo que nos indivíduos, a razão que fala pelos interesses gerais e constantes fique vencida pela impaciência de ganhos excessivos e momentâneos.

Mas não são somente exemplos domésticos que demonstram a necessidade de quem dirija o comércio receptivo dos Estados confederados. Na Suíça, onde os laços da União são tão fracos, cada cantão é obrigado a dar passagem às mercadorias importadas para outro cantão, sem aumento de direitos.

Na Alemanha uma lei do império proíbe aos príncipes e Estados estabelecer direitos ou gabelas sobre pontes, rios ou passagens, sem o

consentimento do imperador e da dieta; ainda que, tanto neste caso como em outros, as leis da Confederação sejam muitas vezes infringidas, de onde resultam desgraças, que entre nós ficarão prevenidas pela nova Constituição.

A Constituição dos Países Baixos Unidos também proíbe aos seus membros estabelecer impostos onerosos aos seus vizinhos, sem consentimento geral.

O poder relativo ao comércio com os índios com toda a razão foi desembaraçado das duas limitações estabelecidas pelos artigos da Confederação, as quais tornavam a disposição que os continha contraditória e obscura.

Esse poder era restringido aos índios que não eram membros de Estado algum e não devia violar os direitos legislativos de nenhum dos Estados dentro do seu território.

Quais sejam os índios que devem ser considerados como membros de um Estado é coisa que ainda não está decidida; e essa questão tem dado nas assembleias federais origem a muitas disputas e incertezas.

Também não se pode bem compreender como o comércio com índios, que não são membros de um Estado, pode ser regulado por uma autoridade exterior, sem que fique invadido o Poder Legislativo interior desse Estado; e não é esse o único caso em que os artigos da Confederação têm inconsideradamente procurado realizar coisas impraticáveis – conciliar uma soberania parcial na União com uma soberania completa nos Estados –, destruir o axioma matemático de que não pode subsistir o todo quando uma parte se tira.

Quanto ao poder de bater moeda e de regular-lhe o valor, bem como o da moeda estrangeira, basta observar que por esta última cláusula remediou a Constituição uma omissão importante dos artigos da Confederação, que não dão ao Congresso atual senão o direito de fixar o valor da moeda batida por sua ordem ou pela ordem dos Estados. É evidente que não poderia haver uniformidade no valor da moeda corrente, se o da moeda estrangeira ficasse sujeito aos regulamentos dos diferentes Estados.

A punição dos falsificadores da moeda corrente ou dos papéis de crédito deve evidentemente depender da autoridade que lhe fixa o valor.

O poder de determinar os pesos e medidas estava estabelecido pelos artigos da Confederação e foi conservado por considerações tão importantes como a precedente.

A diferença das leis que regulavam a naturalização há longo tempo tinha sido notada como um defeito no nosso sistema político,

por causa das questões delicadas e dificultosas a que podiam dar nascimento.

O 4º artigo da Confederação diz “que os habitantes livres de cada Estado, à exceção dos pobres, vagabundos e dos que tiverem escapado à justiça, terão direito a todas as imunidades e privilégios dos cidadãos livres em todos os Estados; e que o povo de cada Estado gozará em todos os outros de todos os privilégios de comércio, tráfico, etc.”

Estas reflexões são de uma obscuridade singular.

Por que se emprega em uma parte do artigo a expressão “habitantes livres”, em outra “cidadãos livres” e em outra finalmente a palavra “povo”? Que significam as palavras – “todos os privilégios e imunidades dos cidadãos livres” – e depois – “todos os privilégios de tráfico e de comércio”? É o que não é fácil determinar.

O sentido deste artigo parece ser: que todos aqueles que são compreendidos debaixo da denominação – habitantes livres – de um Estado, ainda que não sejam cidadãos dele, terão direito em todos os outros a todos os privilégios de que neles gozam os cidadãos livres, isto é, a direitos maiores do que no seu próprio Estado; de maneira que qualquer Estado particular pode conferir os direitos de cidadão nos outros Estados, não só aos que deles gozam no seu território, mas ainda a todos os que tiverem permissão de habitar nele.

Nem a dificuldade ficaria de todo removida quando por uma interpretação particular da palavra “habitantes” se quisessem restringir os privilégios em questão somente aos cidadãos; porque ainda neste caso, cada Estado conservaria o singular privilégio de poder naturalizar estrangeiros em todos os outros.

Há Estados em que uma curta residência confere direitos de cidadão; em outros requerem-se condições mais essenciais; de onde se segue que um estrangeiro que não pudesse adquirir certos direitos nos últimos iludiria o efeito da sua incapacidade, indo residir nos primeiros por algum tempo.

Se nós temos escapado a sérias dificuldades por esta parte, é por puro efeito do acaso.

Há alguns Estados em que certos estrangeiros se têm tornado odiosos a ponto de não só não poderem adquirir direitos de cidadão, porém, nem mesmo direito de residência.

Qual seria o resultado, se algum destes estrangeiros, depois de ter adquirido, ou por via de residência ou de outro modo, a qualidade de

cidadão, segundo as leis de outro Estado qualquer, viesse em consequência disso fazer valer as suas pretensões ao direito de residência e aos direitos de cidadão no Estado que o prescreverá?

Quaisquer que sejam as consequências legais que semelhante acontecimento pudesse ter, já se vê que o caso é de tal gravidade que não é possível deixar de empregar os meios necessários para preveni-las.

É, pois, com toda a razão que a Constituição proposta remedia por uma disposição nova esse inconveniente, assim como todos aqueles que poderiam resultar do artigo que se discute, estabelecendo uma regra uniforme de naturalização nos Estados Unidos.

O poder de estabelecer leis uniformes sobre as bancarrotas está tão inteiramente ligado com o comércio – deve prevenir tantas fraudes em todos os casos em que as partes ou as suas propriedades estivessem ou se transportassem para Estados diferentes, que parece pouco provável que se levantem dúvidas contra a sua utilidade.

O poder de estabelecer leis gerais que determinem a forma por que os atos e registros públicos, assim como os processos judiciários de um Estado devem ter efeito nos outros, é um melhoramento evidente e muito apreciável da cláusula relativa a esse objeto nos artigos da Confederação. Essa cláusula não tinha sentido preciso; e qualquer interpretação que se lhe pudesse dar teria sido insuficiente.

O poder estabelecido pela Constituição pode ser de grande socorro para a administração da justiça, e o seu efeito deve ser principalmente útil nos confins dos Estados contínuos, onde os efeitos, sujeitos à disposição da justiça, podem ser pronta e secretamente transportados para território de outra jurisdição.

O poder de construir estradas de posta não pode ser de perigo algum; e sendo exercitado com prudência, pode ser produtivo de grandes utilidades: nada daquilo que tende a facilitar a comunicação entre os Estados é indigno dos cuidados públicos.

## Capítulo 43

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**A** quarta classe contém os seguintes poderes:

1º) De animar os progressos das ciências e artes, concedendo por certo tempo aos autores e inventores o direito exclusivo de dispor dos seus escritos ou das suas descobertas.

A utilidade desse poder é evidente. O direito dos autores sobre as suas obras foi solenemente reconhecido na Inglaterra: as invenções úteis, pela mesma razão, devem pertencer aos inventores.

Neste caso está o bem público de acordo com o interesse dos indivíduos.

Os Estados não podem fazer em separado disposições eficazes para qualquer destes dois casos; e muitos deles preveniram a decisão da Constituição a esse respeito por leis promulgadas a instâncias do Congresso.

2º) De legislar exclusivamente, em todos os casos possíveis, no distrito (não excedendo de milhas quadradas) que, pela cessão de alguns Estados particulares e consentimento do Congresso, vier a ser residência do governo dos Estados Unidos; e de exercitar a mesma autoridade e em todos os lugares comprados com o consentimento da legislatura do Estado a que pertencerem, a fim de neles se construírem fortes, armazéns, arsenais, estaleiros e outros edifícios e essenciais.

A necessidade de conceder ao governo autoridade completa no lugar da sua residência não precisa demonstração.

Todas as legislaturas da União, talvez mesmo do Universo, exercitam esse poder como consequência da sua supremacia geral.

Sem isso, não só a autoridade pública poderia ser insultada e a sua marcha interrompida impunemente, mas a dependência em que os membros do governo ficassem do Estado em que residissem, a necessidade que teriam da sua proteção para o exercício das suas funções, exporiam o corpo legislativo à suspeita de sedução ou temor, tão desairosa para ele, como própria para indispor os outros membros da Confederação: ademais, a reunião sucessiva dos estabelecimentos públicos em torno do governo não só seria penhor demasiadamente grande para o Estado em que estivessem, mas, aumentando obstáculos à remoção do governo, cercaria ainda mais a independência que lhe é indispensável.

A pequena extensão do distrito federal basta para remover qualquer ciúme de natureza oposta.

Além disso, o distrito destinado para sede do governo não será consagrado para esse uso senão com o consentimento do Estado que o ceder; e este Estado, na Convenção que a este respeito fizer, não deixará de consultar o voto e de assegurar os direitos dos habitantes da porção cedida; como os abitantes terão estímulos suficientes para participar voluntariamente da cessão; como terão tido voz na eleição do governo a que ficarão submetidos; como lhes será evidentemente permitido ter um legislativo municipal para fins locais, derivado de seus próprios votos; e como o Poder Legislativo do Estado e dos habitantes da porção cedida para aprovar a cessão terá sido reconhecido pela população de todo o Estado quando da adoção da Constituição, todas as objeções imagináveis parecem estar eliminadas.

Finalmente, o direito que tiver a legislatura de um Estado de fazer a cessão de que trata o direito de ratificá-la que tiverem os habitantes da porção cedida, resultarão do consentimento geral de todos os habitantes do dito Estado, exprimido no ato de adotar a Constituição.

Todas as objeções a esse respeito ficam, portanto, prevenidas.

A necessidade da mesma autoridade sobre os fortes e armazéns estabelecidos pelo governo-geral não é menos palpável: nem os lugares de que depende a segurança da União devem ser confiados à guarda de um só dos seus membros, nem o dinheiro público com que forem construídos, e mais que tudo a propriedade pública que neles deve ser depositada, permite deixá-los debaixo da autoridade de um Estado particular.

Além disso, todas as objeções e escrúpulos ficam removidos pela disposição que exige o consentimento dos Estados interessados para qualquer estabelecimento desta natureza.

3º) De declarar a pena de alta traição; mas nenhum *bill d'attainder* por esse motivo trará consigo nem infâmia nem confiscação, senão durante a vida da pessoa condenada.

Como o crime de traição pode ser dirigido contra os Estados Unidos, é preciso que o governo da União tenha autoridade de o punir; mas, como a possibilidade de criar novos gêneros de traição é um instrumento temível de que as facções, que quase sempre nascem em um Estado livre, podem servir-se para saciar ódios recíprocos, por isso a Convenção sabiamente opôs uma barreira a este perigo, inserindo na Constituição uma definição precisa desse crime, fixando a prova necessária para a convicção, e proibindo ao Congresso, mesmo em caso de condenação, estender o efeito da pena além da pessoa do culpado.

4º) De admitir novos Estados na União; mas nenhum novo Estado poderá ser estabelecido dentro da jurisdição de outro Estado, nem nenhum Estado poderá ser formado pela reunião de dois ou mais Estados ou partes de Estados sem o consentimento das legislaturas dos Estados interessados e do Congresso.

Os artigos da Confederação não continham disposição alguma a este respeito.

Segundo eles, o Canadá, visto ter-se unido às medidas dos Estados Unidos, devia ser de direito admitido na Confederação; e as outras colônias inglesas deviam sê-lo com o consentimento de nove Estados.

Como o ato federal nada mais diz a esse respeito, parece que os que o redigiram não se ocuparam com a possibilidade do estabelecimento de novos Estados; e já vemos os inconvenientes dessa omissão e a usurpação de poder a que ela obrigou o Congresso.

É, pois, com toda a razão que a nova Constituição reparou esse esquecimento; além de que a disposição geral que proíbe a formação de novos Estados sem o consentimento do Governo Federal dos Estados interessados, não pode ser mais conforme aos princípios de justiça que devem decidir os negócios desta natureza.

Quanto ao mais, as duas cláusulas particulares que proíbem a formação de muitos Estados pela divisão de um só ou a formação de um pela reunião de muitos, sem o consentimento de cada um, devem tranquilizar ao mesmo tempo os maiores e os mais pequenos.

5º) De dispor do território e propriedade dos Estados Unidos, fazendo a esse respeito todos os regulamentos e disposições necessárias; contanto que nenhum artigo da Constituição seja interpretado de maneira prejudicial aos direitos dos Estados Unidos ou de algum Estado em particular.

Este poder é de grande importância e deve ser admitido pelas mesmas considerações do precedente.

A reserva que se lhe anexou é em si mesma prudente e provavelmente foi julgada necessária em razão dos receios e contestações, assaz conhecidas do público, que se suscitaram relativamente ao território do poente.

6º) Os Estados Unidos afiançam, além disso, a todos os Estados da União a forma do governo republicano e se obrigam a defendê-los de qualquer invasão estrangeira, ou mesmo de qualquer violência doméstica, contanto que isso lhes seja requerido pela legislatura respectiva ou pelo Poder Executivo, se a legislatura não se achar reunida.

Numa Confederação fundada em princípios republicanos e composta de Estados republicanos, é preciso que o Governo Federal tenha o poder de defender o sistema geral contra as inovações da aristocracia ou da monarquia. Quanto mais íntima for a união, tanto mais interesse tem cada membro nas instituições políticas das outras, e tanto mais direito de exigir que a forma de governo existente na época do contrato seja substancialmente mantida.

Mas um direito supõe os meios de exercitá-lo; e onde devem ser depositados esses meios senão onde a Constituição os colocou? Governos de formas e princípios heterogêneos são menos próprios a formar uma coalizão federativa qualquer do que se fossem homogêneos.

A República Federativa da Alemanha, diz Montesquieu, é composta de cidades livres e de pequenos Estados governados por príncipes; por isso ela é também mais imperfeita que a da Holanda ou da Suíça. Desde que os reis de Macedônia foram admitidos no Conselho dos Anfitriões, continua o mesmo autor, ficou a Grécia perdida.

Nesse último caso não pode negar-se a força desproporcionada do novo membro da Confederação que teve tanta parte nos acontecimentos como a forma monárquica do seu governo.

Perguntar-se-á talvez que utilidade pode ter essa precaução, e se ela não poderá vir a ser um pretexto para inovações nos governos dos Estados sem seu consentimento. A resposta a essas perguntas é fácil.

Se os acontecimentos não exigem intervenção, a disposição que os prevê não é senão uma superfluidade sem perigo: mas quem pode calcular os efeitos dos caprichos dos Estados particulares, da ambição e audácia dos que os governarem e das intrigas e influência estrangeira?

Quanto à segunda pergunta, pode-se responder que se o governo geral intervém em virtude da sua autoridade constitucional, o seu procedimento não pode seguir outro norte: ora, essa autoridade deve afiançar, pela hipótese, “a forma republicana do governo”; e essas expressões já supõem a preexistência de um governo que deve ser garantido.

Assim, enquanto os Estados conservarem a forma republicana, qualquer que ela seja, é-lhes afiançada pela Constituição Federal; e se quiserem substituir-lhe outra, também têm o direito de fazê-lo, e podem reclamar, para a que adotarem, a garantia federal.

O único poder que não têm é o de adotar uma Constituição que não seja republicana; mas desse poder estou certo que ninguém ficará tendo saudades.

A defesa contra as invasões é uma dívida da sociedade para com os seus membros; e a latitude da expressão empregada não só assegura cada Estado contra qualquer hostilidade estrangeira, mas também contra a ambição de um vizinho poderoso.

O exemplo das confederações antigas e modernas faz crer que os membros mais fracos da Confederação devem sentir a prudência desse artigo.

Não foi com menos razão que se acrescentou a defesa contra as violências domésticas. Nos cantões suíços, que, propriamente falando, não estão reunidos debaixo do mesmo governo, existe uma disposição para este objeto; e a história da sua Confederação nos mostra que muitas vezes têm sido invocados e concedidos socorros mútuos, tanto pelos cantões mais democráticos como pelos outros.

Um acontecimento recente bem conhecido nos avisou que devíamos estar preparados para acidentes da mesma natureza entre nós.

À primeira vista parece que não quadra com os princípios republicanos supor, ou que a maioria não tem razão ou que a minoria pode ter força de destruir o governo; e que, por conseguinte, a intervenção federal nunca pode ser requerida senão no caso em que o seu

eleito deve ser injusto: mas também nesse caso, como em tantos outros, os raciocínios da teoria devem ser modificados pelas lições da experiência.

Porventura, não pode a maioria de um Estado, mormente sendo pequeno, tramar conspirações criminosas para a execução de qualquer violência, do mesmo modo que a maioria de um condado ou de um distrito do mesmo Estado?

E se, no último caso, a autoridade do Estado deve proteger os magistrados locais, por que não deve no primeiro o poder federal sustentar a autoridade legal do Estado que se acha em perigo?

Além disso, há certas partes das Constituições dos Estados, de tal maneira ligadas com a Constituição Federal, que não é possível ferir uma sem ir ofender a outra.

Não é possível que as insurreições num Estado exijam intervenção federal, senão quando o número daqueles que tomam parte nelas se aproxima até certo ponto do número dos defensores do governo; mas nesse caso é muito melhor que a violência seja reprimida por um poder superior, do que deixar que a maioria sustente a sua causa com longos e cruentos debates. A existência do direito de intervenção prevenirá geralmente a necessidade de o empregar.

Porventura, há de sempre estar do mesmo lado a força e o direito nos governos republicanos?

Não pode a maioria adquirir superioridade à força de recursos pecuniários, de talentos e experiência militar, ou mesmo por meio de socorros secretos de potências estrangeiras, que, em caso de recurso à força façam pender a balança para o seu lado?

Não pode mais união, ou mesmo mais vantajosa situação dar a vitória à minoria sobre um partido muito superior, mas que pela sua posição não pode obrar com prontidão e concerto?

Porventura, não é absurdo pensar que na luta de duas forças rivais há de sempre vencer o número, como se tratasse de um negócio de eleições?

Não pode uma minoria de cidadãos transformar-se em maioria de pessoas pelo concurso dos habitantes estrangeiros, ou pela reunião de aventureiros que vêm procurar fortuna, ou mesmo daqueles a quem a lei do Estado não concede direito de votação?

E que seria, se eu incluísse no cálculo esta desgraçada classe de indivíduos, tão abundante em alguns Estados, que durante a marcha de

um governo regular estão tanto abaixo da dignidade de homens, mas que adquirem importância durante as tempestades da guerra civil e dão a vantagem da força ao partido a que se unem?

Quando a justiça é duvidosa, que melhores árbitros se podem desejar entre duas facções violentas, cujos debates despedaçam as entranhas do Estado, do que os representantes dos Estados confederados, que não participam da animosidade local?

Neles a imparcialidade de juízes se une à afeição de amigos.

Felizes todos os governos livres se sempre pudessem aplicar esse remédio aos seus males; e feliz do gênero humano se sempre pudesse fazer uso de meio tão eficaz!

Se me perguntar que dique se poderá opor a uma insurreição generalizada por todos os Estados, e tal que o direito constitucional e a força se não achem do mesmo lado, respondo que o remédio desse mal está fora do alcance dos conhecimentos do homem; mas que felizmente um tal acontecimento não entra no número das probabilidades humanas.

Para que a nova Constituição Federal mereça a nossa aprovação, basta que ela tenha diminuído os perigos de uma desgraça, que nenhuma outra Constituição teria podido remediar.

Uma das grandes vantagens dos governos federativos, indicadas por Montesquieu, é: “Que se em algum dos membros confederados se verifica uma insurreição, podem os outros reprimi-la; e que se introduzem abusos em algum dos Estados, podem ser corrigidos pelos que a corrupção não atacou.”<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Assim será em teoria, porém, em prática acontece o contrário precisamente. Basta lançar os olhos sobre a Suíça de hoje para ver as insurreições marcarem a passos largos em muitos cantões até obterem o fim, sem que os outros se embarquem com isso.

No Cantão de Vaud, insurgiu-se uma facção em 1831, destruiu a Constituição do Estado e substituiu-lhe a que atualmente governa.

No Cantão de Basileia, sublevou-se uma parte da população, separou-se da capital e constituiu-se governo independente, com uma Constituição separada e oposta à do Estado; e no momento em que estas linhas se escrevem, está o Cantão de Berne ameaçado de uma revolução pelo “Sichereitsverein” (sociedade de segurança), sem que os outros façam o mínimo esforço para desviar a tormenta.

A Alemanha não é menos fértil em provas dessa verdade.

O Grão-Ducado de Hesse-Darmstad, o eleitorado de Hesse-Cassel, o reino de Hannover e ainda outros Estados têm transformado inteiramente as suas Constituições, sem que a dieta federal se tenha embarçado com isso.

7º) O Congresso concederá a todas as dívidas e empenhos contraídos antes da adoção da Constituição proposta o mesmo grau de validade contra os Estados Unidos debaixo dessa Constituição, que debaixo da Confederação precedente.

Esse artigo apenas pode ser considerado como proposição declaratória; e, além de outros motivos, foi provavelmente inserido para tranquilizar os credores estrangeiros, que pudessem recear as pretensões de alguns políticos modernos, segundo os quais a mudança de forma política de uma sociedade civil dissolve as suas obrigações morais.

Entre as críticas menos importantes dirigidas contra a Constituição acha-se a observação do que a validade das obrigações tanto devia ter sido declarada contra os Estados Unidos como a seu favor.

Para responder completamente aos autores dessa grande descoberta a que tanto vulto quer dar-se, basta lembrar-lhes que não há ninguém que ignore: que as obrigações, sendo por sua natureza recíprocas quando se assegura a validade de um lado, assegurada fica do outro; e que sendo o artigo puramente declaratório, o princípio estabelecido para um caso fica estabelecido para todos os demais.

Pode-se lhes dizer, além disto, que só os perigos reais é que podem ser previstos por uma Constituição; e que, por conseguinte, não pode temer-se seriamente que o governo, quer com a declaração, quer sem ela, se atreva a perdoar as dívidas legitimamente contraídas para com a nação, sem mais pretexto que o da pretendida omissão de que se trata.

8º) O Congresso poderá fazer na Constituição alterações que devem ser ratificadas pelas três quartas partes dos Estados; e esse direito só pode ficar sujeito a duas exceções.

Não podia deixar de prever-se que a experiência poderia ir indicando reformas úteis e, portanto, era preciso indicar a maneira de as realizar.

A forma adotada a este respeito pela Convenção parece prevenir todas as objeções; porque não só previne aquele prurido de inovações, que poderia perpetuar defeitos reconhecidos: por este meio ficam os governos particulares e o geral em circunstâncias de ir corrigindo os erros à medida que a experiência os for mostrando.

A exceção em favor da igualdade de votos no Senado foi admitida como paládio da parte da soberania deixada aos Estados e reconhecida e afiançada por este princípio de representação em um dos ramos da legislatura, provavelmente também foi exigida pelos Estados que são particularmente afeiçoados a essa igualdade.

A outra exceção deve ter sido admitida pelas mesmas considerações que produziram o privilégio defendido por ela.

9º) A ratificação das convenções de nove Estados será suficiente para que fique válida a presente Constituição.

O artigo fala por si. Só a ratificação expressa do povo pode dar à Constituição a validade devida.

Requerer o consentimento dos treze Estados teria sido submeter os maiores interesses da sociedade geral aos caprichos ou corrupção de um só dos seus membros; e seria na Convenção uma falta de previdência que a nossa experiência tornava indesculpável.

Duas questões muito delicadas se apresentam por esta ocasião: primeira, com que fundamento a Confederação, que era um contrato solene entre os Estados, foi destruída sem o consentimento unânime das partes que o estipularam?

Segunda, em que relação ficarão uns para com os outros os Estados que tiverem ratificado a Constituição e aqueles que não tiverem aquiescido?

Responde-se completamente à primeira questão com a lei suprema que manda que a felicidade e a segurança da sociedade sejam o objeto final de todas as instituições políticas, e o princípio a que tudo deve sacrificar-se; mas talvez se lhe possa dar outra resposta mesmo sem sair dos princípios do contrato de que tratamos.

Entre as objeções feitas à Confederação, apontava-se esta: que em muitos Estados não tinha ela tido outra confirmação além da ratificação da legislatura; e que, pelo princípio de reciprocidade, a obrigação dos outros Estados não pode ser mais forte.

Ora, um tratado entre soberanos independentes fundado sobre atos de Poder Legislativo não pode ter mais validade do que uma liga ou tratado entre nações distintas.

É princípio averiguado em matéria de tratados, que todos os artigos são, reciprocamente, condições uns dos outros: a infração de um artigo é infração de todo o tratado; uma infração cometida por uma das partes desliga todas as outras e as autoriza para declarar, se isso lhes convém, que o tratado está rompido e anulado.<sup>10</sup>

Quero admitir que tudo isto seja exato; mas, para justificar a dissolução do pacto federal, sem o consentimento dos Estados, se fosse recorrer a esses delicados princípios, poderiam as partes queixosas desculpar-se das importantes e numerosas infrações de que poderiam ser encrespada?

Houve tempo em que era para nós bem importante lançar um véu sobre as idéias contidas neste parágrafo; mas a cena mudou e os mesmos motivos nos ditam agora linguagem muito diferente.

A segunda questão não é menos delicada; a esperança que temos, porém, de que nunca passe de hipótese nos poupa o trabalho de entrar a este respeito em uma discussão supérflua.

Pode-se observar em geral que, se entre os Estados que aceitarem a Constituição e aqueles que a recusarem cessarem as relações poluídas, pelo menos as relações rurais continuarão como dantes.

As leis da justiça ficarão sempre em vigor de ambas as partes e deverão ser observadas: os direitos da humanidade, em qualquer caso que seja, hão de ser escrupulosa e mutuamente respeitados; enquanto por outra parte o interesse comum, e mais que tudo a lembrança de tudo o que nos deve fazer caros uns aos outros, antecipando os efeitos de uma União que bem depressa há de triunfar de todos os obstáculos, inspirará a uns moderação e aos outros prudência.

---

<sup>10</sup> Esta política é falsa. Quando uma nação infringe um artigo de um tratado, a parte lesada tem direito de fazer reclamações e de obter uma indenização; mas por caso nenhum se pode o tratado declarar abolido. Se o contrário se admitisse, não haveria nada seguro.

Também não é menos falsa a aplicação do princípio de que o bem geral é a lei suprema que deve dominar tudo.

Tem-se nestes últimos tempos dado tal extensão a este princípio, que por meio dele não há revolução que não fique legitimada.

A primeira condição para a aquisição de um poder é a justiça dessa aquisição.

## Capítulo 44

### CONCLUSÃO DO MESMO ASSUNTO

Uma quinta classe de disposições em favor da autoridade federal é formada pelas restrições seguintes, feitas pela Constituição à autoridade dos diferentes Estados.

1. Nenhum dos Estados da União poderá concluir tratado, Confederação ou aliança, conceder cartas de marca ou de represálias, cunhar moeda, criar bilhetes de crédito, autorizar o pagamento de dívidas com outros sinais representativos que não sejam ouro e prata, passar *bill of attainder*, promulgar leis de efeito retroativo, ou que infirmem as obrigações resultantes dos contratos, conceder títulos de nobreza.

A proibição dos tratados, confederações e alianças faz parte da Confederação atual, e é inútil insistir nos motivos por que foi adotada.

A proibição das cartas de marca faz também parte do antigo sistema; somente se lhe deu no novo sistema um pouco mais de extensão. Os Estados podiam conceder cartas de marca depois da declaração da guerra; agora só aos Estados Unidos é que compete esse poder.

A utilidade dessa mudança é fácil de demonstrar: é preciso que haja completa uniformidade em tudo quanto é relativo às potências estrangeiras, e sobretudo naquilo por que a nação mesma é imediatamente responsável.

A nova Constituição tira também aos Estados o direito de bater moeda: a antiga concede-lhe concorrência com o Congresso, reservando exclusivamente a esse o direito de fixar-lhe o toque e o valor.

Deixar esse direito aos Estados não serve senão para multiplicar estabelecimentos dispendiosos e para diversificar o peso e a forma das espécies circulantes, o que destrói o fim para que este poder foi originariamente concedido ao Congresso.

Se parecer inconveniente mandar o ouro e a prata à moeda central para ser recunhado, fácil é o remédio estabelecendo casas de moeda locais debaixo da direção da autoridade geral.

A proibição dos bilhetes de crédito deve agradar a todo o cidadão que ama a justiça e que conhece as verdadeiras fontes da prosperidade pública.

A perda da confiança recíproca individual e nas assembléias representativas, ocasionada pela criação do papel moeda depois da paz – os péssimos efeitos desta criação sobre a indústria e costumes do povo, e mesmo sobre o caráter republicano, constituem uma dívida enorme que o Estados cúmplices desse pecado só muito tarde poderão satisfazer; e não é possível expiar esse crime senão pelo sacrifício voluntário e justo do poder que foi causa dele.

Além dessas poderosas considerações, pode observar-se que as mesmas razões por que se recusou aos Estados o poder de fixar o valor da moeda exigem que se lhes negue o direito de substituir-lhe o papel.

Se cada Estado tivesse o direito de regular o valor da sua moeda, haveria tantos valores diferentes quantos Estados, o que produziria notáveis embaraços para o comércio.

Um Estado poderia dar efeito retroativo às mudanças feitas no valor da sua moeda; e o prejuízo que daqui nascesse para os cidadãos dos outros Estados faria nascer entre o primeiro e os segundos animosidades perigosas.

O efeito dessas disposições podia facilmente estender-se a súditos de potências estrangeiras; e por este modo, pela imprudência de um só dos seus membros, viria a ficar a Confederação desacreditada e comprometida.

Ora, todas essas desgraças podem proceder tão facilmente do direito de bater moeda, concedido aos Estados, como da autorização para emitir papéis de crédito.

Pelos mesmos motivos se tirou aos Estados o poder do autorizar o pagamento das dívidas com outros sinais representativos sem serem ouro e prata.

Os *bills of attainder*, as leis de efeito retroativo e as que destroem as obrigações dos contratos são contrárias aos primeiros princípios da sociedade e a todos os da boa legislação.

Os primeiros dois atos são proibidos por declarações antepostas a algumas das Constituições dos Estados e em geral todos eles são proscritos pelo espírito e verdadeiro sentido destas castas fundamen-

tais, mas, apesar disto, já a experiência mostrou que havia necessidade de novas precauções para preveni-los.

Foi, pois, por muito justos motivos que a convenção quis dar mais fiadores à segurança pessoal e aos direitos individuais; e muito enganado estou eu se, obrando desta maneira, ela não interpretou fielmente não só os interesses, mas os verdadeiros sentimentos dos seus constituintes.

O sisudo povo da América está cansado desta política incerta que até agora tem dirigido os seus governos.

Com dor e indignação têm eles visto que as mudanças súbitas e os atos do Poder Legislativo sobre objetos que interessam aos direitos pessoais não têm sido senão favores às especulações de indivíduos influentes e atrevidos, e trapas para a parte mais industriosa e menos instruída da nação.

Em todas estas ocasiões, um ato do Poder Legislativo não tem sido senão o primeiro anel de uma longa cadeia de erros, cada um dos quais é consequência natural daquele que o precede; e por este motivo não é maravilha que todos vissem a necessidade de uma reforma que fizesse cessar todas essas especulações sobre as medidas públicas – próprias para inspirar a prudência e a indústria – e que submetesse as convenções particulares às leis certas.

A proibição de dar títulos de nobreza é copiada dos artigos da Confederação e não tem necessidade de comento.

2. Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, estabelecer impostos de importação ou exportação, exceto os que forem absolutamente necessários para executar as suas leis de inspeção; e o produto líquido de todos os impostos dessa natureza deve entrar no tesouro dos Estados Unidos: enfim todas as leis e relativas a esses objetos ficam sujeitas à revisão e ao veto do Congresso. Nenhum Estado, sem o consentimento do Congresso, poderá estabelecer direitos de tonelagem, manter tropas ou navios de guerra em tempo de paz, concluir Convenção ou concordata com algum dos outros Estados ou com alguma potência estrangeira ou empenhar-se com qualquer outra guerra que seja, salvo em caso de invasão ou em caso de perigo iminente que não admita demora.

A restrição do poder dos Estados em matéria de importações e exportações é a consequência natural de deixar ao Governo Federal o cuidado de regular o comércio.

É inútil observar que a maneira por que a restrição é modificada deixa aos Estados o grau de autoridade necessário para a facilidade das importações e exportações, não competindo ao Congresso senão o direito de prevenir os abusos.

As outras disposições desta cláusula são, parte tão simples e naturais, e parte têm já sido examinadas e desenvolvidas com tanta extensão, que escusado parece continuar a insistir na sua demonstração.

A sexta e última classe é composta de poderes e disposições de que todas as precedentes recebem a sua eficácia.

1. O primeiro desses poderes é o de fazer todas as leis necessárias e convenientes para a execução de todos os poderes que ficam mencionados, assim como de todos aqueles que a Constituição confia ao governo dos Estado Unidos.

Poucas partes da Constituição têm sido atacadas com maior furor; e, contudo, já em outra parte se demonstrou que nenhuma é mais completamente invulnerável.

Sem a existência desse poder, a Constituição é letra morta. Por isso, aqueles que não querem que este artigo faça parte da Constituição, apenas objetam que a sua forma é viciosa: mas examinaram eles se já era possível dar-lhe outra melhor?

Não havia senão quatro caminhos possíveis por onde a Convenção pudesse marchar para o fim que faz o objeto do artigo: ou copiar o segundo artigo da Confederação atual, que proíbe o exercício de todo o poder que não é expressamente delegado ao governo-geral ou enumerar todos os poderes designados pela expressão “necessários e convenientes”; ou declarar todos os poderes excetuados nessa designação geral; ou, finalmente guardar silêncio absoluto sobre este objeto, deixando à interpretação do Congresso a determinação destes poderes “necessários e convenientes”.

Se a Constituição tivesse adotado o primeiro partido e copiado o segundo artigo da Confederação, é evidente que o novo Congresso se teria achado, como o atual, na alternativa, ou de interpretar a palavra “expressamente” em rigor, o que tiraria ao governo toda a autoridade real, ou de dar-lhe uma latitude que teria destruído toda a força da restrição.

Se isso fosse preciso, fácil seria provar que nenhum poder importante, delegado pelos artigos da Confederação, tem sido ou pode ser exercitado, sem invocar mais ou menos o socorro da interpretação; e, como no novo sistema os poderes delegados são mais extensos, ainda

mais facilmente cairá o governo na alternativa, ou de trair o interesse público, ficando em inação, ou de infringir a Constituição, exercitando poderes necessários, mas não “expressamente” concedidos.

Se a Convenção quisesse fazer a enumeração positiva dos poderes necessários para dar eficácia a todos os outros, era o mesmo que fazer um código completo de todas as leis relativas a todos os objetos a que a Constituição se refere, não somente acomodado ao atual estado de coisas, mas a todas as mudanças que o futuro pudesse trazer porque, em cada nova aplicação de um poder geral, os poderes particulares, que são os meios de obter o fim do poder geral, devem necessariamente mudar com ele; e mesmo é útil variá-los, ainda quando o fim permanece o mesmo.

Se quisesse fazer a enumeração de todos os poderes ou meios não necessários para o exercício dos poderes gerais, não só o projeto seria igualmente quimérico, mas ficaria sujeito a uma nova objeção: porque cada omissão que houvesse importaria o mesmo que uma atribuição positiva de poder.

E se, para evitar essa consequência, se tivesse feito uma enumeração parcial de exceções e todo o resto tivesse sido designado pela expressão vaga de “poderes não necessários”, haveria de acontecer, por uma parte, que a enumeração não compreendesse senão um pequeno número de poderes excetuados, e precisamente aqueles cujo exercício nunca teria sido usurpado ou tolerado, porque na enumeração se teriam escolhido os mais evidentemente inúteis, e, por outra, que no número dos omitidos se haviam de encontrar muitos, cujo exercício poderia trazer consigo inconvenientes, ficando em todo o caso menos eficazmente excetuados do que se se tivesse feito uma enumeração parcial.

Suponhamos, finalmente que a Constituição tinha guardado silêncio sobre esse objeto: a consequência infalível seria que todos os poderes particulares, necessários para o exercício dos poderes gerais, ficariam pertencendo ao governo.

Não há princípio mais universalmente recebido pelas leis e pela razão do que este: que, quando o fim é necessário, os meios são permitidos;<sup>11</sup> que todas as vezes que a lei confere o poder geral de fazer uma

---

<sup>11</sup> Esse princípio, pela maneira por que está expresso, é falso.

São permitidos os meios, contando que sejam justos e honestos; de outro modo, temos de novo em campo a máxima execrável de que a natureza do fim santifica os meios.

coisa, todos os poderes particulares necessários para esse fim se acham implicitamente compreendidos nessa disposição.

Se a Convenção tivesse seguido esse último método, a objeção que hoje lhe faz lhe teria sido feita do mesmo modo; com a diferença, porém, de que nesse caso teria resultado o inconveniente real de deixar sempre aos malévolos um pretexto, de que poderiam servir-se nas ocasiões críticas, para pôr em dúvida os poderes essenciais do governo.

Se alguém me perguntar o que aconteceria no caso em que o Congresso, interpretando falsamente esta parte da Constituição, exercitasse poderes, que lhe são atribuídos pelo seu verdadeiro sentido, a resposta é óbvia: aconteceria o mesmo que se o Congresso, por uma interpretação igualmente falsa, desse demasiada extensão a algum dos poderes que lhe são especialmente conferidos; ou o mesmo que se o seu poder geral, tendo sido dividido em poderes particulares, um deles fosse infielmente exercitado; ou, finalmente, o mesmo que se as legislaturas dos Estados tivessem excedido os limites da sua autoridade constitucional.

Em primeiro lugar, o êxito da usurpação dependeria dos Poderes Legislativo e Judiciário, que são os que devem explicar e dar efetividade aos atos legislativos. Em último recurso estava o remédio nas mãos do povo, que, escolhendo mais fiéis representantes, poderia aniquilar a obra dos usurpadores.

E o mais é que este último meio seria muito mais seguro contra os atos inconstitucionais da legislatura geral do que dos Estados; porque, como o Congresso nunca pode usurpar sem atacar as atribuições das legislaturas, não estas de estar sempre prontas a repelir a inovação e a dar rebate ao povo, empregando toda a sua influência para fazer nomear outros deputados à legislatura federal.

Outro tanto não pode acontecer com as legislaturas parciais, porque, como entre elas e o povo não há corpo intermediário que lhes fiscalize os atos, há de lhes ser sempre mais fácil infringir as Constituições respectivas, sem que as suas usurpações sejam observadas ou corrigidas.

2. Essa Constituição e as leis que em consequência dela forem feitas, assim como todos os tratados concluídos, ou que houverem de o ser, debaixo da autoridade dos Estados Unidos, serão a lei suprema do país; e os juízes de todos os Estados serão obrigados a conformar-se a umas e outras, não obstante qualquer disposição em contrário, seja na Constituição, seja nas leis dos Estados.

Até essa mesma disposição, sem a qual todo o resto da Constituição seria radical e evidentemente nulo, foi atacada pelo zelo indiscreto dos adversários da Constituição e para nos convenceremos de que sem ela todo o resto da Constituição seria radical e evidentemente nulo, suponhamos, por um momento, que a soberania das Constituições dos Estados está estabelecida em toda a sua plenitude por uma reserva em seu favor.

Primeiramente, como essas Constituições investem as legislaturas dos Estados respectivos da soberania absoluta em todos os casos não excetuados pelos artigos da Confederação existente, todos os poderes, contidos na nova Constituição, que excedessem os conferidos pelos artigos da Confederação, ficariam abolidos *ipso facto*, e o novo Congresso ficaria reduzido ao mesmo Estado de impotência que o antigo.

Em segundo lugar, como as Constituições de alguns Estados não reconhecem expressa e plenamente os poderes da Confederação existente, uma disposição precisa que estabelecesse a soberania das Constituições dos Estados, tornaria incertos todos os poderes conferidos pela Constituição proposta.

Em terceiro lugar, como as Constituições dos Estados diferem em muitos pontos entre si, poderia acontecer que um tratado ou uma lei nacional de grande e igual importância para todos eles se achasse em contradição com algumas das ditas Constituições e em harmonia com outras, de maneira que a mesma lei ou tratado viria a ser observada em algumas partes e sem efeito em outras.

Finalmente, veria então o mundo pela primeira vez um governo fundado sobre o transtorno de todos os princípios fundamentais dos governos; veria a autoridade da sociedade inteira subordinada à autoridade das partes que a compõem; ou, para dizer tudo numa palavra, veria um monstro, cuja cabeça obedeceria aos membros.

3. Os Senadores e representantes acima nomeados, assim como os membros das legislaturas provinciais, e todos os empregados dos Poderes Executivo e Judiciário, tanto dos Estados Unidos, como dos diferentes Estados, serão obrigados, sob juramento ou afirmação, a guardar e fazer guardar esta Constituição.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Na tradução francesa foi acrescentada a cláusula seguinte, que não se encontra no original inglês: "Mas não se exige prova alguma de religião para poder servir qualquer emprego público debaixo da autoridade dos Estados Unidos."

Tem-se perguntado porque se julgou necessário fazer prestar juramento de manter a Constituição federal aos magistrados dos Estados e por que se não impôs o mesmo juramento aos empregados dos Estados Unidos em favor das Constituições dos Estados.

Entre as muitas razões dessa diferença, há uma que me parece muito simples e concludente: os membros do Governo Federal nunca hão de ser encarregados da execução das Constituições dos Estados: e, pelo contrário os membros e empregados dos governos dos Estados hão de ser agentes necessários da execução da Constituição Federal.

A eleição do presidente e do Senado há de depender em todos os casos das legislaturas dos Estados; e a eleição da Câmara dos representantes, dependente da mesma autoridade, em primeira instância há de provavelmente ser sempre dirigida pelos empregados e segundo as leis dos Estados.

4. Às disposições de que deve resultar a eficácia das poderes do Governo Federal, devem acrescentar-se as que são relativas aos Poderes Executivo e Judiciário; mas como em outra parte devo tratar desse objeto mais por extenso, para lá reservo tudo quanto me proponho dizer sobre o assunto.

Ficam, portanto, circunstanciadamente examinados todos artigos que compõem a soma de poder delegado pela Constituição ao Governo Federal e fica provado que não há parte alguma que não seja essencial à conservação da União. Assim, a questão de saber se dessa soma de poder deve ser, ou não, concedida, se reduz a decidir se deve estabelecer, ou não, um governo adequado às exigências da União: isto é, se a União deve ser conservada ou abolida.

## Capítulo 45

### DO SUPOSTO PERIGO RESULTANTE DOS GOVERNOS DOS ESTADOS DOS PODERES CONFERIDOS À UNIÃO

**D**e depois de ter demonstrado que nenhum dos poderes conferidos à União é desnecessário ou inconveniente, a primeira questão que se apresenta é saber se da sua reunião pode resultar perigo à porção de autoridade deixada aos Estados particulares.

Os adversários do plano da Convenção, em lugar de examinar, primeiro que tudo, que grau de poder era necessário para o exercício das funções do Governo Federal, não se cansaram senão com a questão secundária dos efeitos do poder conferido tendo pela Constituição sobre os governos dos Estados particulares.

Mas se, como já fica provado, a União é necessária para defender a América dos perigos exteriores; se ela é essencial para nos defender da violência e da opressão dessas facções, que tanta amargura misturam aos prazeres da liberdade, e desses estabelecimentos militares, que acabam sempre por feri-la mortalmente na raiz; se, numa palavra, a União é essencial à felicidade do povo da América, não é absurdo opor-se ao estabelecimento de um governo, em que a União não pode ter utilidade nem força, com o pretexto de que os governos dos Estados individuais hão de perder da sua importância?

Porventura, foi a Revolução Americana concluída, a Confederação Americana formada, tanto sangue derramado, despendidos tantos milhões que tanto custaram a ganhar, não para assegurar ao povo da América a paz, a liberdade e a segurança, mas para fazer gozar alguns Estados, ou alguns estabelecimentos municipais de certa extensão de poder, de certas dignidades, de certos atributos da soberania?

Ouviu-se no antigo mundo a máxima ímpia de que os povos tinham sido criados para os reis, e não os reis para os povos: querer-

se-á ressuscitar neste continente a doutrina absurda de que a sólida felicidade do povo deve ser sacrificada aos interesses de algumas instituições políticas?

Não. Não nos esqueceremos tão cedo de que o bem público e a felicidade real do povo deve ser o primeiro objeto dos nossos esforços; e que se um governo qualquer não serve para obter este fim, não serve para coisa alguma.

Se o plano da Convenção deve fazer mal à prosperidade geral, rejeitemos o plano da Convenção.

Ainda mais: se a própria União é incompatível com a felicidade do povo, destruamos a União.

Mas pela mesma razão, se a soberania dos Estados é contrária ao bem público, todo o bom cidadão deve querer que ela lhe seja sacrificada.

Quanto esse sacrifício é necessário, já ficou demonstrado até à evidência, resta somente examinar se a porção de autoridade que os Estados não sacrificam se acha realmente em perigo.

Já em vários capítulos dessa obra têm sido apresentadas algumas considerações que não permitem a idéia de que o Governo Federal possa jamais vir a ser fatal aos governos dos Estados, e, quanto mais reflito sobre o objeto, tanto mais me persuado que, se o equilíbrio alguma vez se romper, será para a parte dos Estados que penderá a balança.

Todos os exemplos das confederações antigas e modernas nos mostram a terrível tendência dos membros para invadir a autoridade do governo-geral e ao mesmo tempo a impotência desse para se defender.

É certo que na maior parte destes exemplos o sistema de governo era de tal maneira diferente do que agora se propõe à nossa Constituição, que a consequência que deles resulta fica um pouco debilitada; todavia, como os Estados, na Constituição proposta, sempre hão de conservar uma porção atendível de soberania ativa, não devemos pensar que estes exemplos nos sejam inteiramente inaplicáveis.

Na liga dos Acheus, a autoridade central tinha pouco mais ou menos a mesma forma e extensão que a Constituição lhe dá entre nós.

A analogia da Confederação da Lícia, segundo o que nos consta da sua organização e princípios, era ainda maior.

E contudo, em lugar de a História nos dizer que algumas delas degenerasse ou tendesse a degenerar em um governo consolidado, o que nos mostra é que a ruína de ambas foi causada pela impotência em

que se achou a autoridade federal de prevenir, primeiramente as dissensões, e depois a desunião total das autoridades subordinadas.

Esses fatos são tanto mais dignos de nossa atenção quanto, sendo muito mais numerosas e mais fortes as causas exteriores que tendiam a fazer mais íntima a união daqueles povos, menos poderosos laços eram precisos para ligar cada um dos membros à autoridade central, e a todos os outros membros da Confederação.

No sistema feudal, encontramos ainda outro exemplo da mesma tendência. Entre os barões e o povo não havia laço algum de simpatia ou de interesse comum, pelo contrário, essa simpatia e esses laços existiam algumas vezes entre o povo e o soberano; não obstante isto, quando havia conflito entre as autoridades rivais, a vitória ficava sempre da parte dos barões.

Se perigos exteriores não tivessem feito sentir a necessidade da subordinação e harmonia e, particularmente, se os soberanos locais tivessem possuído a afeição do povo, os grandes reinos da Europa estariam hoje divididos em tantos principados independentes quanto era o número dos barões feudatários que antigamente havia.

Para nos convenceremos de que os governos dos Estados hão de levar sempre a melhor do governo-geral, basta que os comparemos quanto à sua dependência recíproca – quanto ao grau da sua influência pessoal, quanto aos poderes que lhes são respectivamente confiados, quanto à predileção e apoio provável da parte do povo e, finalmente, quanto à vontade e meios de resistir às medidas da autoridade rival e de neutralizar-lhes o efeito.

Ao mesmo tempo em que os governos dos Estados podem ser considerados como partes constituintes e necessárias do Governo Federal, não pode este ser tido por essencial à organização ou à ação deles.

O presidente dos Estados Unidos não pode ser eleito sem o concurso das legislaturas, que devem ter sempre grande parte na sua nomeação, e às vezes tudo.

O Senado há de ser absoluta e exclusivamente eleito pelas legislaturas dos Estados. Mesmo a Câmara dos representantes, ainda que imediatamente tirada do povo, há de ser quase sempre escolhida debaixo da influência desta classe de homens que o seu crédito faz nomear membros das legislaturas dos Estados.

Assim, as duas partes principais do Governo Federal deveram mais ou menos a sua existência ao favor dos governos dos Estados, e

ficaram por este motivo constituídas numa espécie de dependência, que mais facilmente as disporá a um excesso de condescendência que à usurpação. Pelo contrário, os membros dos governos dos Estados jamais deveram a sua nomeação à ação direta do Governo Federal e raríssimas vezes à influência local dos seus membros.

Pela mesma organização, os Estados Unidos não de empregar menor número de pessoas que os Estados particulares; e, por consequência, não de ter menos influência pessoal.

Os agentes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de treze Estados e mais – os juízes de paz e oficiais das guardas nacionais –, todas as pessoas empregadas na administração da justiça, todos os empregados das municipalidades dos condados e das cidades, em um país de mais de três milhões de homens, excederam extraordinariamente em número e em influência todos os agentes reunidos da administração federal.

Comparem-se os agentes das três grandes seções de poder nos treze Estados, excetuando apenas na seção judiciária os juízes de paz, com os membros das seções correspondentes na administração federal; comparem-se os oficiais das guardas nacionais de três milhões de homens com os oficiais do exército e da marinha, dando a esses estabelecimentos toda a extensão, não só da probabilidade, mas mesmo da possibilidade; e, sem necessidade de outras considerações, ver-se-ia a grande preponderância dos Estados particulares sobre o governo-geral.

Se o governo-geral tem coletores de tributos, os governos dos Estados também têm os seus; com a diferença, porém, de que, sendo os primeiros poucos e relegados nas costas do mar, e os segundos, muitos e espalhados por toda a parte, toda a vantagem ficará sempre a favor dos últimos. Verdade é que a Confederação terá e poderá exercer o poder de estabelecer nos Estados tributos externos e internos; mas é provável que só venha a fazer uso dele como de suplemento aos meios ordinários de procurar-se recursos, deixando em todo o caso, aos Estados particulares, o cuidado da arrecadação; e, se acontecer que a cobrança se faça debaixo da autoridade imediata da União, será provavelmente pelos empregados dos Estados e segundo as suas leis.

Mesmo nos outros casos, por exemplo, na organização do Poder Judiciário, é extremamente provável que a União confie a sua autoridade aos oficiais dos Estados.

E quando aconteça que o Governo Federal nomeie coletores particulares, nunca a influência do seu número poderá entrar em compa-

ração com a da multidão de empregados dos Estados que pode contrabalançá-la.

Em cada distrito onde se achar um coletor federal, não haverá menos de trinta ou quarenta oficiais de todas as classes, e talvez mais, muitos deles pessoas de importância e de caráter, cuja influência há de combater em favor dos Estados.

Os poderes que a Constituição delega ao Governo Federal são em pequeno número e limitados, aqueles que ficam aos Estados são numerosos e sem limites.

Os primeiros hão de recair principalmente sobre objetos exteriores, como a guerra, a paz, as negociações e o comércio estrangeiro, com o qual tantas relações tem o poder, concedido ao governo, de impor tributos; os segundos estender-se-ão a todos os objetos que de ordinário interessam mais diretamente – a vida, a liberdade, a prosperidade, a ordem interna, os melhoramentos e a prosperidade do Estado.

As funções do Governo Federal serão extensas e importantes em tempo de guerra e em caso de perigo, as dos governos particulares serão em tempo de paz, e por conseqüência durante a maior parte do tempo.

Assim, quanto mais habilitado ficar o Governo Federal pelos poderes que se lhe concederem para a defesa da nação, tanto menos freqüentes podem ser esses paroxismos de perigo, em que pode ter lugar a sua preponderância sobre os Estados particulares.

Se a nova Constituição for examinada com sinceridade e escrúpulo, achar-se-á que a mudança por dia proposta consiste muito menos na concessão de “poderes novos” à União do que na revalidação dos “poderes originais”.

Se o que se lhe dá sobre o comércio é novo, pelo menos excita poucas reclamações, e não pode causar receios.

Os poderes relativos à paz e à guerra, aos exércitos e esquadras, aos tratados e finanças e os mais importantes dos outros, todos estavam já concedidos ao Congresso pelos artigos da Confederação, o que faz a mudança proposta não é dar-lhes mais extensão; é estabelecer um meio mais eficaz de os exercitar.

A mais importante de todas as mudanças é a relativa aos tributos, e, contudo, o Congresso atual tem tanta autoridade para exigir dos Estados socorros ilimitados de dinheiro para a defesa comum e prosperidade geral, como há de ter o futuro para exigi-los dos cidadãos individualmente; os quais, em todo o caso, não ficam tendo maior obri-

gação do que os Estados têm tido de pagar as quotas com que forem gravados.

Ainda que os Estados tivessem pontualmente obedecido aos artigos da Confederação, ou ainda que a sua obediência tivesse podido ser forçada por meios tão tranqüilos como aqueles que podem empregar-se com indivíduos, a experiência do que se tem passado nos mostra que certamente não teriam perdido os seus poderes constitucionais, ou sofrido inteira consolidação.

Quem sustentasse semelhante pretensão admitiria a proposição absurda de que os governos dos Estados são incompatíveis com as funções necessárias à União.

## Capítulo 46

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. EXAME DOS MEIOS DE INFLUÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL COMPARADOS COM OS DOS ESTADOS

**C**ontinuando com o objeto do capítulo antecedente, passarei agora a examinar se é o Governo Federal ou se são os governos dos Estados os que mais devem contar com o apoio e as simpatias do povo.

Por diferentes que sejam as maneiras por que os membros de um e dos outros são nomeados, em todo o caso sempre devem ser considerados como realmente dependentes da nação de que são agentes e delegados, posto que revestidos de diferentes poderes e encarregados de funções diversas.

Os adversários da Constituição parecem ter perdido inteiramente de vista o povo, quando discorrem a esse respeito; porque parecem considerar os governos de que trata, não só como rivais e inimigos, mas até sem poder que os vigie nos esforços com que reciprocamente procuram usurpar uns a autoridade dos outros.

E isso é um erro muito grave: porque é preciso não esquecer que onde quer que a autoridade de delegar se ache, a primitiva reside sempre no povo; e que a destreza ou ambição relativa dos diferentes governos não basta para estender a autoridade de uns à custa da dos outros.

Dos sentimentos e sanção dos "seus constituintes" comuns é que em todo o caso, ao menos por decência, devemos supor que o resultado depende.

Várias considerações, além das que já foram expostas, parecem pôr fora de dúvida que a primeira e mais natural afeição do povo há

deter por objeto o governo do seu Estado respectivo; porque à administração desse é que o maior número de indivíduos pode ter esperanças de chegar; e dele é que depende o maior número de emolumentos e de empregos.

Além disso, como os interesses domésticos e particulares do povo não de ser confiados aos governos dos Estados, é claro que a maioria dos cidadãos se familiarizará mais facilmente com os negócios de que eles tratarem, e os conhecerá mais completamente: e, como os membros desses governos não de estar unidos com maior número de cidadãos por laços de amizade e de relações pessoais ou por simpatias de partido e de família, por isso mesmo é que o favor popular há de pender todo para a sua parte.

A experiência está nesse caso de acordo com o raciocínio.

A administração federal, ainda que até aqui muito defeituosa em comparação do que pode vir a ser com um sistema melhor, teve durante a guerra, e sobretudo enquanto o seu papel moeda gozou de crédito, tanta importância e atividade, como pode vir a ter para o futuro, por grande que venha a ser.

O Congresso estava ocupado com uma série de medidas, cujo objeto era defender quanto os homens têm de mais caro, e conquistar os bens os mais apreciáveis para um povo: e, entretanto, desde que o entusiasmo passageiro pelos primeiros Congressos arrefeceu, a atenção e a afeição do povo se retirou para os governos particulares.

O conselho federal deixou prontamente de ser o ídolo do povo: e a oposição ao aumento dos seus poderes e da sua importância foi estrada constantemente seguida por aqueles que queriam fundar sua influência sobre os prejuízos dos seus concidadãos.

Se para o futuro o povo houver de adquirir mais afeição para o Governo Federal que para os dos Estados, somente à força de provas irresistíveis de uma administração melhor é que pode ser transtornada a ordem das afeições anteriores.

Nesse caso, certamente, o povo não deixará de mostrar mais confiança aos que se mostrarem dela mais dignos; mas, ainda assim, nada terão que temer os governos dos Estados; porque o poder da União só pode exercitar-se com favor num espaço circunscrito por limites impreteríveis.

Comparemos agora o Governo Federal e os dos Estados relativamente à vontade presumível e aos meios que um e os outros possuem de combater e neutralizar as suas medidas recíprocas.

Além das vantagens já ponderadas em favor dos governos dos Estados, há ainda outra muito importante: os membros que forem chamados ao Governo Federal não de entrar nele com disposições favoráveis aos Estados de onde vierem; e da parte dos governos dos Estados raras vezes esta disposição será recíproca.

O espírito local há de ter mais força nos primeiros que o espírito nacional nos segundos; e com efeito, ninguém ignora que uma grande parte dos erros em que têm caído os Estados nasceram da disposição dos seus membros a sacrificar o interesse comum e constante da totalidade do Estado aos interesses parciais e isolados dos condados ou distritos que habitavam.

Mas, se a sua política nem ao menos pode estender-se até as fronteiras do seu próprio Estado, como pode esperar-se que eles façam da prosperidade geral da União e da consideração que ela deve ter, o alvo dos seus esforços e o objeto das suas considerações?

Assim, pela mesma razão por que os Estados não têm de ocupar suficientemente do interesse nacional, precisamente por isso é que os membros da legislatura federal se não de ocupar demasiadamente dos objetos de interesse local, porque os Estados não de ser para eles o que as cidades e os condados são para os membros dos governos particulares.

Haverá muitas ocasiões em que as deliberações não terão por fim a prosperidade nacional, mas serão dirigidas pelas vistas, prejuízos e interesses dos governos e do povo dos Estados particulares.

Qual é, geralmente falando, o espírito que tem caracterizado o procedimento do Congresso? Tanto a leitura dos jornais das suas deliberações, como as próprias confissões dos seus membros, provam que mais vezes eles se têm mostrado partidistas dos seus Estados particulares, do que defensores imparciais do interesse comum; e que, cada vez que considerações locais foram sem razão sacrificadas ao engrandecimento do Governo Federal, cem vezes os grandes interesses da nação foram vencidos pelos prejuízos, interesses e vistas dos Estados particulares.

Não quero dar a entender com essas reflexões que o novo Governo Federal não abrace um plano de política mais extenso do que o do governo anterior, ou que as suas vistas hajam de ser tão limitadas como as das legislaturas dos Estados; mas quero que se entenda que sempre há de participar suficientemente do espírito dele e delas para não sentir disposto a atacar os direitos dos Estados particulares ou as

prerrogativas dos seus governos, isto é, que a tendência dos governos dos Estados para aumentarem as suas prerrogativas à custa da União não há de ser combatida por uma disposição recíproca nos membros deste último.

Por outra parte, ainda quando queira atribuir-se ao Governo Federal a mesma ambição de aumento de poder que aos governos dos Estados, sempre estes últimos hão de ter maiores vantagens que o primeiro, relativamente aos meios de repelir a agressão.

Quando uma disposição de uma legislatura particular, contraria aos interesses do governo nacional, obtém o assentimento dos habitantes do Estado, e não ofende muito claramente os empregados públicos, é logo executada por meios prontos e inteiramente à disposição dos membros do governo particular.

A oposição do Governo Federal ou a intervenção dos seus empregados não faria senão inflamar o zelo de todos os partidos em favor do Estado em questão; e, se fosse ainda tempo de reparar ou de prevenir o mal, nunca isso teria lugar senão pelo emprego de meios a que nunca se deve recorrer senão na última extremidade.

Pelo contrário, fáclimos e poderosíssimos seriam os meios de resistência, se o Governo Federal quisesse fazer executar nos Estados uma medida boa ou má, mas em qualquer dos casos contrária ao voto do povo.

A inquietação dos habitantes – a sua repugnância, e talvez decidida oposição no exercício da autoridade dos empregados da União, a má vontade dos magistrados executivos, os embaraços suscitados pelos artifícios da legislatura –, tudo isso ofereceria obstáculos difíceis de vencer.

Se o Estado fosse grande, mais sérias seriam as dificuldades; e no caso em que muitos Estados unissem os seus esforços, seria tal a massa de resistência, que o Governo Federal, só por si, nem ao menos se lembraria de combatê-la.

Demais, os projetos ambiciosos do Governo Federal, se os tiver, para aumentar a sua autoridade à custa da dos Estados, não hão de excitar a oposição de um Estado somente ou de alguns: o rebate será geral; todos hão de tomar parte na causa comum; estabelecer-se-ão correspondências; concertar-se-ão planos de resistência; o mesmo espírito animará todos; elevar-se-ão contra o Governo Federal os mesmos receios como se tratasse de sofrer um jugo estrangeiro; e, se as inovações ou

projetadas ou feitas não forem espontaneamente abandonadas, apelar-se-á para o juízo da força, tanto num caso como no outro.

Mas que grau de loucura poderia levar o Governo Federal a tal extremidade?

Na questão com a Inglaterra era uma parte do império que combatia contra a outra; a parte mais numerosa atacava os direitos da mais fraca, a empresa era injusta e temerária; mas, ao menos em teoria, não era absolutamente quimérica.

Mas no caso de que se trata, quais seriam as circunstâncias da disputa e quais as partes litigantes?

De uma parte um pequeno número de representantes; da outra o povo todo; ou antes uma única assembléia de representantes oposta a treze assembléias representativas, apoiadas pela totalidade do povo, de quem tanto a primeira como as últimas recebem o seu poder.

O único refúgio dos que profetizam a queda dos governos dos Estados é a quimérica suposição de que o Governo Federal poderá antecipadamente reunir uma força suficiente para levar por diante os seus projetos de ambição; mas bem pouco efeito devem ter produzido os argumentos expostos nos capítulos que atrás ficam, se ainda é necessário demonstrar a pouca realidade desse perigo.

Será possível que o povo e os Estados elejam, durante uma série de anos que baste para a execução desta empresa, uma série sucessiva de legislaturas dispostas a atraí-los?

Será possível que os traidores sigam conforme e sistematicamente um plano tendente à extensão dos estabelecimentos militares?

Será possível que o povo e os governos dos Estados vejam com indiferença a tempestade formando-se, e que continuem a nutri-la com os mesmos elementos até o instante em que esteja a ponto de rebentar sobre as suas cabeças? Essa idéia mais pode ser julgada sonho extravagante de um ciúme em delírio, ou exageração mal disfarçada de um zelo mentido, do que prudente apreensão de verdadeiro patriotismo.

Adotemo-la, contudo, por extravagante que seja.

Esteja embora formado um exército regular proporcionado aos recursos do país; esteja esse exército inteiramente à disposição do Governo Federal: digo que, ainda neste caso, o povo com os governos dos Estados estarão em circunstância de poder repelir o perigo.

Segundo os melhores cálculos, o maior número a que num país qualquer pode ser elevado um exército permanente, não excede um

centésimo da sua população, ou a vigésima parte dos homens capazes de pegar em armas.

Por este cálculo, nos Estados Unidos não poderá haver mais de 25 ou 30 mil homens em armas; e para resistir a este exército terão os Estados 500 mil homens de guardas nacionais armados, comandados por oficiais da sua escolha, combatendo pela sua liberdade comum, e unidos e dirigidos por governos certos da sua afeição e confiança.

Parece-me pouco provável que um tal corpo, animado de tais sentimentos, possa ser vencido por um exército de 25 a 30 mil homens de tropas regulares; e quem conhece as circunstâncias da nossa gloriosa resistência aos exércitos ingleses até pode negar a possibilidade da coisa.

Ainda quando quiséssemos prescindir da vantagem de estar sempre armado, vantagem que nenhuma outra nação possui como o povo da América, a simples existência de governos particulares que podem sempre contar com a afeição do povo, e que nomeiam os oficiais das guardas nacionais, bastaria para opor às tentativas da ambição uma barreira muito mais temível do que pode oferecer-lhes qualquer governo simples, seja a sua forma qual for.

Não obstante, os estabelecimentos militares que existem nos diferentes reinos da Europa, e que têm sido levados tão longe quanto os recursos receptivos o permitem, assim mesmo os governos desses países temem deixar as armas nas mãos do povo;<sup>13</sup> posto que com este único socorro dificilmente os povos da Europa poderiam chegar a quebrar as suas cadeias.

Mas, se estes povos, além disso, tivessem governos escolhidos por eles mesmos, depositários da vontade nacional e capazes de dar direção às suas forças – e tivessem, além disso, oficiais escolhidos por esses governos do próprio seio das suas milícias e que lhes fossem tão afeiçoados como a elas bem pode dizer-se que todos os tronos dos déspotas da Europa haviam de baquear por terra, qualquer que fosse o

---

<sup>13</sup> Esta asserção é falsa, pelo menos em Portugal. Os soldados de milícias conservaram sempre entre nós em seu poder todo o seu armamento e munições; e nem por isso houve nunca o menor indício de rebelião no povo: pelo contrário, quando a tropa regular se rebelava contra o governo legítimo, como aconteceu no Porto em 1828, e com a invasão do príncipe D. Pedro em 1832, foram sempre as milícias e os corpos de voluntários os que fizeram maiores esforços, e os que resistiram até o último momento à facção usurpadora, até que forças superiores estrangeiras vieram sufocar em Évora-monte o brio nacional.

número das suas legiões. Não insultemos os bravos e livres cidadãos da América com a suspeita de que defenderiam com menos força os seus direitos, do que a que empregariam os súditos de um déspota para arrancar os seus das mãos dos seus opressores.<sup>14</sup>

Não os insultemos mais tempo supondo que poderiam ver-se reduzidos à necessidade de passarem por essa prova, oferecendo o escandaloso exemplo de uma covarde e cega submissão à longa série de medidas insidiosas que deviam precedê-la e de que ela havia de ser efeito.

Vou, porém, terminar a discussão por uma vez e reduzir a questão a termos tão simples, que não haverá dificuldade em resolvê-la.

De duas, uma: ou a forma do Governo Federal o tornará suficientemente dependente do povo ou não.

No primeiro caso, por isso que mesmo se acha em dependência, não é possível que os seus membros formem planos contrários aos interesses dos seus constituintes; no segundo, como não pode ter a confiança do povo, os seus planos de usurpação hão de ser facilmente destruídos pelos governos dos Estados, que não podem deixar de ser sustentados pelo povo.

Em suma, os poderes conferidos ao governo da União têm tão pouco de perigosos à autoridade deixada aos Estados particulares, como de necessários para desempenhar o objeto da União: quanto àqueles que tocaram a rebate por este motivo, e que predisseram a aniquilação premeditada e infalível dos governos particulares, não é possível tratá-los com mais favor do que atribuindo os seus clamores ao susto de um perigo imaginário.

---

<sup>14</sup> É preciso perdoar a um republicano ardente a sua cegueira sobre o verdadeiro carácter dos governos da Europa. Não há nessa parte do mundo senão um governo constitucionalmente despótico: é o governo da Dinamarca, que foi feito tal por meio de uma revolução “popular” expressamente intentada para este fim. Todos os outros, gratuitamente chamados despóticos, são absolutos, e nada mais. Ora, o carácter do absolutismo é a independência, e o do despotismo é a arbitrariedade.

## Capítulo 47

### EXAME E EXPLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

**D**e depois de ter examinado a forma geral do governo proposto e a massa geral de poder que lhe compete, segue-se o exame da sua organização particular e da distribuição dessa massa de poder pelas diferentes partes de que o dito governo se compõe.

Repreende-se a Constituição proposta à infração do princípio político que exige a separação e distinção dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Essa precaução, tão essencial à liberdade (dizem), foi inteiramente desprezada na organização do Governo Federal, onde os diferentes poderes se acham distribuídos e confundidos com tal exclusão de toda a idéia de ordem e simetria, que muitas das suas partes essenciais ficam expostas a serem esmagadas pelo peso desproporcionado de algumas outras.

Não há verdade política de maior valor intrínseco, ou escorada por melhores autoridades, do que aquela em que essa objeção se funda; a acumulação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mãos de um só indivíduo, ou de uma só corporação, seja por efeito de conquista ou de eleição, constitui necessariamente a tirania.

Portanto, se à Constituição proposta se pode fazer a objeção de acumular assim os poderes ou de os misturar de maneira que possa vir a resultar essa acumulação, é preciso rejeitá-la sem mais exame; mas muito enganado estou eu se deste capítulo não resultar prova completa de que a acusação é sem fundamento e de que o princípio que lhe serve de base foi mal entendido e ainda pior aplicado.

Examinemos primeiro em que sentido é essencial à liberdade a separação dos três poderes principais.

O oráculo sempre consultado e sempre citado nessa matéria é Montesquieu.

Se ele não é autor do inestimável preceito de que falamos, pelo menos foi ele quem melhor o desenvolveu e quem o recomendou de uma maneira mais efetiva à atenção do gênero humano.

Começemos por determinar o sentido que a ele se liga.

A Constituição inglesa era para Montesquieu o que é Homero para todos os escritores didáticos sobre poesia épica.

Do mesmo modo que os poemas do cantor de Tróia têm sido para os últimos o modelo por excelência, de onde devem partir todos os princípios e todas as obras do mesmo gênero devem ser julgadas, assim o escritor francês tinha encarado a Constituição inglesa como o verdadeiro tipo da liberdade política, e nos deu, na forma de verdades elementares, os princípios característicos desse sistema particular; portanto, para termos toda a certeza de não nos enganarmos no verdadeiro sentido do princípio que ele estabeleceu, vamos procurá-lo na própria origem de onde ele o tirou.

O mais ligeiro exame da Constituição inglesa nos deixará convencidos de que os três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – não se acham nela inteiramente distintos e separados. A magistratura executiva forma parte constituinte do Poder Legislativo.

A prerrogativa de fazer tratados pertence exclusivamente ao primeiro poder; porque todos os que fizer, salvo pequenas exceções, ficam tendo força de atos legislativos.

Por ele são também nomeados todos os membros da judicatura; por ele podem ser privados dos seus ofícios, mediante uma mensagem das duas câmaras do parlamento; e, quando lhe apraz consultá-los, deles forma um dos seus conselhos constitucionais.

Uma das câmaras do corpo legislativo é ainda um dos conselhos constitucionais do Executivo e do Poder Judiciário, em caso de *impeachment*, é ele o único depositário; e em todos os outros casos goza de jurisdição suprema em caso de apelação.

Por outra parte, os juízes estão tão estreitamente unidos com o corpo legislativo, que muitas vezes assistem e tomam parte nas suas deliberações embora em último resultado não tenham voto deliberativo.

Portanto, visto que estes fatos foram o norte de Montesquieu para estabelecer o princípio de que se trata, podemos concluir que, quando ele estabeleceu “que não há liberdade todas as vezes que a

mesma pessoa ou a mesma corporação legisla e executa ao mesmo tempo, ou por outras palavras, quando o poder de julgar não está bem distinto e separado do Legislativo e Executivo”, não quis proscrever toda a ação parcial, ou toda a influência dos diferentes poderes uns sobre os outros; o que quis dizer, segundo se colige das suas expressões, e ainda melhor dos exemplos que lhe serviram de regra, foi que, quando dois poderes, em toda a sua plenitude, se acham concentrados numa só mão, todos os princípios de um governo livre ficam subvertidos.

Tal seria realmente o caso na Constituição que ele examina, se o rei, que é o único magistrado executivo, possuísse todo o Poder Legislativo, ou a suprema administração da justiça; ou se o corpo legislativo exercitasse ao mesmo tempo a suprema autoridade judiciária e o supremo Poder Executivo.

Esse vício, porém, não existe na Constituição inglesa.

Se o rei goza do “veto” sobre todas as leis, por si não pode fazer nenhuma; e se lhe compete a nomeação dos que administram justiça, não pode por si mesmo administrá-la.

Do mesmo modo, ainda que os juízes sejam delegados do Poder Executivo, não executam função alguma executiva; e posto que possam ser consultados pelo corpo legislativo, também não tomam parte em função alguma legislativa.

Igualmente, ainda que dois dos membros da legislatura possam, reunidos, privar os juízes dos seus ofícios, e que mesmo um dos três goze do Poder Judiciário em última apelação, nem por isso a legislatura inteira pode fazer atos, um só que seja, judiciários. Finalmente, ainda que num dos membros da legislatura (o rei) resida o supremo Poder Executivo, e que outro, em caso de *impeachment*, possa julgar e condenar todos os agentes subordinados ao Poder Executivo, nem por isso o corpo legislativo inteiro pode exercer função alguma executiva.

As razões em que Montesquieu funda o seu princípio são uma nova prova do sentido que ele quer dar-lhe. “Quando na mesma pessoa, diz ele, ou no mesmo corpo de magistratura o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não pode haver liberdade porque pode temer-se que o monarca ou o Senado faça leis tirânicas para tiranicamente executá-las.” E, em outra parte acrescenta: “Se o poder de julgar estivesse unido ao Poder Legislativo, o poder sobre a vida e liberdade dos cidadãos seria arbitrária, porque o juiz seria legislador; e se o poder de julgar estivesse unido ao Executivo, o juiz poderia ter toda a força de

um opressor.” Algumas dessas razões acham-se mais particularmente desenvolvidas noutras passagens, mas por concisas que sejam aquelas de que nos servimos, bastam para determinar o sentido da célebre máxima do publicista francês.

Se formos a examinar as Constituições dos diferentes Estados, acharemos que, não obstante a maneira empática e absoluta porque este axioma se acha nelas estabelecido, não há, contudo, uma só em que os diferentes poderes estejam inteiramente distintos e separados. New-Hampshire, cuja Constituição foi a última que se formou, parece ter completamente sentido a impossibilidade, e mesmo a inconveniência, de evitar toda a mistura nos poderes: e por isso apenas se contentou de declarar: “Que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem ser tão independentes e separados uns dos outros, quanto o permite a natureza de um governo livre ou quanto é compatível com a cadeia que deve unir em um ‘laço indissolúvel de unidade e de amizade todas as partes da Constituição.’ Já por aqui se vê que a Constituição de New-Hampshire mistura a alguns respeitos os diferentes poderes: e com efeito, o Senado, que é membro do corpo legislativo, também é tribunal de justiça em caso de *impeachment*; o presidente, que é o depositário supremo do Poder Executivo, também é presidente do Senado, e o seu voto, que nos casos ordinários vale tanto como outro qualquer, é decisivo em todos os casos de empate: o chefe do Poder Executivo é eleito anualmente pelos membros do corpo legislativo e de entre eles; e finalmente, alguns oficiais do Estado são também nomeados pela legislatura e os juízes o são-no pelo Poder Executivo.

A Constituição de Massachusetts também exprimiu esta disposição essencial à liberdade com suficiente reserva, ainda que talvez com menos precisão. “O corpo legislativo, diz ela, não exercerá jamais os Poderes Executivo e Judiciário ou um dos dois; o magistrado executivo não exercerá jamais os Poderes Legislativo e Judiciário ou um dos dois; os juízes não executarão jamais os Poderes Legislativo e Executivo ou um dos dois.” Esta declaração concorda perfeitamente com a doutrina de Montesquieu, tal como acaba de ser explicada, e com o plano da Convenção. Tudo quanto ela exige é que um dos poderes não exercite completamente as atribuições do outro e, de fato, a Constituição, à testa da qual ela se acha, admite a mistura parcial deles. O magistrado executivo goza do *veto* sobre as decisões do corpo legislativo, posto que com certas limitações, e o Senado, que faz parte da legislatura,

também é tribunal, em caso de *impeachment*, para os agentes do Poder Executivo e para os juízes. Os juízes são nomeados pelo Poder Executivo, que, do mesmo modo que na Inglaterra, pode privá-los dos seus empregos, mediante uma mensagem das duas câmaras do corpo legislativo; e este último nomeia todos os anos um certo número de agentes do governo. Portanto, como a nomeação dos empregos, sobretudo dos do Poder Executivo, é uma função executiva, claro está que, ao menos nessa circunstância, a regra estabelecida pelos redatores da Constituição foi infringida por eles mesmos.

Passarei em silêncio as Constituições de Rhode-Island e de Connecticut, por terem sido formadas antes da revolução e mesmo porque, na época da sua formação, o princípio que vamos examinando ainda não era objeto de discussão política.

A Constituição de Nova Iorque não contém declaração a este respeito, mas bem se vê, pela sua organização, que quem a redigiu não fechou os olhos aos perigos da imprudente confusão de poderes, não obstante isso, dá ao magistrado executivo, assim como aos juízes, um certo grau de autoridade sobre os atos do corpo legislativo, e reúne os depositários desses dois poderes para o exercício da mesma autoridade. No seu conselho de nomeação, os membros do corpo legislativo acham-se associados ao Poder Executivo para a nomeação dos empregados executivos e judiciários; e o seu tribunal para os casos de *impeachment* e correção de erros é composto de um dos ramos da legislatura e dos principais membros do corpo judiciário. A Constituição de Nova Jersey misturou os diferentes poderes do governo mais do que nenhuma das precedentes. O governador, que é magistrado executivo, é nomeado pela legislatura; é chanceler e goza do título de *ordinário* e de “sub-rogado” do Estado; finalmente, é membro do supremo tribunal de apelação e é presidente, com voto decisivo em caso de empate, de uma das câmaras do corpo legislativo. Essa mesma câmara, de que o governador é presidente, constitui com ele o tribunal de apelação, e serve-lhe ao mesmo tempo de conselho executivo. Os membros da judicatura são nomeados pelo corpo legislativo, e podem ser privados dos seus empregos por uma das câmaras, mediante acusação da outra.

Na Constituição da Pensilvânia, o presidente, depositário supremo do Poder Executivo, é escolhido anualmente por uma forma de eleição em que domina o corpo legislativo. Reunido a um conselho

executivo, é ele quem nomeia os membros da judicatura e quem forma o tribunal de *impeachment* para julgar todos os empregados executivos e Judiciários. Os juizes do tribunal supremo e os juizes de paz podem também ser privados dos seus officios pela legislatura, que em certos casos exercita o poder de perdoar, pertencente ao Poder Executivo. Os membros do conselho executivo são ao mesmo tempo juizes de paz em todo o Estado.

Em Delaware,<sup>15</sup> o supremo magistrado executivo é anualmente eleito pelo corpo legislativo, os presidentes das duas câmaras são vice-presidentes na repartição do Executivo: o supremo tribunal de apelação compõe-se do magistrado executivo com seis pessoas, das quais cada câmara nomeia três; e os outros juizes são nomeados pelo magistrado executivo de acordo com o corpo legislativo. Em todos os outros Estados parece que os membros da legislatura podem ser ao mesmo tempo juizes de paz; nesses o são de direito não só os membros de uma das câmaras, mas mesmo os do conselho executivo. Os principais empregados do Poder Executivo são nomeados pela legislatura; e uma das duas câmaras que a compõem forma o tribunal de *impeachment*. Todos os empregados públicos podem ser destituídos em consequência de uma mensagem da legislatura.

Maryland adotou a máxima de que se trata, sem restrição alguma, declarando “que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem sempre ser separados e distintos uns dos outros”. Entretanto, pela sua Constituição, o corpo legislativo nomeia o magistrado executivo, e este os juizes.

A Constituição de Virgínia explica-se em termos ainda mais claros. Eis aqui o que ela diz: “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem ser de tal modo separados e distintos, que nenhum deles exercite as atribuições do outro, e que nenhuma pessoa possa exercitar ao mesmo tempo atribuições de mais que de um deles; com a única exceção de que os juizes dos tribunais dos condados serão elegíveis por uma das câmaras da assembléa.” E, não obstante isso, além desta exceção especial a respeito dos membros dos tribunais inferiores, a legislatura nomeia o magistrado supremo assim como o seu conselho executivo; faz dele sair de três em três anos, por substituição de outros

---

<sup>15</sup> As Constituições desses dois últimos Estados foram alteradas depois da publicação deste escrito.

dois membros à sua escolha; nomeia os principais oficiais executivos e Judiciários; e um caso particular, exercita o direito de perdoar.

A Constituição da Carolina do Norte, que também declara “que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem sempre ser separados e distintos uns dos outros, atribui, apesar disso, ao corpo legislativo não somente a nomeação do magistrado supremo, mas a dos principais oficiais das repartições executiva e judiciária.

Na Carolina do Sul, o corpo legislativo nomeia o magistrado supremo e todos os empregados do Poder Executivo, até capitães do exército de terra e da marinha, assim como também todos os membros do corpo judiciário, compreendidos os juízes de paz e os seus xerifes.

Na Geórgia, cuja Constituição declara igualmente “que as três repartições, legislativa, executiva e judiciária, devem sempre ser de tal modo separadas e distintas, que nenhuma delas exercite poderes que pertençam à outra”, a legislatura preenche os lugares de atribuições executivas, nomeia os juízes de paz e tem o direito de perdoar.

Citando todas essas circunstâncias, em que a separação completa dos três poderes não tem sido observada, não quero defender a organização particular dos diferentes governos dos Estados; porque sei muito bem que no meio dos excelentes princípios, proclamados pelas Constituições respectivas, aparecem vestígios manifestos da precipitação, e mais ainda da inexperiência com que foram organizadas. Sei que muitas vezes o princípio fundamental que se examina tem sido infringido por demasiada confusão, e mesmo por verdadeira consolidação dos poderes; e que nunca se fez disposição eficaz para que fosse mantido em prática o poder proclamado em teoria. A minha intenção tem sido fazer ver que a acusação, feita à Constituição, de infringir um princípio sagrado para todo o governo livre, não é fundada nem no verdadeiro sentido atribuído a este princípio por seu autor, nem naquele que até aqui se lhe tem dado na América. Em outra ocasião tornaremos a falar sobre este importante assunto.

## Capítulo 48

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. EXAME DOS MEIOS DE PÔR EM PRÁTICA O PRINCÍPIO DE QUE SE TRATA

**F**ica provado no capítulo antecedente que o axioma político que se examina não exige a separação absoluta dos três poderes; demonstrar-se-á agora que sem uma tal ligação que dê a cada um deles o direito constitucional de fiscalizar os outros, o grau de separação, essencial à existência de um governo livre, não pode na prática ser eficazmente mantido.

É coisa averiguada que o magistrado ou corpo, investido de um dos três principais poderes, não deve exercitar diretamente e em toda a sua plenitude nenhum dos outros; assim como é igualmente evidente que nenhum dos poderes deve exercitar sobre o outro influência preponderante. Como todo o poder tende naturalmente a estender-se, é preciso colocá-lo na impossibilidade de ultrapassar os limites que lhe são prescritos. Assim, depois de ter separado em teoria os diferentes Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o ponto mais importante é defendê-los em prática das suas usurpações recíprocas. Tal é o problema que se trata de resolver.

Porventura, será bastante para esse fim que os limites dos poderes sejam marcados com precisão e clareza na Constituição – e poder-se-ia esperar que estas trincheiras de papel tenham força suficiente para prevenir as usurpações? Pelo menos, tal foi o caminho que tomaram todos os legisladores da América; mas em breve a experiência lhes mostrou que mais seguras armas eram precisas para defender os membros mais fracos do governo contra os mais fortes. O corpo legislativo estende por toda a parte a esfera da sua atividade e engole todos os poderes no seu turbilhão impetuoso.

Os fundadores das nossas repúblicas mereceram por tantos títulos a gratidão de todos os habitantes da América, que é coisa verdadeiramente desagradável ter de apontar os seus erros. Entretanto, não permite o respeito devido à verdade dissimular dois dos mais notáveis que cometeram: por um lado, em tudo lhes parecia ver a liberdade ameaçada pela prerrogativa sempre crescente e sempre usurpadora de um magistrado hereditário, sustentada e fortificada por uma porção hereditária do corpo legislativo; por outra parte esqueceram-se de que os aumentos sucessivos do Poder Legislativo, reunindo todos os poderes nas mesmas mãos, podem conduzir à mesma tirania que as usurpações do corpo executivo.

Num governo em que prerrogativas extensas e numerosas estão nas mãos de um monarca hereditário, com razão se teme o Poder Executivo, e com razão se olha para ele com aquela inquietação que deve inspirar o zelo da liberdade. Numa democracia em que o povo exercita diretamente as funções legislativas, e em que, incapaz de deliberações regulares e de medidas refletidas, se adia entregue à ambição e às intrigas dos seus magistrados executivos, também estes podem aproveitar-se de uma ocasião favorável para tornarem tirânico o seu poder. Mas numa república representativa, em que a magistratura executiva é limitada, tanto na extensão como na duração dos seus poderes, e onde o Poder Legislativo é exercitado por uma assembléia cheia de confiança nas suas próprias forças, pela certeza que tem da sua influência sobre o povo – assaz numerosa para poder experimentar todas as paixões que obram sobre os homens reunidos e os embaraçam de refletir, mas assim mesmo não tanto que não possa empregar em satisfazê-las os meios ditados pela reflexão – em tal Estado de coisas, digo, é contra as empresas ambiciosas desse poder que o povo deve dirigir os seus ciúmes e esgotar todas as precauções.

O corpo legislativo deve, nos nossos governos, a sua preponderância a outras causas. Os seus poderes constitucionais, sendo mais extensos e menos suscetíveis de ser circunscritos em limites certos, não lhe é tão difícil dar às suas usurpações a cor que melhor lhe parecer, por meio de medidas complicadas e indiretas. Algumas vezes é difícil, numa assembléia legislativa, decidir se o efeito de uma decisão particular se estenderá ou não além dos limites da sua esfera, mas o Poder Executivo, por isso mesmo que se acha circunscrito em um espaço menos extenso, e por outra parte é de sua natureza mais sim-

ples – o Poder Judiciário, cujas linhas de demarcação são ainda menos incertas –, não podem formar projetos de usurpação que não sejam no mesmo instante descobertos e transtornados. Ainda não é tudo: como o Poder Legislativo é o único que pode achar o caminho para as algibeiras do povo, tendo, além disso, em algumas Constituições poder ilimitado, e em todas grande influência sobre as retribuições pecuniárias dos agentes dos outros poderes, daqui a dependência em que de necessidade há de conservar os ditos poderes, e por consequência a facilidade de levar por diante as suas usurpações.

Invoquei a nossa experiência em apoio da minha opinião; se fosse preciso verificá-la com fatos particulares, poderia citá-los sem fim porque nos registros públicos e nos arquivos de todos os Estados acharia para escolher. Para prova, porém, igualmente concisa e satisfatória, bastará referir um exemplo de dois Estados, atestado por duas autoridades sem exceção.

O primeiro exemplo é o da Virgínia, que, como dito fica, declarou expressamente que os três principais poderes deviam ser separados. A autoridade que invoco é a de Mr. Jefferson, que, independentemente da sua perspicácia para observar a marcha do governo, tinha por si a vantagem de ser o magistrado supremo. Para nada perder das idéias que a experiência lhe sugeriu a esse respeito, será preciso transcrever aqui por extenso uma passagem, ainda que um pouco longa, da sua interessante obra intitulada “Notes on the state of Virgínia.”

Todos os poderes do governo, tanto o Legislativo como o Executivo e o Judiciário, ainda que separados de direito, vêm a cair de fato nas mãos do corpo legislativo. A concentração dos três poderes nas mesmas mãos é precisamente a definição do governo despótico. Que eles sejam exercitados por muitas pessoas ou por uma somente importa pouco ou nada; e a primeira hipótese é ainda pior porque 173 déspotas hão de oprimir mais do que um só; e quem disso poder ter dúvida, lance os olhos sobre a república de Veneza.

Tampouco pode importar que sejam da nossa escolha aqueles que assim exercitam esta promiscuidade de poderes. Não foi para termos um “despotismo eletivo” que nós pelejamos tantas batalhas, mas para ter um governo não somente fundado em princípios livres, sinto tal que os poderes do governo estejam de tal maneira divididos e contrabalançados entre os diferentes corpos de magistratura, que nenhum possa transgredir os seus limites legais, sem que os outros efetivamente o reprimam e o restrinjam.

É certo que a Convenção estabeleceu o governo sobre o princípio de que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ficariam de tal maneira distintos e separados, que nenhuma pessoa pudesse exercitar as funções de mais de um deles ao mesmo tempo; ‘mas nenhuma barreira se estabeleceu entre os diferentes poderes.’ Os agentes judiciários e executivos ficaram na dependência da legislatura quanto à conservação ou continuação dos seus empregos; e por consequência, se a legislatura assumir os Poderes Executivo e Judiciário, nenhuma oposição se lhe pode fazer, ou quando se lhe faça, não pode ser efetiva; porque nesse caso, dando ao seu procedimento a forma de um ato da assembléia, pode fazê-lo obrigatório para os outros poderes. Eis aqui porque a legislatura tem decidido em muitos casos direitos que deveriam ser deixados à controvérsia judiciária; e porque o exercício, ou pelo menos a direção das funções executivas pela legislatura, durante todo o tempo da sessão, é coisa ordinária e trivial.<sup>16</sup>

O outro Estado que tomarei para exemplo é a Pensilvânia; e a minha autoridade será desta vez o Conselho de Censores convocado em 1783 e 1784. Uma parte das funções atribuídas a esse corpo pela Constituição era “Examinar se a Constituição tinha sido mantida em toda a sua pureza, se o corpo legislativo e o depositário do Poder Executivo tinham desempenhado os seus deveres como fiéis mandatários do povo; e se não tinham apropriado ou exercitado maiores poderes do que pela Constituição lhes tinham sido conferidos”. Na execução dessas funções foi preciso que o Conselho de Censores comparasse o procedimento do corpo legislativo e do magistrado executivo com os seus poderes constitucionais e dos fatos que se citaram, e que todos os membros do Conselho reconheceram, tirou-se o resultado de que a Constituição havia, em muitos casos, sido evidentemente violada pelo corpo legislativo.

Não obstante ter a Constituição determinado, como uma das mais importantes precauções contra os erros do corpo legislativo, que todas as leis de interesse público fossem impressas para serem substituídas ao exame do povo, muitas delas tinham passado, violando-se essa regra sem necessidade evidente.

---

<sup>16</sup> Esta longa citação foi suprimida na tradução francesa.

A forma de júzo por jurados, estabelecida na Constituição, havia sido postergada; e haviam-se exercido poderes que a Constituição não tinha delegado.

O corpo legislativo havia também usurpado as funções do Poder Executivo.

Os salários dos juízes, que a Constituição determina que sejam fixos, haviam sido ocasionalmente alterados; e muitos casos pertencentes ao Poder Judiciário haviam sido levados ao conhecimento e decisão do corpo legislativo.

Aqueles que desejarem mais particular informação de todas estas infrações podem consultar o *Jornal do Conceito*, que atualmente se imprime; lá acharão que algumas podem ser imputadas a circunstâncias particulares, relativas à guerra; mas que a maior parte foi certamente feito da má organização do governo.

Também parece que o Poder Executivo não foi achado inocente de freqüentes infrações da Constituição; porém, a esse respeito é preciso atender a três coisas: primeiro, que muitas dessas infrações foram ocasionadas pelas exigências da guerra ou recomendadas pelo Congresso e pelo comandante em chefe; segundo, que em muitos outros casos o Poder Executivo não fez mais que conformar-se aos sentimentos, ou declarados ou presumidos, do corpo legislativo; terceiro, que o Poder Executivo da Pensilvânia difere do dos outros Estados pelo grande número de membros que o exercitam; e por essa razão, assemelhando-se mais a uma assembléia legislativa que a um Conselho Executivo, o que põe os seus membros mais a salvo do receio de responsabilidade individual – animando-se mutuamente pelo exemplo e pela influência reunida, podem arriscar medidas inconstitucionais com mais segurança do que se o Poder Executivo residisse num só indivíduo ou num pequeno número de homens.

Concluirei de tudo quanto até aqui fica dito que a linha de demarcação traçada no papel, para fixar os limites dos diferentes poderes, é insuficiente para prevenir as usurpações de qualquer deles, que podem acatar pela concentração de todos nas mesmas mãos.

## Capítulo 49

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

O autor das observações sobre o Estado da Virgínia, citadas no capítulo antecedente, uniu à sua estimável obra um projeto de Constituição para ser submetido ao exame de uma Convenção, que se esperava fosse convocada em 1783 pela legislatura, com o fim de estabelecer uma nova Constituição para aquele Estado. Encontra-se no dito projeto aquele ar de originalidade, assim como aquela perspicácia e exatidão que caracterizam todas as obras do autor; mas é sobretudo notável pelo ardente amor do governo republicano, que respira, e pelo conhecimento profundo dos vícios que podem alterá-lo e de que é preciso defendê-lo. Uma das precauções que ele propõe e que na sua opinião é o mais seguro meio de defender os mais fracos dos três poderes contra as usurpações do mais forte, pertence-lhe talvez inteiramente; e como tem imediata relação com o objeto do nosso exame, merece que a consideremos em separado.

A proposição de que se trata é a seguinte: “Que todas as vezes que dois dos três poderes do governo, cada um com os dois terços dos votos das pessoas que o exercitam, concordarem em que há necessidade de uma convenção, ou para alterar a Constituição existente, ou para corrigir as suas infrações, é preciso convocá-la irremediavelmente.”

Como o povo é a única fonte de toda a autoridade legítima e como só a sua vontade pode estabelecer a carta constitucional que dá existência e poder aos diferentes ramos do governo, a esta única fonte é que se deve recorrer, não só para estendê-los, restringi-los e alterá-los, mas ainda para corrigir o efeito das usurpações recíprocas que tiverem alterado os seus direitos constitucionais. Mas, como as atribuições dos diferentes poderes estão perfeitamente marcadas nos termos da sua comissão, claro está que nenhum deles pode arrogar-se o direito de estabelecer a linha de demarcação que o separa dos outros; e, sendo

assim, como é possível reprimir as usurpações do mais forte, ou defender os direitos do mais fraco, sem apelar para o povo que os criou e que é o único que pode declarar a sua verdadeira intenção e tornar efetiva a sua observância?

Esse argumento é certamente muito forte e é o que basta para provar a necessidade de um meio constitucional e sempre existente para consultar a vontade do povo nas ocasiões importantes e extraordinárias; tais não são menos fortes as objeções contra o recurso ao povo em todos os casos em que parecer necessário reter os diferentes poderes nos seus limites constitucionais.

Primeiramente, esse meio seria inteiramente inútil no caso em que dois dos poderes se coalizassem contra o terceiro; e, por consequência, se o corpo legislativo, que tem tantos meios de influir sobre as operações dos outros poderes, pudesse fazer entrar um deles nos seus interesses, ou mesmo a terça parte dos seus membros, já o terceiro não poderia fazer uso do remédio de que se trata; mas não quero insistir muito nesta objeção, porque mais parece consistir numa aplicação particular do princípio, do que no princípio mesmo.

Em segundo lugar (e essa segunda objeção recai sobre a própria essência do princípio), todo o recurso ao povo supõe algum defeito no governo; e a freqüência de semelhante meio tenderia a privá-lo daquela veneração que o tempo imprime a tudo e sem a qual não é possível que o melhor dos governos adquira a estabilidade de que precisa. Se é verdade que todo o governo se funda na opinião, também não é menos verdade que a força da opinião sobre os indivíduos e a sua influência sobre o comportamento de cada um depende em grande parte do número de pessoas que eles supõem que adotam essa opinião. A razão do homem é como o indivíduo: tímido e reservado, quando é sozinho; forte e cheio de confiança, à proporção do número de pessoas a que se associa. Se as autoridades que fortificam uma opinião, além de numerosas, são igualmente antigas, tanto maior é o efeito que fazem. Numa nação de filósofos, pouco peso teria essa consideração, porque o respeito das leis seria suficientemente inculcado pelos ditames de uma razão ilustrada; mas uma nação de filósofos é tão impossível de existir como a raça filosófica de reis, tão desejada por Platão. Enquanto as nações forem tais como as vemos no mundo, não pode haver governo que julgue vantagem supérflua ter pela sua parte os prejuízos do povo.

Uma objeção, ainda mais séria contra a freqüência do recurso ao povo para decisão das questões constitucionais, é o perigo de com-

prometer a tranqüilidade pública, dando demasiada atividade às paixões da multidão. Posto que a reforma dos nossos governos fosse operada com uma fortuna que faz honra à virtude e prudência do povo da América, a experiência é em si mesma tão delicada, que é preciso não repeti-la sem muita necessidade. É preciso não esquecer que as Constituições, hoje existentes, foram feitas no meio de perigos que reprimiam as paixões mais inimigas da ordem e da concórdia; que a confiança do povo nos seus chefes sufocava toda a diversidade de opiniões que as discussões políticas fazem nascer; que o ressentimento e indignação contra o antigo governo faziam admitir com avidéz as novas formas que lhe eram contrárias; e, finalmente, que o espírito de partido não influía então sobre as mudanças que se pretendiam fazer nem sobre a reforma dos abusos: a situação em que provavelmente devemos achar-nos para o futuro não oferecerá tão poderosos remédios contra o perigo de que se trata.

Mas a mais forte de todas as objeções é que este remédio de apelar para o povo não corresponderia ao intento de manter o equilíbrio constitucional no governo. Já vimos que, nos governos republicanos, o Poder Legislativo tende a aumentar-se à custa dos outros; de onde se segue que o recurso ao povo será regularmente empregado pelos Poderes Executivo e Judiciário. Seja, porém, o remédio invocado por este ou por aquele poder, gozaram todos eles de iguais vantagens na prova? Vejamos as suas diferentes situações. Os agentes do Poder Executivo e do Judiciário são em pequeno número e não podem ser conhecidos pessoalmente senão por uma parte do povo; e mesmo os últimos, pela maneira da sua nomeação e pela natureza e duração das suas funções, estão tão separados do povo, que não podem ter grande parte nas suas simpatias. Quanto aos primeiros, são sempre objetos do ciúme universal; e é sempre muito fácil desacreditar a sua administração e fazê-la desagradável ao povo. Pelo contrário, os membros do corpo legislativo são numerosos, estão distribuídos pelo meio do povo e com ele vivem e tratam. As suas relações de parentesco, de amizade e de conhecimentos abraçam na sociedade muito mais extenso círculo; e é precisamente esse círculo que tem mais influência sobre a opinião pública. Como a natureza das suas funções os faz depositários e defensores dos direitos do povo, é bem natural que a balança da influência penda para a sua parte. A consequência disso é que, com todas essas vantagens, não podem os partidos contrários ter tão grande probabilidade de feliz resultado nas suas pretensões, em caso de divergência do interesses.

Mas o Legislativo não seria capaz de, sozinho, defender sua causa junto ao povo. Provavelmente, seus membros se constituiriam a si mesmos como juízes, pois a mesma influência que levou os seus membros à legislatura, há de conduzi-los à Convenção. Se lá não forem ter todos, não de ir muitos; e esses não de ser precisamente os que dirigem à sua vontade as assembléias políticas. Numa palavra, a Convenção há de ser principalmente composta de homens que ou foram, ou são, ou têm esperanças de ser membros do corpo, cujo procedimento se oferece para ser julgado; e, por consequência, vêm a ser partes na mesma demanda para cuja decisão foram nomeados juízes.

Pode, contudo, acontecer que em alguns casos as circunstâncias não sejam tão desfavoráveis aos Poderes Executivo e Judiciário. As usurpações da legislatura podem ser tão súbitas e tão manifestas que não admitam pretexto razoável; grande número dos seus membros pode passar-se para o partido oposto; pode o Poder Executivo estar nas mãos de um homem querido do povo. Em tal estado de coisas, poderia a opinião pública ser menos dominada pelos prejuízos favoráveis ao corpo legislativo; mas, nesse caso, viria a decisão a depender do espírito existente anteriormente, ou daquele que a discussão fizesse nascer, e não do verdadeiro merecimento da questão. Como nessa hipótese a disputa interessava a pessoas de caráter eminente e de grande influência sobre a nação, seria a sentença pronunciada, ou pelos autores, ou pelos adversários das medidas era discussão; que é o mesmo que dizer que a questão não seria julgada pela razão do povo, mas pelas suas paixões. Mas, se querendo-se que o Estado seja bem governado, precisamente o contrário disso é que se deve verificar: a razão do povo deve governar e dirigir a marcha do governo; mas, pelo governo é que devem ser dirigidas e governadas as paixões do povo.

Já vimos no capítulo antecedente que não bastam declarações escritas para conter os diferentes poderes nos seus limites legais; e pelo que nesse se disse, o expediente de apelar para o povo não é prudente nem eficaz. Não entrarei no exame das outras disposições contidas no plano acima mencionado; algumas são certamente fundadas em excelentes princípios; e todas elas são redigidas com uma simplicidade e precisão admiráveis.

## Capítulo 50

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**P**retender-se-á talvez que, em lugar de apelar para o povo nas ocasiões a que se referem as objeções que foram feitas no capítulo antecedente, o expediente de recursos em épocas periódicas e determinadas seria o meio mais eficaz de prevenir e de corrigir as infrações da Constituição. Examinemos esse novo remédio; mas advirta-se que, na discussão em que vou entrar, não considerarei os recursos de que se trata senão como meios de manter a Constituição e não de a mudar.

Debaixo desse ponto de vista, parece-me que os recursos ao povo, em épocas fixas, são sujeitos a tantos inconvenientes, como se fossem feitos em ocasiões particulares. Se as épocas forem separadas por curtos intervalos, as medidas que houverem de ser examinadas e corrigidas serão de data muito recente, e, por conseguinte, cercadas das mesmas circunstâncias que tendem a alterar e perverter o resultado das revisões ocasionais se os períodos forem mais longos, em todo o caso ficam as medidas das recentes sujeitas à mesma objeção; e na mesma proporção em que a Antigüidade das outras fizer com que sejam consideradas mais desapaixonadamente, essa mesma vantagem será contrabalançada por outros inconvenientes de não pequena ponderação. Em primeiro lugar, a perspectiva de uma censura pública, em época remota, fraco obstáculo pode opor aos excessos a que os homens constituídos em autoridade são naturalmente arrastados pelos interesses ou pelas paixões do momento; porque não é possível esperar que uma assembléia legislativa de cem ou duzentos membros, que tendem com furor para o objeto dos seus desejos, e tudo deitam por terra para lá chegar, seja suspensa na sua marcha, pelo receio de ver examinar o seu comportamento daí a dez, quinze ou vinte anos; e, em segundo lugar, já os abusos têm produzido o seu efeito antes da aplicação do

remédio, ou, pelo menos, já têm lançado, com o tempo, tão profundas raízes que não será possível extirpá-los sem grande dificuldade.

Esse plano de reverter a Constituição, para reparar as injúrias que tivesse experimentado e para outros objetos ainda, já foi posto em execução por um dos Estados. Uma das funções do Conselho de Censores, convocado na Pensilvânia em 1783 e 1784, era, como já fica dito, “examinar se a Constituição havia sido violada e se os Poderes Legislativo e Executivo tinham usurpado reciprocamente as atribuições um do outro. Essa experiência importante e nova em política merece, a alguns respeitos, particular atenção; e ainda que a outros respeitos possa ser considerada como uma experiência destacada, feita em circunstâncias particulares, de cujo resultado não pode argumentar-se, aplicada à questão que nos ocupa, oferece alguns fatos que citarei com confiança em apoio da minha opinião”.

- *Primeiro* – Vê-se pelos nomes daqueles que compunham o Conselho, que muitos, pelo menos, dos que nele gozavam de mais influência, tinham estado à testa dos partidos anteriormente existentes no Estado.

- *Segundo* – Precisamente os membros mais influentes do Conselho tinham sido ao mesmo tempo os membros mais ativos e influentes do corpo legislativo e do Poder Executivo, durante o período sobre o qual havia de recair a censura; e, ou tinham sido instigadores, ou adversários das medidas que se tratava de julgar pelo texto da Constituição. Dois deles tinham sido vice-presidentes do Estado e outros tinham sido membros do Conselho executivo durante os sete anos antecedentes; um tinha sido presidente da Assembléia Legislativa; e muitos tinham feito nela figura muito importante no mesmo espaço de tempo.

- *Terceiro* – Cada página das atas desta Assembléia atesta o efeito que todas essas circunstâncias tiveram nas suas deliberações. Logo, desde o seu princípio se manifestaram nela dois partidos teimosos e violentos. O fato é reconhecido e lamentado por todos: e por outra parte inútil fora negá-lo, porque em todas as questões, ainda as menos importantes e isoladas, aparecem sempre os nomes dispostos em duas colunas. Qualquer observador imparcial concluirá desta circunstância, sem medo de errar, e além disso, sem querer ofender nenhum dos dois partidos, ou alguma das pessoas que os compunham, que desgraçadamente foi a paixão, e não a razão que presidiu às suas decisões. Quando os homens discutem em liberdade e a sangue frio diversas questões

bem distintas necessariamente devem ter opiniões diferentes sobre algumas delas; mas, quando a mesma paixão os governa, as suas opiniões, se tal nome lhes pode ser dado, devem ser sempre as mesmas.

- *Quarto* – É, pelo menos, problemático se as decisões desse corpo sobre os limites respectivos dos poderes foram conformes à Constituição.

- *Quinto* – Finalmente, nunca ouvi dizer que as decisões do Conselho, justa ou injustamente formadas, mudassem coisa alguma aos usos fundados em interpretações legislativas, pelo contrário, parece-me que, num artigo, a legislatura que então existia não quis reconhecer as interpretações do Conselho e levou a vantagem nessa contestação.

Assim, a Assembléia dos Censores prova, pelas suas discussões a existência do mal e pelo seu exemplo a insuficiência do remédio.

E não se diga que o Estado, em que essa experiência teve lugar, estava ainda nessa época e já de longo tempo incandescido e lacerado pelo furor dos partidos. Será, porventura, de presumir que de sete em sete anos não se suscitem partidos nesse Estado ou em outro qualquer? Nem é coisa de crer, nem coisa de desejar; porque a extinção absoluta de todos os partidos ou indica um perigo extraordinário da segurança pública ou a destruição inteira da liberdade.

Também não se resolveria o problema tomando o partido de excluir das assembleias, eleitas pelo povo para sindicar do procedimento do governo, aqueles que nele tivessem tido parte durante o período que houvesse de ser objeto da censura porque, nesse caso, a importante função de censor recairia em pessoas que teriam menos talentos, sem que por isso fossem mais imparciais. Apesar de não terem tido parte na administração e, portanto, de não terem sido agentes das medidas que se deviam examinar, haviam de provavelmente ser envolvidos nos partidos que essas medidas tivessem feito nascer e debaixo de cuja influência tivessem sido eleitos.

## Capítulo 51

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**A** que meio se recorrerá, portanto, para manter na prática essa separação essencial dos poderes, que a Constituição estabelece em teoria? Como todos os remédios exteriores são sem efeito, não há outro remédio possível senão traçar de tal maneira a construção do governo, que todas as suas diferentes partes possam reter-se umas às outras nos seus lugares respectivos. Sem presumir desenvolver completamente essa idéia, arriscarei, contudo, um pequeno número de observações gerais, que talvez espalhem mais luz sobre o objeto e nos ponham em circunstâncias de formar mais exato juízo dos princípios e organização do governo proposto pela Convenção.

Para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por conseqüência, que seja organizado de tal modo, que aqueles que o exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes. Isso suposto e admitida a necessidade da rigorosa observância desse princípio, é necessário que as nomeações para as supremas Magistraturas Legislativa, Executiva e Judiciária saiam do povo, que é a fonte primitiva de toda a autoridade, por meio de canais que não tenham entre si a mínima comunicação; e talvez que esse modo de organizar os diferentes poderes seja em prática menos difícil do que à primeira vista parece. É certo que algumas dificuldades e algum aumento de despesa poderiam trazer a sua execução; mas, sobretudo, a respeito do Poder Judiciário, algum desvio poderia haver sem grave inconveniente do princípio mencionado: em primeiro lugar, porque é preciso que aqueles que a exercitam tenham conhecimentos particulares, e o ponto está em adotar o modo de eleição mais favorável aos homens dotados desses conhecimentos indispensáveis; e, depois, porque, devendo os juízes

ser vitalícios, não ficarão dependendo daqueles a quem deverem a sua nomeação.

É igualmente evidente que os funcionários públicos, encarregados do exercício de cada um dos poderes, devem ser tão independentes, como seja possível, dos que exercitam os outros, quanto aos emolumentos dos seus empregos. Se o magistrado executivo ou os juizes ficassem nesse artigo dependentes da legislatura, claro está que a sua independência a qualquer outro respeito seria inteiramente illusória.

Mas o verdadeiro meio de embaraçar que os diferentes poderes não se vão sucessivamente acumulando nas mesmas mãos, consiste em dar àqueles que os exercitam meios suficientes e interesse pessoal para resistir às usurpações. Nesse caso, como em todos os outros, os meios de defesa devem ser proporcionados aos perigos do ataque; é preciso opor ambição à ambição e travar de tal modo o interesse dos homens, com as obrigações que lhes impõem os direitos constitucionais dos seus cargos, que não possam ser ofendidas as últimas sem que o primeiro padeça. É desgraça inerente à natureza humana a necessidade de tais meios; mas, já a necessidade dos governos é em si mesma uma desgraça. Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo: mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir as suas obrigações. A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador; mas a insuficiência desse meio está demonstrada pela experiência.

Esse sistema, que consiste em fazer uso da oposição e da rivalidade dos interesses, na falta de motivos melhores, é o segredo de todos os negócios humanos, quer sejam particulares, quer públicos. E o que se está vendo todos os dias na distribuição dos poderes inferiores, onde o que em todo o caso se procura é combinar de tal modo os diferentes empregos, que uns sirvam aos outros de corretivo e que os direitos públicos tenham por sentinela os interesses populares. Essa invenção da prudência não pode ser menos necessária na distribuição dos supremos poderes do Estado.

Mas a desgraça é que, como nos governos republicanos o Poder Legislativo há de necessariamente predominar, não é possível dar a

cada um dos outros meios suficientes para a sua própria defesa. O único recurso consiste em dividir, a legislatura em muitas frações e em desligá-las umas das outras, já pela diferente maneira de elegê-las, já pela diversidade dos seus princípios de ação, tanto quanto o permitem a natureza das suas funções comuns e a dependência comum em que elas se acham da sociedade. Mas esse mesmo meio ainda não basta para evitar todo o perigo das usurpações. Se o excesso da influência do corpo legislativo exige que ele seja assim dividido, a fraqueza do Poder Executivo, pela sua parte, pede que seja fortificado. O *veto* absoluto é, à primeira vista, a arma mais natural que pode dar-se ao Poder Executivo, para que se defenda; mas, o uso que ele pode fazer dela pode ser perigoso e mesmo insuficiente. Nas ocasiões ordinárias pode não ser empregada com a conveniente firmeza; nos casos extraordinários pode a perfídia abusar dela e, portanto, é preciso remediar esse defeito do *veto* absoluto, substituindo-lhe certas relações entre o Poder Executivo e a porção mais fraca do Poder Legislativo, as quais, ao mesmo tempo em que dispuserem esta última a sustentar os direitos constitucionais do primeiro, não lhe permitam abandonar a defesa dos direitos do corpo de que faz parte.

Se os princípios que acabo de estabelecer sobre essas observações são exatos, como suponho, e se eles podem servir de pedra de toque para julgar o caráter das diferentes Constituições dos Estados e do da Constituição Federal, achar-se-á que, se esta última não se acha com eles em harmonia perfeita, a comparação ainda é muito menos favorável àquelas, mas, além dessas considerações, há ainda outras duas não menos importantes, particularmente aplicáveis ao sistema federal da América, o qual, por meio delas, se apresenta debaixo de um novo ponto de vista cheio de interesse.

- *Primeira* – Numa república simples, toda a autoridade delegada pelo povo é confiada a um governo único, cujas usurpações são prevenidas pela divisão dos poderes; mas, na república composta da América, não somente a autoridade delegada pelo povo está dividida em dois governos bem distintos, como também a porção de poder confiada a cada um deles é ainda subdividida em frações muito distintas e separadas. Daqui dobrada segurança para os direitos do povo, porque cada governo diferente, retido por todos os outros nos seus limites constitucionais, se dirige e se regula a si mesmo.

- *Segunda* – Quando em uma república se têm obtido os meios de defender a nação contra a tirania dos seus chefes, não estão ainda

resolvidas todas as questões sociais; trata-se, além disto, de defender uma parte da sociedade contra a injustiça de outra parte mais numerosa. As diferentes classes de cidadãos têm necessariamente interesses diversos; e quando a maioria está unida por um interesse comum, acham-se necessariamente em perigo os direitos da minoria. Para prevenir esse inconveniente, não conheço senão dois modos: o primeiro, criar na sociedade uma vontade independente da maioria e, portanto, da sociedade mesma; o segundo, fazer entrar na sociedade tantas classes diferentes de cidadãos quantas sejam preciso para que não possa ter lugar uma combinação injusta da maioria. O primeiro método é o que tem lugar num governo fundado sobre poder hereditário ou estabelecido pela força, mas o efeito desse primeiro expediente é, pelo menos, duvidoso: porque um poder independente da sociedade pode tão facilmente defender os direitos legítimos da minoria, como favorecer os projetos injustos da maioria, ou mesmo oprimir um partido e outro?<sup>17</sup> A república federativa dos Estados Unidos oferece um exemplo do segundo método. Nesse governo, não só toda a autoridade vem da sociedade e é dependente dela, mas a mesma sociedade é dividida em tão grande número de partidos, compreende tantos interesses diversos e tantas classes diferentes de cidadãos, que dificulosamente podem ser atacados pela maioria os interesses da minoria ou mesmo dos indivíduos. Em um governo livre é preciso que os direitos civis tenham o mesmo meio de segurança que os direitos religiosos. A segurança, no primeiro caso, consiste na multiplicidade de interesses; no segundo, na

---

<sup>17</sup> Essa doutrina não é exata, porque a existência de uma vontade independente da sociedade nunca pode verificar-se senão num país conquistado; e, ainda nesse caso, a vontade que ao princípio era independente da sociedade, vai-se unindo pouco a pouco com ela, até que, por fim, as duas vontades ficam identificadas. Os Godos e mesmo os Árabes, quando conquistaram a Espanha, foram ao princípio tiranos, pouco depois protetores, mais tarde amigos, e finalmente espanhóis. Quanto ao poder hereditário, é falsíssima em prática a teoria que ele possa jamais separar os seus interesses dos da nação; e mais falso ainda que ele possa oprimir pelo menos a maioria. É absurdo pensar que aquele, cuja glória, prosperidade e interesse nascem, prosperam e crescem com o interesse, prosperidade e glória da nação, trabalhe para arruinar-se a si mesmo, arruinando os interesses da maioria. Tem-se visto muitas vezes os soberanos unidos com o povo contra os barões; mas não sei se há exemplo bem provado de que soberano se tenha unido com os barões contra o povo.

multiplicidade de seitas;<sup>18</sup> e o número deles e delas segue naturalmente a razão da extensão do país e da sua população. Essa consideração demonstra a utilidade da Confederação a todos os amigos sinceros do sistema republicano, porque mostra que, se em lugar do número de Estados que atualmente existe, reunidos em uma só Confederação, se organizassem três ou quatro confederações, ou Estados mais circunscritos, com mais facilidade poderiam ter lugar combinações opressivas da maioria, diminuindo na mesma proporção a segurança que a forma republicana oferece para os direitos das diferentes classes de cidadãos; inconveniente que só poderia remediar-se dando a algum dos membros do governo maior estabilidade e independência.

A justiça é o fim de todo o governo e de toda a sociedade civil; tal tem sido em todas as épocas o alvo dos esforços de todas as nações; e, ou a vitória tem sido o fruto de todos os seus sacrifícios, ou a liberdade tem sucumbido na luta. Tanto está em anarquia uma sociedade em que uma facção mais poderosa pode reunir-se para oprimir um partido menos poderoso, como uma horda de bárbaros ou de selvagens em que o indivíduo mais fraco não é defendido contra as injustiças do mais forte; e do mesmo modo que no estado natural os inconvenientes da incerteza e da instabilidade decidem os mais fortes a sujeitar-se a um governo que proteja os mais fracos e a eles mesmos, assim, em um governo anárquico, os mesmos motivos levarão pouco a pouco as facções a desejar um governo que dê proteção aos mais fracos, e que sustente os mais poderosos. Pode ter-se por certo que se o Estado de Rhode-Island se separasse da Confederação e ficasse entregue a si mesmo, em breve chegaria a tal ponto, em tão pequeno Estado, e com um governo popular, a incerteza dos direitos individuais, por causa das injustiças sem número de uma maioria facciosa, que certamente os próprios membros dessa maioria se veriam obrigados a invocar o auxílio de um poder inteiramente independente do povo, cuja necessidade as violências dos facciosos poriam fora de dúvida. Pelo contrário, em

---

<sup>18</sup> Dizer que a segurança dos direitos religiosos segue a razão do número das seitas é o maior absurdo que pode humanamente dizer-se, e não merece refutação. O exemplo recentíssimo do Cantão de Vaud, onde a seita dos metodistas, que veio lançar-se no meio daquelas que já existiam e não só destruiu o governo e a Constituição existentes, mas até vai usurpando pouco a pouco os direitos da religião dominante, basta para poder julgar da exatidão de tal princípio.

uma república tão extensa como a dos Estados Unidos, com tão grande número de interesses, de partidos e de seitas diferentes, dificilmente se coalizará a maioria por outros motivos que não sejam os da justiça e do interesse geral; e como em tal estado de coisas a minoria tem menos motivos de recluir, tanto mais dificultoso será encontrar pretexto plausível de defendê-la, a fim de introduzir no governo uma vontade independente da maioria, isto é, da mesma sociedade. Não é menos incontestável que importante (posto que muito diferente seja a opinião geral) que quanto mais extensa é uma sociedade, contanto que não saia dos limites prescritos pela prudência, tanto mais facilmente ela se poderá governar a si mesma; e, felizmente para a causa republicana, os limites da possibilidade a esse respeito podem ser levados muito longe, por meio de judiciosas combinações e modificações dos princípios federativos.

## Capítulo 52

### DA CÂMARA DOS REPRESENTANTES. CONDIÇÕES DOS ELEITORES E ELEGÍVEIS. DURAÇÃO DO SERVIÇO DOS DEPUTADOS

**D**as reflexões gerais a que foram consagrados os quatro últimos capítulos, passarei agora a um exame mais particular das diferentes partes do governo, começando pela câmara dos representantes.

O primeiro objeto que se apresenta é a determinação das condições necessárias para eleger e para ser eleito.

As condições necessárias para eleger são as mesmas que para ser eleitor do ramo mais numeroso das legislaturas dos Estados. Com razão se considera como artigo fundamental do governo republicano a fixação do direito de voto; e, por conseqüência, não era possível que a Convenção se dispensasse de fixar e estabelecer na Constituição esse direito. Abandonar esse objeto à decisão do Congresso não seria conveniente, em atenção à sua importância; e pela mesma razão não se deveria cometer o negócio às legislaturas particulares porque, nesse caso, aquela porção da legislatura federal, que deve depender só do povo, ficaria em dependência demasiadamente imediata dos governos dos Estados. Reduzir a uma regra uniforme as diferentes condições exigidas pelos Estados seria tão desagradável a alguns deles como difícil à Convenção. O método que a Convenção escolheu é certamente o melhor que havia para escolher: satisfatório para cada Estado em particular, porque é conforme ao método que já tiver adotado ou para no futuro adotar e ao mesmo tempo seguro para os Estados Unidos; porque, fixado pelas Constituições dos Estados, não há perigo de que os seus governos o alterem, nem é também de temer que o povo de cada

Estado, alterando essa parte da sua Constituição, tire a si mesmo uma parte dos direitos que a Constituição Federal lhe afiança.

As condições dos elegendos, tendo sido determinadas pelas constituições dos Estados com menos exatidão e cuidado e sendo por outra parte mais suscetíveis de uniformidade, com toda razão, a Convenção tomou sobre si determiná-las. Um representante dos Estados Unidos não pode ter menos de 25 anos de idade, nem menos de 7 de cidadão e é, além disso, necessário que na época da sua eleição seja habitante do Estado que deve representar, e que, durante o tempo das suas funções, não exercite emprego conferido pelos Estados Unidos.

Com essas restrições fica a porta aberta ao merecimento de todos os gêneros, quer ele se encontre em naturais ou adotivos, em ricos ou em pobres, em velhos ou em moços, em protestantes ou em católicos.

O tempo pelo qual os representantes devem ser eleitos é o segundo objeto que cumpre examinar.

Para julgar da conveniência do artigo respectivo da nova Constituição, é necessário ponderar duas causas: primeira, se as eleições bienais são suficientemente freqüentes para que a liberdade não fique em perigo; segunda, se elas são necessárias ou úteis.

I – Sem que o governo, em geral, tenha com o povo comunidade de interesses, não pode haver liberdade. Ainda mais: é essencial que a parte do governo que vamos examinando esteja em imediata dependência do povo e que esteja com ele em simpatia perfeita. Ora, a freqüência das eleições é o único meio de segurar essa simpatia e aquela dependência; qual seja, porém, o grau de freqüência absolutamente necessário para esse efeito é o que não se pode determinar com precisão, porque isso depende de uma multidão de circunstâncias diferentes. A experiência é a única bússola em que possamos fiar-nos, para errarmos o menos possível em tão incerta derrota.

Como o sistema pelo qual se substituiu a representação à reunião pessoal dos cidadãos era muito imperfeitamente conhecido pelos antigos, «ó na História moderna é que podemos encontrar exemplos que nos instruem; mas, para evitar uma discussão muito vaga e muito difusa, melhor será restringir-nos àqueles que nos são melhor conhecidos e que têm com o nosso caso particular a mais completa analogia. O primeiro que se nos oferece é o da Casa dos Comuns na Inglaterra. A história desse corpo, anteriormente à época da *Carta Magna*, é tão

obscura, que não podemos esperar dela grande socorro;<sup>19</sup> mesmo a sua existência é objeto de questão entre os sábios. Os mais antigos monumentos que nos restam dos tempos posteriores à *Carta Magna* provam que os parlamentos deviam reunir-se todos os anos, mas não que devessem ser eleitos anualmente, e mesmo estas sessões anuais estavam tão dependentes da vontade dos reis, que não era dificultoso à sua ambição imaginar pretextos para interpor entre elas perigosos e longos intervalos. Para remediar esse inconveniente decidiu-se, no tempo de Carlos II, que os intervalos nunca poderiam estender-se a mais de três anos.

Por ocasião da revolução que colocou Guilherme III no trono, tratou-se essa questão mais a fundo, e ficou por uma vez assentado que a freqüente convocação dos parlamentos era um dos direitos fundamentais do povo. Outro estatuto, promulgado no mesmo reinado, alguns anos depois, deu mais precisa significação ao adjetivo *freqüente* que aludia ao período trienal; e por essa interpretação se assentou que dentro dos três anos depois da terminação de um parlamento, outro devia ser convocado. A última mudança de três para sete anos teve lugar no princípio do século XVIII, por ocasião dos sustos a que deu lugar à sucessão da casa de Hannover.

Vê-se por esses fatos que as eleições trienais foram sempre na Inglaterra o *maximum* da freqüência que se reputou necessária para ligar os representantes do povo aos seus constituintes. Assim, se pelo grau de liberdade que a Inglaterra ainda hoje conserva, não obstante as suas eleições septenais, e apesar dos outros vícios da organização do seu parlamento, não pode pôr-se em dúvida que, restringindo-se a três o período de sete anos e fazendo-se ao mesmo tempo as outras reformas convenientes, a influência do povo sobre os seus representantes cresceria até tornar-se satisfatória; por muito mais forte razão, devemos pensar que as eleições bienais, com um sistema federal, não podem ser insuficientes para obter a dependência tão essencial em que a câmara dos representantes deve ficar dos seus constituintes.

As eleições na Irlanda foram até esses últimos tempos reguladas pela única vontade dos reis da Inglaterra, e quase se não renovavam

---

<sup>19</sup> O autor parece pouco instruído da História da Inglaterra. A *Carta Magna* foi concedida por João Sem Terra; e a primeira admissão dos Comuns no parlamento é do tempo de Eduardo I, que é muito posterior, porque foi filho de Henrique III.

senão por ocasião da exaltação de cada novo soberano, ou por ocasião de outro motivo igualmente importante. O parlamento que começou com Jorge II continuou durante todo o seu reinado, que se estendeu por cerca de 35 anos. A única dependência em que o representante estava do povo consistia no direito que este tinha de preencher os lugares vagos e de fazer uma reeleição geral, quando algum acontecimento notável lhe dava ocasião; e mesmo quando o parlamento irlandês tivesse toda a vontade de defender os direitos dos seus constituintes, a possibilidade de o fazer estava terrivelmente peada pelo poder da Coroa, que lhe prescrevia os objetos das suas deliberações. Afinal, porém, foram quebradas todas essas cadeias; e atualmente são os membros do parlamento da Irlanda eleitos todos os oito anos.

A experiência nos fará ver os efeitos dessa reforma parcial, mas esse exemplo da Irlanda para pouco pode servir-nos; a única consequência que dele pode tirar-se é que, se com tantos e tais obstáculos o povo desse país ainda assim conservava alguma sombra de liberdade, as eleições bienais lhe segurariam toda a que pode resultar da intimidade das relações entre o povo e os seus representantes.

Olhemos agora para mais perto de nós. O exemplo dos nossos Estados, quando colônias, merece particular atenção; e por outra parte é-nos tão conhecido, que pouco será preciso que a seu respeito nos estendamos. O sistema representativo estava estabelecido em todos os Estados, pelo menos quanto a um dos ramos da legislatura: só os períodos das eleições eram diferentes, estendendo-se nos diferentes Estados de um ano a sete. E teremos nós motivo de pensar, refletindo no procedimento dos representantes do povo, anteriormente à revolução, que eleições bienais teriam posto a liberdade em perigo? A coragem que se desenvolveu no princípio da guerra e que triunfou de todos os obstáculos opostos à independência, é boa prova de que havia entre nós assaz liberdade para lhe conhecermos o valor e para nos inspirar tão ardente desejo de dar-lhe mais conveniente extensão. Essa observação é tão aplicável às colônias em que as eleições eram mais raras, como aquelas em que elas eram mais freqüentes. A Virgínia foi o primeiro Estado que ousou resistir abertamente às usurpações do parlamento da Grã-Bretanha; assim como foi também o primeiro que por um ato público adotou o projeto da independência. Não obstante isto, se não me engano, na Virgínia eram as eleições septenais. Não cito o exemplo desse Estado porque lhe reconheça merecimento particular; ao contrário, es-

tou bem persuadido, de que as circunstâncias a que a Virgínia deveu ter tido a prioridade na revolução que nos conduziu à independência foram inteiramente casuais. Ainda menos me persuado de que se deva defender o sistema das eleições septenais, porque visivelmente devem ser mais frequentes; mas quero simplesmente que se conclua que, se o período de sete anos não teve nada de perigoso para a liberdade da Virgínia, muito menos pode esperar-se que o tenham as eleições bienais.

Apontarei ainda três circunstâncias que servem para fortificar a autoridade desses exemplos. Em primeiro lugar, a Legislatura Federal não deve ter senão uma parte do supremo Poder Legislativo, que o parlamento da Inglaterra exercita em toda a sua plenitude, e que, com pequenas exceções, era exercitado pelas Assembléias Coloniais e pelo Parlamento da Irlanda; e é regra geral que, *coeteris paribus*, quão mais limitado é um poder, tanto menos perigo há em estender-lhe o tempo porque deve durar. Em segundo lugar, já se fez ver que, além da influência do povo sobre a Legislatura Federal, de onde deve resultar a essa assembléia a mesma restrição que aos outros corpos legislativos, terá ela de mais a mais sobre si a vigilância das diferentes legislaturas colaterais, o que os outros corpos legislativos não têm. Finalmente, não pode haver comparação entre os meios de que poderão dispor os membros mais permanentes do governo, se deles quiserem fazer uso para desviar a casa dos representantes das suas obrigações para com o povo, e aqueles porque podem influir sobre ela as legislaturas particulares; de maneira que, com muito menos meios de abusar, a câmara dos representantes não só terá menos tentações de o fazer, mas será, além disto, mais vigiada para que o não faça.

## Capítulo 53

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. REFLEXÕES SOBRE A DURAÇÃO DAS FUNÇÕES DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS REPRESENTANTES

**T**alvez alguém se tenha lembrado do axioma popular: *Onde acabam as eleições anuais começa a tirania*. Se é geralmente verdade que os ditos que passam a ser provérbios são geralmente exatos, também não é menos verdade que podem ser mal aplicados. No caso de que se trata, temos a prova. Qual é o fundamento dessa observação proverbial? Naturalmente, ninguém haverá tão ridículo que pretenda que existe relação natural entre o curso das estações, ou do sol, e o período durante o qual a virtude humana pode resistir às seduções do poder. Felizmente para o gênero humano, a liberdade a esse respeito não está circunscrita num espaço de tempo invariável; antes, pode receber todas as modificações resultantes das diferentes situações e circunstâncias em que podem achar-se as sociedades civis.

A eleição dos magistrados pode ser e tem efetivamente sido renovada, segundo as conveniências, todos os anos, todos os meses, todas as semanas e mesmo todos os dias; e se a regra pode ser menos rigorosamente observada num ponto, por que o não poderá ser igualmente em outro? Se examinam-se os períodos estabelecidos entre nós para a eleição do ramo mais numeroso das legislaturas particulares, não encontraremos nas Constituições respectivas mais uniformidade a esse respeito do que nas eleições dos outros magistrados civis. Em Connecticut e Rhode-Island, as eleições são semestrais; em todos os outros Estados, são anuais, à exceção da Carolina do Sul, onde são bienais, do mesmo modo que na Constituição que se discute; de maneira que a diferença entre as épocas mais próximas e as mais remotas é

como entre quatro e um. Não seria, contudo, fácil provar que os Estados de Connecticut ou de Rhode-Island são melhor governados ou gozam de mais liberdade do que a Carolina do Sul; o que importa o mesmo é que as diferenças nas épocas das eleições estabelecem a esse respeito, diferença real entre estes e os outros Estados.

Procurando os diferentes motivos dessa doutrina, não vejo senão um, e este sem aplicação alguma para o nosso caso. A distinção importante, tão geralmente recebida na América, entre uma Constituição estabelecida pelo povo, à qual o governo não pode fazer alteração, e uma lei estabelecida pelo governo, que ele mesmo pode alterar como quiser, parece ou não ter sido bem conhecida ou ter sido menos respeitada em todos os outros países. Tem-se geralmente pensado que, onde quer que o supremo Poder Legislativo reside, reside atualmente o direito de alterar a forma do governo, mesmo na Inglaterra, onde os princípios de liberdade civil e política têm sido mais discutidos e onde mais se ouve falar de direitos constitucionais, a autoridade do parlamento é reputada tão absoluta e ilimitada a respeito da Constituição como a respeito dos objetos de legislação ordinária; e, de fato, muitas vezes, os princípios fundamentais do governo têm sido mudados por atos legislativos. As épocas das eleições, em particular, têm sido muitas vezes alteradas pela simples autoridade do parlamento, ultimamente passaram para septenais de bienais que dantes eram; e pelo mesmo ato que introduziu esta mudança se concedeu a si mesmo, o parlamento, mais quatro anos de exercício, além do período para que tinha sido nomeado. Assustados dessas operações, os amigos da liberdade, considerando a freqüência das eleições como a pedra angular de um governo livre, trataram de procurar algum novo meio de defesa contra o perigo de que a liberdade lhes parecia ameaçada; e como ela não se achava protegida, como entre nós, por uma Constituição superior ao poder do governo, foi-lhes preciso imaginar algum outro meio de segurança. Nada lhes pareceu mais seguro do que consagrar a expressão de um período de tempo simples e familiar a todo o mundo, como o de um ano, durante o qual o perigo das inovações pudesse ser julgado, o voto nacional reconhecido e os esforços dos bons cidadãos reunidos. Foi, portanto, para opor algum obstáculo às usurpações sucessivas de um governo ilimitado que se procurou estabelecer o princípio de que o governo avançava tanto mais rapidamente para a tirania, quanto mais se apartasse do período anual na época fixada para as eleições. Mas que necessi-

dade há de aplicar esse remédio ao Governo Federal, que se acha limitado pela autoridade superior de uma Constituição inatacável? Poderá alguém pretender que a liberdade da América, por eleições bienais, invariavelmente determinadas na nova Constituição, não está mais bem defendida do que a de qualquer outra nação por eleições anuais ou ainda mais freqüentes, mas sujeitas às mudanças que lhes pudesse fazer o poder ordinário do governo?

A segunda questão que se deve examinar é se as eleições bienais são necessárias ou úteis; mas essa fica decidida afirmativamente por duas considerações muito simples.

Ninguém pode ser bom legislador sem unir a intenções puras e juízo seguro algum conhecimento dos objetos sobre que deve legislar. Uma parte desses conhecimentos pode adquirir-se por meios de informações que se acham ao alcance de todos os homens, quer sejam de vida particular, quer ocupem empregos públicos; outra parte, porém, só pode adquirir-se pela experiência dos empregos que exigem o uso deles, de onde se segue que a duração das funções deve ser proporcionada à extensão dos conhecimentos práticos, necessários para bem as desempenhar. E como na maior parte dos Estados os membros do ramo mais numeroso do corpo legislativo são eleitos por um ano, pode a questão reduzir-se a esses termos: se em menos de um ano não se supõe que se possam adquirir os conhecimentos necessários para a legislação dos Estados, não será o período de dois anos ainda mais necessário para obter aqueles que exige a legislação federal?

A simples exposição da questão indica a resposta que deve ter.

Os conhecimentos que se requerem para a legislação de um Estado limitam-se às leis existentes, que são uniformes em todo ele, e de todos os cidadãos conhecidas com mais ou menos exatidão, e aos negócios gerais do Estado, circunscritos em muito estreito círculo e objeto da atenção e da conversa familiar dos habitantes de todas as classes. Colocados em teatro muito maior, os legisladores dos Estados Unidos têm muito diferente papel que desempenhar. As leis, em vez de serem uniformes, variam em cada Estado; e os negócios públicos, disseminados em uma superfície imensa, diversificam infinitamente, conforme os negócios locais com que se acham ligados, e não podem, sem muita dificuldade, ser conhecidos exatamente senão em uma assembléia central, onde os deputados de todas as partes do império reúnem os seus conhecimentos particulares. Cumpre, portanto, que os

deputados de cada Estado tenham, pelo menos, conhecimentos gerais sobre os negócios e mesmo sobre a legislação de todos os outros. Como se podem esperar leis sábias e uniformes sobre o comércio exterior se aqueles que as fizerem não tiverem conhecimento do comércio, dos portos, dos usos e dos regulamentos dos diferentes Estados? Como se pode regular o comércio entre os Estados, sem conhecer a sua situação relativa a esses assuntos e a muitos outros? Como podem estabelecer-se tributos com a prudência que o caso exige e como é possível arrecadá-los devidamente, sem se ter atenção às diversas leis e circunstâncias locais que lhes são relativas nos diferentes Estados? Como pode haver uniformidade nos regulamentos das guardas nacionais sem conhecimento das circunstâncias internas por que uns Estados diversificam dos outros? Tais são os principais objetos de legislação federal, de que os representantes devem ter muita informação; os objetos menos notáveis exigem também um grau de instrução proporcionado à sua importância e à sua dificuldade.

É certo que todas estas dificuldades hão de ir gradualmente diminuindo. A parte mais árdua do trabalho é a conveniente inauguração do governo, e a primeira redação do código federal; os melhoramentos sucessivos desse primeiro esboço vão sendo todos os dias mais fáceis e menos numerosos, porque os novos agentes do governo irão sempre achando nos trabalhos de seus antecessores novas instruções, sempre fáceis e sempre úteis. Os negócios da União cada vez irão inspirando mais atenção e curiosidade aos cidadãos e uma comunicação mais freqüente entre os diferentes Estados espalhará por todos eles mais luzes sobre os seus negócios recíprocos e irá assimilando cada vez mais as suas leis e costumes. Assim mesmo a legislação federal excederá sempre assaz consideravelmente, tanto em novidade como em dificuldade, a legislação de qualquer Estado particular, para exigir mais longo exercício naqueles que exercitarem suas funções.

Um ramo de conhecimentos que ainda não foi mencionado, e que não é menos necessário ao representante federal, é o dos negócios estrangeiros. Para poder regular o nosso comércio, é preciso que ele conheça os tratados entre os Estados Unidos e as outras nações – mesmo o sistema político e as leis destes últimos, porque à consideração do Governo Federal devem ser submetidas todas as questões relativas ao direito das gentes, que podem ser decididas por leis nacionais. É certo que a câmara dos representantes não deve ter parte imediatamente

te nas negociações e estipulações com as potências estrangeiras; mas, em consequência da relação que necessariamente existe entre todos os gêneros de negócios públicos, é força que assuntos de semelhante natureza exijam muitas vezes a atenção do corpo legislativo e não possam decidir-se sem sua cooperação. Alguns desses conhecimentos podem certamente adquirir-se pelo estudo e no silêncio do gabinete; mas há muitos que só o hábito dos negócios públicos pode dar; e o melhor meio de adquirir uns e outros é o exercício pessoal das funções legislativas e a observação atenta dos fatos.

Há ainda outras considerações de menor importância, mas que, por isso, não são indignas de atenção. A distância a que devem achar-se alguns representantes pode ser parte, atentas às dificuldades da viagem, para que muitas pessoas, aliás muito capazes de desempenhar a honrosa missão de representantes do povo, a não aceitem, se a sua duração for limitada a um ano. O exemplo dos deputados ao Congresso atual não pode servir de regra. É certo que são eleitos todos os anos, mas a sua reeleição é considerada pelas assembléias legislativas particulares quase como coisa de direito; e não acontecerá a mesma coisa quando o povo eleger diretamente os seus representantes.

Acontece sempre, em todas as assembléias deliberantes, que um pequeno número de membros dotados de talentos superiores, chega, por assim dizer, a perpetuar as suas funções por meio de reeleições freqüentes; e que, abusando das suas vantagens, se faz em certo modo senhor dos negócios públicos e mesmo propenso a servir-se dessa vantagem. Ora, quanto maior for a proporção dos membros novos, menos instrução haverá na maioria da assembléia e, portanto, mais exposta se achará essa maioria a ser colhida nas redes que lhe armarem os membros preponderantes. Essa observação é extensiva à relação que houver de existir entre a Câmara dos representantes e o Senado.

Um inconveniente anexo à freqüência das eleições, ainda nos Estados particulares, quando eles são extensos e só têm uma sessão legislativa por ano, é que as eleições defeituosas não podem ser examinadas e anuladas assaz a tempo para que as decisões recebam o seu devido efeito. Os membros admitidos em virtude de poderes obtidos por meio ilegítimos estão certos de conservar-se o tempo de que precisam para obter o seu fim; e, por isso mesmo, tanto maior será a tentação de obter por meios ilegítimos poderes irregulares. Daqui se vê que, se as eleições para a legislatura federal viessem a ser anuais, graves

inconvenientes poderiam vir a verificar-se, sobretudo nos Estados mais apartados: como cada câmara julga e deve julgar das eleições, elegibilidade e poderes dos seus membros, quaisquer que fossem os meios empregados para acelerar a decisão das questões contenciosas a esse respeito, sempre se deveria passar tão grande parte do ano até à expulsão do membro ilegalmente eleito, que o receio de ser expulso, fraco obstáculo ofereceria ao emprego das manobras ilícitas para obter um lugar no corpo legislativo.

O resultado de tudo quanto até aqui fica dito é que as eleições bienais, em relação aos negócios públicos, devem ser tidas por úteis, em relação à liberdade, por destituídas de perigo.

## Capítulo 54

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. DO MODO DA REPRESENTAÇÃO

O segundo objeto que se deve examinar relativamente à câmara dos representantes, é o número de membros que cada Estado deve mandar; ora, esse número deve ser regulado pela mesma regra que preside à imposição dos tributos diretos.

Ninguém nega que o número de representantes de cada Estado deve ser proporcionado à sua população; e também se admitiu sem grande dificuldade que a mesma regra deve presidir a repartição dos tributos diretos, ainda que, nesse último caso, por motivos muito diferentes. No primeiro caso, tem a regra por base os direitos dos povos, com os quais se acha em imediata e natural relação; no segundo, funda-se na proporção das riquezas, de que a população é medida sempre inexata. Mas, não obstante a sua imperfeição, é assim mesmo a regra menos defeituosa que pode pôr-se em uso, e tão recentemente sancionada por todo o povo da América, que não era possível, sem grande escândalo, que a Convenção lhe negasse a preferência.

Isto posto, talvez se objete ainda: “Se a população é a medida da representação, também os escravos ficarão incluídos no censo do mesmo modo que para a repartição dos tributos. Mas os escravos são propriedade e não pessoas: quando se trata de tributos, justo é que sejam contados, porque os tributos recaem sobre a propriedade; mas, quando se trata de representação, só devem contar-se as pessoas, porque só essas é que podem ser representadas.”

Eis aqui a objeção com toda a sua força possível: tratarei de responder-lhe com toda a sinceridade.

Reconhecemos, diria um habitante do Sul, que a representação é mais particularmente fundada sobre o número das pessoas, e os tributos sobre a soma das propriedades; e concordamos na aplicação desta

distinção aos escravos, mas é falso que os escravos sejam sempre considerados como propriedades e nunca como pessoas; ou, pelo menos, é fato que as nossas leis os consideram ora como pessoas, ora como propriedades. Forçado a trabalhar para seu senhor e não para si – podendo ser vendido e peado a cada momento no exercício da sua liberdade –, sujeito a ser castigado corporalmente, segundo o capricho de outrem, o escravo parece degradado da dignidade humana até cair na classe dos animais irracionais, que são propriedade dos homens; mas, estando por outro lado debaixo da proteção da lei, que lhe afiança vida e membros contra as violências de todos os outros sem excetuar o próprio senhor da sua liberdade e trabalho – punível pelas violências que ele mesmo cometer contra os outros, o escravo é evidentemente considerado pela lei como membro da sociedade e não como criatura irracional –, como pessoa moral e não como ente passivo, fazendo parte da propriedade de seu senhor. É, pois, com toda a razão que a Constituição Federal atribui aos escravos um caráter misto de pessoas e de propriedades. E tal é, efetivamente, o seu caráter e o que lhe atribuem as leis que nos governam e que devem servir de base à decisão da questão; porque é realmente com o pretexto de que as leis fizeram dos negros propriedade dos brancos que se recusa fazê-los entrar por inteiro no cálculo da população. Se uma nova lei viesse restituir-lhes os seus direitos perdidos, claro está que os escravos teriam os mesmos direitos que os brancos a serem representados.

Ainda sob outro ponto de vista, podemos encarar a questão. Ninguém há que não admita que a população é a base menos imperfeita para a imposição dos tributos e a única medida exata da representação. Isso posto, seria porventura imparcial ou conseqüente o procedimento da Convenção, se tivesse recusado aos escravos a qualidade de pessoas, tratando da representação, e se só lhe tivesse restituído para a imposição desse tributo? Não se queixariam os Estados do Meio-Dia de um sistema que, para lhes impor encargos, dá aos escravos a qualidade de homens, e que só lhe recusa quando de conceder-lhe teria resultado vantagem a esses mesmos Estados? Não é coisa bem própria para causar espanto, ouvir que aqueles que repreendem aos Estados do Sul leis bárbaras, que degradam seus semelhantes da condição de racionais, considerando-os como propriedade dos outros, são os mesmíssimos que sustentam que o Governo Federal lhes deve imprimir este caráter, ainda com maior força do que as leis, do que com tanta razão se mostram escandalizados?

Responder-se-á talvez que os escravos não influem na representação dos Estados que os possuem; que não têm parte na votação e que não acrescentam valor algum adicional ao voto de seu senhor, mas então como seriam eles tomados em consideração na estimação federal da representação? Excluindo-os inteiramente, a Constituição se conformaria com as próprias leis para que se apela e por onde se pretende que ela deve guiar-se.

Uma única observação poderá servir de resposta à objeção de que se trata. É um dos princípios fundamentais da nova Constituição que o Governo Federal deve regular pela população de cada Estado o número de representantes que ele deve mandar e que esses representantes devem ser eleitos pelos cidadãos a quem as leis particulares de cada Estado tiverem conferido esse direito. Talvez não haja dois Estados cujas leis sobre o direito de votação sejam conformes. Muitos diferentes essencialmente a este respeito; mas não há um só, cuja Constituição não prive do direito de votar um certo número de habitantes, posto que compreendido no censo por onde se calculou o número de representantes que cada Estado deve dar. Em consequência disto, claro está que os Estados do Sul poderiam retorquir a objeção, insistindo na observância do princípio estabelecido pela Convenção, em consequência do qual não se deve atender às leis particulares dos Estados, relativas aos seus habitantes; e exigiriam por consequência que os escravos fossem por inteiro admitidos no censo, à semelhança do que acontece com aqueles habitantes a quem os outros Estados não concedem todos os direitos de cidadão. Não obstante isso, não é a observância rigorosa do princípio que os favorece o que eles exigem: tudo o que pedem é nos seus adversários a mesma moderação. Sejam os escravos considerados debaixo de um ponto de vista particular; e adotando-se o expediente proposto pela Convenção, que os considera como pessoas, mas colocadas pela servidão abaixo da classe de cidadãos livres, fiquem os escravos privados dos três quintos dos seus direitos de humanidade.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Para poder entender este parágrafo, e em geral todo este capítulo, é preciso ter presente a terceira cláusula da segunda seção do primeiro artigo da Constituição, que diz assim:

“Fixar-se-á o número de representantes e a quantidade dos tributos diretos de cada Estado, segundo o número dos habitantes, que se determinará ajustando os 3/5 dos escravos ao número das pessoas livres, incluindo os obrigados a serviço temporário, menos os índios não taxados. Essa enumeração será feita antes do termo de 3 anos, a contar da primeira assembléia do Congresso, e daí por diante de dez em dez anos, pela maneira por que for determinado por lei.”

De resto, para defendermos o artigo da Constituição de que se trata, podemos ainda recorrer a outro princípio mais óbvio.

Até aqui temos sempre partido da idéia de que a representação só diz respeito às pessoas e nunca à propriedade. Mas será esta idéia exata? O governo não foi menos instituído para defender a pessoa dos cidadãos do que para defender a sua propriedade; e, portanto, uma e outra coisa devem ser igualmente representadas por aqueles que exercitarem as funções do governo. É precisamente por este princípio que em alguns Estados, e particularmente no de Nova Iorque, uma das partes da legislatura é particularmente considerada como protetora da propriedade e por esse motivo eleita pela parte da sociedade mais interessada na sua defesa. Na Constituição Federal são os direitos de propriedade confiados às mesmas pessoas que os direitos pessoais; e, portanto, alguma atenção se deve fazer à propriedade na escolha dessas pessoas.

Nem mesmo é esse o único motivo para que deva consultar-se a riqueza comparativa dos Estados na distribuição dos votos que cada um deles deve ter na legislatura federal. Os Estados não são como os indivíduos, que têm uns sobre os outros uma diferença resultante da superioridade da riqueza. Se a lei não dá ao cidadão opulento senão um voto para a eleição do seu representante, a sua fortuna lhe dá sobre muitos outros uma influência, por meio da qual ele dirige muitas vezes a sua escolha. Um Estado não pode ter sobre os outros a mesma influência. Nenhum deles influirá jamais sobre a escolha de um único representante de qualquer dos outros; nem os representantes dos Estados maiores e mais ricos terão jamais sobre os dos mais pequenos e mais pobres outra influência que não seja a que resultar da superioridade do número. Portanto, se a superioridade de riqueza ou de importância lhes dá direito a alguma vantagem, não lhes é possível obtê-la senão no caso de, na representação nacional, lhes ser concedido maior quinhão. A nova Constituição difere da atual, da Holanda e de muitas outras semelhantes, segundo as quais as resoluções do corpo federal devem ainda ser submetidas à decisão dos membros confederados. Nessas Constituições, ainda que os Estados tenham em teoria voto igual na Assembléia Federal, vêm a ter de fato diferente influência, porque as suas resoluções subseqüentes não têm todas na balança o mesmo peso; mas no plano da Convenção as decisões do Congresso hão de receber a sua execução, sem que para isso tenha lugar a mínima intervenção dos

Estados particulares. Essas decisões não de ser formadas pela maioria dos votos da legislatura federal, onde cada voto há de ter o mesmo valor, quer provenha de um Estado maior ou menor, mais rico ou mais pobre; do mesmo modo que, na legislatura de um Estado particular, os votos, individualmente dados pelos representantes de condados ou distritos desiguais, produzem precisamente o mesmo efeito, sem mais diferença que a que resulta do caráter do individuo que vota e não do distrito que representa.

Tal é o argumento que se poderia invocar para defesa dos interesses dos Estados do Sul; ainda que um pouco exagerado a certos respeitos, confesso que me parece plenamente concludente a favor do modo de representação que a Convenção nos propõe.

A adoção de uma medida comum para representação e tributos deve ter, além disso, uma importante vantagem. Como para exatidão do censo, o Congresso há de ter necessidade de encontrar nos Estados, senão cooperação, ao menos disposição favorável, é de grande importância que eles não tenham interesse em enganá-lo relativamente à sua população. Se tratasse somente de representação, já se vê que o número de habitantes havia de ser exagerado; tratando-se só de tributos, haviam de diminuí-lo quanto pudessem, submetendo, porém, ao mesmo cálculo um e outro interesses, ambos se contrabalançarão, por isso que são opostos, e do seu conflito deve resultar a imparcialidade que se deseja.

## Capítulo 55

# CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. DO NÚMERO DE MEMBROS DE QUE A CÂMARA DOS REPRESENTANTES DEVE SER COMPOSTA

O número de representantes não é menos importante que a maneira de elegê-los. Poucos artigos da Constituição me parecem tão dignos de atender-se, tanto pela importância das pessoas como pela força aparente dos argumentos que o combatem.

Objeta-se, em primeiro lugar, que os interesses públicos ficam demasiadamente expostos, sendo confiados a tão pequeno número de representantes; pretende-se, em segundo lugar, que os representantes não poderão ter suficiente conhecimento das circunstâncias locais dos seus numerosos constituintes; diz-se, além disso, que os representantes hão de vir a ser tirados daquela classe de cidadãos que menos simpatiza com os sentimentos do povo, e que mais capaz é de procurar a elevação de um pequeno número de indivíduos à custa da depressão de todos os mais; queixam-se, finalmente, de que os inconvenientes do número estabelecido pela Convenção, já tão pequeno, hão de ir sendo todos os dias mais importantes, em consequência do aumento da população e dos obstáculos para aumentar proporcionalmente o número dos representantes.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> O artigo da Constituição, a que este capítulo se refere, é o seguinte:

“Não poderá haver mais de um representante por 30 mil pessoas; mas cada Estado terá, ao menos, um; e até a época da dita enumeração, elegerão:

Hampshire.....	03
Massachusetts.....	08

Não há problema político menos suscetível de solução exata do que a determinação do número de membros mais conveniente para uma assembléia legislativa; é nesse ponto que se nota maior diferença entre as leis dos diferentes Estados e isso quer se comparem entre si as assembléias respectivas, quer se considere em cada uma delas a proporção dos representantes para os representados. Sem falar da enorme diferença que se observa entre os Estados maiores e os menores, tais como o de Delaware, em que só há 21 representantes, quando a câmara de Massachusetts tem 300 a 400 membros, notarei somente o que se nota entre outros Estados quase iguais em população. O número de representantes da Pensilvânia forma, pouco mais ou menos, o quinto dos de Massachusetts. Nova Iorque, cuja população está para a da Carolina do Sul na razão de seis para cinco, tem pouco mais do terço dos representantes deste último Estado. Há também grande diferença entre os Estados da Geórgia, Delaware e Rhode-Island. Na Pensilvânia estão os representantes para os constituintes na razão de um para quatro ou cinco mil; em Rhode-Island, pelo menos, na razão de um para mil; e na Geórgia há um representante para cada dez eleitores, o que excede infalivelmente à proporção de todos os outros Estados.

Deve também observar-se que a proporção entre os representantes e o povo deve variar segundo a população do país. Se o número dos representantes na Virgínia seguisse a regra adotada em Rhode-Island, seria atualmente de quatrocentos a quinhentos e dentro de trinta anos não desceria de mil, e se a regra da Pensilvânia se aplicasse a

---

Rhode-Island.....	01
Connecticut.....	05
Nova Iorque.....	06
Nova Jersey.....	04
Pensilvânia.....	08
Delaware.....	01
Maryland.....	06
Virgínia.....	10
Carolina setentrional.....	05
Carolina meridional.....	05
Geórgia.....	03

“Para os lugares vagos dará o Poder Executivo do Estado respectivo cartas de eleição.”

Delaware, a assembléia deste último Estado desceria a sete ou oito membros. Os cálculos políticos não podem fundar-se em princípios de aritmética; uma porção dada de poder pode estar mais bem depositada nas mãos de sessenta ou setenta membros, do que nas de seis ou sete; mas não se segue que estaria ainda melhor nas de seiscentas ou setecentas pessoas. Pior seria ainda se o número se elevasse a seis ou sete mil. É verdade que a reunião de certo número de pessoas é sempre essencial para que possam ter lugar todas as vantagens da deliberação e da discussão livre e para obstar a facilidade de combinações contrárias ao bem público; mas não é menos verdade que esse número não deve exceder certos limites, a querer-se evitar a confusão e a desordem, inseparáveis da multidão. É fado da natureza humana que em todas as assembléias muito numerosas, qualquer que seja o caráter das pessoas que a compõem, sempre a razão há de ficar subjugada pelas paixões. Ainda que cada cidadão de Atenas tivesse sido um Sócrates, nem por isso a Assembléia dos Atenienses deixaria de ser tumultuosa.

Repetirei, ainda por esta ocasião, a observação que já fiz a respeito das eleições bienais. Pelo mesmo motivo por que a restrição dos poderes do Congresso e a vigilância das legislaturas particulares justificam eleições menos freqüentes do que a segurança pública, por outra parte exigiria, por essa mesma razão os membros do Congresso devem ser menos numerosos do que possuíssem o Poder Legislativo em toda a sua plenitude e não tivessem mais restrições do que os outros corpos legislativos.

Isto posto, examinemos as objeções que se fazem contra o número que se propõe.

Diz-se, em primeiro lugar, que poder tão extenso não pode ser confiado sem perigo a tão pequeno número de homens.

Por agora, não deve passar este número de 65 representantes; mas, dentro de três anos, deve fazer-se o censo, em consequência do qual ficará o número dos membros do Congresso na proporção de um por trinta mil habitantes. Passados mais dez anos, deve renovar-se o censo; e se a população se achar aumentada também se aumentará o número dos representantes, na proporção indicada. Não será exagerado o cálculo se orçar, pelo menos, em cem o número de representantes que resultar do primeiro arrolamento; porque, compreendendo os três quintos dos negros, não pode supor-se que para esse tempo, se mesmo assim não é desde já, a população total da América desça de três mi-

lhões de indivíduos. Seguindo o cálculo dos progressos da população, deve o número dos representantes subir a duzentos no fim de 25 anos, e a 400 daí a mais 25; e esse último número deve remover todos os sustos daqueles a quem o pequeno número atual parece muito perigoso.

Discorrendo dessa maneira, dou inteiramente por demonstrado o que mais tarde demonstrarei, quando responder à quarta objeção, isto é, que o número de representantes há de aumentar nas épocas designadas, segundo o método prescrito pela Constituição. Se o contrário acontecesse, a objeção que se combate seria de grande força.

Reduz-se, portanto, a questão a saber se sessenta e cinco pessoas, durante alguns anos, e cem ou duzentas, durante alguns outros, poderão, sem perigo da liberdade pública, exercitar o Poder Legislativo dos Estados Unidos, sendo ele tão limitado e achando-se tão bem guardado. Para responder negativamente a essa questão é preciso ter esquecido todos os fatos que mostram qual é o caráter atual do povo da América, quais as disposições particulares das legislaturas e quais as idéias que vogam em todas as classes de cidadãos. Não concebo como o povo da América, com a disposição que hoje se lhe conhece e mesmo supondo todas as modificações por que a opinião pública deve passar em consequência de circunstâncias próximas, possa eleger e reeleger de dois em dois anos sessenta e cinco ou cem indivíduos, dispostos a conceber e executar planos de perfídia e de opressão; como esta conspiração não viria a ser descoberta e destruída pelas legislaturas dos Estados, que tantos motivos têm para fiscalizar os atos do corpo legislativo e tantos meios para embaraçar-lhe o efeito; como, ou já agora, ou daqui a pouco tempo, pudesse haver em todos os Estados Unidos sessenta e cinco ou cem indivíduos assaz astutos para se procurarem a confiança do povo e assaz pérfidos para que, reeleitos por ele de dois em dois anos, se sentissem com ânimo de o trair. Sem um tanto ou quanto de espírito profético, que eu não me lisonjeio de possuir, não é possível prever os efeitos da mudança das circunstâncias e do aumento da população; mas, a julgar pelo Estado das coisas atuais e pelas circunstâncias que provavelmente se irão sucedendo durante um certo número de anos, pode decidir-se que a liberdade da América não ficará em perigo, se for confiada ao número de indivíduos determinado pela Constituição que se discute.

E de onde viria o perigo? Do ouro dos estrangeiros? Mas, se o ouro dos estrangeiros pode tão facilmente corromper os chefes da

União e dar-lhes vontade e meios de atraiçoar os seus constituintes, por que milagre está hoje a América independente e livre? O Congresso que nos dirigiu durante a revolução era ainda menos numeroso que o que deve suceder-lhe; os seus membros nem eram escolhidos pelos seus concidadãos, nem responsáveis perante eles; posto que nomeados anualmente e revogáveis *ad-libitum*, duravam quase sempre três anos, e antes da ratificação do ato federal, ainda mais tempo; as suas deliberações eram sempre secretas; só eles sabiam do manejo dos negócios estrangeiros; e é de esperar que para o futuro nunca mais o nosso destino esteja unicamente nas mãos dos representantes, como aconteceu durante todo o tempo da guerra. A importância do objeto por que se combatia – o ardor com que os inimigos no-lo disputavam – fazem crer que não se teria escrúpulo em empregar outros meios além da força; e, contudo, sabe-se que nunca a confiança pública foi pelos nossos chefes atraiçoada – que nunca murmúrios, mesmo caluniosos, atacaram a confiança devida aos nossos conselhos nacionais.

Virá, porventura, o perigo dos outros agentes do Governo Federal? Mas de que meios poderia servir-se o Presidente, o Senado, ou ambos juntos? Os emolumentos dos seus empregos, a não se supor já corrompida a câmara dos representantes, não podem subir muito acima das suas despesas prováveis; e as suas fortunas particulares, visto que todos devem ser cidadãos da América, onde as não há grandes, não podem inspirar receios justificados.

O único meio que lhes resta é a distribuição dos empregos. E será nisso que a suspeita pode pegar? Tenho ouvido dizer a alguém que se esgotará esse fundo de corrupção para vencer a resistência do Senado; outros pretendem que os tiros dessa loteria serão dirigidos contra a fidelidade da outra câmara; mas a improbabilidade de que os membros de um governo responsável e fundado em tão diferentes bases, como pode permiti-lo a natureza dos princípios republicanos, concordem em transação tão infame e mercenária, é mais que suficiente para dissipar todas as inquietações a esse respeito. Por outra parte, a Constituição opôs felizmente a esse perigo um novo preservativo. Os membros do Congresso são inelegíveis para qualquer emprego que vier a ser criado ou cujos emolumentos vierem a ser aumentados durante o período das suas funções; e, por consequência, não é possível prometer-lhes senão os empregos que por casualidade vierem a ficar vagos. Supor que esses empregos hão de vir a ser em tal número que com eles possam

comprar-se os defensores do povo, por ele mesmo escolhidos, é querer substituir à razão e à experiência inquietações imaginárias e sem limites, sobre que o raciocínio nada pode. Mal sabem os verdadeiros amigos da liberdade que mal fazem à sua própria causa com estes seus receios quiméricos! Se há no gênero humano assaz depravação para que seja necessária certa circunspeção e reserva, também se acham ainda nele bastantes virtudes que nos inspirem estima e confiança. O governo republicano supõe, mais que nenhum outro, a existência dessas virtudes, e se o ciúme tão excessivo que vaga por entre nós tem justificado motivo, é preciso concluir que não há bastante virtude na América para que possa ter lugar a existência de um governo livre e que só as cadeias do despotismo podem embaraçar-nos de nos destruir e nos devorar uns aos outros.

## Capítulo 56

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

A segunda objeção contra a câmara dos representantes é que o número dos seus membros é tão pequeno, que não é possível supô-la completamente informada dos interesses dos seus constituintes.

Como esta objeção é evidentemente fundada na comparação do número dos representantes com a extensão do país e com o número dos seus habitantes e diversidade dos seus interesses, sem dar a mínima atenção às circunstâncias que hão de distinguir o Congresso dos outros corpos legislativos, a melhor resposta que é possível dar-lhe consiste na exposição resumida dessas diferenças.

Que os representantes devem conhecer os interesses e circunstâncias dos seus constituintes, é um princípio tão importante como incontestável; mas, por mais incontestável e importante que seja, não é possível estendê-lo mais longe do que às circunstâncias e interesses que têm relação com a autoridade e funções dos ditos representantes.

Para exercitar as funções legislativas não há necessidade alguma de ter conhecimento circunstanciado dos objetos com que a legislação nada tem que fazer; e é regra geral que os limites da instrução, necessária para o exercício de uma autoridade qualquer, não se estendem além dos objetos que devem ser submetidos a essa autoridade.

Quais são, pois, os objetos da Legislação Federal? Os mais importantes e que mais conhecimentos locais exigem são o comércio, guardas nacionais e tributos.

Já fica dito que, para regular o que diz respeito ao comércio, são necessários conhecimentos muito extensos; tudo, porém, quanto nessa matéria é relativo às leis e à situação local de cada Estado particular pode ser trazido ao Congresso por um pequeno número de representantes.

A maior parte dos tributos consiste em direitos e, por consequência tudo quanto lhes diz respeito fica incluído nas leis relativas ao comércio e debaixo do império da observação precedente. Para os tributos interiores, mais extensos conhecimentos são necessários sobre as circunstâncias particulares de cada Estado; mas não poderão eles achar-se reunidos em grau suficiente num pequeno número de homens eleitos indistintamente em cada Estado? Divida-se o mais extenso Estado em dez ou doze distritos, e achar-se-á que não haverá em qualquer deles interesse local, por muito pequeno que seja, que não fique compreendido no círculo de conhecimentos do representante respectivo.

Além dessa fonte de informações, as leis de cada Estado, feitas por deputados escolhidos em todos os seus distritos, servem, sem outro adjutório, de guia suficiente. Os regulamentos que os Estados têm feito até aqui, e que devem continuar a fazer para o futuro, pouparão aos membros da Legislatura Federal outro trabalho, que não seja a revisão das diferentes leis e a sua redução a um ato geral. Quanto a mim, penso que qualquer indivíduo inteligente, sem outros recursos que os códigos particulares dos Estados, pode redigir para os Estados Unidos uma lei geral sobre muitos objetos de impostos; e para os tributos internos, especialmente pela precisão que há de uniformidade em todo o círculo da União, é muito de esperar que se escolham os objetos mais simples.

Para julgar com exatidão dos recursos que podem dar os códigos dos Estados para essa parte da Legislação Federal, suponha-se um Estado qualquer, dividido em certo número de partes, cada uma das quais exercite o Poder Legislativo dentro do distrito da sua jurisdição. Não é evidente que os departamentos e trabalhos preparatórios que se encontrarem nos registros das deliberações desses pequenos distritos não de abreviar os trabalhos da legislatura geral e fazer com que estes trabalhos possam ser desempenhados por muito menor número de membros? Pois a Legislatura Federal terá ainda outra vantagem. Os representantes que cada Estado mandar à legislatura geral, além do conhecimento das leis e circunstâncias locais dos distritos a que pertencem, não de ter já sido, geralmente, membros dos Estados respectivos, onde devem ter achado reunidos todos os esclarecimentos e interesses particulares; e a instrução que daqui pode tirar-se será trazida por eles ao corpo legislativo.

Poucas coisas haverá para que o conhecimento exato das circunstâncias locais seja tão pouco necessário como tudo quanto diz

respeito às guardas nacionais. A disposição geral do país – se é plano, se montanhoso – mais próprio para movimentos de infantaria ou de cavalaria, é quase a única circunstância desse gênero que precisa ser conhecida; porque os princípios gerais de organização, de disciplina e de movimentos, que a arte da guerra ensina, são de aplicação universal.

Espero que o leitor, atento, não pense que os argumentos, até aqui empregados para provar que um número de representantes medíocre é sempre suficiente, estão em contradição com o que mais longe se disse sobre a extensão de conhecimentos que o representante deve possuir e sobre o tempo de que precisa para obtê-los. A necessidade e dificuldade do conhecimento das circunstâncias locais não depende da diversidade das leis e das localidades de cada Estado *per se*, mas da diferença que há entre os diferentes Estados; tratando-se de qualquer deles somente, as suas leis e interesses são pouco diversificados; e não é preciso grande número de pessoas para encontrar reunidos todos os conhecimentos necessários para dignamente representá-lo. Se os interesses e negócios de cada Estado fossem perfeitamente simples e uniformes, o conhecimento deles em uma parte seria o conhecimento deles em todas as outras e todo o Estado poderia ser muito bem representado por um deputado somente.

Mas, se compararem os diferentes Estados uns com os outros, achar-se-ão grandes diferenças nas suas leis e mais circunstâncias relativas à legislação, das quais é preciso que os membros do corpo legislativo federal tenham conhecimento. É certo que um pequeno número de representantes basta para trazer consigo tudo quanto deve saber-se relativamente ao Estado a que pertencem; mas também é necessário que cada representante adquira um certo grau de instrução do que é relativo a todos os outros Estados. Com o tempo virão a mudar consideravelmente as circunstâncias e irão sendo pouco e pouco menores as diferenças relativas entre os Estados, ainda que o contrário deva verificar-se relativamente aos negócios de cada um deles, considerado em separado. Por agora há muitos Estados que se reduzem a simples associações de lavradores; e muito poucos há em que tenham feito notáveis progressos estes ramos de indústria que tanto variam e complicam os negócios de uma nação; mas pouco e pouco se virão introduzindo todas essas circunstâncias com os progressos da população; e nesse caso mais completa deverá ser a representação nos Estados em que isso acontecer. Foi por esse motivo que a Convenção teve o cuida-

do de aumentar o número dos representantes na mesma proporção em que a população fosse crescendo.

Citarei o exemplo da Inglaterra, em apoio dessas reflexões, da Inglaterra que tantas lições tem dado de política a todo o gênero humano e cuja autoridade tem sido invocada tantas vezes nos diferentes capítulos deste escrito. O número dos habitantes da Inglaterra e da Escócia não desce de oito milhões; e os representantes desses oito milhões na Câmara dos Comuns são 558. A nona parte desse número é eleita por 364 pessoas, e metade por 5.723. Não se pode supor que a metade assim eleita, composta de homens que não estão disseminados por toda a extensão do império, possa contribuir para a segurança do povo contra as invasões do governo, ou para fazer melhor conhecidos numa assembléia legislativa os seus interesses e posição; pelo contrário, é coisa sabida que todos esses são maior número de vezes instrumentos do Poder Executivo, do que defensores dos interesses da nação; de maneira que, em lugar de deverem ser considerados como verdadeiros representantes do povo, são verdadeiramente inimigos dos seus interesses.

Contentemo-nos, contudo, de excetuá-los e não estendamos a dedução a um grande número de outros, que, como não vivem com os seus constituintes, pequeno conhecimento podem ter dos seus interesses e negócios. Isso feito acharemos que o interesse e prosperidade de oito milhões de indivíduos estão nas mãos de 279 pessoas, isto é, que cada representante deve defender os direitos e expor a situação de 28.670 indivíduos numa assembléia exposta a toda a influência do Poder Executivo e cuja autoridade se estende a todos os objetos da legislação, num povo em que os negócios diversificam e se complicam até os confins da possibilidade. E, contudo, é fora de dúvida que, não obstante tantos obstáculos, a Inglaterra tem conservado uma grande porção de liberdade, sem que os defeitos das suas leis, aliás bem pouco numerosos, se possam atribuir à ignorância da legislatura sobre as circunstâncias do povo. Dando a esse exemplo todo o peso que ele merece, e opondo-lhe a tão diferente organização e tão superior extensão dos poderes da nossa câmara de representantes, pode afirmar-se com toda a certeza que um representante por 30 mil habitantes há de ser defensor competente e seguro dos interesses das pessoas que representa.

## Capítulo 57

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. DA SUPOSTA TENDÊNCIA DO PLANO DA CONVENÇÃO PARA ELEVAR ALGUNS INDIVÍDUOS À CUSTA DO INTERESSE GERAL

A terceira objeção feita contra a câmara dos representantes é que aqueles que a compuserem hão de ser tirados daquela classe de cidadãos que menos costuma simpatizar com a grande massa do povo e que mais disposição costuma ter para sacrificar o interesse geral da sociedade à elevação de alguns homens.

De todas as objeções dirigidas contra o plano da convenção, é essa, talvez, a mais extraordinária; porque, com aparências de opposição a projetos imaginários de oligarquia, vai ferir a essência do governo republicano precisamente no centro da sua vitalidade.

O fim de qualquer Constituição que seja é, ou deve ser: primeiro, entregar as rédeas do governo a quem mais sabedoria tiver para discernir o bem público, e mais virtude para dele fazer o objeto dos seus trabalhos; segundo, tomar as precauções mais eficazes para preservar de quebra a sua virtude durante o exercício de suas funções. O caráter político do governo republicano é que os funcionários públicos sejam eleitos pelo povo; e o meio mais eficaz para que não degenerem é limitar o exercício das suas funções a um período que afiance o efeito da sua responsabilidade.

Pergunto agora se, nessa parte da Constituição que se refere à câmara dos representantes, há alguma disposição que ofenda os princípios do governo republicano e tenda a elevar alguns à custa da sociedade inteira, ou se, pelo contrário, todas as ditas disposições são perfeitamente conforme as verdadeiras máximas republicanas e completamen-

te imparciais para com os direitos e pretensões de todas as classes de cidadãos.

Quais devem ser os eleitores dos representantes federais? Pobres e ricos, ignorantes e sábios, indivíduos obscuros e pessoas ilustres; numa palavra, a totalidade do povo dos Estados Unidos, do mesmo modo que nas eleições dos representantes de cada legislatura particular.

Quais poderão vir a ser os homens honrados com a confiança do povo? Aqueles que se tornarem recomendáveis pelo seu merecimento; riqueza ou nascimento, religião ou emprego, nada pode servir de obstáculo à vontade ou ao juízo do povo.

Agora, se formos a examinar as circunstâncias dos homens que podem dever o título de representantes ao voto livre dos seus concidadãos, achar-se-ão nelas todos os penhores possíveis da sua fidelidade para com os seus constituintes. Em primeiro lugar, já é de presumir que, se os seus concidadãos lhes deram a preferência, foi porque as qualidades que os distinguiam prometiam zelo sincero pelo desempenho dos seus deveres.

Em segundo lugar, as circunstâncias em que eles devem entrar no serviço público não podem deixar de imprimir-lhes, pelo menos, afeição temporária para com os seus constituintes, porque não há ninguém que, independente de qualquer consideração de interesse, deixe de sentir-se agradecido quando se lhe mostra confiança, estima, consideração e favor. A ingratidão é a pedra de escândalos da natureza humana; e é preciso convir que os exemplos, tão freqüentes como horríveis que a História da humanidade oferece de ingratos famosos, justificarão (ainda mal!) os gritos dos declamadores; mas a indignação geral que tais exemplos inspiram prova suficientemente a preponderância do sentimento contrário.

Em terceiro lugar, motivos há mais pessoais ainda do que esses que devem apertar os laços que unem o representante aos seus constituintes. É impossível que o orgulho e a vaidade própria deixem de prendê-lo a uma forma de governo que tanto favorece as suas pretensões e que tanta parte lhe dá nas distinções e nas honras. Sejam quais forem as esperanças ou os projetos de alguns ambiciosos, é evidente que a maior parte daqueles que deverem o seu adiantamento à sua influência sobre o povo, hão de ter mais interesse na conservação do seu favor do que em inovações que lhes destruam a autoridade.

E, contudo, todos esses meios seriam ainda insuficientes sem a freqüência das eleições! Por isso também, a câmara dos deputados está

constituída de tal maneira que a dependência em que os seus membros estão do povo deve andar-lhe sempre diante dos olhos. Antes do hábito do poder ter tido tempo para apagar os sentimentos que a maneira por que foram elevados lhes inspirou, já eles devem prever o momento em que o seu poder vai, cessar – em que o uso que dele tiverem feito vai ser examinado –, em que hão de tornar a descer ao ponto de onde partiram, para nele ficarem para sempre, se não tiverem merecido a honra da reeleição pela sua fidelidade no desempenho de suas funções.

Já se viu no capítulo antecedente que o número dos verdadeiros representantes da nações inglesas na Câmara dos Comuns pouco excede à proporção de um por trinta mil habitantes. Além de muitas causas que entre nós não existem e que favorecem na Inglaterra as pretensões da nobreza e da fortuna, ninguém pode ser representante de um condado sem possuir em fundos de terras seiscentas libras esterlinas de renda; e de uma cidade ou vila, sem metade dessa fortuna. Do mesmo modo, ninguém pode ser eleitor sem possuir mais de vinte libras de renda em bens alodiais. E, contudo, apesar de tantas circunstâncias desfavoráveis, não falando em muitas outras leis que favorecem a desigualdade, não se pode dizer que os representantes do povo inglês tenham elevado um pequeno número de homens à custa da fortuna e prosperidade da nação inteira.

Mas para que invocar a experiência dos outros quando a nossa fala tão claro e tão decisivamente? Os distritos de New-Hampshire, em que os Senadores são imediatamente escolhidos pelo povo, são quase tão extensos como será necessário para a eleição dos deputados ao Congresso; e em Massachusetts, e sobretudo em Nova Iorque, são ainda maiores. Nesse último Estado, os membros da assembléia para as cidades e condados de Nova Iorque, e Albany são eleitos por quase tão grande número de eleitores como aquele que há de eleger os deputados ao Congresso, na hipótese de serem 65 somente. De que nos círculos senatoriais cada eleitor elege ao mesmo tempo muitos representantes, é claro que não resulta diferença essencial; porque, se os mesmos eleitores são capazes de escolher, ao mesmo tempo, quatro ou cinco representantes, muito mais capazes devem ser para escolher um somente.

A Pensilvânia oferece, ainda, outro exemplo. Parte dos condados que elegem os representantes da legislatura desse Estado é quase tão grande como aqueles que devem eleger os representantes federais. A cidade de Filadélfia, que contém cinquenta ou sessenta mil almas, não

forma senão um condado para a eleição dos representantes do Estado e deve formar quase dois distritos para a eleição dos deputados ao Congresso. Ainda mais: toda a cidade elege um só membro para o conselho executivo; e todos os condados desse Estado estão no mesmo caso.

Todos esses fatos reduzem completamente a nada a objeção que se discute. Nem os Senadores de New-Hampshire, Massachusetts e Nova Iorque, nem o conselho executivo da Pensilvânia, nem os membros das legislaturas dos dois últimos Estados mostraram jamais a menor disposição para sacrificar os interesses da comunidade à fortuna de alguns indivíduos; pelo contrário, sempre se mostraram tão dignos dos seus empregos, como os representantes e magistrados eleitos pelas mais pequenas porções de povo.

Há, porém, fatos ainda mais concludentes do que os que ficam citados. Uma das câmaras de Connecticut é organizada de maneira que cada membro é eleito por todo o Estado. O seu governador, o de New-Hampshire, o de Nova Iorque e o presidente de New-Hampshire são eleitos do mesmo modo. Decidam agora os homens desprevenidos se todos esses fatos confirmam a idéia de que o método de eleger os representantes, aconselhado pela Convenção, tende a elevar traidores e destruir a liberdade pública.

Acrescentarei ainda uma quinta circunstância, que deve desviar os representantes de medidas opressivas, e é que as leis que eles fizerem não de ter completo efeito sobre eles mesmos e sobre os seus amigos, do mesmo modo que sobre o resto do povo. Essa circunstância tem sido sempre considerada como um dos laços mais fortes que podem unir o povo àqueles que o governam; é a maneira de fazer nascer àquela comunidade de interesses e simpatias, desgraçadamente tão rara, e sem a qual todos os governos degeneram em tirania. Se me perguntarem o que pode embaraçar a câmara dos representantes de fazer exceções legais a favor dos seus membros, ou de uma classe particular, respondo que o espírito geral do sistema, sábias leis constitucionais, e sobretudo a infatigável vigilância do povo da América sobre o depósito da liberdade, não podem permitir semelhante anomalia; porque, se esse espírito do povo degenerasse a ponto de se tolerar uma lei que não obrigasse a legislatura, do mesmo modo que o último dos cidadãos, preparada estaria a América para sofrer tudo, menos um governo livre.

Tais são as relações que devem existir entre os representantes e seus constituintes: dever, gratidão, ambição e interesse, tudo inspirará aos primeiros simpatia e fidelidade para com os últimos. Talvez ainda

tudo isso não seja bastante para vencer o capricho e a maldade dos homens, mas, pelo menos, é tudo quanto um governo pode admitir e a prudência humana imaginar. Nem os governos republicanos têm outros meios para segurar a liberdade e a felicidade do povo, nem os diferentes Estados da União jamais fizeram uso de outros. Sendo, portanto, assim, como realmente é, que sentido pode dar-se à objeção que se combate? Que se pode dizer a homens que tanto zelo afetam pelo governo republicano e tão fortemente atacam o seu princípio fundamental? Que se dizem defensores do direito que tem o povo de nomear quem o governe e do seu discernimento para escolher, e que ao mesmo tempo afirmam que esses que ele tiver escolhido o hão de atraçoar.

Quem lesse essa objeção e não tivesse conhecimento da maneira legal por que se devem fazer as eleições, pensaria talvez que o direito de voto fica sujeito pela Constituição a alguma circunstância relativa à propriedade; que o direito de elegibilidade fica reservado a certo número de famílias ou a certo grau de fortuna; que se alterou extraordinariamente o método prescrito pelas Constituições dos Estados. Já vimos quanto à pessoa que se supõe se teria enganado nos dois primeiros pontos; mostraremos agora que não seria menor o erro quanto ao terceiro. Com efeito, toda a diferença consiste em que cada representante, para os Estados Unidos, há de ser eleito por cinco ou seis mil cidadãos, e para um Estado particular por quinhentas ou seiscentas pessoas. Bastará esta diferença para fazer amar os governos dos Estados e detestar o da União? Se tal é o fundamento da objeção que se discute, é preciso que ponderemos o seu valor.

É fora de toda a razão pretender que cinco ou seis mil cidadãos têm menos capacidade para eleger bem, ou mais facilidade de serem corrompidos para que elejam mal, do que quinhentos ou seiscentos; pelo contrário, o que a razão mostra é que, quando o número é maior, não só a escolha é mais fácil, porque há mais por onde escolher, mas que a intriga e corrupção deve ter menos acesso porque é preciso romper maior porção de indivíduos.

Nem mesmo deixa de haver notável inconseqüência em semelhante doutrina; porque pretender que mais de quinhentas ou seiscentas pessoas não podem exercitar conjuntamente o seu direito de votação, é o mesmo que privar o povo do direito de escolher imediatamente os funcionários públicos todas as vezes que o número desses não estiver para o dos cidadãos na proporção de um para quinhentos ou seiscentos. Finalmente, nem ainda os fatos estão de acordo com semelhante sistema.

## Capítulo 58

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. DO AUMENTO FUTURO DO NÚMERO DOS REPRESENTANTES FEDERAIS

**R**esta finalmente responder à suposição de que o número dos representantes não poderá ser aumentado de tempos em tempos, à medida que os progressos da população o exigirem.

Já fica dito que grande peso teria esta objeção, se não fosse destituída de fundamento; mas, pelas observações que se seguem, ver-se-á que só o espírito de desconfiança, que tudo desfigura, e a falta indesculpável de atenção podem ter dado origem a semelhante receio.

I – É preciso querer fechar absolutamente os olhos à evidência, para não ver que a Constituição Federal não afiança menos do que a dos Estados o aumento progressivo do número dos representantes. O indicado, atualmente, não deve durar mais de três anos.

De dez em dez anos deve fazer-se o censo; e esta disposição tem por fim: 1º) restabelecer em épocas determinadas a proporção que deve existir entre o número dos representantes e o dos cidadãos, de maneira que cada Estado tenha, pelo menos, um representante; 2º) aumentar nas mesmas épocas o número dos representantes, contanto que a proporção não passe de um para trinta mil. Quem examinar as Constituições dos diferentes Estados, em algumas delas não encontrará disposição precisa a esse respeito; em outras achará perfeita conformidade com a Constituição Federal; e em outras achará que tudo se reduz a simples advertências.

II – Vê-se, contudo, que, nos governos dos Estados, o aumento sucessivo do número dos representantes tem seguido, pelo menos, o dos constituintes e que os primeiros não têm mostrado menos diligência em operar esta mudança do que os últimos em a pedir.

III – Uma circunstância particular da Constituição Federal nos afiança que o aumento do número dos representantes há de ser objeto da atenção do povo e da legislatura; e essa circunstância é a seguinte: uma das câmaras representa os cidadãos e outra os Estados; na primeira, pende a balança da influência para os Estados maiores; na segunda, para os mais pequenos. Logo, os Estados maiores não de advogar com força pelo aumento do número, isto é, do poder dessa parte da legislatura em que a sua influência deve predominar. E como quatro dos Estados maiores formam só por si a maioria da câmara dos representantes, ainda que os deputados ou o povo dos Estados pequenos se opusesse ao aumento razoável do número dos membros da dita câmara, pouco poderia isso valer contra a coalizão daqueles Estados maiores, a qual, posto que algumas vezes não se verificasse, em consequência de rivalidades ou de prevenções locais, teria certamente lugar quando fosse inspirada pelo interesse comum e justificada pela equidade e pelos princípios da Constituição.

Dir-se-á, talvez, que pelos mesmos motivos deve nascer no Senado uma coalizão contrária; e que, como a sua precipitação é indispensável para que passe a decisão, as resoluções da outra câmara, embora conformes à justiça e à Constituição, não poderão ser executadas. Provavelmente foi essa dificuldade que tanto assustou aqueles que pugnam com mais força pela representação numerosa; mas, felizmente, a objeção tem mais de especioso do que de sólido e as reflexões seguintes a farão completamente desaparecer.

Ainda que a autoridade das duas câmaras seja igual em tudo o que não importa iniciativa de leis fiscais, é certo que a câmara composta de maior número de membros – sustentada pelos Estados mais poderosos – intérprete dos sentimentos da maioria do povo, há de levar infalivelmente vantagem no conflito que puser à prova as forças das suas Casas. Acrescente-se a essa vantagem a consciência de um partido que tem por si a justiça, a Constituição e a razão, e a consciência do partido oposto, que combate contra tão poderosas considerações.

Observe-se ainda que os Estados medíocres não ficarão tão longe dos maiores em população e superfície, que possa deles esperar-se oposição às pretensões justas e constitucionais dos últimos: e, portanto, também não é certo que, mesmo no Senado, a maioria seja contrária ao aumento razoável do número dos representantes.

Penso que não serei excessivo se pretender que provavelmente os Senadores dos Estados novos poderão ser reduzidos a entrar nas

vistas razoáveis da câmara dos representantes, pelo emprego de um meio que, por intuito simples, não deve ser omitido. Como a população desses Estados crescerá assaz longo tempo em progressão extremamente rápida, o seu interesse será que a repartição do número total dos representantes pelos Estados se renove com muita freqüência. Em consequência disso, bastará que os Estados maiores que dominarem na câmara dos representantes acrescentem a cada novo aumento a condição indispensável da proporcionalidade da repartição; e, por este modo, ficando inseparáveis as duas operações, serão os Senadores dos Estados que mais tiverem crescido, obrigados a sustentar uma delas pelo interesse que ficam tendo na outra aqueles Estados a que pertencem.

Essas considerações devem bastar para dissipar todos os receios e dúvidas; mas, se ainda tudo isso se julga insuficiente para submeter à política injusta dos Estados pequenos, ou a preponderância da sua influência nas deliberações do Senado, resta ainda aos Estados maiores um recurso constitucional, que em todo o caso será bastante para segurar o resultado dos seus justos projetos. A câmara dos representantes não só pode recusar, mas é a única que pode propor socorros pecuniários para a manutenção do governo. É ela quem tem a bolsa; e é por meio desse poderoso instrumento que nós temos visto na Inglaterra o corpo de representantes, humilde e sem força na sua origem, estender sucessivamente a esfera da sua atividade e poder e reduzir finalmente, até onde lhe pareceu, o excesso das prerrogativas usurpadas pelos outros membros do governo. O poder pecuniário é a mais poderosa de todas as armas que a Constituição podia dar aos representantes imediatamente nomeados pelo povo, para destruir os abusos e para fazer executar medidas justas e razoáveis.

Quererá, porém, a câmara dos representantes, só pela satisfação de fazer ceder o Senado, comprometer a existência do governo, em cuja conservação não tem menos interesse que a câmara dos Senadores? Ou sabe-se, em caso de meta das duas câmaras, qual será a primeira que ceda? Nenhuma destas reflexões pode embaraçar ninguém, em se refletindo que, quanto menor é o número e mais permanente e conspícua a posição dos homens do poder, tanto mais interesse cada um deles terá em tudo quanto é relativo ao governo.

Aqueles que representarem a dignidade do país aos olhos das outras nações, por isso mesmo que são mais interessados em o fazer respeitar, serão precisamente os que mais devem assustar-se à vista

dos perigos que o ameçaarem e os que mais devem temer a estagnação dos negócios públicos, que exporia a nação ao desprezo dos estrangeiros. A isso deve atribuir-se o triunfo constante da Câmara dos Comuns na Inglaterra, todas as vezes que a mola pecuniária tem sido posta em ação; por esse motivo, nenhum membro do governo mostrou jamais uma inflexibilidade absoluta, de que poderia seguir-se a confusão geral do Estado. Numa palavra, o maior grau de firmeza que o Senado e o presidente da União puderem desenvolver jamais poderá vencer a resistência do patriotismo fundado na Constituição.

Não falarei nas razões de economia, que porventura influíram na decisão relativa ao número dos representantes; razões que, se tivessem sido desprezadas, teriam aberto vasto campo de declamações aos zeladores. Também não me estenderei sobre a dificuldade de achar um grande número de pessoas dignas da escolha do povo para desempenhar as funções do governo-geral; farei uma observação somente que não me parece indigna de atenção. Quanto mais numerosas são as assembléias legislativas, tanto mais facilmente podem ser dirigidas por um pequeno número de homens. É sabido que em uma assembléia, sendo numerosa, sejam quais forem os homens que a compõem, sempre a paixão tem mais ascendente que a razão; e quanto mais numerosa ela é, tanto mais facilmente tem a vantagem do número os homens de instrução limitada.

Ora, é precisamente sobre esses que a eloquência e a intriga produzem maior efeito. Nas antigas repúblicas em que todo o povo se reunia, mais de uma vez um só orador ou um político hábil reinou com tanto poder como um monarca absoluto. Uma assembléia numerosa de representantes há de participar das desordens das assembléias populares; a ignorância será vítima do artifício; a paixão obedecerá aos sofismas e à declamação. Não pode o povo cair em erro mais miserável do que multiplicando, além de certos limites, o número dos seus representantes, levado pelo receio de ser governado por um pequeno número de homens; pelo contrário, está provado pela experiência que, depois de ter segurado aquele número que basta para obter a segurança da nação, as informações necessárias e a conformidade com a vontade geral, tudo o que passa daqui é prejudicial e perigoso. Embora o corpo do governo mostrasse feições mais democráticas, a alma que o animasse, seria mais oligárquica, a máquina seria maior, mas as molas que a pusessem em movimento seriam menos numerosas e mais secretas.

Terminarei com uma objeção contra o número competente para fazer casa, que alguma relação tem com o objeto deste capítulo. Pretende-se que a Constituição não deveria dar à simples maioria dos representantes na “casa” competência para deliberar sobre questões de legislação; e que em alguns casos particulares deveria ter exigido mais do que a maioria. Não pode dissimular-se que dessa disposição poderiam ter resultado vantagens: alguns interesses particulares teriam recebido novo apoio, algumas medidas injustas ou precipitadas poderiam achar maiores obstáculos. Tudo, porém, bem considerado, os inconvenientes seriam ainda maiores que as vantagens. Em todos os casos em que a justiça ou o bem geral tivessem exigido leis novas, ou medidas prontas, ficaria por terra o princípio fundamental dos governos livres; porque em tais casos a decisão ficaria pertencendo à minoria. E ainda que esse poder negativo fosse limitado a casos particulares, sempre uma minoria interessada teria podido abusar dele para se dispensar de fazer justos sacrifícios ao bem geral, ou para exigir condescendências condenadas pela razão; finalmente teria facilitado e introduzido o uso pernicioso da retirada de uma parte da assembléia, de que já vimos exemplo nos Estados em que a simples maioria é exigida – uso destruidor de todos os princípios de ordem e de regularidade, e que conduz mais diretamente a convulsões gerais e à destruição dos governos populares do que nenhum dos abusos que até agora se têm manifestado entre nós.

# VOLUME III



## Capítulo 59

### DAS ELEIÇÕES

**A** ordem natural da discussão nos leva a examinar agora o Artigo da Constituição que autoriza a legislatura nacional a decidir em última instância do que diz respeito à eleição dos seus membros. Eis aqui como ele se exprime:

O tempo, o lugar e a forma das eleições dos senadores e representantes, serão determinados em cada Estado pela legislatura local; mas o Congresso poderá fazer a esse respeito leis novas, ou modificar as existentes, exceto no que diz respeito ao lugar das eleições dos senadores.

Nenhum artigo da Constituição tem sido mais combatido do que esse; porque não somente todas as declamações dos que condenam a Constituição em geral têm sido contra ele dirigidas, porém adversários mais razoáveis o têm igualmente censurado, e um, sobretudo, que, aprovando todas as outras partes do plano da Convenção, só esta lhe parece de reprovar. Não obstante isto, muito enganado estou eu, se, em toda a Constituição, há artigo suscetível de mais satisfatória apologia.

Todo o governo deve ter em si mesmo os meios de prover a sua conservação. É um princípio incontestável, e de que as pessoas razoáveis devem agradecer à Convenção não se ter jamais apartado; porque, se no plano proposto algum desvio pode notar-se desta regra fundamental, por certo foi motivada pela imperiosa necessidade de incorporar no todo da obra alguma particularidade que com ela não podia compadecer-se, e, mesmo assim, sempre esse desvio é uma imperfeição parcial em que talvez vai envolvido o germe ou de fraqueza ou de anarquia futura.

Era impossível inserir na Constituição uma lei de eleições aplicável a todas as mudanças por que o país naturalmente deve passar; e, por consequência, força era que existisse algures poder discricionário

para legislar sobre isto. São três os meios de organizar esse poder: confiá-lo todo inteiro à legislatura nacional deixá-lo às legislaturas particulares; dar a iniciativa às últimas e a decisão à primeira. Este último expediente foi o que a Convenção adotou; e, a falar a verdade, por muito justificado motivo. Nos casos ordinários, e quando não há disposições contratuais ao interesse público, ninguém pode regular mais satisfatoriamente o que diz respeito às eleições do que as administrações locais; mas é preciso que a autoridade nacional possa intervir quando a sua segurança exigir.

É evidente que o poder exclusivo de regular as eleições para o governo nacional, nas mãos das legislaturas particulares, deixaria em seu poder a existência da União; porque, quando quisessem aniquilá-la, bastaria que deixassem de eleger os que devessem tomar conta da administração dos negócios que lhe dizem respeito. E não se diga que semelhante procedimento é improvável. Se, constitucionalmente, há possibilidade de coisa, também, constitucionalmente, há possibilidade do perigo; e não pode haver motivo satisfatório para que nos exponhamos a ele, a não querermos ter por motivo satisfatório as extravagâncias de uma desconfiança exagerada. Se os abusos do poder são possíveis, tanto podem abusar os governos particulares como o governo-geral, e é mais consoante às leis da boa razão confiar à União o cuidado da sua própria existência do que transferi-lo a outras mãos. Por outra parte, se em ambos os casos pode haver perigo de abuso de poder, é melhor correr esse risco confiando a autoridade àqueles a quem ela naturalmente pertence do que colocando-a onde não deve ser colocada.

Porventura, se a Constituição tivesse dado aos Estados Unidos o poder de regular as eleições dos Estados particulares, haveria alguém que não reprovasse essa transposição de poder como absurda e como um instrumento inventado de propósito para operar a destruição dos governos dos Estados? Pois o caso seria o mesmo, se a lei subordinasse a existência do governo nacional à vontade dos governos particulares. É preciso que cada uma das duas autoridades rivais possa prover por si mesma à sua conservação.

Observar-se-á, talvez, que a Constituição do Senado Nacional nos exporá ao mesmo perigo que a disposição que desse às legislaturas particulares poder exclusivo sobre as eleições federais, que também elas podem dar um golpe mortal na União, recusando nomear os senadores; e que, tendo-as feito senhoras da existência dela neste ponto essencial,

também não havia inconveniente em dar-lhes poder exclusivo no objeto de que se trata; finalmente, que o interesse de cada Estado, em conservar a sua representação nas deliberações nacionais, será motivo suficiente para que nenhum deles abuse do poder que se lhe confiar.

Esse argumento não deixa de ser especioso; mas não pode resistir a um exame mais sério. É certo que as legislaturas particulares podem destruir a União, recusando nomear os senadores; mas, por terem esse poder em um caso, não se segue que devam tê-lo em todos; muitos há em que ele teria mais perniciosos efeitos, sem haver, para justificá-lo, tão urgente motivo como aquele que determinou a Convenção quando organizou o Senado. A organização desse corpo expõe a União aos efeitos da malevolência das legislaturas dos Estados e é um mal; mas um mal impossível de evitar, sem excluir os Estados, enquanto corpos políticos da formação do governo nacional; se tal se tivesse feito, este abandono absoluto do princípio federal teria privado os governos dos Estados da segurança absoluta que a Constituição lhes promete. Mas, se a necessidade de obter uma vantagem indispensável, ou somente um bem maior, obrigou a Convenção a resignar-se a um inconveniente real, nem por isso se segue que se deva promover o aumento do mal sem necessidade e sem esperança provável de maior bem.

Também é fácil de ver que o governo nacional deveria ter mais que temer do poder das legislaturas particulares sobre as eleições dos representantes do que sobre as nomeações dos senadores. Cada Senador é nomeado por seis anos; e a terça parte do Senado deve ser renovada bienalmente; nenhum Estado dá mais de dois senadores; e dezesseis membros do número total bastam para fazer casa. Segue-se daqui que a resolução momentânea de suspender a nomeação dos senadores, tomada por um pequeno número de Estados, não pode destruir a existência, nem embarçar a ação daquele corpo; e um conluio geral e permanente de todos os Estados para o mesmo fim, não é causa que seja de recear. A primeira dessas circunstâncias só poderia depender de projetos sinistros dos membros mais influentes das legislaturas de alguns Estados; mas a segunda suporia necessariamente uma desafeição contra o governo-geral, profundamente enraizada na massa total do povo, a qual ou não pode existir, ou, existindo, não pode deixar de ter nascido da convicção, fundada na esperança de que o dito governo não podia fazer a sua felicidade; e, nesse caso, nenhum bom cidadão desejaria vê-lo continuar.

Não acontece o mesmo à câmara dos representantes: como essa necessariamente deve ser renovada toda inteira de dois em dois anos por uma eleição geral, se as legislaturas dos Estados tivessem o poder de regular essas eleições, tal época ocasionaria uma crise muito delicada, cujo êxito poderia ser a queda da União, se os chefes de um pequeno número dos mais importantes Estados tivessem entrado numa conspiração preliminar para embaraçarem as eleições.

Tem-se dito que o interesse dos Estados em serem representados na legislatura federal, não permitirá às legislaturas respectiva abusar do poder que tivessem nas eleições. Essa observação não deixa de ter seu peso; mas é preciso distinguir o interesse do povo na felicidade geral do interesse daqueles que o governam na importância e influência dos seus lugares. Bem pode o povo da América ser fortemente afeiçoado ao governo da União, enquanto os chefes dos Estados particulares, estimulados pela rivalidade natural do poder, pela esperança de elevação pessoal, ou pelo apoio de uma facção poderosa, se acabam em disposições muito diferentes; e de fato, em alguns Estados se observa hoje este fenômeno. O sistema das Confederações separadas, que tão vasto campo oferece à ambição, há de ser sempre um engodo irresistível para que os homens de mais influência nos governos particulares se sintam dispostos a sacrificar o bem público ao seu interesse e ambição pessoal. Com tão poderosa arma nas mãos, como o poder exclusivo de regular as eleições para o governo nacional, qualquer meia dúzia de homens desse caráter, em alguns dos Estados mais consideráveis, em que a tentação há de ser sempre mais forte, poderiam, aproveitando algum descontentamento do povo, já casual, já promovido por eles mesmos, arruinar inteiramente a União, embaraçando a eleição dos representantes federais. Acrescente-se a isso que várias nações da Europa, cujos interesses estão em oposição com o estabelecimento de uma união sólida e de um governo enérgico entre nós, hão de empregar, para desviar esse último resultado, todas as intrigas que puderem dar nascimento a tramas dessa natureza ou que poderiam favorecê-las quando já estiverem formadas. Assim, é de toda a necessidade confiar a conservação da União àqueles que tiverem interesse direto em a manter fielmente.

## Capítulo 60

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**T**emos visto que se não pode confiar sem perigo às legislaturas particulares poder ilimitado sobre as eleições do Governo Federal; vejamos agora se é igualmente perigoso confiar ao Governo Federal o poder de decidir em última apelação sobre o mesmo objeto.

Ainda ninguém pretendeu que o governo-geral usaria desse poder para privar algum dos Estados da parte que lhe compete na representação; o interesse de todos deve, ao menos nesse respeito, operar a segurança de todos; mas tem-se querido fazer pensar que, limitando os lugares das eleições a distritos particulares, era possível fazer recair a escolha sobre uma classe de cidadãos de preferência a outros, porque a maior parte dos cidadãos ficaria por este modo impossibilitada de fazer uso do seu direito de votação. De todas as suposições imaginárias é essa a mais imaginária de todas; por um lado não há a mínima probabilidade de que o Congresso pudesse jamais adotar um procedimento tão violento e extraordinário; e por outro, se tal espírito chegasse a dominar no governo, certamente se manifestaria de uma maneira muito diferente e muito mais decisiva.

Para que cada um se persuada da impossibilidade de semelhante tentativa, basta refletir que não é possível que ela venha a ter lugar sem fazer nascer ao mesmo tempo uma insurreição universal do povo com os governos dos Estados à testa. O direito de votação, que faz a base da liberdade, pode, em tempo de barulhos e de facções ser violado em uma classe particular de cidadãos por uma maioria vitoriosa; mas que em país nas circunstâncias do nosso e tão ilustrado, ele possa ser tirado à parte mais numerosa da nação, por efeito de sistema refletido do governo, sem ocasionar uma revolução popular? É coisa que não pode admitir-se nem acreditar-se.

Independentemente desta reflexão geral, há ainda considerações mais precisas, que não deixam a este respeito susto algum. A extrema diferença dos elementos que devem compor o governo nacional, e mais ainda, a dos movimentos e funções dos seus diferentes membros não de sempre formar um obstáculo poderoso para que haja uniformidade de vistas a respeito de qualquer sistema de eleições. É muito grande a diferença do caráter, das maneiras e dos hábitos do povo das diferentes partes da União, porque não sejam as mesmas as disposições dos seus representantes para com as diferentes classes de cidadãos; e, ainda que a comunicação de todos os dias deva tender a assimilar disposições e sentimentos, sempre há causas físicas e morais que devem perpetuar maiores ou menores diferenças de propensões nesse particular. Mas a circunstância que naturalmente mais efeito deve produzir é a maneira tão diversa por que são constituídas as diferentes partes do governo. A Câmara dos representantes será imediatamente eleita pelo povo; o Senado, pelas legislaturas dos Estados; o Presidente, por eleitores *ad hoc* escolhidos pelo povo: ora, é quase impossível que funcionários públicos, eleitos por tão diversas maneiras, jamais possam ser conduzidos por um interesse comum a favorecer a mesma classe de eleitores.

Quanto ao Senado, não é possível que regulamentos de épocas e modo de eleger, únicas atribuições do governo-geral nesse objeto, possam influir sobre o espírito dos eleitores. Circunstâncias exteriores dessa natureza não podem determinar o voto das legislaturas dos Estados; e isso basta para provar a impossibilidade de que o Congresso venha a tentar o injusto projeto que se receia. E que motivo poderia haver no Senado para uma preferência em que os seus membros não têm interesse algum, porque não recai sobre eles? Com que propósito se concederiam a uma das câmaras preferências de que a outra não havia de participar? Em tal caso, a composição de uma contraria a outra; e não é possível supor as nomeações dos senadores tocadas de semelhante vício, sem admitir ao mesmo tempo nas legislaturas dos Estados cooperação voluntária; mas em tal caso, pouco importa que o poder em questão esteja depositado nas mãos das legislaturas ou nas do governo-geral.

Qual seria, porém, o objeto dessa caprichosa parcialidade do Congresso? Deixaria ele um gênero de propriedade ou de indústria, ou mesmo um certo grau de propriedade para escolher outro? Favoreceria de

preferência os capitalistas, os mercadores ou os fabricantes? Elevaria os homens ricos e bem nascidos, com exclusão dos pobres e obscuros?

Se o Congresso houvesse de ter mais predileção por algum gênero de propriedade ou de indústria, seria certamente pelo comércio ou pelos fundos de terras; mas é evidente que, se uma das duas classes pode tomar ascendência sobre a outra, mais facilmente se verificará isto nas legislaturas particulares do que no Congresso; e, portanto, se há motivo para temer preferências injustas, será sempre por parte das ditas legislaturas.

Não há Estado algum que não se aplique mais ou menos ao comércio ou à agricultura; e na maior parte deles, senão em todos, predomina a última; alguns há, contudo, em que o comércio tem quase importância igual; e quase não há um só em que ele não tenha notável influência. A mesma proporção em que as duas classes se acharem uma para com a outra, nos diferentes Estados, é aquela que há de aparecer no Congresso; e como esse último deve ser a expressão de muito maior número e mais variados interesses do que qualquer das legislaturas particulares, por isso mesmo é que deve ser menos suscetível de parcialidade do que elas.

Num distrito composto principalmente de agricultores e onde são observadas as regras de uma exata representação, deve predominar no governo o interesse da agricultura; e enquanto esse interesse for dominante na maioria dos Estados, o mesmo deve acontecer no Senado nacional, que há de ser sempre a cópia da maioria das assembleias particulares. De onde se segue que, ao menos nessa câmara da legislatura federal, não pode haver perigo de que a classe dos agricultores seja sacrificada à do comércio.

E note-se que a aplicação ao Senado desta observação geral, fundada sobre a natureza do país, está de acordo com a opinião dos partidistas do poder dos Estados, que, pelos seus mesmos princípios, não podem supor que as legislaturas respectivas hajam de desviar-se do seu dever por influências externas. Mas, como a mesma causa deve sempre produzir o mesmo efeito, segue-se que, ao menos quanto à composição primitiva da Câmara dos representantes, também não há perigo de que algum prejuízo, favorável à classe comerciante, tenha mais facilmente entrada nessa Câmara do que na outra.

Talvez na intenção de sustentar, a todo o custo, a objeção de que se trata, se diga que o governo nacional pode, por um prejuízo contrá-

rio, dar preferência exclusiva aos proprietários de terras nas funções da administração federal; mas, como não é possível que a suposição desse perigo assuste os que se lhe acham mais imediatamente expostos, escusado é responder de outro modo a essa nova objeção do que com a observação já feita de que, pelos motivos já ditos, a legislatura da União é menos sujeita à parcialidade. Além disso, como a classe dos agricultores, na ordem natural das coisas, deve ter toda a preponderância que desejar, não é natural a tentação de infringir em seu favor, a lei fundamental; e, por outra parte, aqueles que não são achacados de vista curta, quando se trata de observar as fontes da prosperidade pública, devem estar suficientemente convencidos da utilidade do comércio para o não ferirem tão cruelmente como feririam, se privassem do direito de olhar pelos seus interesses aqueles que os conhecem melhor. Basta a importância do comércio, somente pelo lado das rendas públicas, para defendê-lo da inimizade de um corpo, cujas necessidades a cada momento devem falar-lhe a seu favor.

Discutirei agora, em poucas palavras, a possibilidade da preferência concedida aos diferentes gêneros de indústria ou de propriedade. O sentido dos autores dessa objeção, se bem os entendo, refere-se a uma distinção de outro gênero. O perigo com que eles pretendem assustar-nos da preferência concedida aos homens chamados ricos e bem nascidos, com exclusão de todos os outros concidadãos. Pelo que eles dizem, ora parece que a elevação dessa classe deve ser o efeito necessário do pequeno número de membros na câmara dos representantes, ora verificada por se privar o povo da oportunidade de exercitar o seu direito de votação na escolha dos que devem representá-lo.

Mas, como era possível que, fixando este ou aquele lugar para as eleições, se obtivesse o efeito da parcialidade que se supõe? Estão, porventura, os homens ricos e bem nascidos, já que assim os querem chamar, reunidos em cada Estado em um espaço particular? Acham-se eles, em consequência de algum instinto ou providência milagrosa, acumulados nas vilas e nas cidades, em lugar de viverem espalhados por toda a parte, onde o acaso ou os diferentes gêneros de indústria fixaram a sua residência e de seus maiores? Se isso não é verdade (e certamente o não é, mormente nos Estados do Sul e Poente de Nova Iorque), como não irá diretamente contra o seu fim a parcialidade, aliás, tão criminosa, que restringir a sede das eleições a um pequeno número de distritos particulares? A verdade é que não há meio de segurar aos

homens ricos a preferência que se teme, senão por meio de condições de eleição e elegibilidade; e a alçada do governo nacional não se estende tão longe, porque tudo quanto ele pode fazer é determinar o tempo, o lugar e a forma das eleições. As condições necessárias para eleger e para ser eleito estão determinadas pela Constituição e não podem ser alteradas pela legislatura.

Suponhamos, porém, que o projeto podia ir por diante sem obstáculo, e mesmo que nem temor nem escrúpulo desviasse os membros da legislatura nacional de infringir a sua obrigação; em todo o caso, não era possível vencer a resistência do povo sem o emprego de força militar suficiente. A improbabilidade da existência de semelhante força já em outro capítulo foi demonstrada; mas, para fazer o mais patente possível a futilidade da objeção que se combate, quero supor ainda, por um momento, que a força necessária para a execução do projeto existe e que o governo pode dispor dela. Qual seria o resultado? Porventura, se os usurpadores tivessem vontade e meios de atacar os direitos essenciais da nação, não tratariam eles diretamente da sua elevação pessoal, em lugar de se estarem divertindo com o cuidado ridículo de fazer leis de eleições favoráveis a esta ou àquela classe de cidadãos? Não tomariam eles, desde logo, a resolução atrevida de perpetuar-se nos seus empregos por um ato de usurpação decisiva, em vez de fiarem o resultado da sua ambição de expedientes precários que, tarde ou cedo, quaisquer que fossem as precauções com que o fizessem, deviam acabar pela queda e vergonha de seus autores? Não temeriam eles que todos os cidadãos, que conhecem e sabem defender seus direitos, corresse imediatamente de todas as extremidades do império aos lugares das eleições para derribar seus tiranos e para substituir-lhes quem desempenhasse a sua obrigação, começando por punir a injúria feita à majestade do povo?

## Capítulo 61

### CONCLUSÃO DO MESMO OBJETO

Aqueles que combatem de boa-fé o artigo da Constituição que é relativo às eleições, obrigados algumas vezes pela força dos argumentos a convir que realmente não deixa de ser conforme com a razão, sustentam, contudo, que é necessário acompanhá-lo da declaração de que todas as eleições devem ser feitas nos condados onde residem os eleitores. Esta cláusula, que tão necessária lhes parece contra o abuso do poder, seria, sem dúvida, inocente, e teria mesmo a utilidade de tranquilizar as consciências mais assustadas; mas, nem a segurança a que ela desse lugar seria essencial, nem a falta de uma precaução desnecessária contra um perigo imaginário pode parecer, às pessoas judiciosas e imparciais, objeção insuperável contra o plano da Convenção. Já está mais que provado, ao menos para as pessoas discretas e sem paixão, que se a liberdade pública houver de ser vítima da ambição dos membros do governo nacional, não há de ser o poder de que se trata a arma de que eles hão de servir-se.

Se os homens, que tanta propensão têm para inquietar-se, quisessem examinar com atenção as diferentes Constituições dos Estados, lá encontrariam motivos de receio, pelo menos tão bem fundados; a latitude do poder que as mais delas concedem aos governos respectivos em matéria de eleições, comparada com o que se propõe conceder ao governo nacional, é quanto basta para destruir todas as prevenções que ainda restarem contra este último, no objeto de que se trata. Um só exemplo (porque um exame mais circunstanciado nos levaria muito longe) bastará para mostrá-lo, e seja o do Estado em que escrevo.

A única disposição que se encontra na Constituição de Nova Iorque, relativamente ao lugar onde devem fazer-se as eleições, diz que os membros da assembléia hão de ser eleitos nos condados, e os do Senado nos grandes distritos que existem ou houverem de existir no

Estado: esses distritos são atualmente quatro e compreendem cada um de dois a seis condados. Ora, se a legislatura da União, restringindo as eleições a certos lugares, pode privar os cidadãos dos Estados Unidos do seu direito de votação, claro está que a legislatura de Nova Iorque não terá maior dificuldade em obter o mesmo resultado no distrito da sua jurisdição, usando do mesmo meio. Assim, se, por exemplo, a cidade de Albany for designada como lugar único de eleição para o condado e distrito que lhe pertence, os habitantes desta cidade virão, nela, a ser os únicos eleitores da assembléia e do Senado; porque não é de presumir que os eleitores que habitam as subdivisões apartadas dos condados de Albany, Saratoga, Cambridge, etc., ou qualquer sítio que seja do de Montgomery, tomem o trabalho de vir a Albany dar os seus votos para os membros da Assembléia ou do Senado, mais facilmente do que a Nova Iorque, para tomar parte na escolha dos membros da Câmara de representantes do Congresso. A funesta indiferença com que geralmente se olha para tão inestimável direito, não obstante o muito que as leis favorecem o exercício dele, mostra suficientemente o que deve esperar-se; e quando a experiência a este respeito nada dissesse, é evidente que, em a distância excedendo certos limites razoáveis, já pouco importa o quanto, sejam embora só vinte milhas, ou vinte mil. Daqui se segue que, se há motivos que exijam modificação no poder conferido aos Estados Unidos sobre as eleições, também os há para modificar os dos Estados sobre o mesmo artigo; porque não é possível condenar um sem condenar ao mesmo tempo os outros. Fazendo-se o mesmo exame relativamente às Constituições dos outros Estados, o resultado seria absolutamente o mesmo.

Pode talvez dizer-se que os defeitos das Constituições dos Estados não podem servir de desculpa aos do plano da Convenção. Assim é; mas, como nunca os primeiros foram acusados de falta de atenção, em tudo o que diz respeito à segurança da liberdade, e como a imputação feita à Constituição Federal lhes é aplicável também, antes devemos considerá-la como um argumento capcioso de uma oposição já de antemão determinada a rejeitar tudo, do que como o resultado do desejo sincero de encontrar a verdade. Por outra parte, a homens que perdoam às Constituições dos Estados o mesmíssimo defeito que no plano da Convenção lhes parece indesculpável, nada pode dizer-se que os convença; mas deve-se lhes exigir alguma razão satisfatória que prove que os representantes do povo, num só Estado, devem ser mais ina-

cessíveis do que os representantes dos Estados Unidos, à ambição de poder ou a outras disposições criminosas. Se não puderem satisfazer a essa exigência, ao menos devem provar que é mais fácil destruir a liberdade de três milhões de homens, cuja resistência é sustentada e dirigida pelos governos locais, do que a de duzentos mil indivíduos, que não têm a mesma vantagem. E, pelo que diz respeito ao objeto que nos ocupa, é preciso que nos demonstrem que é menos provável ver em um só Estado uma facção dominante, para manter a sua superioridade, favorecer uma classe particular de eleitores, do que encontrar o mesmo espírito nos representantes dos treze Estados, espalhados pela superfície de uma vasta região e enormemente separados uns dos outros por circunstâncias locais, por prejuízos e por interesses.

Até aqui não têm tido as minhas observações outro fim que justificar teoricamente a disposição de que se trata e fazer ver que o poder confiado sem perigo ao Congresso, relativamente às eleições, não podia ser depositado, sem risco, em outras mãos; agora é preciso apontar uma vantagem que dessa disposição deve resultar e que de nenhuma outra pode seguir-se: falo da uniformidade na época das eleições para a Câmara dos representantes do Congresso. A experiência provará a importância desta uniformidade em dois sentidos: primeiro, para impedir a perpetuação do mesmo espírito no Congresso; depois, para remediar as desordens ocasionadas pelas facções. Se cada Estado pudesse determinar a época das suas eleições, era possível que houvesse tantas épocas diferentes quantos são os meses do ano; pelo menos aquelas que se acham hoje estabelecidas nos diferentes Estados para as suas eleições particulares, estendem-se de março até novembro. Ora, se tal diversidade se verificasse, claro está que a câmara dos representantes nunca viria a experimentar uma dissolução ou renovação simultânea; e se o espírito que nela reinasse não fosse bom, os membros que ficassem o iriam comunicando aos que fossem vindo, ficando a massa total sempre a mesma pela assimilação dos novos elementos que sucessivamente fossem entrando, há poucos espíritos que tenham força para resistir ao contágio do exemplo. A minha opinião é que um corpo que de três em três anos fosse simultaneamente dissolvido e renovado, seria menos temível para a liberdade do que outro que se renovasse todos os anos, mas por mudanças sucessivas.

Igualmente necessária me parece à uniformidade da época das eleições, para que a renovação sucessiva do Senado possa operar-se

regularmente e para que a legislatura possa reunir-se todos os anos, em uma época determinada.

Perguntar-se-á, ainda, porque não fixou a Constituição a época das eleições; mas, como os mais violentos adversários do plano da Convenção são ao mesmo tempo os maiores admiradores da Constituição de Nova Iorque, responder-lhes-ei fazendo-lhes a mesma pergunta relativamente à Constituição deste último Estado. Naturalmente responderão (e é a melhor das respostas que podem dar) que não havia perigo algum em deixar à legislatura esse cuidado; e que, se a época das eleições tivesse sido determinada na Constituição, talvez a experiência viesse a fazer ver que fora mal escolhida. Aplique-se essa mesma resposta à Constituição Federal; e acrescente-se que o temor de um perigo imaginário não devia fazer admitir uma disposição constitucional, cujo efeito teria privado alguns Estados da vantagem real de poder destinar as suas eleições particulares para a mesma época da eleição federal.

## Capítulo 62

# CONSTITUIÇÃO DO SENADO. CONDIÇÕES DOS SEUS MEMBROS. FORMA DAS SUAS NOMEAÇÕES. IGUALDADE DE REPRESENTAÇÃO. NÚMERO DOS SENADORES. DURAÇÃO DAS SUAS FUNÇÕES

**D**e depois de ter examinado a organização da câmara dos representantes e respondido às objeções que me pareciam merecer resposta, entrarei agora no exame da Câmara dos senadores.

Cinco são os objetos que relativamente a esse membro do Governo Federal merecem exame particular:

- I – as condições para que possa ter lugar a qualidade de Senador;
- II – a nomeação dos senadores pelas legislaturas dos Estados;
- III – a igualdade de representação no Senado;
- IV – o número dos senadores e a duração das suas funções;
- V – os poderes confiados ao Senado.

I – As condições exigidas para se poder ser Senador diferem das que são necessárias para ser representante, em que o primeiro deve ter idade mais avançada e deve ter mais tempo de cidadão. O Senador deve ter trinta anos de idade, pelo menos; ao representante basta ter vinte e cinco; sete anos de cidadão bastam para ser representante; não menos de nove são necessários ao Senador. Esta diferença funda-se na natureza das funções dos senadores, que exigem mais instrução e mais estabilidade de caráter. É necessário que quem as desempenhar tenha chegado à idade em que aquelas duas qualidades se acham mais frequentemente reunidas. Muitas vezes têm os senadores de ocupar-se de transações com potências estrangeiras; e não seria prudente confiar

negociações dessa ordem a quem não estivesse inteiramente despedido de todos os hábitos e prevenções, procedidos de nascimento e educação estrangeiros. O termo de nove anos de residência é para os cidadãos adotivos o “justo meio” entre a exclusão absoluta de homens que os seus talentos e merecimento podem tornar dignos da confiança pública e a admissão precipitada de pessoas que podem abrir a porta à influência das potências estrangeiras na legislatura nacional.

II – É igualmente desnecessário insistir muito na nomeação dos senadores pelas legislaturas particulares. Das diferentes maneiras de constituir esse ramo do governo, a que a Convenção escolheu é provavelmente a mais conforme à opinião pública: pelo menos, tem a vantagem indisputável de favorecer uma escolha mais ilustrada e dá, ao mesmo tempo, aos Estados uma influência sobre a formação do governo federal, que procurará segurança de autoridade aos seus governos e formará entre os dois sistemas um laço útil.

III – A igualdade de representação é o resultado evidente de uma transação entre as pretensões encontradas dos grandes e pequenos Estados; e, por conseqüência, pequena discussão pode exigir. Se é verdade que entre homens reunidos em corpo de nação cada distrito deve ter parte no governo, em proporção da sua grandeza, e que entre Estados soberanos e independentes, unidos por uma simples liga, os diferentes membros que a compõem, ainda que desiguais em grandeza, devem ter igual porção de influência nas assembléias comuns, não foi sem razão que em uma república composta, que a alguns respeitos se aproxima do governo federativo, apartando-se em outros das suas máximas, se propôs seguir ao mesmo tempo, na composição da legislatura, os princípios da igualdade, e os da proporcionalidade da representação. É, porém, inútil estar aplicando as regras da teoria a uma disposição que todos concordam ter sido, não o resultado de um plano particular, mas a “conseqüência da afeição e deferência recíproca, exigida pela nossa situação política”.

A América deseja um governo comum, com poderes iguais ao seu objeto; e a sua situação política o exige imperiosamente. Nunca os Estados maiores teriam obtido dos menores governo mais conforme aos seus desejos; e portanto, ou devem adotar o proposto, ou outro mais imperfeito ainda. Em tal alternativa não há senão escolher o menor mal; e em lugar de estar a prever inutilmente inconvenientes futuros, melhor é considerar as vantagens presentes que nos compensam o sacrifício.

Note-se que a igualdade de votos, concedida a cada Estado, é ao mesmo tempo o reconhecimento constitucional da porção de soberania que se lhes deixa e o meio de sustentá-la; e, portanto, não pode ser menos agradável aos Estados maiores que aos menores, porque em todos é igual o interesse de evitar a todo o custo a sua consolidação em uma república americana, única e indivisível.

Outra vantagem que resulta da mesma disposição é ser ela um obstáculo demais à admissão das más leis. Com efeito, sendo tal a organização da legislatura, nenhuma lei pode passar: primeiro, sem a cooperação da maioria do povo; segundo, sem a da maioria dos Estados. Verdade é que esse freio dobrado poderá, em algumas circunstâncias, fazer mais mal do que bem; e que o meio de defesa, que por ele se concede aos Estados menores, teria muito mais de justificado, se verdade fosse que eles tivessem interesses diferentes dos outros Estados, que, sem essa cláusula, tivessem ficado em perigo; mas, como os Estados maiores, pelo poder de que podem usar em matéria de subsídios, têm sempre o meio de combater essa prerrogativa dos menores, se dela houverem de abusar – e como por outra parte o prurido de inovar é a moléstia a que o nosso governo se há de ver mais exposto –, talvez que a experiência faça julgar para o futuro essa parte da Constituição mais favoravelmente do que agora a teoria.

IV – Examinaremos agora o número dos senadores e a duração das suas funções. Para julgar melhor da matéria, releva examinar primeiro que tudo qual é o fim do estabelecimento do Senado e quais os inconvenientes a que ficaria exposta uma república sem a existência desse corpo.

• *Primeiro* – Bem pode acontecer em uma república, posto que menos facilmente do que em outros governos, que aqueles que exercitam as funções do governo atraíam os seus deveres. Já somente debaixo desse ponto de vista, deve o Senado oferecer um obstáculo à prevaricação, porque forma na Assembléia Legislativa uma parte distinta, participando ao mesmo tempo da autoridade da outra. Com o Senado é necessária a concorrência de dois corpos diferentes para qualquer plano de usurpação, que sem ele poderia ser executado pela corrupção de um só; e, por conseqüência, é tão claro que a segurança do povo com a existência do Senado é maior, que inútil parece demorarmos-nos mais tempo em demonstrá-lo. E note-se que, sendo a dificuldade de concerto entre os dois corpos, para projetos contrários

ao interesse público, proporcional à diferença de máximas, de espírito e de caráter de cada um deles, é boa política estabelecer entre os dois todas aquelas diferenças que forem compatíveis com a harmonia das medidas do governo e com os princípios genuínos de um governo republicano.

• *Segundo* – A necessidade do Senado é igualmente indicada pela tendência de todas as assembléias únicas e numerosas a ceder ao impulso das paixões súbitas e violentas, que tantas vezes se desenvolvem no seu seio, e pela funesta facilidade com que podem ser arrastadas por chefes facciosos a resoluções precipitadas e imprudentes. Números fatos, tanto domésticos como alheios, podiam servir de prova a essa asserção; mas como ela não pode ser combatida, inútil é demonstrá-la; basta notar que, para que o Senado possa corrigir os defeitos da Câmara dos representantes, é preciso que os não tenha; de onde, sem outros argumentos, se segue que não deve ser tão numeroso. É, sobretudo, preciso que tenha grande firmeza; e, por esse motivo, cumpre que a sua autoridade dure mais tempo.

• *Terceiro* – Outro defeito que deve ser corrigido pelo Senado, é a falta de conhecimentos em objetos e princípios de legislação que pode ter lugar na Câmara dos representantes. É quase impossível que uma assembléia de homens, por via de regra de vida particular, eleitos por curto período e sem motivo algum permanente que os obrigue a entregar-se, nos intervalos das sessões, ao estudo das leis, negócios e interesses complicados do seu país, possa escapar a um sem-número de erros importantes no desempenho das suas funções públicas. Pode afirmar-se com confiança que grande parte dos embaraços em que hoje se acha a América deve ser imputada a erros dos nossos governos – erros, porém, que, com mais justiça, se devem atribuir à falta de entendimento que à perversão de vontade; porque todas essas leis que revogam, explicam ou corrigem leis anteriores, não são senão monumentos de menos prudência; e todas essas acusações, intentadas cada sessão contra a sessão precedente, não são senão avisos ao povo sobre a necessidade de corrigir os defeitos da Câmara dos representantes, por meio de um Senado bem constituído.

Um bom governo supõe duas coisas essenciais: constância de atenção à felicidade do povo, que é o único objeto do governo, e conhecimento dos meios que conduzem com mais certeza a esse fim. Há governos que pecam em ambos os pontos; a maior parte deles, porém,

só merece censura quanto ao primeiro. Não tenho escrúpulo de afirmar que os governos da América têm dado muito pouca atenção ao último, que a nova Constituição Federal tratou, quanto cabia no possível, de evitar; e (o que é, sobretudo, notável), por uma maneira que segura ao povo, representantes que não hão de cair no primeiro.

• *Quarto* – A inconstância inevitável nas disposições de uma Assembléia Legislativa freqüentemente renovada, por qualquer maneira que isso tenha lugar, exige no governo a existência de algum elemento menos instável. Cada eleição nova que nos Estados se faz, importa a mudança de metade dos seus representantes, e, portanto, mudança de opiniões e de medidas; mas, mudança contínua de medidas, embora justificada, nem é coisa prudente, nem pode ser proveitosa. A experiência o mostra na vida particular e nos negócios públicos por muito mais forte motivo.

Seriam precisos volumes para apontar todas as más conseqüências da inconstância dos governos; indicarei somente algumas de que uma infinidade de outras pode ser resultado.

Em primeiro lugar, a inconstância do governo destrói a estima e confiança das outras nações e faz perder todas as vantagens que dependem do caráter nacional. Quando um indivíduo é inconstante nos seus planos, que é o mesmo que não ter nenhum, logo as pessoas sisudas prognosticam a sua ruína em conseqüência da sua frivolidade e loucura; os seus amigos o lastimam; mas ninguém há que queira ligar a sua fortuna à dele, e alguns só tratam de fazê-la à sua custa. As nações não têm diferença dos indivíduos senão em serem (ainda mal!) menos acessíveis aos impulsos da benevolência, e em terem menos escrúpulo de se aproveitarem das imprudências alheias; e, portanto, toda a nação que, na administração dos seus negócios, mostrar falta de estabilidade ou de prudência, deve contar com todas as perdas que mais constância de política em vizinhos arteiros deve fazer-lhe sofrer. Infelizmente, não tem a América necessidade de ir procurar em outra parte lição mais forte a esse respeito do que o seu próprio exemplo. Ela constata que seus aliados não a respeitam; que é objeto de escárnio para seus amigos; e que é uma presa para toda nação interessada em apostar em seus conselhos flutuantes e negócios confusos.

Os efeitos interiores da inconstância do governo são ainda mais desastrosos. Até os benefícios da liberdade são envenenados por ela. Que importa ao povo ter leis feitas por homens da sua escolha, se elas

são tão volumosas que não podem ser lidas, ou tão incoerentes que não podem ser entendidas? Se sempre revogadas, ou reformadas antes da sua promulgação, passam por tão freqüentes mudanças, que aquele que sabe o que a lei é hoje, não pode saber o que será amanhã? Se a lei é a regra das ações dos cidadãos, para que serve uma regra que não é conhecida, nem permanente?

Outro efeito pernicioso deste prurido de inovações é a injusta vantagem que ele procura aos indivíduos sagazes, empreendedores e endinheirados, sobre a grande massa industriosa, mas ignorante, do povo. Qualquer novo regulamento sobre comércio ou finanças, ou que de algum modo influa no valor da propriedade, é para os que especulam sobre as variações dessa natureza e sabem prever-lhe os resultados, uma vasta seara que eles não semearam e a que serviu de fecundo orvalho o suor de seus concidadãos. Em tal estado de coisas, as leis não são para o povo, são para alguns indivíduos.

Sob outro ponto do vista, são ainda mais graves os prejuízos de um governo instável. A falta de confiança no corpo legislativo não pode senão desanimar todas as empresas úteis, cujo resultado depende da estabilidade das leis existentes. Qual será o comerciante sensato que vai arriscar a sua fortuna num ramo de comércio, quando souber que os planos que adotou podem ser contrários à lei, antes de terem excussão? Que fabricante ou fazendeiro irá expor os seus fundos ou comprometer o seu trabalho para fazer algum estabelecimento ou melhorar algum gênero de indústria, sem ter a certeza de que os seus primeiros esforços ou sacrifícios não hão de ser vítima da inconstância do governo? Numa palavra, não há melhoramento e empresa que possa ir por diante com um governo sem princípios constantes e permanentes.

O mais deplorável efeito da inconstância do governo é, porém, a perda do respeito e da afeição do povo para um sistema político que mostra tanta fraqueza e engana tantas esperanças. Nenhum governo merece respeito sem que mereça ser respeitado; e não é possível merecê-lo sem um certo grau de ordem e de constância.

## Capítulo 63

### (CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO)

Uma nova consideração, que faz sentir a necessidade do Senado. É que sem ele não pode haver o verdadeiro sentimento do caráter nacional. Sem um elemento estável e escolhido no governo, não só não era possível que a política variável e pouco ilustrada, que seria consequência necessária das causas mencionadas, não nos fizesse perder a estima das potências estrangeiras, mas nem ainda poderia existir nos Conselhos Nacionais aquela sensibilidade para a opinião do mundo, que não é menos necessária para merecer estima e confiança do que para obtê-la.

Por duas razões importa muito que o governo dê atenção ao juízo das nações estrangeiras; primeiramente porque, independentemente do merecimento intrínseco de um plano ou de uma medida qualquer, importa muito que as outras nações a julguem resultado de boa e ajuizada política; e em segundo lugar porque, em caso de dúvida e especialmente quando o Congresso pode ser arrastado por paixões ou interesses de circunstâncias, a opinião conhecida ou presumida do mundo imparcial é a melhor guia que é possível seguir. Que males não têm sofrido a América pela sua falta de caráter para com as nações estrangeiras! Que erros se não teriam evitado, se, antes de pronunciar sobre a justiça e conveniência de qualquer medida pública, ela tivesse sido tocada na pedra de toque da opinião da parte mais ilustrada e imparcial do gênero humano.

Um corpo numeroso e renovado com muita freqüência não pode sentir, quanto basta, tudo quanto vale a estima das outras nações. De dois modos se pode obter esse sentimento tão precioso: ou sendo a Assembléia tão pequena que uma considerável porção do louvor ou vitupério que as medidas públicas merecerem, compita a cada indivíduo, ou sendo por tanto tempo investida do poder público, que o in-

teresse do orgulho e da reputação dos seus membros se torne inseparável da glória e da prosperidade da nação. Quando os representantes de Rhode-Island, nomeados semestralmente, adotaram medidas tão contrárias à equidade, importaram-se, provavelmente, muito pouco com a opinião que o seu procedimento a dar deles às nações estrangeiras e aos outros Estados; mas, se a Constituição tivesse exigido para a formação das leis o concurso de um corpo escolhido e estável, é bem natural que só o interesse da honra nacional tivesse poupado a esse mal aconselhado povo os males que hoje o fazem gemer.

Acrescente-se a isso que a freqüência das eleições pode, em ocasiões importantes, destruir a responsabilidade, que a outros respeitos parece afiançar, do governo para com o povo. Talvez alguém julgue isto um paradoxo; mas a explicação que vou dar fará dessa asserção um teorema tão incontestável como digno de atenção.

Para que a responsabilidade não seja injusta, cumpre que se limite aos objetos submetidos à autoridade do indivíduo responsável; e para que seja eficaz, é preciso que recaia sobre operações de que o povo possa formar pronto e seguro juízo. Os diferentes objetos das funções do governo podem ser distribuídos em duas grandes classes gerais: uma dependente de medidas, cada uma das quais, *per se*, produz um efeito imediato e sensível; outra dependente de uma série de medidas, de tal maneira travadas umas com outras, que o seu efeito é gradual e até mesmo insensível. A importância dessa última classe de negócios, para a prosperidade constante e geral de qualquer país que seja, não precisa demonstração. Isso posto, é evidente que, assim como a um caseiro ou administrador, tomado só por um ano, não se pode pedir conta dos melhoramentos e operações que só podem efetuar-se em cinco ou seis, do mesmo modo, uma Assembléia de indivíduos eleitos por tempo tão curto, que, em uma longa cadeia de medidas essenciais à felicidade pública, só um ou dois anéis podem ser obra sua, não pode ser responsável pelo resultado de todo o plano; e por outra parte, é impossível que o povo possa determinar que grau de influência uma Assembléia anual pode ter em acontecimentos produzidos por operações e medidas que se sucederam durante um grande número de anos. Já não é pouco difícil verificar a responsabilidade pessoal dos membros de uma assembléia numerosa por atos emanados dela, cada um dos quais teve sobre o povo efeitos imediatos e sensíveis.

O remédio desse inconveniente é a criação de um segundo corpo que tome parte nas funções legislativas, e que, pela permanência da sua

missão, não só possa executar essas empresas que exigem constância de atenção e longa sucessão de medidas, mas, por esse mesmo motivo, possa, com justiça e eficácia, ser chamado à responsabilidade sobre os objetos das suas atribuições.

Até aqui só tenho tratado de demonstrar a necessidade do Senado para defender o povo dos defeitos da Câmara dos Deputados; mas, como falo a um povo sem prejuízos e que a lisonja ainda não corrompeu, não hesitarei em acrescentar que uma instituição desse gênero pode ser algumas vezes necessária para defender o mesmo povo dos seus próprios erros e ilusões momentâneas. É regra geral que a decisão refletida e espontânea da comunidade deve prevalecer em todos os governos livres sobre as intenções daqueles que o governam; há, porém, momentos particulares nos negócios públicos, em que o povo, estimulado por paixões irregulares, seduzido por vantagens ilegítimas ou enganado por argumentos capciosos de homens interessados, pode solicitar medidas que bem depressa desaprovárá e cujos efeitos virá mais tarde a deplorar. Nestes momentos críticos, quanto deve ser salutar a interposição de um corpo de cidadãos respeitáveis e moderados, que reprima o impulso funesto da multidão e que suspenda o golpe que o povo está para descarregar em si mesmo, até que a razão, a justiça e a verdade retomem o seu império sobre o espírito público! Quantas amarguras não teria evitado o povo ateniense, se o seu governo o tivesse defendido contra a tirania das suas próprias paixões, pelo emprego de um tão poderoso recurso! Se assim fosse, não se estaria hoje reprimendo a liberdade popular o ter feito beber a cicuta aos mesmos cidadãos a quem elevou estátuas no outro dia.

Talvez se diga que um povo, espalhado em uma vasta região, não pode, como os numerosos habitantes de um pequeno distrito, ser infetado de violentas paixões e coalizar-se para a execução de projetos injustos. Bem longe de querer pôr em dúvida a importância dessa distinção, já em um dos capítulos antecedentes fiz ver que era essa precisamente uma das mais importantes vantagens do sistema federativo; mas essa importante vantagem não dispensa o emprego de outras cautelas. Se a extensão da América defende os seus habitantes dos perigos a que se acham expostas as pequenas repúblicas, expõe-nos, por outra parte, à longa influência daquelas insinuações pífidas que os artifícios concertados dos intrigantes podem espalhar pelo meio deles.

A força dessas reflexões adquire ainda mais peso quando se observa a curta existência das repúblicas que não têm tido Senado. Esparta,

Roma e Cartago foram, de todas as repúblicas antigas, as únicas que conheceram toda a importância dessa instituição. Nas duas primeiras, eram os senadores vitalícios; e, quanto à última, parece que o mesmo acontecia. Ainda que as suas instituições não sejam bem conhecidas, pelo menos é certo que o Senado cartaginês estava organizado de maneira que pudesse servir de âncora nas agitações populares e que havia um conselho, menos numeroso de membros vitalícios, escolhidos do mesmo Senado, cujas atribuições consistiam em preencher os lugares vagos. Bem vejo que esses exemplos estão tão distantes do caráter dos americanos que não podem servir-lhes de regra; mas, quando se confrontam com a existência turbulenta e passageira das outras repúblicas antigas, tornam-se provas bem instrutivas da necessidade de alguma instituição que combine estabilidade e liberdade. Não ignoro as circunstâncias que distinguem o nosso governo de todos os outros governos populares, tanto antigos como modernos, e que devem tornar-nos muitos circunspetos, quando deles argumentamos para a nossa situação política; mas, entre um e os outros há sempre suficientes pontos de contato que fazem esses exemplos dignos de atenção. Vários defeitos, já apontados e remediáveis pela instituição do Senado, não somente são aplicáveis ao povo, quando ele governa diretamente, mas às Assembléias numerosas, renovadas freqüentemente pela escolha do povo; e, além destes, há outros particulares a essas últimas Assembléias, que não exigem a existência do Senado menos imperiosamente do que os primeiros. Jamais o povo há de trair, de caso pensado, os seus interesses; mas é muito possível que eles sejam traídos pelos seus representantes; e o perigo é muito mais iminente quando a plenitude do Poder Legislativo está concentrada num corpo único, do que quando para qualquer ato público é preciso o concurso de dois corpos distintos e de organização inteiramente diferente.

A vantagem mais importante do Governo Americano sobre as outras repúblicas é ter por base o princípio representativo, que parece ter sido ignorado, ao menos, pelas mais antigas. O muito que, nos capítulos antecedentes, tenho insistido nessa diferença, bem mostra que nem quero negar-lhe a existência, nem depreciar-lhe o valor; observarei, contudo, que a ignorância das antigas repúblicas, a respeito do sistema representativo, não era tão grande como geralmente se pensa; e, para prová-lo, basta apontar um pequeno número de fatos.

Nas mais puras democracias da Grécia, muitas das funções executivas eram desempenhadas, não pelo povo, mas por magistrados da sua escolha, que o “representavam” no exercício do Poder Executivo.

Antes da reforma de Solon, era Atenas governada por nove Archontes, “nomeados anualmente pelo povo”; o grau de poder que lhes competia perde-se na noite dos tempos. Depois dessa época, achase uma Assembléia composta, primeiro de quatrocentos e depois de seiscentos membros, “eleitos anualmente pelo povo”, que o “representavam” parcialmente no exercício do Poder Legislativo, porque não só faziam as leis conjuntamente com o povo, mas até tinham o direito exclusivo de as propor. O Senado de Cartago, fosse qual fosse a extensão do seu poder e a duração das suas funções, é certo que era “eleito pelo povo”; e todos ou quase todos os governos populares da antigüidade nos oferecem circunstâncias da mesma natureza.

Em Esparta havia éforos; em Roma havia tribunos; corpos na realidade pouco numerosos, mas “eleitos todos os anos” pela totalidade do povo, e destinados a “representá-lo” no exercício de um poder que quase não reconhecia limites. Os cosmos de Creta eram “eleitos todos os anos, pelo povo”; e, segundo a opinião geral, não tinham mais diferença dos éforos ou dos tribunos que eram eleitos somente por uma parte do povo.

De todos esses fatos, a que se podiam acrescentar muitos outros, se segue que o princípio representativo não era, nem inteiramente desconhecido dos antigos, nem inteiramente desprezado nas suas instituições políticas tanto no seu sistema, como no nosso, o povo tinha representantes que exercitavam uma parte dos poderes do governo; toda a diferença consiste em que o povo, em corpo, jamais pode governar imediatamente entre nós; e é precisamente essa diferença que dá ao governo dos Estados Unidos tão grande superioridade sobre os outros. Para conservar, porém, em toda a sua plenitude a vantagem que daqui nos resulta, é preciso não perder aquela que nos cabe pela extensão do território. Nunca um governo representativo se teria estabelecido em espaço tão circunscrito como aquele que ocupavam as democracias da Grécia.

Em resposta a tantos argumentos ditados pela razão, sustentados pelos exemplos da História e corroborados pela nossa própria experiência, objetarão, provavelmente, os adversários do plano da Convenção, que um Senado, que não é imediatamente eleito pelo povo e cada membro do qual deve ficar em exercício seis anos, necessaria-

mente irá adquirindo pouco a pouco preponderância perigosa no governo, até acabar por transformá-lo numa aristocracia tirânica.

A essa objeção tão geral, bastaria responder também geralmente que não são só os abusos do poder, que são temíveis para a liberdade, que os abusos da própria liberdade são talvez ainda mais formidáveis; que os exemplos de uma coisa são tão freqüentes como os da outra é que os Estados Unidos têm mais tendência para os abusos da segunda espécie do que para os primeiros. Temos, porém, outra resposta mais terminante que oferecer aos nossos adversários.

Antes que possa verificar-se a resolução que se teme; é preciso que o Senado comece por se corromper a si mesmo; e isso feito, deverá corromper sucessivamente legislaturas dos Estados, depois a Câmara dos representantes, e, finalmente, a totalidade do povo. É evidente que sem que o Senado esteja corrompido, não pode ter lugar tentativa alguma de tirania; mas é ainda preciso que as legislaturas o estejam também; de outro modo, a mudança periódica dos senadores regenerará o Senado, já corrompido, e não terá lugar o projeto. E nem tudo isso mesmo seria ainda suficiente; porque, se os mesmos meios de corrupção não obrarem com o mesmo resultado sobre a Câmara dos representantes, como esse corpo é revestido de autoridade igual à do Senado, a sua influência deve fazer cair a empresa. Finalmente, é ainda necessário que o povo se ache corrompido, porque de outro modo as eleições sucessivas devem restabelecer pronta e infalivelmente a ordem primitiva. Será possível acreditar seriamente que a ambição ilegítima do Senado, ainda supondo-lhe todos os meios que a destreza dos homens pode pôr em uso, chegue jamais ao seu fim através de tantos obstáculos?

Se a razão condena essa suspeita, a experiência vai muito de acordo com a razão. A Constituição de Maryland o prova decisivamente. Os membros do Senado desse Estado são eleitos, como devem sê-lo os da União, indiretamente pelo povo, e só por um ano de menos. Além dessa diferença, tem também o Senado de Maryland a notável prerrogativa de preencher os lugares vagos até o termo da expiração do seu poder, sem que durante esse tempo possa ter lugar a sua renovação sucessiva e periódica, como deve acontecer com o Senado da União. Há ainda algumas outras diferenças; e em geral podem se fazer ao Senado de Maryland objeções plausíveis, que não se aplicam ao da União. Logo, se são reais os perigos a que a instituição do Senado Federal deve expor-nos, alguns sintomas dos mesmos perigos deveriam

já ter-se manifestado da parte do Senado de Maryland. Não consta, porém, que nenhum se tenha apresentado até agora; pelo contrário, não só os sustos que ele havia inspirado aos mesmos homens que hoje temem o Senado da União vão-se dissipando pouco e pouco, à força de tempo e de experiência, mas a Constituição de Maryland deve hoje ao estabelecimento desse corpo uma estima geral, que certamente não lhe será disputada pela estima de nenhum dos outros Estados da União.

Mas, se há coisa que possa dissipar qualquer sombra de receio a esse respeito, é certamente o exemplo da Inglaterra, onde o Senado, em lugar de ser, como o nosso, eleito por seis anos, e de, como ele, não admitir distinção de família ou de fortuna, é uma reunião hereditária de homens nobres e opulentos. Os membros da Câmara dos representantes, em lugar de serem eleitos bienalmente e pela totalidade do povo, o são por sete anos; e grande número deles devem a sua nomeação a uma pequeníssima parte do povo. Com todas essas circunstâncias, seria na Inglaterra que se deveriam desenvolver todas essas usurpações aristocráticas e tiranias com que os Estados Unidos estão ameaçados para o futuro; mas, desgraçadamente para os adversários da Constituição, o que a História da Inglaterra nos diz é que o Senado britânico, bem longe de poder cuidar em usurpações, nem ao menos se tem podido defender das que a Câmara dos representantes lhe está constantemente fazendo; e que não pode perder, por um momento que seja, o apoio do rei, sem ficar no mesmo momento esmagado pelos Comuns.

Os exemplos da Antigüidade confirmam essa opinião. Em Esparta, todo o mundo sabe por que guisa os representantes anuais do povo, ou os éforos, contrabalançaram o poder do Senado vitalício, usurparam sucessivamente a sua autoridade e acabaram concentrando nas suas mãos todos os poderes. Os tribunos romanos, que também eram representantes do povo, levavam quase sempre vantagem nas suas desavenças com o Senado vitalício e por fim de contas acabaram por triunfar dele; fato tanto mais digno de ponderação, quanto ainda depois do número dos tribunos ter sido elevado a dez, nenhum dos seus atos podia ter seguimento sem a condição indispensável de absoluta unanimidade de todo o corpo tribunício. Tão irresistível força de ter sempre em todo o país livre o membro do governo que tiver o povo da sua parte! A todos estes exemplos pode acrescentar-se o de Cartago, cujo Senado, segundo o testemunho de Políbio, bem longe de poder invadir todos os poderes, já pelo princípio da segunda Guerra Púnica tinha perdido quase a toda autoridade que de princípio tivera.

Esses fatos nos demonstram que não é possível que o Senado da União venha a transformar-se em corpo independente e aristocrático, entretanto se, por causas que a prudência humana não pode prever, essa revolução vier um dia a ter lugar, a Câmara dos representantes com todo o povo da sua parte, deve em todo o tempo ter bastante força para restituir a Constituição aos princípios primitivos; nem mesmo o Senado poderá defender a sua autoridade legal contra o poder dos representantes imediatos do povo, senão por meio de uma política tão ilustrada e de um tal zelo pelo bem público, que lhe faça ter parte na afeição e simpatias do povo, naturalmente tendentes para os primeiros.

## Capítulo 64

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. DA ESTIPULAÇÃO DOS TRATADOS

Só a prevenção, inspirada pelo mais decidido espírito de personalidade, pode explicar a censura tão geralmente dirigida por certas pessoas contra todos os artigos da Constituição, mesmo sem excetuar aquele que vai ser objeto desse capítulo, a que parecia que a mais escrupulosa severidade não podia opor objeção razoável.

A segunda seção do art. 2º dá ao presidente o poder de “concluir tratados por conselho e com o consentimento do Senado, contanto que tenha por si dois terços dos senadores presentes”.

O poder de concluir tratados é de grande importância, especialmente em tudo quanto diz respeito ao comércio, à paz e à guerra; e é preciso que ele seja confiado com tais precauções, e de tal modo, que possa haver a certeza de que será exercitado por homens dignos de tão importante missão, e de maneira inteiramente conforme ao bem público.

Parece que, com efeito, a Convenção teve esses dois objetos em vista, quando determinou que presidente fosse eleito por eleitores *ad hoc*, nomeados pelo povo, e que a nomeação dos senadores fosse confiada às legislaturas particulares. Essa maneira de prover os lugares, de que se trata, tem realmente grande vantagem sobre as eleições imediatamente feitas pelo povo; porque não é raro que, nestas últimas, o espírito de partido, aproveitando-se da fraqueza, ignorância, esperanças e temores de todos os que o interesse guia ou a imprudência engana, faça nomear pessoas que realmente só têm o voto de muito pequeno número de eleitores.

Como as assembléias dos eleitores, que devem nomear o presidente, e as legislaturas dos Estados, que devem escolher os senadores, são geralmente compostas dos cidadãos mais respeitáveis e ilustrados,

há todas as razões de esperar que a sua atenção e os seus votos sejam especialmente concedidos às pessoas mais recomendáveis pelos seus talentos e virtudes, e, por isso mesmo, mais dignas da confiança do povo. É com efeito aquilo a que parecem ter particularmente atendido os autores do plano da Convenção: a exclusão de todos os homens menores de 35 anos do primeiro dos ditos empregos e a restrição da escolha para os segundos aos maiores de 30 anos, fazem com que só possam ser escolhidos aqueles de que o povo já teve tempo de formar juízo seguro e a respeito dos quais não pode enganar-se com aquelas brilhantes aparências de gênio e patriotismo, que, como meteoros fugitivos, ofuscam os olhos, e conduzem a precipícios, se é certo que ministros dotados de habilidade servem sempre de grande auxílio aos bons reis, com muito maior razão uma assembléia de eleitores escolhidos, por ter muito mais meios do que um rei para bem conhecer os homens e o seu caráter, deve fazer ver na sua escolha ainda maior prudência e mais discernimento. A consequência natural de todas essas considerações é que um presidente e senadores escolhidos por este modo, não podendo deixar de ser pessoas, cuja reputação de probidade já inspirou confiança, devem ser também aquelas que melhor podem conhecer nossos interesses, tanto em relação aos diferentes Estados, como para com as potências estrangeiras, já que, por isso mesmo, devem administrá-los com mais conhecimento de causa. A homens em tais circunstâncias não pode haver perigo de confiar a negociação dos tratados.

Ainda que a necessidade absoluta de sistema na direção dos perigos seja universalmente reconhecida, o povo, contudo, não sente ainda toda a sua importância nos negócios públicos. Aqueles que querem confiar o poder em questão a uma assembléia popular, composta de membros que se sucedem rapidamente, não podem deixar de ignorar quanto uma assembléia desta natureza fica abaixo dessas operações importantes, que não só não podem ser dirigidas com felicidade, sem talento que possa contemplá-las por todos os seus pontos de vista e em todas as suas circunstâncias, mas que exigem, além disso, muito tempo e muito exatas informações para serem traçadas e concluídas. Daqui se vê com quanta prudência a Convenção determinou que não só o poder de concluir os tratados fosse confiado a homens de capacidade e de propósito, mas que esses homens se conservassem tanto tempo no exercício das suas funções quanto parecesse necessário para que bem se instruissem dos nossos interesses nacionais e para que pudes-

sem conceber e estabelecer o plano por que eles devem ser administrados, o período estabelecido é certamente bastante para lhes dar oportunidade de estender consideravelmente os seus conhecimentos políticos e para ir fazendo a sua experiência progressiva todos os dias mais útil à sua pátria. Nem foi menor a prudência com que a Convenção, não obstante ter tornado freqüentes as eleições dos senadores, preveniu ao mesmo tempo os inconvenientes de confiar periodicamente a homens novos os nossos maiores interesses; deixando sempre em exercício um certo número de membros antigos, não só a ordem e uniformidade se fica mantendo no Senado, mas, além disto, aquela sucessão constante de informações oficiais, que só como tempo se podem adquirir.

Há poucos homens que não reconheçam que os negócios relativos à navegação e ao comércio devem ser regulados por um sistema concebido com precaução e executado com firmeza e que as nossas leis e os nossos tratados devem estar em harmonia com o dito sistema e favorecê-lo quanto puderem. É da última importância que essa correspondência e uniformidade sejam mantidas e aqueles que reconhecem essa importância devem também confessar que nada pode afiançar tanto ambas as coisas como a disposição que exige a cooperação do Senado, tanto nos tratados, como nas leis.

Raras vezes acontece que a negociação de qualquer tratado que seja tenha bom êxito, sem o mais rigoroso segredo e sem a maior diligência. Há casos em que podem adquirir-se as mais úteis informações, contanto que as pessoas que podem comunicá-las fiquem livres do receio de vir a ser descobertas, sejam elas determinadas por motivos de afeição ou de interesse. É certo que podem confiar ao presidente segredos que não iriam expor no meio do Senado e menos ainda de uma numerosa assembléia popular. Foi, pois, com toda a razão que a Convenção, organizando o poder relativo aos tratados, tirou ao presidente a liberdade de poder concluí-los sem conselho e consentimento do Senado, mas deu-lhe autoridade para empregar os meios que a sua prudência lhe sugerisse para procurar os esclarecimentos e informações necessárias.

Aqueles que tiverem observado com atenção a marcha ordinária dos negócios do mundo, devem ter reparado que é coisa raríssima se as causas, que lhes dão impulso, combinam duas vezes em tempo, em duração, em direção e em força. Discernir e aproveitar as ocasiões, só quem preside aos negócios pode fazê-lo; e em pontos de oportunidade,

há casos em que os dias e até as horas são preciosas. A perda de uma batalha, a morte de um príncipe, a demissão de um ministro ou outro acontecimento da mesma importância podem mudar inteiramente a face dos negócios no mesmo momento em que eles parecem mais bem encarados para nós.

Tanto no campo da batalha como no gabinete, é preciso agarrar a ocasião pela trança no mesmo momento em que ela a apresenta; e isto só quem preside aos negócios pode fazê-lo. Tão grandes e tão repetidos inconvenientes já temos experimentado por falta de segredo e diligência, que indesculpável teria sido a Convenção se não tivesse dado a esse objeto a atenção necessária. As coisas que mais segredo e diligência exigem, no objeto de que se trata, são aquelas medidas preparatórias e auxiliares que tendem a facilitar o êxito das negociações. A tudo isso pode o presidente prover sem grande dificuldade; e, se houver circunstâncias que exijam o conselho e consentimento do Senado, nada obsta a que convoque quando quiser. Assim, não só pela Constituição ficam afiançadas todas as nossas negociações, em matéria de tratados, as vantagens que devem resultar do talento, das informações, da inteireza e da prudência das deliberações, mas também todas aquelas que oportuna diligência e inviolável segredo podem dar.

Apesar de tudo isso, nem mesmo essa disposição, tão razoável, passou sem objeção da parte dos adversários do plano que se discute. Verdade é que muitas pessoas não se atrevem a notar-lhe inconveniente ou defeito; mas não deixam, por isso, de observar que, como os tratados, uma vez concluídos, devem ter força de lei, não podem deixar de ser feitos por homens investidos de autoridade legislativa. É possível, porém, que essas pessoas não vejam que também as decisões dos nossos tribunais e as comissões legalmente dadas pelo nosso governo têm força de lei, não obstante não procederem de pessoas investidas de autoridade legislativa?! Todos os atos constitucionais dos poderes Executivo e Judiciário têm tanta validade e força legal, como se emanassem diretamente da legislatura. Assim, dê-se o nome que se quiser ao poder de concluir tratados – embora eles sejam obrigatórios depois de concluídos. É certo que o povo pode, com muita propriedade, confiar esse poder a um corpo que não faça parte da legislatura, como são os agentes do Poder Executivo ou Judiciário. Do povo ter dado ao corpo legislativo o poder de fazer leis, não se segue que deva dar-lhe também o de fazer todos os outros atos de soberania, que ligam e que obrigam os cidadãos.

Outros admitem que os tratados devem ser concluídos pela maneira prescrita pela Convenção; mas não querem que sejam leis supremas para o país e até pretendem que, do mesmo modo que quaisquer outros atos de uma assembléia, devem ser revogáveis *ad libitum*. Essa idéia é nova e particular a esse país, onde não têm aparecido menos erros do que verdades novas. Um tratado não é senão um contrato com outro nome; e qual seria a potência que quisesse fazer contratos pelos quais ficasse irrevogavelmente ligada com uma nação que tivesse a liberdade de dissolvê-los quando quisesse? Aqueles que fazem as leis podem, sem contradição corrigi-las e revogá-las; mas os tratados, que são obra de duas partes contratantes e não de uma, assim como precisam do consentimento de ambas para concluí-los, também exigem o mesmo consentimento para mudá-los ou anulá-los. Portanto, não pode dizer-se que a Constituição tenha estendido mais longe do que o ordinário a obrigação que dos tratados resulta; do mesmo modo que, em todos os tempos, tanto passados como futuros, e em todas as formas de governos possíveis, obrigam, e não podem ser destruídos por atos do corpo legislativo.

Ainda que certo grau de ciúme seja útil em todas as repúblicas, como a bÍlis no organismo, o ciúme republicano, quando excede certa medida, fascina muitas vezes os olhos e dá aos objetos cores que eles não têm; e só essa moléstia pode explicar os receios daqueles que temem a parcialidade do presidente e do Senado em favor de um ou outro Estado na estipulação dos tratados.

Há, ainda, pessoas que pretendem que os dois terços dos votos, que a Constituição exige no consentimento para a celebração de um tratado, podem oprimir o terço que não for da mesma opinião; e, fundadas nesse motivo, perguntam se os senadores serão responsáveis pela maneira por que se tiverem conduzido nestes negócios, se poderão ser punidos no caso de se terem deixado corromper; qual será o meio de desembaraçar a nação dos tratados desvantajosos que tiverem podido fazer.

Como todos os Estados são igualmente representados no Senado e por homens cheios de zelo para defender os seus interesses e de capacidade para conhecê-los, claro está que todos devem ter nesse corpo o mesmo grau de influência, enquanto souberem bem escolher os seus representantes e tiverem o cuidado de exigir deles assiduidade no exercício das suas funções. Quanto mais os Estados Unidos se apro-

ximarem da forma e caráter nacional, tanto mais o governo se ocupará do bem da comunidade; mas muito fraco deve ser o governo, quando perder de vista que o bem geral da nação só pode resultar da prosperidade de cada uma das partes que a compõem. Nem o presidente nem o Senado podem fazer tratados a que não fiquem sujeitas as suas famílias e os seus bens; e como não podem ter interesse particular distinto do da nação, também não podem ter tentação de atraiçoar este último.

Quanto à corrupção, não é coisa que se suponha possível. Bem desgraçado deve ter sido, nas suas relações com o mundo, ou bem fortes razões de pensar mal dos outros deve achar no seu próprio coração, todo aquele que se atrever a formar suspeitas do presidente e dos dois terços do Senado. Não é possível admitir tão odiosa idéia; mas, quando ela fosse realizável, qualquer tratado concluído por este meio, seria, segundo todas as leis das nações, nulo e sem efeito, do mesmo modo que qualquer outro contrato fraudulento.

Relativamente à responsabilidade, não é fácil ver de que modo ela poderia ser mais efetiva. Se tantos motivos de influir sobre os sentimentos dos homens, como a honra, os juramentos, a estima dos outros, a consciência, o amor da pátria e os laços de família não são bastantes para responder pela fidelidade dos senadores, não há nada no mundo com que se possa contar. Em uma palavra, os autores da Constituição tiveram tão escrupuloso cuidado de reunir no Senado talentos e probidade, que há todos os motivos de crer que os nossos tratados devem ser tão vantajosos como as circunstâncias o permitirem; e, se mais algum fiador é preciso para que possamos descansar na fidelidade dos nossos magistrados, achá-lo-emos no temor da vergonha e do castigo, de que vamos ocupar-nos no capítulo imediato.

## Capítulo 65

# DO SENADO CONSTITUÍDO EM TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

**I**ndependentemente dos poderes de que acabamos de falar, concede o plano da Convenção ao Senado, considerado isoladamente, o poder de julgar, em caso de *impeachment* e em concorrência com o Poder Executivo. Pelo que pertence às nomeações, como o Poder Executivo tem nelas a maior parte, discutiremos o que lhes é relativo, no exame que fizermos do dito poder; por agora ocupar-nos-emos somente do Poder Judiciário conferido ao Senado.

Em um governo inteiramente eletivo, não é menos difícil que importante organizar o tribunal a que deve ser atribuído o juízo em caso de *impeachment*; isto é, as malversações dos homens do poder, ou, por outras palavras, o abuso ou violação da confiança pública. Como todos estes delitos atacam diretamente a sociedade mesma, são, pela sua natureza, daqueles que com mais propriedade podem ser chamados políticos; e, por esse motivo, as causas dessa ordem não podem deixar de agitar as paixões da sociedade inteira e de dividi-la em partidos mais ou menos favoráveis ou mais ou menos inimigos do acusado. Muitas vezes facções preexistentes, em conexão com o objeto de que se tratar, hão de pôr em jogo, de um e outro lado, todas as suas animosidades, parcialidades, influência e interesse e em tais casos é sempre de temer que a sentença seja antes determinada pela comparação das forças relativas dos partidos rivais, que por provas reais da inocência ou do crime.

A delicadeza e a importância de uma função que interessa tanto de perto a reputação política, e mesmo a existência de todos os homens empregados na administração pública é evidente. Fácil é avaliar a dificuldade de confiá-la sem inconveniente a um governo fundado sobre o princípio das eleições periódicas, em se refletindo que as pessoas mais conspícuas desse governo hão de ser, por isso mesmo, grande número

de vezes, os chefes ou instrumentos da facção mais numerosa ou mais hábil, e que, por este motivo, não se poderá esperar deles a neutralidade necessária para bem julgar do procedimento dos acusados.

Parece que a Convenção entendeu que essa importante função não podia ser melhor colocada do que nas mãos do Senado. Aqueles que mais podem avaliar a intrínseca dificuldade da situação devem também ser os que melhor podem sentir a força das razões que deram nascimento a essa opinião, e, por isso mesmo, os que menos podem condená-la com precipitação.

Mas dir-se-á: Qual é o verdadeiro espírito desta instituição? Se trata-se de submeter ao juízo da nação o procedimento dos homens públicos, não são os representantes da nação que devem ser encarregados desse exame? Não se nega que a iniciativa deste negócio não deva pertencer a uma das partes constituintes da legislatura; mas é precisamente por esse motivo que o outro ramo do mesmo corpo não deve ficar estranho à conclusão de um negócio dessa importância. O modelo que fez nascer a idéia dessa instituição, foi também o que indicou à Convenção a marcha que lhe cumpria seguir. Na Inglaterra é na Câmara dos Comuns que tem lugar a acusação; mas é a Câmara dos Pares que julga. Alguns dos nossos Estados têm seguido nas suas Constituições esse exemplo; e todos eles, em geral, têm considerado o uso do *impeachment* como um freio posto nas mãos da legislatura, para conter nos limites dos seus deveres os agentes do Poder Executivo.

E onde, senão no Senado, se poderia encontrar um tribunal assaz elevado em dignidade ou assaz independente? Que outro corpo teria assaz confiança nas suas próprias forças para conservar ilibada a imparcialidade necessária entre o indivíduo acusado e os representantes do povo, seus acusadores? Seria o Supremo tribunal de justiça? É muito duvidoso que os seus membros tivessem sempre a coragem necessária e, por mais forte razão, assaz autoridade e crédito para fazer adotar e aprovar pelo povo decisões porventura contrárias à acusação instituída pelos seus representantes diretos. O primeiro defeito seria fatal ao acusado, o segundo, a tranqüilidade pública; e o único meio de evitá-los a ambos seria fazendo o tribunal mais numeroso do que as regras da economia o permitissem. E, contudo, a forma de proceder de um tribunal, destinado a julgar causas de semelhante natureza, parece exigir imperiosamente que seja numeroso. Nunca ele pode ser ligado, quer na determinação do delito pelos acusadores, quer na interpretação

feita pelos juízes, por aquele rigor de regras que, nos casos ordinários, servem para restringir a autoridade dos tribunais em favor da segurança pessoal. Não há júri entre os juízes, que devem determinar o sentido da lei, e o acusado, que deve ser submetido à sua sentença; e, portanto, o poder terrível com que o tribunal de *impeachment* fica necessariamente armado – o poder de restituir à honra ou de votar à infâmia os homens mais conspícuos da nação e que gozavam da confiança pública – não pode ser confiado a um pequeno número de juízes.

Só essas considerações seriam bastantes para autorizar a concluir que o Supremo tribunal de justiça substituiria muito incompletamente o Senado em caso de juízo de *impeachment*, mas há ainda outras razões que servem de fundamento a essa opinião. A punição que deve ter lugar, em consequência da convicção do acusado, não é todo o castigo do delinqüente; privado para sempre da estima, da confiança, das dignidades e das recompensas da sua pátria, ainda ele fica sujeito à pena que puder competir-lhe, segundo o curso ordinário das leis. E seria justo que as mesmas pessoas, que em um juízo dispuseram da fama e dos mais preciosos direitos de um cidadão, pudessem, em outro e pelo mesmo crime, dispor da sua fortuna e da sua vida? Não deveria, em caso de erro na primeira sentença, continuar o mesmo inconveniente na segunda? Se algum prejuízo muito poderoso tivesse ditado a primeira decisão, não deveria o mesmo prejuízo destruir o efeito das novas informações que, no intervalo de um juízo ao outro, pudessem mudar o aspecto da causa? Pequeno conhecimento basta da natureza humana para ficar entendendo que, fazer as mesmas pessoas juízes em ambos os casos, seria privar os acusados da maior segurança que se lhes quis proporcionar por meio de dois juízos diferentes. Muitos casos haveria em que uma sentença, cujos termos só importassem privação do emprego atual e inabilidade de obter outro para o futuro, envolvessem implicitamente perda de bens e até mesmo da vida. Responder-se-á, talvez, que a intervenção do júri na segunda instância preveniria o perigo que se receia; mas quantas vezes são os jurados determinados pela opinião dos juízes! Quantas vezes remete a sentença do júri à decisão do tribunal o essencial da questão! E quem deixaria de aterrar-se vendo a sua vida e fortuna dependentes da sentença de um júri que obrasse debaixo dos auspícios dos mesmos juízes que já tinham proferido sentença condenatória?

Seria, porventura, melhor reunir ao Senado o Supremo tribunal de justiça para proferir a sentença nas causas de que se trata? É certo

que alguma vantagem poderia resultar da reunião desses dois corpos; mas, ainda nesse caso, haveria o inconveniente, já apontado, de fazer pronunciar duas vezes os mesmos juizes sobre a sorte de um acusado. Melhor que tudo seria (e todas as vantagens, sem os inconvenientes da proposta reunião, se obteriam dessa maneira) fazer presidir o Senado, constituído em tribunal para o caso de *impeachment*, pelo grão-juiz do Supremo tribunal de justiça; mas, ainda nesse caso, levantar-se-iam novos clamores por causa desse notável aumento de autoridade concedido ao Poder Judiciário.

Muitas pessoas há que desejariam que o tribunal de *impeachment* fosse composto de pessoas inteiramente desligadas de todas as outras funções do governo; mas as razões que militam a favor dessa opinião não são menos fortes do que aquelas com que ela pode ser combatida. Em primeiro lugar, já é um inconveniente real complicar mais a máquina política, ajuntando-lhe um novo elemento, sem necessidade bem demonstrada; mas há ainda uma observação de que todo o mundo deve sentir a importância. Um tribunal, formado sobre tal plano, ou traria consigo despesas muito consideráveis, ou daria lugar, na execução, a um sem-número de inconvenientes e de acidentes. De duas uma: ou ele havia de ser composto de empregados próprios, residentes na mesma residência do governo e, portanto, gozando de competente salário, ou de empregados dos governos particulares, convocados extemporaneamente à medida que a necessidade o exigisse; outro meio não seria fácil de imaginar. Quanto ao primeiro plano, como o tribunal de que se trata deve ser numeroso, pelas razões já expostas, não é possível que possa ser aprovado, em se comparando a grandeza das necessidades públicas com a escassez dos meios de as suprir; e quanto ao segundo, graves inconvenientes lhe obstam nas circunstâncias seguintes:

1º) a dificuldade de reunir um grande número de pessoas espalhadas por todas as partes da União;

2º) o dano que resultaria ao inocente da demora do juízo e a facilidade que ela daria ao criminoso para empregar a corrupção ou a intriga;

3º) o mal que poderia resultar ao Estado da longa inação de um homem que, pela sua firmeza e fidelidade no desempenho de suas funções, se visse exposto à perseguição de uma maioria, ou culpada ou cega, da Câmara dos representantes. Talvez esta última suposição envolva alguma dureza, e certamente há de ser bem raro que ela se reali-

ze; mas devemos lembrarmos que há tempos em que o hálito impuro das facções infeta as assembléias mais numerosas.

Entretanto, embora fosse preferível ao meio proposto pela Convenção algum dos que ficam examinados, ou qualquer outro diferente, não se segue por isso que só por esse motivo a Constituição que ela propõe devesse ser rejeitada. Se os homens não quisessem obedecer senão a um governo absolutamente perfeito, bem depressa a sociedade ofereceria um espetáculo de anarquia universal, e o mundo ficaria reduzido a um deserto. Onde é que há de ir procurar-se o tipo da perfeição? Como é possível fazer concordar sobre objeto, que pode ser visto por tantos lados, as opiniões tão contraditórias dos homens? Não há projetista que não esteja bem convencido da infalibilidade da sua razão, e que não veja erros e imperfeições nas idéias de todos os que não pensam como ele: como decidir a adotá-las? Para que aos adversários da Constituição possa dar-se ganho da causa, não basta que eles possam provar que algumas das suas disposições poderiam ser substituídas por outras melhores; incumbe-lhes demonstrar que toda ela é má e perniciosa.

## Capítulo 66

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

**O** exame das principais objeções feitas contra o tribunal proposto pela Convenção, para o caso de *impeachment*, acabará de dissipar as prevenções que contra ele puderem ainda restar.

A primeira objeção consiste em que a disposição de que se trata confunde no mesmo corpo a autoridade legislativa e judiciária, com manifesta ofensa do princípio fundamental da separação dos poderes. Já em uma discussão precedente se estabeleceu o verdadeiro sentido desse princípio; e já por essa ocasião se provou que bem podia ter lugar a mistura ocasional dos diferentes poderes do governo, para certos casos determinados, sem que por isso perigasse a sua separação e distinção, no que faz a sua substância e fundamento. Há mesmo casos em que essa mistura parcial é de absoluta necessidade, para que os diferentes membros do governo possam defender-se reciprocamente uns contra os outros. Todos os mais sisudos políticos reconhecem a necessidade de armar o Poder Executivo com o “veto” sobre os atos do Poder Legislativo, a fim de pô-lo a salvo das suas usurpações; e com a mesma justiça se pode asseverar que o poder de julgar, em caso de *impeachment*, é a arma com que o Poder Legislativo deve reprimir as usurpações do ramo Executivo. Repartindo esse poder formidável entre as duas seções do corpo legislativo – dando a uma o direito de acusar e à outra o de julgar –, evita-se o inconveniente de que os mesmos homens sejam acusadores e juízes, e acautela-se, ao mesmo tempo, o perigo de ver excitar perseguições, o espírito de facção que pode reinar em uma ou outra Câmara. A necessidade da maioria dos dois terços do Senado, para pronunciar condenação, é um novo penhor de segurança que a Constituição oferece à inocência.

É coisa verdadeiramente curiosa ver como os mesmos homens, que tanto admiram a Constituição de Nova Iorque, atacam com tanta

veemência, o plano da Convenção, por causa do artigo que se discute. Em Nova Iorque, o Senado, unido ao chanceler e aos juizes do Supremo tribunal de justiça, é não somente tribunal competente, em caso de *impeachment*, mas goza, além disso, de jurisdição suprema em todos os casos de matéria civil e criminal. Ora, o chanceler e os juizes são em tão pequeno número, relativamente ao Senado, que bem pode dizer-se que em Nova Iorque o Poder Judiciário, em última instância, reside realmente no Senado. Portanto, se o plano da Convenção é repreensível por se ter apartado, no ponto em discussão, do célebre princípio, tantas vezes invocado e tão mal compreendido, que é que se deverá pensar da Constituição de Nova Iorque? Em Nova Jersey, Novo Hampshire, Massachusetts, Pensilvânia e Carolina do Sul, encontraram-se coisas análogas. No primeiro Estado pertence a um dos braços da legislatura a suprema autoridade judiciária, e em todos os outros acontece o mesmo em todos os casos de *impeachment*.

Pretende-se ainda que, se o Senado for tribunal competente, em caso de *impeachment*, virá a ser demasiadamente poderoso e dará ao governo fisionomia demasiadamente aristocrática. “O Senado, dizem, já participa com o Poder Executivo do direito de concluir tratados e de nomear para os empregos; se a essas prerrogativas tão importantes acrescer ainda a de julgar os crimes de Estado, a sua influência virá a ser absolutamente predominante.”

Quem é que pode responder com precisão a uma objeção que apresenta tão pouca? Onde está a medida do grau de influência que se deve dar ao Senado? Não seria mais útil e mais simples evitar cálculos tão vagos e tão incertos – considerar em si mesmo o poder que faz o objeto da discussão e decidir pelos princípios gerais onde ele pode ser colocado com mais vantagens e menos inconvenientes? Se os resultados a que formos ter por esse caminho não forem mais certos, pelo menos serão mais claros.

O artigo da Constituição, relativo ao poder de fazer tratados, ficou plenamente justificado com as observações feitas em um dos capítulos antecedentes, e sê-lo-á ainda com outras considerações, que a seu tempo virão; assim como também por essa ocasião o será a utilidade da reunião do Senado ao corpo legislativo, para a nomeação dos empregos. Também já no capítulo antecedente, ficaram apontadas boas razões para fazer ver que não seria coisa muito fácil (se chegasse a ser praticável) colocar mais conveniente em outra parte o poder de

julgar os crimes políticos dos empregados; e, se tudo isso é exato, é preciso não falar mais no perigo imaginário de vir a dar ao Senado preponderância demasiada – suposição que, de resto, já foi triunfantemente combatida, quando se discutiu o que era relativo à duração das funções dos senadores. Desenganemo-nos, e a razão se acha de acordo nesta parte com a História; a instituição mais popular de qualquer governo republicano há de ser sempre favorecida pelo povo; e, se não tornar dominante, pelo menos há de contrabalançar suficientemente o poder de todas as outras partes do governo.

Independentemente, porém, desse princípio tão ativo e tão eficaz para segurar o equilíbrio da Câmara dos representantes, a Convenção colocou ainda na balança mais contrapesos à autoridade que deve ser conferida ao Senado. A iniciativa em matéria de tributos pertence à Câmara dos Deputados: só ela terá o direito de acusar em caso de *impeachment*, direito tão importante como o de julgar; e ela pertence a escolha do presidente do Congresso, quando nenhum dos candidatos reuniu em seu favor a maioria absoluta do número dos eleitores; circunstância que deve ter lugar, se não muitas, pelo menos algumas vezes, vindo em todo o caso a possibilidade constante do fato a ser uma poderosa causa da influência. E ainda que o exercício desse último direito seja inteiramente dependente do acaso, quanto mais nele se refletir, tanto mais se sentirá a importância do poder de decidir em última instância entre as pretensões de mais ilustres cidadãos da União, relativamente ao primeiro objeto de ambição, de que ela pode dispor. Não serei exagerado se predisser que esse único meio de influência há de exceder todos aqueles que foram concedidos ao Senado.

A terceira objeção, feita contra o projeto de fazer do Senado o tribunal de *impeachment*, é fundada sobre a parte que ele deve ter na nomeação dos empregos. Supõe-se que os senadores hão de ser juizes indulgentes, em demasia, do procedimento de homens em cuja nomeação eles tiveram parte. O princípio estabelecido nessa objeção é a condenação de um uso que se observa em todos os governos dos nossos Estados e, porventura, também em todos os de que temos notícia: falo dos empregos revogáveis pela vontade daqueles que os conferiram. Com igual aparência de justiça se pode alegar, nesse caso, que os indivíduos providos em tais empregos devem achar a certeza da impunidade dos seus crimes, no mesmo espírito de patronato que concorreu para a sua nomeação; e, contudo, bem longe de assim pensar, supôs-

se, ao contrário, quando se adotou esse uso, que a responsabilidade em que aqueles que nomeiam ficam pela escolha que fizeram e o interesse de fazerem feliz e estimada a administração para que contribuíssem, devem dispô-los a apartar dela todos os que se tiverem mostrado indignos de confiança. Se, pois, essa presunção, talvez combatida por alguns fatos particulares, é, contudo, geralmente conforme à razão e à verdade,<sup>1</sup> como suportamos nós que o Senado, que apenas pode sancionar as escolhas feitas pelo Poder Executivo, há de sentir tal prevenção por aqueles que tiverem sido objeto de sua preferência, a ponto de se cegar sobre a evidência de um crime assaz importante para que os representantes da nação não tenham dúvida de acusá-lo?

Se houvesse precisão de mais argumentos para demonstrar a improbabilidade de prevenção semelhante, encontrar-se-iam na natureza do poder que o Senado exercita relativamente às nomeações. O presidente deve “designar” a pessoa destinada para tal ou tal emprego; mas só com o consentimento do Senado é que deve ter lugar a sua “nomeação”. Pode, portanto, o Senado anular o efeito de uma escolha do Poder Executivo; pode obrigá-lo a fazer outra; mas não pode escolher por si mesmo, nem tem mais autoridade que a de confirmar ou recusar a escolha do Presidente. Em tais circunstâncias pode muito bem acontecer que o Senado conceda o seu consentimento à pessoa que lhe for proposta, mesmo apesar de toda a sua predileção para outra; primeiramente porque não tem motivo de exclusão que opor-lhe; e em segundo lugar, porque, se lhe recusar o seu consentimento, não tem a certeza de que a escolha seguinte cairá na pessoa da sua predileção ou em outra que lhe pareça mais digna do seu favor do que a primeira proposta. Donde se segue que toda a predileção ou repugnância que o Senado pode sentir para com os candidatos aos empregos públicos é aquela que o merecimento ou falta absoluta dele pode inspirar-lhe.

A quarta objeção contra o artigo que se discute é fundada em que o Senado participa com o Poder Executivo do direito de concluir tratados. Pensa-se que, em consequência desse direito, virão os senadores a ser juizes em causa própria, todas as vezes que forem acusados de corrupção ou de perfídia no exercício desse poder; e, pergunta-se, de que maneira, sendo submetida à sua própria decisão e acusação

---

<sup>1</sup> Esta concessão é um princípio tão decididamente absolutista da parte do escritor tão republicano que é digna de muita ponderação.

do crime que tiverem cometido, se lhes poderá impor a pena em que houverem incorrido, quando, de concerto com o Poder Executivo, tiverem traído a nação por um tratado ruinoso.

Essa objeção tem sido apresentada com mais confiança e mais aparência de razão do que nenhuma outra das que tem sido dirigidas contra esse artigo da Constituição; mas, se não me engano, também essa se funda em um princípio errôneo.

A segurança essencial, estabelecida pela Constituição contra a corrupção e perfídia na celebração dos tratados, consiste no número e no caráter daqueles que devem negociá-los. A reunião do primeiro magistrado com um corpo, formado pela escolha das legislaturas particulares, pareceu à Convenção penhor suficiente da fidelidade dessas pessoas. Pensar nos meios de punir o presidente por se ter apartado das instruções do Senado ou por ter faltado à probidade nas negociações confiadas aos seus cuidados – fazer responsáveis a alguns dos membros da casa dos senadores por terem prostituído ao ouro dos estrangeiros sua influência, tudo isso devia lembrar muito naturalmente à Convenção; mas não era possível que tivesse a idéia, que nunca nenhum governo teve, de submeter à pena de *impeachment*, ou a outra qualquer, os dois terços do Senado por terem consentido em um tratado desvantajoso; do mesmo modo que nunca a ninguém lembrou punir a maioria de qualquer das Câmaras, por haver consentido numa lei perniciosa ou inconstitucional. Com efeito, assim como não é possível que nesse caso a Câmara dos Deputados se acuse a si mesma, também seria absurdo fazer julgar os dois terços dos membros do Senado por eles mesmos; nem há mais razão para deixar impune a maioria dos deputados, porque sacrificou os interesses da sociedade, por meio de um ato de legislação injusto e tirânico, do que para não obrar do mesmo modo com os dois terços do Senado por terem comprometido os interesses da nação em um tratado desvantajoso. Não há meio de segurar ao corpo legislativo toda a liberdade e independência necessária nas suas deliberações, senão subtraí-lo a toda responsabilidade pelos atos que dele emanam coletivamente. Escolham-se como devem ser as pessoas a quem deve confiar-se o depósito da segurança pública; ligue-se quanto for possível o seu interesse com a sua fidelidade, remova-se por todos os meios imagináveis a possibilidade de comunhão de interesses opostos ao bem público; e não haverá perigo de que a confiança do povo seja traída.

Quanto às culpas que o presidente do Congresso puder cometer, executando mal as instruções do Senado, ou contrariando as suas vistas, o mesmo Senado terá o cuidado de punir o abuso da sua confiança ou de vingar a sua autoridade. Por outra parte, se a sua virtude não puder servir-nos de fiador, devemos contar ao menos com o seu orgulho. E mesmo que tenha chegado a ocorrer a corrupção de lideranças que, com sua arte e influência, tenham induzido a maioria a tomar medidas odiosas para a comunidade, se vier a provar-se que tal coisa aconteceu, deve julgar-se, pelo conhecimento do caráter humano, que o corpo, de que tais indivíduos fizeram parte, espontaneamente sacrificará aqueles que assim tiverem causado a sua desonra, ao menos para se subtrair ao ressentimento do público.

## Capítulo 67

### DA AUTORIDADE DO PRESIDENTE. ARTIFÍCIO COM QUE SE PRETENDE DESVIRTUAR A OPINIÃO PÚBLICA COM ESSE ARTIGO DA CONSTITUIÇÃO

**T**rataremos agora da organização do Poder Executivo, segundo o plano que se propõe.

Apenas há parte alguma do plano que se discute a que seus autores prestassem tanta atenção, como essa, e em cujo arranjo encontrassem tão grandes dificuldades; e, contudo, também não há parte alguma que tenha sido atacada com menos candura e criticada com menos senso! Nisso, sobretudo, é que os adversários da Constituição mostraram sua má-fé; porque, contando com a aversão do povo para o governo monárquico, esforçaram-se por dirigir todas as suas inquietações e todos os seus terrores sobre a instituição do presidente dos Estados Unidos, representando-o, não já como um fraco gérmen, mas como um colosso formidável, filho da realeza, cujas feições apresenta com tudo quanto elas têm de hediondo. Para estabelecer essa afinidade, nem escrúpulo tiveram de recorrer a ficções. A autoridade de um magistrado, em certos pontos mais extensa e em muitos outros infinitamente mais limitada que a do governador de Nova Iorque, foi por eles elevado acima da prerrogativa real e afetada de atributos superiores em dignidade o esplendor aos do rei da Grã-Bretanha! Mostrou-se-nos esse magistrado com a fronte ornada de diadema – vestido de púrpura imperial, assentado sobre um trono, cercado de validos e favoritos – e dando audiência aos embaixadores estrangeiros com toda a pompa e orgulho da majestade; apenas a imagem do despotismo e luxo asiático poderia oferecer cores para completar esse quadro exagerado. Deveríamos tremer bem depressa diante do aspecto de sanguinários janízaros e ver desenvolver-se os vergonhosos mistérios de um novo serralho.

Essas tentativas para desfigurar tão escandalosamente os objetos obrigar-nos-ão a empregar a atenção mais severa, para que, restituindo-lhes a sua forma primitiva, possamos desmascarar a má-fé com que se procura propagar tão insidiosa e enganadora comparação; empenho punível sem dúvida, porque, quando se consideram de sangue frio os viciosos sofismas com que se procura desmandar a opinião pública, acham-se tanto acima dos artifícios mais culpáveis, ainda que vulgares, do espírito de partido, que não é possível que o homem mais tolerante e mais imparcial não se sinta cheio de indignação e de cólera. Como não acusar de impostura aqueles que procuram estabelecer essa semelhança imaginária, entre o rei da Inglaterra e o presidente dos Estados Unidos? Como justificar da mesma imputação os desprezíveis meios postos em uso para chegar ao fim que se pretende? Citarei, para exemplo, a temeridade com que se censurou um poder concedido ao presidente dos Estados Unidos, o qual, pelo próprio texto da Constituição, é evidentemente confiado à autoridade executiva de cada Estado particular. Falo do poder de preencher as vagas que acidentalmente puderem vir a ter lugar no Senado.

Um escritor estimado no seu partido, qualquer que seja o seu merecimento real, ousou fazer esse ensaio sobre a credulidade dos seus concidadãos; e desse dado falso deduziu uma série de observações, igualmente falsas e mal fundadas. Exponhamos a verdade do fato, e, justifique-se, se pode, esse autor do ultraje que fez à verdade.

A segunda cláusula da segunda seção do segundo artigo dá ao presidente dos Estados Unidos o poder de “designar e de nomear, com o consentimento do Senado, os embaixadores e mais ministros públicos, os cônsules e todos os outros empregados dos Estados Unidos, cuja nomeação não está decidida na Constituição e cujos ofícios podem ser criados por leis particulares”. Imediatamente depois dessa cláusula vem a seguinte: “O presidente proverá os lugares que vierem a vagar durante a interrupção das sessões do Senado, concedendo comissões que devem expirar no fim da sessão seguinte.” É desse último artigo que se deduz o poder do Presidente, de prover as vagas que se forem verificando no Senado.

O mais superficial exame da ligação das duas cláusulas entre si e a manifesta significação dos termos que nelas se empregaram, demonstra irresistivelmente que a objeção é quimérica. A primeira cláusula tende somente a estabelecer a maneira por que devem ser nomeados os empre-

gos de que a Constituição expressamente não fala, e que houverem de ser criados por lei; e portanto não é possível entender-se essa cláusula relativamente aos senadores, cujo modo de nomeação está expressamente fixado na Constituição, cujos lugares, já estabelecidos por ela, não estão dependentes de lei particular. Isso é incontestável.

Também é evidente que a segunda cláusula não dá ao presidente direito de nomear para os lugares vagos do Senado; porque pela relação de uma com outra, vê-se que a segunda não é senão o complemento da primeira e que o que ela indica não é senão um método particular para os casos em que a regra geral não pode ser adotada. O poder de nomear pertence ao presidente em concorrência com o Senado; e, portanto, não pode ser exercitado senão durante as sessões desse corpo. Mas, como o Senado não pode nem deve estar sempre em exercício, só para que se ocupe com essa nomeação, era de pública necessidade que os lugares que viessem a vagar, durante os intervalos das sessões fossem sem mais demora, posto que temporariamente, providos; por isso, o artigo concede ao presidente autoridade de fazer nomeações temporárias; e o modo de exercitá-lo é concedendo comissões, cujo termo não passa do fim da sessão imediata.

Além disso, se esse artigo é na realidade suplemento do precedente, não pode ter relação senão com os empregos nele designados, com os quais os de senadores não podem ser confundidos.

Finalmente, segundo a letra da cláusula, a duração desse poder é restringida aos intervalos das sessões do Senado e a das comissões até o fim da sessão imediata. Logo, se nela se tratasse de senadores, o poder de prover os lugares vagos teria sido concedido para os intervalos das sessões das legislaturas dos Estados, que são os que fazem definitivamente essas nomeações, e não para os intervalos das sessões do Senado nacional, que nisso não tem a mínima intenção; e pelo mesmo motivo a duração dos empregos temporários teria sido até o fim da próxima sessão da legislatura do Estado a que pertencesse a vaga de que se tratasse, e não até o fim da do Senado nacional. Que a modificação do poder relativo às nomeações temporárias devia ser regulada pelas circunstâncias do corpo autorizado para fazer as permanentes, não pode entrar em dúvida; e como aqui se trata só do Senado, claro está que os empregos indicados não são senão aqueles para cuja nomeação o Senado concorre com o Presidente. De resto, a primeira e a segunda cláusulas da terceira sessão previnem e destroem toda a possibilidade de dúvida.

Diz a primeira que o Senado dos Estados Unidos será composto de dois senadores por Estado, eleitos para seis anos; e manda a segunda que se, “durante os intervalos das sessões legislativas dos Estados particulares,” vier a haver vagas, os governos “respectivos” as proveirão por meio de comissões temporárias, cujo efeito durará “até a próxima reunião da legislatura”. Aqui se vê em termos precisos o direito dado ao Poder Executivo dos Estados de prover as vagas do Senado por comissões temporárias; e, portanto, não pode supor-se que esse direito, pela cláusula anteriormente considerada, pertença ao Presidente. Concluirei, pois, que tão insólita imputação, que nem ao menos pode corar-se com algum pretexto plausível, embora os sofismas da hipocrisia se esforcem para atenuar a verdade, só podia nascer do projeto de enganar o povo.

Escolhi de propósito esse exemplo para prova da perfídia posta em uso, para perverter o juízo imparcial do povo sobre o merecimento da Constituição que se lhe propõe. Talvez mostrei nessa ocasião uma severidade pouco conforme ao espírito geral dessa obra; mas não tenho dúvida em submeter ao juízo de qualquer adversário de boa-fé, se há em alguma língua do mundo, palavras de energia bastante para exprimir a indignação que se sente ao ver os meios que se empregam para desmandar o povo americano.

## Capítulo 68

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO. ELEIÇÃO DO PRESIDENTE

A maneira de nomear o presidente dos Estados Unidos é quase a única parte um pouco importante da Constituição, que escapou à censura e obteve algum sinal de aprovação de alguns dos seus adversários. Um deles até chegou a dizer que a eleição do presidente estava acompanhada de suficientes cautelas. Quanto a mim, vou ainda mais longe, e digo que, se o método adotado não é absolutamente perfeito, pelo menos é excelente e reúne, no mais eminente grau, todas as vantagens que se poderiam desejar.

Era preciso que a opinião do povo pudesse influir sobre a escolha do homem a quem tão importante lugar devia ser confiado; e a cláusula que encarrega a eleição, não a corpos já existentes, mas a eleitores *ad hoc*, escolhidos pelo povo, desempenha essa circunstância perfeitamente. Também era preciso que essas pessoas estivessem em Estado de apreciar os talentos dos candidatos e que todas as circunstâncias favorecessem as deliberações, em que os motivos da escolha devem ser ponderados e discutidos; e um pequeno número de homens, escolhidos da massa dos cidadãos, deve, com toda a probabilidade, oferecer as luzes e o discernimento necessários para essa importante função. Não era menos útil evitar todas as ocasiões de tumulto e de desordem, tanto de reear em negócio de tanta gravidade; e as precauções tomadas nessa intenção não deixam absolutamente que reear.

A escolha de algumas pessoas destinadas a formar o corpo intermediário dos eleitores não deve causar agitação tão violenta como a do magistrado, sobre o qual se fixam todos os olhos; por outra parte, devendo os eleitores de cada Estado deliberar separadamente e no mesmo lugar em que forem eleitos, não há perigo de que se comunique ao

povo a fermentação que teria lugar se as deliberações fossem feitas no mesmo tempo e no mesmo ponto.

De que, sobretudo, se devia tratar, era de opor os mais poderosos obstáculos à intriga, à corrupção, à cabala e, sobretudo, às tentativas dos inimigos do sistema republicano e às que deviam fazer as potências estrangeiras, para obter nos nossos conselhos pérfido e perigoso ascendente. Como eles teriam exultado se vissem elevado ao primeiro emprego da República um homem da sua escolha! Mas a Constituição previu esse perigo e evitou-o. Não foi a corpos já existentes, em quem anteriormente pudesse ter obrado a sedução, para lhes fazer prostituir seus votos, que ela confiou a eleição do Presidente; quis que fosse um ato imediato do povo, nomeando muitas pessoas expressamente para este fim, e privando da qualidade de eleitor todos aqueles que seus empregos fizessem suspeitos de afeição ao presidente atual. É por esse motivo que nenhum deputado ou Senador ou pessoa de emprego lucrativo ou de confiança, pertencente à administração dos Estados Unidos, pode ser admitida para eleitor. Por esse modo, os agentes imediatos da eleição devem entrar puros no exercício das suas funções; e a sua isolamento e existência precária são bons fiadores de que conservarão essa pureza enquanto as exercitarem. Além da dificuldade de fazer entrar em conspirações, para traírem os seus deveres, tantos homens, espalhados pela vasta superfície de treze Estados, eram precisos, para corrompê-los e mesmo para fazê-los titubear no exercício de seu dever, meios e tempo que não dá a curta duração do negócio.

A fim de que o presidente não tivesse tentação de comprar, por condescendências criminosas, a prolongação do seu poder, era de toda a necessidade que a sua reeleição só dependesse do povo; mas a disposição que a encarrega a um corpo de representantes, unicamente encarregados dessa função, afiança suficientemente essa vantagem.

Determina a Constituição que cada Estado eleja um número de eleitores igual ao dos senadores e representantes que envia ao Congresso, os quais, reunidos no próprio Estado a que pertencem, votarão para a escolha do Presidente. Recolhidos os votos, serão enviados ao governo nacional; e a pessoa que reunir maioria ficará a nomeada. Não havendo maioria, tem a Câmara dos Deputados o direito de escolher entre os cinco mais votados aquele que lhe parecer mais digno. Esse método dá a certeza de que, sem virtudes e sem talentos, nunca ninguém poderá subir ao elevado posto de Presidente. A intriga, que dá

certa popularidade, pode talvez obter um lugar eminente em um Estado particular; mas outro merecimento é necessário para obter a estima e a confiança dos Estados Unidos. Daqui a probabilidade de ver sempre o cargo de presidente ocupado por homens de habilidade e de virtude; e, ao menos por esse lado, deve a Constituição merecer os elogios dos que conhecem a influência do Poder Executivo sobre a boa ou má administração de qualquer governo que seja.

Estou muito longe de adotar a heresia política de que a forma de governo é indiferente, contanto que a administração seja boa. Pelo contrário, estou persuadido que a verdadeira prova da bondade de uma Constituição é a sua aptidão e tendência para produzir uma boa administração.

O vice-presidente deve ser eleito como o Presidente, com a única exceção de que o Senado faz para o primeiro o que a Câmara dos representantes faz para o segundo. Tem-se achado supérflua essa nomeação de um Vice-Presidente, alegando-se que era melhor fazer escolher pelo Senado um de seus membros para esse emprego; mas duas considerações justificam as medidas adotadas no sistema proposto: a primeira é que, como o presidente só tem voto em caso de empate (que, de outro modo, casos poderia haver em que não pudesse ter lugar resolução definitiva), fazer o presidente um Senador seria o mesmo que tirar-lhe, e portanto, ao Estado que representa, o voto certo que em todo o caso lhe compete, para só lhe deixar direito de voto condicional; e a segunda, que, como o vice-presidente pode vir a ser substituído do Presidente, as mesmas razões que exigem tanto cuidado na escolha de um, o exigem, ou pouco menor, na escolha de outro. Note-se que as objeções feitas contra o novo sistema também são aplicáveis à Constituição de Nova Iorque. Temos um vice-governador, escolhido pelo povo em geral, que preside o Senado e é o substituto constitucional do governador em casualidades semelhantes às que autorizariam o vice-presidente a exercer os poderes e desempenhar as tarefas do Presidente.

## Capítulo 69

### CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO

Passo agora a investigar o verdadeiro caráter do Poder Executivo, tal como aparece marcado na Constituição, e mostrarei ainda com mais evidência a nulidade das objeções oferecidas contra esse artigo em particular.

A primeira coisa que observamos é que, segundo o plano da Convenção, a autoridade executiva pouco mais é do que a de qualquer simples magistratura; e que a sua semelhança com a do rei da Grã-Bretanha é pouco mais ou menos a mesma que com a do grão-senhor, do Kan da Tartaria, do Homem das Sete Montanhas ou do governador de Nova Iorque.

O presidente dos Estados Unidos é eleito por quatro anos e reelegível enquanto o povo o julgar digno da sua confiança: primeira diferença com o rei da Grã-Bretanha, monarca hereditário, e que possui a coroa como patrimônio de seus maiores. O governador de Nova Iorque é eleito por três anos e, do mesmo modo que o Presidente, reelegível sem intervalo e sem limitação; mas, se reflete quanto é fácil em um pequeno Estado adquirir perigosa influência e de quantos meios e tempo se precisa para obtê-la em treze Estados reunidos. É fácil de concluir que muito menos temível deve ser a duração da magistratura de presidente dos Estados Unidos por quatro anos que a de governador da Nova Iorque por três.

O presidente dos Estados Unidos está sujeito a ser acusado e julgado; e, no caso de ser convencido de traição, de malversação ou de outro crime qualquer, incorre em perda de ofício, ou na pena que por lei lhe competir: a pessoa do rei da Inglaterra é inviolável e sagrada. Não há tribunal algum perante o qual ele possa ser obrigado a comparecer; nenhuma pena lhe pode ser imposta que não traga logo consigo a crise de uma revolução nacional. Quanto à responsabilidade pessoal,

se o presidente dos Estados Unidos não é mais severamente tratado do que o governador de Nova Iorque, o é muito mais do que os de Delaware e da Virgínia.

O presidente tem o direito de rejeitar um *bill* já aceito pelas duas Câmaras, remetendo-o para ser discutido pela segunda vez e só no caso de, no segundo exame, o *bill* rejeitado reunir os dois terços dos votos da legislatura é que adquire força de lei. Na Inglaterra goza o rei do “veto” absoluto sobre todos os atos do parlamento – direito que não deixa de existir, uma vez que há longo tempo não é usado, o que, por outra parte, só depende de ter o rei achado meios de substituir a influência à autoridade e de adquirir nas duas câmaras uma maioria que supre excelentemente o emprego de um poder que talvez não pudesse pôr-se em prática sem agitação ou desordem. Portanto, o “veto” concedido ao presidente difere essencialmente do que possui o rei da Inglaterra; e, com muito melhor direito, poderia ser comparado ao de conselho de revisão de Nova Iorque, do qual o governador é membro nato, com a única diferença de que o presidente exercita sozinho um poder que o governador deve repartir com o chanceler e os juizes. Parece que a Constituição de Massachusetts foi o modelo pelo qual se guiaram, nessa parte, os autores da nova Constituição.

O presidente é comandante-chefe do exército e da marinha dos Estados Unidos, assim como das guardas nacionais dos Estados, quando forem chamadas ao serviço da União; tem também o direito de perdoar os crimes cometidos contra o Estado, enquanto a acusação não estiver intentada: pode recomendar a atenção do Senado às medidas que lhe parecerem urgentes e necessárias, pode convocar, em casos extraordinários, ambas as Câmaras ou uma só e fixar a época para que devem ser adiadas, no caso de se acharem discordes nesse ponto; finalmente, é encarregado da fiel execução das leis e da nomeação para os empregos da administração pública.

Em tudo isso têm as funções do presidente muita relação com as do rei da Inglaterra e com as do governador de Nova Iorque; mas assim mesmo há diferenças essenciais.

I – O presidente comanda as guardas nacionais somente no caso em que elas são chamadas ao serviço da União por um decreto do corpo legislativo: o rei da Inglaterra e o governador de Nova Iorque; comandam-nas em todo o tempo.

II – Do mesmo modo que o monarca inglês, é o presidente dos Estados Unidos comandante-chefe do exército e da marinha; mas a sua

autoridade limita-se à direção das forças públicas, como primeiro almirante e general das tropas Americanas, enquanto o rei da Inglaterra pode declarar guerra, equipar frotas e levantar exércitos, o que tudo entre nós só a legislatura pode fazer.<sup>2</sup> Em Nova Iorque, dá a Constituição ao governador o simples comando das guardas nacionais e das esquadras do seu país; mas em muitos outros Estados é o governador expressamente declarado comandante-chefe do exército e da marinha: cuida mesmo que em New-Hampshire e Massachusetts tem os governadores mais extensa autoridade que o presidente dos Estados Unidos.

III – Quanto ao direito de perdoar, não se estende à autoridade do presidente quando a acusação, por crime de Estado, já teve lugar: o governador de Nova Iorque pode perdoar todos os crimes, menos traição e assassinato; de maneira que, não só nesse último Estado, podem ficar impunes os autores de qualquer conspiração que seja contra o governo, contanto que ainda não tenha adquirido o verdadeiro caráter de traição, mas até mesmo, no caso do governador ser o chefe de uma conspiração, estão todos os seus cúmplices seguros da impunidade, enquanto os seus projetos não tiverem vindo a público de maneira ostensiva. Ainda que o presidente possa absolver, mesmo em caso de traição, quando a causa segue o curso ordinário das leis, não pode, contudo, subtrair culpado algum aos efeitos do *impeachment* e da condenação que se lhe pode seguir. E, porventura, não deve inspirar mais ousadia de conjurar a esperança de absoluta impunidade pelos primeiros passos de uma conspiração, do que a de escapar à morte ou ao confisco, depois de ter falhado a conspiração, já formada e apoiada com força d'armas? Não perderão, nesta última hipótese, os conspiradores a coragem, em sabendo que aquele que poderia ter o direito de os absolver não pode afiançar-lhes a impunidade, por incorrer ele mesmo na mesma pena? Para melhor julgar do Estado da questão, é preciso notar que a Constituição, que se discute, só declara culpados de traição

---

<sup>2</sup> O correspondente de uma folha da Pensilvânia pretendeu que essa qualidade de comandante-chefe, concedida ao rei da Inglaterra, depende de um *bill* anual para esse fim. Não é isso exato. Esse direito é imemorial e só lhe foi disputado no longo parlamento de Carlos II; mas, logo no reinado seguinte, se declarou (estatuto 13 de Carlos II) que o governo e comando supremo de todas as tropas do exército e da marinha, fortes e praças do reino pertenciam e sempre tinham pertencido de direito aos reis e rainhas da Grã-Bretanha, sem que pudesse ter lugar, a esse respeito, a mínima pretensão de qualquer das casas do parlamento ou de ambas.

“aqueles que tiverem feito a guerra aos Estados Unidos, ou tiverem auxiliado os seus inimigos”; e que a Constituição de Nova Iorque não dá maior latitude ao crime de traição.

IV – O presidente dos Estados Unidos apenas pode adiar as Câmaras nas únicas ocasiões em que elas não podem concordar na época da prorrogação: o monarca inglês dissolve ou prorroga as câmaras como lhe parece: e o governador de Nova Iorque pode prorrogar a reunião da legislatura durante um tempo limitado, o que, em certas circunstâncias, pode ser de grande importância.

O presidente dos Estados Unidos pode, com parecer e consentimento do Senado, concluir tratados, contanto que o parecer passe com a maioria de dois terços, pelo menos, dos senadores presentes: o rei da Inglaterra representa sozinho a nação em todas as transações feitas com os estrangeiros, e forma, de sua única autoridade, as alianças e os tratados de paz e de comércio ou de qualquer outra natureza. Tem-se pretendido (coisa que só agora, pela primeira vez, se ouviu) que essa autoridade não existe e que cada transação com as potências estrangeiras está sujeita à revisão do parlamento: mas, todos os juriconsultos ingleses, assim como os homens mais versados na Constituição do seu país, tem por coisa averiguada que a coroa possui, em toda a sua plenitude, o direito de concluir tratados; e que esses atos, sem mais garantia que a simples autoridade do rei, ficam tendo toda a validade legal, independentemente de qualquer outra sanção. É certo que o parlamento tem algumas vezes alterado as leis existentes para se conformar às estipulações dos tratados; e é provavelmente esse fato que tem dado lugar ao erro que acaba de ser retificado: mas, a interposição do parlamento, em tais ocasiões, só tem tido lugar para estabelecer um novo sistema de comércio e de tributos, que se possa adotar às mudanças feitas pelos novos tratados e que aplique novas medidas à nova ordem de coisas. Não há, portanto, comparação alguma entre essa parte do poder confiado ao rei da Inglaterra e a do Presidente; porque um decide sozinho e o outro precisa da adesão de uma parte da legislatura. É certo, contudo, que o direito do Poder Executivo federal é maior, nessa parte, que o dos governos de cada Estado particular; porque o direito de concluir tratados e alianças pertence à União somente. Seria talvez difícil decidir se, no caso em que a Confederação se dissolvesse, essa importante prerrogativa poderia ser confiada ao Poder Executivo de cada Estado.

O presidente deve receber os embaixadores e os ministros estrangeiros: é um direito que, não obstante ter dado matéria a tantas

declamações, tem mais de honorífico que de real e não pode ser de consequência alguma na administração. Por outra parte, é certamente isso muito mais conveniente do que estar convocando a legislatura todas as vezes que um embaixador ou qualquer outro agente de uma potência estrangeira vier substituir outro.

O presidente nomeia, com parecer e consentimento do Senado, os embaixadores e outros agentes junto das potências estrangeiras, os juízes dos tribunais supremos, todos os empregados da administração geral, que a Constituição não designa; mas o rei da Grã-Bretanha é verdadeiramente o dispensador supremo – a única fonte das honras e das dignidades; não somente ele nomeia os empregados, mas até cria os empregos, confere títulos de nobreza de seu moto e autoridade própria e dispõe do número imenso dos benefícios eclesiásticos. O poder do presidente é certamente muito menos extenso e ainda menor que o do governador de Nova Iorque, se pelos fatos devemos julgar do espírito da Constituição desse Estado. O direito de nomear pertence, em Nova Iorque, a um conselho composto do governador e de quatro membros do Senado escolhidos na Assembléia; mas o governador reclama e tem muitas vezes exercitado o direito de nomear para os empregos, tendo, em todo o caso, sem questão alguma, o direito de decidir em caso de empate. Se realmente lhe compete esse direito de nomear, a sua autoridade, nesse ponto, é igual à do Presidente: mas, no caso de empate, certamente é superior; porque, enquanto pela Constituição proposta não pode ter lugar a nomeação, quando o Senado se acha dividido, pode o governador de Nova Iorque confirmar a sua própria nomeação quando o conselho se acha em estado de discordância. Finalmente, se comparar a publicidade que necessariamente é a consequência de uma nomeação feita por um dos braços da legislatura, reunido ao Presidente, com o segredo que pode reinar em uma deliberação entre o governador de Nova Iorque e quatro pessoas, ou mesmo duas somente, encerradas num quarto particular – se refletir quanto mais fácil é influir sobre um conselho tão pouco numeroso do que sobre uma grande parte da legislatura, não pode haver dúvida em decidir que o governador de Nova Iorque possui, debaixo desse ponto de vista, um poder mais extenso do que o do presidente dos Estados Unidos. Exceituando a concorrência do presidente com o Senado, na celebração dos tratados, a superioridade dos dois magistrados pode talvez parecer, até certo ponto, incerta, mas é incontestável que não há comparação algu-

ma entre a autoridade do presidente dos Estados Unidos e a do rei da Grã-Bretanha. Se entrarmos em maiores individuações conheceremos ainda melhor a diferença.

O presidente dos Estados Unidos é um funcionário eleito pelo povo, por quatro anos: o rei da Inglaterra é um príncipe hereditário; um está sujeito a punições pessoais; o outro é inviolável e sagrado. O “veto” do presidente sobre os atos da legislatura apenas é suspensivo; o de rei da Inglaterra é absoluto: o primeiro só tem o direito de comandar o exército e a marinha e de ter parte na formação dos tratados; o segundo conclui tratados sem concorrência de outra autoridade e tem, além do comando das tropas, o direito exclusivo de declarar a guerra, de levantar exércitos e de equipar frotas. Um apenas tem parte na nomeação dos empregados e não pode conceder privilégio algum; do outro dependem todas as nomeações, podendo, além disso, naturalizar estrangeiros, conceder títulos de nobreza e formar corporações, concedendo-lhes todos os direitos correspondentes. Entre nós, não pode o presidente prescrever regra alguma relativamente ao comércio ou ao curso das moedas; na Inglaterra, muitas vezes, o rei é árbitro do comércio, pode estabelecer feiras, regular os pesos e medidas, bater moeda, pôr embargos por certo tempo, autorizar ou proibir a circulação das espécies estrangeiras. Finalmente, o presidente dos Estados Unidos não tem a menor influência sobre a jurisdição espiritual; o rei da Inglaterra é chefe da igreja anglicana. Isso posto, que resposta se deve dar àqueles que acham analogia em coisas tão essencialmente diferentes? A mesma que àqueles que nos asseguram que um governo em que o poder inteiro está nas mãos de um oficial do povo, eletivo e temporário, não é senão uma monarquia, uma aristocracia ou um governo despótico.

## Capítulo 70

### (CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO) UNIDADE DO PODER EXECUTIVO EXAME DO PROJETO DE UM CONSELHO EXECUTIVO

**H**á quem pense que a energia do Poder Executivo é incompatível com a índole do governo republicano. Como a energia do Poder Executivo é um dos principais caracteres de uma boa Constituição – como essa circunstância é tão essencial à segurança da sociedade contra os ataques estrangeiros à firme administração das leis, à proteção da propriedade contra as tentativas dos poderosos para transtornar o curso ordinário da justiça –, como, finalmente, o vigor do Poder Executivo é que mantém e segura a liberdade contra o furor das facções e contra os projetos da ambição, é muito de desejar para os amigos das formas republicanas que essa idéia seja sem fundamento; porque sem que os seus próprios princípios padeçam condenação irremissível, não é possível admiti-la. Não há ninguém que não saiba quantas vezes a república romana se viu forçada a procurar no poder absoluto de um só homem, revestido do título formidável de ditador, refúgio contra as intrigas dos que aspiravam à tirania, contra sedições intestinas ou contra inimigos externos que ameaçavam igualmente a segurança de Roma; mas inútil parece corroborar essa doutrina com exemplos. Poder Executivo sem força supõe fraca execução das leis e do governo e execução fraca é o mesmo que má execução: logo, um governo mal executado, seja ele qual for em teoria, não pode deixar de ser mau em prática. Todo homem razoável deve conhecer a necessidade de segurar ao Poder Executivo força suficiente: resta saber os meios de obter esse fim, como eles devem acomodar-se ao gênio republicano e se eles foram bem escolhidos na Constituição que se propõe.

A energia do Poder Executivo consiste na sua duração, na sua unidade, na suficiente extensão dos seus poderes, nos meios de prover as suas despesas e as suas necessidades; e a segurança do governo republicano funda-se na responsabilidade dos funcionários e na influência razoável das vontades do povo. Os homens mais hábeis os juristas mais célebres pela exatidão e firmeza de seus princípios, todos concordam em exigir unidade no Poder Executivo, apesar de não terem dúvida em deixar a autoridade legislativa a um grande número de pessoas.

Parecendo-lhes que o vigor é qualidade essencial ao primeiro, quiseram segurá-la, deixando-o nas mãos de um só; mas entenderam que a autoridade legislativa não poderia vigiar convenientemente os interesses do povo e conciliar-se a sua confiança sem prudente discussão e deliberação refletida.

Que a energia é filha da unidade não se pode entrar em dúvida: a decisão, a atividade, o segredo e a diligência não se podem esperar senão das operações de um homem só; e quanto mais numeroso for o corpo de que emanarem os atos do Poder Executivo, tanto mais eles se ressentirão dos inconvenientes opostos.

A unidade pode ser alterada ou destruída por duas causas diferentes: ou dividindo a autoridade entre dois ou mais magistrados iguais entre si, ou parecendo depositá-la nas mãos de um só homem, mas sujeitando-o à fiscalização de algumas pessoas e prescrevendo-lhe cooperadores debaixo do nome de conselheiros. Da primeira circunstância pode servir de exemplo Roma, onde a autoridade estava repartida entre dois cônsules; da segunda, a maior parte dos Estados da União: apenas em Nova Iorque e Nova Jersey o Poder Executivo pertence inteiramente a um homem só.<sup>3</sup> Ambos os métodos de destruir a unidade do Poder Executivo têm tido seus partidistas; a maior parte, porém, dos que assim pensam insistem no conselho de execução. Examinaremos os dois sistemas no mesmo tempo, porque a muitos respeitos podem ser combatidos pelas mesmas objeções.

A experiência das outras nações pouco nos diz a esse respeito, mas todos os fatos nos ensinam a não adotar pluralidade no poder

---

<sup>3</sup> É certo que em ambos os Estados existe um Conselho executivo: mas o de Nova Iorque só tem, efetivamente, para único fim da nomeação dos empregos; e em Nova Jersey, pode o governador consultá-lo, mas não é obrigado a seguir as suas decisões.

encarregado da execução das leis. Os aqueus não tardaram a abolir um dos dois pretores que tinham estabelecido. A história romana mostra, a cada momento, as desgraças causadas pela divisão dos cônsules e dos tribunos militares que lhes sucederam, e em nenhuma ocasião se nota vantagem alguma que possa atribuir-se à pluralidade dos magistrados executivos. É mesmo de espantar não ver mais funestas conseqüências de divisões semelhantes; o que, contudo, a respeito de Roma, se pode explicar pela maneira seguinte: as circunstâncias singulares em que a república se achava quase sempre colocada – a necessidade de prover à sua segurança, tinham estabelecido a prática de repartir a autoridade entre os cônsules.

Por outra parte, esses magistrados, eleitos dentre patrícios, por eles mesmos, tinham, naturalmente, o mesmo interesse na defesa e conservação dos da sua ordem, sempre em guerra com a dos plebeus. Além desses motivos, havia ainda outro que obrigava os cônsules a repartir a administração: quando a fortuna das armas romanas levou mais longe as fronteiras do Império, um deles tinha a seu cargo as províncias remotas, enquanto o outro se conservava em Roma, e não foi essa uma das menores causas que preveniram discussões, de onde teria resultado a ruína total da república. Deixemos, porém, o que a História nos diz, para ouvir os ditames da razão e do bom senso, que reprovam inteiramente a pluralidade dos magistrados executivos.

Numa empresa em que concorrem muitas pessoas, todas da mesma dignidade e com autoridade igual, sempre há de haver perigo de diferença de opiniões. Nunca as conseqüências da animosidade pessoal são tanto para temer, como quando se trata de empregos públicos, em que a honra ou a confiança pública podem ser objetos de emulação. De todas ou de cada uma dessas causas devem seguir-se dissensões cheias de acrimônia; e todas as vezes que isso se verifica, enfraquece-se a autoridade, perde-se lhe o respeito e embarçam-se lhe os movimentos. No governo em que esse mal existir, a magistratura, encarregada da suprema autoridade administrativa, verá as suas medidas mais importantes frustradas ou impedidas, nas circunstâncias mais críticas do estado; e para cúmulo de desgraça, a sociedade se dividirá em facções irreconciliáveis, a cuja testa se acharão os próprios magistrados.

Não é raro que se rejeite um projeto só por não se ter tido parte nele ou porque foi obra de pessoas que não se estimam; e quando, uma vez a desaprovação se chega a enunciar, transforma-se a oposição em

necessidade do amor próprio e a honra parece interessada no transtorno de uma operação que ofende nosso amor próprio e contraria nossos sentimentos. Quantas vezes não têm deplorado as pessoas imparciais, excessos, os mais terríveis, nascidos só dessa causa! Quantas vezes os maiores interesses da sociedade têm sido sacrificados à vaidade ou obstinação de homens, assaz poderosos, para interessar muita gente nas suas paixões e nos seus caprichos! Talvez, a questão que agora se acha diante do público seja a que mais tristes provas nos dá da fraqueza ou da perversidade humana.

Os princípios de um governo livre exigem que se passe por todos esses inconvenientes, quando se trata da organização do Poder Legislativo; mas não há a mesma necessidade, e seria fora de todo o propósito sofrê-los, tratando-se do Poder Executivo. A prontidão das decisões do Poder Legislativo é antes um mal do que um bem. Se o choque das opiniões e dos interesses serve às vezes de embaraço a planos muito salutares, pode também dar lugar a mais refletida deliberação e a repressão dos excessos da maioria; mas, tomada que seja a resolução, toda a oposição cessa: a resolução é a lei e qualquer resistência ulterior é um ato punível. No Poder Executivo não é a dissensão contrabalançada pelas mesmas vantagens. O perigo é puro e sem mistura, e não há ponto em que cesse a sua ação: a execução de uma medida é debilitada e impedida desde o princípio até o fim; a discussão faz sempre mal e nenhum bem ao vigor e prontidão das operações. Em tempo de guerra, em que a energia do Poder Executivo é o único baluarte da segurança interna, há tudo que temer e nada que esperar da sua pluralidade.

É certo que essas objeções não são aplicáveis, com todo o valor que têm, senão ao sistema de pluralidade de magistrados iguais em autoridade e em poder – projeto que, a falar a verdade, conta poucos apaixonados; mas, se não com a mesma, ao menos com muita razão, podem ser igualmente aplicadas contra o projeto de um Conselho executivo, sem cujo assentimento o magistrado executivo não pudesse tomar decisão alguma. Uma cabala habilmente concertada nesse Conselho seria capaz de enervar e transformar o sistema inteiro da administração; e, mesmo sem cabala, a diversidade de vistas e de opiniões faria dominante no exercício da autoridade executiva, o espírito de hesitação e de lentidão.

A maior, porém, de todas as objeções que podem fazer-se ao sistema de pluralidade no Poder Executivo, tanto na primeira como na segunda hipótese, é a sua tendência a encobrir culpas e a destruir a responsabilidade. A responsabilidade exercita-se ou pela censura pública, ou por penas legais; e a primeira é sempre a mais poderosa, sobretudo tratando-se de empregos eletivos. Muitas vezes, já os homens públicos se têm tornado indignos de confiança, e ainda não se pode aplicar-lhes punição alguma legal; mas em qualquer desses dois casos a pluralidade dos magistrados aumenta as dificuldades de descobrir-lhes as faltas. No meio de um labirinto de acusações mútuas é muitas vezes impossível saber sobre quem deve realmente recair o castigo ou vitupério de uma medida ou de uma série de medidas perniciosas: cada um repele a censura com tanta destreza que a opinião pública não sabe decidir-se sobre o verdadeiro culpado. As circunstâncias que podem ter produzido as desgraças públicas são tão complicadas – tantos atores têm tido parte nelas, que, apesar de não ser possível dissimular a realidade do mal e a certeza da malversação, é impossível determinar a quem deve atribuir-se a culpa.

O magistrado dirá: “O Conselho é que devia determinar a decisão; mas as suas opiniões estavam tão divididas que não se pôde obter melhor e resolução.” Essa e mil outras evasivas hão de ser sempre postas em uso; e qual será o cidadão, assaz zeloso para tomar sobre si o ingrato e odioso empenho de desmascarar as transações secretas e deslindar a marcha obscura dos diferentes partidos coalizados e a ambigüidade de que eles hão de revestir as circunstâncias para tornarem incerto o procedimento preciso desse ou daquele indivíduo? No único exemplo que esse Estado de Nova Iorque nos oferece da reunião do Conselho ao Governador, para a nomeação dos empregados, bastantes ocasiões temos tido de ver os inconvenientes que acabam de ser expostos. Têm-se feito escolhas escandalosas para o exercício das mais importantes funções: algumas têm até incorrido na desaprovação de todos os partidos; e, quando se tem querido subir até a origem do mal, o governador atribui a culpa aos membros do Conselho e estes acusam o Governador. E, entretanto, o povo não sabe por que os seus interesses foram confiados a mãos indignas! Paremos aqui; e em atenção aos indivíduos, não desçamos a particularidades.

Fica, portanto, evidentemente demonstrado que a pluralidade dos magistrados executivos tende a privar o povo dos dois maiores fiado-

res que pode ter da fidelidade dos empregados no exercício das suas funções: o primeiro é a opinião pública, que, não podendo fixar-se com certeza por causa da grandeza do número, perde a sua eficácia toda; e o segundo a possibilidade de descobrir os autores das medidas perniciosas, ou para puni-los, ou para privá-los da autoridade de que tão mau uso fizeram.

Na Inglaterra é o rei magistrado perpétuo; e como, por amor da paz pública, não só é responsável pela sua administração, mas a sua pessoa inviolável, nada pareceria mais natural do que dar-lhe um Conselho responsável para com a nação, pelas medidas que lhe tiver inspi rado: sem isso não pode haver responsabilidade do Poder Executivo, o que é inadmissível em um governo livre. Não obstante, o rei não é obrigado a adotar as resoluções do Conselho, ainda que os seus membros sejam responsáveis por tudo quanto aconselharem: pode aceitá-las ou rejeitá-las, e é perfeitamente absoluto no exercício do seu poder. Em uma República, porém, em que cada magistrado é pessoalmente responsável, as razões que se alegam em favor do Conselho adjunto ao rei da Grã-Bretanha não só não têm aplicação, mas até se tornam em favor da opinião contrária. Na Inglaterra, o Conselho supre a responsabilidade do monarca e serve, por assim dizer, de refém à nação sobre o seu procedimento; mas, na América, um semelhante Conselho não faria senão debilitar a responsabilidade do magistrado.

A idéia de um Conselho não pode ter outro fundamento senão esse ciúme republicano, que cuida achar segurança na divisão do poder que o assusta. É uma máxima que tem mais de perigoso do que de útil e que, aplicada ao Poder Executivo, é absolutamente inadmissível. E nisso sou da opinião de Lolmé, escritor que o célebre Júnio chama engenhoso, profundo e sólido. “O Poder Executivo, diz ele, pode mais facilmente ser reprimido, quando é único”; isto é, quando for único o objeto da inquietação e da vigilância do povo.

Uma só consideração nos mostrará que a segurança que se procura na pluralidade dos magistrados executivos é impossível de obter. Se o número não for tão grande, que toda a possibilidade de coalizão se torne impossível; em lugar de a pluralidade ser motivo de segurança, será, pelo contrário, uma nova origem de perigos. O crédito e a influência reunida de muitos indivíduos serão mais formidáveis à liberdade do que se obrassem separados. Quando um chefe hábil pode dirigir à sua vontade os depositários de um poder qualquer, a usurpação é certa; e

certamente mais perigosa do que a de um homem só, que, pelo ser, fica exposto aos olhos de todos, é vigiado com mais rigor, e não pode ter tão grande influência. Os decênviros, de Roma foram mais temíveis na sua usurpação do que qualquer um deles sozinho poderia ter sido.

Propõe-se um Conselho executivo de seis até doze membros, que é o *maximum* de que até agora alguém se tenha lembrado: mas ainda esse número não pode prevenir o perigo de uma coalizão; e a América ficaria muito mais ameaçada pela ambição de um tal corpo do que pela de um indivíduo somente.

Quanto ao Conselho adjunto a um magistrado já responsável, só vejo nele um obstáculo às suas boas intenções, senão o instrumento ou cúmplice dos seus atentados e quase sempre a capa das suas mazelas.

Não quero falar no que semelhante sistema teria de dispendioso, visto como um Conselho, assaz numeroso, para desempenhar o objeto que se pretende e composto de membros transportados do fundo da sua província para a residência da administração central, se tornaria uma causa de despesa, assaz considerável, para que se não devesse admitir, antes de ter-se demonstrado a sua não equívoca utilidade.

Lembro-me (e com isso acabo) que longo tempo antes de se tratar de Constituição, raras vezes me acontecia encontrar um homem sensato, de qualquer província que fosse, que, pela sua própria experiência, não considerasse a unidade no Poder Executivo desse Estado de Nova Iorque como uma das mais brilhantes feições da nossa Constituição.

## Capítulo 71

### (CONTINUAÇÃO DO MESMO ASSUNTO) DURAÇÃO DO EMPREGO DO PRESIDENTE

Já temos visto que a duração das funções é um dos meios mais necessários para dar à autoridade executiva energia suficiente. Esse meio refere-se a dois objetos: o primeiro é a firmeza pessoal do magistrado no emprego do seu poder constitucional; o segundo é a estabilidade do sistema de administração estabelecido debaixo de seus auspícios. Ora, quanto mais prolongada for a duração do emprego, tanto mais probabilidade haverá de obter essas vantagens. O valor que os homens ligam àquilo que possuem está sempre em proporção com a certeza ou incerteza da posse: donde se segue que menos aferra devem ter e menos sacrifícios devem fazer por aquilo que lhes der interesses precários e incertos do que por aquilo de que tiverem títulos seguros e duráveis. Essa verdade não é menos aplicável aos privilégios políticos, à honra e à confiança pública do que à propriedade particular; e já daqui pode inferir-se que o magistrado que tem a consciência de que em muito pouco tempo deve deixar o seu emprego, nem pode sentir por ele grande interesse, nem pode ter a coragem de exercitar com independência a sua autoridade, se para isso for preciso expor-se à censura ou desafeição, embora passageira, de uma parte da sociedade ou unicamente da facção dominante no corpo legislativo; pelo contrário, bem pode acontecer que o desejo de conservar o emprego, por meio de uma reeleição, contribua ainda mais a corromper-lhe a integridade e a diminuir-lhe a força de caráter, dando-lhe, em lugar dessas duas qualidades, irresolução e fraqueza.

Há pessoas que chegam a julgar útil a submissão do Poder Executivo às vontades do partido dominante, ou na sociedade ou na legislatura; mas quem quer que assim pense deve ter idéias ainda bem

verdes sobre o verdadeiro fim da instituição dos governos e sobre os meios mais próprios de promover a felicidade pública. É certo que o gênio do governo republicano prescreve a submissão dos magistrados eleitos pelo povo às opiniões refletidas da nação; mas não prescreve obediência cega a cada nova fervura das paixões e a cada impulsão passageira que os homens arteiros sabem comunicar ao povo, para atraí-lo depois. O povo sabe, com base na experiência, que por vezes erra; e o que espanta é que erre tão pouco, envolvido como continuamente está pelos estratagemas de parasitas e sicofantas, pelas armadilhas dos ambiciosos, dos avarentos, dos temerários, pelos artifícios de homens que possuem sua confiança em grau maior que o merecido, e dos que estão mais interessados em conquistá-la do que em merecê-la. Quando essas ocasiões se apresentam, em que os interesses do povo estão em contradição com as suas inclinações, é então que as pessoas destinadas para guardas desses interesses se devem opor a semelhantes ilusões temporárias, para que possa ter lugar mais fria e sossegada reflexão. Exemplos poderíamos nós citar, se quiséssemos, de casos em que esse procedimento, preservando o povo das fatais conseqüências dos seus próprios erros, mereceu monumentos duráveis da sua gratidão àqueles que tiveram a coragem de se expor ao seu desagrado para servi-lo.

Mas, se admitimos a submissão do Poder Executivo às vontades do povo, não podemos aprovar a mesma submissão às vontades do corpo legislativo. Bem pode ser que as últimas estejam em oposição às primeiras, e em outros casos, pode ser que o povo se conserve inteiramente neutro. Como quer que seja, é certamente de desejar que o Poder Executivo possa reduzir a efeito a sua própria opinião com decisão e vigor.

O mesmo princípio que ensina a divisão dos poderes também ensina que esses poderes devem ser independentes uns dos outros. De que serviria ter separado o Poder Executivo do Judiciário e do Legislativo, se os dois primeiros devesse obediência absoluta ao último? A distinção seria só nas palavras, e o seu fim ficaria sem obter-se. Uma coisa é ser subordinado às leis, outra é estar dependente do corpo legislativo; a diferença é a mesma que seguir os princípios fundamentais de um bom governo a violá-los, reunindo todos os poderes nas mesmas mãos. Muitos fatos nos têm já dito quanto grande é a tendência do corpo

legislativo à usurpação, e “quanto essa tendência é irresistível nos governos republicanos”. No meio de uma assembléia popular, quantas vezes os representantes do povo imaginam que são eles o mesmo povo! O menor sinal de oposição faz rebentar com força o seu ressentimento e a sua paciência, como se o exercício da parte dos direitos do povo, confiada aos Poderes Executivo e Judiciário, fosse um ultraje à sua dignidade ou uma infração aos seus privilégios. A maneira como eles fiscalizam os atos das outras autoridades é verdadeiramente imperiosa; e como o povo, pelo ordinário, se acha de sua parte, todos os seus atos adquirem tal violência que os outros funcionários públicos sentem as maiores dificuldades do mundo em sustentar e equilíbrio da Constituição.<sup>4</sup>

Perguntar-se-á talvez: como pode a duração dos empregos influir sobre a independência em que o Poder Executivo se deve conservar da legislatura, uma vez que os agentes do primeiro não possam nomear ou demitir os da outra? Respondemos com o princípio, já alegado, do pequeno interesse que geralmente se toma por aquilo que poucos interesses dá e com a necessidade de motivos, assaz fortes para contrabalançar os inconvenientes e os riscos a que cada um pode expor-se no exercício de sua obrigação. Outra resposta, talvez mais óbvia e não menos concludente, funda-se na influência do corpo legislativo sobre o povo, que pode ser empregada em prevenir a reeleição de um magistrado, cuja honrada resistência a projetos sinistros lhe pode ter merecido o ressentimento da legislatura.

Mas, dir-se-á ainda, como se pode esperar que o termo de quatro anos corresponda ao fim que se pretende? E se, com efeito, tão curto período não basta para dar ao supremo magistrado executivo a necessária independência e é, portanto, inútil para obter esse resultado, porque ao menos não havemos de pôr-nos a salvo dos projetos e tentativas da ambição, por meio de um período muito mais curto?

Não pode certamente afirmar-se que só quatro anos possam dar ao magistrado executivo independência suficiente; mas, ao menos, é o tempo que basta para influir fortemente sobre o espírito e caráter do governo. Já é assaz considerável, o intervalo para que a aniquilação da autoridade não esteja tanto diante dos olhos, que por isso perca inteira-

---

<sup>4</sup> O parágrafo que se acaba de ler é digno de muita reflexão.

mente o ânimo qualquer homem dotado de um grau de firmeza medíocre e se não possa razoavelmente esperar que o povo tenha tempo de reconhecer a conveniência das medidas que se tomaram; e ainda que, provável seja que a firmeza do homem público vá diminuindo precisamente na proporção em que se for aproximando a época em que uma nova eleição deve fazer patente a opinião do povo sobre o seu procedimento, não obstante isso, a estima e benevolência, que já deve ter fundado no coração dos seus concidadãos, deve sustentá-lo ainda, precisamente na proporção com que puder contar com a opinião que tiver dado da sua integridade e prudência e com o direito que tiver adquirido à afeição e ao respeito dos homens ilustrados. Fica, pois, demonstrado que o termo de quatro anos é suficiente para dar ao Poder Executivo a estabilidade necessária, uma das partes mais interessantes do governo, sem deixar lugar aos receios dos “zeladores” sobre a liberdade pública.

Todos têm diante dos olhos o exemplo da Câmara dos Comuns na Inglaterra, a qual, começando pelo fraco poder de consentir ou recusar tributos novos, marchou depois a passos rápidos e chegou bem depressa a restringir as prerrogativas da coroa da nobreza, nos limites que convém a todo o governo livre; e se nós temos visto essa Câmara elevar-se sozinha aos direitos do outro ramo da legislatura – assaz forte para derribar a realeza e a aristocracia, para reformar todos os antigos estabelecimentos e para atacar mesmo a religião do Estado; se, ainda há pouco, por ocasião do *bill* de Fox sobre a Índia, vimos o monarca tremer dos debates excitados na Câmara dos Comuns sobre essa inovação, que pode temer-se de um magistrado que dura só quatro anos e com poderes tão limitados? O único receio razoável é que ele não possa bem desempenhar a missão que a Constituição lhe encarrega: e se, realmente, esse inconveniente existe, cessa todo o receio sobre o excesso da sua autoridade.

## Capítulo 72

### DA REELEGIBILIDADE DO PRESIDENTE

A expressão “administração do governo”, na sua mais extensa significação, compreende todas as operações do corpo político, quer sejam legislativas, quer executivas ou judiciárias; mas, no sentido usual, que porventura é também o mais preciso, não se aplica senão às funções particulares do Poder Executivo. A direção das negociações com as potências estrangeiras, a formação dos planos de finanças, o emprego e distribuição dos dinheiros públicos, na conformidade das decisões do corpo legislativo, o arranjo do exército e marinha e a direção das operações da guerra parecem formar o que mais propriamente se chama administração do governo. Assim, as pessoas a quem é imediatamente cometido o cuidado de cada um desses objetos particulares devem ser consideradas como deputados do magistrado supremo, de cujo poder ou, pelo menos, de cuja escolha recebem os seus empregos e a cuja inspeção ficam por consequência sujeitas. Considerando a coisa debaixo desse ponto de vista, não é possível dissimular a influência, que necessariamente deve ter sobre a estabilidade do sistema do governo, a duração do poder confiado ao magistrado supremo.

É regra geral que o empregado público nunca julgue poder dar melhor prova da sua capacidade e merecimento do que destruindo tudo quanto fez o seu predecessor; e quando este último saiu do emprego que ocupava com aprovação universal, é bem natural que o seu sucessor, além da disposição ordinária de todos os homens, pense que tendo sido sua demissão efeito de falta de simpatia para o sistema que seguirá, quanto mais dele se apartar, tanto mais facilmente adquirirá o favor dos seus constituintes. Essas considerações, unidas a afeições e motivos de confiança particulares, disporão, provavelmente, o novo presidente a fazer mudanças nos lugares que dele dependerem, o que tudo não pode deixar de produzir no governo instabilidade funesta.

Assim, a uma longa e determinada duração das funções do supremo magistrado executivo é necessário reunir a circunstância da reelegibilidade. A primeira é necessária para dar ao presidente vontade de bem obrar e ao povo tempo bastante de observar a tendência das suas medidas e de julgar pela experiência do merecimento do seu sistema: a segunda não é menos essencial para dar ao povo, quando aprovar o procedimento do Presidente, os meios de se aproveitar mais tempo dos seus talentos e virtudes e de conservar ao governo as vantagens de um bom sistema de administração.

Há a esse respeito um alvitre lembrado por homens respeitáveis, que, à primeira vista, parece muito satisfatório, mas que, realmente, não pode ser admitido: é conservar o presidente por certo tempo e suspendê-lo depois até uma época fixa, ou demiti-lo para sempre. Essa exclusão, ou temporária ou perpétua, teria, pouco mais ou menos, os mesmos efeitos, e todos mais perniciosos que úteis.

Um dos maus resultados da exclusão seria tirar ao presidente o ânimo de bem obrar. Qual é o homem que não desempenha com menos zelo as obrigações do seu cargo, quando sabe que deve perdê-lo em uma época determinada, do que quando pode ter esperanças de continuar a possuí-lo, se o merecer? A verdade dessa proposição funda-se no princípio geral de que a esperança das recompensas é o mais seguro meio de influir sobre as ações dos homens e de que o melhor modo de segurar a sua fidelidade é travar bem os seus interesses com a sua obrigação. O mesmo amor da glória, a paixão dominante das almas grandes, pode inspirar em um homem vastas e difíceis empresas de interesse público, que só à força de tempo podem ser amadurecidas e executadas, quando ele tem a esperança de poder levar a cabo aquilo que começou; mas este mesmo motivo o desviará de empreender coisa alguma se prever que deve sair da cena antes da conclusão da sua obra e que deve abandoná-la com a sua reputação a mãos muitas vezes inábeis ou inimigas. Tudo quanto se pode esperar da maior parte dos homens em posição semelhante é o merecimento negativo de não fazer mal, em lugar do merecimento positivo de fazer bem.

Outro efeito pernicioso da exclusão será a tentação, a que ela exporá, de cair em vistas sórdidas, no peculato e, porventura, em projetos de usurpação. Um homem avarento, vendo já de antemão a época em que hão de dar a última baqueada todas as vantagens de que goza, terá tentações (difíceis de reprimir em pessoa de tal caráter) de tirar do

seu emprego, enquanto ele dura, o melhor partido que puder ser: empregará, sem escrúpulo, os mais vergonhosos expedientes para fazer a colheita tão opulenta sendo ela transitória, enquanto se teria talvez contentado com os emolumentos legítimos do seu cargo, se tivesse diante dos olhos outra perceptiva, e temeria abusar das ocasiões em que tivesse de se enriquecer; de maneira que a sua mesma avareza teria servido em tal caso de obstáculo aos excessos da sua avidez. É ainda possível que o mesmo homem, que tão avaro havemos suposto, tenha tanta ambição e vaidade como avareza; e, se de um procedimento estimável ele puder esperar a prolongação das honras anexas ao seu cargo, o desejo de conservá-las contrabalançará o excesso da sua cobiça: mas com a perspectiva do nada inevitável, em que a exclusão o deve fazer cair, é mais provável que a avareza triunfe da prudência, da vaidade e da ambição.

O ambicioso que se achar colocado no cume das grandezas do seu país, encarando a época em que lhe será forçoso descer do posto elevado a que subiu, pensando que nenhum gênero de merecimento poderá salvá-lo do revés que o ameaça, terá muito mais forte tentação de aproveitar uma ocasião favorável, ainda que perigosa, de segurar a prolongação do seu poder, do que se pudesse chegar ao mesmo fim pelo exato cumprimento das suas obrigações.

Será coisa bem favorável para a tranqüilidade da nação ou para a estabilidade do governo a existência de uma dúzia de homens, que tiveram assaz crédito para subir à magistratura suprema e que agora vagam como sombras desoladas pelo meio do povo, suspirando por um emprego a que jamais podem tornar a chegar?

O terceiro efeito da exclusão seria privar a nação da experiência que o presidente tivesse adquirido no exercício do seu cargo. A experiência, diziam os nossos velhos, é a mestra da sabedoria e das medidas prudentes – útil e necessária em todos os que governam, essencialíssima ao primeiro magistrado de uma nação. Seria coisa prudente bani-la pela Constituição e declarar que o momento em que ela se adquire é aquele em que o possuidor deve abandonar o emprego em que a adquiriu, e para o qual, por isso mesmo, ainda mais se tinha habilitado? Tal seria, contudo, o efeito de um regulamento que proibisse aos cidadãos a escolha daqueles que uma longa série de serviços, feitos a sua pátria, tivesse posto em circunstâncias de a servir mais utilmente ainda.

Não seria menor o inconveniente que a exclusão teria de banir certos homens de empregos, em que a sua presença pode ser do mais

alto interesse para a segurança e causa pública. Não há nação que, numa ou noutra circunstância, não tenha experimentado uma necessidade absoluta dos serviços de tal ou tal homem em particular, mesmo, em alguns casos, para a conservação da sua existência política. Como seria então imprudente a lei que embaraçasse a nação de empregar os seus próprios cidadãos, pela maneira mais conforme às suas necessidades e circunstâncias! Sem falar do valor individual e comparativo desse ou daquele homem em particular. É evidente que a mudança do magistrado supremo no princípio de uma guerra ou de outra crise semelhante, posto que o seu sucessor não lhe ceda em merecimento, não pode deixar de ser contrária aos interesses da nação, por substituir a inexperiência à experiência e por tender a perturbar e a tornar incerta e flutuante a marcha do governo que já tem adquirido firmeza e consistência.

Finalmente, se houvesse uma lei que pronunciasse a exclusão, seria o mesmo que colocar na própria Constituição um embaraço legal à estabilidade da administração. Fazer necessária a mudança da pessoa que ocupa o primeiro emprego do Estado é o mesmo que fazer necessária uma mudança de sistema: porque não pode esperar-se que os homens mudem e o sistema fique; nem, por outra parte, pode temer-se estabilidade de mais, quando o povo conserva o direito de escolher novo magistrado. Não se deve tirar ao povo o direito de conservar a sua confiança, quando ele a julgar bem colocada e quando, por tal maneira, puder prevenir os inconvenientes de uma política mutável e de uma eterna flutuação nos Conselhos públicos.

Tais são alguns dos principais inconvenientes que traria consigo a exclusão, mormente sendo perpétua: as mesmas observações poderiam ter lugar, no caso de uma exclusão temporária, que só apresentasse a reeleição como objeto de uma esperança remota e muito incerta.

E quais são as vantagens que se nos prometem para contrabalançar esses inconvenientes? Diz-se que haverá maior independência no magistrado e maior segurança para o povo. Quanto à primeira vantagem, não é possível esperá-la senão da exclusão perpétua. Mas é só o apego do magistrado ao seu cargo o único perigo a que pode achar-se exposta a sua independência? Não tem ele parentes e amigos a quem possa sacrificá-la? Não terá ele mais medo de adquirir inimigos pessoais pela firmeza do seu procedimento, quando sentir que bem depressa seu igual e, porventura, seu inferior, pode e deve ficar exposto a todo o seu ressentimento? Vê-se que não é fácil decidir se a lei de exclusão seria favorável ou desfavorável a sua independência.

Quanto à segunda vantagem que se supõe, podem-se formar a esse respeito dúvidas mais razoáveis ainda, sobretudo em caso de exclusão perpétua. Em tal caso, um homem de ambição desmedida, o único que pode inspirar justos receios, cederá com infinita dificuldade à lei que lhe fizer abandonar um emprego em que a sua paixão de poder e de preeminência adquiriu a força do hábito; e se ele foi assaz feliz, ou bastante destro para se conciliar com a benevolência do povo, far-lhe-á encarar como injusta e odiosa uma lei que o priva de dar a um homem que ele ama uma nova prova de afeição. Há casos tais que esse descontentamento do povo, estimulado pela ambição irritada de um homem que teve artes de se fazer amar, pode causar à liberdade maior perigo do que uma reeleição regular e constitucional.

Concluamos que a idéia de recusar ao povo o direito de conservar nos seus empregos os homens que lhe parecem dignos da sua aprovação e confiança é um excesso de prudência, cujas vantagens são duvidosas e os inconvenientes certíssimos.

## Capítulo 73

### DA RENDA E DO VETO DO PRESIDENTE

Uma condição essencial ao vigor do Poder Executivo é o estabelecimento de renda suficiente àquele que o exercita: sem ela, a separação dos Poderes Legislativo e Executivo seria absolutamente ilusória; porque o corpo legislativo, dispondo arbitrariamente do salário e emolumentos do magistrado supremo, poderia torná-lo tão subserviente à sua vontade quanto julgasse desejável. Na maior parte dos casos, poderia obrigá-lo pela fome ou tentá-lo pela magnanimidade, a preferir submeter o próprio julgamento às suas inclinações. Ninguém tome essas expressões à letra: há homens que, nem miséria, nem saques, podem fazer apartar do seu dever; mas os exemplos de tão austera virtude são raros; e, para a maior parte dos homens, dispor da sua fortuna é dispor da sua vontade. Se essa incontestável verdade tivesse precisão de ser confirmada por fatos, não nos faltariam exemplos, mesmo domésticos, da influência do corpo legislativo sobre o magistrado supremo, por meio de esperanças ou receios, relativamente aos seus interesses pecuniários.

O expediente adotado pela Constituição proposta não pode ser assaz elogiado. “O presidente dos Estados Unidos”, diz ela, “receberá pelos seus serviços, em épocas determinadas, emolumentos que não poderão ser aumentados ou diminuídos durante o exercício das suas funções, e sem que ou dos Estados Unidos ou de qualquer Estado particular possa receber quaisquer outros emolumentos que sejam”.

Não é possível imaginar mais sábia disposição do que essa. O corpo legislativo, a cada nomeação de Presidente, determinará de uma vez para sempre, o salário dos seus serviços durante todo o tempo do exercício do seu cargo, sem poder aumentá-los ou diminuí-los até nova eleição; e, portanto, nem poderá debilitar a sua coragem pela necessidade, nem corromper a sua integridade pelo engodo de melhoria. Nem

a União ou qualquer dos seus membros lhe poderá dar, nem o presidente poderá aceitar outros emolumentos que os que tiverem sido estabelecidos pela primeira decisão; e, por consequência, não é possível que o interesse pecuniário lhe possa fazer perder a independência que a Constituição lhe assegura.

A última condição essencial para que o Poder Executivo tenha a energia que o bem público exige é a concessão de autoridade suficiente. Examinemos a que a Constituição lhe confere.

O primeiro objeto que aqui se oferece ao nosso exame é o “veto” limitado do presidente sobre os atos ou resoluções das Câmaras; por outras palavras, o poder de tornar a enviar à legislatura os projetos que forem oferecidos à sanção, acompanhando-os das objeções que lhe parecer e embaraçando-os de adquirirem força de lei, até que, depois de novo exame, tenham sido ratificados em cada uma das Câmaras pelos dois terços dos votos.

Já em alguns dos capítulos antecedentes se notou a tendência do corpo legislativo de absorver todos os poderes e a insuficiência de uma linha de demarcação, traçada no papel, para fixar os seus diferentes limites; donde se concluiu que era necessário dar aos depositários dos diferentes poderes do governo armas constitucionais para sua defesa. Desses incontestáveis princípios resulta a necessidade de dar ao magistrado supremo um “veto” absoluto ou limitado, com que possa resistir às usurpações do corpo legislativo. Sem ele, ou o presidente se há de ver pouco a pouco despojado da sua autoridade por ataques sucessivos, ou essa autoridade virá a ser aniquilada de um só golpe, por uma só decisão: de maneira que, por uma forma ou por outra, bem depressa os dois poderes virão a ficar confundidos nas mesmas mãos; e, mesmo quando, no corpo legislativo, jamais se tivesse manifestado o espírito de usurpação que se teme, as únicas leis do raciocínio e da teoria bastariam para fazer ver que nenhum dos dois poderes deve ficar à discricção do outro, e que, por consequência, cada um deles deve receber da Constituição suficientes meios de defender-se.

Ainda outra utilidade. Não só o “veto” servirá de égide ao Poder Executivo, mas oporá um novo obstáculo à admissão das más leis: o único freio que pode impor-se ao corpo legislativo para defender a nação dos efeitos das facções, da precipitação ou de qualquer impulso contrário ao interesse público, que a maioria desse corpo é suscetível de receber.

Tem-se observado contra a utilidade do “veto”, que não é natural supor em um só indivíduo mais sabedoria e virtude do que em um

certo número de homens; e que, por consequência, não pode haver motivo razoável para submeter as discussões da legislatura inteira à fiscalização de uma pessoa somente. Examinemos o peso dessa razão.

Sem querer atribuir ao presidente mais sabedoria ou virtude do que ao corpo legislativo, bem pode supor-se, pelo menos, que esse último não é infalível – que o amor do poder lhe pode inspirar tentação de usurpar a autoridade dos outros funcionários públicos –, que o espírito de facção pode perverter, algumas vezes, as suas deliberações, que impressões momentâneas podem precipitá-lo em medidas menos prudentes, que ele mesmo, depois de mais madura reflexão, se sentirá disposto a condenar.

O primeiro motivo para armar com o “veto” o magistrado supremo é a necessidade de colocá-lo em estado de defender-se; o segundo é a conveniência de defender a nação de más leis, que a precipitação, a inadvertência ou desígnios culpáveis puderem fazer admitir. Quanto mais freqüentes forem os exames por que houverem de passar as medidas públicas, tanto mais examinadas elas serão por homens colocados em situações diferentes, e tanto menos haverá que temer de falta de madureza nas deliberações ou de passos falsos produzidos pelo contágio de alguma paixão ou de algum interesse comum. Se motivos condenáveis podem perverter os funcionários públicos, deve ser mais difícil que a sua influência se estenda ao mesmo tempo e pelo mesmo motivo sobre todas as diferentes partes do governo, do que a prevaricação de uma só.

Talvez se diga que quem pode impedir as más leis também pode embaraçar as boas; e que não há mais razão para supor a possibilidade de um resultado do que do outro: mas pouco peso se pode conceder a essa objeção, refletindo-se em todos os inconvenientes da inconstância e instabilidade da legislação, que é o maior defeito que se pode repreender à natureza e espírito dos nossos governos. Toda a instituição calculada para reprimir o furor das inovações e, portanto, para a tendência conservativa, deve fazer mais bem do que mal, porque tende a dar estabilidade ao sistema da legislação: o mal resultante da privação de algumas leis boas será amplamente recompensado pela vantagem de prevenir um grande número de leis más.

Ainda não é tudo: a superioridade de influência e de peso do corpo legislativo em um governo livre – o perigo, que correria o chefe do Poder Executivo, medindo com ele as suas forças – nos assegura que o “veto” será sempre empregado com extrema prudência e que, no

exercício desse direito, há mais que temer de excesso de timidez do que de excesso de precipitação. O próprio rei da Inglaterra, com todo o aparato dos atributos da soberania – com toda a influência que mil e um diferentes motivos lhe dão, hesitaria hoje em usar do “veto” que lhe compete, sobre qualquer resolução adotada pelas duas câmaras. Tudo o que ele faria seria empregar os recursos da sua influência para desviar um projeto que lhe desagradasse, antes que chegue ao trono, a fim de não se ver na alternativa, ou de aceitá-lo, ou de expor-se-á descontentamento da nação, opondo se à vontade do corpo legislativo, e, em último resultado, só se aventuraria a usar da sua prerrogativa, ou em caso de evidente utilidade, ou em caso de absoluta necessidade. Todos sabem que há muito tempo o “veto” da coroa não tem sido posto em prática no reino da Inglaterra. E se um príncipe tão poderoso e tão seguro sobre o seu trono, como o soberano da Grã-Bretanha, receia usar desse poder, quanto maior circunspeção se deve esperar do presidente dos Estados Unidos, encarregado do Poder Executivo, apenas por quatro anos e em um governo inteira e puramente republicano!

Se alguma coisa se deve temer a esse respeito, não é que o presidente abuse da sua prerrogativa, mas que a não empregue todas as vezes que isso for necessário: e mesmo dessa circunstância se tem feito um argumento para combater a sua utilidade. Diz-se que é um poder odioso em aparência e sem efeito na realidade; mas de que ele não poderá ser senão, raras vezes, exercitado não se segue que nunca virá a sê-lo. No caso para que ele foi especialmente imaginado, isto é, em caso de ataque direto aos direitos do Poder Executivo, ou mesmo no caso em que o bem público se achasse evidentemente sacrificado, qualquer homem de firmeza ordinária não deixaria de servir-se dos meios de defesa que a Constituição lhe fornecesse e se lembraria do seu dever e da sua responsabilidade. Na primeira hipótese, serviria de estímulo à sua coragem o interesse imediato do poder do seu cargo; na segunda, amimá-lo-ia a esperança de ser sustentado pelos seus constituintes, os quais, posto que, naturalmente inclinados a favor do corpo legislativo nas questões duvidosas, não se deixariam cegar pela mesma parcialidade, tratando-se de uma verdade evidente. Estou falando de um magistrado dotado de um grau de firmeza ordinário; há, porém, homens que, não importa sob que circunstâncias, terão a coragem de cumprir seu dever e a qualquer preço.

O meio que a Convenção escolheu deve facilitar o exercício do “veto” concedido ao magistrado supremo, fazendo depender a sua efi-

cácia do assentimento de uma parte considerável do corpo legislativo. Em lugar do “veto” absoluto, admite-se apenas um “veto” limitado, que é muito mais fácil de ser empregado que o primeiro. Um homem, a quem assustaria a idéia de aniquilar uma lei com uma só palavra da sua boca, não deve ter tanto medo de submetê-la a um segundo exame de que só pode resultar a rejeição definitiva, se os dois terços da Câmara acederem às suas objeções. A lembrança de que uma grande parte da legislatura se deve pôr da sua parte para que a sua oposição vença e, portanto, que essa maioria o ajudará com a sua influência a sustentar o seu procedimento na opinião pública, deve animá-lo consideravelmente a fazer uso da sua prerrogativa. O “veto” direto e absoluto tem alguma coisa de mais duro e de mais próprio para irritar do que a simples exposição de algumas objeções que devem ser aprovadas ou rejeitadas por aqueles a quem são dirigidas. Quanto menos de ofensivo tem este último meio, de tanto mais fácil emprego deve ser e de tanto maior eficácia na prática, não é de esperar que motivos condenáveis dirijam ao mesmo tempo os dois terços de cada Câmara, sobretudo tendo de reçar o contrapeso da influência do Poder Executivo; pelo menos, não é tão possível que a coisa se verifique com os dois terços da legislatura, como com a simples maioria. Casos deve haver em que o efeito do “veto” seja irresistível e decisivo, ainda que secreto e insensível. O simples receio de uma oposição inevitável basta para determinar certos homens a desistir de projetos criminosos, que teriam abraçado com ardor, se não tivessem que reçar obstáculos exteriores.

O “veto” limitado é concedido pela Constituição de Nova Iorque a um Conselho composto do governador, do chanceler e dos juízes do Supremo tribunal de justiça. Muitas vezes tem ele sido exercitado livremente e com muito bom resultado; e a sua utilidade está hoje tão claramente demonstrada que algumas pessoas, que no momento da redação da Constituição o combatiam com violência, hoje vencidas pela experiência, são os seus mais decididos admiradores.

Já observei que a Convenção se apartou, nessa parte do seu plano, da Constituição de Nova Iorque para se regular pela de Massachusetts. Duas razões diferentes, e ambas poderosas, justificaram essa preferência: uma foi que os juízes que já exprimiram a sua opinião sobre uma lei, quando foram encarregados de a examinar e rever, sempre ficam conservando mais ou menos prejuízos a esse respeito, quando a interpretam; a segunda é que a freqüente associação

dos juizes às funções do Poder Executivo pode dar-lhes tal predileção pelo sistema político do magistrado que o exercita, que daí resultem gradualmente perigosas combinações entre os dois poderes. É preciso apartar escrupulosamente os juizes de tudo quanto é estranho à occupação de explicar as leis; e é mais que tudo perigoso expô-los a serem corrompidos pelo Poder Executivo ou a cederem à sua influência.

## Capítulo 74

### DO COMANDO DAS FORÇAS NACIONAIS E DO PODER DE PERDOAR

O presidente deve ser o comandante-chefe do exército e da marinha dos Estados Unidos e das guardas nacionais dos diferentes Estados, quando forem chamadas ao serviço da União.

**E**ssa disposição é tão evidentemente boa e sábia – é tão conforme às que se acham, a esse respeito, nas Constituições dos Estados, que não teremos necessidade de explicá-la nem defendê-la. As mesmas Constituições que em outros objetos associam um conselho às funções do magistrado supremo, concentraram pela maior parte o poder militar na sua pessoa somente. De todas as funções do governo, a direção das operações militares é a que mais imperiosamente exige a unidade no exercício do poder. A direção das operações da guerra envolve a direção da força pública; e o poder de dirigir e empregar a força pública é uma parte essencial do Poder Executivo.

O presidente poderá exigir do principal oficial de cada uma das repartições executivas a sua opinião, por escrito, sobre qualquer objeto relativo às obrigações do seu respectivo emprego.

Esse artigo parece-me supérfluo: o direito que ele encerra é uma consequência natural da autoridade do Presidente.

O presidente tem o poder de conceder delongas e o de perdoar os crimes cometidos contra os Estados Unidos, exceto em caso de *impeachment*.

A humanidade e a boa política exigem que a benéfica prerrogativa de perdoar seja tão pouco restringida e embaraçada, quanto possível

for. Indispensável severidade ditou as leis criminais de todos os países; e, sem a facilidade das exceções em favor do crime desgraçado, o aspecto da justiça humana seria por extremo sanguinário e cruel. Como o sentimento da responsabilidade é sempre mais forte, quando se não divide, é mais provável que um homem só, aliás inclinado a ceder aos motivos que tendem a mitigar o rigor da lei, dê menos ouvidos às considerações que poderiam determiná-lo a subtrair à vingança dela, o culpado indigno de perdão. Uma palavra sua vai decidir da sorte de um dos seus semelhantes; e essa reflexão lhe deve aconselhar atenção escrupulosa: por outra parte, o temor de ser acusado de fraqueza ou conivência lhe dará, em sentido oposto, a mesma circunspeção. Pelo contrário, homens reunidos ganham coragem à proporção do número: um ato de rigor excessivo já lhes não parece tão feio; e a suspeita ou vitupério que poderia resultar de uma clemência afetada imprudente causa-lhes menos temor. Daqui se vê que um homem só deve ser melhor dispensador da clemência da sociedade do que uma corporação.

A disposição que concede ao presidente o poder de perdoar não foi atacada, se bem me lembro, senão relativamente ao crime de traição. Neste caso particular, queria-se que esse poder fosse submetido ao exame de uma das Câmaras ou de ambas e essa opinião não deixa de ser fundada em poderosas considerações.

Como o crime de traição ataca diretamente a existência da sociedade – uma vez que as leis tenham demonstrado a existência do crime, parece que ao corpo legislativo é que compete julgar se ele é digno de perdão, e tanto mais, quanto o primeiro magistrado pode ser suspeito de conivência; mas essa opinião é combatida por objeções de força nada menor. É indubitável que um só homem, dotado de prudência e de razão, está mais em Estado do que um corpo qualquer, de pesar em circunstâncias delicadas os motivos que militam a favor ou contra o indulto do culpado. Não deve esquecer, tratando-se desse objeto, que o crime de traição pode estar ligado com sedições que abracem uma grande parte da nação, como ultimamente aconteceu em Massachusetts; e em todas as ocasiões semelhantes é bem possível que os representantes do povo estejam infetados do mesmo espírito que deu nascimento ao crime. Ora, se os partidos têm igual força no corpo legislativo, bem pode a parcialidade secreta dos partidistas e amigos do culpado, aproveitando-se da sensibilidade e da fraqueza dos outros, assegurar-lhe a impunidade quando o terror de um exemplo se torna necessário; e, por

outro lado, quando a sedição for produzida por causas que tiverem excitado o ressentimento da maioria, é de recear que ela seja muitas vezes teimosa e inexorável, nos casos em que a política prescreve a indulgência e o perdão.

Mas a principal razão de confiar nesse caso o poder de perdoar ao magistrado supremo é que, em tempo de insurreição e de revolta, há momentos críticos (que, uma vez perdidos, não tornam a aparecer mais) em que o oferecimento do perdão, feito a propósito aos rebeldes, pode dar paz à nação. As delongas que deve ocasionar a convocação do corpo legislativo ou de uma das Câmaras, fariam, às vezes, escapar uma ocasião preciosa: a perda de uma semana, de um dia, mesmo de uma hora, pode tornar-se fatal. Talvez se diga que, nesses perigos urgentes, se poderia conceder ao presidente poder absoluto a esse respeito: mas, em primeiro lugar, é preciso saber se, numa Constituição limitada, essa autoridade pode ser delegada pela lei; e, em segundo lugar, seria coisa bem impolítica, tomar de antemão uma medida que já traz consigo esperança de impunidade. Tal modo de proceder seria considerado como prova de fraqueza ou de timidez, e o seu efeito seria fazer o crime mais atrevido.

## Capítulo 75

### DO DIREITO DE FAZER TRATADOS

O presidente dos Estados Unidos, com parecer e consentimento do Senado, tem o direito de fazer tratados, contanto que os dois terços dos senadores presentes adotem a sua opinião.

**A**inda que essa lei tenha sido atacada de toda a parte com veemência pouco vulgar, estou bem persuadido de que é uma das menos atacáveis e das mais bem meditadas do plano que se propõe. O fundamento dos que a reprovam é a objeção do costume sobre a mistura dos poderes. Uns pretendem que o poder de concluir tratados deve ser exclusivo ao Presidente: outros exigem que seja exclusivamente atribuído ao Senado; e outros, finalmente, acham que o número das pessoas que concorrem para a celebração dos tratados é pequeno em demasia. Desses últimos, querem uns que a Câmara dos Representantes seja associada a esse direito; e outros exigem o concurso dos dois terços, não dos senadores presentes, mas de todos os senadores. Suponho que as observações do capítulo antecedente já devem ter oferecido este objeto aos olhos perspicazes debaixo de um ponto de vista muito favorável; mas, isso não obstante, acrescentarei agora algumas outras reflexões na intenção de responder mais particularmente às dificuldades que acabam de ser expostas.

Quanto à mistura dos poderes, insisto nas explicações já dadas sobre o verdadeiro sentido do princípio que se reclama; e tenho por demonstrado que a reunião do presidente ao Senado, na celebração dos tratados, não infringe realmente a regra. Acrescente-se mais: a natureza do poder de que se trata está por si mesma indicando a conveniência dessa associação.

É certo que muitos escritores em política têm classificado o direito de fazer tratados, nas atribuições da autoridade executiva: mas é

uma classificação arbitrária; porque, analisando essa função, vê-se que participa mais do Poder Legislativo que do Executivo, ainda que realmente não pertença a nenhum dos dois. A essência do Poder Legislativo é fazer leis, ou antes prescrever as regras da organização social: a execução das leis e o emprego da força pública, para defesa comum, compreendem todas as funções do magistrado encarregado da autoridade executiva. Quanto ao poder de fazer tratados, como nada tem que fazer, ou com a execução das leis já feitas, ou com a criação das leis novas e menos ainda com o emprego da força pública, claro está que não pertence nem a um, nem a outro daqueles dois primeiros poderes: o seu objeto consiste na celebração de contratos com as nações estrangeiras, que devem ter na verdade força de lei, mas que apenas ficam debaixo da salvaguarda da boa-fé. Não são regulamentos prescritos pelo soberano aos súditos; são verdadeiros contratos entre soberano e soberano. Os meios indispensáveis nas relações com as nações estrangeiras não podem ser empregados senão pelo primeiro magistrado executivo, como o agente mais próprio nas transações desse gênero: mas a importância destes atos e as suas relações com as leis, advogam fortemente em favor da associação de uma parte do corpo legislativo ao presidente que deve concluí-los.

Se, numa monarquia hereditária, a lei que confia ao magistrado executivo o direito de fazer, só, os tratados, parece medida útil e salutar, não acontece o mesmo num governo em que o dito magistrado é eletivo e conserva o seu lugar, apenas por quatro anos. Já em outra parte se disse (e a observação é incontestavelmente exata) que o monarca hereditário, embora opressor do seu povo, algumas vezes está tão pessoalmente ligado pelos seus interesses ao da sua pátria que não pode ser corrompido pelas nações estrangeiras; mas um homem, levantado de simples cidadão a magistrado supremo – possuidor de uma fortuna medíocre –, vendo muito perto de si o termo em que provavelmente deve voltar ao seu primeiro estado, esse homem, digo, pode ser, às vezes, tentado a sacrificar seus deveres aos seus interesses; ou, pelo menos, é-lhe preciso virtude pouco vulgar para resistir aos prestígios da tentação. O avaro sacrificará o Estado à avidez das riquezas: o ambicioso esperará o prêmio da sua traição dos príncipes, a quem tiver vendido a sua pátria. A história dos homens nos diz quanto basta para que não devamos contar muito com virtudes heróicas e nos mostra quão pouco prudente seria aquela nação que entregasse interesses tão delicados, como os das suas

relações com todo o resto do mundo, nas mãos de um só homem nas circunstâncias do presidente dos Estados Unidos.

Por outra parte, dando somente ao Senado o direito de concluir tratados, perder-se-á a vantagem que deve resultar de que um só indivíduo negocie com as nações estrangeiras. É certo que nada obstava a que o Senado, se quisesse, empregasse o presidente para esse fim; mas também, se quisesse, poderia reservar para si esse direito; e é mais provável que, ou por intriga ou por cabala, tivesse adotado este último arbítrio. E seria de esperar que os soberanos estrangeiros tivessem tanta confiança no delegado do Senado como no representante constitucional da nação inteira, ou que ele obrasse com a mesma força e eficácia que esse último? Vê-se que, em tal caso, a União perderia vantagens nas suas relações com os estrangeiros e que o povo não teria a segurança que deve esperar-se da cooperação do Poder Executivo. Não nego que haja imprudência em confiar-lhe exclusivamente a execução de um ato tão importante; mas também não pode negar-se que a sua participação deve concorrer muito mais eficazmente para a segurança da sociedade do que a atribuição desse direito, ou somente ao Senado, ou somente ao Presidente. Quem sabe por que títulos ou por que meios o presidente sobe ao lugar que ocupa deve satisfazer-se vendo que esse cargo só pode ser ocupado por pessoas cuja prudência e integridade devem tornar a sua concorrência muito útil na celebração dos tratados.

As observações, feitas no capítulo antecedente, opõe-se com muita força à associação da Câmara dos representantes ao direito de fazer tratados: a composição tumultuosa desse corpo e o seu estado de contínua e sempre crescente flutuação não prometem as qualidades necessárias para o bom desempenho desse encargo. O conhecimento exato e compreensivo da política estrangeira – a adesão sistemática aos mesmos planos – e o sentimento delicado e seguro do caráter nacional – a firmeza, o segredo e a prontidão – são qualidades incompatíveis com o espírito dos corpos numerosos. A mesma complicação do negócio, pela concorrência de tantos corpos diferentes seria, só por si, uma objeção poderosa; e, além disso, a freqüência dos recursos à Câmara dos Deputados e o muito tempo que necessariamente se gastaria para obter a sanção de cada artigo do tratado trariam consigo tantos inconvenientes e despesas que nenhuma outra razão seria preciso para rejeitar o projeto.

Resta somente uma objeção que examinar; e é aquela que acha insuficiente o concurso dos dois terços dos membros presentes e propõe que se lhe substituam os dois terços de todos os membros do Senado.

Já em outra parte se demonstrou que todas as medidas que exigem o consentimento de mais do que a simples maioria tendem diretamente a embaraçar as operações do governo e indiretamente a submeter a maioria à minoria; e essa consideração parece suficiente para fazer ver que a Convenção foi tão longe quanto podia nos esforços que fez para conciliar a vantagem do concurso de um grande número de votos na formação dos tratados com a atividade indispensável nos negócios públicos e com o respeito devido à opinião da maioria.

Se os dois terços de todos os senadores fossem indispensáveis, a inexatidão de muitos deles em comparecer traria consigo todos os inconvenientes e vagues que a necessidade da unanimidade costuma trazer consigo. A história dos governos, em que esse sistema prevaleceu, é a história da impotência, da perplexidade e da desordem; o tribunado de Roma, as dietas da Polônia e os Estados Gerais da Holanda seriam bons argumentos para prová-lo se a nossa própria história não nos dispensasse de ir procurar exemplos fora de casa.

Além disso, exigindo-se a reunião dos votos de uma porção determinada do número total dos senadores, não haveria maior certeza de obter as vantagens resultantes de uma deliberação numerosa, do que contentando-nos com a mesma proporção relativamente aos senadores presentes. O primeiro partido, aumentando as dificuldades da adoção dos projetos desagradáveis à minoria, faria crescer na mesma proporção os motivos de menos assiduidade; e pelo segundo, visto que a decisão do Senado depende de uma certa proporção que a presença ou ausência de um só membro pode fazer mudar, os senadores se verão na necessidade de comparecer, o Senado se achará sempre completo, a resolução será tomada pelo voto do maior número e haverá muito maior brevidade na conclusão do negócio. Não se deve esquecer de que, no sistema atual, cada Estado pode ser e é ordinariamente representado por dois membros; de maneira que o Congresso, atualmente investido de todos os poderes da União, raras vezes é mais numeroso do que deve ser o Senado no plano que a Convenção nos propõe: e se acrescenta-se que todos os membros votam atualmente por Estados, de maneira que o voto daquele que se acha sozinho pelo Estado a que pertence, fica perdido, fácil é de ver, que, no Senado, em que cada

membro há de votar individualmente, dificultosamente os votos virão a ser menos numerosos que no Congresso atual. Finalmente, considerando que o presidente deve ainda unir o seu voto aos dos dois terços dos membros, não pode haver dúvida em que, pela nova Constituição, o povo Americano deve ficar mais a salvo do que pelo sistema atual dos perigos que se receiam por causa do poder demasiadamente extenso de concluir os tratados. Acrescente-se a tudo isso que o aumento dos membros do Senado, pela criação provável de novos Estados para o futuro, irá dando todos os dias novos penhores de que o número prescrito pela Convenção, mormente no Estado em que o Senado deve achar-se um dia, é mais que suficiente para o inconveniente desempenho da função que faz o objeto deste capítulo. Igualmente se pode concluir que se passasse desses razoáveis limites não deixariam de nascer notáveis inconvenientes.

## Capítulo 76

# NOMEAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

O Presidente, com o consentimento e parecer do Senado, deve nomear os embaixadores e ministros plenipotenciários, os cônsules, os juizes dos tribunais superiores e, finalmente, todos os servidores dos Estados Unidos cujas designações não estejam previstas de outra forma na Constituição; mas a lei dá ao Congresso, se este o julgar útil, o direito de conferir esse poder, ou ao presidente somente, ou aos tribunais de justiça, ou ao chefe das repartições. Pela sua parte, o presidente deve preencher as vagas que vierem a ter lugar durante os intervalos das sessões do Senado, por meio de comissões, que devem expirar no fim da sessão imediata.

O caráter de um bom governo é a sua idoneidade e tendência para produzir uma boa administração. Se essa observação é exata, a lei que acaba de citar-se, se for examinada como cumpre, deve adquirir grande direito à nossa particular recomendação. Não é fácil adquirir uma medida mais bem calculada para produzir judiciousa escolha de empregados e é disso precisamente que depende o bom resultado da administração.

Nos casos ordinários, o direito de nomear os empregados públicos não pode ser modificado senão de uma das três maneiras seguintes: ou ele deve ser confiado a um homem só, ou a uma assembléia escolhida e pouco numerosa, ou a um homem só de concorrência com essa mesma assembléia. O exercício desse poder, pelo povo, é coisa impraticável: independentemente de mil outras razões, apenas lhe restaria tempo para se ocupar de outra coisa; e, portanto, quando se fala de uma assembléia, deve entender-se um corpo escolhido, como acima se diz. É certo que a totalidade do povo, não só pelo seu número, mas

por se achar em dispersão, deveria escapar à influência do espírito de sistema e de cabala que tanto parecem rechar os adversários dessa lei: mas, quem nos tiver seguido nas nossas reflexões e quem tiver refletido nas condições que a Constituição exige para subir ao lugar de Presidente, deve convir que há toda a probabilidade de que esse emprego venha sempre a ser ocupado por um homem hábil e respeitável; e um tal homem deve conhecer e escolher os talentos próprios para cada função em particular, melhor do que uma assembléia de homens iguais e mesmo superiores em merecimento.

Como a responsabilidade deve recair toda sobre ele, por isso mesmo deve ser mais forte o sentimento dos seus deveres; e esse sentimento deve interessá-lo em investigar os talentos necessários para o desempenho dos diferentes empregos, e em usar de imparcialidade na escolha dos candidatos. Além disso, um homem só deve ter menores afeições particulares a que atender, do que um corpo de homens reunidos, por muito poucas que a cada um se queiram supor e por muito armados que eles estejam contra as seduções da amizade; e como nada pode excitar as paixões com mais força do que as considerações pessoais, quer elas se refiram particularmente a nós, quer aos objetos da nossa escolha e preferência, devemos esperar, nas deliberações de uma assembléia, todos os efeitos da antipatia ou da parcialidade, da afeição ou do ódio, da inclinação ou da animosidade que existirem entre os membros de que ela se compuser. Assim, posto inteiramente de parte, o merecimento dos candidatos, as escolhas, feitas em tais circunstâncias, não serão senão os resultados do triunfo de um partido sobre o outro, ou de uma transação entre os dois, cujos termos serão pouco mais ou menos os seguintes: "Dai-nos para esse emprego o homem que nós desejamos, e nós vos daremos para esse aquele que vós propondes." Tal será a condição usual do contrato; e raras vezes o interesse do serviço público será o objeto da vitória ou da negociação.

Parece que a verdade desses princípios foi sentida, mesmo pelos mais ilustrados daqueles que acham defeituoso esse artigo da nova Constituição e é por isto que eles desejavam que só o presidente tivesse o direito de "nomear" os empregados da União. Mas não somente toda a vantagem dessa lei se acha na que deixa ao presidente o direito de os "designar", como se evita, além disso, o perigo que poderia resultar de confiar tão grande poder, de uma maneira absoluta, a um homem, só. Na designação só entra o interesse do seu juízo particular; todavia,

como ele deve designar aquele que com aprovação do Senado ficará ocupando o emprego de que se trata, tão inteira fica sendo a sua responsabilidade, como se efetivamente o nomeasse. Debaixo desse ponto de vista, a designação não vem a diferir essencialmente da nomeação, e os deveres em qualquer dos dois casos vêm a ser os mesmos; porque, como ninguém pode ser nomeado pelo Senado, sem que seja designado pelo Presidente, a escolha desse último é a que realmente decide e prevalece.

E se a designação for rejeitada? É muito possível que assim seja; mas, mesmo nesse caso, o emprego não será dado senão “àquele que de novo for escolhido pelo Presidente; e nem por isso a “pessoa ultimamente designada” deixará de ser objeto de escolha sua, ainda que não tenha o “primeiro lugar na sua predileção”; além de que, não é provável que a designação seja muitas vezes rejeitada; porque a predileção do Senado por outro qualquer candidato, não lhe pode dar esperanças de que sobre ele recaia a nova escolha do Presidente, depois da rejeição do que ele tiver primeiramente apresentado. Nem mesmo o Senado pode ter a certeza de que a segunda escolha venha a recair sobre pessoa que lhe seja mais agradável; e, portanto, todo o fruto da reeleição se reduziria a estigmatizar o indivíduo proposto com uma nódoa que em certo modo iria refletir sobre o Presidente. Assim, não é provável que a sanção do Senado seja muitas vezes recusada; e, se o for, deve supor-se que muito fortes razões o determinam.

Mas, se assim é, de que vem realmente a servir a concorrência do Senado? Respondo que deve influir com muita força, ainda que em segredo; que repelirá a tendência do presidente a ser parcial e que, em consequência dela, nenhum candidato indigno será promovido, por considerações pessoais ou de parentesco, ou por vistas de ambição e de popularidade. Por cima de tudo isso, ficará mais segura a estabilidade da administração.

Não é difícil de ver que um homem, cuja escolha deve ser submetida ao exame de um corpo independente e que não é nada menos do que um braço inteiro da legislatura, deve estar mais acautelado contra as suas paixões e interesses do que se de direito lhe pertencesse a nomeação exclusiva dos empregos; porque a possibilidade da rejeição o deve fazer mais atento: e como a sua existência política depende da escolha de seus concidadãos, claro está, que o perigo de a comprometer, descobrindo espírito de favoritismo ou de ambição de popularidade aos olhos de um corpo de tanta influência sobre a opinião pública como

o Senado. o tornará circunspeto. É quase impossível que ele não se envergonhe ou não se aparte de confiar funções importantes a homens sem mais merecimento do que relações de parentesco ou de pátria e talvez mesmo sem outro título do que a sua complacência em servir às paixões e aos prazeres de quem os despacha.

Tem-se respondido a esse argumento, dizendo que bem pode o Presidente, pela sua influência, segurar-se da condescendência do Senado; mas essa suposição de corrupção universal não tem mais fundamento que a suposição de uma justiça universal. O próprio fato da delegação dos poderes prova que alguma honra e virtude deve haver nesse mundo para que tenha servido de base à confiança dos homens; e a experiência mostra que, com efeito, alguma porção de virtude tem sempre havido, ainda nos períodos mais corrompidos dos mais corrompidos governos.

A venalidade da Câmara dos Comuns na Inglaterra tem dado, do mesmo modo que entre nós, motivo a mil acusações contra esse corpo, e muitas delas não são destituídas de fundamento, mas nem por isso ele tem deixado de apresentar grande número de homens independentes e ilustrados, que têm influído com o peso da sua autoridade nas resoluções públicas. Nesse mesmo reinado se têm visto os Comuns em oposição com a vontade do monarca, tanto relativamente às pessoas, como relativamente às medidas. Portanto, ainda que não seja impossível que o Poder Executivo influa ocasionalmente sobre alguns indivíduos do Senado, a idéia da venalidade do corpo inteiro é inteiramente forçada e improvável. Todo aquele que, sem exageração nem lisonja, considerar a natureza humana tal como ela é, deve ter na probidade do Senado bastante confiança não somente para pensar que a sua maioria não pode ser corrompida, mas para julgar que a sua cooperação em matéria de nomeações é um meio de repressão poderoso e salutar. Finalmente, ainda quando não tivéssemos suficientes motivos de confiar na integridade do Senado, a mesma Constituição preveniu suficientemente o perigo da influência do Poder Executivo sobre o Legislativo, dizendo: "Que nenhum membro do Senado ou da Câmara dos representantes, durante o exercício das suas funções, pode ser nomeado para algum emprego criado de novo ou cujos emolumentos forem acrescentados; e que todo o funcionário que tiver recebido do governo algum emprego, não pode, enquanto o servir, ser eleito para membro de qualquer das Câmaras."

## Capítulo 77

# NOVAS OBSERVAÇÕES SOBRE O DIREITO DE NOMEAR E SOBRE AS OUTRAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE

Já temos visto que uma das vantagens da cooperação do Senado em matéria de nomeações é a estabilidade da administração. Como o consentimento desse corpo é igualmente necessário para a demissão dos funcionários,<sup>5</sup> a eleição de um novo presidente não pode produzir tão grande revolução dos servidores do governo como se poderia esperar se ele tivesse controle exclusivo sobre os cargos. Quando um servidor de qualquer repartição tiver dado boa prova da sua capacidade, o medo de encontrar oposição no Senado, ou mesmo o receio de se desacreditar, deve desviar o presidente de intentar uma mudança em favor de qualquer outra pessoa que lhe seja mais agradável. Basta saber apreciar as vantagens de uma administração estável e segura, para aprovar uma medida que liga a existência política dos homens públicos com a opinião de um corpo, que, pela maior permanência da sua composição, deve ser menos sujeito a inconstâncias do que qualquer outro membro do governo.

Aqueles que combatem essa associação do Senado ao Presidente, em matéria de nomeações, fazem-no com objeções tão diametralmente opostas, que nada mais é preciso para conhecer o pouco valor que tem. Querem uns que semelhante associação deve dar ao presidente demasiada influência sobre o Senado: outros, pelo contrário, alegam que é o Senado quem deve ter pernicioso influência sobre o Presidente.

Expor a primeira objeção e refutá-la é tudo a mesma coisa. Com efeito, dizer que o presidente deve ter demasiada influência sobre a

---

<sup>5</sup> Esta interpretação foi depois rejeitada pela legislatura; atualmente o poder de demitir pertence exclusivamente ao Presidente.

opinião do Senado, porque este tem o direito de restringir a sua escolha, é absurdo palpável; porque, evidentemente, o direito absoluto de nomear daria ao presidente muito mais império sobre o Senado do que esse mesmo direito submetido ao exame daquele corpo. Passemos à segunda objeção.

Já em outro lugar, vimos quanto é dificultoso responder a inculpações pouco precisas. De que maneira e em relação a que objeto deve ter lugar a influência que se receia? No sentido em que aqui se toma, parece que a influência recai sobre a opinião de uma pessoa e que se usurpam os seus direitos precisamente para lhe ser útil. Mas como pode o Senado ser útil ao Presidente, pela maneira de empregar o “veto” que lhe compete sobre as suas nomeações? Se diz que aquiescendo a uma escolha favorita que o interesse público lhe deveria fazer rejeitar, respondo que os casos em que o presidente pode ser pessoalmente interessado nas escolhas que fizer são tão raros, que as condescendências do Senado pouco lhe podem importar.

Por outra parte, o poder cuja invasão se pode recear é o que decreta as honras e os empregos, e não aquele que apenas pode embaraçar a sua concessão. Agora, se por influir sobre o presidente se entende o mesmo que limitar o seu poder, então é isso precisamente o que se pretende; e já acima se disse quanto essa restrição é salutar, porque conservando todas as vantagens da administração de um só, é parte ao mesmo tempo para que o poder de nomear possa ser exercitado sem perigo.

Se compararmos a lei que fixa o poder das nomeações, tal qual a Convenção o propõe, com aquela que se acha em vigor nesse Estado de Nova Iorque, ver-se-á quanto uma é preferível à outra. Na primeira, o Poder Executivo goza realmente do direito de nomear para os empregos: mas a sua escolha está sujeita a uma das partes da legislatura; e, pelo modo por que tem lugar, é sempre de notoriedade pública, sem que fique em dúvida a parte que cada agente teve nesse negócio. Se o objeto da escolha é mau, toda a culpa recai sobre o Presidente: se a escolha era boa e o Senado a rejeitou, sobre esse recai todo o vitupério, com tanto maior razão quanto contrariou as boas intenções da suprema autoridade executiva: e se tanto a apresentação como a nomeação foram más, os duetos do público abrangem ao mesmo tempo o presidente e o Senado.

O contrário de tudo isso caracteriza o método adotado para as nomeações em Nova Iorque. Há, para esse fim, um Conselho de três até cinco pessoas, uma das quais é sempre o Presidente. As nomea-

ções fazem-se sempre em segredo e longe dos olhos do público; e tudo quanto se fica sabendo é que o governador nunca deixa de reclamar o seu direito de nomear, fundando-se em algumas expressões ambíguas da Constituição; até que ponto, porém, ele exercita o seu direito – de que modo o exercita –; como e quando sofre oposição é o que perfeitamente se ignora. Em consequência disso, como a censura de uma má escolha não pode recair sobre ninguém em particular, não pode produzir efeito: a intriga acha vasto campo de operações; e o freio da responsabilidade deixa de existir. Dos quatro membros de que o Conselho se compõe, não é difícil achar dois mais fáceis de dirigir: o presidente insiste no seu direito de nomear; e se algum dos membros se mostra mais refratário, não é difícil regular o momento da reunião, de maneira que a sua assistência não possa ter lugar. O resultado de tudo é que de tempos em tempos se verificam péssimas nomeações. Se o Governador, para fazer preferir os candidatos mais dignos, indica, nesse importante ponto da sua administração, para os cargos homens mais qualificados, ou se prostitui essa vantagem em prol de pessoas cujo maior mérito seja sua devoção implícita à sua vontade e à manutenção de um perigoso sistema de influência, são questões que, infelizmente, para a comunidade só podem ser objeto de especulação e conjectura.

O Conselho de nomeações, de qualquer maneira que seja organizado, deve tornar-se bem depressa um foco de intrigas e de cabalas. Torná-lo suficientemente numeroso para que fique removida toda a suspeita de corrupção, não é possível sem grande perda de tempo e de dinheiro: cada membro há de querer servir os seus amigos; e o resultado de tudo será um tráfico escandaloso de votos e de empregos. As afeições particulares de um só homem podem facilmente ser satisfeitas, mas não é possível satisfazer as de vinte ou de uma dúzia, sem dar lugar ao monopólio de todos os empregos do Estado em favor de algumas famílias, o que traria em resultado a aristocracia ou a oligarquia, com muito mais facilidade do que qualquer das outras medidas que tanto se afeta temer.

Se, para evitar a acumulação dos empregos, recorrêssemos à amovibilidade dos membros do Conselho, cairíamos em todos os inconvenientes de uma administração móvel e incerta; colocaríamos o Conselho em maior dependência do Poder Executivo do que o Senado, visto ser menos numeroso e não poder ter lugar entre os dois a

interposição da opinião pública; aumentaríamos a despesa sensivelmente; daríamos vasto campo à intriga e ao favoritismo; debilitaríamos a administração; diminuiríamos a segurança contra a excessiva influência do Poder Executivo. E, contudo, tal é a medida que se pretende substituir ao plano da Convenção!<sup>6</sup>

Não devo terminar esta matéria sem dizer duas palavras sobre um projeto que tem achado defensores, posto que em pequeno número; falo da reunião da Câmara dos Deputados ao Presidente, na função de nomear para os empregos. Pouco direi sobre o objeto, porque não é possível que idéia tão extravagante adquira grande favor. Um corpo tão flutuante e ao mesmo tempo tão numeroso, que, dentro de coisa de meio século, deve constar de trezentas ou quatrocentas pessoas, não pode, de maneira alguma, ser próprio para semelhante operação. Todas as vantagens da estabilidade, tanto do Poder Executivo como do Senado, desapareceriam com semelhante reunião: infinitas delongas e embaraços viriam a ter lugar. Mas o exemplo da maior parte dos Estados, nas suas Constituições respectivos, basta para repelir de todo essa idéia.

O resto das funções do presidente reduz-se ao seguinte: dar informações ao Congresso sobre o Estado da União; recomendar à sua consideração as medidas que lhe parecerem convenientes; reunir a legislatura ou uma das câmaras nas ocasiões extraordinárias; prorrogá-las, quando elas não concordam na época para que o devem ser, receber os embaixadores e outros ministros públicos; executar fielmente as leis; dar cartas dos empregos respectivos a todos os empregados dos Estados Unidos.

À exceção de alguns sofismas dirigidos contra o direito de convocar algumas das Câmaras e de receber embaixadores, nenhuma objeção tem sido feita contra o resto das atribuições mencionadas; e esses mesmos mais parecem nascidos do prurido insaciável de censurar do que de convicção naqueles que os alegam.

É fácil apresentar uma boa razão para defender o poder de convocar as Câmaras, ao menos pelo que diz respeito ao Senado. Como esse corpo deve concorrer com o Poder Executivo na formação dos tratados, pode ser necessário reuni-lo para esse fim sem que a mesma

---

<sup>6</sup> Todo esse capítulo foi horivelmente estropiado pelo tradutor francês, que não o entendeu.

necessidade tenha lugar a respeito da Câmara dos Deputados. Quanto ao recebimento dos embaixadores, o que já por outra ocasião se disse a esse respeito é mais que suficiente.

E com isso terminado fica o exame das diferentes partes do poder confiado ao supremo magistrado executivo e demonstrado que a Convenção conciliou, até onde foi possível, o respeito devido às formas republicanas com a energia necessária ao governo. Restaria agora examinar se a conservação do governo republicano se acha suficientemente afiançada no plano que se propõe e se a soberania do povo e a responsabilidade do Poder Executivo se acham suficientemente estabelecidas; mas, para responder satisfatoriamente a essas questões, basta alegar a eleição do presidente de quatro em quatro anos por eleitores *ad hoc*, escolhidos pelo povo, e a circunstância de ficar ele sujeito a ser acusado, julgado e condenado à perda de ofício, à inabilidade para qualquer outro emprego e até à perda de bens e de vida, segundo o curso ordinário da lei. E, assim mesmo, não são essas, por grandes que sejam, as únicas precauções tomadas pela Convenção em favor da segurança pública contra os abusos da autoridade executiva: nos casos em que esses abusos são de temer, está o presidente dos Estados Unidos sujeito à sanção e fiscalização de uma parte da legislatura. Terá ainda que desejar uma nação ilustrada e razoável?

## Capítulo 78

### DA INAMOVIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO

**E**xaminaremos agora a organização do Poder Judiciário, segundo o plano proposto.

Quando expusemos os defeitos da Confederação existente, mostramos claramente a utilidade e mesmo a necessidade de uma judicatura federal. Como essa necessidade não é disputada por ninguém, inútil é insistir mais tempo sobre este ponto; basta examinar a organização desse poder, segundo o plano que se discute, que é o único objeto contra o qual se tem feito objeções.

A organização do Poder Judiciário abraça muitos objetos: 1º) o modo de nomear os juizes; 2º) a maneira por que devem ter os seus empregos; 3º) a distribuição do Poder Judiciário entre os diferentes tribunais e as suas recíprocas relações.

I – A nomeação dos juizes tem lugar pela mesma maneira que a de todos os outros empregados da União em geral; e esse ponto já foi tão completamente discutido nos dois capítulos antecedentes que tudo quanto agora pudesse acrescentar-se não seriam senão inúteis repetições.

II – A maneira por que os juizes devem ter os seus empregos, quer dizer por que tempo os devem conservar, quais são os emolumentos que lhes competem, que meios se tomarão para segurar a sua responsabilidade.

Segundo o plano da Convenção, todos os juizes nomeados pelos Estados Unidos devem ser inamovíveis e não podem perder os seus empregos senão por sentença que os declare indignos deles – disposição que se acha em perfeita harmonia com as das Constituições particulares mais estimadas e, sobretudo, com a de Nova Iorque. Tê-la combatido não é pequena prova de fúria de censurar ou de desordem

de imaginação e juízo nos adversários da nova Constituição. A lei que faz depender do comportamento dos juizes a duração do seu exercício é certamente um dos mais apreciáveis melhoramentos modernos em matéria de governos: em uma monarquia é um obstáculo salutar ao despotismo do príncipe; em uma República, um freio às usurpações e à tirania do corpo legislativo. Em qualquer governo que seja, é o melhor meio de segurar a prontidão, a firmeza e a imparcialidade da administração da justiça.

Quem considerar com atenção os diferentes poderes deve reconhecer que, nos governos em que eles estão bem separados, o Poder Judiciário, pela mesma natureza das suas funções, é o menos temível para a Constituição, porque é o que menos meios tem de atacá-la. O Poder Executivo é o dispensador das dignidades e o depositário da força pública; o Legislativo dispõe da bolsa de todos e decide dos direitos e dos deveres dos cidadãos: mas o Judiciário não dispõe da bolsa nem da espada e não pode tomar nenhuma resolução ativa. Sem *força* e sem *vontade*, apenas lhe compete juízo; e esse só deve a sua eficácia ao socorro do Poder Executivo.

Já essa simples observação nos habilita a estabelecer os princípios seguintes: 1º) que o Poder Judiciário é sem questão alguma o mais fraco dos três; 2º) que, por isso mesmo, não pode atacar nenhum dos dois outros com boa esperança do resultado; 3º) que é preciso dar-lhe todos os meios possíveis para poder defender-se dos outros dois. Segue-se mais: que ainda que os tribunais de justiça possam, algumas vezes, excitar algum ato de opressão individual, nunca podem pôr em perigo a liberdade geral, ao menos enquanto o Poder Judiciário estiver convenientemente separado dos outros dois; porque é preciso concordar com Montesquieu, que não pode haver liberdade onde o poder de julgar não estiver bem separado do de fazer as leis e do de as executar. Segue-se, finalmente, que, como a liberdade nada tem que temer do partido Judiciário sozinho e tudo que recear da sua união com qualquer dos dois outros – como a dependência em que ele se achasse de um deles produziria todos os efeitos de uma verdadeira união, apesar de uma separação, que em breve se tornaria ilusória e nominal – como, pela sua fraqueza natural, o Poder Judiciário está sempre em perigo de ser intimidado, subjugado ou seduzido pela influência dos poderes rivais – e como, finalmente, nada pode contribuir tanto para firmar a sua

independência como a inamovibilidade dos juizes, deve essa instituição ser considerada como um elemento indispensável da organização do Poder Judiciário e como a cidadela da justiça e segurança pública.

A independência rigorosa dos tribunais de justiça é particularmente essencial em uma Constituição limitada; quero dizer, em uma Constituição que limita a alguns respeito a autoridade legislativa, proibindo-lhe, por exemplo, fazer passar *bills of attainder* e decretos de proscricção, leis retroativas ou coisas semelhantes. Restrições desta ordem não podem ser mantidas na prática, senão por meio dos tribunais de justiça, cujo dever é declarar nulos todos os atos manifestamente contrários aos termos da Constituição. Sem isso, ficariam absolutamente sem efeito quaisquer reservas de direitos e privilégios particulares.

Algumas dúvidas se têm suscitado sobre o direito atribuído aos tribunais de justiça de declarar nulos, como contrários à Constituição, atos do corpo legislativo; porque se pensa que de semelhante doutrina resultaria a superioridade do Poder Judiciário sobre a legislatura, visto que uma autoridade não pode declarar nulos os atos de outra sem que lhe seja necessariamente superior. Como essa doutrina é de grande importância em todas as Constituições da América, não será fora de propósito discutir os princípios em que se funda.

Todo ato de uma autoridade delegada contrário aos termos da comissão é nulo. Esse princípio é indubitável; e, portanto, todo o ato do corpo legislativo, contrário à Constituição, não pode ter validade. Negar isso seria o mesmo que dizer que o delegado é superior ao constituinte, o criado ao amo, os representantes do povo ao povo que representam; ou que aqueles que obram em virtude de poderes delegados, tanta autoridade têm para o que esses poderes autorizam, como para o que eles proíbem.

Se me disserem que o corpo legislativo é constitucionalmente juiz dos seus poderes e que a maneira por que ele os interpretar, fica tendo força de lei para os outros funcionários públicos, respondo que não é essa a presunção natural, quando a Constituição expressamente o não determina; porque não é possível que a Constituição tenha querido dar aos representantes do povo o direito de substituir a sua própria vontade à dos seus constituintes. Muito mais razoável é a suposição de que a Constituição quis colocar os tribunais judiciários entre o povo e a

legislatura, principalmente para conter essa última nos limites das suas atribuições. A Constituição é e deve ser considerada pelos juízes como lei fundamental; e como a interpretação das leis é a função especial dos tribunais judiciários, a eles pertence determinar o sentido da Constituição, assim como de todos os outros atos do corpo legislativo. Se entre estas leis se encontrarem algumas contraditórias, deve preferir aquela, cuja observância é um dever mais sagrado; que é o mesmo que dizer que a Constituição deve ser preterida a um simples estatuto; ou a intenção do povo à dos seus agentes.

Mas não se segue daqui que o Poder Judiciário seja superior ao Legislativo; segue-se, sim, que o poder do povo é superior a ambos e que, quando a vontade do corpo legislativo, declarada nos seus estatutos, está em oposição com a do povo, declarada na Constituição, é a essa última que os juízes devem obedecer: por outras palavras, que as suas decisões devem conformar-se antes com as leis fundamentais do que com aquelas que não o são.

O caso do Poder Judiciário decidir entre duas leis contraditórias não é difícil de ser exemplificado com um fato que a cada momento se verifica. Acontece, não poucas vezes, que dois estatutos, existentes ao mesmo tempo em vigor, se contradizem em todo ou em parte, sem que em nenhum dos dois se contenha alguma cláusula ou expressão derogatória. Em tal caso, compete evidentemente aos juízes determinar-lhes o sentido e o efeito. Se é possível conciliar um com outro, a razão e a lei concordam em que se faça: se isso não é possível, é força que se dê efeito a um e que se invalide o outro. A regra, geralmente admitida em tal caso, é preferir o último em data ao primeiro; mas é uma simples regra de interpretação, fundada na natureza das coisas e na razão e não em alguma lei positiva – adotada na interpretação das leis, como conforme à verdade e ao bom senso, mas que não é prescrita por disposição alguma legal. Supôs-se que, de dois atos contraditórios da mesma autoridade, devia obter a preferência aquele que continha a expressão da sua última vontade.

Muito diferente é o caso, quando se trata dos atos contraditórios de uma autoridade superior e de outra autoridade subordinada – de um poder primitivo e de outro poder delegado. O que, nesse caso, a razão manda é que o ato antecedente da autoridade suprema seja preferido ao subsequente da autoridade subalterna; e que, por consequência, os juízes obedeçam à Constituição e desprezem qualquer estatuto que seja contrário ao que ela diz.

Pouco valeria objetar que os tribunais de judicatura, com o pretexto de contradição, poderão substituir a sua vontade às instituições constitucionais da legislatura: o mesmo poderia acontecer com a decisão entre dois estatutos contraditórios ou mesmo na aplicação de um só estatuto. Que os tribunais devem declarar o sentido da lei, é coisa indubitável: ora, se eles estivessem dispostos a exercitar *vontade* em lugar de *juízo*, em qualquer ocasião poderiam substituir as suas intenções às do corpo legislativo. Já se vê que essa observação não prova nada; ou, se provasse alguma coisa, seria que não deve haver juízes separados do corpo legislativo.

Portanto, se os tribunais de justiça devem ser considerados como os baluartes de uma Constituição limitada contra as usurpações do corpo legislativo. É preciso admitir, em todo o caso, a inamovibilidade dos respectivos empregos como único meio eficaz de dar aos juízes a independência necessária no exercício de uma função tão difícil.

A independência dos juízes é igualmente necessária para defender a Constituição e os direitos individuais do efeito daquelas disposições maléficas, que as intrigas dos homens mal intencionados ou a influência de alguma circunstância particular espalham algumas vezes pelo povo e que, ainda que bem depressa destruídas por mais maduras reflexões e mais justas idéias, tendem, contudo, a introduzir no governo inovações perigosas e a fazer oprimir o partido mais fraco. Espero que os partidistas da Constituição proposta não hão de jamais unir-se com os seus inimigos para pôr em dúvida aquele princípio fundamental de todo o governo republicano, que reconhece no povo o direito de mudar e abolir a Constituição existente, quando ela lhe parecer contrária à sua felicidade; mas não deve concluir-se deste princípio que os representantes do povo estejam autorizados para violar a Constituição, todas as vezes que a maioria do seus constituintes se mostrar momentaneamente inclinada a violá-la; ou que os tribunais tenham maior obrigação de aquiescer a infrações dessa natureza do que se elas dependessem de cabalas do corpo legislativo. Até que o povo, por um ato legal e solene, tenha anulado a forma estabelecida, não há pretexto que não o desligue de obedecer-lhe, quer individual, quer coletivamente; e nem presunção, nem conhecimento dos seus sentimentos pode autorizar os seus representantes a desviar-se dela antes desse ato. Mas, de quanta coragem necessitam os juízes para defender a Constituição tão fielmente como lhes cumpre, quando o corpo legislativo é excitado nos seus ataques pela maioria da nação.

E não é somente em relação às infrações da Constituição que a independência dos juízes pode ser um remédio necessário contra esses caprichos momentâneos que podem nascer nas sociedades, quando estes acessos de mau humor não tendem senão a ofender uma classe particular de cidadão: por leis injustas e parciais, é preciso que a firmeza dos juízes mitigue a severidade de semelhantes leis e lhes restrinja o efeito; o que não só diminuirá os inconvenientes das que já tiverem passado, mas desviará o corpo legislativo de fazer outras da mesma ordem, forçando-o a ser mais circunspeto nas suas tentativas de injustiça, quando vir que os escrúpulos dos juízes lhes hão de sempre dar cabo. Essa circunstância deve influir sobre o espírito do nosso governo mais do que se pensa; já em mais de um dos nossos Estados se experimentaram as vantagens da integridade e moderação dos juízes e, apesar do descontentamento que ela causou àqueles que haviam concebido projetos sinistros, nem por isso deixou de encontrar estima e aprovação em todos os homens desinteressados e virtuosos. Nem é preciso mais do que dar ouvidos às regras da prudência ordinária para prezar altamente tudo o que pode fortificar essa disposição dos juízes; porque ninguém pode ter a certeza de que não há de ser vítima, amanhã, da injustiça de que hoje se aproveita; e todo o mundo deve sentir que o efeito de semelhante espírito não pode ser outro do que o de destruir os fundamentos de toda a confiança pública e particular, substituindo-lhe a desconfiança e a miséria geral.

Esse apego constante e invencível à Constituição e aos direitos individuais, indispensável nos tribunais de justiça, não pode certamente achar-se em juízes de comissão temporária: de qualquer modo e por quem quer que as nomeações periódicas fossem feitas, em todo o caso, não poderia deixar de ser nocivo o seu efeito à independência indispensável aos juízes. Se o direito de elegê-los fosse confiado ao Poder Executivo ou ao Legislativo, ou a ambos juntos, haveria notável perigo de condescendência ou de colisão com o corpo que o possuísse, em todas as suas pretensões injustas: se deixasse ao povo ou a pessoas especialmente escolhidas para esse fim, o desejo de adquirir popularidade não podia deixar de influir desvantajosamente sobre a adesão, que deve ser inalterável, à Constituição e às leis.

Outro motivo, igualmente poderoso para admitir a permanência dos empregos judiciais resulta das qualidades que eles exigem. Já muitas vezes e com muita razão se disse que um código volumoso é um

dos grandes inconvenientes de todo o governo livre. Para evitar toda a arbitrariedade nos julgamentos, é necessário que os juizes tenham regras e arestos que lhes indiquem os seus deveres em todos os casos possíveis; e bem se vê que a imensidade de questões, que pode fazer nascer a loucura e a maldade dos homens, deve dar extensão proporcionada aos registros, onde devem achar-se consignados esses arestos, e exigir longo e laborioso estudo para adquirir o conhecimento deles. Segue-se, daqui, que os juizes suficientemente instruídos para desempenhar dignamente as suas funções devem ser poucos; e menos ainda os que a conhecimentos suficientes puderem reunir a integridade, ainda mais necessária. De onde se vê quão poucos devem ser os homens que o governo pode encontrar, dignos da sua escolha: e, se à dificuldade de encontrá-los se reunir a duração temporária do emprego, que lhes fará preferir a profissão lucrativa da advocacia à honra transitória de julgar, a administração da justiça cairá em mãos indignas ou incapazes de desempenhar as suas augustas funções. Nas circunstâncias em que o país atualmente se acha e ainda por longo tempo deve achar-se, esses inconvenientes são ainda maiores do que à primeira vista parece; e, contudo, ainda não são tão grandes, como os que se apresentam, quando se considera o objeto por outro ponto de vista.

Concluamos de tudo o que fica dito que com muita prudência obrou a Convenção, tomando por modelo nessa parte, as Constituições em que a duração das funções do juiz depende do seu bom procedimento; e que, bem longe de ser censurável a esse respeito, indesculpavelmente vicioso teria sido o seu plano sem essa instituição, essencial a todo o bom governo. O exemplo da Inglaterra é muito boa prova do quanto ela tem de excelente.

## Capítulo 79

# DO SALÁRIO E RESPONSABILIDADE DOS JUÍZES

**D**e depois da inamovibilidade, nada pode contribuir tanto para a independência dos juizes como a disposição que fixa os seus emolumentos. O que já a esse respeito se disse, falando do Presidente, é igualmente aplicável aqui. Geralmente, dispor da subsistência de um homem é dispor da sua vontade; e não é possível que o Poder Judiciário esteja real e completamente separado do Poder Legislativo, enquanto os seus recursos pecuniários dependerem da legislatura. Os partidistas ilustrados dos princípios de um bom governo lamentam que nas Constituições dos Estados não se encontrem a esse respeito declarações precisas e formais. Algumas delas determinam que se concedam salários permanentes aos juizes; mas a experiência tem feito ver que o corpo legislativo pode iludir semelhantes disposições e que é preciso alguma coisa de mais positivo a esse respeito. Foi por esse motivo que a Convenção determinou “que os juizes dos Estados Unidos recebessem em épocas determinadas um salário pelos seus serviços, que não pudesse sofrer diminuição, enquanto se achassem em serviço.” E é realmente, tudo bem considerado, a melhor resolução que a esse respeito podia tomar-se.

As flutuações contínuas no valor do dinheiro, e no estado da sociedade, não permitia a fixação de uma soma determinada; porque o que hoje seria exorbitante podia amanhã ser insuficiente: convinha, portanto, que a legislatura tivesse o poder de acomodar as disposições da lei às circunstâncias do tempo, sem, contudo, lhe deixar a liberdade de tornar a sorte dos juizes menos feliz. O homem que está seguro do seu emprego não pode desviar-se dos seus deveres por medo de que o coloquem em condição menos feliz.

A cláusula de que se trata reúne as duas vantagens: pode o salário dos juízes ser alterado ocasionalmente, segundo as circunstâncias o exigirem, mas nunca podem ser diminuídos os emolumentos com que o juiz entrou no seu cargo, enquanto nele se conservar. A diferença entre o salário do presidente e o dos juízes é que o primeiro nunca pode ser “alterado”, e que o segundo nunca pode ser “diminuído”. A razão dessa diferença é muito fácil de conhecer refletindo-se na diferente duração das funções respectivas:

Como o presidente é só eleito por quatro anos, não é provável que o salário que se julgou suficiente no princípio da sua presidência deixe de o ser até o tempo em que a Constituição lhe põe termo; mas, como os juízes devem ser vitalícios, se portarem como lhes cumpre, bem pode acontecer que o salário, que é suficiente na época da sua nomeação, deixe de o ser em algum outro período do seu exercício. Essa sábia e eficaz disposição, reunida à inamovibilidade, segura aos juízes dos Estados Unidos a independência que não souberam dar aos seus as Constituições de alguns Estados particulares.

As precauções relativas à responsabilidade acham se compreendidas no artigo relativo aos *impeachment*. Os juízes podem ser acusados de prevaricação pela Câmara dos Representantes e julgados pelo Senado, e, sendo convencidos, incorrem em perda do ofício atual e em inabilitação para outro qualquer. É a única disposição compatível com a independência das funções judiciárias e a única que a Constituição de Nova Iorque adotou relativamente aos seus juízes particulares.

Há quem se queixe de que a Convenção não acrescentou um artigo sobre a destituição dos juízes *ex defectu scientiae*; porém, não é difícil de ver que semelhante artigo teria feito mais mal do que bem. Ainda não se descobriu o meio de medir a extensão das faculdades do espírito de cada um; e, por consequência, a tentativa de fixar os limites que separam a capacidade da incapacidade teria dado mais campo às afeições e inimizades de partido, do que favor aos interesses da justiça e do bem público. O resultado, exceto em caso de loucura, seria, geralmente, arbitrário; e para o caso de loucura não é preciso declaração especial.

A Constituição de Nova Iorque, para evitar investigações incertas e perigosas, fixou a idade de sessenta anos como a época da incapacidade do homem: mas, se há pessoas que hoje não desaprovem essa disposição, não creio que sejam muitas, porque não há emprego para

que ela menos convenha que para o de juiz. A faculdade de deliberar e de comparar conserva, quase sempre, toda a sua força além de sessenta anos em todos os que lá chegam; e considerando-se quão poucos devem ser os indivíduos que sobrevivam à perda do seu vigor intelectual e a pouca probabilidade de que uma grande porção de um tribunal se ache ao mesmo tempo nessas circunstâncias, ficar-se-á convencido da inutilidade de semelhante limitação. Numa república em que as fortunas são limitadas e em que o governo não pode conceder pensões, privar um homem de um emprego necessário à sua subsistência, depois de longos e úteis serviços, em idade imprópria para achar subsistência em outra ocupação, é um ato de inumanidade que não pode achar desculpa no perigo imaginário de ver os tribunais compostos de juízes em idade decrépita.

## Capítulo 80

### DA EXTENSÃO DO PODER JUDICIÁRIO

**P**ara julgar com exatidão a extensão que deve ter a judicatura federal é preciso considerar, primeiro, os objetos da sua competência.

O Poder Judiciário da União estende-se aos seguintes casos:

1º) a todas as causas procedentes de leis dos Estados Unidos, feitas segundo os poderes constitucionais da legislatura;

2º) as que dizem respeito à execução das disposições expressamente contidas nos artigos da União;

3º) a todas as em que os Estados Unidos são parte;

4º) a todas as que interessam a paz da Confederação, ou nas relações dos Estados uns com os outros, ou nas dos Estados Unidos com as nações estrangeiras;

5º) a todas as que têm princípio em alto mar e cuja decisão pertence aos tribunais marítimos ou do almirantado;

6º) a todos aqueles em que dos tribunais dos Estados particulares não pode esperar-se juízo imparcial.

A necessidade do primeiro artigo funda-se na necessidade de um meio constitucional para a execução das leis constitucionais. De que serviriam, por exemplo, as restrições feitas à autoridade das legislaturas dos Estados, se a Constituição não tivesse estabelecido uma força que as fizesse observar? Muitas coisas, como o estabelecimento de direitos sobre importações ou a emissão de papel-moeda, são proibidas aos Estados, umas como contrárias aos interesses da União, outras como incompatíveis com os princípios de um bom governo, que não ficariam eficazmente vedadas sem um poder suficiente para prevenir ou punir as infrações. De duas uma: ou a União deve ter um “veto” muito direto sobre as leis dos Estados, ou deve conceder-se aos tribunais federais

autoridade que baste para submeter os que infringirem manifestamente os artigos da União. A Convenção preferiu o segundo meio como mais agradável aos Estados; o terceiro não é possível imaginá-lo.

O segundo artigo não precisa de comentário. Se há princípio político incontestável é aquele que prescreve dar ao Poder Judiciário de todo o governo a mesma extensão que ao seu Poder Legislativo; e, por outra parte, a necessidade de uniformidade na interpretação das leis nacionais decide a questão. Treze tribunais independentes, pronunciando em última apelação sobre as mesmas causas e segundo as mesmas leis, formariam um monstro, de que só poderia resultar contradição e desordem.

Ainda menos há que dizer sobre o terceiro artigo. As contestações entre a nação e os seus membros ou cidadãos não podiam ser convenientemente submetidas senão aos tribunais nacionais: tudo o que não fosse isso seria contrário à razão, ao uso e ao decoro.

O quarto artigo é fundado sobre esse princípio evidentíssimo: “Que a paz do todo não deve depender da vontade de uma das partes”. A União é responsável perante as nações estrangeiras pelo procedimento dos seus membros; e a responsabilidade por uma ofensa deve sempre ser acompanhada do poder de a prevenir. Assim, visto que a denegação da justiça, ou uma decisão injusta da parte dos tribunais dos Estados, pode ser reputada causa justa de guerra, segue-se que a judicatura federal deve tomar conhecimento de todas as causas em que forem interessados cidadãos estrangeiros; condição que não é menos essencial à manutenção da fé pública do que é à tranqüilidade geral. Talvez se diga que deve haver diferença entre as contestações relativas aos tratados e às leis das nações à aquelas cuja decisão depende das leis municipais; que as primeiras devem pertencer é jurisdição federal; as últimas à dos Estados: mas é, pelo menos, duvidoso que de não ser reformada uma sentença injusta, ainda quando o objeto da contestação é inteiramente relativo a uma lei local, não resulte agressão ao soberano desse estrangeiro ou infração dos tratados e do direito internacional; e um obstáculo ainda maior a essa distinção é a dificuldade de a pôr em prática. As contestações em que estrangeiros são partes e que envolvem questões nacionais são tão freqüentes entre nós que é mais seguro e mais conveniente submetê-las todas aos tribunais da União.

O poder de decidir as causas entre dois Estados, entre um Estado e os cidadãos de outro e entre os cidadãos de diferentes Estados é talvez tão essencial à paz da União, como aquele que fica examinado. O

horrível quadro das dissensões e das guerras civis que dilaceraram o Império Germânico, antes do estabelecimento da Câmara Imperial, por Maximiliano, pelos fins do século décimo quinto, bem mostra qual foi o poder dessa instituição para fazer cessar as desordens e dar a paz ao Império: era um tribunal que decidia em última instância todas as contestações entre os diferentes membros daquele corpo político.

A imperfeita Constituição que até aqui tem formado o nosso único laço político contém um meio de terminar as contestações entre os Estados a respeito da extensão do território; mas não é esse o único princípio de contestações entre os diferentes membros da União. De muitos outros nos tem dado conhecimento a nossa experiência passada; falo das leis fraudulentas que foram feitas por grande número dos nossos Estados; e ainda que a Constituição proposta oponha obstáculos a que se repitam as circunstâncias que as ocasionaram, sempre é de temer que o mesmo espírito se reproduza com outras formas que não se podem prever nem prevenir. Tudo o que pode alterar a harmonia entre os Estados deve ser submetido à vigilância e autoridade federal.

Pode-se olhar como a base da União o artigo que determina que “todos os cidadãos de cada Estado têm direito aos mesmos privilégios e imunidades”; e se é princípio indubitável que todo o governo deve ter os meios de executar as suas decisões por autoridade própria, segue-se que, para manter inviolavelmente essa igualdade de privilégios e imunidades entre os cidadãos da União, deve a judicatura nacional conhecer de todas as causas entre dois Estados, entre um Estado e os cidadãos de outro, e, finalmente, entre os cidadãos dos diferentes Estados, para segurar o efeito dessa disposição fundamental contra os subterfúgios com que se procurasse iludi-la, era necessário que a interpretação dela fosse confiada a um tribunal que, não tendo predileções locais, pudesse ser imparcial entre os diferentes Estados e os seus habitantes, e que, devendo a sua existência à União, não pudesse ter princípios contrários aos em que ela se funda.

O quinto artigo, pequena atenção exige, porque nem os mais cegos defensores da autoridade dos Estados têm até agora manifestado a intenção de disputar à judicatura nacional o conhecimento das causas marítimas. Todas elas dependem tão diretamente das leis das nações e interessam tantas vezes os direitos dos estrangeiros que não é de admirar se a sua decisão se acha tão estreitamente ligada à paz pública: é por esse motivo que a maior parte delas é submetida, pela Constituição que se discute, à jurisdição federal.

A necessidade de submeter aos tribunais da União as causas que não podem ser imparcialmente decididas pelos tribunais dos Estados fala por si mesma. Ninguém pode ser juiz em causa própria ou em causa em cuja decisão possa ter o mais pequeno interesse: isso basta para que deva ser atribuída aos tribunais federais a decisão das contestações entre os diferentes Estados e os seus cidadãos, assim como a de certas causas entre cidadãos do mesmo Estado, como reclamações das mesmas terras concedidas por diferentes Estados em consequência de pretensões contrárias sobre limites. É evidente que neste último caso não poderia esperar-se imparcialidade dos tribunais de nenhum dos Estados concessionários e, mesmo sem falar na parcialidade natural dos juízes a favor das pretensões dos governos respectivos. É bem possível que a questão tenha sido prejudicada por leis anteriores, que os obriguem a decidir em favor das concessões feitas pelo Estado a que pertencem.

Depois de ter assim exposto e discutido os princípios que devem regular a organização da judicatura da União, falta examinar, segundo estes princípios, os diferentes poderes que o plano da Convenção lhe confere.

“A judicatura federal”, diz a Constituição, “deve pronunciar sobre todas as questões de direito estrito ou de equidade que devem ser decididas pela Constituição, pelas leis dos Estados Unidos e pelos tratados celebrados com sua autoridade; sobre as questões que interessam os agentes diplomáticos ou consulares; sobre as questões do almirantado, ou de jurisdição marítima; sobre as contestações em que forem parte os Estados Unidos; sobre as contestações entre dois ou muitos Estados, entre um Estado e os cidadãos de outro, entre os cidadãos de diferentes Estados; e, finalmente, entre um Estado ou os cidadãos que o compõem e uma nação estrangeira ou seus súditos”. Tal é a massa dos poderes que constituem a autoridade judiciária da União, cada um dos quais passarei a examinar separadamente.

Estende-se, pois, a autoridade da judicatura federal:

I – A todas as questões de direito ou de equidade, que devem ser decididas segundo as leis ou segundo a Constituição dos Estados Unidos; e, portanto, a todas as compreendidas nas duas primeiras classes, que foram apontadas como pertencentes à jurisdição federal. Se perguntar-se que diferença se pode estabelecer entre as leis dos Estados Unidos e a sua Constituição, respondo com a explicação já dada a

esse respeito; e, se me pedirem um exemplo, apontarei todas as restrições feitas à autoridade das legislaturas dos Estados. Estas últimas, por exemplo, não podem emitir papel-moeda; mas essa proibição resulta da Constituição, sem conexão alguma com qualquer lei que seja dos Estados Unidos. Suponhamos agora que um Estado fizesse uma emissão de papel-moeda: todas as contestações que se elevassem a esse respeito deveriam ser decididas pela Constituição, e não pelas leis dos Estados Unidos. E assim nos outros casos.

Quanto às questões de equidade, quase que não há demanda entre indivíduos que não encerre dessas circunstâncias de fraude, de acidente, de confiança ou de violência, que antes devem ser decididas pelos princípios de equidade do que pelos de rigoroso direito. Essa distinção é conhecida e estabelecida em muitos Estados particulares. Por exemplo, uma das funções particulares de um tribunal de equidade, é desfazer todas estas convenções que se chamam contratos onerosos, isto é, aqueles contratos que, sem encerrarem dolo ou fraude positiva, suficiente para serem declarados nulos, segundo a lei, asseguram, contudo, a uma das partes uma vantagem ilegítima, extorquida A necessidade ou a desgraça da parte contrária, que um tribunal de equidade não pode tolerar. Em todas as causas em que estrangeiros são parte, seria impossível que os tribunais federais pudessem fazer justiça sem jurisdição de equidade, além da jurisdição legal.

As composições, relativas a terras concedidas pelos diferentes Estados, oferecem ainda um novo exemplo da necessidade da jurisdição de equidade nos tribunais da União; mas talvez que este argumento não pareça tão palpável nos Estados em que se não faz distinção entre lei e equidade, como nesse de Nova Iorque, em que a prática quase que oferece todos os dias exemplos dessas questões.

O Poder Judiciário da União compreende também:

II – Os tratados feitos e por fazer, com autoridade dos Estados Unidos e todas as questões que interessam quaisquer agentes diplomáticos e consulares. Todos esses objetos são compreendidos na quarta classe das causas que enumeramos e têm relação muito direta com a manutenção da paz geral.

III – As questões de almirantado e jurisdição marítima, que formam a quinta classe das ditas causas.

IV – As contestações em que os Estados Unidos são parte e que formam a terceira classe.

V – As contestações entre dois ou muitos Estados entre um Estado e os cidadãos de outro e, finalmente, entre os cidadãos dos diferentes Estados. Todas essas pertencem à quarta classe e até certo ponto à última.

VI – As contestações entre os cidadãos do mesmo Estado, reclamando as mesmas terras em virtude de concessões de diferentes Estados, pertencem à última classe e é o único caso em que a Constituição proposta se ocupa diretamente da decisão de contestações entre cidadãos do mesmo Estado.

VII – As contestações entre um Estado ou os seus cidadãos, e uma nação estrangeira ou os seus súditos. Estas pertencem à quarta classe, e são especialmente da competência da judicatura nacional.

Desse exame dos diferentes poderes da judicatura federal, tais como a Constituição os apresentava-se que todos eles se acham em harmonia com os princípios que devem servir de base à organização dessa parte do governo, que são essenciais à perfeição do sistema geral. Se o exercício de algum desses poderes ocasionar algum inconveniente parcial, a legislatura nacional tem autoridade suficiente para preveni-lo ou removê-lo, fazendo exceções ou regulamentos *ad hoc*: mas a possibilidade de um inconveniente particular nunca formará, aos olhos de um observador ilustrado, uma objeção sólida contra um princípio geral, calculado para evitar inconvenientes gerais ou para produzir um bem geral.

## Capítulo 81

# CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORDEM JUDICIÁRIA, ENQUANTO A DISTRIBUIÇÃO DOS PODERES

Voltemos agora à divisão do Poder Judiciário entre os diferentes tribunais e as suas relações uns com os outros.

“O Poder Judiciário dos Estados Unidos (diz a constituição, art. 3º, seção 1ª) deve residir num tribunal supremo e em tantos tribunais inferiores quantos o Congresso, de tempos a tempos, quiser estabelecer e criar”.

Que deve haver um tribunal de Suprema Jurisdição e sem recurso ulterior, é proposição que nunca foi nem pode ser disputada; nem é preciso estar agora repetindo as razões que em outro lugar ficam expostas sobre esse assunto, que de si mesmas são tão óbvias: tudo quanto agora se deve examinar é se o tribunal supremo deve formar um corpo separado, ou se deve ser uma das partes da legislatura.

A mesma contradição que se observa a esse respeito, já se observou em outros casos. Os mesmos homens que não querem que o Senado forme o tribunal de *impeachment*, com o pretexto da confusão de poderes que disso viria a resultar; pretendem, ao menos implicitamente, que o corpo legislativo, ou ao menos uma parte dele, pronuncie em última apelação sobre todas as causas! Os argumentos, ou antes insinuações sobre que fundam suas pretensões, reduzem-se ao seguinte:

A autoridade do tribunal supremo, se for um corpo isolado e independente, virá a ser superior à da legislatura. Pelo poder de interpretar as leis segundo o espírito da Constituição, ficará ele senhor de lhes dar o sentido que muito bem lhe parecer; e tanto mais quanto as suas decisões não ficam sujeitas à revisão ou correção do corpo

legislativo. Essa ordem de coisas não só é perigosa, mas sem exemplo. Na Inglaterra, o Poder Judiciário, em última apelação, reside na Câmara dos Pares, que é uma porção do corpo legislativo; e nisso foi o governo inglês imitado por grande número dos nossos Estados. Numa e noutra parte pode a legislatura retificar por uma lei as decisões defeituosas dos tribunais; mas os erros e usurpações do Supremo tribunal dos Estados Unidos são sem remédio.

Examinemos essas objeções de mais perto e acharemos que são o resultado de falsos raciocínios aplicados a fatos mal concebidos.

Primeiramente, não há no plano que se discute uma só sílaba que autorize expressamente os tribunais da União a interpretar as leis segundo o espírito da Constituição, ou que lhes dê a esse respeito mais latitude que nos dos diferentes Estados.

É certo que a Constituição deve servir de base à interpretação das leis e que todas as vezes que entre uma e outras houver oposição as últimas devem ceder àquela; mas é um princípio que não pode deduzir-se de nenhuma circunstância particular à nova Constituição e que é fundado no teoria geral de toda a Constituição limitada, vindo por consequência a ser aplicável ao maior número, se não a todos os governos dos Estados: de onde se segue que todas as objeções feitas por esse lado à judicatura federal abrangem a maior parte das judicaturas particulares e vão atacar toda a Constituição que tende a dar limites ao Poder Legislativo.

Mas talvez se queira que a força da objeção recaia sobre a organização particular do tribunal supremo, que resulta de um corpo particular de magistrados em lugar de ser um dos braços da legislatura, como na Inglaterra e nesse Estado de Nova Iorque; porém, se seus autores insistirem nessa interpretação, e' preciso que renunciem ao sentido que procuraram dar à célebre máxima da separação dos poderes. Conceder-lhes-ei, segundo a interpretação que tenho dado do mesmo princípio em todo o curso desta obra, que não haveria violação dele por se conferir o poder de julgar, em última apelação, a uma parte do corpo legislativo: mas assim, mesmo, ainda que não houvesse violação manifesta, sempre a tendência seria essa; e é o que basta para dever preferir o meio indicado pela Convenção.

Por outro lado de um corpo, que teve parte na adoção de más leis, dificilmente se pode esperar que lhes tempere o efeito, aplicando-as; porque o mesmo espírito que as fez fazer deve dirigir a interpretação que se lhes der. Homens que não tiveram dúvida de infringir a

Constituição por leis contrárias às suas disposições pouca propensão podem ter para reparar como juízes o mal que fizeram como legisladores. E não é tudo. Todas as razões, que há para fazer do comportamento dos juízes a regra de duração das suas funções, se opõem a que o supremo Poder Judiciário seja confiado a um corpo cujos membros são temporários.

Submeter em primeira instância a decisão de uma causa a juízes de duração vitalícia e em última apelação a juízes de funções transitórias é já em se um absurdo; e muito maior absurdo seria submeter as decisões de homens encanecidos no estudo e na aplicação das leis, à força de prática e de trabalho, à revisão e juízo de pessoas, que, por falta dos mesmos estudos, não podem ter adquirido a mesma instrução. Por outra parte, como os talentos por que devem ser escolhidos os membros da legislatura, raras vezes serão os necessários a um bom juiz, há sempre que recear neles todos os inconvenientes da ignorância; e como o corpo legislativo está sempre mais ou menos disposto a fracionar-se em partidos, é igualmente de recear que o hálito contagioso das facções venha envenenar a fonte da justiça. O hábito dos membros desse corpo de estarem sempre em ordem de batalha uns contra os outros sufocaria demasiadas vezes a voz da justiça e das leis.

Por todas essas considerações não pode deixar de louvar-se a sabedoria dos Estados que confiaram o supremo Poder Judiciário não a uma parte do corpo legislativo, mas a corpos isolados e independentes. O plano da Convenção a esse respeito, bem longe de ser novo e sem modelo, não é senão a cópia das Constituições de New-Hampshire, Massachusetts, Pensilvânia, Delaware, Maryland, Virgínia, das duas Carolinas e da Geórgia; e não pode deixar de louvar-se a preferência dada a esses modelos.

Em segundo lugar, não é verdade que o parlamento da Inglaterra ou as legislaturas dos Estados tenham, para retificar os erros dos tribunais, mais poder do que a legislatura dos Estados Unidos. Nem a Constituição inglesa ou as dos Estados autorizam o corpo legislativo a rever os atos judiciários, nem na Constituição proposta se acha disposição que lhe profiba. Em um e outro caso, é a inconveniência da coisa, fundada sobre os princípios gerais das leis e da razão, o único obstáculo que o defende. Os legisladores podem prescrever novas regras para o futuro, mas, sem excederem a esfera das suas atribuições, não podem mudar uma decisão dada num caso particular. Esse princípio aplica-se,

com todas as suas conseqüências, com a mesmíssima extensão e sem a mínima diferença, aos governos dos Estados e ao governo nacional, que faz o objeto do nosso exame.

Finalmente, é preciso observar que o perigo tão receado das usurpações do Poder Judiciário sobre o Legislativo é puramente imaginário. Pode talvez acontecer que os juizes interpretem mal as intenções dos legisladores ou contrariem as suas decisões; mas nunca daí pode resultar inconveniente real que influa sensivelmente sobre o sistema geral do governo. Quem refletir sobre a natureza do Poder Judiciário, sobre o seu objeto, sobre a maneira por que ele se exercita, sobre a sua fraqueza comparativa, sobre a sua impotência absoluta de sustentar pela força as suas usurpações, não pode ter a esse respeito a menor dúvida; e muito mais em reparando que a Constituição dá, além disso, ao corpo legislativo um freio para conter os juizes, quando concede a uma das câmaras o direito de acusá-los e a outra o de julgá-los. Isso basta para remover todo o receio; porque não é de crer que os juizes, por uma série de usurpações deliberadas, queiram atrair sobre si o ressentimento do corpo que pode privá-los dos seus empregos. Acrescentarei de passagem que essa última observação é um argumento demais a favor do poder, concedido ao Senado de julgar os crimes de Estado.

Examinadas e dissolvidas, segundo penso, as objeções contra a existência isolada e independente de um tribunal supremo, discutirei agora se é útil conceder ao Congresso o poder de estabelecer tribunais interiores e quais são as relações que devem subsistir entre eles e o tribunal supremo.

O poder de estabelecer tribunais inferiores é evidentemente calculado para prevenir a necessidade de recorrer ao tribunal supremo em todos os casos da competência da judicatura nacional e, além disto, para dar ao governo nacional o direito de estabelecer ou autorizar em cada distrito dos Estados Unidos um tribunal competente para todos os objetos de jurisdição nacional, dentro dos limites respectivos.

E não teria sido possível preencher o mesmo objeto por meio dos tribunais dos Estados? De muitas maneiras se pode responder a essa pergunta. Ainda quando se quisesse dar toda a extensão possível à capacidade e competência dos tribunais dos Estados, nunca podia evitar-se a necessidade de dar à legislatura da União poderes especiais para lhe atribuir o conhecimento das causas que pertencem à judicatura nacional; e tanto importaria essa atribuição uma instituição de tribu-

nal, como a criação de um novo tribunal investido do mesmo poder. Por outra parte, muitas razões se opõem, no meu entender, a que se faça uma disposição precisa em favor dos tribunais dos Estados. Não é fácil prever até que ponto prejuízos de localidade podem fazer os tribunais locais pouco próprios para exercitar a jurisdição nacional; mas o que não é difícil de ver é que os tribunais constituídos como os de certos Estados são absolutamente impróprios para esse fim. Juízes revogáveis à vontade, ou anuais, não podem ser assaz independentes para que deles se possa esperar a rigorosa execução das leis nacionais; e, pelo menos, se lhes desse a competência em primeira instância, seria necessário deixar ao direito de apelação a maior latitude possível. Regra geral: a facilidade ou dificuldade da apelação deve ser proporcional ao grau de confiança que merecem os tribunais interiores; mas, ainda que convencido da utilidade da jurisdição de apelação para todos os gêneros de causas designados no plano da Convenção, não posso deixar de considerar como uma origem de desgraças públicas e particulares tudo o que puder tornar o seu uso universal.

Ninguém pode duvidar da vantagem de dividir os Estados Unidos em quatro, cinco ou seis distritos, instituindo um tribunal federal em cada distrito em lugar de o estabelecer em cada Estado: os juízes desses tribunais, ajudados pelos dos Estados, podem ir em correição pelos respectivos distritos para o julgamento das causas; e, por este meio não só a justiça pode ser administrada com facilidade e prontidão, mas fica seguramente muito circunscrito o uso das apelações. É o plano mais razoável que se pode adotar hoje; e, para esse efeito, é necessário que o poder de instituir tribunais inferiores exista em toda a sua extensão, tal qual a nova Constituição o propõe.

Essas razões devem convencer qualquer pessoa desapaixonada de que a falta de semelhante poder seria grande defeito no plano da Convenção. Vejamos agora de que maneira deve ser distribuído o Poder Judiciário entre o tribunal supremo e os tribunais inferiores da União.

O tribunal supremo só deve conhecer em primeira instância das causas dos agentes diplomáticos e consulares ou daqueles em que um dos Estados for parte. Os ministros públicos, de qualquer classe que sejam, são os representantes imediatos dos seus soberanos. Todas as questões em que eles são interessados estão tão intimamente ligadas à paz pública, que, tanto para mantê-la, como pelas atenções devidas aos soberanos que representam, é útil e conveniente submeter às questões

desse gênero, em primeira instância, ao tribunal supremo da nação; e a mesma observação é em grande parte aplicável aos cônsules, que, ainda que sem caráter rigorosamente diplomático, não deixam de ser agentes públicos das nações a que pertencem. Quanto às causas em que um Estado é parte, não é da dignidade soberana que a todos eles compete o serem submetidos a um tribunal inferior.

Aproveitarei agora a ocasião que se me oferece de falar de uma suposição que tem excitado bem mal fundados receios. Tem-se feito entender que, quando um Estado tiver contratado, sob sua garantia pública, com os cidadãos de outro, esses últimos ficam tendo o direito de citar o dito Estado perante os tribunais federais pelo objeto dessa garantia. Mostrarei a falsidade dessa suposição.

A idéia de soberania envolve a impossibilidade de que aquele que a possui seja citado em justiça por um indivíduo, sem seu consentimento; tal é a opinião e o uso de todos os povos; e o governo de cada Estado goza hoje dessa imunidade, como de um dos atributos da soberania. Portanto, se a plano da Convenção não contém cláusula que o derogue, o perigo que se receia é imaginário. Como as circunstâncias que implicam derrogação da soberania dos Estados já foram discutidas, falando dos impostos, inútil é estar agora repetindo o que por essa ocasião ficou dito. Basta recorrer aos princípios expostos nessa parte da presente obra, para que cada um se convença de que não há pretexto para supor os Estados despojados pelo plano da Convenção do privilégio de pagar as suas dívidas ao seu modo, ou ligados por outros laços que não sejam as regras da boa-fé. Os contratos entre uma nação e indivíduos não ligam senão a consciência do soberano e não dão direito ao emprego de qualquer força coercitiva ou a uma ação independente da vontade soberana. E, mesmo, de que serviria autorizar demandas contra os Estados pelo pagamento das suas dívidas? Como é que se havia de segurar a cobrança? O único meio seria declarando a guerra ao Estado devedor e dar esse direito aos tribunais federais, com manifesta injúria de um direito preexistente, seria um absurdo.

Atemos agora o fio das nossas reflexões. Já fica dito que só dois gêneros de causas ficam submetidos em primeira instância ao tribunal supremo; e que essas causas são tais que poucas vezes se devem apresentar. Em todos os outros que forem da alçada da judicatura federal, devem os tribunais inferiores “formar os primeiros” graus de jurisdição; e ao tribunal supremo deve ficar competindo apenas jurisdição de

apelação “com as exceções e segundo os regulamentos que o Congresso puder fazer”.

Essa jurisdição de apelação tem sido assaz geralmente aprovada em matéria de direito; mas em matéria de fato tem excitado as mais vivas reclamações. Algumas pessoas bem-intencionadas, regulando-se pela linguagem e pelas formas recebidas nos nossos tribunais de Nova Iorque, têm considerado a instituição de que se trata como a abolição implícita do julgamento por jurados, a fim de substituir-lhe a forma do processo cível, admitida nos nossos diferentes tribunais de almirantado verificações e chancelaria. Tem-se dado um sentido particular ao termo “jurisdição de apelação”, que na nossa linguagem de jurisprudência não se aplica senão às apelações nas causas cíveis; mas, se não estou muito enganado, não é esse o sentido que se lhe dá em parte alguma da Nova Inglaterra. Apelar de um júri para outro júri é expressão tão familiar em linguagem como em prática; e assim se costuma dizer sempre até que dois júris consecutivos tenham decidido do mesmo modo. Logo, a expressão “jurisdição de apelação” não tem no resto da Nova Inglaterra o mesmo sentido que em Nova Iorque; e isso basta para fazer ver a inconveniência de interpretar termos jurídicos segundo a jurisprudência de um Estado particular. Essa expressão, tomada em abstrato, não denota senão o poder que um tribunal tem de rever as decisões de outro em matéria de fato ou de direito ou de ambas as coisas juntas: quanto ao modo de revisão, depende ou de usos antigos, ou de decisão do corpo legislativo; e em um governo novo pode ser executada desta última maneira, por meio de um júri ou sem ele, segundo se julgar conveniente. Portanto, se, regendo a Constituição proposta, um fato uma vez decidido por um júri, houver de passar por novo exame, pode esse exame ser feito por um segundo júri ou perante um tribunal inferior, ou perante o tribunal supremo; mas não se segue dessa disposição que seja permitido ao tribunal supremo examinar de novo um fato já estabelecido no júri. Porventura, quando um agravo por erro é interposto de um tribunal inferior para um superior, não pode dizer-se com toda a propriedade que este último tem jurisdição tanto sobre o fato como sobre o direito? É certo que não pode proceder à nova devassa sobre o fato; mas examiná-lo tal qual ele se acha estabelecido pelo processo e pronuncia a lei que lhe é aplicável: que isso é julgar do fato e do direito, não tem a mínima dúvida, nem mesmo a separação era possível. Ainda que os tribunais ordinários de direito desse Estado

de Nova Iorque façam estabelecer por um júri os fatos contestados nem por isso deixam de ter realmente jurisdição de fato e de direito e, por isso, quando o fato está assentado entre as partes, procedem imediatamente ao juízo sem recorrer ao júri. Sustento, pois, que a expressão “jurisdição de apelação”, tanto quanto ao fato como quanto ao direito, não supõe necessariamente um novo exame do tribunal supremo sobre os fatos já decididos por jurados nos tribunais inferiores.

O discurso seguinte foi provavelmente o que fez a Convenção, quando adotou a disposição de que se trata:

“A jurisdição de apelação do tribunal supremo há de estender-se às causas que devem ser decididas pelo direito comum, e àquelas que devem ser julgadas pelo direito civil. Quanto às primeiras, tudo o que o tribunal supremo tem que fazer reduz-se, geralmente, à revisão do direito, nas segundas é de costume fazer-se um novo exame do fato, o que, em alguns casos, pode ser essencial à conservação da paz pública. Segue-se daqui que a jurisdição de apelação deve, em certos casos, estender-se à determinação do fato no sentido o mais extenso. Ora, como nos tribunais de alguns Estados particulares todas as causas são julgadas por jurados, está visto que, para consegui-lo, não bastaria fazer uma exceção especial a respeito das causas que em primeira instância fossem julgadas dessa maneira; e, por outra parte, semelhante exceção poderia embaraçar a revisão do fato, mesmo nos casos em que ela fosse necessária. Assim, para evitar todos os inconvenientes, é melhor declarar em geral que o tribunal supremo deve ter jurisdição de apelação tanto em matéria de fato como em matéria de direito, salvas as exceções e regulamentos que houver de fazer a legislatura. Com essa declaração fica o governo habilitado para fazer todas as exceções que exigirem interesses da justiça e da tranqüilidade pública.”

Pelo que fica dito, se vê com toda a clareza possível, que a pretendida abolição dos julgamentos pelo júri não pode, em caso algum, resultar da disposição de que se trata. A legislatura dos Estados Unidos tem, com toda a certeza, poder suficiente para embaraçar o tribunal supremo de submeter a novo exame os fatos já julgados em primeira instância pelo júri; e essa exceção, com toda a certeza, não excede a sua autoridade: mas. Se pela razão acima dita, parecer extensa

demais, também pode, se quiser, restringi-la às causas que no direito comum devem ser decididas por essa forma de juízo.

O resultado de todas essas observações sobre os poderes da judicatura federal é: que todos eles foram escrupulosamente limitados às causas que manifestamente lhe competem; que, pelo que diz respeito à divisão destes poderes, um pequeníssimo número de causas em primeira instância ficou reservado ao tribunal supremo, deixando-se todo o resto aos tribunais inferiores; que o tribunal supremo terá jurisdição de apelação tanto em matéria de direito como de fato em todos os casos da sua competência, salvas as exceções e regulamentos que a legislatura achar convenientes; que essa jurisdição de apelação em caso nenhum pode abolir o juízo pelo júri, e que um grau ordinário de prudência e integridade nos conselhos nacionais nos fará encontrar sólidas vantagens no estabelecimento da judicatura proposta, sem nos expor aos inconvenientes que se nos fazem recear por esse lado.

## Capítulo 82

# NOVAS REFLEXÕES SOBRE O PODER JUDICIÁRIO. EXAME DE DIVERSAS QUESTÕES

Não é possível que o estabelecimento de um novo governo deixe de fazer nascer um sem-número de questões muito delicadas, qualquer que seja o grau de atenção e prudência que tenha presidido a sua organização, e esse inconveniente deve ser ainda mais sensível no estabelecimento de uma Constituição fundada sobre a incorporação, total ou parcial, de certo número de soberanias independentes. Só o tempo pode amadurecê-la e aperfeiçoá-la, esclarecer o sentido de todas as suas partes e dar-lhes aquela harmonia e unidade própria para reduzi-las a um todo completo.

De todas as dificuldades suscitadas contra o plano da Convenção, relativamente ao Poder Judiciário, a principal diz respeito à situação dos tribunais dos Estados, relativamente às causas submetidas à jurisdição federal. Será essa última exclusiva? Terão os tribunais dos Estados jurisdição concorrente? Admitida essa última hipótese, em que relação se acham os tribunais particulares com os da União? Cada uma dessas questões merece exame particular.

Segundo os princípios estabelecidos em outra parte (cap. 32), devem os Estados conservar todos os seus poderes anteriores que não forem expressamente delegados à União; e essa delegação exclusiva só tem lugar em três casos:

- 1º) quando qualquer poder exclusivo lhe é expressamente delegado;
- 2º) quando se lhe delega um poder particular, cujo exercício é expressamente proibido aos Estados;
- 3º) quando se lhe delega um poder cujo exercício é inteiramente incompatível com a concessão de um poder semelhante aos Estados.

Ainda que esses princípios, talvez não sejam tão diretamente aplicáveis ao Poder Judiciário, como ao Legislativo, creio que no essencial são tão verdadeiros a respeito de um como a respeito de outro, e, nessa suposição, começo por estabelecer o princípio de que os tribunais dos Estados devem conservar toda a jurisdição que exercitam atualmente, no caso de lhe não ter sido ela tirada por alguma das três maneiras acima mencionadas.

O único artigo em que a Constituição proposta parece que atribui aos tribunais federais o conhecimento exclusivo das causas de competência federal. É o seguinte:

O Poder Judiciário dos Estados Unidos residirá num tribunal supremo e em tantos tribunais inferiores quantos o Congresso houver, de tempos em tempos, de estabelecer e criar.

Essas palavras podem significar: ou que só o tribunal supremo e os tribunais inferiores da União podem pronunciar sobre as causas submetidas à sua autoridade; ou simplesmente que os Estados Unidos terão por instrumento da autoridade judiciária, que lhes compete, um tribunal supremo e um certo número de tribunais inferiores criados por eles. O primeiro sentido exclui a concorrência da jurisdição dos tribunais dos Estados, porém o segundo admite-a e como o primeiro envolve derrogação do poder dos Estados, segue-se que o segundo é mais natural e mais conforme à razão.

Bem vejo que esse sistema de jurisdição concorrente não se aplica bem claramente senão às causas anteriormente atribuídas aos tribunais dos Estados e não as relativas e particulares à Constituição que vai estabelecer-se, mas não estender a jurisdição dos tribunais dos Estados a essas causas novas não é cercear-lhes a sua autoridade anterior. Portanto, não é intenção minha pretender que os Estados Unidos não poderão, se assim convier, por leis sobre os objetos submetidos a sua autoridade, confiar exclusivamente aos tribunais federais a decisão das causas relativas a um regulamento particular: mas pretendo que os tribunais dos Estados não poderão ser despojados de uma parte da sua autoridade anterior, a não ser que as suas decisões fiquem sujeitas à apelação e até penso que em todos os casos, em que por atos futuros da legislatura nacional não forem excluídos, poderão conhecer de todas as contestações a que esses mesmos atos derem lugar.

Essa opinião é fundada sobre a natureza do Poder Judiciário e sobre o espírito geral da Constituição. O Poder Judiciário de todo e qualquer governo estende-se além de todas as suas próprias leis municipais e locais; e em matéria cível pronuncia sobre todas as contestações entre partes que se acham no distrito da sua jurisdição, embora o objeto dessas contestações seja relativo às leis das mais distantes partes do mundo. Tanto as do Japão como as de Nova Iorque podem fornecer aos nossos tribunais matéria de discussão legal. Refletindo-se que os governos dos Estados e o da União são partes de um só todo, já é consequência imediata que os tribunais dos Estados devem ter jurisdição concorrentes com os tribunais federais em todos os casos em que não houver proibição expressa.

Oferece-se ainda outra questão. Em que relação se acharão os tribunais federais para os dos Estados, nos casos em que tiver lugar essa concorrência? Respondo que das sentenças desses últimos se apelará para o tribunal supremo dos Estados Unidos. A Constituição dá expressamente ao tribunal supremo, jurisdição de apelação em todos os casos de competência federal, sobre que ele não pronunciar em última instância e em toda ela não se encontra uma só expressão que limite o seu efeito aos tribunais federais inferiores. Toda a questão é sobre o objeto da apelação e não sobre o tribunal de que se apela. Assim, ou a jurisdição da apelação do tribunal supremo deve estender-se aos tribunais dos Estados, ou esses tribunais não devem conhecer concorrentemente das causas de competência federal; de outro modo, ou o autor ou o réu poderia declinar, como quisesse, à jurisdição nacional.

Nenhuma dessas duas consequências deve ser admitida sem necessidade evidente, e a última, particularmente, se deve supor inadmissível, porque contrariaria muitos dos fins mais importantes e mais reconhecidos do governo proposto, e embaraçaria necessariamente as suas medidas, mas não há, como está dito, fundamento algum para essa suposição.

Como o governo nacional e os dos Estados devem ser considerados como partes do mesmo todo, devem os tribunais especiais desses últimos ser considerados como instrumentos auxiliares para a execução das leis da União, apelando-se das suas sentenças para o tribunal destinado a unir e assimilar os princípios da justiça nacional e as regras das decisões nacionais. A intenção manifesta dos legisladores é que todas as causas especificadas pela Constituição possam, por muito

poderosos motivos, ser decididas pelos tribunais federais ou, em primeira instância ou por apelação; e portanto, quem limitasse a expressão geral que dá ao tribunal supremo jurisdição de apelação, às apelações interpostas dos tribunais federais inferiores, quando ela deve estender o seu efeito aos tribunais dos Estados, cercearia o verdadeiro sentido das palavras contra a intenção dos legisladores e contra todas as boas regras de interpretação.

Poder-se-á, porém, apelar dos tribunais dos Estados para os tribunais federais inferiores? A resolução dessa segunda questão é mais difícil do que da primeira; mas as considerações seguintes militam pela afirmativa. A Constituição proposta autoriza, em primeiro lugar, a legislatura “a instituir tribunais inferiores ao supremo” e depois declara que “o Poder Judiciário dos Estados Unidos residirá num tribunal supremo e em tantos tribunais inferiores quantos o Congresso estabelecer”. Daí passa à enumeração dos casos a que deve estender-se esse Poder Judiciário. A jurisdição do tribunal supremo é por ela dividida em jurisdição de primeira instância e jurisdição de apelação; mas nada nela se encontra que fixe a jurisdição dos tribunais inferiores; tudo o que resulta das suas disposições a esse respeito é que os ditos tribunais serão inferiores ao supremo e que não excederão os limites prescritos ao Poder Judiciário da União. Nada há que decida se a autoridade se deve exercitar em primeira instância ou por apelação; e, portanto, parece que esta questão foi deixada à decisão da legislatura. Vê-se, pois, que nada obsta a que se apele dos tribunais dos Estados para os tribunais federais inferiores; e, tudo bem considerado, não poucas vantagens devem resultar dessa circunstância. Em primeiro lugar, ficará prevenida por ela a multiplicação dos tribunais federais e serão favorecidos os arranjos tendentes a limitar a jurisdição do tribunal supremo; em segundo lugar, maior número de causas poderá ser deixado aos tribunais dos Estados, e as apelações, em lugar de ser interpostas perante o tribunal supremo, poderão, a maior parte das vezes, quando isso se julgar a propósito, ser oferecidas perante os tribunais do distrito da União.

## Capítulo 83

# DO PODER JUDICIÁRIO RELATIVAMENTE AOS JULGAMENTOS PELO JÚRI

A objeção que mais efeito tem produzido nesse Estado de Nova Iorque e, porventura, em muitos outros, é a falta absoluta, no plano que se discute, de declaração que mantenha o julgamento por júri nas causas cíveis. Já, muitas vezes, temos feito sentir a maneira pouco sincera com que essa objeção tem sido apresentada em todos os discursos e em todos os escritos dos adversários da Constituição proposta. O simples silêncio que ela guarda relativamente às causas cíveis é representado como abolição dos julgamentos pelo júri; e até se tem dado a entender que a abolição não pára nas causas cíveis, mas que se estende ainda às causas crimes. Entrar em discussão a respeito das últimas é completamente inútil, porque os princípios de primeira intuição, para que convençam, basta que sejam expostos com clareza: quanto às causas cíveis, tudo quanto se tem alegado para provar que uma coisa que não foi mencionada ficou, *ipso facto*, abolida não passa de sutilezas que não merecem refutação. Quem é que não conhece a diferença entre abolição e silêncio? Mas como os inventores desse sofisma se serviram, para sustentá-lo, de certas regras de interpretação, adrede torcidas e violadas, não será inútil segui-los na sua marcha.

Eis, aqui, a máxima que eles invocam: “Admitir uma coisa em uma circunstância particular é o mesmo que excluí-la em todas as outras.” Por outra: “Quem faz menção expressa de uma coisa pronuncia a exclusão daquela que não é expressamente mencionada.” Portanto (dizem), se a Constituição estabeleceu o julgamento por jurados nas causas crimes e se cala nas cíveis, claro está que o seu silêncio importa a proibição de julgar pela mesma maneira nas últimas.

As regras que os tribunais devem seguir na interpretação das leis são as do senso comum; e a prova de que foram aplicadas como cum-

pria é a sua conformidade com os princípios de que derivam. E será conforme à razão e ao senso comum supor que a disposição que obriga o corpo legislativo a manter os julgamentos por jurados nas causas crimes o priva do direito de permiti-los em outras causas? É, porventura, coisa razoável pretender que a determinação de fazer uma coisa envolve proibição de fazer outra, já permitida por um poder anterior e que não é incompatível com a primeira? Se tal pretensão é absolutamente sem fundamento, também não pode tê-lo a de que a injunção de julgamentos por jurados, em certos casos, envolve a sua proibição em todos os outros.

O poder de instituir tribunais é o poder de prescrever a forma dos julgamentos: de onde se segue que se a Constituição nada dissesse a respeito do júri, bem poderia a legislatura admitir ou rejeitar essa instituição. A respeito das causas crimes está essa faculdade geral limitada pela injunção expressa que as submete ao juízo do júri; mas, quanto às causas cíveis, o silêncio absoluto da Constituição a esse respeito a deixa com toda latitude que lhe compete. Que a cláusula, que impõe expressamente a obrigação do julgamento pelo júri nas causas crimes, exclua a necessidade da mesma forma de juízo nas causas cíveis é coisa admissível e natural; mas que isso tirar à legislatura o poder de empregá-lo, se lhe parecer conveniente, é conclusão que se não contém nos princípios. Logo, não há fundamento algum razoável para pretender que a legislatura nacional não fica com o poder de submeter ao juízo do júri as causas de competência federal.

Do que fica dito vê-se que o julgamento pelo júri, em matéria cível, não foi realmente abolido pelo plano da Convenção e que o uso que se tem querido fazer das máximas que ficam citadas é inadmissível como contrário à razão e ao senso comum. Ainda mais: se o sentido dessas máximas fosse literalmente conforme às idéias de quem as cita, nesse caso não teriam aplicação alguma para o objeto de que se trata, porque, para interpretar uma Constituição, é preciso não torcer o sentido natural e evidente das suas disposições.

Demonstrado que as máximas citadas não podem comportar o uso que delas se quis fazer, examinemos agora por meio de alguns exemplos a sua aplicação natural e verdadeiro sentido. A Constituição que se discute declara que o poder do Congresso, isto é, da legislatura nacional, se estenderá a certos casos de que faz a enumeração. Ora essa designação de objetos particulares exclui todas as pretensões de

um Poder Legislativo geral porque seria inútil e até absurdo conferir poderes particulares a um corpo ao qual se tivesse querido deixar uma autoridade geral.

Pelo mesmo modo, o Poder Judiciário da União estende-se, pela Constituição, a certos casos expressamente especificados, e a enumeração desses casos serve para estabelecer os limites precisos da jurisdição dos tribunais federais; porque, estando expressamente determinados os objetos da sua competência, seria essa determinação uma superfluidade inteiramente ridícula, se com ela não ficasse excluída toda a idéia de um poder mais extenso. Esses exemplos são suficientes para explicar o sentido das máximas citadas e determinar a maneira por que deve fazer-se uso delas.<sup>7</sup>

Fica, portanto, bem demonstrado que o julgamento pelo júri de nenhuma maneira se pode reputar abolido pelo plano da Convenção; e é igualmente verdade que em todas as controvérsias entre indivíduos, nas quais quase todos os cidadãos uma vez ou outra se podem achar envolvidos, a instituição de que se trata fica precisamente na mesma situação em que se achava colocada pelas Constituições dos Estados; porque, como a autoridade judiciária federal não pode tomar conhecimento delas, claro está que ficam pertencendo aos tribunais dos Estados pela maneira prescrita nas leis e Constituições respectivas. Todas as causas sobre terras, à exceção das reclamações fundadas em concessões de diferentes Estados, e todas as outras contestações entre cidadãos do mesmo Estado, exceto o caso de violação dos artigos da Confederação por atos das legislaturas particulares, também ficam pertencendo exclusivamente à jurisdição dos tribunais dos Estados; e acrescentando-se a isso que as causas do almirantado e quase todas as de jurisdição de equidade podem ser julgadas, mesmo no nosso governo particular de Nova Iorque, sem intervenção do júri, ficar-se-á convencido de que essa instituição, tal qual ela hoje se acha, não sofre grande alteração pelo sistema proposto.

Tanto os amigos como os adversários do plano da Convenção concordam sobre as vantagens do julgamento pelos jurados; e se na opinião deles há alguma diferença, é que os primeiros olham essa instituição como um bom meio de defesa para a liberdade, e os segundos

---

<sup>7</sup> Depois desse parágrafo segue-se na versão francesa uma página inteira de que não aparece o mínimo vestígio no original inglês.

como a condição, *sine qua non*, de todo o governo livre. Quanto a mim, quanto mais reflito nos efeitos dessa saudável instituição, tanto mais alto ela sobe na minha estimação; mas até que ponto ela possa ser útil e essencial em uma república representativa, ou se a sua necessidade é mais evidente contra a opressão de um monarca hereditário do que contra a tirania dos magistrados nomeados pelo povo em um governo popular, parece-me coisa inútil de discutir, porque tal discussão não serviria senão para satisfazer a estéril curiosidade de pessoas já convencidas da utilidade da instituição e de quanto ela é favorável à liberdade. Direi, contudo, que não posso ver a necessidade da ligação entre a existência da liberdade e o julgamento por jurados em causas cíveis. *Impeachments* arbitrários, métodos arbitrários de processar crimes supostos, imposição de penas arbitrárias por convicções da mesma natureza são os mais temíveis instrumentos do Poder Judiciário; e tudo isso se refere a causas crimes. Contra eles, basta o julgamento pelo júri em causas crimes, sustentado pelo ato do *habeas corpus*, e tanto uma como outra coisa se acham afiançadas pelo plano da Convenção.

Diz-se também que o júri serve de meio de defesa contra o exercício opressivo do poder de lançar tributos; mas é evidente que semelhante meio não pode ter influência sobre a legislatura, nem quanto a soma dos tributos, nem quanto aos objetos sobre que eles devem recair, nem quanto ao modo de reparti-los. Se algum efeito dele se pode esperar, é sobre o modo da arrecadação, e sobre o comportamento dos empregados a quem se encarregar a execução das leis fiscais.

Quanto ao modo de arrecadação, nesse Estado de Nova Iorque e segundo a nossa Constituição particular, o julgamento pelo júri está fora de uso em muitos casos. O método mais expedito de penhora e venda, como nos casos ordinários de pagamento de dívidas, é o que geralmente se emprega, e é hoje fora de dúvida que esse método é essencial, quando se trata da execução das leis fiscais. A marcha demasiadamente lenta de um júri legal, tratando-se de arrecadação de tributos, seria tão pouco favorável aos interesses dos indivíduos como ao interesse público, porque o resultado final seria que as custas excederiam consideravelmente a soma originária do tributo.

Pelo que diz respeito ao comportamento dos empregados, basta a disposição que exige o julgamento por jurados em causas crimes. Todo o abuso voluntário da autoridade pública, de onde resulte opressão dos cidadãos – toda e qualquer extorsão oficial – é uma ofensa

contra o governo, porque os réus podem ser processados e punidos segundo a gravidade das circunstâncias.

As vantagens do julgamento pelo júri, em causas cíveis, fundam-se em circunstâncias estranhas à causa da liberdade. A maior de todas consiste nos obstáculos que daqui resultam contra a corrupção. Como sempre há mais tempo e ocasiões favoráveis para ganhar um corpo permanente de juizes do que um júri convocado extemporaneamente, supõe-se que os meios de corrupção podem mais facilmente influir no primeiro do que no último: há, contudo, algumas considerações que diminuem a força dessa. O Xerife, que convoca o júri ordinário, e os empregados dos tribunais, a quem compete a nomeação do júri especial, são oficiais permanentes que obram individualmente; e, portanto, mais acessíveis à corrupção do que os juizes que obram em corpo. Tão fácil é que esses oficiais escolham jurados parciais e interessados, como que o faça qualquer tribunal corrompido; e, além disso, é muito mais fácil ganhar alguns jurados tirados ao acaso do corpo dos cidadãos do que homens escolhidos pelo governo em consequência da sua probidade e boa reputação. Não obstante isso, força é confessar que o julgamento pelos jurados deve ser sempre um grande obstáculo à corrupção. No estado em que as coisas se acham atualmente, seria preciso corromper o júri e os juizes; porque, no caso em que o júri tiver evidentemente mal julgado, deve conceder o tribunal um novo juízo; a não estar corrompido, do mesmo modo que o júri. Daqui resulta dobrada força de segurança e essa ação complicada tende a conservar a pureza das duas instituições, tirando, por meio de novos obstáculos, a esperança de resultado àqueles que pretenderem corromper os jurados ou os juizes. E até esses mesmos não serão tão fáceis de corromper quando souberem que não podem consumir a sua iniquidade sem participação de um júri, como quando a decisão depender deles somente.

Assim, não obstante todas as dúvidas que tenho apresentado a respeito da necessidade do julgamento por jurados, no cível, para a conservação da liberdade, não posso contudo deixar de convir que, feitos os regulamentos convenientes, não seja um excelente método de decidir as questões de propriedade e que só por essa razão a Constituição deveria conter uma declaração que o admitisse, se fosse possível fixar com toda a exatidão os limites em que ele devia ficar circunscrito. Mas nada, por sua própria natureza, é mais difícil; e seria preciso que o entusiasmo nos cegasse inteiramente os olhos para não ver que a difi-

culdade seria muito maior em um governo federativo, composto de sociedades cujas instituições a esse respeito contêm diferenças tão consideráveis. Pela minha parte, quanto mais reflito na coisa, mais me convenço da realidade dos obstáculos que embaraçaram a Convenção de admitir sobre esse objeto uma disposição particular.

Nem todos sabem quanto é grande a diferença das leis dos diferentes Estados relativamente aos limites prescritos ao juízo pelos jurados; e como essa circunstância deve influir sensivelmente sobre o que se deve pensar da omissão de que os adversários da nova Constituição se queixam tão fortemente, parece-me de toda a necessidade entrar a esse respeito em alguma explicação. A ordem judiciária de Nova Iorque assemelha-se, mais que nenhuma outra, à da Inglaterra: temos tribunais de direito comum, tribunais de verificações (análogos a certos respetos aos espirituais da Inglaterra), um tribunal do almirantado e um de chancelaria. Só nos primeiros é que tem lugar o julgamento por jurados; e, ainda nesses, com algumas exceções. Em todos os outros, preside um só juiz e procede em geral, segundo a forma do direito civil, sem assistência do júri. Nova Jersey tem um tribunal de chancelaria, que procede como o nosso; mas não tem nem tribunal de almirantado, nem de verificações, pelo menos segundo a maneira estabelecida entre nós. Todas as causas de que entre nós tomam conhecimento estes dois últimos tribunais são julgadas em Nova Jersey pelos de direito comum, que por consequência estendem a sua alçada muito mais longe no dito Estado do que em Nova Iorque. Na Pensilvânia vai a alçada dos tribunais de direito comum ainda mais longe; porque não só não há tribunal de chancelaria, mas até aos de direito comum compete a jurisdição de equidade. Há neste último Estado um tribunal de almirantado; mas um tribunal de verificações, como o nosso, falta inteiramente. O mesmo acontece em Delaware. Maryland e Virgínia aproximam-se de Nova Iorque; mas em Virgínia admite-se pluralidade de chanceleres. A Carolina do Norte tem mais relação com a Pensilvânia; a do Sul com a Virgínia. Parece-me, contudo, que em alguns Estados em que há tribunais de almirantado podem ser julgadas por jurados as causas que lhes competem. A Geórgia só tem tribunais de direito comum; e apela-se da sentença de um júri para outro, chamado júri especial, composto segundo um método particular de nomeação. Em Connecticut não há tribunais distintos de almirantado ou de chancelaria; e os tribunais de verificações não têm jurisdição: os tribunais de direito comum tomam

conhecimento das causas de almirantado e mesmo até certo ponto das de equidade. Nos casos importantes é a assembléia geral o único tribunal de chancelaria; donde se segue que, nesse Estado, o julgamento por jurados estende-se a muito maior número de causas que em nenhum dos até aqui mencionados. Rhode Island cuida que está a esse respeito no mesmo caso que Connecticut; e o mesmo acontece em Massachusetts e New-Hampshire, quanto à reunião das jurisdições de direito, de equidade e de almirantado. Nos quatro Estados de Leste, não só o julgamento por jurados está fundado em mais extensas bases do que nos outros, mas é, além disso, acompanhado de uma circunstância que neles não se encontra: a apelação de um júri para outro é de obrigação até que de três decisões haja duas a favor da mesma parte.

Vê-se, pelo esboço que fica feito, que a instituição de julgamento por jurados, em matéria cível, difere sensivelmente nos diferentes Estados quanto às suas modificações e quanto à sua extensão. As conseqüências mais óbvias dessa diversidade são: primeiramente que a Convenção não podia adotar regra geral que correspondesse a todas as variedades que se observam nos diferentes Estados; em segundo lugar que tanto risco haveria em tomar por modelo o sistema adotado em algum dos Estados, como em não fazer disposição alguma sobre o objeto, ou em deixar a decisão ao corpo legislativo.

As proposições que se têm feito para reparar as conseqüências desta omissão mais têm servido para fazer patente a grandeza da dificuldade, que para resolvê-la. A minoria da Pensilvânia propôs a disposição seguinte: *O julgamento por julgados persistirá como dantes*; mas, quanto a mim, parece-me que semelhante declaração não tem sentido determinado, nem pode ter aplicação. As disposições gerais da Constituição não podem julgar-se aplicáveis senão aos Estados Unidos, coletivamente considerados; e, portanto, ainda que o julgamento por jurados, com essas ou aquelas modificações, seja conhecido em cada Estado, em particular, contudo, quanto aos Estados Unidos, como tais. É coisa até agora inteiramente desconhecida, visto que o governo federal atual não tem Poder Judiciário, nem por conseqüência, estabelecimento algum antecedente a que pudesse aplicar-se a expressão “como dantes”.

Se pela sua forma essa disposição não preenche a intenção daqueles que a propõem, a sua intenção mesma não é menos inadmissível. Presumo que o que eles querem é que as causas, submetidas aos

tribunais federais, sejam por eles julgadas, segundo o método adotado pelos tribunais do Estado respectivo; isto é, que as causas de almirantado, por exemplo, sejam julgadas em Connecticut com um júri e em Nova Iorque sem ele. O extravagante efeito de tão diferentes métodos de julgar em casos idênticos, e no mesmo governo, seria, já só por si, suficiente para indispor todo o espírito sensato contra essa disposição; é claro que por semelhante modo a forma do processo dependeria, a maior parte das vezes, da situação accidental ou local do tribunal ou das partes.

Mas não é essa ainda a objeção mais poderosa. O caso é que estou convencido de que há circunstâncias em que o julgamento por jurados é inadmissível; e muito particularmente nas causas que interessam a paz com as nações estrangeiras, que são quase todas as relativas ao direito das gentes. Desse gênero são, dentre outras, todas as causas de presas. Jurados não podem ser próprios para todas essas investigações, que exigem profundo conhecimento do direito das gentes e dos usos gerais; e, além disso, podem algumas vezes ceder a impressões particulares que não lhes deixam atenção suficiente para as considerações de política, que são as que em tais casos devem prevalecer. Seria sempre de temer que as suas sentenças atacassem os direitos das outras nações e dessem motivo a guerras ou, pelo menos, a represálias. A função particular dos jurados é a determinação do fato; mas em muitos casos as considerações legais estão de tal maneira confundidas com o fato que é impossível fazer a separação.

Uma coisa que deve dar ainda mais importância a essa observação, relativamente às causas de presas, é que as potências da Europa têm admitido a esse respeito disposições particulares, consignadas em muitos tratados; e que, em consequência desses tratados, as causas desse gênero, na Inglaterra, são decididas em última instância perante o rei, no seu Conselho privado, onde o fato e o direito são submetidos a um segundo exame. Isso basta para fazer ver quanto seria impolítico forçar pela Constituição o governo a tomar por base sobre este artigo o sistema adotado pelos Estados; e quanto seria perigoso embarçar-lhe as operações por meio de alguma lei constitucional, cuja conveniência não fosse bem demonstrada.

Não menores inconvenientes se seguiriam de submeter ao júízo dos jurados todas as causas de equidade; e, no meu modo de ver, muito conveniente seria que essa última jurisdição fosse separada até onde

fosse possível da jurisdição de direito. O primeiro uso e o mais importante de um tribunal de equidade é dar um recurso às partes nos casos extraordinários que formam exceção às regras gerais; mas a união da jurisdição de tais casos com a jurisdição ordinária tenderia a tornar incertas as regras gerais e a submeter cada questão que se apresentasse a uma decisão particular; quando o efeito que a separação das duas jurisdições deve produzir é pôr uma de sentinela à outra e contê-las ambas nos seus devidos limites. Demais, as circunstâncias que constituem a natureza das causas submetidas aos tribunais de equidade são às vezes de tal maneira obscuras e embrulhadas que se tornam absolutamente incompatíveis com o julgamento pelo júri, de cujos membros, arrancados aos seus negócios de que não podem tornar a cuidar antes da decisão, não é possível esperar as longas investigações, e o espírito de observação e de crítica que tais causas, geralmente, exigem. A prontidão e a simplicidade que formam o caráter distintivo dessa forma de juízo exigem que a questão se reduza a um ponto único e de fácil compreensão; e as causas de chancelaria abraçam, pelo ordinário, uma longa série de pequenas circunstâncias particulares.

É certo que a separação da jurisdição de direito da de equidade é particular à jurisprudência inglesa, que serviu de modelo à de muitos dos nossos Estados; mas é igualmente certo que por toda a parte onde as duas jurisdições estão unidas o julgamento por jurados é inteiramente desconhecido; e que a sua separação é indispensável para que a instituição se conserve na sua pureza primitiva. A natureza de um tribunal de equidade poderia sem dificuldade permitir a extensão da sua jurisdição a questões de direito; mas podia acontecer que a tentativa de estender a jurisdição dos tribunais de direito às questões de equidade não só não produzisse as vantagens particulares a um tribunal de chancelaria formado pelo modelo desse de Nova Iorque, mas tendesse a mudar gradualmente a natureza dos tribunais de direito e a banir deles o julgamento pelo júri, introduzindo questões que são incompatíveis com essa maneira de julgar.

Daqui se vê que a intenção presumida da minoria da Pensilvânia, de fazer entrar o sistema adotado pelos Estados na organização do Poder Judiciário dos Estados Unidos, não pode julgar-se admissível: vejamos se com a proposição do Massachusetts ficaria o defeito remediado.

Massachusetts propõe esta disposição: “Nas ações cíveis entre os cidadãos de diferentes Estados, toda a questão de fato, resultante de

causas de direito comum, deve ser julgada por um júri, se ambas as partes ou uma delas o exigir”.

Aos menos, essa proposição é limitada a um só gênero de causas; e a conclusão que daqui se tira é que ou só esse gênero de causas federais é aquele a que a Convenção de Massachusetts julgou aplicável o julgamento do júri, ou que, se desejava disposição mais extensa, não pôde achá-la que correspondesse às suas vistas. No primeiro caso, a omissão de uma lei a respeito de um objeto particular não pode ser julgada considerável defeito no sistema geral; no segundo, temos mais uma prova da extrema dificuldade da coisa.

E não é tudo ainda. Se atende-se às observações já feitas sobre os diferentes tribunais dos Estados e sobre os diferentes poderes que eles exercitam, ver-se à que não há nada mais vago do que a maneira por que o Estado de Massachusetts caracterizou a espécie de causas que devem ficar submetidas ao julgamento do júri. Em Nova Iorque estão os limites entre as causas de direito e as de equidade estabelecidas do mesmo modo que na Inglaterra: em muitos outros Estados, porém, estão determinadas com muito menos exatidão. Em alguns deles, todas as causas são julgadas por um tribunal de direito comum, e, por conseguinte, qualquer ação que seja pode ser reputada ação de direito comum e deve ser julgada pelo júri, a requerimento de ambas as partes ou de uma delas. Vê-se, portanto, que a proposição do Massachusetts produziria, pelo menos, tanta irregularidade e confusão como a da minoria da Pensilvânia. Num Estado seria uma causa decidida pelo júri, a requerimento de uma das partes ou de ambas elas; em outro, seria decidida a mesma causa sem intervenção do júri, em consequência da diferença que se acha entre as leis dos Estados relativamente à jurisdição de direito comum. Donde se segue que a proposição do Massachusetts só pode ter efeito, como lei geral, quando os Estados tiverem adotado um plano uniforme que fixe por uma vez os limites entre as jurisdições de direito e de equidade; mas a formação desse plano é obra que exige muito tempo e muita reflexão; talvez fosse mesmo impossível propor um sistema geral que pudesse convir aos diferentes Estados e quadrar com as suas diferentes instituições.

Perguntar-se-á, talvez, por que motivo a Constituição de Nova Iorque (cuja excelência eu estou muito longe de contestar) não foi adotada, nessa parte, para modelo da dos Estados Unidos. Respondo que provavelmente os outros Estados não têm a esse respeito a mesma opinião que nós. Cada um deles teria preferido as suas próprias instituições e teria combatido para fazê-las preferir.

Se na Convenção tivesse havido a idéia de tomar um Estado para modelo, a predileção de cada membro pelas leis de seu país teria feito a escolha extremamente difícil, sem se poder decidir qual se deveria adotar; e já temos visto que as de muitos Estados teriam sido seguidas de graves inconvenientes. Em tais circunstâncias, é muito duvidoso que as de Nova Iorque viessem a ser preferidas. E, quando a Convenção tivesse feito boa escolha, sempre restaria o receio de que a preferência concedida às instituições de um Estado viesse a dar aos outros descontentamento e ciúme, nem é provável que os inimigos da Constituição proposta perdessem tão bela ocasião de suscitar um chuva de prejuízos locais para combatê-la e para embarçar o seu estabelecimento final.

A fim de evitar a dificuldade de determinar os casos a que devia estender-se o julgamento pelo júri, alguns homens exagerados propunham que se estendesse a todos; é uma idéia de que não há exemplo em nenhum dos Estados, e as razões que foram expostas quando se discutiu a proposição da minoria da Pensilvânia devem ter convencido as pessoas prudentes de que a extensão da competência do júri a todos os casos teria sido um erro imperdoável no plano da Convenção.

Quanto mais se reflete sobre o objeto, tanto mais se sente a dificuldade de fazer a esse respeito uma lei de tal maneira calculada, que nem fosse tão escassa que deixasse de compreender todo o seu objeto, nem tão extensa que se tornasse impossível na execução, ou, finalmente, que não tivesse feito nascer novos obstáculos ao indispensável estabelecimento de um governo enérgico.

Lisonjeio-me de que os diferentes pontos de vista, pelos quais a questão tem sido considerada neste capítulo, contribuirão para dissipar nas pessoas de boa-fé os receios que puderem ter concebido a esse respeito. Pelo menos, persuado-me de que, tenho demonstrado com evidência as quatro seguintes proposições:

1ª) que o julgamento pelo júri só é essencial à liberdade em causas-crimes e que até aqui se acha ele completamente afiançado pelo plano da Convenção;

2ª) que para a maior parte das causas cíveis, que são aquelas que interessam ao maior número de cidadãos, fica ele em toda a sua força tal qual se acha estabelecido pelas Constituições dos Estados, sem que o plano que se discute lhe tenha feito a mínima alteração;

3ª) que em caso nenhum se acha abolido pelo dito plano;

4ª) que a dificuldade de fazer a esse respeito uma lei conveniente não só é grande, mas impossível.

Estou certo de que os melhores juízes da matéria são os que menos devem desejar o estabelecimento inconstitucional do julgamento pelo júri em causas cíveis, porque devem sentir que as mudanças por que vai passando continuamente o Estado da sociedade pode tornar preferível diferente método para a decisão das questões de propriedade, hoje sujeitas ao juízo do júri. Quanto a mim, penso que, mesmo em Nova Iorque, pode ser útil estender a sua competência a certos respeitos e restringi-la em outros; e a opinião de todos os homens sensatos é que não é conveniente estendê-la a todos os casos. As restrições que se lhe têm feito, nos nossos Estados particulares e na Inglaterra, mostram que se achou inconveniente a extensão que originariamente ao lhe havia dado e é de crer que a experiência fará sentir a utilidade de novas exceções. Tenho mesmo alguma suspeita de que a própria natureza dessa instituição não permite estabelecer-lhe limites; e é essa, no meu modo de pensar, uma razão muito forte para deixar a esse respeito poderes ilimitados ao corpo legislativo. É o que se tem feito na Inglaterra e, a seu exemplo, em Connecticut; e pode afirmar-se com confiança que, desde a revolução, mais restrições têm sofrido o julgamento pelo júri, em Nova Iorque, ainda que estabelecido por um artigo positivo da sua Constituição do que na Inglaterra ou em Connecticut, desde a mesma época. Acrescente-se a isso que todas essas restrições foram feitas por aqueles mesmos homens que agora querem persuadir o povo de que são os mais ardentes defensores da liberdade, mas que não têm o mínimo escrúpulo de saltar por cima de todas as barreiras constitucionais, quando elas se lhes apresentam diante da sua carreira favorita. O fato é que só do espírito geral de um governo é que se podem esperar efeitos duráveis; as disposições particulares, posto que nem sempre inúteis, têm menos influência e força do que se pensa, e se a Convenção talvez omitiu algumas que poderiam ser úteis, esse defeito não pode fazer rejeitar a homens sensatos um plano que, por outra parte, oferece os principais requisitos de um excelente governo.

É coisa realmente para espantar que haja quem afirme que não pode haver segurança nem liberdade com uma Constituição que estabelece expressamente o julgamento pelo júri, em causas-crimes, só porque o mesmo método não foi adotado para o cível, e isso quando todo o mundo sabe que Connecticut, o mais popular de todos os nossos Estados, não tem disposição alguma constitucional que o estabeleça, não somente no cível, mas nem ainda no crime.

## Capítulo 84

### OBJEÇÕES MISTAS

**E**m todo o exame que até aqui tenho feito de plano da Convenção, tenho exposto a maior parte das objeções que contra ele se têm feito e tenho tratado de responder-lhes; restam, porém, ainda algumas que não pertenciam a nenhum dos objetos que me propus discutir, ou que, por esquecimento, foram omitidas nos lugares competentes. Vou discuti-las agora; mas, como esta obra já se acha demasiadamente extensa, tratarei de compreender tudo em um só capítulo.

A mais importante das objeções que faltam por examinar é que o plano da Convenção não contém *bill* de direitos. Antes de responder-lhe mais circunstanciadamente, advertirei que muitos dos nossos Estados, o de Nova Iorque em particular, se acham precisamente no mesmo caso; e, contudo, entre os inimigos da nova Constituição, são precisamente os habitantes de Nova Iorque, que tanto admiram a Constituição da sua pátria, os partidistas mais entusiasmados do *bill* de direitos que ela não apresenta. Para justificar o seu zelo nessa parte dizem:

1º) que, ainda que a Constituição de Nova Iorque não contenha *bill* de direitos, muitas disposições nela contidas, que estabelecem direitos e privilégios, produzem o mesmo efeito;

2º) que a dita Constituição adota em toda a sua extensão as leis e os estatutos da Grã-Bretanha e que, por esse meio, muitos outros direitos, que na Constituição não se acham expressamente declarados, ficam tão completamente seguros como os primeiros.

Responderei à primeira destas observações que também a Constituição proposta contém muitas disposições semelhantes às da de Nova Iorque. Sem falar nas que se referem à organização do governo, achamos todas as seguintes:

Art. 1º. seção 3ª, cláusula 7ª: “A sentença, em caso de *impeachment*, não pode ter mais efeito do que privar o acusado do seu emprego e inabilitá-lo para ocupar qualquer outro emprego de lucro, de honra ou de confiança, no governo dos Estados Unidos; mas o acusado convicto fica sujeito a ser processado, julgado, condenado e executado segundo as leis”.

Art. 1º. seção 3ª, cláusula 2ª: “O privilégio de *habeas corpus* só poderá ser suspenso nos casos de rebelião ou invasão, em que a segurança pública o exigir”.

Cláusula 3ª: “Não poderá passar *bill de attain der*, ou lei de efeito retroativo”.

Cláusula 7ª: “Os Estados Unidos não poderão conceder títulos de nobreza; e nenhuma pessoa que, debaixo da sua autoridade, exercitar emprego lucrativo ou de confiança, poderá, sem consentimento do Congresso, aceitar presente, emolumento, officio ou título, de qualquer qualidade que seja, de algum rei, príncipe, ou Estado estrangeiro”.

Art. 3º. seção 2ª, cláusula 3ª: “Todos os processos crimes, exceto em caso de ‘*impeachment*’, serão feitos por jurados e instruídos no mesmo Estado em que o crime tiver sido perpetrado, ou naquele que o Congresso designar por uma lei, no caso de o crime ter sido cometido em território estrangeiro”.

Art. 3º. seção 3ª: “A traição contra os Estados Unidos consiste em fazer-lhes a guerra ou em associar-se aos inimigos, dando-lhes socorro. Ninguém será convencido da alta traição senão pelo testemunho de duas pessoas contestes, ou por confissão perante o tribunal, a portas abertas.”

Art. 3º, seção 3ª, cláusula 3ª: “O Congresso terá o poder de declarar a pena da traição; mas nenhum decreto de perda de direitos civis por traição produzirá infâmia ou confiscação, senão para a pessoa condenada, unicamente”.

Tudo bem considerado, bem pode pôr-se em questão se a importância dessas disposições não é igual à das que se acham na Constituição de Nova Iorque. O estabelecimento do ato de *habeas corpus* e a proibição das leis retroativas e títulos de nobreza, que nesta última não se encontram, são talvez melhores fiadores da liberdade e do go-

verno republicano do que todas as que ela contém. O uso de transformar em crimes ações que não o eram, no momento em que foram praticados, ou, por outras palavras, o uso de punir um homem por uma ação que, no instante em que foi feita, não era contrária à lei e a prática das prisões arbitrárias foram em todos os tempos as armas favoritas e as mais formidáveis da tirania. As observações do judicioso Blackstone a este respeito são dignas de ser citadas. “Privar um homem da vida” diz ele, “ou confiscar-lhe os bens com violência, isso é, sem acusação nem processo, seria um ato de despotismo tão evidente e tão escandaloso que, só por si, daria rebate de tirania em toda uma nação; mas arrancar um homem à sociedade e precipitá-lo numa prisão, em que os seus sofrimentos são ignorados ou esquecidos, é um expediente menos público e menos aparente, mas por isso mesmo bem mais perigoso, de um governo arbitrário”. Como remédio a esse perigo, indica o mesmo autor o ato de *habeas corpus*, que ele chama o baluarte da Constituição inglesa.

Inútil parece insistir na importância da proibição dos títulos de nobreza; é a pedra angular do governo republicano; e, enquanto ela existir, nunca pode haver receio de que a nação perca o poder de se governar a si mesma.

À segunda observação sobre o pretendido estabelecimento das leis e estatutos da Inglaterra pela Constituição de Nova Iorque, respondo que, como todos estes estatutos e leis “ficam sujeitos às modificações que a legislatura puder de tempos a tempos fazer-lhes”, é claro que o seu efeito não está afiançado na Constituição. O único fim do *bill* de direitos é reconhecer leis anteriores e remover todas as dúvidas que a revolução pudesse ter ocasionado a esse respeito; portanto, tudo o que na Constituição de Nova Iorque ou em outra qualquer não foi calculado para restringir o poder do governo não pode julgar-se parte de uma declaração de direitos.

Muitas vezes se tem observado, e com razão, que os *bills* de direitos foram originariamente estipulações entre os reis e os vassallos – diminuições da prerrogativa real em favor dos direitos dos povos –, reservas de direitos não abandonados aos príncipes. Tal foi a *Magna Carta*, que os barões obtiveram de João Sem Terra com a espada na mão; tais foram as confirmações desse ato por seus sucessores: tal foi a petição de direitos, reconhecida por Carlos I, no princípio do seu reinado; tal foi, finalmente, a declaração de direitos apresentada pelos lords e comuns ao príncipe de Orange, em 1688, e que, revestida das formas de um “veto” parlamentar, recebeu depois o nome de *bill* de direitos. De onde se vê que, na sua significação primitiva, a expressão *bill* de direitos não se aplica a uma

Constituição expressamente fundada sobre o poder do povo e cuja execução é confiada aos seus representantes e delegados imediatos. Nessa não abandona o povo os seus direitos; e como conserva tudo, não tem necessidade de reservas particulares.

As palavras seguintes: “Nós, o povo dos Estados Unidos, para segurar a nós e à nossa posteridade o benefício da liberdade, temos ordenado e estabelecido essa Constituição para os Estados Unidos da América”, contém um reconhecimento mais eficaz dos direitos do povo, do que volumes de todos esses aforismos que mais avultam nos *bills* de direitos de muitos dos nossos Estados e que mais bem colocados ficariam em um livro de moral do que numa Constituição política.

Mas uma individuação circunstanciada de direitos particulares contém muito menos a uma Constituição, como aquela que hoje examinamos, cujo objeto é regular os interesses gerais políticos da nação, do que a uma Constituição que deve regular as relações dos indivíduos entre si. Assim, se os clamores contra o plano da Convenção, por esse motivo, são bem fundados, não há expressões assaz fortes para reprovar a Constituição de Nova Iorque; mas a verdade é que tanto numa como na outra se acha, relativamente aos seus objetos, tudo o que a boa razão pode desejar.

Irei agora mais longe e afirmarei que *bills* de direitos, no sentido e com a extensão que se lhes quer dar, não só seriam inúteis, mas ainda mesmo perigosos, no plano que se discute. Como todos esses *bills* não poderiam conter senão exceções a poderes que a Constituição não concede, nada mais próprio para dar pretextos plausíveis de pretender mais do que o que nele se acha estabelecido. E, a dizer a verdade, para que poderia ser útil proibir expressamente coisas que não há permissão de fazer? De que serviria, por exemplo, declarar que a liberdade de imprensa não será restringida se nenhum poder há que a restrinja? Não digo que uma disposição dessas desse poder de fazer regulamentos para modificar a liberdade de imprensa; mas certamente daria a homens dispostos a usurpar, pretexto muito plausível de arrogarem-se esse direito. Nada mais natural do que dizer-se que não se devia imputar à Constituição o absurdo de ter procurado prevenir o abuso de uma autoridade não existente, e que, se havia uma disposição para restringi-la, certo era que o governo nacional tinha poder de submeter a imprensa a úteis regulamentos. Sirva isso de amostra dos pretextos que daria ao abuso do poder de interpretar o zelo indiscreto por uma declaração de direitos.

E por essa ocasião acrescentarei algumas observações a respeito da liberdade de imprensa. Nem a nossa Constituição diz dela uma

palavra, nem as dos outros Estados contêm a esse respeito disposição eficaz. Que quer dizer, por exemplo, a declaração de que a liberdade de imprensa será inviolavelmente mantida? Que coisa é liberdade de imprensa? Quem pode dar a esse respeito uma definição que não deixe pretexto à má-fé? Sustento que é coisa impossível; e concludo dessa impossibilidade que a manutenção dessa liberdade, apesar de todas as belas declarações inseridas em qualquer Constituição para segurá-la, há de sempre depender da opinião pública e do espírito geral do povo e do governo, únicas bases sólidas de todos os nossos direitos.

Falta uma única observação para terminar tudo o que sobre a questão do *bill* de direitos me resta por dizer. A mesma Constituição é já uma declaração de direitos, considerada no seu verdadeiro sentido e na sua verdadeira utilidade. As diferentes declarações de direitos na Inglaterra formam a sua Constituição; e as Constituições dos nossos Estados são para cada um deles declarações de direitos. Pela mesma razão, virá a Constituição proposta, se for admitida, a ser a declaração dos direitos da União. Se um dos objetos dos atos assim chamados é declarar e especificar os direitos políticos dos cidadãos, na organização e administração do governo, é isso o que faz pela maneira a mais circunstanciada e a mais precisa o plano da Convenção, em que se encontram diferentes precauções a favor da segurança pública, que nas Constituições dos outros Estados não aparecem; e se eles devem segurar certas imunidades e modos de proceder relativos a interesses individuais, é também isso o que num grande número de casos encontramos no plano da Convenção. Portanto, se a expressão – declaração de direitos – for tomada no seu verdadeiro sentido, é inteiramente absurdo pretender que tal declaração não se encontra no dito plano. Digasse, muito embora (posto que seja muito difícil prová-lo), que a que se acha estabelecida pela Convenção é insuficiente; mas nunca se diga que não existe; uma vez que o ato, pelo qual o governo for estabelecido, contenha o reconhecimento dos direitos dos cidadãos, pouco importa a maneira por que isso se venha a verificar. Concludo, pois, que tudo quanto se tem dito a esse respeito não passa de meras distinções de palavras, estranhas ao objeto.

Há ainda uma objeção que tem sido muitas vezes reproduzida e a que parece dar-se grande importância. “É uma imprudência”, dizem, “confiar poderes tão o extensos ao governo nacional; porque alguns Estados, demasiadamente remotos da sede do governo, não poderão observar de tão perto, como convém, os passos dos seus representantes”.

Se esse argumento provasse alguma coisa, seria somente que não há necessidade de governo-geral, porque, segundo ele, os poderes cuja necessidade fosse geralmente reconhecida, não poderiam ser confiados sem perigo a um corpo cujos atos não pudessem ser suficientemente fiscalizados. Mas é fácil provar que a objeção não tem fundamento. Em argumentos relativos a distâncias, entram, geralmente, grandes erros de imaginação. Como podem, por exemplo, os habitantes de Montgomery julgar do procedimento dos seus representantes na legislatura de Nova Iorque? De observação pessoal não podem esperar coisa alguma; porque essa só pode ser feita pelos habitantes dos lugares em que a legislatura reside. Em consequência disso não há outro remédio senão fiar-se nas informações de homens inteligentes em que confiem; mas como hão de estes últimos obter as suas informações? Examinando as medidas do governo, por meio da imprensa; correspondendo-se com os seus representantes ou com outras pessoas residentes no lugar das deliberações. Todos esses meios de informar-se do procedimento dos seus representantes na legislatura nacional terá o povo à sua disposição; e, quanto à tardança das comunicações ocasionada pela distância, essa será contrabalançada pela vigilância dos governos dos Estados. Os depositários dos Poderes Executivo e Legislativo em cada Estado serão outras tantas sentinelas postas às pessoas empregadas nos diferentes ramos da administração nacional; e como eles devem ter sempre entre si correspondência regular e efetiva, não podem ter falta de meios de se informar do comportamento dos representantes e de o fazer saber ao povo. A única rivalidade de poder enquanto basta para os dispor a informar à nação de tudo quanto o governo federal puder fazer de contrário aos seus interesses; e é bem de crer que, por esse meio, o povo há de ter mais exato conhecimento do comportamento dos seus representantes no governo nacional que do dos membros da legislatura do seu próprio Estado.

Advirta-se, além disso, que os habitantes da residência do governo e suas imediações devem ter tanto interesse nas questões relativas à liberdade e prosperidade geral como os dos mais apartados; e que, por isso mesmo não se devem achar menos prontos que os primeiros a dar rebate aos outros e a chamar a indignação pública sobre os autores de qualquer projeto pernicioso. Por outro lado, as folhas públicas levarão as notícias a toda a parte, com toda a prontidão que for possível.

Entre várias observações curiosas feitas contra a nova Constituição, a mais extraordinária de todas e ao mesmo tempo a menos plausível é

a falta da declaração relativa às dívidas contraídas para com os Estados Unidos. Representa-se essa circunstância como o abandono das ditas dívidas e como conivência ou conluio para iludir contratos públicos. Já a imprensa periódica estigmatizou com as mais violentas invectivas essa suposição, que não pode ser efeito senão de excessiva má-fé ou de excessiva ignorância; e já em outra ocasião fizemos a esse respeito todas as observações necessárias. Observarei, portanto, somente nesse lugar que, segundo todas as leis do bom senso e todos os princípios da boa política, “os Estados não podem ser despojados dos seus direitos nem desligados das suas obrigações por qualquer mudança que se faça na forma do seu governo civil”.

A única objeção de alguma importância que ainda resta por examinar é relativa à despesa. Ainda quando fosse verdade que a adoção do governo proposto houvesse de ocasionar grande aumento de despesa, não seria isso motivo de rejeitá-lo. A maior parte dos habitantes da América está convencida, e por muito boas razões, de que a União é a base da prosperidade pública; e quase todos os homens sensatos de todos os partidos concordam hoje que não é possível manter esta união tão necessária sem uma mudança radical no nosso sistema político; assim como também concordam em que o governo nacional deve ser investido de novos e mais extensos poderes, que, por não poderem ser confiados a um corpo único, exigem uma nova organização do governo federal, isto posto, é preciso abandonar de todo a questão da despesa, porque sem comprometer a segurança pública não se pode diminuir a extensão das bases do novo sistema. As duas câmaras não devem constar, por ora, senão de 65 membros, número que não é superior aos dos membros do Congresso atual. É certo que esse número há de ser progressivamente aumentado; mas esse aumento há de ir tendo lugar na mesma razão do aumento de população e de riqueza do país. É supérfluo advertir que, ainda mesmo agora, seria insuficiente menor número de deputados; e que, quando com o tempo tiver crescido a população, o mesmo número representará incompletamente o povo.

E de onde pode provir esse aumento de despesa que se receia? Diz-se que da multidão de empregados que deve existir adotando-se o novo governo. Vejamos se assim é.

Quanto aos principais ramos da administração atual, é evidente que são os mesmos que os que devem ficar existindo, regendo o novo governo. Atualmente temos um secretário de Estado dos negócios da

guerra, um para os estrangeiros, outro para o interior, um conselho do tesouro público, composto de três pessoas, um tesoureiro, comissários, secretários, etc. Esses empregos, indispensáveis em todo o governo, bastarão para o novo, assim como tem bastado para o atual. Quanto aos embaixadores, ministros e agentes nos países estrangeiros, não estabelecerá a Constituição outra diferença que a de fazer respeitar mais o seu caráter nos lugares da sua residência e de tornar os seus serviços mais úteis. Pelo que diz respeito às pessoas encarregadas da arrecadação das rendas, é certo que o número dos empregados do governo federal deverá ser consideravelmente aumentado; mas nem por isso daqui resultará aumento na despesa pública. Em muitos casos, como para arrecadar os direitos, tudo se reduzirá à substituição dos oficiais dos Estados pelos da União; e não pode ser preciso maior despesa para pagar oficiais da alfândega, nomeados pelos Estados isolados, do que para pagá-los, sendo nomeados pelos Estados Unidos.

Onde está então esse enorme aumento de despesa com que nos ameaçam? O primeiro "item" que me ocorre é o salário dos juizes dos Estados Unidos; porque, quanto à despesa do presidente dos ditos Estados, não pode exceder muito à do atual presidente do Congresso. É certo que este artigo formará um novo objeto de despesa; mas, em qualquer sistema que se adote, não pode ser considerável.

Vejam agora o que temos para contrabalançar todas as despesas que deve ocasionar o novo governo. Em primeiro lugar, uma grande parte dos negócios que hoje exigem a reunião do Congresso, durante o ano todo, virá a ser feita pelo presidente. Como deve ser ele quem há de dirigir as negociações estrangeiras, segundo os princípios gerais concertados com o Senado e com sua aprovação definitiva, segue-se que bastará parte do ano para as funções do Senado e da Câmara dos Representantes; pode-se supor que bastarão três meses para a última e de quatro até seis para o primeiro, que, em consequência dos tratados e nomeações, deve achar-se mais tempo reunido. Só essa diferença entre a duração das funções do Congresso atual e a das do futuro produzirá uma economia muito considerável nas despesas públicas, até o momento em que o número dos membros da Câmara dos Representantes vier a ser consideravelmente maior.

Outra circunstância, não menos digna de atenção, é que os negócios dos Estados Unidos têm até agora ocupado as legislaturas dos Estados, do mesmo modo que o Congresso; por exemplo, são elas que se acham encarregadas de executar as suas requisições; de onde resul-

ta que vêm a estender-se as suas sessões muito adiante do tempo necessário para a administração local respectiva, sendo mais da metade do tempo empregado com objetos relativos aos Estados Unidos. Os membros que atualmente compõem as legislaturas dos Estados vão até dois mil, e mais; e esse número tem sido até aqui empregado em fazer o que no novo regime deve ser feito por 65 pessoas atualmente e para o futuro por 500 representantes, ou talvez mesmo 400. O Congresso fará por si mesmo todos os negócios dos Estados Unidos; as legislaturas ocupar-se-ão unicamente com os que lhes dizem respeito; e encurtando consideravelmente por este modo o tempo das suas sessões, farão uma economia equivalente, pelo menos, ao aumento de despesa ocasionado pelo novo governo.

Ponderadas todas essas circunstâncias, como convém, e comparadas às despesas resultantes da Constituição proposta com as economias que devem resultar do seu estabelecimento, pode entrar em dúvida para que lado ficará a balança pendendo; mas penda para onde pender, o que é certo é que um governo menos extenso seria insuficiente para produzir todos os efeitos que se esperam da União.

## Capítulo 85

### CONCLUSÃO

**S**egundo a divisão do objeto desta obra, anunciada no primeiro capítulo, faltariam ainda para discutir duas das suas partes, a saber: a analogia do governo proposto com a Constituição particular desse Estado de Nova Iorque e a nova segurança que o seu estabelecimento nos dá a respeito da conservação do governo republicano, assim como da propriedade e da liberdade; mas, se entrássemos nessas discussões, em particular, não poderíamos fazer outra coisa senão repetir o que em diferentes partes desse escrito já tem sido exposto e examinado com muita individuação.

Quanto à semelhança do plano da Convenção com o ato constitucional desse Estado, não só existe relativamente aos defeitos que se lhe atribuem, senão também quanto às suas vantagens reais. Os pretendidos defeitos são a reelegibilidade do magistrado executivo, a falta de Conselho, a emissão de uma formal declaração de direitos e de uma disposição relativa à liberdade da imprensa; e todas essas censuras se podem fazer a nossa Constituição. Por aqui se pode julgar da inconseqüência dos que proscvem o primeiro e desculpam a segunda essa fúria com que eles atacam o plano da Convenção pelos mesmos defeitos de um governo, de que se declaram admiradores, dá a medida da sua má-fé.

A aceitação do plano submetido ao nosso exame firmará o governo republicano e dará novos penhores à liberdade e à propriedade individual. Conservando a União, ele prevenirá os efeitos das facções e das insurreições locais – reprimirá a ambição dos homens poderosos dos diferentes Estados, que de demagogos e favoritos do povo puderem vir a ser seus tiranos, abusando da sua influência e do seu crédito; neutralizará o efeito das intrigas estrangeiras a que a dissolução da Confederação teria dado livre acesso; prevenirá os estabelecimentos militares indispensáveis em conseqüência das guerras entre os Estados

desunidos; afiançará a cada um deles a forma do governo republicano; excluirá por toda a parte e para sempre os títulos de nobreza; oporá obstáculos a que se renove o escandaloso procedimento com que os governos de alguns Estados arruinaram todos os fundamentos da propriedade e do crédito e fizeram nascer entre todos os cidadãos uma desconfiança recíproca e a perversão dos costumes.

Está cumprido, concidadãos meus, o empenho que sobre meus ombros tomei; toca-vos agora decidir se como devia ser o cumpro; pelo menos, espero que confesseis que vos não enganei na intenção que dirigiu meus esforços. Só ao vosso juízo me dirigi; e evitei com todo o cuidado possível todas essas personalidades que tantas vezes desonram as nossas discussões políticas, apesar de todas as provocações da linguagem e do procedimento dos inimigos da Constituição. A acusação de conspiração contra a liberdade, dirigida indistintamente contra todos os amigos do plano de que se trata é de tal maneira extravagante – tão evidentemente ditada por intenções criminosas – que não podia deixar de excitar a indignação de todo o homem que acha nos seus próprios sentimentos a refutação desta calúnia. As invectivas continuamente repetidas contra os homens notáveis pelas suas riquezas, pelo seu nascimento, ou pelos seus empregos, as reticências e interpretações odiosas, tão arteiramente empregadas para esconder a verdade ao povo, devem ter fatigado e indignado todas as pessoas honradas e discretas. Não sei se a vileza de todas essas manobras me fez algumas vezes sair dos limites da moderação a que me tinha querido reduzir; mas, se alguma vez me faltou a paciência, deve-se me conceder que a expressão da minha indignação nem foi muito violenta nem muito freqüentemente repetida.

Demoremo-nos um pouco neste lugar e perguntemo-nos a nós mesmos se em toda esta obra a Constituição não foi completamente justificada das acusações que se lhe têm feito; se pelo exame que fizemos de todas as suas disposições não deve julgar-se digna da aprovação do público e necessária à sua felicidade e segurança. Cada cidadão deve responder a esses quesitos segundo o voto da sua consciência e depois de um exame desapaixonado e livre. É um dever de que nada pode dispensá-lo e que dele reclamam todas as obrigações que formam os laços mais sagrados da sociedade a que pertence: não há motivo particular – não há interesse pessoal –, não há amor de opinião, paixão, ou prejuízo do momento que possam justificá-lo perante a sua pátria e perante a posteridade de um voto contrário ao que sua consciência lhe

ditar. Longe de nós todo o espírito de partido; da nossa decisão vai depender não só a felicidade, mas até mesmo a própria existência da nação. Lembremo-nos de que a maioria do povo da América já deu a sua sanção ao plano sobre que nos vamos pronunciar.

Não nego que, cheio da confiança nos argumentos que recomendam à nossa adoção o sistema que se propõe, não posso sentir a força daqueles que o combatem: olho-o como o melhor que as nossas circunstâncias políticas, os nossos costumes e as nossas opiniões podem admitir; e entre todos aqueles que a revolução produziu não acho nenhum que entre em comparação com ele.

Os partidistas desse novo sistema, francos e sinceros como cumpria que fossem, confessaram que não havia nele a perfeição absoluta que seria de desejar; e os seus inimigos triunfaram dessa declaração. “Para que havemos de ir adotar um plano imperfeito?” disseram eles. “Por que não havemos de corrigi-lo e aperfeiçoá-lo antes de estabelecê-lo de uma maneira irrevogável?” Essa objeção poderá parecer plausível, mas seguramente tem muito pouco de sólido. Em primeiro lugar, têm-se exagerado extraordinariamente as concessões dos amigos da Constituição, para se concluir delas que o plano é inteiramente defeituoso e que sem consideráveis mudanças não é capaz de segurar os direitos e defender os interesses da nação. Há nisso perversão e adulteração manifesta dos discursos de que se tem tirado tão extraordinária conclusão. Ninguém nega que o sistema de governo submetido ao nosso exame tenha alguns defeitos de circunstância ou secundários; mas têm-se constantemente defendido que o seu todo é bom e que promete toda a segurança que de uma Constituição pode esperar-se.

Além disso, estou profundamente persuadido que seria o cúmulo da imprudência prolongar a situação precária em que nos achamos e expor a União ao perigo das experiências sucessivas, a que daria lugar esse desejo de uma perfeição imaginária. Nenhuma obra perfeita há de sair jamais das mãos de um ente imperfeito como o homem. O resultado das deliberações de qualquer assembleia que seja há de ser o agregado dos usos, prejuízos, bom senso e luzes dos indivíduos que a compõem. O contrato que liga 13 Estados diferentes com o laço de uma união geral não pode deixar de ser o compromisso de outros tantos votos e interesses diferentes: e como pode do semelhantes elementos nascer a perfeição?

Um excelente opúsculo publicado nessa cidade<sup>8</sup> prova com evidência que jamais uma Convenção poderá reunir-se, deliberar e decidir em circunstâncias mais favoráveis do que a última. Não repetirei aqui os seus argumentos, porque estou persuadido de que esta pequena obra já tem tido toda a publicidade a que o seu merecimento lhe dá direito; há, contudo, uma consideração sobre a facilidade das mudanças que ainda não foi apresentada e que não posso dispensar-me de expor antes de terminar.

Julgo que é mais fácil fazer na Constituição as necessárias mudanças depois do seu estabelecimento do que agora. Logo que o plano atual sofrer alguma modificação, virá a ser para aqueles que o aprovaram objeto de um novo exame: e, para que seja recebido em toda a União, tornar-se-á necessária a concorrência dos 13 Estados; mas, se ele vier a ser recebido por todos os Estados tal como atualmente está, a vontade de 9 Estados será sempre suficiente para fazer-lhe alterações. Assim, a dificuldade do estabelecimento atual de um novo sistema está, para a das mudanças posteriores da Constituição proposta, na proporção de 13 para 9.

E não é tudo. Qualquer Constituição que haja de fazer-se para os Estados Unidos sempre há de compreender uma imensidade de disposições particulares em que será preciso fazer concordar as opiniões e os interesses de 13 Estados diferentes: e, portanto, na assembléia que houver de fazer essa Constituição sempre há de haver diversas combinações de opiniões relativamente a diferentes objetos. O partido que formar a maioria numa questão estará em minoria a respeito de outra: e uma terceira questão fará nascer uma combinação diferente. Daí a necessidade de concordar e reunir as vontades de todas as partes contratantes, até nas menores miudezas, e as dificuldades sem número de obter e assentimento geral e definitivo para a aceitação do ato constitucional. Essas dificuldades crescerão na mesma medida do número das disposições particulares que houverem de ser examinadas e do número das partes contratantes cujo consentimento for necessário para a adoção.

Pelo contrário, qualquer emenda que houver de se fazer à Constituição, uma vez recebida, será uma proposição única e isoladamente apresentada. Não haverá necessidade de Convenção nem de compromisso sobre qualquer outro artigo não haverá concessão que fazer nem que exigir. O voto dá número prescrito e decidirá tudo, e, havendo 9,

---

<sup>8</sup> Na address to the people of State of New York.

ou antes 10 Estados que desejem uma emenda, ficará essa infalivelmente adotada. Logo, é muito mais fácil fazer emendas posteriores do que estabelecer no princípio uma Constituição completa.

Para repelir os argumentos que provam essa facilidade de fazer emendas à Constituição, uma vez estabelecida, tem-se dito que as pessoas a quem houverem de ser confiados os poderes do governo nacional; devem ter sempre pouca disposição a ceder qualquer parte que seja da autoridade de que se acharem investidas. Pelo que me diz particularmente respeito, achando-me convencido de que as emendas só podem recair sobre a organização do governo, e não sobre a extensão dos seus poderes, não posso deixar de supor essa objeção destituída de fundamento. Por outra parte, ainda abstraindo do espírito público e da integridade que devem supor-se nos membros do governo nacional, a grande dificuldade de governar 13 Estados deve ser parte para que eles cedam às justas exigências dos seus constituintes, ainda quando não seja senão pela necessidade de espírito de concórdia. Mas há uma circunstância que não deixa dúvida alguma sobre a futilidade da objeção de que se trata: quando nove Estados tiverem exprimido o seu voto, não tem o governo nacional oposição que fazer.

O 5º artigo da Constituição diz: “O Congresso, se as legislaturas de dois terços dos Estados o requererem, deve convocar uma Convenção para propor emendas; e essas emendas serão válidas a todos os respeitos e em todos os pontos, como parte da Constituição, desde que forem ratificadas pelas legislaturas de três quartos dos Estados ou por convenções de três quartos dentre eles”. A frase “Convocará uma Convenção” é decisiva. A isso não tem o Congresso que objetar; e, portanto, tudo quanto se tem dito da sua pouca vontade desaparece. Quaisquer que sejam as dificuldades da reunião dos dois terços ou dos três quartos das legislaturas dos Estados para objetos de interesse local, nunca pode havê-las quando se tratar da liberdade e da segurança do povo. Tratando-se de opor obstáculos às usurpações do poder nacional, não há que duvidar das disposições das legislaturas dos Estados.

Eis aqui, porém, um argumento que, se não é convincente, muito enganado estou eu. É raro que uma verdade política possa ser levada ao mesmo grau de evidência que uma demonstração matemática, mas, ao menos, esta creio que está neste caso. Aqueles que encararem a questão pelo mesmo lado que eu, qualquer que seja o desejo que tenham de que se façam na Constituição as mudanças que julgam indis-

pensáveis, devem convir que, para que se obtenha o fim que tanto desejam, é preciso começar por adotá-la tal como atualmente se acha.

Espero que o zelo daqueles que querem corrigi-la antes de seu estabelecimento não resista à verdade das observações de um escritor igualmente sólido que engenhoso.

Um corpo de leis gerais apropriadas a uma sociedade monárquica ou republicana, diz o celebre Hume, é uma obra que nenhum espírito humano pode consumir pelas únicas forças do raciocínio e da reflexão. É preciso, para o conseguir, a reunião de muitos juizes: é preciso que a experiência dirija os seus trabalhos – que o tempo aperfeiçoe a sua experiência; e os enganos inevitáveis em todos os primeiros ensaios, não podem ser corrigidos senão pelo sentimento dos inconvenientes que deles devem seguir-se.

Estas judiciosas reflexões contêm uma lição de moderação a todos os amigos sinceros da União para que se acautelem do perigo, tanto de reccar, de chamar a anarquia, a guerra civil, a discórdia perpétua entre os Estados e, talvez, o despotismo militar de algum demagogo vitorioso, nas diligências que fizerem para obter por meios pouco apropriados o que mais facilmente devem esperar do tempo e da experiência. Se falo, porém, dessas pessoas com tanta moderação, confesso que não posso tratar com igual tranqüilidade aqueles que afetam tratar de imaginários os perigos de continuarmos mais tempo na situação em que nos achamos; será em mim falta de longanimidade política; mas não está na minha mão fazer outra coisa. Uma nação sem governo nacional é um espetáculo assustador; e o estabelecimento de uma Constituição, em tempo de profunda paz, pelo consentimento voluntário de um povo inteiro, é um prodígio, por cujo complemento eu não posso esperar sem ansiedade. Em tão árdua empresa não posso conciliar com as regras da prudência que vamos abrir mão do que já temos em sete dos 13 Estados, para recommençar uma carreira, de que já andamos mais de metade; e temo tanto mais as conseqüências de novas tentativas, quanto sei muito bem que poderosos personagens neste e em outros Estados se têm declarado inimigos de todo e qualquer governo nacional, qualquer que seja a organização que se lhe dê.

F I M

Identificado pelo Governo Central dos Estados Unidos da América, que reconheceu algumas falhas na Constituição que havia adotado durante a guerra da Independência, convocou-se, em 1787, uma convenção encarregada de revê-la. A convenção propôs um novo projeto de Constituição. Durante as discussões que por essa ocasião tiveram lugar, estando as opiniões ainda divididas sobre o assunto, os cidadãos Hamilton, Madison e Jay, todos de Nova Iorque, publicaram estas reflexões, que contribuíram para que se adotasse a Constituição à qual a América Unida deve em grande parte a sua prosperidade atual.

Quando elas foram publicadas, apareceram em forma de jornal, e só posteriormente é que foram reunidas em um só corpo.

Esses acontecimentos propiciaram a publicação do livro, que foi editado em vários idiomas, ficando conhecido como *O Federalista*, motivo pelo qual a Livraria e Editora Líder o oferece aos seus leitores interessados em Direito Constitucional, Ciências Políticas, História e disciplinas afins.

Esta obra, integrada à sua série CLÁSSICOS DO DIREITO, pretende contribuir com o

O FEDERALISTA

EUA/EMP  
342.73  
H2171

ex. 1

083430



L0000083458

ISBN 85-88466-32-5



9 788588 466326

