



★
★
★

OS ARTIGOS FEDERALISTAS

ALEXANDER HAMILTON
JOHN JAY • JAMES MADISON



Os
ARTIGOS
FEDERALISTAS



ALEXANDER HAMILTON
JOHN JAY • JAMES MADISON

TRADUÇÃO
MARIA LUIZA X. DE A. BORGES



INTRODUÇÃO DO EDITOR BRASILEIRO

Suponha o leitor que fosse possível criar um país e um sistema de governo praticamente do zero. Suponha ainda que, para fazê-lo, se aliassem os homens mais inteligentes, mais cultos, mais honestos e mais preparados que fosse possível conceber. Foi exatamente assim que nasceram os Estados Unidos da América. Por expor os princípios que guiaram esses homens e as discussões que travaram, os Artigos Federalistas são mais que mero documento histórico; são uma obra de formação absolutamente indispensável para quem quer que deseje ser um cidadão livre e responsável de uma democracia.

Que o resultado desse processo foi o melhor possível está acima de qualquer discussão. Atesta-o não somente o fato de que o país assim criado se tornaria a única superpotência da história da humanidade, mas também o de que o sistema resultante permanece o mesmo há 234 anos—sendo provavelmente o regime de governo contínuo mais antigo do mundo. Atesta-o ainda o fato de que o país teve uma única constituição, com meros sete artigos e 27 emendas. Atesta-o, por fim, o fato de que esse regime foi exportado para o mundo inteiro.

Para medida de comparação, no mesmo período de tempo o Brasil foi colônia, império e república. Passou pela República Velha, pelo Estado Novo, pela República Populista, pelo Regime Militar, pela Nova República. Teve as constituições de 1824, de 1891, de 1934, de 1937, de 1946, de 1967 e de 1988. A atual constituição, embora tenha apenas 32 anos, tem 250 artigos e 80 emendas. Há algo de errado na nossa história. Quem será capaz de negar que todo brasileiro tem muito a aprender com os norte-americanos em geral e com os Artigos Federalistas em particular?

Contexto histórico

Embora houvesse entre elas óbvia identidade cultural, em meados do século XVIII as Treze Colônias Britânicas na América eram entidades basicamente autônomas. Quando o governo britânico decidiu exercer um controle mais firme sobre os domínios, impondo uma série de restrições ao comércio e pesados impostos, as colônias reagiram unindo-se numa frente única contra o inimigo comum. Em 5 de setembro de 1774, em resposta às chamadas Leis Intoleráveis, reuniu-se na Filadélfia o Primeiro Congresso Continental, com delegados enviados por 12 das 13 colônias (a Geórgia se recusou a participar). O objetivo não era a separação da metrópole, mas a luta pelo reconhecimento do que os colonos entendiam como seus direitos legítimos enquanto súditos da Coroa britânica. Como Londres permaneceu inflexível, as hostilidades entre as partes, que até então tinham sido esporádicas, tornaram-se permanentes. Os colonos já não desejavam o estatuto de súditos britânicos, mas a independência.

No dia 10 de maio de 1775, já em plena Guerra da Independência, teve início, também na Filadélfia, o Segundo Congresso Continental, que passou a agir, de fato embora ainda não de direito, como o corpo governante da união entre as 13 colônias, sobretudo na direção dos esforços de guerra. No dia 4 de julho de 1774, o Congresso aprovou a Declaração de Independência, tornando-se a partir de então o governo provisório dos “Estados Unidos da América”, que eram exatamente isto: uma união de estados americanos autônomos com fins militares e diplomáticos comuns.

Dentre as tarefas do Congresso, estava a de criar uma constituição para perpetuar a união. O resultado foram os Artigos da Confederação, aprovados em 17 de novembro de 1777 e enviados aos estados para ratificação. Em 1 de março de 1781, depois de ratificados pelos 13 estados, os Artigos da Confederação entraram em vigor, transformando o Segundo Congresso Continental em Congresso da Confederação. O objetivo fundamental dos Artigos era preservar a independência e a soberania dos estados. O governo central tinha autoridade para declarar guerra, assinar tratados e resolver disputas entre os estados, mas era tão fraco, que não tinha sequer o poder de criar ou coletar impostos.

Para financiar a guerra, que tinha terminado em 1783, o governo central contraíra empréstimos com países europeus e bancos privados norte-americanos. Agora, no entanto, não tinha meios de obter fundos para pagá-los.

A inabilidade de criar impostos e honrar compromissos significava ainda incapacidade de reagir militarmente a ameaças externas e internas à frágil soberania da recém-criada união. Estouraram em toda a parte sedições, motins, conspirações e revoltas, com as quais o Congresso era absolutamente impotente para lidar.

Assim, alguns veteranos da Guerra pela Independência encaminharam a criação, em 1787, da Convenção da Filadélfia. Embora o objetivo declarado da convenção fosse reformar e corrigir os Artigos da Confederação, desde o início alguns de seus membros, como James Madison e Alexander Hamilton, tinham outros planos: criar um novo governo e redigir para ele uma constituição. Concluída em setembro de 1787, a Constituição dos Estados Unidos da América foi encaminhada ao Congresso da Confederação, que determinou seu envio aos estados para que fosse ratificada pelos governos locais. Para que a carta entrasse em vigor, era necessário que pelo menos nove dos 13 estados a ratificassem.

Artigo por artigo, a constituição foi ferozmente debatida em cada um dos estados. Logo se formaram dois partidos: os federalistas, favoráveis à aprovação da carta, e os antifederalistas, contrários a ela. Um dos estados onde a aprovação do documento enfrentava maior oposição era também um dos mais importantes: Nova York. Foi para explicar aos nova-iorquinos os fundamentos do texto e a conveniência de aprová-lo que Alexander Hamilton, James Madison e John Jay escreveram uma série de comentários detalhados a ele publicados em vários jornais do estado entre outubro de 1787 e abril de 1788. É o conjunto desses comentários que conhecemos hoje como os Artigos Federalistas.

Os Artigos Federalistas

Por meio de uma guerra sangrenta e custosa, os estados norte-americanos tinham acabado de libertar-se da tirania de um governo estrangeiro. Por que, perguntavam aqueles que se opunham à Constituição (e portanto à União), deveriam eles submeter-se a um novo governo exercido desde fora da esfera local que tinha tudo para degenerar numa tirania em nada diferente da do rei da Inglaterra? Assim, uma preocupação central tanto da constituição quanto dos Artigos Federalistas é equilibrar a defesa da necessidade de um

governo central com a preservação da autonomia dos estados, da liberdade e dos direitos individuais.

Hamilton abre a discussão nos termos mais amplos possíveis. O que está em disputa, argumenta ele (Número 1), não é apenas o destino das pessoas do novo país, mas o de toda a humanidade: “Observou-se frequentemente que parece ter sido reservado ao povo deste país, pela sua conduta e exemplo, decidir a importante questão: se as sociedades dos homens são ou não de fato capazes de estabelecer um bom governo com base na reflexão e na escolha, ou se estão para sempre destinadas a depender, para suas constituições políticas, da força e dos acidentes. [...] E uma eleição errada do papel que desempenharemos mereceria, neste sentido, ser considerada um infortúnio geral da espécie humana”.

Talvez pela primeira vez na história, os homens podiam decidir pela reflexão qual é o melhor governo possível e escolher implantá-lo livremente: é isso o que está verdadeiramente em jogo, não a aprovação de um documento. É essa discussão, que está no coração mesmo dos Artigos Federalistas, que os torna tão relevantes não só para a época em que foram escritos, mas para todas as épocas.

Em geral, os tratados teóricos de ciência política são escritos por pessoas que não têm nenhuma obrigação nem perspectiva de sofrer as consequências do que escrevem. O caso destes artigos é o exato oposto: seus autores teriam (e tiveram) de viver as consequências do que propunham. Talvez seja por isso que a característica mais marcante dos Artigos é o realismo brutal. O princípio de que partem pode ser formulado assim: sendo os homens como são, tendo os defeitos que têm, as paixões que têm, as ambições que têm; considerando que não é possível alterá-los fundamentalmente e que eles serão sempre o que são, pois essa é a sua natureza; considerando tudo isso, que forma de governo é mais apropriada para frear esses defeitos, paixões e ambições, de modo a preservar a liberdade e os direitos individuais, impedindo que esse governo degenerem numa tirania?

A resposta de Madison não poderia ser mais clara: “É preciso que a ambição contrarie a ambição” (Número LI). Os governos tradicionais concentravam poderes imensos numa única pessoa ou corpo legislativo. Sendo os seres humanos como são, o resultado quase invariável era a tirania dos interesses e paixões de uma única pessoa ou grupo. Ora, argumenta Madison, não é possível acabar com esses interesses e paixões. Não é possível fazer com que os homens deixem de ser o que são. E, no entanto, o governo é necessário. Qual

é a solução? Jogar ambição contra ambição, paixão contra paixão, interesse contra interesse. Assim, nenhuma das partes poderá, por si, causar grande mal, pois terá sempre na outra um obstáculo. Em outras palavras, a solução é aprofundar e ampliar a divisão de poderes proposta por Montesquieu, criando um sistema de restrições e contrapesos:

“A que expediente, então, devemos finalmente recorrer para manter na prática a necessária divisão do poder entre os vários braços do governo, como estabelecido na Constituição? A única resposta que pode ser dada é que, uma vez que todas essas medidas externas se mostram inadequadas, deve-se sanar a falha arquitetando de tal modo a estrutura interna do governo que suas várias partes constituintes possam ser, por suas relações mútuas, instrumentos para a manutenção umas das outras em seus devidos lugares. [...] A grande garantia contra uma concentração gradual dos vários poderes no mesmo braço, porém, consiste em dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros. As medidas de defesa devem, neste caso como em todos os outros, ser proporcionais ao perigo de ataque. É preciso que a ambição contrarie a ambição. O interesse do homem deve estar vinculado aos direitos constitucionais do cargo.”

Assim nasce a divisão do poder central nas repúblicas federativas modernas: um poder Legislativo composto de duas casas, uma com representatividade proporcional ao tamanho dos estados e relação mais direta com o eleitorado (Câmara), outra com representatividade idêntica para todos os estados e maior distanciamento do eleitorado (Senado); um poder Executivo que, embora esteja concentrado nas mãos de uma única pessoa, pode muito pouco sem os outros poderes; um poder Judiciário independente cujos membros são indicados pelo poder Executivo e devem ser aprovados pelo poder Legislativo.

Uma das críticas mais frequentes ao governo norte-americano, da criação do país aos dias de hoje, é que é disfuncional e ineficiente. A essa crítica, Madison, Hamilton e Jay poderiam responder: “Bingo!”. Esse governo não foi concebido para funcionar nem para ser eficiente, mas para preservar a liberdade. Em outras palavras, sua função não é exatamente ajudar, é antes não atrapalhar. As expectativas com relação a ele devem ser mínimas: quando funciona tão mal que nenhum de seus braços consegue fazer grande coisa, é que está funcionando perfeitamente bem. É um banho de água fria nas ilusões e pretensões de muitos que se acreditam democratas. É a eles que Madison responde de antemão:

“Pode ser uma crítica à natureza humana que tais mecanismos sejam necessários para controlar os abusos do governo. 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 nisto: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio.” (Número LI).

Os federalistas e nós

O leitor atento não terá deixado de reparar que as questões dos federalistas são também as nossas. Voltar às questões da política contemporânea depois de ler estes Artigos será como acender a luz na selva escura. Dois exemplos simples. Primeiro: os últimos presidentes brasileiros encontraram no Congresso grandes obstáculos para aprovar suas pautas, tendo de submeter-se a dolorosas concessões aos deputados. Eles reclamaram. Reclamaram seus militantes. Reclamou a imprensa. Trata-se de um problema real: para eles. Mas será um problema para nós? Será desejável ter um presidente cuja ambição não seja contrariada pela ambição dos deputados?

Segundo: com o passar dos anos, o Supremo Tribunal Federal brasileiro foi usurpando cada vez mais as funções dos poderes Legislativo e Executivo. Um dos membros da corte chegou a declarar que ela deve resolver questões que deveriam ser resolvidas pelo Parlamento, porque os parlamentares não querem “pagar o preço social de resolvê-las”, ao passo que os ministros da Corte podem fazê-lo porque têm um grau de independência maior, já que não devem satisfação a “absolutamente ninguém”.¹ Quais serão as consequências, para o sistema de restrições e contrapesos, de ter um braço que usurpa as funções dos outros e cujos membros acreditam não dever satisfações a absolutamente ninguém?

Dos federalistas até nós, muita água rolou. O tamanho, a complexidade e as funções do governo cresceram tão formidavelmente, que talvez seja só por uma coincidência de nome que, ao usar a palavra “governo”, acreditamos nos

1. <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/12/epoca-negocios-judiciario-decide-porque-ha-omissao-do-parlamento-afirma-luiz-fux.html>

referir à mesma entidade a que os federalistas se referiam quando empregavam a mesma palavra. Cresceram na mesma medida as expectativas do povo com relação ao governo: nós esperamos que o governo resolva todos os nossos problemas, ao passo que os federalistas esperavam no máximo que o governo não lhes atrapalhasse de resolver os seus.

Ora, é esta discrepância mesma que torna a leitura dos Artigos Federalistas mais urgente do que nunca para todo cidadão consciente. Pois a natureza humana permanece fundamentalmente a mesma; as ameaças à liberdade permanecem fundamentalmente as mesmas; e os homens nunca estiveram tão distantes dos anjos.

Se todos têm muito a aprender com os Artigos Federalistas, mais ainda temos os brasileiros. O que quer que se diga a respeito dos Artigos e da constituição norte-americana, é certo que resultaram num país livre, próspero e estável. Nós, por outro lado, quantas constituições tivemos? Quantos regimes de governo? Quantas tiranias?

Estes Artigos são uma ferramenta absolutamente indispensável para quem quer que deseje ser um cidadão livre e responsável, compreender as discussões públicas, ser capaz de acrescentar algo a elas e tomar decisões políticas sabendo o que faz.

OS EDITORES

THE
FEDERALIST:
A COLLECTION OF
ESSAYS,
WRITTEN IN FAVOUR OF THE
NEW CONSTITUTION,
AS AGREED UPON BY THE
FEDERAL CONVENTION,
SEPTEMBER 17, 1787.

—♦♦♦—
IN TWO VOLUMES.
VOL. I.
—♦♦♦—

NEW-YORK:
PRINTED AND SOLD BY JOHN TIEBOUT,
No. 358 PEARL-STREET.

1799.



APRESENTAÇÃO

A série de ensaios *Os Artigos Federalistas* — escrita entre outubro de 1787 e maio de 1788 por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, sob o pseudônimo coletivo “Publius” — tinha por intenção exortar os nova-iorquinos a ratificar a proposta de Constituição dos Estados Unidos, que havia sido redigida na Filadélfia no verão de 1787. Ao influenciar a adoção da Constituição sobre os Artigos da Confederação existentes, os ensaios explicam disposições específicas da Constituição em detalhes. Por essa razão, e porque Hamilton e Madison eram membros da Convenção Constitucional, *Os Artigos Federalistas* são frequentemente usados hoje para ajudar a interpretar as intenções daqueles que redigiram a Constituição.

Os Artigos Federalistas foram publicados principalmente em dois jornais do Estado de Nova York — *The New York Packet* e *The Independent Journal*. Uma edição encadernada, com revisões e correções realizadas por Hamilton, foi publicada em 1788 por J. e A. McLean. Uma edição publicada por Jacob Gideon em 1818, com revisões e correções de Madison, foi a primeira a identificar cada artigo pelo nome de seu autor. Devido a seu histórico de publicação, a atribuição de autoria, numeração e redação exata podem variar com as diferentes edições de *Os Artigos Federalistas*.

