

## República representativa, pluralismo e sistema social e institucional de *checks and balances* em *Os artigos federalistas*

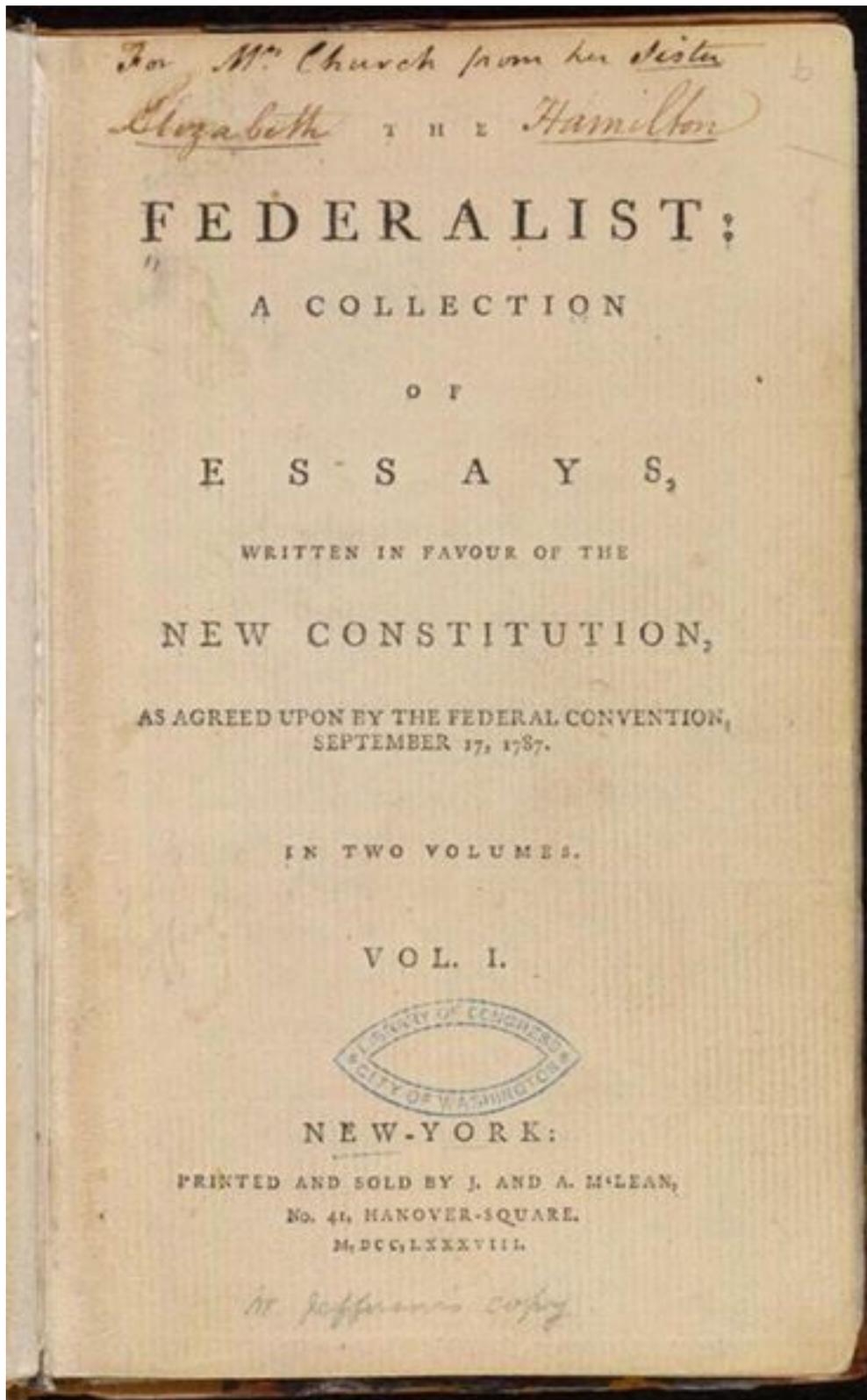
Raquel Kritsch \*

**Resumo:** O objetivo deste artigo é introduzir ao leitor o pensamento político de J. Madison, A. Hamilton e J. Jay, mais conhecidos como os autores de *Os artigos federalistas*, texto que marcou o debate em torno da promulgação da Constituição norte-americana de 1787. Para tanto, apresenta-se os termos básicos da disputa entre os federalistas e os defensores da confederação, procurando explorar os argumentos dos primeiros acerca da maior eficácia da União em relação a questões como segurança, controle do facciosismo, garantia da liberdade dos indivíduos, separação de poderes, entre outros temas relevantes. Procura-se explorar sobretudo o papel de um sistema tanto institucional quanto social de *checks and balances* para a garantia do governo constitucional de tipo republicano, fundado na representação política e na soberania popular, e seu papel na preservação da liberdade dos cidadãos. Para os autores, a modernidade política se distingue por impor, acima de tudo, o pluralismo: de opiniões, de interesses, de partidos, de níveis de governança, de administração dos poderes do Estado, etc. O desafio consiste, portanto, em encontrar uma engenharia social e política capaz de fornecer aos conflitos sociais e individuais um ponto de equilíbrio e uma regra de equidade.

**Palavras-chave:** Federalistas; teoria política; história do pensamento político; teoria do Estado.



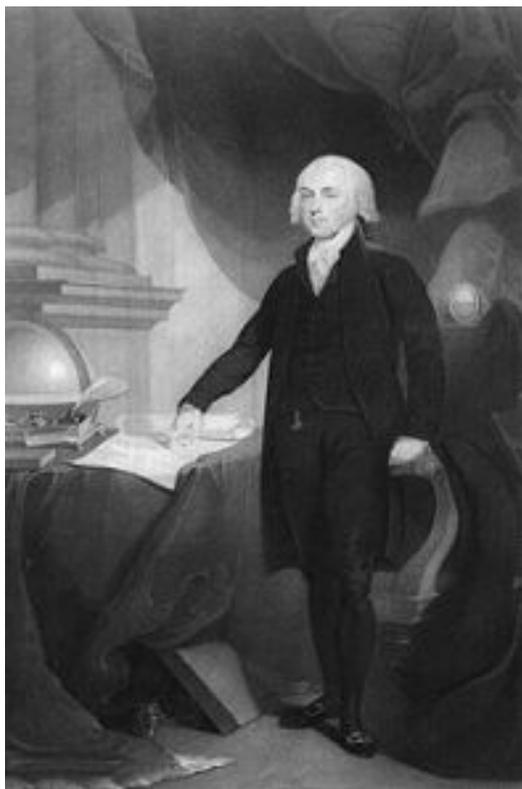
\* Professora de Ciência Política junto ao Departamento e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina. Este trabalho vincula-se ao projeto de pesquisa intitulado "Direitos humanos universais e Estados nacionais: fundamentos históricos e problemas teóricos II", financiado pelo CNPq e apoiado pela UEL, e desenvolvido junto ao Grupo "Estudos em Teoria Política" (GETEPOL-CNPq), do qual é coordenadora.



**1. A disputa em torno dos termos da questão: Federação ou Confederação?**

Os textos que compõem *Os artigos federalistas* — originalmente publicados em jornais diários na coluna *The Federalist*, entre outubro de 1787 e

agosto de 1788, sob o pseudônimo de *Publius*, mais conhecidos como *The federalist papers* — são de autoria de três personagens bastante ativos na política norte-americana no momento da redação e aprovação da nova Constituição que deveria reger o país, cuja independência fora declarada em 1776: James Madison (1751-1836), Alexander Hamilton (1757-1804) e John Jay (1745-1829), três políticos que figuram no panteão dos *Founding Fathers* da



James Madison (1751-1836)

nação. Nesse momento, discutia-se os termos da aprovação da Constituição norte-americana pelas treze ex-colônias, que compunham desde o fim da guerra de independência os Estados confederados, regidos juridicamente pelos *Artigos da Confederação*, de 1776.

A forma de união imaginada por alguns dos constituintes, e defendida pelos três autores, Madison, Hamilton e Jay, era a criação de uma federação única, composta pelos treze Estados membros e regida por uma Constituição federal igualmente válida para todos os entes da federação — posição que não era aceita sem contestação. Como descreve Kramnick (1993: 2-24) de maneira detalhada, alguns grupos tinham propostas diferentes: defendiam que, ao invés de se instituir uma federação única com 13 Estados, deveria ser implementada uma grande confederação, a partir de três ou quatro federações menores. Outros ainda

defendiam a criação de três ou quatro confederações amigas, a partir da junção de alguns Estados entre si. No centro da contenda estavam, portanto, a questão do grau de centralização e concentração de poderes de que deveria desfrutar o futuro governo central, cujo desenho disputava-se agora, bem como a cessão ou manutenção da soberania por parte dos treze Estados<sup>1</sup>.

Tal oposição à idéia de uma única federação baseava-se

em dois tipos de argumentos ou interesses, freqüentemente invocados pelos anti-federalistas: 1) o de que um regime republicano não seria viável num território tão grande, ponto de vista sustentado por inúmeros teóricos da política, sobretudo no século XVIII; 2) o de que se fosse constituída uma federação a partir dos treze estados

<sup>1</sup> No vocabulário político-jurídico, uma Confederação caracteriza-se por constituir uma associação estável de Estados soberanos (que podem, inclusive, ser Estados nacionais) que, no interesse comum, põem-se sob a dependência de um governo central, conservando, porém, a sua autonomia em outros domínios. Já a Federação, em sentido estrito, caracteriza-se como uma união instituída entre Estados independentes para formar uma única entidade soberana, a União, com um governo central que detém poderes de fato sobre os entes federados, regulando-se por uma Constituição vinculante. Neste caso, os Estados conservam apenas certo grau de autonomia, enquanto a federação é a detentora da soberania, isto é, do poder final de decisão sobre os membros. Para este assunto, cf. Bobbio, 1986: 218-220 e 475 e seg.

originais, estes deveriam ceder à União uma grande soma de poderes. Isso implicaria tratar os interesses locais diversamente de como se fazia até então: seria preciso deslocar para uma instância exterior a cada um dos Estados, isto é, para a União, questões como segurança, ordem pública, propriedade, etc. O que significava reordenar ou reavaliar os interesses locais que até então haviam organizado cada uma das treze unidades.

Hamilton havia participado da Constituinte de 1787, que redigira a nova Constituição, como delegado pelo Estado de Nova Iorque. Seu envolvimento na campanha pela formação do novo governo central, porém, vinha de muito antes. Em 1781, os artigos da confederação haviam sido aprovados pelo Congresso dos Estados. Em julho daquele ano, já havia aparecido escritos de sua autoria em defesa de um poder central bastante forte para garantir a segurança geral. Se um governo federal começar demasiadamente fraco, escreveu à época, “cada vez mais fraco ele se tornará”. “A ambição e os interesses locais dos respectivos membros constantemente minarão e usurparão suas prerrogativas até a dissolução, se a combinação parcial de alguns dos mais poderosos não o levar a um fim mais rápido e violento” (*apud* Kirk, 1984: 74).

Assim, aprovado o texto de 1787, Hamilton junta-se a Jay e a Madison para defender a adesão dos treze Estados a um governo central, o que eles fazem por meio dos 85 artigos que compõem o livro. Construir a União é uma tarefa descrita como um teste: trata-se de concretizar um plano radicalmente novo. Em outras palavras, trata-se de verificar se os homens podem *construir* sua vida política a

partir de um projeto. O desafio é nada menos do que estabelecer um exemplo sem precedente de *virtù* coletiva:

“Já se observou freqüentemente que parece estar reservado ao povo deste país, por sua conduta e exemplo, decidir esta importante questão: são as sociedades de homens realmente capazes de instituir um bom governo a partir da reflexão e da escolha, ou estão fadadas a depender para sempre do acaso e da força em suas organizações políticas?” (1993: 93).

A ordenação geral dos artigos é razoavelmente clara. O primeiro conjunto trata da segurança, isto é, da questão da sobrevivência dos Estados recém-constituídos graças a uma guerra de independência. Esse tema é discutido até o texto nº 25, com indicação não só das vantagens da União proposta mas também das insuficiências da confederação em vigor. No artigo 23, ainda, portanto, no conjunto dedicado ao exame da segurança, começa a enumeração dos poderes necessários à defesa comum. Isso conduz a um exame da extensão necessária da autoridade legislativa, isto é, da autoridade de quem deve mobilizar os meios da defesa. O poder de tributação aparece não como um novo assunto, mas como um desdobramento natural da questão da segurança. Com isto se chega ao artigo 36.

Até aqui, embora a discussão esteja voltada para os interesses americanos, o problema, em princípio, tem alcance genérico: segurança e meios para sua manutenção correspondem a necessidades básicas de quaisquer Estados. A etapa seguinte é cuidar da forma de governo, das relações entre a União e os Estados e da divisão de funções entre os ramos do poder público. A análise trata da representação, das atribuições do

executivo, do congresso e do judiciário e vai a detalhes relativos a elegibilidade, poder de veto, administração das forças armadas, etc. Esta discussão vai até o último artigo. Uma possível subdivisão seria a partir do artigo de nº 51: aí começa, propriamente, a exposição sobre o sistema de contrapesos institucionais (ou *checks and balances*).

## 2. O contrato à americana: os Estados como indivíduos contratantes e o argumento da segurança

Todo o sentido da discussão é explicitado no primeiro artigo, uma espécie de introdução geral. Este artigo é extremamente polêmico, mas Hamilton tem o cuidado de não pôr a discussão em termos de interesses de grupos. Ele reconhece que a nova Constituição afetará interesses de vários Estados e de grupos regionais ou locais de poder. Propõe, porém, desvincular o debate das considerações de interesses parciais. Os argumentos contrários devem ser julgados não como sinais de ambições particulares, mas, em princípio, como se expressassem as intenções mais dignas de respeito.

Isso é não só um convite à moderação, mas também um cuidado estratégico: é preciso não cortar de imediato a comunicação com a parte menos receptiva dos leitores. Ao renunciar à discussão de interesses parciais, ele desloca a discussão do campo *ético* para o da *engenharia política*. Pensa em termos de *construção* de um sistema, supondo que todas as pessoas sejam, em princípio, capazes de discutir dessa maneira e que haja algum grau de legitimidade nos vários interesses divergentes.

A disposição dos textos, especialmente na primeira parte do livro, dedicada à questão da segurança, é análoga ao raciocínio dos autores contratualistas. A



Alexander Hamilton (1757-1804)

diferença consiste em que a segurança e outras vantagens do pacto são pensadas não em termos individuais: os agentes contratantes são os Estados que vão compor a federação. O tema da segurança é tratado em dois níveis, tal como no pensamento clássico: 1) trata-se de saber, em primeiro lugar, se esses Estados, isoladamente ou em pequenas federações, serão capazes de manter sua segurança em relação a potências estranhas à América; 2) trata-se também de saber se, mantidos em três ou quatro federações menores, eles serão capazes de conservar a paz entre eles.

Jay começa o segundo artigo não pelo exame da situação dos Estados, mas por uma descrição do território. O argumento geográfico se converte, em sua pena, em geopolítico: é familiar, há muito tempo, escreve o autor, a idéia de uma certa unidade física e cultural entre as colônias.

“Com igual prazer, tenho notado com a mesma frequência que

aprouve à Providência conceder este país integrado [*connected*] a um povo unido, um povo que descende dos mesmos ancestrais, que fala a mesma língua, professa a mesma religião, adere aos mesmos princípios de governo, muito similar em suas maneiras e costumes, e que, através de suas deliberações, armas e esforços conjugados, lutando durante toda uma guerra longa e sangrenta, instituiu nobremente sua liberdade e independência geral. [§] Este país e este povo parecem ter sido feitos um para o outro, e parece ter sido o desígnio da Providência que uma herança tão própria e conveniente para um grupo de irmãos, unidos entre si pelos mais fortes laços, jamais devesse se dividir em várias soberanias insociáveis, invejosas e alheias” (1993: 98).

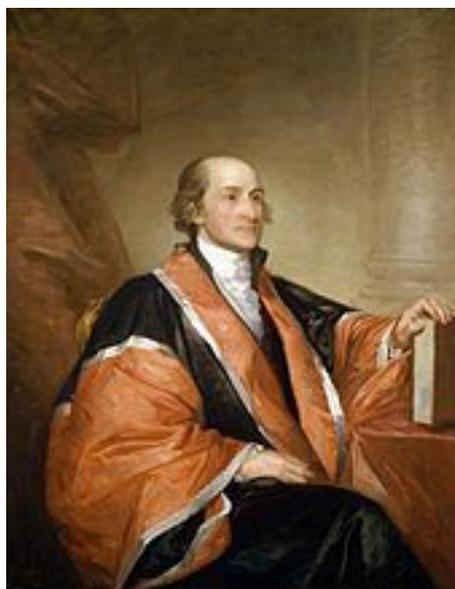
Ao pôr a questão dessa forma, Jay inverte retoricamente o debate.

Ao invés de perguntar por que fazer algo (instituir a União), ele pergunta por que **não** fazer. A unificação política é tratada como a consequência mais natural da experiência americana. Não se trata de propor uma idéia nova, mas de afirmar que todas as condições estão dadas para que seja assim. Esta perspectiva muda o caráter da discussão.

Dado este cenário inicial, que faz com que o não aproveitar a oportunidade oferecida por Deus seja quase um pecado, passa-se então à discussão

explicitamente política. O ponto de partida é o seguinte: apesar de todos os fatores de união dos americanos, os treze Estados se diferenciam pelas produções, pelos objetivos econômicos dominantes e por interesses locais bem definidos. Se prevalecer a consideração das diferenças e forem formadas três ou quatro unidades, ao invés de uma, o que acontecerá? Em primeiro lugar, como serão as relações desses três ou quatro estados com o resto do mundo?

Para começar, as treze colônias já haviam estendido seu comércio até muito longe. Seus navios chegaram ao



John Jay (1745-1829)

Extremo Oriente, levando fumo e outros produtos. Elas tinham, portanto, já no momento da independência, certo peso no comércio internacional, como exportadoras e importadoras, e eram competitivas. Além disso, seus parceiros comerciais não estão apenas do outro lado do Atlântico. Localizam-se também ao norte (Canadá) e ao sul (as colônias espanholas) do território americano.

Ora, não se pode esquecer que América tem rivalizado e competido com nações fortes e poderosas, começando a incomodá-las e a tomar-lhes mercados até então cativos. “É a pura verdade”, constata Jay com grande realismo, “por mais vergonhoso que seja para a natureza humana, que as nações em geral farão guerra sempre que houver a perspectiva de ganhar algo com ela” (1993: 105).

A presença dessas colônias, isto é, a presença de interesses europeus na região, representa não só oportunidades

comerciais mas também riscos militares para os Estados do extremo sul e do extremo norte. “A Espanha julga conveniente fechar o Mississipi contra nós, de um lado, e a Inglaterra nos exclui do São Lourenço, de outro. E nenhuma delas permitirá que outras águas entre elas e nós se tornem meios de intercâmbio e tráfego [comércio]” (1952: 35 – minha tradução). Portanto, as federações que estivessem nos extremos geográficos, estão argumentando os Federalistas, estariam sujeitas à invasão e cada uma delas teria, em princípio, de resolver seus problemas sozinha.

A correlação de forças, no entanto, seria diferente se a América se decidisse em favor de uma federação, dotada de um poderoso exército nacional, contra-argumenta Jay. Um governo nacional forte, com armas e recursos, tenderá a sufocar e a desencorajar tais falsas guerras (as comerciais). Um governo uno, além disso, garante melhor a segurança dos seus membros, pois pode aplicar os recursos e a força do todo para a defesa de qualquer uma de suas partes, “e isso com uma facilidade e uma diligência que governos estaduais ou confederações separadas não poderiam ter, por falta de ajuste mútuo e unidade de sistema” (1993: 107).

Em segundo lugar, o risco da guerra poderia impor a cada uma dessas pequenas federações a realização de alianças de umas com as outras ou ainda com nações européias. É muito fácil — este é o argumento importante — receber navios de guerra estrangeiros nos portos; o difícil é retirá-los depois. Em relação às potências externas, portanto, haveria um risco inversamente proporcional ao tamanho de cada federação. Além de tudo, a competição e a divergência de interesses entre as várias colônias poderiam acirrar as

rivalidades entre elas, sobretudo entre as do norte e as do sul.

No artigo nº 5, a idéia da federação única é posta como forma de abrandar essas diferenças e, portanto, de reduzir o perigo de conflito entre as colônias. Utilizando uma noção corrente no século XVIII (subentende-se uma alusão à influência dos climas), Jay (1993: 110) aponta como provável um maior desenvolvimento econômico do norte e chega a utilizar a expressão *Northern Hive* (colméia setentrional) para marcar a diferença. O conflito eclodiria 100 anos depois, com a conhecida guerra de secessão, pela mesma causa indicada: as diferenças econômicas entre os Estados do norte e do sul.

Os argumentos incluem muitas referências históricas, mas a questão em debate é totalmente nova. Não por acaso a palavra *plano* aparece tantas vezes ao longo do texto. A novidade não consiste, porém, apenas em constituir *de fato* um Estado a partir de um projeto racional de tipo contratualista. São inovadores vários outros pontos da proposta, como por exemplo: 1) a limitação da soberania de cada Estado contratante, com a transferência, ao poder central, de autoridade para legislar também para os cidadãos e não só para as unidades federadas; 2) a aposta na viabilidade de um Estado republicano e democrático num território tão grande e com economia tão diversificada.

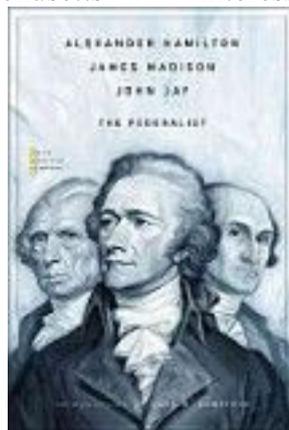
### **3. Federalismo, constitucionalismo e *checks and balances* e as vantagens da moderna república representativa para a garantia das liberdades dos indivíduos**

Para defender o sistema federado, tal como proposto na Constituição, os autores têm de mostrar como se

coadunam a liberdade política e um governo desenhado para atuar com grandes poderes numa área muito ampla, de dimensões continentais. Os adversários tinham invocado argumentos de Montesquieu sobre a conveniência de pequenos territórios para governos republicanos. Hamilton, no artigo nº 9, e Madison, no texto nº 10, enfrentam a questão.

A objeção, segundo Hamilton, não é sustentável com base no argumento de Montesquieu. Se fosse assim, mesmo alguns dos treze Estados, sozinhos, já seriam excessivamente grandes para o regime republicano, tal como descrito inicialmente em *Do espírito das leis*. Ora, dividir Nova Iorque, Massachusetts e outros Estados está fora de questão. O problema, portanto, é saber se uma república de dimensões maiores pode ser constituída sem risco para a liberdade.

A resposta, segundo Hamilton (1993: 129), é dada pelo próprio Montesquieu, ao mostrar como a confederação republicana pode juntar a força externa da monarquia com a vantagem interna da república<sup>2</sup>. O benefício do poder externo é o mais fácil de mostrar. Internamente, por sua vez, o risco de usurpação ou de insurreição é diminuído: tanto é mais difícil estender-se a influência de um pretenso usurpador entre vários Estados quanto é mais fácil isolar uma rebelião ou conter o facciosismo. E mais: desde que se mantenha uma certa organização independente dos Estados membros, defende Hamilton (1993: 132), a associação de dois ou mais Estados sob



uma única autoridade federal torna esses Estados partes integrantes da soberania nacional. Pois cada Estado terá uma representação direta no Senado, sem ter de abandonar completamente parcelas importantes do seu poder soberano.

Como não se pode pretender, num grande Estado federal, a comunhão de todos os cidadãos, há o risco das facções, concede Madison no artigo 10º. “Por facção entendo um certo número de cidadãos, quer correspondam a uma maioria ou a uma minoria, unidos e movidos por algum impulso comum, de paixão ou de interesse, adverso aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade” (1993: 133-4). As causas da facção, segundo ele, têm origem na natureza humana e na distribuição diversa e desigual da propriedade; manifesta-se em ambições e paixões desenfreadas, dogmatismos religiosos ou ainda ânsia de poder. Todas essas coisas dividem os homens em partidos muitas vezes opostos, mais interessados em molestar-se do que em cooperarem pelo bem comum.

Logo, se não se quiser eliminar o facciosismo por meio da destruição da liberdade, o que seria possível, mas indesejável, o remédio terá de ser procurado no artifício institucional: é preciso evitar o facciosismo por meio do controle dos seus efeitos, explica Madison (1993: 136). Se a facção for minoritária, a mera regra da maioria bastará para freá-la. Se, no entanto, for majoritária, o governo popular (democrático) poderá permitir-lhe sacrificar o bem público e os interesses de outros cidadãos. Nesse caso, é necessário tornar tal maioria, por seu

<sup>2</sup> Para uma compreensão mais aprofundada da influência das teorias de Montesquieu e Rousseau na argumentação dos autores federalistas, cf. Kritsch, 2011a: 25-27; e 2011b.

número e situação local, incapaz de pactuar e executar esquemas de opressão em nome de suas paixões e interesses. Ora, a solução pode estar contida na *República*, advoga Madison, que é distinta da *pura democracia* por conter algum esquema de representação.

O sistema representativo, característico das repúblicas modernas, pode fornecer tanto um filtro político, suficiente para deter ou reduzir a influência do facciosismo, quanto um mecanismo de compensação, adequado à manifestação equilibrada dos muitos cidadãos e dos vários tipos de interesses. Os representantes, porém, devem ser bastante numerosos para neutralizar as cabalas de alguns, mas em número prudentemente limitado para se evitar a confusão das multidões, recomenda o autor (1993: 138). Depois, o próprio número de eleitores, sendo muito maior que o das pequenas repúblicas, pode neutralizar, em parte, o facciosismo. Assim, a enorme variedade de interesses, num sistema tão amplo quanto o defendido pelos federalistas, pode constituir uma segurança: é o grande número que permite contrabalançar os interesses parciais.

Outro ponto fundamental, nesse debate sobre a compatibilização da grande república e da liberdade, é a constituição do governo, com a repartição de funções. Um reflexo importante da idéia contratualista é a concepção do legislativo bicameral. O poder legislativo tem dentro de si, pela sua divisão interna, um mecanismo de controle, com o Senado funcionando como instância de confirmação legislativa. A existência de duas casas no Congresso, Senado e Câmara dos Representantes (ou Deputados), é parte do sistema de equilíbrio — ou do sistema de *checks and balances* institucionais —, como se vê, por

exemplo, no artigo 62º, um texto de autoria incerta.

Na concepção do Senado encontramos, reposta com toda clareza, a idéia de *contrato*. Porque o contrato, neste caso, não é o pacto entre indivíduos, mas entre Estados originariamente soberanos. A igualdade dos (Estados) contratantes é garantida pela igualdade da representação (dos Estados) no Senado. A partir daí, isto se transmite aos indivíduos participantes, na proporção em que eles têm direito igual de voto. A representação igualitária não é, portanto, só uma forma de os Estados federados participarem do processo legislativo: é também um meio de controle do próprio processo legislativo.

Mas o povo, então, não participa deste arranjo? Ora, numa república digna do nome, sustenta Madison (1993: 278-83) no artigo nº 39, não só o privilégio e os títulos de nobreza devem ser proibidos: também a Constituição deve se fundar na igualdade, isto é, no assentimento e ratificação de seus termos pelo povo. E isso o povo faz por meio de seus deputados, eleitos para este fim em cada um dos Estados, segundo a proporção de sua população. Esta maneira de aprovar a Constituição torna sua instituição um ato federal, e não nacional. Isto é, a instauração da Constituição, discutida e redigida pelos delegados constituintes eleitos pelo povo (bem como suas reformulações posteriores), é um ato de Estados autônomos federados, já que cada Estado, soberanamente, ratifica a Constituição e só se sujeita a ela voluntariamente.

Já a Câmara dos Representantes, eleita por todo o povo, não é federal, e sim nacional. Pois a sua formação não passa pela decisão dos Estados, e sim pela nação como um todo, respeitadas, inclusive, as proporções populacionais.

O Senado, por sua vez, derivará seus poderes dos Estados, unidades políticas iguais, representadas segundo o princípio da igualdade entre elas, e não proporcionalmente ao número de cidadãos. Por isso, cada Estado elege (indiretamente) o mesmo número de senadores, seja qual for sua população, os quais representam, mais do que os cidadãos, os interesses imediatos dos Estados. Neste sentido, o Senado é uma entidade federal, e não nacional.

O poder executivo, por fim, é tanto federal quanto nacional, já que sua deriva escolha tanto dos Estados quanto dos membros da sociedade, apresentando assim um caráter misto. Ou seja, o presidente da república é eleito, inicialmente, pelo corpo dos cidadãos de cada Estado, que tem um número específico de delegados com assento no Colégio Eleitoral parlamentar, os quais, por sua vez, elegem indiretamente o presidente<sup>3</sup>. Em caso de um impasse entre estes dois âmbitos de atuação do Executivo, nacional e federal, recorre-se a um *tertius*: a decisão final caberá a um

tribunal (judiciário) estabelecido pelo governo geral, a fim de se evitar o apelo à luta armada e uma dissolução do pacto federativo.

#### 4. A pluralização das opiniões e das facções, níveis de governança e as bases da engenharia social dos *checks and balances*

O sistema de *checks and balances* tem clara inspiração em Montesquieu, mas o mecanismo defendido pelos federalistas tem de ser pensado em termos de uma sociedade igualitária, sem referência ao governo misto (monarquia parlamentar) ou ao caráter classista do esquema bicameral britânico (*Lords* e Comuns). A divisão de funções governamentais é parte da experiência dos próprios Estados, mas a arquitetura proposta na

Constituição tem de ser algo novo, porque nova é a aventura política iniciada com a federação americana.

As diferenças estão no tamanho do Estado resultante da união, na variedade de interesses envolvidos, na massa de poder atribuído ao governo central e nos problemas de tudo isso resultantes.

Não se trata, portanto, apenas de uma questão de forma. Trata-se também de produzir um arranjo sócio-institucional eficaz, um critério invocado, por exemplo, quando se discute a nomeação dos juízes. A eleição dos juízes pelo povo poderia ser, em princípio, o mais perfeito sistema; na prática, contudo, não seria o mais funcional, como se argumenta no artigo nº 51. Esse artigo contém a argumentação básica em favor do sistema proposto. Num ponto, pelo menos, o discurso assume sem restrição a perspectiva tradicional: a necessidade de *checks and balances* decorre da



Maryland Old State House

<sup>3</sup> O sistema americano apresenta uma curiosidade: o partido vencedor do pleito em cada Estado leva o número total de cadeiras do Colégio Eleitoral de seu Estado na Câmara, e não o número proporcional aos votos recebidos pelo partido na eleição. Com isso, os partidos perdedores não levam um único delegado para o Colégio Eleitoral (vigora a regra do “winner-take-all”), mesmo que tenham obtido juntos 49% dos votos, o que por vezes provoca distorções e faz com que o mais votado em nível nacional não equivalha ao candidato eleito para o cargo pela representação dos Estados, o Colégio Eleitoral, como se pôde testemunhar na disputa Bush-Al Gore. Para este assunto, cf. Deutsch, 1979, p. 264-266.

natureza humana. O próprio governo, com todos os seus defeitos, é uma imposição dessa natureza.

“Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside [justamente] nisto: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio” (1993: 350).

O mecanismo de controle consistirá não só na divisão clássica de funções — legislar, executar e julgar — mas também na atribuição, a cada ramo de governo, de condições indispensáveis de independência legal e material em relação aos outros. No caso dos Estados Unidos, porém, a divisão ocorrerá em dois níveis, já que o poder entregue pelo povo aos governantes deve ser dividido, para começar, entre dois níveis distintos de governança, o estadual e o federal<sup>4</sup>, para depois ser repartido entre diferentes ramos da administração. Daí surge uma dupla segurança para os direitos do povo, pois os distintos níveis de governos controlarão uns aos outros, ao mesmo tempo em que cada um será controlado por si. Este, sem dúvida, é um dos principais aspectos inovadores do sistema proposto.

Mas a garantia das liberdades não dependerá somente do arranjo institucional, ou, mais precisamente, do arranjo formal das instituições políticas. Também fora do governo tende a

<sup>4</sup> No caso brasileiro, há ainda o nível municipal, que usufrui de uma legislação e administração próprias.

constituir-se, pela mera consagração das liberdades, um sistema *social* de *checks and balances*. Se há interesses e credos divergentes, que sejam muitos, para que, no grande número, sejam criadas as condições de equilíbrio. A garantia das liberdades, que as instituições podem oferecer, é, assim, uma semente de multiplicação das próprias liberdades, materializadas em diferentes interesses e inclinações. Os efeitos compensatórios dessa fragmentação seriam percebidos com nitidez por Tocqueville menos de um século depois.

Também a soberania, no raciocínio dos autores federalistas, reside, tal como em Locke ou Rousseau, não há dúvidas, no povo politicamente organizado, que é a sua fonte indiscutível. Mas a noção de povo que se encontra esboçada aqui é cada vez mais nitidamente uma idéia que se distingue da mera justaposição de vontades individuais ou da soma dos interesses, como acontecia com frequência no contratualismo clássico. A noção de povo corresponde cada vez mais à idéia de um sujeito coletivo cuja forma de existência implica uma determinada relação com o território, a possibilidade de instituição de uma ordem pública, etc. Cada vez menos, portanto, a idéia de soberania se identifica com a figura de um agente, seja ele rei ou príncipe, como haviam pensado Maquiavel e Bodin, passando a corresponder paulatinamente à idéia jurídica de Estado como sociedade politicamente organizada sob um certo regime legal.

O que se encontra nesses 85 artigos não é, pois, apenas um ensaio de engenharia institucional. Eles encerram, também, uma visão de como a prática *social* pode ser modelada e fortalecida pela ordenação política, como se lê com

clareza na seguinte passagem do artigo nº 51,

“Nela [na república federal dos Estados Unidos], enquanto toda a autoridade emanará da sociedade e dela dependerá, a própria sociedade estará fragmentada em tantas partes, interesses e categorias de cidadãos que os direitos dos indivíduos, ou da minoria, serão pouco ameaçados por combinações interesseiras da maioria. Num governo livre, é preciso dar aos direitos civis a mesma garantia que aos direitos religiosos. (...) Em ambos os casos o grau de garantia dependerá do número de interesses e de seitas; e pode-se presumir que isto depende da extensão do país e do número de pessoas abrangidas sob o mesmo governo. Esta visão do problema deve evidenciar o valor de um sistema federal apropriado aos olhos de todos os adeptos sinceros e ponderados do governo republicano, pois mostra que, na exata medida em que o território da União viesse a ser dividido em Confederações ou Estados mais circunscritos, os conluíus opressivos de uma maioria seriam facilitados. (...) A justiça é a finalidade do governo. É a finalidade da sociedade civil. Ela sempre foi e sempre será perseguida até ser alcançada, ou até que a liberdade seja perdida nessa busca. Numa sociedade sob cujas formas a facção mais forte é capaz de rapidamente se unir e oprimir a mais fraca, pode-se dizer que a anarquia reina tão completamente quanto num estado natural, em que o indivíduo mais fraco não tem proteção contra a violência do mais forte; e assim como, neste último estado, mesmo os indivíduos mais fortes, dada a incerteza de sua condição, são movidos a se submeter a um governo que possa proteger tanto aos fracos quanto a eles mesmos, assim também, no

primeiro estado, as facções ou partidos mais poderosos serão gradualmente induzidos, por um motivo semelhante, a desejar um governo que proteja todas as partes, tanto a mais fraca como a mais poderosa.” (1993: 352)

#### Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 1986.

DEUTSCH, Karl. *Política e governo*. Brasília: UnB, 1979.

DIAMOND, Martin. The Federalist. In: STRAUSS, L. e CROPSEY, J. (eds.) *History of political philosophy*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1987, p. 659-79.

EPSTEIN, David. *The Political Theory of the Federalist*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

FURTWANGLER, Albert. *The Authority of Publius – a reading of the Federalist Papers*. Ithaca: Cornell University Press, 1984

HAMILTON, A., MADISON, J. e JAY, J. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

\_\_\_\_\_. *The Federalist*. Robert Maynard Hutchins (ed.). Coleção *The Great Books of the Western World*. Vol. 43. Chicago: Encyclopædia Britannica, 1952. [uma versão online do texto está disponível em <http://etext.lib.virginia.edu/toc/modeng/public/HMJFedr.html>].

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

KIRK, Russel (ed.). *The portable conservative reader*. Harmondsworth: Penguin Books, 1984.

KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON et al. *Os Artigos Federalistas*, op. cit., p. 1-87.

KRITSCH, Raquel. KRITSCH, Raquel. Elementos da política e da teoria do Estado em ‘De o espírito das leis’ de Montesquieu. *Revista Espaço Acadêmico*, vol. 10, nº 118, 2011a, p. 23-31.

([http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Es\\_pacoAcademico/article/view/12324/6539](http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Es_pacoAcademico/article/view/12324/6539)).

\_\_\_\_\_. Soberania, lei, vontade geral e autoridade legítima segundo ‘Do contrato social’ de Jean-Jacques Rousseau. *Revista*

*Espaço Acadêmico*, vol. 10, nº 119, 2011b, p. 86-97.

(<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12989/6862>).

MILLICAN, Edward. *On the United People – The Federalist Papers and the National Idea*. Lexington: University of Kentucky Press, 1990.

POCOCK, J. G. A. *The Machiavellian moment – Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato. *A revolução federal*. Lisboa: Edições Colibri, 2002.

WRIGHT, Benjamin Fletcher. Introdução. In: MADISON *et al.* *O Federalista*. Brasília: UnB, 1984, p. 11-97.

#### Referências bibliográficas adicionais (para aprofundamento dos temas tratados):

ADAIR, Douglass. *Fame and the Founding Fathers*. Indianapolis: Liberty Fund, 1998; ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. São Paulo: Ática, 1988; BAYLIN, Bernard. *As origens ideológicas da revolução americana*. Bauru: EDUSC, 2003; BEARD, Charles A. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. New York: Free Press, 1986; BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Editora da UnB, 1980; BORÓN, Atilio A. (org.) *A Filosofia Política Moderna – De Hobbes a Marx*. São Paulo: FFLCH, 2006; CASSIRER, Ernst. *A Filosofia do Iluminismo*. Campinas: Editora da Unicamp, 2000; CERRONI, Umberto. *Introducción al*

*Pensamiento Político*. México: Siglo XXI, 1986; CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Rio de Janeiro: Agir, 1990; CHEVALLIER, J.J. *História do pensamento político*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982; D'ADDIO, Mario. *Storia delle dottrine politiche*. Vol. I e II. Genova: ECIG, 1993; D'ENTREVES, Alessandro Passerin. *Derecho Natural*. Madrid: Aguilar, 1972; D'ENTREVES, A. P. *La dottrina dello Stato*. Turim: G. Giappichelli Ed., 1967; D'ENTREVES, A. P. *Saggi di storia del pensiero politico*. Milano: FrancoAngeli, 1992; GROFMAN, Bernard e WITTMAN, Donald. (eds.). *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York: Agathon Press, 1989; HOFSTADTER, Richard. *The American Political Tradition*. New York: Vantage Books, 1976; KRANTZ, Frederick (org.). *A Outra História – Ideologia e protesto popular nos séculos XVII a XIX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990; MANENT, Pierre. *História Intelectual do Liberalismo – Dez Lições*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1990; STRAUSS, Leo e CROPSEY, Joseph. *Historia de la filosofía política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993; STRAUSS, Leo. *Natural Right and History*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001; WEFFORT, Francisco. (org.). *Os clássicos da política*. Vol. 1. São Paulo: Ática, 2001; WHITE, Morton. *Philosophy, The Federalist and the Constitution*. New York: Oxford University Press, 1989; WOLIN, Sheldon Wolin. *Politics and Vision. Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Boston-Toronto: Little, Brown and Company, 1960; WOOD, Ellen M. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.