

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**

**“Júlio de Mesquita Filho”**

**Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.**

**Eduardo Tozzi Bonilha**

**A REPÚBLICA FEDERATIVA AMPLIADA VERSUS  
DEMOCRACIA POPULAR: o contributo de James Madison  
para a formação do sistema republicano norte-americano.**

**Franca, São Paulo.**

**2011**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**

**“Júlio de Mesquita Filho”**

**Faculdade de Ciências Humanas e Sociais**

**Eduardo Tozzi Bonilha**

**A REPÚBLICA FEDERATIVA AMPLIADA VERSUS  
DEMOCRACIA POPULAR: o contributo de James Madison  
para a formação do sistema republicano norte-americano.**

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista - UNESP – Campus de Franca, como exigência para obtenção do título de Mestre em História. Área de concentração: História e Cultura Política.

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares.

**Franca, São Paulo.**

**2011.**

Bonilha, Eduardo Tozzi

A República Federativa ampliada versus democracia popular :o contributo de James Madison para a formação do sistema republicano norte-americano / Eduardo Tozzi Bonilha.–Franca : [s.n.], 2011. 166 f. Dissertação ( Mestrado em História). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Samuel Alves Soares 1. Constituição – História política – Estados Unidos.2.Federalismo.3.Republicanismo.I.Título

CDD – 973.3

**Eduardo Tozzi Bonilha**

**A REPÚBLICA FEDERATIVA AMPLIADA VERSUS  
DEMOCRACIA POPULAR: o contributo de James Madison  
para a formação do sistema republicano norte-americano.**

**Trabalho de conclusão de curso, dissertação, apresentada ao Programa de pós-graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP – Campus de Franca, como exigência para obtenção do título de Mestre em História. Área de concentração: História e Cultura Política.**

**Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares.**

**Banca examinadora**

Presidente:

1º Examinador:

2º Examinador:

Franca, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

*Dedico este trabalho à minha mãe e minha irmã, sempre presentes; e a meu pai e meu irmão, infelizmente ausentes*

## **Agradecimentos**

*Devo muito a muitos que me auxiliaram neste projeto!*

*Sou especialmente grato ao Prof. Dr. Samuel Alves Soares por acreditar no meu trabalho e por se mostrar um amigo e apoiador nas horas mais difíceis; sendo sempre um orientador paciente, tolerante, compreensivo e criterioso.*

*Sou grato também aos amigos que estiveram comigo durante a jornada: Saymon, Maurício, Vítor, Matheus, Renato e Sâmela.*

*Sou grato à minha chefia de enfermagem, Enf. Eliana Fernandes, por flexibilizar e compatibilizar meus plantões no Pronto Socorro Municipal, de modo a tornar meus estudos, viagens e aulas possíveis.*

*Sou grato aos funcionários da biblioteca e do Departamento de Pós-Graduação da UNESP – Franca, por terem sido atenciosos e pacienciosos comigo sempre que precisei; e muito precisei!*

*Sou grato aos Professores da UNESP sob os quais estive em aprendizado durante este período, em especial à Profª Drª Márcia Pereira, por me fazer acreditar que era possível encetar uma tarefa como esta.*

*Sou grato aos colegas de trabalho acadêmico e profissional por terem a compreensão necessária quando precisei!*

*Sou grato aos parentes, familiares e colegas que torceram por mim em silêncio.*

*Sou grato também aos resolutos escrutinadores de arquivos e coleções. Não posso deixar de reconhecer seus modestos e quase anônimos esforços na importante obra de coleta e catalogação dos textos sob os quais me debrucei nestes dois anos. Sem o trabalho destes especialistas, tanto o trabalho do biógrafo que os organiza e descreve, quanto o do historiador que analisa, interpreta e apresenta o material por meio da narrativa, seriam incomensuráveis.*

*A todos um grande: “Muito Obrigado”!*

BONILHA, E. T. A REPÚBLICA FEDERATIVA AMPLIADA VERSUS DEMOCRACIA POPULAR: o contributo de James Madison para a formação do sistema republicano norte-americano. 2011, 165 folhas. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP – Campus de Franca, como exigência para obtenção do título de Mestre em História. Franca, 2011.

## **Resumo**

O norte-americano James Madison, Jr (1751-1836) ficou conhecido na história de seu país como o último dos Pais Fundadores da nação e também como o principal responsável pela elaboração e instauração da Constituição Norte-Americana de 1787.

A presente pesquisa pretende discutir o ideário político deste agente social e o suposto peso que este teve durante os trabalhos de confecção e ratificação da Constituição de 1787. Tem-se como certo, a título de premissa, que algo da austeridade moral e do rigor metódico e intelectual deste mentor se reflete no documento. Para isso, procurar-se-á delinear uma articulação plausível entre o desenvolvimento da visão política deste agente histórico e o constructo institucional da Constituição de 1787. Para este intento, se buscará no 1º capítulo as referências contextuais e biográficas que influenciaram e delimitaram o pensamento e as ações de James Madison. O 2º capítulo tentará entrelaçar a visão de mundo e de natureza humana resultante de sua formação - e os contributos e subsídios teórico-constitucionais supostamente produzidos por ela - com a bibliografia específica e os embasamentos teóricos que esta indica como fundamentais para o caso em questão. O 3º capítulo tentará elucidar os principais momentos desta suposta contribuição política, efetuando a análise das fontes historiográficas da carreira legislativa de James Madison que culmina com a anexação da Bill of Rights de 1791 à Constituição de 1787.

Não se pretende aqui caracterizar James Madison como um gênio político ou uma entidade desvinculada de sua realidade sócio-cultural, possuidora de dons de liderança, autoridade ou sapiência. Esta pesquisa tenderá, ao invés disso, a localizá-lo imerso em um complexo ambiente social saturado de valores, crenças, costumes, maneiras, regras e convenções que ofereciam, paralelamente, condições e restrições ao que ele poderia produzir reproduzir ou inovar em relação a este mesmo contexto social, como um indivíduo politicamente ativo.

**Palavras-chave:** Constituição, republicanismo, federalismo.

## Abstract

The north american James Madison, Jr (1751-1836) was known in the history of its country as the last one of the Founding Fathers of the nation and also as main responsible for the elaboration and the instauration of the North American Constitution of 1787.

The present research intends to argue the politician thinking of this social agent and the presumption weight that this had during the works of confection and ratification of the Constitution of 1787. It is had as certain, as a premise, that something of the moral austerity and it methodical and intellectual severity of this mentor reflects into the document. For this, it will be looked to delineate a reasonable joint between the development of the politic vision of this historical agent and the institucional frame of the Constitution of 1787. For this intention, the chapter one will search the contextual and biographical references that had influenced and delimited the thought and the actions of James Madison. The chapter two will try to interlace the vision of world and nature human being resultant of its formation - and the contributions and subsidies theoretician-constitutional supposedly produced by it - with the specific bibliography and the theoretical basements that this indicates as basic for the case in question. The chapter three will try to elucidate the main moments of this supposed politics contribution, being effected the analysis of the historiographicals sources of the legislative career of James Madison who culminates with the annexation of the Bill of Rights of 1791 to the Constitution of 1787.

It is not intended here to characterize James Madison like a genius politician or a disentailed entity of its sociocultural context, possessing gifts of leadership, authority or wisdom. This research will tend, on the contrary of this, to locate it immersed in a complex surrounding social, saturated of values, beliefs, customs, ways, rules and conventions that offered, paradoxically, conditions and restrictions in what him could produce, reproduce or to innovate in relation to this social context, as a politically active person.

**Key words:** Constitution, republicanism, federalism.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1º CAPÍTULO: JAMES MADISON EM SUA ÉPOCA	19
1.1 James Madison, Jr; da Virginia	31
1.2 A instrução de um <i>Gentry</i>	47
2º CAPÍTULO: JAMES MADISON E O REPUBLICANISMO NO MUNDO DE FALA INGLESA	53
2.1 James Madison e seu modelo não-ortodoxo de república clássica	57
2.2 O precedente europeu e a transposição do discurso republicano	60
2.3 A apropriação do republicanismo na Confederação dos Estados Unidos	64
3º CAPÍTULO: JAMES MADISON E A REPÚBLICA AMPLIADA DOS ESTADOS UNIDOS	87
3.1 A persuasão madisoniana	91
3.2 Quanto à Constituição Norte-Americana de 1787	96
3.3 Um modelo de república ampliada na visão de Madison	102
3.4 A “Bill of Rights” de 1791	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
FONTES	156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157
ANEXO	160
ANEXO: Carta a Thomas Jefferson, 24/10/1787.	161

## INTRODUÇÃO

Em 1987 comemorou-se nos EUA o bicentenário da adoção da Constituição Norte-Americana de 1787. No ensejo desta ocasião, houve um “boom” de trabalhos e publicações sobre as origens e desdobramentos do governo constitucional norte-americano. Entre os trabalhos traduzidos para o português se encontra um livro intitulado “*A América em Teoria*”, traduzido por Marcio Cavalcanti de Brito Gomes, publicado no Brasil pela Forense Universitária em 1993. Este livro forneceu ao pesquisador os primeiros alvares do que veio a se tornar o **tema** desta pesquisa, qual seja, o republicanismo norte-americano, suas origens e seus mentores. Mas faltava um **objeto** específico de pesquisa.

Em consulta à bibliografia especializada sobre o formação dos Estados Unidos pelo seu viés constitucional, um nome surgia recorrentemente: **James Madison**. Soube-se então que James Madison era considerado, mais metafórica que literalmente, o “Pai” da Constituição Norte-Americana de 1787, documento que instituiu o sistema republicano de governo sobre os Estados Unidos. Veio-se a saber também que Madison foi um importante agente político na fase imediatamente posterior à independência dos Estados Unidos - uma fase de tensão e incertezas, onde o veredito sobre “**quem**” governaria o país a partir de então não estava ainda pronunciado; onde a questão sobre “**como**” se governaria o país também não estava resolvida. Descobriu-se então o **objeto** da presente pesquisa: o **contributo** deste agente, James Madison, na formação da república norte-americana, já que este contributo veio a responder, em parte, àquelas importantes questões; questões que diziam respeito, enfim, à disputa sobre a distribuição do **poder** na nova nação. Disputa solucionada somente diante da decisão sobre a forma de governo a ser adotada pela União: uma **democracia popular e direta dos estados numa confederação**; ou uma **democracia representativa dos estados numa república federal , centralizada e ampliada**.

No mesmo ano do bicentenário da Constituição Norte-Americana, 1987, o juiz Robert H. Bork, do Tribunal Federal de Recursos dos E.U.A foi indicado para a Suprema Corte Federal pelo presidente Ronald Reagan, de acordo com os trâmites políticos legais. Entretanto, o Juiz Bork teve sua nomeação rejeitada pelo senado americano, em virtude, provavelmente, de suas interpretações ultraconservadoras da Constituição de 1787<sup>1</sup>. Bork

---

<sup>1</sup> Ver: Misiroglu, G.R. **The Handy Politics Answer Book**. Detroit: Visible Ink Press. 2003, pp, 389-390.

defendia a doutrina da “jurisprudência do propósito original”<sup>2</sup>, que propunha uma volta às intenções primordiais dos fundadores do governo constitucional através do contínuo reexame dos textos orbitais da constituição, como os *Federalist Paper*; os debates sobre a ratificação da constituição nos estados; os registros da convenção constitucional de 1787 e outros documentos relevantes à compreensão histórica da constituição. Seus críticos alegavam que a doutrina da “jurisprudência do propósito original” é subjetiva em demasia para ser aplicada aos complexos casos que chegavam diante da Suprema Corte e que nos duzentos anos entre a adoção da constituição e a indicação do Juiz Bork a América tinha passado por profundas mudanças sócio/culturais. Portanto, na visão destes críticos, a justiça não deveria depender das decisões judiciais tomadas com base em uma *interpretação denotativa*<sup>3</sup> acerca das “*intenções*” dos fundadores; ou seja, interpretações fundamentadas apenas nos vestígios escritos de deliberações tomadas há mais de duzentos anos. Foi neste interstício que surgiu a idéia de se fazer uma investigação historiográfica sobre as tais “intenções originais”.

A importância deste documento normativo em questão, a Constituição de 1787, e o vigor com que sua vigência se faz sentir nos EUA, ofereceram possibilidades de estudos e análises historiográficas que, ironicamente, foram vedadas ao Juiz Bork no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos em 1987.

Quais seriam então as intenções<sup>4</sup> ou propósitos originais dos ‘fundadores’, defendidos pela ultraconservadora doutrina jurídica adotada pelo Juiz Robert Bork? Seria

---

<sup>2</sup> Outras duas doutrinas de interpretação constitucional em vigor no judiciário americano são a da “*Theory of Living Document*”, que vê a constituição como “documento vivo”, adaptável as mudanças que o tempo imprimiu no contexto histórico dos EUA como nação; e o chamado “*Plain Meaning of Text*”, que julga a constitucionalidade de determinada lei com base no que a Constituição deixa transparecer como “obvio”. Mas, como se percebe, a questão da *interpretação* ainda perpassa estas duas doutrinas. Confira em: Misiroglu, G. R. **The Handy Politics Answer Book**. . Detroit. USA:Visible Ink Press. Detroit. USA. 2003, p. 381-390.

<sup>3</sup> De acordo com o jurista e professor de direito americano David A. J. Richards, à interpretação constitucional denotativa, que pretende compreender a Constituição e seus artigos como se estivéssemos em 1787, momento de sua formulação, deve-se preferir uma interpretação conotativa, que traduz a aspiração dos *Framers* de construir uma estrutura de governo durável através da Constituição, devendo esta ser compreendida a luz das conjunturas contemporâneas a sua interpretação. Ou seja, ao invés se ater ao que *denota* o narrador em 1787, deve-se interpretar a constituição com base nos propósitos abstratos dos fundadores, implícitos na Carta, qual seja, tornar ela uma instituição normativa duradoura, adaptável, agregadora de experiência republicana histórica, e não um instrumento normativo estático. Este debate é importante ao historiador no sentido de que distingue duas abordagens diferentes da Constituição, uma que pretende reconstruir as intenções diretas e imediatas dos *Framers*; outra que busca o sentido indireto e transtemporal de sua obra, o compromisso duradouro com os princípios de liberdade, justiça igualitária e garantias de direitos fundamentais republicanos. Conferir em: Richards, D.A. J **A Intenção dos Fundadores e a Interpretação Constitucional**. IN: Berlowitz, L. et. al. **A América em Teoria**. Forense Universitária. RJ. 1993. pp, 24-49.

<sup>4</sup> Ver definição de ‘intenção’ no contexto de que trata a pesquisa em: Rakove, J. N. **Original Meanings**. New York: Vintage Books. 1996, p, 8.

mesmo possível revelá-las, recuperá-las? Em caso positivo, quais seriam elas e quem estaria envolvido em sua elaboração? E por quê? Como o estudo do ideário político do “Pai da Constituição”, James Madison, pode ajudar a responder a estas questões?

Conforme será apresentado, a Constituição de 1787 teve Madison como seu principal mentor. Muito da teoria e experiência republicana impressa nas entrelinhas desta carta deve-se ao empenho individual e conhecimento histórico de Madison. Para se compreender as intenções e motivações deste político, dar-se-á recorrentemente a ele a oportunidade de “falar” e de “explicar-se”.

Portanto, será no ideário político e nas atividades legislativas desse agente histórico que se irá buscar as possíveis respostas para os questionamentos acima expostos. Acredita-se, em hipótese, que a contribuição de James Madison tenha sido crucial não só para o constructo da Constituição de 1787, mas também indiretamente para a formação do governo constitucional norte-americano; para a república norte-americana. Contudo, somente a análise de seu legado, a ser empreendida com o suporte teórico da bibliografia especializada, poderá confirmar ou descartar esta hipótese.

Com este objetivo à frente, iniciar-se-á uma breve revisão da literatura específica. Para chegar-se a camada sedimentária do discurso político de James Madison, faz-se necessária uma prévia incursão diacrônica na história do pensamento político moderno, ou seja, uma avaliação da evolução no tempo sofrida pela teorização política ocidental através de sua ramificação anglo-saxônica que leva até o radicalismo ideológico dos revolucionários americanos das colônias inglesas<sup>5</sup>. Outra breve exploração sincrônica do contexto sócio/econômico e da “cultura política<sup>6</sup>” vivenciados por James Madison deve completar a ambientação indispensável ao entendimento de suas ações, raciocínios e atuações.

---

<sup>5</sup> Devo citar Pocock aqui. Em “**Linguagens do Ideário Político**”, no capítulo onde ele alega terem os americanos se desenredado do pensamento político inglês, ou terem feito e entrado por uma bifurcação na linha do pensamento político anglo-saxônico, p.96. Pocock, J.G.A. **Linguagens do Ideário Político**. Bauru: EDUSP, 2003, p, 96

<sup>6</sup> “A cultura política (...) revela um dos maiores interesses da história cultural, o de compreender as motivações dos atos dos homens num dado momento de sua história em referência ao sistema de valores, de normas, de crenças que partilham, em função de sua leitura do passado, de suas aspirações para o futuro, de suas representações da sociedade, do lugar que nela têm e da imagem que fazem da felicidade. Todos esses elementos vinculados ao ser profundo, que variam em função da sociedade na qual são elaborados e que permitem apreender melhor as razões que aparecem assim de modo diferente de epifenômenos.” Serge Berstein, “**A Cultura Política**”. In: Rioux, J.P e Sirinelli, J.F. **Para uma História Cultural**, Lisboa: Ed. Estampa 1998, p, 363.

Enquanto os modernos magistrados e juristas norte-americanos falavam, em 1987, no bicentenário da Constituição Norte-Americana de 1787, sobre a doutrina do “*originalismo*” ou do “*intencionalismo*” constitucional, remetiam seu discurso jurídico/ideológico aos ‘pontos de vista’ e intenções dos Fundadores do ‘experimento’<sup>7</sup> chamado *Constituição Federal de 1787*<sup>8</sup>. Entender o compromisso firmado entre os estados da federação e de grande parte de seu povo para com uma constituição escrita duradoura, de *validade* indefinida, levava-nos inevitavelmente ao ideário político/constitucional de James Madison<sup>9</sup>, seu principal, mas não único, mentor. O próprio Madison comentou com um jornalista, em 1834, já estando aposentado da política, que a Constituição surgiu da mente e das mãos de várias pessoas, e não exclusivamente das dele<sup>10</sup>. Mas a centralidade de Madison nas etapas que levaram a elaboração e implantação final da Constituição em 1787/88 deixam-no numa posição muito proeminente para que se deixe de notá-la<sup>11</sup>. A república norte-americana<sup>12</sup> seria, como disse John Adams “a primeira séria tentativa de formar um governo republicano de grandes dimensões, desde a queda da república romana”<sup>13</sup>, e o republicanismo americano deve muito ao pensamento político de Madison, como procurar-se-á demonstrar.

Madison bem compreendia que os eventos históricos emanam de sistemas ou estruturas sociais, como mostram seus escritos. Mais complexa porém é a tarefa de avaliar o grau de intervenção de um único indivíduo nos fenômenos políticos, e para isso o pesquisador necessita de instrumentos conceituais de diversas disciplinas, por vezes não bastando apenas o

---

<sup>7</sup> James Madison, em discurso na convenção ratificadora da Virginia, asseverou temerariamente: “*Não vejo perigo em submeter à prática uma experiência que parece estar fundamentada nos melhores princípios teóricos*” Ver: Elliot, J. Ed., **The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution, as Recommended by the General Convention at Philadelphia in 1787**. Philadelphia: J.B.Lippincott & Co, 1881, vol III, p, 394.

<sup>8</sup> Ver a respeito desta discussão em particular: Richards, D. A. J. A Intenção dos Fundadores e a Interpretação Constitucional, p, 24-49. IN: Berlowitz, L. et al. **A América em Teoria**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1993.

<sup>9</sup> Ver: Rakove, J. **James Madison and the Create of American Republic**. New York: Pearson Longman, 2007 p, XIII.

<sup>10</sup> Ver: Banning, L. **The Sacred Fire of Liberty**. The Madison Madisonian. Ithaca: Cornell University Press. 1998, p, 1.

<sup>11</sup> Ibid, p, 1.

<sup>12</sup> Usar-se-á a denominação república ‘**norte-americana**’ em referência ao sistema de governo dos Estados Unidos da América; a não ser que se esteja citando Madison, por exemplo, que se refere ao seu país como America.

<sup>13</sup> Jonh Patrick Diggins, historiador norte-americano citando John Adams. In: Diggins, P. **The Lost Soul of American Politcs**. Chicago: The University of Chicago Press. 1986, p, 60

vocabulário e terminologia de uma disciplina isolada, no caso a historiografia, para ‘explicar’ tal intervenção individual no processo. Utilizando-se noções e concepções operacionais interdisciplinares, o papel do agente histórico pode ser parcialmente elucidado pelo pesquisador, conforme o acesso que este tem às fontes, seus critérios investigativos, sua metodologia de trabalho, seus aportes teóricos e aparato disciplinar.

Pressionados pelas circunstâncias, compelidos pelas necessidades vitais, movidos por interesses familiares e de grupos, impulsionados por ideários complexos, convenções, tradições, legados institucionais e práticas herdadas; confinados a determinadas áreas geográficas, posições sócio/econômicas e perspectivas existenciais; inescapavelmente circunscritos aos ditames de sua “época”; presos aos limites dos constructos sociais adjacentes e dos sistemas maiores que movem lentamente a humanidade; submetidos à elementos acidentais e aleatórios da natureza e pelas diretrizes e modos de produção econômicos vigentes, o agente histórico combate tanto pela mudança e adequação destas estruturas, quanto pela preservação e aperfeiçoamento das mesmas. Ao mesmo tempo, sabe que deve combater perspectivas diversas das suas, provenientes de outros agentes históricos representando interesses e vontades alheias as suas. Esta luta é concomitante à luta encetada pela sua própria adaptação aos sistemas de coisas que ele sabe não poder modificar, a integração pessoal às condições, exigências e realidades que não estão ao alcance de seu labor e manipulação transformar. São módulos fechados, condicionamentos e restrições dados pelas forças sociais de seu ‘tempo’; por estruturas herdadas pela tradição, sedimentadas pelo tempo histórico e que por vezes se apresentam como monumentos sólidos, inescapáveis e irresistíveis, quase imutáveis. Estruturas duradouras e conjunturas passageiras se entrelaçam e enlaçam o agente histórico ao seu destino...<sup>14</sup>

Mas acredita-se que Madison tenha deixado uma marca indelével no período formativo dos EUA e que esta possa ser rastreada abordando-se seus escritos. Seu contributo, de acordo com a historiografia especializada, pode ser compreendido sob varias perspectivas. Em contextos diferentes, ele assume características diversas. O que tem sido discutido com mais vigor são quais **influências** pesaram decisivamente nas inovações articuladas por

---

<sup>14</sup> Ver: Boudon, R & Bourricaud, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. Verbete “Individualismo”, onde na página 291 lê-se: “As noções de individualismo estrutural e de individualismo institucional indicam (...), que, para explicar a ação de um indivíduo, em geral é necessário determinar os dados estruturais e institucionais que delimitam o campo de ação em que ele se move, assim como os efeitos da socialização a que foi exposto e os recursos de que dispõe.” Boudon, R & Bourricaud, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. 2ª Edição, 5ª Impressão. São Paulo: Editora Ática, 2007.

Madison. São várias vertentes historiográficas pretensas a propor uma “**visão prevalecente**” ou definitiva, o que, em se tratando de história, sabe-se ser uma tarefa improvável de se realizar<sup>15</sup>, já que sempre surgem novas fontes, ou interpretações mais apuradas sobre as fontes existentes. No entanto houve três momentos bem distintos onde esta suposta contribuição se fez presente, e que os registros históricos confirmam: o **primeiro** período já foi chamado de “**política de liberdade**”<sup>16</sup>, e durou de 1776 à 1787. É o período imediatamente anterior à Convenção Constitucional, ou período pré-convenção; o **segundo** é a fase que engloba todo o evento “**Convenção Constitucional de 1787**”; e o **terceiro** período é o que se estende desde a ratificação da nova constituição, em 1788, até a anexação das dez primeiras emendas constitucionais, a “Bill of Rights”, de 1791.

Assim, o presente trabalho se desenvolverá em três partes, visando oferecer inicialmente um roteiro biográfico básico da vida de James Madison. Em seguida será apresentado um breve panorama do “**estado da questão**” acerca da problematização em torno do contributo de Madison para a formação do sistema político norte-americano, nos moldes como este vem sendo discutido e redefinido pela historiografia ou bibliografia especializada, buscando-se a inserção do pensamento deste político no contexto maior do desenvolvimento do pensamento político ocidental, ramo do qual seu ideário político é inevitavelmente tributário<sup>17</sup>. Em seguida, passar-se-á em revista as fontes que possam oferecer a chave para a compreensão do contributo deste agente para o estabelecimento do sistema republicano em seu país, dando-se oportunamente a “voz” ao próprio James Madison.

Foi através do discurso político e do embate verbal de idéias e representações nascidas da cultura política revolucionária norte-americana, somados a uma guerra de quase dez anos contra a metrópole inglesa, que ocorreu o desmanche da estrutura do governo colonial e a concomitante formação de uma nova estrutura de governo, inédita até então, pois se tratava à princípio de uma **democracia de moldes populares**, que posteriormente foi reformada como uma **república federativa de imensas dimensões**, planejada para durar por gerações. Era necessário, neste período crítico, continuar a rechaçar o modelo esclerosado de governança e domínio inglês, ao mesmo tempo em que se reiterava a governança e o domínio

<sup>15</sup> Banning, L. **The Sacred Fire of Liberty**. James Madison & the Founding of The federal Republic. Ithaca. Cornell University Press, 1998, p, 1-10.

<sup>16</sup> Kramnick, I. Apresentação aos “**Os Artigos Federalistas**” 1787-1788. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira, 1993, p, 6-22.

<sup>17</sup> Ver: J.G.A Pocock. O Pensamento Político no Atlântico de fala inglesa, 1760-1790: parte I e II. *IN*: “**Linguagens do Ideário Político**”. Bauru: EDUSP, 2003.

central sobre novas bases, bases cujos alicerces estavam profundamente encaixados nos interesses econômicos e políticos da elite colonial.

Os membros desta classe não se sentiam mais como colonizadores britânicos do novo mundo; e tampouco queriam manter o ‘status’ de súditos da Coroa Inglesa, distinção que em verdade pouco lhes beneficiava. As colônias, que posteriormente se tornaram ‘estados’, já estavam bem estabelecidas há mais de um século e meio, e se mantinham prósperas e afortunadas em seu meio geopolítico, a boa distância das guerras e turbulências européias. A tarefa principal dos “Framers” (formuladores) federalistas, entre eles Madison, era criar neste momento um sistema eficiente, poderoso, centralizado, equilibrado e legítimo de governo. Estava-se construindo um Estado-Nação<sup>18</sup>, visto que uma sociedade coesa, organizada e com relativa homogeneidade cultural, ainda que não de todo harmônica, já se fazia presente.

Esta sociedade gerou seus próprios líderes e uma confiante ‘cultura política’ local, que os motivou a idealizar os contornos e os elementos constitutivos do novo país. Portanto, é do prisma da construção política dos Estados Unidos como nação que se abordará o conjunto documental da obra de James Madison, e também a de seus opositores antifederalistas, quando necessário. Com o auxílio da bibliografia especializada e das fontes disponíveis buscar-se-á matizar o debate em torno da cultura política predominante no tempo de Madison e demais fundadores da Constituição de 1787.

Em vista do recorte proposto para a pesquisa e da ênfase sobre a cultura política, julgou-se correto enviar-se pelos domínios da linguagem política de estado, de legisladores e teóricos políticos. Não só pelo fato de que este tipo de fonte se apresente, no caso, como o mais promissor, adequado ou proveitoso - pois compreende-se aqui a expansão ilimitada que o conceito de “fonte historiográfica” adquiriu nas últimas décadas - , mas porque os documentos deixados pelos fundadores da república dos Estados Unidos e preservados para a posteridade, são, no caso específico de Madison, quase que em sua totalidade material escrito de caráter político, quando não de caráter doméstico. São cartas, memórias, esboços de planos, atas, escritos, tratados, ensaios, artigos e sermões políticos que tanto podem ser lidos em sua sequência de surgimento cronológico, no sentido de obter-se ou criar-se uma linha evolutiva do pensamento do autor; quanto lidos em uma esfera de confronto e resposta a outros textos, como uma tentativa de solvência de demandas sociais, políticas e legislativas.

---

<sup>18</sup> Adoto aqui a definição de Estado formulada por Bobbio em seu Dicionário de Política. Ver seu verbete “Estado”. Bobbio, N.et all. **Dicionário de Política**. Brasília. Editora UNB, 1986.



Madison foi um legislador por profissão, em virtude do que a matéria prima documental deixada por ele é, para os propósitos deste estudo, classificada como informação historiográfica voluntária, intencional, direta, verbal, escrita, testemunhal, narrativa e não narrativa<sup>19</sup>.

Antes de se prosseguir, mais algumas breves palavras sobre o recorte temporal da presente pesquisa e sobre o conceito de contribuição política que será utilizado. Ainda que seja fruto de uma seleção cronológica indiscutivelmente arbitrária, este recorte justifica-se ao focalizar principalmente as primeiras contribuições de Madison à esfera do poder legislativo de seu país, pois se presume, nesta pesquisa, que seu maior contributo à formação do governo republicano dos EUA deu-se justamente no âmbito político deste poder. Sua carreira legislativa culmina com a Constituição de 1787 e a subsequente instauração do sistema republicano de governo sobre a federação dos Estados Unidos da América. O ciclo temporal fecha-se, pois, em 1791, com a anexação da *Bill of Rights*, de sua co-autoria, à Constituição. Não se descartou eventuais análises e exames de textos referentes a outros temas ou de textos de épocas anteriores e posteriores conquanto auxiliassem no esclarecimento da proposta original da pesquisa.

O que será tido, neste trabalho, por *contribuição política*? Por *contribuição* entende-se normalmente a quota ou quinhão de uma pessoa, ou grupo, no processo de realização de algo. Durante estes processos, algo pode ser destacado do complexo todo e transformado em evento histórico, tanto pelos próprios agentes envolvidos, com seus testemunhos pessoais, lembranças e memórias; quanto por pesquisadores de épocas posteriores com suas perspectivas retroativas, como é o caso aqui. Um contributo pode somar-se a outros, ou concorrer com outros na consumação de uma obra, dir-se-ia. Ou seja, há diversos contributários na consumação de um feito coletivo. Isto não impede que um indivíduo contribua com uma quota maior, por diversas razões, ao conjunto dos feitos coletivo, numa complexa combinação de subsídios de diversas ordens: morais, intelectuais e técnicas, ou mesmo em forma de trabalho físico.

E o que seria então ‘contributo político’? Talvez algo como o conjunto de atos cooperativos, ou colaborações ‘efetivas’, de um particular para a conclusão de um objetivo coletivo ou grupal, com metas de ordem política; o que não deixa de ser um processo social,

---

<sup>19</sup> Os critérios taxonômicos relativos às fontes históricas são encontrados, por exemplo, em: Aróstegui, J. A. **Pesquisa Histórica**. Bauru: EDUSC, Bauru. 2006, pp.488-503.

já que é no contexto social que se dá a atividade política. Será neste sentido que se trabalhará o contributo político de James Madison.<sup>20</sup>

De acordo com esta sumária definição de *contribuição política*, tem-se então que diversos agentes sociais com seu empenho pessoal, intelectual, físico, teórico e financeiro, transformados em esforço político, foram co-responsáveis pela instauração do sistema republicano nos Estados Unidos da América.

O objeto central da pesquisa repousa sobre a possibilidade de se destacar o quanto possível a contribuição particular de um agente individual, no caso James Madison, da contribuição do conjunto coletivo de agentes que instauraram o novo regime republicano sobre os Estados Unidos da América, a partir de meados da década de 1780.

---

<sup>20</sup> Ver: Jablonski, B. et al. **Psicologia Social**. Capítulo 7: Comportamento pró-social: o altruísmo, pp, 245-288. Petrópolis, R.J: Editora Vozes. 1999.

## 1º CAPÍTULO: JAMES MADISON EM SUA ÉPOCA.

O caráter biográfico do primeiro capítulo do presente trabalho pretende ser uma introdução ao mundo e à vida de James Madison, Jr. (1751-1836). Madison<sup>21</sup> viveu em um panorama geográfico bem diferente do cenário virginiano de hoje<sup>22</sup>. Em sua época, a Virginia era ainda um lugar repleto de enormes florestas, com importantes cursos de rios, terras férteis e com grande potencial hídrico, agrícola, e pastoril; com paisagens muito belas, como a serra das “*Blue Ridges*”, um contraforte da cordilheira Allegheny, também chamada *piemont*, que corta grande parte do estado e ficava logo atrás da propriedade de sua família. Um mundo de centenárias tradições anglo-saxônicas, de religiosidade cristã predominantemente protestante. Um mundo colonial de base escravista, mercantil e extrativista, com grandes *plantations* de *tobacco*<sup>23</sup>; exportador de peles, cereais e madeiras. Mundo cujas fronteiras do que era chamado de “civilização” estavam logo ali, depois das Allegheny e das Appalachian Mountains. Mundo de constantes escaramuças contra os “outros”: os nativos e os conquistadores e invasores europeus.

A Virginia do final de século XVIII também tinha uma fervilhante vida política, gerenciada por um tipo de autogoverno não encontrado em nenhuma outra área colonial das Américas, fruto de certa despreocupação da metrópole inglesa com relação aos negócios de suas colônias, mas fruto também dos próprios costumes comunitários desenvolvidos pelos primeiros colonos puritanos e transmitidos para as gerações seguintes<sup>24</sup>. Mas aquele ainda era um mundo voltado para a metrópole. O que acontecia na velha Inglaterra muito interessava aos súditos coloniais. Ademais, nem todos os colonos a essa época estavam realmente “americanizados”<sup>25</sup>. Muitos ainda se sentiam ingleses, franceses, irlandeses, alemães ou escoceses; isso para não citar os escravos e suas “identidades” esfaceladas... Suas lealdades estavam divididas, assim como suas motivações e interesses no Novo Mundo. Foi apenas

---

<sup>21</sup> Chamaremos “Madison” apenas à James Madison Jr, para fins de simplificação.

<sup>22</sup> Ver sobre a geografia e os recursos naturais dos EUA no período pós- independência: PERLIN, J. A América. In: Perlin, J. **A História das Florestas**. A Importância da madeira no desenvolvimento da civilização. Tradução de Marija Mendes Ferreira. Rio de Janeiro: Imago, 1992. pp. 277-377.

<sup>23</sup> Ketcham, R. **James Madison**. Charlottesville: University of Virginia Press, 1990, p, 4.

<sup>24</sup> Bradbury, M; Temperley, H. **Introdução Aos Estudos Americanos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986, p, 20.

<sup>25</sup> Miller, P. **The New England Mind. From Colony to Province**. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1983, pp.03-15.

depois do fermento da revolta incitada pelos “Atos intoleráveis”<sup>26</sup> do Parlamento e da Coroa Inglesa que os colonos começaram a se perceber como pertencentes a um mundo à parte da Metrópole. Portanto, talvez, não antes do início dos anos 1760. Ao final dessa década pode-se afirmar que já havia uma unificação de interesses capaz de agregar as diferentes comunidades, grupos e classes nas colônias em torno de um objetivo comum, qual seja, resistir a opressão da metrópole e manter sua autonomia a todo custo. Em breve o mundo iria assistir a uma revolução inédita, com o surgimento de uma nova nação.<sup>27</sup>

No decorrer dos capítulos que formam o presente trabalho de pesquisa tratar-se-á do surgimento desta nova nação, com ênfase na formação da estrutura constitucional que está na base de seu sistema político, a qual prescreve um engenhoso conjunto de direitos e deveres aos cidadãos e promove a distribuição dos poderes entre o governo federal, os estados e também entre os três ramos do governo nacional. Conforme afirmou o juiz Brandeis: “a convenção de 1787 adotou a doutrina da separação dos poderes não com o fito de promover a eficiência, mas para evitar o exercício do poder arbitrário”<sup>28</sup>

A hipótese norteadora da presente pesquisa é a de que James Madison, chamado “Pai da Constituição” Norte-Americana de 1787, contribuiu de modo determinante para a formação do governo constitucional de seu país recorrendo a elementos de uma cultura política há muito estabelecida no mundo anglo-saxão, mas restrita, em toda a sua riqueza e potencial, à **elite culta** das colônias inglesas da América do Norte ao tempo da Revolução Americana.

James Madison foi um típico membro desta elite culta, e como um jovem em busca de sua “vocação<sup>29</sup>”, logo descobriu ser possuidor de aptidão para a legislatura, desenvolvendo posteriormente um imaginário político próprio, inovador em muitos aspectos, como se verá; mas também tradicionalista e conservador em outros, revolucionário em alguns momentos,

---

<sup>26</sup> Atos intoleráveis é como passaram a ser chamados em conjunto os Navigations Acts, o Trade Acts, o Molasses Acts, o Sugar Acts, o Stamp Acts, o Townshend Acts.

<sup>27</sup> Arendt, H. **Sobre a Revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p, 162.

<sup>28</sup> Louis D. Brandeis foi Juiz da Suprema Corte de Justiça dos E.U.A entre 1916-1939. Citado em: Pound, R. **Liberdade e Garantias Constitucionais**. São Paulo: IBRASA, 1976, p, 72.

<sup>29</sup> Uso o termo vocação aqui conforme definido por Weber, M. em: **A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo**. Edição de Antônio Flávio Pierucci. São Paulo: Cia das Letras, 2004, p, 71. Nas palavras de Weber: “Não dá para não notar que já na palavra alemã *Beruf*, e talvez de forma ainda mais nítida no termo inglês *calling*, pelo menos ressoa uma conotação religiosa- a de uma *missão* dada por Deus-, e quanto mais enfaticamente acentuamos a palavra num caso concreto, mais ela se faz sentir”.

reacionário em outros. Apesar da originalidade deste pensamento ordenador, seguro e convicto, que certamente auxiliou os partidários da nova constituição durante o processo de confecção e ratificação do documento pelos legislativos estaduais, tem-se que o pragmatismo e as circunstâncias do período certamente o direcionaram. Mesmo antes de “O Federalista” surgir como ensaios jornalísticos nos diários de New York, Madison já havia escrito textos de grande densidade teórica sobre política, governo e legislação.

As particularidades do período revolucionário, como foi dito, favoreceram Madison que soube por sua vez tirar proveito delas. Madison deparou-se, em meados de 1774, com o fervor revolucionário que já se espalhava pelas colônias justamente no momento de sua busca pessoal de um sentido existencial. Estes momentosos eventos patrióticos podem tê-lo levado a atrelar suas aspirações pessoais ao destino incerto das colônias em pleno processo de rompimento com a metrópole.

Durante a Revolução Americana inúmeras possibilidades de ascensão pessoal e obtenção de status foram abertas, já que muitas lacunas no poder político local deveriam ser preenchidas, pois a administração colonial inglesa fora extinta nas colônias. Não se sabe ao certo o momento exato em que Madison deixou de ser um observador passivo dos eventos políticos que o cercavam e passou a ser um ativista da causa revolucionária. Acredita-se que foi por influência direta de seu pai, importante proprietário de terras e um dos líderes da milícia no condado de Orange, Virginia, que em 1774 Madison foi eleito membro de um comitê com aspirações claramente políticas<sup>30</sup>. Contava então vinte e três anos e já havia completado seus estudos, estudos que lhe forneceram uma bagagem considerável de conhecimento em teoria política, filosofia, jurisprudência, legislatura, teologia, filosofia moral e em literatura clássica.

Até sua eleição para o Comitê de Segurança do condado de Orange, onde vivia, Madison passou por momentos de indecisão e desânimo. Segundo seus biógrafos, uma doença dos nervos o afligia regularmente, deixando-o com aspecto “frágil, pálido e doentio”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> O comitê em questão era o Orange County Committee of Safety, na Virginia, um dos vários órgãos pré-revolucionários espalhados por todas as colônias e que congregavam todas as camadas do “povo”, desde carpinteiros, fazendeiros, ferreiros, mecânicos, alfaiates e sapateiros, até comerciantes, cavalheiros da “gentry” colonial, plantadores, jornalistas e professores. As exceções eram os representantes do poder imperial, os governantes empossados pela Coroa ou pelo Parlamento, que significavam o odioso e corrupto “patronato” inglês, e os clérigos da religião estabelecida, a Igreja Anglicana. Mas existiram também entre estes os simpatizantes e os ativistas da então “causa colonial”. Ver: Aptheker, H. **Uma nova história dos Estados Unidos**, RJ: Civilização Brasileira, 1969, p. 71.

<sup>31</sup> “Feeble, pale and sickly”. Ver: Ketcham, R. op. cit, p, 51-52.

Acredita-se, com base no conhecimento médico atual, que os sintomas da moléstia que o afligia, descritos pelo próprio Madison em cartas a amigos, indicavam algum tipo de achaque psicossomático. Some-se a este diagnóstico o fato de que Madison apresentava, ainda, uma tendência à hipocondria<sup>32</sup>, e uma insidiosa sensação de que morreria ainda jovem, o que não era incomum naquela época. Contrariando as expectativas, Madison viveu até aos oitenta e cinco anos de idade<sup>33</sup>.

Mas este depressivo período de inflexão pode ter tido seu aspecto salutar. Sua fraca constituição física impediu-o de assumir, ou de desempenhar por muito tempo, um papel ativo junto às tropas milicianas que se formavam na Virginia<sup>34</sup> pré-revolucionária. Madison chegou a ser coronel na milícia do condado de Orange, novamente por indicação de seu pai. Na verdade, Madison não se sustentava ainda por conta própria. Como foi dito acima, sua experiência militar deu-se por beneplácido do pai e durou pouco. A causa armada da Revolução perdeu um combatente físico, mas ganhou um lutador de peso na política legislativa e constitucional em Madison.

O ideário político de Madison se baseou inicialmente em pressupostos calvinistas<sup>35</sup> sobre a essência da conduta humana em sociedade. Essa foi base de seu aprendizado inicial. Somente mais tarde ele se especializou no estudo da jurisprudência<sup>36</sup>. Três professores foram responsáveis pela formação calvinista de Madison: o pregador Donald Robertson; o reverendo

---

<sup>32</sup> Ibidem. p, 52.

<sup>33</sup> Em 1772, Madison escreveu a seu amigo William Bradford: “As to myself I am too dull and infirm now to look out for any extraordinary things in this world for I think my sensations for many months past have intimated to me not to expected a long or healthy life” In: **James Madison. A Biography in His own words.** (ED) Peterson, M. D. New York: Published By Newsweek, 1974, p, 23.

<sup>34</sup> Rakove, J. **James Madison and the Creation of the American Republic.** 3 rd Edition. New York: The Library of American Biography. 2007 p, 11.

<sup>35</sup> O calvinismo que influenciou Madison foi-lhe transmitido por seus tutores escoceses. O calvinismo fixou-se nas Ilhas Britânicas no bojo da “Lei dos 39 Artigos”, de essência calvinista, durante o reinado de Elizabeth I(1558-1603). Calvino teve formação jurídica, daí o rigor lógico de sua doutrina. Ver: Amaral Azevedo, A. C. **Dicionário de Nomes, Termos e Conceitos Históricos.** R.J. Nova Fronteira, p 79-80. 1999.

<sup>36</sup> Segundo o historiador Pocock, J.G.A: “*Estamos agora na era de uma revivida e modernizada jurisprudência natural, fundamentada na noção de que um estudo exaustivo das variações de comportamento social, ao longo do tempo e do espaço, revelaria os princípios subjacentes á natureza humana, sobre as quais se baseia a diversidade de conduta, e dos quais as leis tiraram seu esprit.* A jurisprudência, fosse o que fosse como estudo formal da lei, era a ciência social do século XVIII, a matriz tanto do estudo quanto da ideologia das maneiras” Pocock, J.G.A. **Linguagens do Ideário Político.** Bauru: EDUSP, 2003, p, 97-98.

Thomas Martin e o reitor John Witherspoon. Todos escoceses e presbiterianos, ainda que a família de Madison fosse nominalmente anglicana.

Posteriormente, tendo entrado em contato com a tradição radical da política britânica e com as práticas e atividades políticas coloniais, herdadas aos ingleses, James Madison ampliou seu escopo teórico e sua visão do homem em sociedade. A partir de então, Madison mesclou estes saberes teóricos e práticos na tentativa de compreender como haveriam de se comportar os homens em sociedade, sob um governo fundado sobre uma “Lei Suprema” de origem não divina, uma Constituição Federal<sup>37</sup>. Um empreendimento deste porte suscitou, como afirma o historiador norte-americano John Patrick Diggins:

“(...) o que os filósofos contemporâneos chamam de ‘teoria da ação’; uma compreensão das causas, motivos e ‘impulsos’ que geram a ação do homem, sem o que o pensador político é incapaz de preservar a liberdade pelo equilíbrio do poder. Neste empreendimento, [os Fundadores]<sup>38</sup>, rejeitaram a ‘razão’ em favor da ‘experiência’ como guia”<sup>39</sup>

A hipótese aventada é que Madison empreendeu pensar a conduta cívica dos indivíduos e dos grupos sob um ambiente republicano idealmente ampliado. Essa república ampliada, de proporções continentais, contradizia as prescrições de oráculos da ciência política do período como Montesquieu, Locke e Rousseau. Desta perspectiva, Madison foi um dos principais planejadores da chamada “experiência americana”, apesar de hoje ser considerado um dos “Pais Fundadores” de menor prestígio, ao menos prestígio “mítico”.

James Madison não foi mesmo uma personalidade carismática. Sério, metódico, reservado, quase sempre vestido como um reverendo presbiteriano da época, não pôde se sobressair frente a figuras proeminentes como Washington, Franklin, John Adams, Jefferson ou mesmo Hamilton, fundadores sempre lembrados por sua personalidade carismática e suas façanhas pessoais. Muito embora James Madison tenha sido, como se procurará demonstrar neste trabalho, talvez o principal sintetizador, intérprete e propagador de um pensamento político originalmente norte-americano, ele não possuía carisma pessoal. Como agravante para a pertença a uma suposta memória coletiva, Madison envolveu os Estados Unidos em

---

<sup>37</sup> A qual John Adams chamou de; “(...) se não o maior esforço do entendimento humano (...), a maior tentativa isolada de reflexão nacional que o mundo jamais viu”. Ver: Adams, J. **Escritos Políticos de John Adams**. A Defesa das Constituições. São Paulo: IBRASA 1964, pp. 97-157.

<sup>38</sup> O que esta entre chaves é interpolação do pesquisador.

<sup>39</sup> Ver: Diggins, P. **A Teoria e a Fundação da América**. In: Berlowitz, L; Donoghue, D; Menand, L. Rio de Janeiro **A América em Teoria**. Forense Universitária, 1993, p, 4.

uma humilhante guerra contra a Grã-Bretanha em 1812<sup>40</sup>, sendo acusado posteriormente de ser o responsável pela derrota.

Outra constatação que serviu como indicador dos rumos que o presente trabalho deveria tomar foi a de que Madison, apesar da contribuição que ofereceu a formação do governo dos Estados Unidos, sempre foi tido como um “*underrated Father*”(Pai subestimado), nas palavras do Presidente John Kennedy. Qual a razão desta subvalorização histórica de sua figura? Falta de carisma pessoal? Má avaliação histórica? Ou os danos a imagem dos Estados Unidos infligidos pelos ingleses durante a chamada “**Guerra de Madison**” (1812-1815)?<sup>41</sup> Talvez... Mas no caso desta pesquisa, não serão os atos presidenciais de Madison que ganharão atenção, e sim sua obra teórico/legislativa. Mais que qualquer um de seus contemporâneos, Madison pensou ativamente sobre o “experimento americano”, aquele canteiro de reengenharia política no qual os Estados Unidos recém emancipados foram objeto de testes.

Esta pesquisa pressupõe, e pretende demonstrar, que Madison preocupou-se com o comportamento coletivo social sob um regime republicano inédito, centralizado e ampliado. Era uma experiência nova, que confrontava o que havia de estabelecido sobre o assunto. Ele analisou como ocorreriam os conflitos de facções sob a **república ampliada**, como seriam as lutas dos interesses diversos dentro do novo sistema, a exemplo dos interesses privados de grupos poderosos como os escravistas do sul contra os interesses comerciais dos nortistas mercantis. Madison pautou seus cálculos apoiado em sua intuição, e no saber histórico e político-teórico transmitidos textualmente pelas vias do saber ocidental de sua época. Tendo vivenciado a prática política legislativa das colônias anglo-saxônicas recém-emancipadas, ele atuou ativamente na construção do que viria a ser a “Lei Suprema” de seu país, a pedra angular da nova nação, a Constituição Norte-Americana de 1787.

Conjugados, estes parâmetros ideológicos e teóricos, somados à experiência política e à prática legislativa de Madison, asseguraram sua efetiva atuação no processo de substituição dos obsoletos Artigos Confederados pela Constituição de 1787. No âmbito teórico, a contribuição de Madison deu-se através de um inusitado conjunto de subsídios

---

<sup>40</sup> Conferir em: Ketcham, R. **James Madison. Defeat, Victory, and Peace** Charlottesville,USA.:University of Virginia Press.1990, p, 573-612.

<sup>41</sup> Ver: Stagg,J.C.A **Mr. Madison’s War: Politics, Diplomacy and Warfare in the Early American Republic. 1783-1830.**



conceituais oferecidos à proposta federalista de reforma constitucional. Posteriormente, a Constituição de 1787 veio a estabelecer um novo sistema de governo republicano nos Estados Unidos, ocultando e velando, em seu subtexto, os interesses<sup>42</sup>, as crenças, ideais, intenções e motivações de seus principais arquitetos, entre eles Madison. Hoje, parte desta visão madisoniana da natureza humana se vê confirmada por setores da ciência comportamental contemporânea, o que nos leva à idéia de que tenham sido congruentes muitos dos intentos e convicções de James Madison.

Madison, junto a outros fundadores, decidiu que valia a pena submeter os EUA ao teste da experiência republicana. Ou seria esta a forma de governo ou uma **democracia popular** libertina, como a dos Estados Unidos sob os Artigos Confederados. Ou quem sabe ainda uma monarquia, como a desejava Alexander Hamilton? A experiência nos estados com a **democracia popular direta** não deu bons resultados, a não ser que se ignorem as lições sobre como “não governar”. Na visão dos fundadores, experiência e prática tinham fornecido os melhores resultados em política e governança. Mas esta constatação não impediu Madison de explorar os processos históricos de várias confederações, federações e repúblicas do passado e do presente europeu. A filosofia experimental bem sucedida de Bacon, Galileu, Copérnico e, sobretudo de Newton, motivaram e entusiasmaram os fundadores a aplicar o saber político teórico associado ao saber prático de autogoverno que já detinham, na construção do engenho administrativo norte-americano.

O *corpus* teórico-político então disponível aos fundadores desaconselhava experimentos deste tipo<sup>43</sup>, prescrevendo a experiência de governo republicano somente a pequenos territórios, como o das cidades-estado italianas, Veneza, Florença, Mântua, Pádua, Genova e Verona, entre outras. Madison conseguiu convencer com argumentação apropriada que o experimento desta forma de governo sobre o território das treze ex-colônias poderia ser bem-sucedido, caso fossem acatados alguns princípios por ele observados, e caso fossem evitados alguns dos enganos que a história das repúblicas mostrava serem fatais. Quais?<sup>44</sup> São estes problemas históricos e suas soluções, conforme pensados por James Madison durante a

---

<sup>42</sup> Ver: Beard, C. A Survey of economic interests in 1787. IN: Beard, C. **An Economic Interpretation of The Constitution of the United States**. New York: The Free Press. 1986, pp. 19-51.

<sup>43</sup> Neste caso, o autor mais consultado era Montesquieu e seu “**Do Espírito das Leis**”.

<sup>44</sup> Ver: Richards, D, **A Intenção dos Fundadores e a Interpretação Constitucional**. IN: Berlowitz, L; Donoghue, D; Menand **A Teoria e a Fundação da América**. In: Berlowitz, L; Donoghue, D; Menand, L. Rio de Janeiro:Forense Universitária, 1993, p, 29.

criação da república norte-americana, junto aos temores, valores, interesses, crenças e tradições que a eles subjazem, que a presente pesquisa pretende retomar.

O objetivo deste primeiro capítulo, portanto, é criar um roteiro biográfico da carreira política e dos principais acontecimentos vivenciados por James Madison, Jr, de modo que se possa nos capítulos subsequentes relacionar suas produções intelectuais e teóricas às diferentes circunstâncias e conjunturas que o envolveram no decorrer de sua vida<sup>45</sup>. Faz-se necessário que se siga os passos já trilhados pelos biógrafos norte-americanos que trabalharam diretamente sobre o material preservado deixado por James Madison (1751-1836) nos EUA, e que lograram narrar de forma convincente os ditos e feitos desse autor e agente político. A existência de Madison deu-se entre o que hoje se convencionou chamar, não sem controvérsias, *Idade Moderna* e a *Idade Contemporânea*; com o final de uma era e o início da seguinte coincidindo na “Queda da Bastilha”, na França de 1789.

O primeiro registro biográfico de Madison foi feito pelo sogro do médico da família Madison, William Cabell Rives, segundo o historiador norte-americano Ralph Ketcham.<sup>46</sup>

Para situar James Madison em seu meio geográfico, político, cultural, lingüístico, histórico e social, é indispensável o auxílio de biografias e literaturas específicas. Julga-se este artifício relevante para situar sua trajetória pessoal e auxiliar na compreensão de sua contribuição teórica e prática para a formação do sistema de governo norte-americano.

Este primeiro capítulo tratará de apresentar o homem, estadista e intelectual-político James Madison, interpretando o retrato dele conforme esboçado por seus biógrafos<sup>47</sup>. Pelo que se verificou, as biografias mais atualizadas beneficiaram-se de estudos teóricos recentes sobre a cultura política do período e área geográfico/lingüística dentro da qual Madison nasceu, foi instruído, viveu e atuou politicamente<sup>48</sup>. Até há poucas décadas, Madison era tido

---

<sup>45</sup> Uma “**Chronology of Madison and His Times**”, bem completa, encontra-se em Peterson, M.D. **A Biography in His Own Words**. New York: Harper & Row. 1974. pp. 10-11.

<sup>46</sup> Ketcham, op. cit, p, 12.

<sup>47</sup> A primeira biografia de Madison, segundo Ketcham, foi escrita por William Cabell Rives, ainda no século XVIII. Cabell Rives foi sogro do Dr. Thomas Walker, médico da família Madison. Entretanto, os mais citados na literatura especializada são Irving Brant, **James Madison**. 6 volumes. Indianapolis, Ind., 1941-1961; Harold Schultz. **James Madison**. New York, 1970; Jack N. Rakove. **James Madison and the Creation of the American Republic**. Library of American Biography. Glenview, Ill., 1990; e Ralph Ketcham. **James Madison: A Biography**, University of Virginia Press, Charlottesville, 1990. Apenas os dois últimos autores foram consultados para a elaboração deste capítulo, pois suas biografias são sínteses analíticas em um único volume, e eles fizeram uso tanto da obra de Irving Brant quanto das mesmas fontes deste, somadas as que vieram a luz depois da publicação do último volume do trabalho de Brant.

<sup>48</sup> A exemplo da obra de J.G.A. Ver: Pocock, John Greville Agard. “**The Machiavellian Moment**”, de 1975; (com novo epílogo do autor na edição *paperback* de 2003).

apenas como mais um dos *philosophes* do Iluminismo norte-americano<sup>49</sup>, ao lado de Benjamin Franklin (1706-1790), Thomas Jefferson (1743-1826) ou John Adams (1735-1826), para ficar apenas nos mais conhecidos. A reputação de Madison como um excelente mediador/articulador entre idéias e feitos políticos, entre intenções e instituições, entre a crença na razão e a fé racionalizada parece ter demorado a ser percebida, descoberta e reconstituída, ainda que seus contemporâneos já o tivessem em alta estima e respeito pelos saberes e integridade moral que evidenciava.

Aqui está um “perfil moral” de Madison traçado na ocasião de sua participação como membro da Convenção Constitucional de 1787, feito pelo Major William Pierce, delegado da Geórgia na convenção:

“O Sr. Madison é homem de longa vida pública, e o notável é que todos parecem reconhecer-lhe a grandeza. Um o profundo político ao erudito. Na discussão de qualquer problema de importância, transformou-se evidentemente em líder na Convenção e, embora não possa ser julgado orador, é homem que fala de maneira agradável, eloqüente, convincente. Dotado de espírito ativo e aplicado, em grau notabilíssimo, é sempre o homem mais bem informado em qualquer discussão. Os negócios dos Estados Unidos, conhece-os, provavelmente, melhor do que qualquer outra pessoa na União. Já foi duas vezes membro do Congresso e sempre foi tido por um dos membros mais capazes do conselho. O Sr. Madison tem mais ou menos trinta e sete anos de idade, é cavalheiro de grande modéstia e possui temperamento notavelmente suave. Entre os amigos, é pessoa fácil e sem reservas, dotada de agradável estilo de conversação”<sup>50</sup>

Deve-se admitir no entanto que a fluência teórica e a destreza política manifesta por Madison não eram exclusividade sua. Em geral, a mesma **cultura política iluminista** do século XVIII que o forjou, associada a outros condicionamentos dos quais falaremos mais tarde, também moldou pelo mundo ocidental afora homens talentosos e versáteis, alguns mais livrescos, outros com ideários algo utópicos e visionários, e outros ainda com a combinação de pragmatismo político e embasamento teórico do tipo que caracterizou Madison.

O que se procurará discutir é a interpretação específica de Madison com relação aos referenciais ideológicos a seu dispor durante a construção institucional da república. Esta suposta originalidade torna-se clara quando se percebe que Madison, tendo entrado em

---

<sup>49</sup> Ver: Gay.P. “**The Enlightenment**”. In: Vann Woodward, C.(Ed.) “**A Comparative Approach to American History**”.Voice of America.Washington, D.C.:*Original Printing*: 1968.pp, 36-49.

<sup>50</sup> Citado em: Padover, S. **A Constituição Viva dos Estados Unidos**. SP: Ibrasa, 1987. pp, 41-42.

contato com os trâmites legislativos de seu estado, a Virgínia, passou do “senso comum”<sup>51</sup> e das crenças e opiniões<sup>52</sup> de cunho religioso e moral que até então o guiavam, para outro plano de consciência, onde um saber pautado na observação, experiência empírica e leitura dos clássicos políticos tornou-se o novo farol de suas ações. Ao que parece, Madison desenvolveu a partir de então uma nova visão da natureza humana que acredita-se foi parte essencial da contribuição do imaginário político deste agente à formação do governo constitucional dos EUA.

Em torno de 1775, o jovem letrado em direito, teoria política e história dos governos deixou de lado as preocupações de fundo religioso e as exclusivamente provinciais de seu estado e passou a considerar como prementes os problemas da “União”. Nesse momento seu potencial como pensador político e possível colaborador de peso nos arranjos políticos do novo país se manifestou, o que o fez assumir rapidamente as proporções de um teórico político que soube unir esta habilidade à atividade participativa prática já exercida por parte da elite colonial norte-americana nas administrações locais. A partir de então sua contribuição à teoria e à prática política passou a fazer parte da tradição ocidental do pensamento político, e seu trabalho entrou para os cânones oficiais da literatura política<sup>53</sup>.

Uma grande quantidade do que Madison escreveu sobreviveu ao tempo, e ainda surgem, de tempos em tempos, textos de sua autoria, em bibliotecas, arquivos e em coleções de particulares. Muito deste material tem sido editado em coletâneas e antologias através do trabalho perseverante de coletores e organizadores a serviço do governo e de instituições privadas preocupadas em resguardar o patrimônio cultural norte-americano.

Os textos deixados por James Madison podem indicar as circunstâncias e condicionamentos que envolviam este autor em seu itinerário existencial e que moldavam seu ideário político, mas que não o encarceravam de todo<sup>54</sup>. Seus textos refletem uma gradual

---

<sup>51</sup> Pensa-se aqui em “senso comum” de acordo com a definição de António Gramsci: “(O senso comum)... é estranhamente eclético; ele contém elementos da Idade da Pedra e princípios de uma ciência mais adiantada, preconceitos de todas as fases passadas da história a nível local e intuições de uma futura filosofia que será a da raça humana unida mundialmente”. A citação foi emprestada à Hall, S. et al. *Política e Ideologia: Gramsci*. In: Centre for Contemporary Cultural Studies. **On Ideology**. London, 1978. Em português: Tradução de Rita Lima. **Da Ideologia**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1983, p. 66. Em Gramsci, ver: Gramsci, A. **Obras Escolhidas**. V. I. Lisboa: Editorial Estampa, 1974, pp, 66-70.

<sup>52</sup> Sobre uma avaliação sociológica das “opiniões e crenças” em geral, ver: Le Bon, G. **As Opiniões e as Crenças**. São Paulo: Ícone, 2002.

<sup>53</sup> Ver: Chatêlet, F. Duhamel, O. Pisier-Kouchner, E. *História das Idéias Políticas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000, pp, 85-114.

<sup>54</sup> Ver: Weber, M. **A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo**. SP: Cia das Letras. 2004.

mudança de foco, de preocupações e interesses, que variavam das tradicionais crenças religiosas e opiniões morais e éticas comuns de seu ambiente cultural<sup>55</sup>, até as inovadoras contribuições em teoria política que Madison pôde oferecer, após anos de atividade legislativa e de prática política em diversos níveis. De modo inverso, a análise do contexto social, econômico, político e cultural poderá oferecer importantes chaves para compreender o escritor, estadista e pensador político em que James Madison se tornou.

O pensamento político maduro deste autor foi crucial para a elaboração e ratificação da Constituição Norte-Americana de 1787, um dos principais alicerces institucionais sobre o qual ainda hoje repousa a república dos Estados Unidos da América. O recorte temporal selecionado coincide pois com a proclamação de Independência dos Estados Unidos simbolizada pela Declaração de Independência em 1776, e a anexação das primeiras onze emendas à Constituição de 1787, a chamada *Bill of Rights* de 1791. Este período de formação da identidade nacional, e de integração e coesão dos treze estados em um único organismo político foi crítico<sup>56</sup>, e dele se falará adiante. Porém, a fase de criação da república norte-americana não pode ser limitada ao período entre a elaboração dos dois documentos citados acima. O sentimento de partilhar um mesmo destino; as crenças e tradições consuetudinárias unificadoras; as elites prontas e ávidas por assumir os espaços que poderiam ser deixados vagos pela ex-classe dirigente inglesa; tudo isso já existia bem antes de 1776. Assim como também existiam os comitês de correspondência, os escritores radicais, o descontentamento com a política colonial instituída pela metrópole e o pensamento político radical, que permeou as colônias com rapidez inelutável, somados a um sentimento de injustiça entre os colonos que, justificável ou não, pois o tema ainda é polêmico<sup>57</sup>, impelia-os ao caminho da insurreição e independência da metrópole inglesa.

O período da infância de Madison corresponde ao início e ao irromper das hostilidades entre os colonos e os metropolitanos, e neste contexto sócio/político o jovem Madison encontrou sua “vocação”. Acompanhar-se-á o desenvolvimento de seu intelecto na medida em que ele entra em contato com pessoas, obras e acontecimentos representativos deste ambiente cultural em turbulência. Alguns dos elementos deste meio, que lhe serviram de modelo ou inspiração, expandiram seu potencial de *zoon politicon*, outros elementos podem

---

<sup>55</sup> Ver: Le Bon, G. As **Opiniões e as Crenças**. pp.19-29. SP: Editora Ícone. Coleção Fundações do Direito. 2002. pp.19-29

<sup>56</sup> Irish, M. D & Prothro, J. W **The Politics of American Democracy**. “The First New Nation”. Englewood Cliffs, New Jersey, U.S.A: Fourth Edition. 1968. pp.91-136.

<sup>57</sup> Ver: Wood, G. S. **The Creation of the American Republic**. 1776-1787. Capítulo I. Williamsburg: Chapel Hill. The University of North Carolina Press, 1998, pp, 3-45.

ter adiado a expansão de sua consciência política, e talvez nunca se venha a saber com certeza quais foram os fatores dinamizadores e os fatores estacionários. O que se fará, pois, é seguir seu itinerário formativo, sempre levando em conta que a aquisição indiscriminada de conhecimentos, por si só, não leva necessariamente o indivíduo ao comprometimento pessoal com o destino das coletividades; e que, às vezes, ao invés de optar pela difícil mas enriquecedora via do conhecimento, os indivíduos se recolhem ao aprisco das crenças, credices e superstições que os poupa de pensarem nas grandes questões da vida por conta própria, aderindo submissamente a postulados sem nenhum, ou quase nenhum, fundamento nas evidências demonstráveis. Madison parece ter superado este conflito.

## 1.1 James Madison, Jr; da Virgínia.

“Para dele se formar uma justa opinião seria mister estudá-lo a fundo”<sup>58</sup>

James Madison Jr; nasceu a 16 de março de 1751 em Port Conway , Virgínia, uma das colônias sulistas das treze colônias inglesas da América do Norte. Tipicamente rural e com grandes propriedades tocadas por escravos, a Virgínia era a mais rica das colônias sulistas, com uma estratificação social mais marcada, estando a *gentry*<sup>59</sup>, a pequena fidalguia no seio da qual Madison nasceu, no ápice da pirâmide sócio-econômica local, com os numerosos escravos na base e os artesãos, funcionários administrativos, advogados, médicos, comerciantes, ajudantes, aprendizes e pequenos fazendeiros formando a maioria da população. Madison<sup>60</sup> nasceu súdito do rei Jorge II(1683-1760), príncipe alemão herdeiro do Trono de Hannover, portanto rei da Grã-Bretanha e Irlanda<sup>61</sup>. Como berço familiar, Madison teve uma família de abastados e influentes plantadores e proprietários de terra.<sup>62</sup> Segundo o historiador norte-americano Henry Commager, esta classe social, a princípio, era formada por “gente com pouca educação e verniz (...), mas que tinham muito senso e produziram líderes democráticos como Jefferson, James Madison e Patrick Henry”<sup>63</sup>

O primeiro “Madison” a desembarcar no Novo Mundo foi John Maddison, imigrante do sul da Inglaterra, tetravô de James Madison, Jr. John Maddison era carpinteiro e construtor de navios aportando nas terras da Virgínia em meados do séc. XVII, quando a vida lá ainda era, usando as palavras de Thomas Hobbes, “suja, bruta e curta” e a fama da região era a de atrair “ninguém, exceto os desqualificados e de vida corrupta”<sup>64</sup>. No entanto, já em 1653

<sup>58</sup> Do relatório do ministro francês Otto ao Ministro de Exterior Montmorin em Paris, 1788. Ver: Padover, S. A **Constituição viva dos Estados Unidos**. SP: IBRASA. São Paulo, S.P 1987 .p, 47.

<sup>59</sup> **Gentry**: segundo o Oxford Universal Dictionary, o termo **gentry** identifica o membro da classe dos gentleman. Designa também a classe social imediatamente abaixo da nobreza no contexto social inglês do século XVI.

<sup>60</sup> Daqui em diante chamaremos assim, de forma resumida, a James Madison Jr, o futuro estadista.

<sup>61</sup> Morton, A.L A **História do Povo Inglês**. SP: Civilização Brasileira.1970, p, 262-263.

<sup>62</sup> Rakove, J.N, **James Madison and the Creation of the American Republic**, New York, N.Y.,2007. p, 1-2.

<sup>63</sup> Commager, H. S & Nevins, A **História dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro. R.J.;Bloch Editores. 1967, p, 39.

<sup>64</sup> Fischer,D.H **Albion’s Seed. Four British folkways in America**, New York, N.Y: Oxford University press,1989 p, 210.

John Maddison foi agraciado pelo Governador Sir William Berkeley com 600 acres de terra, 50 acres para cada imigrante cuja passagem para a colônia ele tinha pagado, e na época de sua morte, em 1683, já tinha amealhado mais 1300 acres.<sup>65</sup> Ambrose Madison, neto de John Maddison, levou seu ramo da família para o Condado de Orange, interior da Virgínia, onde se estabeleceu após contrair núpcias com Frances Taylor. Seu único filho e herdeiro, James Madison, pai de James Madison, Jr, nasceu no Condado em 1723, casando-se relativamente tarde para sua época, aos vinte e oito anos, em 1749, com Nelly Conway, de dezessete anos de idade. Um ano e meio depois nasceu James Madison Jr, o primeiro filho do casal que teve mais dez crianças.

O que há de marcante no início da vida de Madison é que ele já nasceu favorecido pela fortuna e status social da família, em uma propriedade com algo em torno de 20 km<sup>2</sup> de terras, o que seguramente fazia de sua família os maiores proprietários rurais do condado de Orange, e parte da elite dominante /governante da Virgínia colonial. Durante toda sua vida Madison manteve ou mesmo aumentou suas propriedades herdadas e seu status social.

James Madison foi uma criança doentia e frágil que passou boa parte da infância acamada. Tornou-se um adulto de pequena estatura física, mas de grande disposição intelectual. Graduado em Direito e Teologia pelo originalmente chamado *College of New Jersey*, mais tarde *Princeton University*, a 300 milhas de seu lar, foi treinado para exercer o serviço público, entendendo esta vocação secular como um “chamado divino”. É provável também que Madison tenha considerado a possibilidade de se tornar um ministro anglicano, como muitos de seus tutores, professores e parentes, tendo-se em conta que estudou Teologia e Hebraico. O certo é que se vestiu como um clérigo por toda a sua vida, trajando o casaco e o culote preto dos ministros reformados, como aparece no famoso retrato de Thomas Sully de 1809<sup>66</sup>, estampados na capa de muitos livros sobre Madison.

Ao terminar seus estudos em Princeton, Madison retornou à Virgínia e, após ficar alguns meses ensimesmado sem saber direito o que pretendia fazer dali em diante<sup>67</sup>, talvez pensando os prós e contras de uma carreira ou outra, decidiu se engajar no debate sobre uma questão que envolvia estado e religião. Na Virgínia do século XVIII, estado e religião, como

---

<sup>65</sup> Rakove, 2007, p.1.

<sup>66</sup> Sheldon, G.W, **The Political Philosophy of James Madison**, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press. 2001, p.8.

<sup>67</sup> Rakove, 2007, p.4.



era a regra no Antigo Regime, não eram instituições separadas, muito pelo contrário. A Igreja Anglicana estava firmemente estabelecida na colônia e passou a exercer perseguição aos cristãos dissidentes, especificamente aos Batistas, aos Presbiterianos e aos Brethren, ramos do cristianismo calvinista chamados genericamente de protestantes. Como única religião legalizada do Império Britânico, o anglicanismo era subsidiado por taxas governamentais cobradas aos súditos, e com o reforço de seu status oficial passou a ser uma religião “estatal”, ameaçando os dissidentes com multas, prisão e humilhação pública. Aos olhos de Madison isto tudo contrariava frontalmente a verdadeira fé cristã. A Igreja oficial havia se tornado tão formal, orgulhosa e corrupta quanto o Estado que a financiava. Seus valores em breve se tornaram os mesmos do mundo secular: poder social, riqueza e prestígio.<sup>68</sup> Para restabelecer a liberdade de consciência religiosa seria necessário restringir o poder da religião oficial. No entanto, a influência da Igreja Anglicana sobre os membros do corpo legislativo local era tanta que mal se cogitava uma mudança nas leis. Somente em 1776, três anos após sua volta à Virgínia e as vésperas da Revolução, é que a oportunidade de envolver-se nesta questão surgiu para Madison.

No ano de 1774 ele havia estreado na carreira pública como delegado para o novo corpo legislativo da Virgínia, atuando primeiro como membro do comitê composto para preparar a Declaração de Direitos da colônia, e a seguir, já na sessão legislativa seguinte, tomando lugar na Comissão sobre religião. Desta vez conseguiu com que o comitê apreciasse uma petição sua contra a permanência da Igreja Anglicana como religião oficial e em favor da liberdade de consciência religiosa. Apesar de não acatar integralmente a petição formulada pelos presbiterianos e defendida por Madison, a legislatura aprovou certas reformas que diminuiriam gradualmente o poder da Igreja Anglicana, como a suspensão das taxas de subvenção, e aboliu o antigo estatuto britânico sobre fanatismo religioso, o que na prática eliminou a perseguição de uma religião sobre outra e abriu caminho para a expansão das seitas protestantes na Virgínia. Madison teve outras participações importantes no estabelecimento da liberdade religiosa em seu país, como ficou claro quando mais tarde, em 1784, voltou a atuar no legislativo da Virgínia, já então um estado da Confederação, e apresentou o famoso texto “*Memorial and Remonstrance*” (Memorial e Protesto), o qual

---

<sup>68</sup> Sheldon, 2001, p.28.

refletia sua visão calvinista da natureza humana.<sup>69</sup> Esta vitória obtida em sua estréia política impulsionou sua carreira e o ajudou a se decidir pela vocação pública.

Durante a década de 1780-1789, Madison atuou como delegado do Congresso Continental (posteriormente Congresso Nacional) em Filadélfia. Ao assumir seu primeiro mandato, em 1779<sup>70</sup>, Madison teve uma visão da política confederada que julgou confirmarem suas convicções agostinianas a respeito da natureza depravada da humanidade: indivíduos fracos, intolerantes e egoístas, pessoal de governo desconfiado e mesquinho, inimigos traiçoeiros, aliados manipuladores, interesses provincianos das comunidades locais ameaçando e violando direitos individuais.<sup>71</sup> Estes eram os males que Madison identificou de pronto ao adentrar na política nacional; mas deve-se levar em conta que se estava então no auge da guerra revolucionária de independência, e que o governo central confederado era fraco e incapaz de gerir os assuntos da guerra, ao mesmo tempo em que tentava organizar a administração da nova nação. O exército confederado estava em condições calamitosas, com soldados desertando, sem munição, soldo e alimento. O governo central (sob o regime dos Artigos da Confederação, espécie de constituição provisória) estava legalmente impossibilitado de garantir, através da taxaço e impostos, a contribuição dos estados para suprir adequadamente as forças armadas, o que colocava em perigo todas as conquistas da Revolução. Estas e outras sérias limitações da ação do governo central confederado levaram Madison e outros a considerar a necessidade de aumentar e garantir a autoridade do governo central através da revisão dos Artigos da Confederação.

Uma séria crise econômica em 1784 precipitou a convocação de uma convenção (sob patrocínio da Virginia) para lidar com questões relacionadas ao comércio, finanças e aos graves problemas econômicos que afligiam a Confederação. Em uma carta endereçada a James Monroe em agosto de 1785 Madison sugeriu que todos esses problemas de ordem financeira que assolavam a confederação decorriam de falhas nos Artigos da Confederação.<sup>72</sup> A conferência sobre comércio convocada pela Virginia realizou-se em Anápolis em 1786 e teve a participação de representantes de somente cinco estados, razão

---

<sup>69</sup> Madison, Jr. **Writings**. Editado por Rakove, J.N. Chicago. USA: The Library of America.1999, p.29-36.

<sup>70</sup> Ketcham, 1990, p. 85.

<sup>71</sup> Sheldon, 2001, p.37.

<sup>72</sup> Madison, Ed. Rakove, 1999,p.36-39.

pela qual outra convenção foi marcada para maio de 1787 em Filadélfia, dessa vez para “tornar a constituição do governo federal adequada às exigências da União”<sup>73</sup>

Logo no início dos trabalhos da Convenção Constitucional, como ficou mais tarde conhecida a Convenção da Filadélfia, os delegados presentes concordaram que ao invés de corrigir os Artigos da Confederação eles redigiriam uma constituição completamente nova.<sup>74</sup> Isto contrariava os planos iniciais e colocava os delegados em situação de abuso da autoridade que lhes foi conferida pelos seus respectivos legislativos estaduais. Mas, ao que parece, eles não teriam oportunidade melhor para arquitetar um complexo e eficiente sistema de governo que era o que a nova nação, de fato, parecia-lhes necessitar e decidiram aproveitar a discrição e sigilo que desfrutariam na Convenção da Filadélfia para debater, deliberar e implementar uma nova constituição que assegurasse ao governo central os poderes que os Artigos da Confederação se revelaram insuficientes para garantir. Sim, um golpe nacionalista estava sendo planejado.

James Madison se mostrou diligente, criativo e preparado para os trabalhos, sendo considerado o mais ativo dos participantes. Escrevia de próprio punho um memorando após cada sessão, tendo tomado o cuidado de evitar que os mesmos fossem publicados antes de sua morte<sup>75</sup>. Manteve a imprensa à distância para evitar publicidade diária e comoção pública, pois muitos dos tópicos debatidos tinham potencial para se tornar perigosas controvérsias públicas, o que previsivelmente adiaria as resoluções indefinidamente.

Madison levou consigo para a convenção um abrangente conjunto de propostas que representavam uma complexa teoria de governo que “desafiava muitos axiomas da ciência política do século XVIII”<sup>76</sup> e que era fruto de intensos e aprofundados estudos sobre a história das antigas confederações grega, helvética e holandesa, além de investigações sobre formas de governo em geral. Interessava especialmente a Madison a história da República Romana que estava bem documentada e era fértil em lições e ensinamentos aos quais poderia um estadista do século XVIII recorrer. Além do mais, era uma república que os delegados da

---

<sup>73</sup> Sheldon, 2001, p.48. Ver também Commager and Nevins, **História dos EUA**, p.102-103, que atribuem esta frase a Alexander Hamilton.

<sup>74</sup> Commager, H.S and Nevins, A. **História dos E.U.A**, New York, USA: 1966, p.105.

<sup>75</sup> Caughey, J.W and May, E.R, **A History of the United States**, Chicago, Illinois, USA: 1964, p.127.

<sup>76</sup> Rakove, 2007, p.49.

convenção estavam construindo, e eles precisavam de toda a experiência que a história poderia oferecer.

O jogo de interesses e lealdades políticas dentro da convenção exigiu de Madison tomadas de posição que por vezes contrariavam seus princípios e expectativas, no entanto “(...) a escolha nunca foi, para Madison, entre um governo perfeito e um imperfeito; foi sempre, levando-se em conta o pecado e a ignorância humana, entre uma estrutura política mais ou menos imperfeita”.<sup>77</sup> O que Madison pretendia, e que não ocultou a ninguém, era formar um governo central forte, que eliminasse o **comunitarismo igualitarista** pós-revolucionário, e que garantisse os direitos individuais à vida, liberdade e propriedade, conforme pregava o **liberalismo lockeano**. Para Madison, também, somente um governo central poderoso impediria a desagregação da confederação, e a ameaça de intervenção estrangeira que já pairava no ar. Os estados estavam buscando individualmente alianças estrangeiras e acordos comerciais, e havia sérios conflitos internos e levantes preocupantes para os padrões americanos, como a Rebelião de Shays<sup>78</sup>, que, se não eram revoltas diretas contra os governos estaduais, demonstravam o grau de insatisfação popular com as circunstâncias vigentes.

O novo governo nacional deveria estar fundado sobre a autoridade do povo, e não mais sobre a autoridade dos estados. Madison temia que “(...) os pecados da inveja e da cobiça levassem a violações dos direitos individuais onde o governo não fosse vasto o suficiente para controlar as tirânicas maiorias”.<sup>79</sup> O aparato de governo deveria ser sólido o suficiente para impedir que governantes despóticos ou facções poderosas colocassem em risco a estrutura da república, afinal, como disse Madison, “(...) os estadistas esclarecidos não estarão sempre no poder”.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Sheldon, 2001, p.52-53.

<sup>78</sup> A chamada “Rebelião de Shays” foi um levante armado liderado por um ex-capitão do exército revolucionário, que ameaçou tomar os arsenais ocidentais da milícia estadual de Massachusetts, para posteriormente forçar as cortes estaduais a anular as hipotecas lançadas sobre os devedores de seu grupo. A questão é que a insurreição foi a ponta do iceberg de insatisfação que se alastrava pelos estados em vista da precária condição financeira da confederação no pós-guerra. Ver: Caughey J.W & May E.R **A History of the United States**. Chicago. USA:Rand MacNally & Company. Chicago. USA.1965. pp. 126-127.

<sup>79</sup> Sheldon, 2001, p.54.

<sup>80</sup> Madison, Ed. Rakove, Federalist n10, 1999,p.163.

O documento produzido pelos delegados na convenção foi uma austera constituição escrita, com sete artigos. O primeiro artigo estabelecia um poder legislativo dividido em senado e câmara dos representantes e explicitava seus poderes. O segundo estabelecia um poder executivo nacional com um presidente eleito por colégio eleitoral e explicitava seus poderes. O terceiro estabelecia um poder judiciário investido numa Suprema Corte. O quarto expunha as futuras relações entre os Estados da União. O quinto explicitava o processo através do qual futuras emendas poderiam ser acrescentadas à Constituição. O sexto tratava da avocação de dívidas estaduais incorridas antes da Constituição e da supremacia da Constituição. O sétimo e último descrevia numa única frase o processo pelo qual a Constituição deveria ser ratificada.<sup>81</sup>

Não obstante descontente com algumas propostas que não foram incluídas no texto final, e com outras que o foram apesar de sua relutância<sup>82</sup>, Madison lutou ferozmente pela ratificação final da Constituição de 1787 pelos estados. Para isso trabalhou em colaboração com Alexander Hamilton (1757-1804) e John Jay (1745-1829) escrevendo em defesa da Constituição e do sistema de governo que ela implicava a série de artigos políticos conhecidos como “Os Artigos Federalistas”. O conjunto destes oitenta e cinco artigos, que foram primeiramente veiculados em forma de ensaios jornalísticos, é hoje considerado o mais importante tratado político produzido nos Estados Unidos. Eles, juntamente com a nova constituição, estiveram no centro da chamada “Grande Discussão Nacional” dos anos 1787-1788. Enfim os estados ratificaram a nova constituição, e na primavera de 1789 George Washington foi eleito e empossado como o primeiro presidente dos Estados Unidos já sob os auspícios da Constituição Norte-Americana de 1787.

A carreira política de James Madison prosseguiu em ascensão. Sua próxima grande contribuição política a seu país foi a “Carta de Diretos” (Bill of Rights) anexada à Constituição de 1787 em 15 de Dezembro de 1791 sob a forma de dez emendas<sup>83</sup>. Muitos direitos individuais estavam assegurados no texto da nova Constituição, mas não estavam explícitos, apenas subentendidos. Com o tempo, as exigências de garantias liberais/constitucionais contra medidas tirânicas de um governo central poderoso fez com que

---

<sup>81</sup> Kramnick, I., **Introdução** aos “**Artigos Federalistas**”. 1987. IN: Ed. Nova Fronteira, 1993.p, 24.

<sup>82</sup> Esta relutância de Madison a vários elementos dispostos na versão final da Constituição será tratada no terceiro capítulo deste trabalho.

<sup>83</sup> Para conhecer o conteúdo das emendas ver Syrret, H.C, **Documentos Históricos dos Estados Unidos**, São Paulo, S.P: Editora Cultrix, São Paulo, S.P, 1980. p.91 e 92.

os estados passassem a clamar, através de seus representantes, por emendas que tornassem claras e inequívocas as garantias aos direitos individuais de sua população<sup>84</sup>. Centenas de propostas foram então coletadas junto às assembleias estaduais e levadas pelos delegados para apreciação no Congresso Nacional. Thomas Jefferson (1743-1826) e James Madison já consideravam a necessidade de semelhante especificação e legalização de tais direitos, mas coube a Madison condensar centenas de propostas e exigências em doze emendas, dez das quais conseguiu que fossem aprovadas e ratificadas pelo Congresso. Foram as primeiras emendas à Constituição de 1787.

No final da década de 1790, Madison ainda era um dos mais importantes delegados do Congresso Nacional e trabalhava, sobretudo, pela consolidação e aperfeiçoamento do regime republicano em seu país. Entretanto, em decorrência dos rumos que o governo federalista de John Adams (1735-1826) estava tomando, Madison deu uma guinada em sua ênfase ideológico/política. Uma das preocupações contínuas de Madison era evitar que o governo central norte-americano se tornasse tirânico como havia sido o governo metropolitano colonial. No entanto, a autoridade central federal estava se tornando aos olhos de Madison uma verdadeira aristocracia nacional. Apesar de continuar leal a meta de construir uma equilibrada república federal nos EUA, Madison percebeu que a interpretação dada à Constituição pelos federalistas no poder estava começando a ameaçar a segurança dos indivíduos e a estabilidade do regime.

Esta tendência inflacionária do poder executivo culminou com a promulgação dos *Aliens and Sedition Acts* (Leis de Sedição e de Estrangeiros), um conjunto de quatro leis que desagradou ao povo e terminou por criar uma oposição que quase arruinou a administração Adams. A partir desse momento, Madison passou a usar uma argumentação filosófico/política que mais se aproximava da utilizada pelos antifederalistas na ocasião da ratificação da Constituição de 1787, ou seja, aquela que insistia na atribuição de uma maior parcela de poder e autonomia aos estados, como quando sob os Artigos da Confederação, e que denunciava o monopólio do poder pelo governo nacional como a mais perigosa tendência contra a ordem política e a liberdade pessoal.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Ver a respeito do conceito de “republicanismo liberal”: Lance Banning, **A Sacred Fire of Liberty**. Ithaca: Cornell University Press, 1995, capítulo III, especialmente a nota 3 que descreve as características deste paradigma interpretativo que opta por reconciliar a influência do liberalismo lockeano a do republicanismo no pensamento dos fundadores da República dos Estados Unidos da América.

<sup>85</sup> Sheldon, 2001,p.79.

O resultado deste embate de Madison contra os abusos do poder executivo federalista são as “Virginia Resolutions Against the Alien and Sedition Acts” (Resoluções da Virgínia contra as Leis de Sedição e de Estrangeiros), documento escrito por Madison em co-autoria com Thomas Jefferson, declarando que a maior esperança de restauração do equilíbrio e da justiça na política americana repousava nos governos estaduais.<sup>86</sup>

Os únicos itens que não diferem dos princípios políticos precedentes de Madison neste documento são sua tendência a buscar o equilíbrio entre os poderes e sua visão agostiniana/calvinista da natureza humana que a percebia inclinada *naturalmente* ao mal. Um estudioso do tema, J.G.A.Pocock, em seu livro *The Maquiavellian Moment* (1975), acredita que a resposta de Madison aos excessos federalistas se aproxima do que ele chamou de “**paradigma do republicanismo clássico**”, escola de pensamento político que se caracteriza pela ênfase na natureza social do homem e na necessidade de uma república pequena, virtuosa e participativa de cidadãos economicamente independentes para assegurar um regime próspero e saudável.<sup>87</sup>O certo é que Madison reunia em si o político prático e articulador, cômico de que “a política é a arte do possível”, e o teórico de gabinete, sempre pesquisando em livros e tratados a procura de soluções e respostas aos problemas que continuamente surgiam na recém-fundada república ampliada.

O ano de 1794 apresentou novidades também na reservada e austera vida pessoal do tímido James Madison, então com quarenta e três anos. Em maio deste ano ele conheceu Dolley Paine Todd, uma atraente e rica viúva da Carolina do Norte, de vinte e seis anos. No ano anterior, 1793, Dolley havia perdido o esposo, o filho mais novo e o sogro na epidemia de febre amarela que assolou o nordeste americano naquele ano. Madison pediu a Aaron Burr, importante congressista de Nova York, que o apresentasse a Dolley como pretendente a sua mão, de acordo com as convenções sociais da época. Dolley, apesar das tristes vicissitudes pela qual passou, manteve o espírito vivaz, era extrovertida e educada, o que parece ter encantado Madison. Após a apresentação formal e três meses de troca de correspondências entre os dois, Dolley aceitou o pedido de casamento de Madison. Em quinze de setembro de 1794 eles se casaram, e a partir de então Dolley foi uma importante companheira, confidente e

---

<sup>86</sup> Madison, Ed. Rakove, 1999, p.589.

<sup>87</sup> Sheldon, 2001, p.80.

conselheira de Madison, além de ótima esposa e anfitriã. Mas não tiveram filhos, o que não parece ter diminuído a felicidade conjugal do casal<sup>88</sup>.

Em 1801 Thomas Jefferson se tornou o terceiro presidente dos Estados Unidos, fazendo de James Madison seu Secretario de Estado. A amizade entre ambos e a visão de mundo que em parte compartilhavam fez com que a relação entre Presidente e Secretario de Estado fosse das mais harmoniosas, e isto por sua vez favoreceu os negócios internos e externos dos Estados Unidos, muitos dos quais estavam a cargo de Madison.

Na Europa, Napoleão chegara ao poder em 1799, o que preocupou os republicanos na América do Norte já que ele não nutria especial afeição nem pelos Estados Unidos nem pelo regime republicano. Na ânsia de propagar os “ideais revolucionários” para o mundo ao mesmo tempo em que tentava impedir a invasão da França pela aliança das monarquias européias, Napoleão se viu envolvido em uma guerra de proporções continentais<sup>89</sup>. Nessa situação era quase impossível para suas tropas defender e explorar adequadamente a possessão territorial francesa da Louisiana, na América do Norte. Além do mais Napoleão precisava de recursos e dessa forma não foi difícil para os norte-americanos comprar aos franceses as terras da Louisiana em 1803, dobrando de tamanho o território dos Estados Unidos. Esta foi a maior realização da administração Jefferson em seu primeiro mandato, e os esforços diplomáticos e políticos de Madison nesta façanha foram decisivos. Também nesta ocasião foi feita uma consulta à Constituição, que nada estipulava a respeito da compra de territórios estrangeiros pelo governo federal. Para evitar que a oposição política fizesse acusações de inconstitucionalidade das ações federais nessa transação, Madison argumentou, junto às autoridades políticas, que objetar tão escrupulosamente a respeito de uma questão de tamanho interesse nacional seria lesiva a nação naquele momento. No entanto, a pedido do próprio Jefferson, Madison aderiu a idéia de propor uma emenda constitucional que tornasse legal e inquestionável futuras operações desse tipo.

Em janeiro de 1806 um panfleto de teor político passou a circular de mão em mão pelo Congresso Nacional dos Estados Unidos; seu título era “*An Examination of the British Doctrine, Which Subjects To Capture a neutral Trade, Not Open in Time of Peace*”, (Um

---

<sup>88</sup> Rakove, 2007, p.135-136.

<sup>89</sup> Ver: Napoleón en el poder, capVIII; Napoleón y las naciones deEuropa, capIX e La faz cambiante de la guerra, cap. X em: Ford, F.L. **Europa 1780 – 1830**. Madrid: Aguilar S.A Ediciones, 1973



exame da doutrina britânica que sujeita a captura um comércio neutro, não aberto em tempo de paz).

O panfleto era anônimo, o título era estranho, mas sua autoria foi atribuída a Madison, tanto pelo estilo utilizado quanto pela erudição e seriedade da pesquisa empreendida. O texto fazia uma análise detalhada da legalidade e moralidade do “Rule of 1756” (Decreto de 1756) inglês, o qual sustentava que “(...) o comércio marítimo fechado a uma nação neutra em tempo de paz não poderia ser aberto a ela em tempo de guerra”. A Inglaterra, com base nesta lei e sob a pressão dos esforços de guerra, passou a regular rigorosamente o comércio marítimo das nações neutras, como era o caso dos Estados Unidos à época, não abrindo mão de expedientes escusos como embargos, aprisionamentos, expropriações, buscas e apreensões, capturas navais, bloqueios marítimos, fechamentos de portos, caça a contrabandistas, etc.

No entanto, o artifício inglês que mais irritou os americanos foi a humilhante prática militar de abordar embarcações americanas em plena travessia e, após busca e inspeção sob a mira de canhões, aprisionar e alistar compulsoriamente marujos e civis americanos na marinha inglesa, sob alegações de descendência inglesa, deserção, falta de documentos, clandestinidade, invasão de águas sob domínio inglês e outras minúcias que em nada justificavam tamanho desrespeito aos direitos individuais de cidadãos americanos.

O panfleto “*Examination*” concluía afirmando que as pretensões marítimas da Inglaterra não se pautavam sobre a lei das nações ou sobre práticas, tratados ou tradições ancestrais, mas somente na “força da superioridade numérica”<sup>90</sup>. Assim, Madison convenceu o governo norte-americano de que a doutrina inglesa expressa no “Rule of 1756” estava intelectualmente falida<sup>91</sup>. A resposta americana à manutenção desta doutrina, e as práticas dela resultantes foi a chamada “Lei de Embargo”, que na verdade se mostrou desastrosa ao próprio comércio americano<sup>92</sup>. A lei foi elaborada como uma represália à Inglaterra e pretendia desabastecê-la, proibindo todo o comércio anglo-norte-americano, o que reduziu a um quinto as exportações de gêneros agrícolas americanos em um ano e causou descontentamento e apreensão geral na sociedade americana, então essencialmente rural. O

---

<sup>90</sup> Rakove, 2007,p.170.

<sup>91</sup> Rakove, 2007,p.171.

<sup>92</sup> Commager and Nevins, 1966, p.133.

embargo fracassou. A Inglaterra não alterou sua política, e a tensão entre os dois países cresceu assustadoramente. Jefferson deixaria a resolução deste problema como herança política a seu sucessor. Foi o último ano da era presidencial de Jefferson.

Em dezembro de 1808 Madison derrotou o federalista Charles C. Pinckney nas urnas por 122 votos a 47. Foi uma vitória “folgada”, pois a oposição federalista estava desorganizada e enfraquecida e não tiveram tempo de colher os frutos políticos da famigerada Lei do Embargo<sup>93</sup>. Madison prestou o juramento como o quarto presidente dos Estados Unidos no dia quatro de março de 1809, aos cinquenta e oito anos, no mesmo dia em que expirou a Lei do Embargo. A Grã-Bretanha e a França mantiveram sua política de bloqueio dos portos e interceptação dos navios em pleno transcurso comercial, e isto passou a ameaçar a estabilidade econômica dos Estados Unidos, ficando o problema do desrespeito aos direitos individuais dos marinheiros em segundo plano. A questão do bloqueio *versus* embargo tinha tomado proporções gigantescas e cabia a Madison, como presidente, calcular seus desdobramentos.

Todos os esforços diplomáticos envidados para convencer a Grã-Bretanha a ceder concessões comerciais aos EUA se mostraram inúteis. Houve críticas acerca da postura favorável de Madison em relação ao confronto aberto com a Grã-Bretanha, mas em face dos agravos sofridos e das alternativas de que dispunha não surpreende que ele tenha aderido às correntes políticas que propunham a guerra. A maioria dos membros que compunha o Congresso em 1811 era de jovens que não vivenciaram a guerra revolucionária e que não hesitaram em votar a favor do conflito armado. Havia grande descontentamento após vários anos de diplomacia irresoluta, e outros problemas se somaram ao ressentimento contra a Inglaterra. No Território Noroeste um levante indígena despertou a suspeita de que os ingleses, baseados no Canadá, estariam fomentando a insurreição dos índios locais contra o governo Norte-Americano; armamento inglês encontrado posteriormente nos acampamentos indígenas reforçou estas suspeitas, o que aumentou o rancor público contra a Inglaterra. Apesar de tudo, Madison tinha esperanças de que os ingleses revogassem em um último instante as políticas que tanto exasperavam os americanos.

Suas esperanças evaporaram com a chegada, em vinte e dois de maio de 1812, dos últimos despachos diplomáticos trazidos da Europa pelo navio americano *Hornet*. A Inglaterra mantinha em vigor sua política hostil contra a América do Norte, e tampouco

---

<sup>93</sup> Rakove, 2007, p.174.

Napoleão mostrava sinais de mudança em suas posições com relação aos EUA. Como seria insensatez abrir guerra ao mesmo tempo contra as duas maiores potências europeias da época, o Congresso decidiu que a Grã-Bretanha seria o melhor oponente, pois além da possibilidade de um ataque inglês a partir do território canadense, o que era menos temível do que um ataque naval no litoral do país por parte das frotas francesas, ainda havia as várias desavenças políticas que fazia anos vinham azedando as relações entre os dois países. Em vinte e nove de maio de 1812 um grupo de congressistas republicanos pró-guerra visitou a Casa Branca e insistiu com o presidente por uma tomada de ação. Madison então cedeu e no dia seguinte enviou sua mensagem de guerra ao Congresso<sup>94</sup>. A Câmara dos Representantes aprovou a declaração de guerra por 79 x 40 votos, o Senado aprovou por 19 x 13 e Madison assinou a declaração no dia dezoito de junho de 1812<sup>95</sup>.

A Guerra Anglo-Americana de 1812, também conhecida como “Guerra pela Liberdade dos Mares”, “Segunda Guerra pela Independência” ou “Guerra dos Mascates da Guerra”<sup>96</sup>, foi uma sucessão de desastres e humilhações para os EUA, e foi pejorativamente chamada de “Guerra de Madison”. A tentativa de invasão do Canadá foi um fracasso retumbante; as tropas norte-americanas se mostraram em péssimas condições para a luta; houve divisões políticas internas graves, como a ameaça de separação da Nova Inglaterra da União; casos de alta traição no Estado Maior do Exército; a entrega da cidade de Detroit aos ingleses sem nenhuma resistência; a invasão de Nova York e Washington pelos exércitos ingleses, com os mesmos incendiando o Capitólio, a Biblioteca do Congresso e a Casa Branca; com Madison e sua esposa escapando do fogo na última hora.

Contudo, a guerra se mostrou desnecessária, pois apenas cinco dias após a Declaração de Guerra ser assinada por Madison, os ingleses suspenderam todas as políticas de hostilidade para com a América, o que demonstra que houve falhas na avaliação do corpo diplomático americano em relação às intenções do parlamento inglês. É claro que olhando em retrospecto, a guerra também acarretou alguns benefícios em longo prazo. Ela lavou, de certa forma, o sentimento de submissão e frustração do povo americano, diminuindo a sensação de

---

<sup>94</sup>Madison, Ed. Rakove, 1999,p.685.

<sup>95</sup> Rakove, 2007,p.189.

<sup>96</sup>Caughey and May, 1964, p.168.

inferioridade da nova nação em relação as tradicionais potências européias, e naturalmente renovou o patriotismo e união nacional que gradualmente diminuía após a Revolução<sup>97</sup>.

A guerra terminou as vésperas do Natal de 1814, quando foi assinado o Tratado de Ghent<sup>98</sup>, que não menciona nenhuma das queixas norte-americanas que supostamente justificavam a guerra. As condições para o comércio e desenvolvimento dos EUA se tornaram um pouco melhores que antes da guerra, mas não devido às cláusulas do tratado de paz, e sim como resultado indireto de fim da guerra européia – napoleônica. Madison passou grande parte de seu duplo mandato presidencial envolvido em negociações para evitar a guerra e em preparativos para iniciá-la, e outra parte ocupado com o desenrolar e afazeres da mesma. A guerra foi resultado direto da política de Madison, e marcou a passagem mais sombria de sua longa carreira política.<sup>99</sup>

Madison passou seus dois últimos anos como presidente atendendo a negócios internos do país, negócios que tinham sido relegados a um segundo plano enquanto transcorria a guerra. As indústrias manufatureiras estavam se multiplicando rapidamente pelo país e era necessário protegê-las e estimulá-las, tanto através de empréstimos quanto de melhorias na infra-estrutura do país, abrindo novas estradas e canais para o adequado escoamento da produção e dos gêneros agrícolas de exportação. Madison propôs então a criação de um segundo banco nacional que pudesse disponibilizar recursos para os setores produtivos da nação a taxas de juros módicos. Em mais um sinal do velho desacordo entre o executivo e o legislativo nacional, o Congresso propôs que os lucros auferidos nas transações do Segundo Banco dos Estados Unidos fossem investidos na construção de estradas, canais, portos e outras melhorias internas, no entanto, Madison vetou esta proposta afirmando que a Constituição não investia o Congresso de poderes apropriados para decidir como, quando e onde os lucros do Segundo Banco deveriam ser aplicados<sup>100</sup>. Ele julgava então que seriam necessárias mais discussões a respeito das finalidades do novo banco e das obrigações inerentes ao poder público, como as melhorias em infra-estrutura. Este veto foi o ultimo ato oficial de sua presidência, e no dia seguinte, quatro de março de 1817, James Monroe tornou-se o quinto presidente dos Estados Unidos. Monroe ficou conhecido posteriormente por um

---

<sup>97</sup> Rakove, 2007, pp, 202-203.

<sup>98</sup> Syrett, H, C. Documentos Históricos dos Estados Unidos. SP: Cultrix. 1980, p.126.

<sup>99</sup> Rakove, 2007,p.191-192.

<sup>100</sup> Madison, Ed. Rakove, 1999, p.718.

trecho do discurso anual por ele proferido no Congresso em 1823 onde afirmava que a Europa deveria ser impedida de fundar novas colônias no hemisfério ocidental, o que deu origem à controversa Doutrina Monroe.<sup>101</sup>

James Madison teve uma aposentadoria longa, útil e honrosa, sempre em contato com os líderes políticos do país, que a ele recorriam em busca de conselhos e orientações. Foi o último sobrevivente entre os chamados “Pais Fundadores”, e esta condição lhe granjeou o respeito das gerações mais jovens, que também reconheceram sua contribuição decisiva na elaboração da Constituição de 1787. Madison manteve sigilosamente as anotações feitas por ele durante as negociações e debates da Convenção Constitucional. Ele respeitou o compromisso de sigilo combinado entre os delegados presentes a Convenção e acreditava pessoalmente que os registros da mesma não deveriam vir a público até que a Constituição estivesse firmemente estabelecida pela prática. Desde a sua adoção a Constituição de 1787 se mostrou alvo de interpretações conflitantes, e Madison julgou que a prematura exposição dos controversos procedimentos e barganhas dos delegados durante a Convenção reduziria a autoridade da própria Constituição e tornaria mais questionáveis e críticas as decisões políticas que a tomavam por base. Além disso, Madison não acreditava que as intenções originais dos delegados devessem interferir com as tomadas de decisões políticas que viriam a ser feitas em épocas e situações diversas, por isso adiou ao máximo a publicação dos Registros da Convenção Constitucional de 1787.<sup>102</sup> No entanto, ao se aproximar do fim da vida, Madison passou a entender esses documentos como registros do nascimento de uma nova nação, algo inédito na política até então, e conseqüentemente inferiu seu valor histórico para a humanidade. De fato, seu “*The Records of the Federal Convention of 1787*”<sup>103</sup> (Os Registros da Convenção Federal de 1787) é considerado o mais precioso documento desta fase histórica dos Estados Unidos<sup>104</sup>.

Nos anos finais de sua vida, Madison ainda encontrou tempo para se dedicar aos estudos agrônômicos, tendo escrito um importante tratado sobre agricultura ao se tornar presidente da Sociedade Agrícola de Albemarle. Também voltou sua atenção para a questão da escravidão, tendo se reunido ao movimento político que levou mais tarde ao

---

<sup>101</sup> Ver: Syrett, H. C.1980, p.141.

<sup>102</sup> Rakove, 2007, p.209-210.

<sup>103</sup> Ver:Farrand, M. (editor): **The Records of the Federal Convention of 1787** Mass.U.S.A.: Yale University Press, Westford, Mass.U.S.A.1966.

<sup>104</sup> Rakove, 2007, p.209.

estabelecimento da Libéria, na África Ocidental. Madison também se tornou membro do quadro de visitantes (e mais tarde reitor) da recém-criada Universidade da Virgínia, em Charlottesville, onde voltou a se reunir por diversas vezes com seu velho amigo Thomas Jefferson, antes da morte deste em 1826. Em 1831 Madison escreveu “Tendo sobrevivido a tantos de meus contemporâneos, não posso achar que sobreviverei a mim mesmo”<sup>105</sup>.

James Madison foi, a partir de 1832, o último dos líderes revolucionários ainda vivo. Morreu em vinte e oito de Junho de 1836, revisando as notas tomadas durante os debates da convenção constitucional de 1787, as quais autorizou fossem publicadas postumamente por sua esposa. Antes de morrer expressou dúvidas quanto a capacidade das novas gerações de seu país de manter unidos os estados sob o complexo sistema federativo por ele (e outros) criado. Madison não deixou filhos. Sua sobrinha favorita o assistia em seus últimos momentos quando percebeu uma mudança em sua expressão: “Há algo errado tio?”, ao que Madison respondeu “Nada, exceto o ocaso da mente, querida”; e logo após expirou.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Rakove,2007, p.217.

<sup>106</sup> Sheldon,2001, p.3.

## 1.2 A instrução de um *Gentry*.

A formação de James Madison teve início junto a sua própria família, como era usual entre a *gentry* virginiana escravocrata, a alta classe social de plantadores e proprietários de terras da Virgínia colonial escravista. Em meados do século dezoito esta sociedade estava ainda sob forte influência da palavra falada (cultura oral), mas a palavra escrita adquiria rápida importância. O analfabetismo era considerado total entre os escravos e quase total entre as mulheres. Entre os homens brancos adultos a taxa de alfabetização elementar (capacidade mínima para assinar o próprio nome) estava em torno de sessenta e dois por cento, assim permanecendo até meados do séc. dezenove.<sup>107</sup> O acesso a mais alta esfera da erudição escrita estava então restrita aos filhos da classe da *gentry*.

Os atributos que definiam um membro da *gentry* eram, entre outros: uma conduta pessoal considerada “apropriada” pelos outros membros da classe; o vestuário; as maneiras de se portar no convívio social e o estilo de conversação. Era também adequado ter boa eloquência e certo grau de instrução que permitisse desenvoltura intelectual entre os pares; alguma familiaridade com as “Escrituras Sagradas”, com os Clássicos Greco-Romanos e com o Direito e a Jurisprudência. No entanto, não bastava ser “senhor” de servos e escravos para ser tido como “*gentleman*” na Virgínia do século dezoito; o que confirmaria o status de um indivíduo como *gentleman* era a *liberality* (liberalidade para com o próprio tempo e dinheiro) que a posse de propriedades e bens, e a conseqüente independência financeira, proporcionavam.<sup>108</sup>

A família dentro da qual nasceu James Madison se enquadrava perfeitamente nestes parâmetros. Eles estavam entre os maiores proprietários de terras da Virginia e tinham considerável influência política sobre o governo colonial. Uma curiosidade a respeito de seus parentes é que as mulheres da família tinham educação esmerada e formação intelectual muito

---

<sup>107</sup> Rhys, Isaac. **The Transformation of Virginia, 1740-1790**. Williamsburg, USA: The University of North Carolina Press, 1999. p, 122.

<sup>108</sup> Rhys, 1999, p. 131.

acima da média. Sua avó paterna, Frances Taylor Madison, possuía grande erudição e foi a primeira professora de James Madison<sup>109</sup>.

A gentry virginiana gostava de pensar em seus estabelecimentos rurais como *vilas romanas*, retiros afastados do burburinho da cidade<sup>110</sup>, e foi na *great house* (casa grande) da fazenda principal da família que Frances Madison alfabetizou o neto e o apresentou precocemente a alguns livros e textos clássicos retirados da biblioteca particular de seu filho, James Madison, pai de James Madison, Jr. Desta biblioteca Frances selecionou oitenta e cinco livros das mais variadas áreas de estudo para iniciar a educação formal do garoto. Frances também mandou trazer de Londres uma coleção em oito volumes da então famosa revista literária inglesa “*The Spectator*”, publicada pelo ensaísta e editor Joseph Addison<sup>111</sup> (1672-1719). Mais tarde Madison reconheceu a importância deste escritor em sua formação chamando-o de “(...) o primeiro no rank dos melhores escritores da época”. *The Spectator* continha ensaios literários instigantes, críticas, manifestos e comentários, por vezes sarcásticos e ácidos, sobre personagens e idéias contemporâneos, escritos com muito estilo e veemência. O periódico propunha o avanço “(...) da verdade, inocência, honra e virtude, como ornamentos principais da vida”<sup>112</sup>.

Esta educação inicial em família era comum entre a gentry virginiana do século dezoito e poucas eram as alternativas à disposição, uma delas sendo o tutoramento individual das crianças no lar por um mestre, tutor ou professor, e a outra a colocação das mesmas em internatos. Aos onze anos de idade o próprio Madison foi mandado a um internato no condado de *King and Queen*, a cento e doze quilômetros do seu lar em Montpelier. O colégio era dirigido pelo Reverendo Donald Robertson, um presbiteriano graduado na Universidade de *Edinburgh*, centro do calvinismo escocês. Madison passou cinco anos neste rigoroso internato estudando latim, grego, francês, matemática, geografia, astronomia, lógica, literatura, filosofia e teologia. Foram encontrados cadernos de anotações seus deste período que comprovam seus estudos sobre John Locke, Platão, Fontenelle e Euclides de Alexandria. Também é possível

---

<sup>109</sup> Sheldon, G. W. **The Political Philosophy of James Madison**. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 2001.p3.

<sup>110</sup> Rhys, 1999, p.38.

<sup>111</sup> Confira o texto original e integral do Spectator em: The Project Gutenberg EBook of the Spectator. 1259 pp. Em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaAutorResultadoForm.jsp?letra=M&select\\_action=&d-16510-p=21](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaAutorResultadoForm.jsp?letra=M&select_action=&d-16510-p=21)

<sup>112</sup> Sheldon, 2001, p.4.



que nesta época ele tenha lido “O Espírito das Leis”, de Montesquieu, “Institutos”, de Justiniano, “Imitação de Cristo”, de Thomas Kempis, “Memórias” do Cardeal de Retz, e a “Westminster Confession”, a bíblia do calvinismo inglês. Sob a tutela de Robertson, Madison fez sua primeira abordagem dos “Ensaio”, de Montaigne, e do “Ensaio acerca do Entendimento Humano”, de John Locke. Um caderno contábil de Madison deste período indica que ele comprou obras de Virgílio, Horácio, Justiniano, Cornélio Nepos, Julio César, Tácito, Aristóteles, Lucrécio, Eutropios e Phaedros para seus estudos de grego e latim. Ele também leu extratos de obras de Plutarco, Heródoto, Tucídides e Platão, além de ter iniciado seus estudos da língua francesa através do “*The Complete French Máster for Ladies and Gentlemen*”, de Abel Boyer. A importância para Madison destes cinco anos com o ministro presbiteriano Robertson fica clara quando se atenta ao que ele disse na maturidade sobre este professor: “(...) tudo o que eu tenho sido na vida eu devo àquele homem”<sup>113</sup>.

Aos dezesseis anos de idade, já de volta à propriedade da família em Montpelier, Madison passou a ter aulas particulares com o Reverendo Thomas Martin, um escocês-irlandês graduado no calvinista *College of New Jersey* (fundado em 1746 por presbiterianos, e mais tarde rebatizado como *Princeton University*), e que recentemente havia se tornado o novo pastor da igreja local frequentada por seus pais. Foram mais dois anos de rigoroso tutoramento particular com leituras de obras teológicas, livros de sermões, comentários bíblicos, os clássicos, história, ensaios e tratados contemporâneos sobre leis e ciência; e durante este período, o Reverendo Martin, um jovem de vinte e cinco anos, logrou convencer os pais de Madison a enviarem o filho posteriormente ao mesmo colégio onde se formou, ao invés do mais próximo *College William And Mary*, instituição de orientação realista e anglicana considerada decadente por protestantes como Martin e os Madisons. Alguns biógrafos atribuem a escolha do *College of New Jersey* pelos pais de Madison ao clima de ceticismo e conservadorismo que reinava então no *William and Mary*. Havia um reavivamento da fé cristã entre as colônias inglesas, movimento chamado “Grande Despertar” (década de 1730 à de 1760)<sup>114</sup>, do qual aquela instituição anglicana parecia não estar apta a participar<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> Aptheker, H. **Uma Nova História dos Estados Unidos: A Era Colonial**. RJ: Civilização Brasileira, 1967, p.135.

<sup>115</sup> Brant, I., **James Madison**, Indianápolis, Indiana, U.S.A: Bobbs-Merril, 1941, p.58.

Madison chegou ao *College of New Jersey* no início de 1769 na companhia do Reverendo Martin, e imediatamente foi submetido a testes de aptidão em inglês, latim, grego, matemática, e também sobre seus conhecimentos acerca do novo testamento bíblico<sup>116</sup>. Nos dois anos subsequentes, em curso de tempo integral, estudou filosofia moral, teologia, política, economia e leis, permanecendo por mais seis meses em Princeton para estudar hebraico e teologia com o diretor do colégio, o Reverendo Witherspoon.

Naquela época, como ainda hoje, Princeton era um centro de excelência na formação da elite norte-americana, preparando estudantes para o serviço público, para os negócios, para o Direito e para o sacerdócio evangélico. Durante a estadia de Madison em Princeton foi fundada por lá a *American Whig Society*, sociedade dos presbiterianos americanos dissidentes, organização que buscava preservar o “espírito” da teologia puritana nas colônias, e há indicações de que Madison tenha sido um dos membros fundadores. Um ano antes da admissão de Madison em Princeton, a presidência do colégio havia passado para as mãos do Doutor John Witherspoon, um ministro presbiteriano escocês recém chegado de Edimburgo especialmente para presidir o *College of New Jersey*. Sob a direção de Witherspoon e sua visão de mundo calvinista ortodoxa (atenta à natureza pecaminosa e inerentemente inclinada ao mal dos homens, cuja única redenção, ele acreditava, estava na Graça de Deus e na fé em Cristo<sup>117</sup>).

Princeton se tornou o que os contemporâneos chamaram de “a cidadela acadêmica do presbiterianismo no Novo Mundo”<sup>118</sup>, e a influência desta religiosidade entre suas paredes transformava as vocações seculares em “chamados” divinos, os quais deveriam seguir rigorosamente os preceitos cristãos<sup>119</sup>. Na Escócia, Witherspoon ficou conhecido por defender bravamente o calvinismo ortodoxo contra os elementos moderados do presbiterianismo escocês, e em Princeton ele teve liberdade para prosseguir sua campanha.<sup>120</sup> James Madison esteve fortemente suscetível ao clima “monástico” vigente naquela instituição, e a presença dinâmica e radical do Reverendo Witherspoon marcou-o de forma duradoura.

---

<sup>116</sup> Sheldon, 2001, p.8.

<sup>117</sup> Sheldon, 2001, p.11.

<sup>118</sup> Sheldon, 2001, p. 6.

<sup>119</sup> Ver Max Weber, **A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo**. SP: Cia. das Letras, 2004.

<sup>120</sup> Rakove, Jack. N, **James Madison and the Creation of the American Republic**. New York, N.Y, USA: The Library of American Biography. 2007. p. .3.

A importância nuclear do Reverendo Witherspoon na formação intelectual de James Madison é inegável. Filho de uma família de clérigos por parte de pai e mãe (seu pai foi ministro presbiteriano e sua mãe foi filha de um reverendo calvinista do Templo Parish, em Edimburgo), Witherspoon nasceu na Escócia e formou-se em teologia e filosofia na Universidade de Edimburgo, tendo servido como clérigo em várias igrejas naquele país. Foi descrito como um religioso rigoroso, ortodoxo e conservador, e com tendências políticas paradoxalmente progressistas, reformistas, republicanas e, às vezes, radicais<sup>121</sup>. Enquanto na Grã-Bretanha foi um ativista político “Whig” (partidário da ala parlamentar radical na Inglaterra, em oposição à ala Tory, realista e conservadora, segundo a conotação da palavra naquele país)<sup>122</sup> tendo escrito uma série de panfletos satíricos e ácidos contra os políticos “moderados” de seu país, no Novo Mundo tornou-se um revolucionário americano, e mais tarde chegou a membro do Congresso Continental dos Estados Unidos<sup>123</sup>. Sob sua direção, Princeton alinhou-se a diversas correntes de pensamento político, econômico, religioso e filosófico que vigoravam, e/ou, tinham origem na Europa, entre elas o Iluminismo, o Calvinismo Escocês, o Republicanismo Clássico, Liberalismo Lockeano e o Jusnaturalismo<sup>124</sup>, formando uma síntese teórico-ideológica peculiar.<sup>125</sup>

Apesar da óbvia similaridade entre as posições políticas e religiosas defendidas por Madison e as posturas ideológicas patrocinadas por Witherspoon, e da amizade que os uniu por muito tempo mesmo após a graduação de Madison em Princeton, não se pode afirmar que Madison “tomou” os pontos de vista de Witherspoon irrefletidamente. Naquela época e lugar não era de “bom tom” admitir e demonstrar explicitamente a influência direta deste ou daquele mentor sobre a própria formação intelectual (soaria algo presunçoso), e a posterior destruição da biblioteca e da correspondência de Witherspoon em um incêndio dificultam ainda mais a comprovação histórica da relação direta entre ambas as posições políticas<sup>126</sup>. Entretanto, as opiniões e visões de mundo convergentes perceptíveis em seus escritos

---

<sup>121</sup> Sheldon, 2001, p.6 e 132.

<sup>122</sup> The Oxford Universal Dictionary Illustrated, Oxford University Press, London, Great Britain, 1970, pages 2216, 2415.

<sup>123</sup> Pocock, J.G.A, **Linguagens do Ideário Político**, EDUSP, São Paulo, S.P, 2003, p.327.

<sup>124</sup> Sobre a doutrina do “Jusnaturalismo” ver: Bobbio, N. **O Modelo Jusnaturalista**. In: **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**, 2ª edição, São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1987, p. 140

<sup>125</sup> Sheldon, 2001. p, 10.

<sup>126</sup> Sheldon, 2001, p.13-14.

autorizam os pesquisadores a conjecturar uma suposta influência essencial de Witherspoon sobre Madison.

A formação intelectual de James Madison prosseguiu de forma ininterrupta ao longo de sua vida, por conta de seus estudos particulares e contínuos da história e da filosofia política, do direito constitucional e internacional, e da teoria de governo. Após o término de seus estudos formais em Princeton, e mesmo antes da Convenção Constitucional, ele já realizava pesquisas históricas analíticas e comparativas em busca da solução para os problemas das constituições, das confederações e das repúblicas. Sua formação precoce em meio aos livros, sua facilidade com os idiomas clássicos e sua tendência à erudição resultaram em pesquisas bem sucedidas e úteis à suas atividades políticas, uma vez que ele estava familiarizado com temas e esforços investigativos que certamente teriam desanimado outros homens menos preparados e instruídos que ele.

## 2º CAPÍTULO: JAMES MADISON E O REPUBLICANISMO CLÁSSICO NO MUNDO DE FALA INGLESA.

Este capítulo foi elaborado com o intuito de promover uma breve revisão da literatura teórico/temática, ainda que não exaustiva, de modo a fundamentar teoricamente que busca pelo republicanismo<sup>127</sup> conforme entendido e praticado por James Madison, durante a formação da república norte-americana.

O levantamento efetuado e o balanço do *estado da questão* pertinente ao *eixo temático* da pesquisa, qual seja, a contribuição de James Madison para formação do governo constitucional dos EUA, buscou trazer à tona, por afinidade temática, uma linha de pesquisa promovida por historiadores do *discurso político*, com trabalhos acadêmicos que enfatizassem o processo de rearticulação da linguagem e cultura política do período; de modo a tornar mais claro o contexto no qual Madison produziu seus discursos.

Este arcabouço teórico foi explorado a partir das obras de três historiadores: Bernard Bailyn, Gordon S. Wood e J.G.A Pocock. Estes autores interpretam a cultura política do período revolucionário norte-americano com ênfase analítica sobre os discursos políticos existentes, o tipo de abordagem pela qual se optou nesta pesquisa, buscando referências aos clássicos republicanos greco-romanos e aos republicanos renascentistas, afirmando a continuidade de uma tradição teórico/política de raízes européias, o republicanismo clássico<sup>128</sup>. Os primeiros trabalhos historiográficos desta vertente de pesquisa surgiram entre os anos cinquenta e sessenta do século XX<sup>129</sup>, com a tendência já consolidada no final dos

---

<sup>127</sup> **“Republicanism”**. Termo derivado do latim *res publica*, possui diversas conotações que variam conforme a época e lugar em que é/foi empregado. De forma geral, implica uma filosofia política e um disseminado sentimento anti-monárquico, com manifesta preferência pelos governos representativos. Sua essência se baseia em um conjunto de valores que incluem liberdade, igualdade, império da lei e soberania popular. Adotou-se neste trabalho o conceito de “republicanismo” conforme explicitado por J.G.A. Pocock em seu livro “The Machiavellian Moment”, capítulo X: “The Problem of English Machiavelism. Modes of Civic Consciousness before the Civil War”. Nesta obra o autor esclarece que o “republicanismo” foi: “um novo modo de consciência e ação cívica” surgida no período renascentista italiano (p, 348). Esta consciência cívica teria seus precedentes enraizados na era clássica Greco-romana, e ramificações, a partir da Itália, nos Países Baixos, na Inglaterra e desta para a América do Norte, sendo apropriada por grupos que participaram da formação da República dos Estados Unidos da América. Seu conteúdo e noções variáveis devem ser buscados nos autores renascentistas republicanos como Guicciardini, Savonarola e Maquiavel, no caso da Itália; em John Milton, James Harrington e Thomas Paine “The rights of man (1791/92)” no caso inglês; em Aristóteles, Cícero, Tito Lívio e outros clássicos, citados no decorrer da pesquisa, no caso romano. No caso dos Estados Unidos, tem-se a obra de John Adams e a de James Madison como exemplo, e no caso deste último, como objeto de pesquisa.

<sup>128</sup> Pocock, 1975, p, 513.

<sup>129</sup> Exemplos: Richard M. Gummere, **The American Colonial Mind and the Classical Tradition: Essays in Comparative Culture**. Cambridge: Mass, Harvard Press, 1963. J.R.Pole, **Political Representation in England and the Origins of the American Republic**. N.Y:St Martin’s Press, 1966. Perry Miller, **The New England Mind. From Colony to Province**. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1953. H.

anos 60 em diante com as obras de Quentin Skinner, Bernard Bailyn, Gordon S. Wood, Lance Banning, Jack N. Rakove, John Patrick Diggins e, principalmente, John Greville Agard Pocock.

Bernard Bailyn, historiador norte-americano já citado no primeiro capítulo, demonstra em “*As origens ideológicas da Revolução Norte-Americana*” (1967) que a agenda temática dos escritores Whigs Radicais<sup>130</sup> ingleses e escoceses era a mais importante das linhagens republicanas a influir sobre a cultura política revolucionária norte-americana. Segundo Bailyn:

“(...) mais de 400 deles[panfletos políticos] relacionados a controvérsia anglo-norte-americana foram publicados entre 1750 e 1776; e acima de 1500 apareceram por volta de 1783. Explanatórios como também declarativos, e expressando as crenças, as atitudes e motivações bem como os objetivos manifestos daqueles que conduziam e sustentavam a Revolução, os panfletos são a literatura distintiva de Revolução. Revelam, mais claramente do que qualquer outro grupo isolado de documentos, o sentido contemporâneo daquele evento transformador”.<sup>131</sup>

Foram autores de panfletos políticos Milton, Halifax, Locke, Swift, Defoe, Paine, Bolingbroke e Addison, importantes homens de letras ingleses<sup>132</sup>. Todos eles foram amplamente lidos por todas as camadas sociais letradas das colônias, e traziam a tona discussões questões de ética e moralidade no trato das questões políticas, na arte ou ciência do governo, do poder e da autoridade. Os panfletistas radicais modelaram toda uma comunidade **ideológica** inter-colonial antes mesmo de eclodir a revolução. Já as fontes clássicas em latin, grego ou hebraico do republicanismo eram, segundo Bailyn e Pocock, acessíveis apenas as elites eruditas, a “*gentry*”<sup>133</sup>, que se distinguia das demais camadas sociais, em especial da numerosa “*yeomanry*”<sup>134</sup>, dentre outras características, por seu nível de erudição mais

---

Trevor Colbourn, **The Lamp of Experience: Whig History and the Beginnings of the American Revolution**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1965.

<sup>130</sup> Entre eles os principais eram John Trenchard, Thomas Gordon, Robert Molesworth, Benjamin Hoadly e Henry Saint John Bolingbroke; por sua vez precedidos e influenciados por John Milton, James Harrington, Algernon Sidney e Henry Neville, republicanistas ingleses dos séculos XVII e XVIII. Ver: Florenzano, M. *Apresentação*, p. I-V. In: Bailyn, B. *As Origens Ideológicas da Revolução Americana*. Edição Ampliada. Bauru: EDUSC, 2003.

<sup>131</sup> Bailyn, 2003, pp, 28-29.

<sup>132</sup> Ibidem, p 29.

<sup>133</sup> O termo foi definido no capítulo I.

<sup>134</sup> Yeomanry: a classe sócio/econômica dos ‘yeomen’; pequenos e independentes fazendeiros/proprietários de terras, ingleses e americanos

elevado. Ainda segundo Bernard Bailyn, dentre as fontes e tradições que inspiravam os panfletistas:

“(...) a influência mais notória nos escritos do período revolucionário foi a Antiguidade Clássica (...) Homero, Sófocles, Platão, Eurípedes, Heródoto, Tucídides, Xenofante, Aristóteles, Estrabão, Luciano, Dion, Políbio, Plutarco e Epicteto entre os gregos; e Cícero, Horácio, Virgílio, Tácito, Lucano, Sêneca, Lívio, Nepos, Salústio, Ovídio, Lucrécio, Catão, Plínio, Juvenal, Marco Aurelio, Petrônio, Suetônio, César, os juriconsultos Ulpiano e Gaio, e Justiniano, entre os romanos (...). Porém, mais diretamente influentes na formação do pensamento da geração revolucionária foram as idéias e atitudes associadas aos escritos do racionalismo do Iluminismo-escritos que expressavam não simplesmente o racionalismo da reforma liberal mas também o do conservadorismo iluminista. Reformadores e críticos sociais como Voltaire, Rousseau e Beccaria, bem como Montesquieu – era citados em toda parte nas colônias, por todos quantos exigiam um amplo conhecimento. Em panfleto após panfleto os escritores norte-americanos citavam Locke sobre os direitos naturais e sobre o contrato social e o governamental, Montesquieu e depois Delolme sobre o caráter da liberdade britânica e sobre os requisitos institucionais para alcança-la, Voltaire sobre os males da opressão clerical, Beccaria sobre a reforma da lei criminal, Grotius, Pufendorf, Burlamarqui e Vattel sobre o direito natural e o direito das nações e sobre os princípios do governo civil”<sup>135</sup>

Discípulo de Bernard Bailyn, o historiador norte-americano Gordon S. Wood, enfatiza em seu livro *“The Creation of the American Republic 1776-1787”* (1969), a releitura e revalorização das obras clássicas efetuadas pelos colonos insurgentes, e a influência que estas obras clássicas gregas e romanas tiveram sobre os fundadores no período da adoção da nova forma de governo nacional instaurada após a adoção da Constituição de 1787.

Em *The Creation of the American Republic*, Gordon Wood afirma:

“Contudo, não foi apenas como embelezamento erudito ou como uma fonte de valores que a Antiguidade foi tão importante para os americanos naqueles anos revolucionários. O interesse compulsivo dos americanos nas repúblicas antigas foi um fato crucial em sua tentativa de compreender as bases morais e sociais da política: ‘metade de nosso saber é seu epitáfio’. Por isso ‘pisamos em solo republicano Greco-romano’, como disse Edmund Pendleton sobre os virginianos na convenção de 1776. Isto tinha um propósito político direto, e o culto dos americanos pela antiguidade não podia realmente ser separado de seu envolvimento com a herança da Commonwealth inglesa, pois os dois estavam inextricavelmente entrelaçados. O mundo clássico tinha sido a principal fonte de inspiração e conhecimento para os políticos ilustrados ao menos desde Maquiavel, e ainda mais para seus herdeiros republicanos clássicos do século XVI e XVII.”<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Bailyn, 2003, pp, 42-45.

<sup>136</sup> Wood, 1998, p, 50.

O paradigma explicativo do republicanismo clássico foi desvelado pelos historiadores do discurso político ainda em meados do século XX, e atingiu seu ponto culminante com a obra “*The Machiavellian Moment*” (1975), do historiador neozelandês John Greville Agard Pocock. Enquanto outros paradigmas explicativos insistiam na importância do iluminismo, do liberalismo e do capitalismo no pensamento político do período formativo, novas fontes foram sendo resgatadas e confrontadas, demonstrando que a cultura política do período era mais complexa e com raízes mais profundas na tradição política ocidental do que se supunha até então. Pocock também reconhece que esta tradição alcançou os políticos federalistas, como o demonstra esta passagem:

“Conforme o pensamento federalista tomava forma, e o povo era cada vez menos visto como possuidor de *virtude* no sentido clássico, não é surpresa encontrar nos escritos de Madison e de outros- o Federalista nº 10 é o *locus classicus* - um crescente reconhecimento da importância e da legitimidade, nos assuntos humanos, das facções perseguindo interesses particulares e coletivos, o que no velho país e na teoria republicana era retratado como o mais mortal modo de corromper a virtude pela paixão. Interesse e facção são os modos através dos quais um povo com virtude decrescente distingue e persegue suas atividades na política; mas no pensamento de Madison, duas conseqüências logo se seguem. Em primeiro lugar, as checagens, equilíbrios e separação de poderes, à serem edificadas na estrutura federal,(...) podem ainda ser evocados em favor de uma estrutura não mais fundada somente na virtude, e que este fato pode mesmo ser mascarado e esquecido. E em segundo lugar, existem passagens que indicam acertadamente que a capacidade desta estrutura de absorver e reconciliar interesses conflitantes não tem limites conhecidos”<sup>137</sup>

Aqui Pocock corrobora nossa hipótese de que a contribuição de James Madison para a formação do governo norte-americano passa pela sua crença em uma república ampliada, restringindo o raio de ação de grupos facciosos por dividi-los e multiplicá-los ao máximo, de modo a contrapor ambição a ambição, criando assim um extenso espaço público onde ocorreria democraticamente a luta pelo poder e a busca por interesses coletivos e individuais.

---

<sup>137</sup> Pocock, 1975, p, 522.



## 2.1 James Madison e seu modelo não-ortodoxo de república clássica.

“Instruir a democracia, reavivar se possível suas crenças, purificar seus costumes, regular seus movimentos, substituir pouco a pouco pela ciência dos negócios sua inexperiência, pelo conhecimento de seus verdadeiros interesses seus instintos cegos; adaptar seu governo aos tempos e aos lugares; modificá-lo de acordo com as circunstâncias e os homens - este é o primeiro dever imposto nos dias de hoje aos que dirigem a sociedade”<sup>138</sup> (Tocqueville)

“Enquanto a orgulhosa filosofia, ou o cego espírito faccioso não vêm neles (os Legisladores) mais do que impostores de sorte, o verdadeiro político admira nas suas instituições esse grande e poderoso gênio que preside os estabelecimentos duradouros”<sup>139</sup>. (Rousseau)

“Muitas vezes os governos, diz Maquiavel, se vêm obrigados a regressar a seus princípios originais”. (David Hume, citando Maquiavel)<sup>140</sup>

O republicanismo clássico, como arcabouço teórico, foi mais que uma tendência moral distinta em relação aos assuntos políticos que envolviam a tríade governo, poder e autoridade, a disposição dos revolucionários e fundadores da república norte-americana. De acordo com Pocock, o republicanismo foi para os americanos do período uma renovação nas práticas políticas até então conhecidas, uma revolução paradigmática<sup>141</sup>. Uma tentativa de resgatar da corrupção inglesa a própria constituição republicana do reino, adquirida após décadas de lutas e reformas no governo da *commonwealth*.<sup>142</sup>

O estudo contemporâneo do republicanismo clássico renascentista e inglês teve suas origens nas pesquisas dos historiadores imigrantes europeus Hans Baron (1900-1988) e Gilbert Felix (1905-1991), ainda na década de 1950. Hans Baron cunhou o termo humanismo cívico que abrange quase todo o conteúdo do conceito do republicanismo clássico. A partir do trabalho destes pesquisadores da Renascença, Bernard Bailyn, historiador norte-americano, estudou os panfletos e registros escritos do período revolucionário americano sob um novo prisma, em contraposição à perspectiva ortodoxa do liberalismo lockeano, propugnada principalmente por Louis Hart, em sua obra *A Tradição Liberal nos Estados Unidos* (1955).

<sup>138</sup> Tocqueville, A. A Democracia na América. Vol. I. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 12.

<sup>139</sup> Rousseau, J.J. Do Contrato Social. São Paulo: Coleção Pensadores, 1999, p. 113. Ver na íntegra o Capítulo VIII do Livro Segundo, “Do legislador”.

<sup>140</sup> Hume, D. Idéia de uma República Perfeita. Coleção: Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 263.

<sup>141</sup> Pocock, 1975, p. 521.

<sup>142</sup> Wood, op. cit, pp, 10-17.

Seguindo a linha revisionista republicana da tradição político/discursiva ocidental, o historiador J.G.A Pocock, em “*The Machiavellian Moment*” (1975), trata de redimensionar a importância da tradição republicana clássica para o mundo anglófono a partir do pensamento político de atores históricos florentinos e venezianos relidos na Inglaterra do século XVII e XVIII, como Girolamo Savonarola (1452-1498), Gasparo Contarini (1483-1542), Francesco Guicciardini (1483-1540), Donato Giannotti (1492-1573) e, principalmente, Niccolò Machiavelli, ou Maquiavel (1469-1527). Estes pensadores aprofundaram o debate republicano clássico, fornecendo subsídios importantes à tradição que remontaria aos clássicos greco-romanos. Segundo Pocock, o paradigma discursivo do republicanismo clássico chegou aos colonos anglo-americanos através, principalmente, da obra “*The Commonwealth of Oceana*” (1656), de James Harrington (1611-1677), teórico político inglês.

Nas palavras de Pocock:

“Oceana é uma daquelas obras que transcendem seu contexto imediato. A significância histórica do livro é que ele marca um momento de ruptura paradigmática, uma revisão maior da história e teoria política inglesa à luz de conceitos trazidos do humanismo cívico e do republicanismo Maquiaveliano”<sup>143</sup>

Ainda que a *Oceana* de James Harrington não seja analisada nesta pesquisa, a linha teórica traçada por Pocock conecta-a indiretamente aos trabalhos de James Madison, e tem sido o fio condutor para a presente análise sobre o discurso político deste agente histórico, especificamente sobre sua obra na esfera legislativa do poder político dos EUA, e de seu contributo para o pensamento republicano como um todo. As principais contribuições deste agente para a formação do governo nacional republicano norte-americano tiveram início e fim, na hipótese defendida nesta pesquisa, no âmbito de suas tarefas na esfera do poder legislativo estadual e nacional.

O recorte temporal destas análises incide inicialmente sobre o trajeto traçado por Madison em sua carreira legislativa, a qual iniciou-se em 1776, quando ele se tornou delegado da Assembléia Geral do Estado da Virgínia. Neste mesmo ano, poucos meses depois seu ingresso ‘oficial’ na estrutura do poder político virginiano, foi redigida por Thomas Jefferson (1743-1826) a Declaração de Independência dos EUA (14 de julho de 1776), dando origem formal e nominal ao novo país<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Pocock, op, cit, p, 384.

<sup>144</sup> Vale notar que Madison e Jefferson, ambos virginianos, liberais e anglicanos, tiveram muitas diferenças pessoais e políticas, mas mantiveram sua amizade e foram colaboradores durante toda a vida.

Data também deste ano o Projeto de Lei dos Direitos da Virginia (12 de junho de 1776)<sup>145</sup>, redigida por George Mason, que recebeu ainda antes de sua proclamação as duas emendas que garantiam a tolerância religiosa no estado recém-independente, formuladas por Madison em colaboração com Jefferson. São apenas dois parágrafos de teor teórico ‘liberal’, que refletiam uma longa preocupação de Madison com as perseguições religiosas no estado, empreendidas pela igreja oficial anglicana sobre as demais seitas cristãs. A emenda principal cita:

“(…) que a religião, ou o dever que temos para com nosso criador, e a maneira como o cumprimos, possa ser dirigido somente pela razão e convicção, e não pela força ou violência; e, portanto, que todos os homens sejam igualmente possuidores do direito de desfrutar do livre exercício de religião, sem punições e sem restrições de quaisquer magistrados, acordo com os ditames da consciência; a menos que a preservação de igual liberdade e existência do Estado esteja manifestamente em risco. E que este seja um dever mutuo: todos praticarem a tolerância religiosa, o amor e a caridade em relação uns aos outros (*June, II, 1776*)”<sup>146</sup>

Nota-se em Madison neste período certo talento para os trabalhos legislativos, que consistia em argumentação muito bem fundamentada, exposição muito clara dos pês e contras das propostas e certa facilidade para conseguir apoiadores de peso em seus pleitos. Aos vinte e seis anos, Madison já tinha uma sólida educação liberal, fortuna, status familiar e favorecimentos políticos locais, derivados da influencia de sua família no condado de Orange. Sua contribuição em forma de emendas a Bill of Rights da Virginia ajudaram a colocar a liberdade religiosa não sobre fundamentos de tolerância, mas de direito natural.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Syrett, 1980, p, 63.

<sup>146</sup> Ver: Madison, Writings. Ed. Rakove, 1999, p, 10.

<sup>147</sup> Meyers, 1981, p, 6.

## 2.2 O precedente europeu e a transposição do discurso republicano<sup>148</sup>.

“O que foi específico na história da América deve, ainda assim, ser compreendido dentro do contexto da estrutura imperial inglesa.”<sup>149</sup>

A Inglaterra do século XVII foi palco de dois acontecimentos que precederam e abriram caminho para a Revolução Industrial do século XVIII: a Revolução de Cromwell (1648), e a Gloriosa Revolução (1689). Estes movimentos políticos e sociais confirmaram o rompimento da Inglaterra com o feudalismo e o absolutismo, e a supremacia do Parlamento sobre a Coroa. O sistema mercantilista havia criado na Europa novas camadas sociais de comerciantes enriquecidos e grandes proprietários de terras, independentes das heranças feudais, mas não das tradições consuetudinárias.

Estes novos grupos estavam ansiosos por verem um novo sistema político e econômico que favorecesse seus interesses ser instalado em seus países. Este novo sistema deveria abolir os privilégios feudais em favor do direito civil, abolir o corporativismo mercantil em favor da livre concorrência, abolir o provincianismo em favor de um sentimento nacional, abolir a superstição em favor das luzes da razão. Enfim, este novo sistema social deveria proclamar a ascensão de novos grupos sociais.<sup>150</sup> É certo que a ruptura com o Antigo Regime não foi tão violenta na Inglaterra quanto na França, mas apesar das diferenças idiossincrásicas entre os povos destes dois países, em ambos pode-se distinguir os mesmos movimentos de uma nova classe social em busca da legitimação de seus valores e de preponderância política. A Inglaterra foi precoce no que diz respeito a essas transformações políticas e sociais. Após a Revolução de Cromwell, um novo modelo político e econômico mais democrático surgiu das lutas do período. Uma parte da aristocracia fundiária parece ter aderido rapidamente ao novo modo de produção, baseado no lucro. Ao lado dos comerciantes, que eram os maiores impulsionadores desse novo modelo econômico, formou-se na Inglaterra uma espécie de “classe média”. Desta forma, uma camada importante da sociedade inglesa formada por comerciantes, financistas, proprietários, profissionais “liberais” e outros, passam

---

<sup>148</sup> Este subcapítulo é uma adaptação de trabalho anterior do pesquisador, realizado durante a elaboração do TCC, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Maria Aparecida de Souza. Unesp, 2005.

<sup>149</sup> Aptheker, H. **Uma nova história dos Estados Unidos: a era colonial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967. p. 62.

<sup>150</sup> Marx, K. apud, Cerqueira, M. **A constituição na história**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1987. p. 18.

a adotar o mesmo sistema de valores.<sup>151</sup> Estava então aberto à Inglaterra o caminho para a hegemonia no mundo. Sua ascensão à condição de maior potência colonial, comercial e naval no século XVIII veio a confirmar seu novo sistema social, político e econômico como “superior às antigas formas mercantilistas”<sup>152</sup>. Estamos falando do surgimento do “Capitalismo”.

O aumento do poder francês no continente americano preocupou os ingleses durante as primeiras seis décadas do século XVIII. Inimiga tradicional da Inglaterra, a França ocupava imensas extensões de terra na América, as terras da “Nova França”. Sete décadas de conflitos culminaram na vitória inglesa, em 1763, na Guerra dos Sete Anos. Com a derrota da França e a assinatura do tratado de paz, a Inglaterra tomou posse de todo o Canadá e também da Flórida, que pertencia aos espanhóis – os quais lutaram ao lado da França. Após este tratado, a Inglaterra consolidou suas possessões coloniais e seu sistema imperial no mundo.<sup>153</sup>

Resultando dessas vitórias, a economia interna inglesa obteve um crescimento quantitativo sem precedentes, em decorrência do aumento de mercados consumidores disponíveis, representados por suas novas colônias. Suas classes dirigentes também perceberam perspectivas de enriquecimento, pois diminuiu muito a concorrência de outros países. O que resultou de tudo isso foi uma “guinada qualitativa” de sua produção, a chamada “Revolução Industrial”.<sup>154</sup>

Nesse entretempo, a vitória na Guerra dos Sete Anos deu aos colonos americanos, que lutaram pelo Império Inglês contra a França e a Espanha, uma valiosa experiência e um aumento de autoconfiança. De fato, a luta contra os estrangeiros criou um sentimento de união entre os colonos anglo-saxônicos. Algumas propostas unificadoras foram apresentadas no Congresso de Albany, em 1754. A mais séria destas propostas pré-revolucionárias contou com a colaboração de Benjamin Franklin, pensador e cientista americano já citado, que propunha que fosse nomeado pelo Rei um presidente geral para as colônias, e um conselho federal, que deveria ser eleito pelas assembleias coloniais. Além disso, o projeto propunha:

“(...)nova eleição dos membros do conselho de três em três anos; o número de membros escolhidos para representar cada colônia será, periodicamente, em todas as eleições seguintes, regulados pela mesma proporção do dinheiro

<sup>151</sup> Ver: Cerqueira, M. **A constituição na história**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1987. p. 20.

<sup>152</sup> Aptheker, H. **A revolução americana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969. p. 21.

<sup>153</sup> Idem, p. 21.

<sup>154</sup> Idem, p. 21.

arrecadado de cada colônia para o tesouro real (...) far-se-ão as leis que forem necessárias para regular o comércio com os índios; fundar-se-ão novas colônias (...) serão convocados e pagos soldados e construídos fortes para a defesa das colônias e aparelho dos vasos de guerra para guardar as costas e proteger o comércio (...) etc”.<sup>155</sup>

Apesar do projeto não ter sido aprovado, ele fez muito para habituar a população à idéia da união.<sup>156</sup> Posteriormente, na Convenção Constitucional em 1787, alguns pontos deste plano foram retomados e utilizados.

Aqui volta-se novamente a James Madison. Particularmente influente, ativo e decisivo nos debates ocorridos na Convenção Constitucional, foram suas as principais idéias que orientaram os rumos das deliberações na Convenção. Foi sua também a proposta de se manter as sessões diárias em sigilo, para que os delegados não fossem perturbados pelas pressões da opinião pública e da imprensa. Os discursos, votos, debates e deliberações da Convenção foram anotados pelo seu próprio punho, e só vieram a ser de conhecimento público após a confirmação das resoluções finais. Como já foi indicado, esse virginiano defendeu o **federalismo republicano** como sistema político e foi o formulador teórico de suas principais diretrizes. Estas diretrizes guiaram como uma bússola muitas das deliberações da Convenção Constitucional já que Madison tinha de antemão um projeto de governo bem estruturado, enquanto os opositores anti-federalistas não estavam coesos em suas metas.

As questões que compunham os debates na Convenção Constitucional giravam em torno, principalmente, de princípios políticos, e de sua possível aplicação na reestruturação de governo pela qual deveria passar a América. A viabilidade prática, os riscos e adequação destes princípios políticos deveriam ser debatidos e estudados a fundo antes de serem materializados nas instituições da nova nação.

De fato, a *política de liberdade*<sup>157</sup> que reinou nos Estados Unidos sob os Artigos da Confederação estava sendo colocada em xeque pelo novo princípio de força e estabilidade federal, apresentado pelos federalistas. Discutia-se também o poder do governo federal *versus* o poder dos estados; a supremacia dos controles e equilíbrio dos poderes na república *versus* a hegemonia legislativa dos Estados na democracia.

---

<sup>155</sup> Franklin, B. Plano de União de Albany. In. Syrrret, H. **Documentos históricos dos Estados Unidos**. São Paulo: Cultrix, 1980. p. 55 – 56.

<sup>156</sup> Commager, H. e Nevins, A. **História dos EUA**. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1966, p. 59.

<sup>157</sup> Kramnick, op. cit, pp, 06-21.

Estes foram pontos gerais tratados pelos delegados na Convenção. No entanto, vários sub-temas relacionados aos temas principais geraram discussões que ameaçavam a continuidade e a própria estabilidade deliberativa da Convenção. Como já foi dito, representantes de várias delegações se perguntavam, por exemplo, se “seus” Estados consentiriam em abrir mão de uma parcela de seus poderes em benefício do fortalecimento do governo federal e da União! Ou se as regras pelas quais os Estados – que eram muito diferentes em tamanho e em população – seriam representados e votariam no novo governo seriam satisfatórias e aceitas por todos os estados. Houve grandes duelos verbais na Convenção travados em torno destas questões. Foi a chamada “Grande Discussão Nacional”<sup>158</sup>.

O certo é que tendo se tornado claro para os delegados presentes à Convenção que a simples reforma dos Artigos não seria suficiente para recolocar a América nos trilhos, e que a insistência em submeter o destino do país a estes Artigos acabaria por levá-la à ruína, os delegados acabaram por tornar a Convenção um corpo deliberativo. Somado à isto, a “autoridade” que lhes foi atribuída pelas assembleias legislativas estaduais os encorajaram a, ao invés de reescrever e corrigir os Artigos Confederados, dar forma a uma nova constituição federal que conciliasse o poder “local”, já exercidos pelos legislativos estaduais, ao poder central do novo governo nacional.

O princípio adotado foi o de que as funções e poderes do governo nacional deviam ser cuidadosamente definidos, enquanto todos os outros poderes e funções deveriam ser compreendidos como pertencentes aos Estados. Foi o “triunfo do centro sobre a periferia e o triunfo do princípio dos controles e equilíbrios sobre o princípio da supremacia legislativa”.<sup>159</sup>

Dentro deste contexto de necessidades econômicas, sociais e políticas de um país; interesses dos Estados e grupos políticos; e jogos de poderes de homens influentes, foi forjado, no verão de 1787, um documento original tanto em forma quanto em conteúdo e que permanece em vigor até os dias de hoje, a Constituição Norte-Americana de 1787. Instrumento institucional que moldou a república norte-americana.

---

<sup>158</sup> Ver: *A New Frame of Government*, pp. 126-129. In: Caughey, J. W & May, E. R. *A History of the United States*. Chicago: Rand McNally & Company, 1965.

<sup>159</sup> Kramnick, Isaac. In: Madison, J. et al. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987. p. 24.

### 2.3 A apropriação do republicanismo na Confederação dos Estados Unidos.

Com a fundação de um novo governo nacional centralizado, forte e com autoridade constitucional, muita das ameaças, reais ou imaginárias, que pairavam sobre a Confederação dos Estados Unidos da América, pensava-se, se dissipariam. De fato, não se pode afirmar que ‘todas’ as ameaças à União apresentadas pelos propugnadores do sistema republicano federativo existiam de fato. Muito do que foi dito e alardeado como perigo iminente à integridade da União era nada mais que o produto de visões religiosas apocalípticas, sem fundamento, de um futuro dramático para a América<sup>160</sup>. Muito do que foi dito era fruto da histeria calculada de interesses de grupos, ou/e também o resultado de complexa retórica discursiva advogando a defesa de posições políticas contrárias às posições vigentes dos círculos dominantes na então Confederação.

Madison foi o responsável por uma destas proclamações de ‘alerta’ sobre as condições instáveis e cambiantes da União, redigida em forma de panfleto político em abril de 1787, chamada “*Vícios do Sistema Político dos Estados Unidos*”<sup>161</sup>. Escrito poucos meses antes da Convenção Constitucional de 1787, o ensaio já evidenciava um profundo conhecimento das engrenagens e funcionamento do maquinário governamental adquirido após aproximadamente um decênio de experiência legislativa e estudos históricos, apontando diversos desequilíbrios do sistema que, em seu entender, estariam corrompendo as frágeis bases da estrutura política confederada. Alguns dos argumentos utilizados no Federalista nº 10 sobre a **república ampliada** já estavam formatados a essa época. De acordo com Madison, os principais “vícios” do sistema confederado eram:

- Fracasso dos estados em cumprirem com as requisições constitucionais.
- Invasão dos estados sobre a autoridade federal.
- Violações dos tratados e leis das nações.
- Intromissão dos estados sobre os direitos uns dos outros
- Necessidade de acordo sobre assuntos onde o interesse comum exige-o

---

<sup>160</sup> Ver: Pocock, 1975, p 512-513.

<sup>161</sup> Madison, J. **Writings**. Edit. By Jack Rakove. NY. USA: The Library of America, 1999, pp. 69-80.



- Necessidade de garantia aos estados por suas leis e constituições contra violências internas (Aqui, nos complementos explicativos da nota, Madison cita a recomendação da ‘Teoria Republicana’) <sup>162</sup>
- Necessidade de sanção as leis, e de coerção no governo da confederação
- Necessidade de ratificação, pelo povo, dos artigos da confederação
- Multiplicidade de leis nos diversos estados
- Mutabilidade das leis dos estados
- Injustiça das leis dos estados
- Impotência das leis dos estados <sup>163</sup>

Deve ser observado que este *memorandum* possui certa semelhança com o breve ensaio de David Hume, muito influente na época, intitulado “Idea of a Perfect Commonwealth (Ideia de uma República Perfeita)” <sup>164</sup>. Na verdade, a similitude deve-se mais ao fato de tanto Hume quanto Madison buscarem na experiência histórica européia supostos princípios gerais sobre política; e menos quanto a questão central em Madison, a ampliação do escopo estrutural republicano.

Desde a Declaração de Independência até 1781, os estados administravam seus negócios de forma livre e independente. A autoridade máxima provinha, formalmente, dos membros do Congresso Continental, uma assembleia onde cada estado tinha um voto, e que estava formalmente encarregada de tratar dos assuntos gerais da União <sup>165</sup>. A guerra de independência não havia oficialmente terminado, e esta assembleia funcionava como um conselho de guerra, na melhor das hipóteses. Na verdade, uma nova luta já estava sendo travada nas ex-colônias: a luta para definir quais categorias ou classes de homens governariam

---

<sup>162</sup> Na íntegra: “A confederação é silenciosa sobre este ponto e, portanto, pelo segundo artigo, as mãos da autoridade federal estão atadas. De acordo com a teoria republicana, Direito e Poder estão, ambos, investidos na maioria, sendo mantidos como sinônimo. Conforme os fatos e a experiência, uma minoria pode, em um apelo à força, sobrepujar a maioria. Se acontecer desta minoria possuir as habilidades e hábitos da vida militar, e possuir grandes recursos financeiros, um terço somente pode conquistar os dois terços restantes. Um terço daqueles que participam na escolha dos governantes, podem se tornar uma maioria pela ascensão daqueles cuja pobreza antes os excluía do direito a sufrágio, e que por razões óbvias provavelmente se uniriam a bandeira da sedição em oposição ao governo estabelecido. Onde existe escravidão a teoria republicana se torna ainda mais falaciosa”.

<sup>163</sup> Madison, Writings. Ed. Jack Rakove. 1999, p, 69-80.

<sup>164</sup> Ver: Hume, D. **Os Pensadores**. São Paulo. Editora Nova Cultural, 1999, pp, 261-272.

<sup>165</sup> Para os “Artigos Confederados” como o embrião da republica ver: Irish & Prothro, 1968, pp, 100-104. Para os mesmos “artigos” entendidos como uma simples “liga de amizade”, ver: Commager & Nevins, 1967, pp, 95-96.

os EUA<sup>166</sup>. Faz-se necessário enfatizar que o papel de líder no Congresso Continental era exercido por um *presidente*<sup>167</sup>, com mandato de um ano, sem direito a se reeleger, ainda muito distante em acúmulo de poderes políticos do que seriam seus equivalentes funcionais da república. Além disso, muitos estados possuíam constituição própria e suas próprias elites governantes as quais não estavam dispostas a se submeter a uma autoridade central novamente. Foi só a partir de 1º de março de 1781 que a União passou a viver sob os auspícios dos Artigos Confederados, mas a esta altura a União, como unidade política, já estava em situação instável.

As fragilidades da confederação eram bem visíveis, e a cada uma delas Madison denominou *vícios*. Os vícios relacionavam-se a graves entraves nas engrenagens políticas da União. Aproximadamente neste período Madison iniciou um audacioso plano para persuadir George Washington a aderir a causa nacionalista que buscava dirimir estas fragilidades formando um governo central poderoso. A historiografia contemporânea aponta Madison como líder dos nacionalistas neste período<sup>168</sup>.

A esta altura, nos albores da primavera de 1787, o próprio Madison parecia convencido de que o novo regime, cujos contornos apenas delineava, deveria ser uma adaptação do sistema pré-existente, ou seja, da Confederação. Esta noção tem grande similaridade com a proposta de David Hume exposta no ensaio “*Ideia de uma república perfeita*”; nele Hume argumenta:

“Um governo estabelecido apresenta uma infinita vantagem, devido precisamente ao fato de estar estabelecido; os homens, em sua maioria, são governados pela autoridade e não pela razão, e nunca reconhecem autoridade ao que não apresenta a recomendação da antiguidade. Portanto, intrometer-se neste assunto, fazendo experiências apenas numa pretensa argumentação ou filosofia, é coisa que jamais será tentada por um magistrado sensato, que tenha respeito pelo que traz as marcas do tempo; e, embora possa tentar algumas melhorias para o bem da nação, mesmo assim, adaptará o mais possível suas inovações ao antigo edifício, conservando intatos os principais pilares e sustentáculos da Constituição”<sup>169</sup>

Nada de errado, portanto, havia com o republicanismo a seu ver. Pelo contrário. O problema estava na fraca coesão proporcionada pelo sistema confederado. Este sim deveria ser substituído ou reformado. O padrão de governo confederado, onde os estados membros

---

<sup>166</sup> Kramnick, 1987, p. 6.

<sup>167</sup> Caughey & May, 1965, p. 115.

<sup>168</sup> Ketcham, R. 1990, p. 95. Banning, L. 1998, p. 14. Rakove, J. 2007, p. 26.

<sup>169</sup> Hume, D. *Ideia de uma República Perfeita*. In: Coleção Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 261.

detinham uma quase completa soberania, poderia, com razoáveis chances de sucesso, ser substituído por um governo nacional, fundado sobre a aceitação e ratificação pública, que reteria poderes muito maiores que o então Congresso Confederado.

Em carta a Washington datada de 16 de abril de 1787, Madison apresentou ao primeiro um esboço das ideias federalistas, que mais tarde viriam a se tornar o Plano da Virginia, no intuito de trazer o apoio de Washington à causa nacionalista. Como herói nacional, Washington dispunha de influente prestígio na União e eram claras suas simpatias nacionalistas. Sua aderência ao plano de reforma constitucional era muito importante para o sucesso da estratégia. Madison enviou então cartas semelhantes a Thomas Jefferson, que estava na França no período, e a Edmund Randolph, governador da Virginia, contendo suas renovadoras propostas. Alguns trechos de uma carta de abril de 1787 apresentados aqui demonstram a confiança de Madison nestas propostas:

“Querido Sir: - Estou honrado com sua carta de 31 de abril, e acredito, com imenso prazer, que suas visões da reforma a ser seguida pela Convenção acabam por sancionar aquelas as quais eu tenho estudado. (...) Tendo sido levado a buscar uma solução para as questões a serem tratadas na Convenção, e formado assim alguns contornos de um novo sistema, tomei a liberdade de submetê-los, sem apologias, a seus olhos.

Concebendo que a independência dos estados é irreconciliável com o conjunto da sua soberania e que a consolidação do todo em uma única república seria tão inexecutável quanto inalcançável, eu procurei por um meio termo, o qual possa, a uma só vez, apoiar a devida supremacia da autoridade nacional, sem excluir as autoridades locais onde quer que elas possam ser subordinadamente úteis.

Assim, eu proponho como base de trabalho que a mudança seja feita no princípio de representação. De acordo com a presente forma de união, onde a intervenção dos estados é em muitos casos necessária para efetivar as medidas do Congresso, uma igualdade de sufrágio, não destruirá a desigualdade de importância nos vários estados membros. Ninguém nega que Virginia e Massachusetts têm mais peso e influência, tanto dentro quanto fora do Congresso, do que Delaware ou Rhode Island. Sob um sistema que operaria em muitos pontos sem a intervenção das legislaturas estaduais, o caso seria materialmente alterado. Um voto no conselho nacional de Delaware teria então o mesmo efeito e valor quanto um dos grandes estados da União. Eu estou pronto a acreditar que tal mudança não seria feita com muita dificuldade. A maioria dos estados, e aqueles de maior influência irão considerar isto como favorável a eles. Aos estados nortistas isto seria recomendado pelo seu presente despovoamento; para os sulistas, por sua expectativa de vantagem a este respeito. Os estados menores deverão ceder em todos os eventos a vontade predominante. Mas a consideração que particularmente urge uma mudança na representação é que isto irá prevenir as principais objeções dos maiores estados a necessárias concessões de poder

Eu proporia a seguir que em soma aos presentes poderes federais, o governo nacional, seja armado com positiva e completa autoridade para todos os casos nos quais a uniformidade seja uma exigência; tal como a regulação do comércio, incluindo o direito de taxar tanto as exportações

quanto as importações, o direito de fixar os termos e formas da naturalização, etc, etc.

Acima deste poder positivo, um poder negativo em todos os casos, quaisquer que sejam, sobre os atos legislativos dos estados, que até o momento foram exercidos por uma prerrogativa real, parece a mim absolutamente necessário, e pelo menos possível a ocupação das jurisdições estaduais. Sem este poder defensivo, todo poder positivo que possa ser dado no papel será evitado e frustrado. Os estados continuarão a invadir a jurisdição nacional, a violar tratados e leis das nações e a ameaçar um ao outro com medidas malévolas e concorrentes ditadas por enganosas visões interesseiras. Outro feliz efeito desta prerrogativa seria seu controle sobre as vicissitudes internas da política do Estado, e as agressões de indivíduos e das maiorias interesseiras. O grande desiderato, que ainda não foi encontrado para os governos republicanos, parece ser algum arbítrio nas disputas entre diferentes paixões e interesses no Estado. A maioria que tem sozinha o direito de decisão, frequentemente tem um interesse, real ou suposto, para abusar deste poder. Nas monarquias o Soberano é mais neutro aos interesses e visões dos diferentes partidos; mas, infelizmente ele também forma seus próprios interesses que são repugnantes àqueles que formam o todo. Não poderia as prerrogativas nacionais aqui sugeridas ser encontradas suficientemente desinteressadas para a decisão de questões locais de política, enquanto seria ela própria suficientemente restringida da busca de interesses adversos daqueles da sociedade como um todo? Não houve momento algum desde a paz em que os representantes da União tivessem dado aprovação para a confecção de papel dinheiro ou qualquer outra medida de natureza semelhante.

O supremo nacional também poderia ser estendido, como concebo, à departamentos judiciários. Se aqueles que expõe e aplicam as leis estão conectados por seus interesses e juramentos com os estados, e não com a união, a participação da União na elaboração das leis pode possivelmente se tornar irrisória. Parece ao menos necessário que os juramentos dos Juizes deva incluir uma fidelidade ao bem geral, bem como as constituições locais, e que uma apelação pudesse ser lançada a algum tribunal nacional nos casos aos quais estrangeiros ou habitantes de outros estados possam ser litigantes. A jurisdição do almirantado parece cair inteiramente dentro da área de atuação do Governo Nacional.

A supremacia nacional nos departamentos do executivo esta sujeita a alguma dificuldade, ao menos os funcionários administrativos deles poderiam ser nomeados pelo governo supremo. A milícia poderia ser colocada de uma forma ou outra sob a autoridade que esta confiada com a defesa e proteção geral.

Um governo composto por tais poderes estendidos seria bem organizado e equilibrado. O departamento legislativo poderia ser dividido em dois ramos; um deles escolhido a cada ano pelo povo como um todo, ou por legislaturas; o outro consistiria de poucos membros, a manterem seus cargos por um mandato mais longo, saindo em forma rotativa, em que sempre restasse uma ampla maioria de velhos membros no cargo. Talvez o poder de veto pudesse ser mais convenientemente exercido por este ramo. Como checagem adicional, um conselho de revisão incluindo um grande número de funcionários ministeriais poderia ser somado.

Um Executivo Nacional também deve ser providenciado. Eu mal me arrisco a dar minha opinião sobre como ele poderia ser constituído ou de quais autoridades seria investido.

Um artigo seria inserido que garantisse expressamente a tranquilidade dos estados contra perigos tanto internos quanto externos.

Desta maneira a correta coerção seria expressamente declarada. Com os recursos do comércio a mão, a administração nacional poderia sempre encontrar meios de controlá-lo, seja em mar ou em terra. Mas a dificuldade e incomodo de operar pela força a vontade coletiva de um estado faz com que seja desejável a necessidade de excluí-la. Talvez o veto sobre as leis pudesse criar uma mútua dependência entre as autoridades particulares e gerais, (...) os objetos de taxaço poderiam ser submetidos, junto do comércio, à autoridade geral.

Para ar a um novo sistema validade e energia, uma ratificação deve obtida do povo, e não meramente das autoridades legislativas dos estados”,<sup>170</sup>

O *momento maquiaveliano* de Pocock se percebe claramente aqui!<sup>171</sup> Padrões de representação da república e dos problemas relativos a sua estabilidade temporal, aos eventos potencialmente destrutivos de tais sistemas e a participação do cidadão nelas atravessaram longos períodos de tempo histórico e voltaram a tona naquele *momento*, na voz dos federalistas, na voz de muitos antifederalistas e principalmente na de Madison, que chegou à Convenção munido de uma proposta radical de reforma constitucional que constituía verdadeiro golpe nacionalista.

Os escritos de Madison depõe especificamente a favor da tese de J.G.A Pocock de que nas sociedades habitadas por anglófonos, naquele período, fins de século XVIII, imperava o paradigma ideológico do Humanismo Cívico, ou Republicanismo Clássico.

Os argumentos acima seriam vazios e estéreis se não houvesse estofo substancial para preenchê-los. As evidências devem ser buscadas nas fontes e deve haver uma clara conexão entre os achados e a proposta teórica de Pocock. Mas não só os escritos de Madison devem ser analisados. Há uma enorme gama de textos e autores que dão sustentabilidade à tese de Pocock, e dentre estes autores e suas obras, muitas eram familiares a Madison e seus compatriotas. Portanto, deve haver um confronto entre o que condiz ou não com a tese em questão, a fim de verificar-se a validade da interpretação feita sobre as fontes. Não há espaço nem tempo suficiente para listar obras e autores republicanistas na União, mas em “As origens ideológicas da Revolução Americana”<sup>172</sup>, o historiador Bernard Bailyn fornece um enorme rol escritores e escritos de teor republicano.

Muitas outras demonstrações da preocupação de Madison com o republicanismo se manifestaram durante a Convenção Constitucional. Madison fez mais que qualquer outro delegado para imprimir sua marca sobre o andamento e direção dos trabalhos. Levou consigo

<sup>170</sup> Madison, Writings, Ed. Rakove.1999, p, 80-83.

<sup>171</sup> Ver: Pocock, J.G.A. Machiavellian Moment, 2003, p, vii-x.

<sup>172</sup> Bailyn, B. As origens ideológicas da Revolução Americana. Edição Ampliada.Bauru: EDUSC, 2003.

o esboço do Plano da Virginia, que foi a base dos debates junto com o plano de New Jersey, uma contraproposta apresentada mais tarde pelos nortistas<sup>173</sup>. Como apresentado no primeiro capítulo, Madison teve um papel indiscutivelmente predominante na Convenção: pelo seu conhecimento das fraquezas da Confederação; por supor conhecer os remédios adequados para sanar estes males; por coordenar os andamentos dos trabalhos; por ter convencido Washington a presidir o que veio a ser chamado pelos antifederalistas de “golpe nacionalista” e, muito importante, por manter, com a autorização dos demais membros, acuradas anotações sobre os procedimentos e debates ocorridos durante a convenção, a despeito de já haver um secretário para registrar os eventos e elaborar um jornal diário da Convenção.

Sobre esta estafante tarefa, Madison escreveu mais tarde:

“(…) Eu escolhi um assento em frente ao presidente, com outros membros a minha direita e a minha esquerda. Nesta posição favorável para ouvir tudo o que se passava, eu anotei em termos legíveis, em abreviações e com marcas inteligíveis para mim o que estava sendo dito da cadeira diretora ou dito pelos membros; e não perdendo desnecessariamente nenhum momento entre os recessos e os reencontros, fui capaz de escrever minhas notas diárias durante as sessões, ou dentro de poucos dias após seu encerramento”<sup>174</sup>

Já sobre a importância de se registrar os eventos para a história da nação e para a ciência do governo, Madison, em um prefácio escrito nos anos 1830, explicou seu papel de cronista não oficial da Convenção da seguinte forma:

“A curiosidade que eu senti durante minhas pesquisas sobre a história das mais distintas confederações, particularmente as da antiguidade, e a deficiência que encontrei nos meios de resolvê-las, mais especificamente no que se relacionava aos processos, aos princípios, aos raciocínios e as expectativas que prevaleceram na formação delas, deixou-me determinado a preservar, tanto quanto eu pudesse um *exato* relato do que pudesse se passar na Convenção enquanto ela executava suas atribuições. Eu estava devidamente impressionado com a magnitude do evento, e estava grato por prometer a curiosidade futura uma autentica exibição dos assuntos, das opiniões e dos raciocínios dos quais o novo Sistema de Governo estava recebendo ao ser estruturado e organizado. Eu não estava desatento ao valor de semelhante contribuição ao fundo de materiais para a história de uma Constituição sobre a qual seria estabelecida a felicidade de um grande povo, mesmo em sua infância, e possivelmente a causa da liberdade através de todo o mundo. (...) No trabalho e correção deste afazer, eu não fui pouco auxiliado pela prática e pela familiaridade com o estilo, e com o treino da conversação e raciocínios que caracterizavam os principais oradores. Aconteceu também de eu não estar ausente por nem um único dia, de modo que não perdi um único discurso, nem mesmo os mais curtos (...)”<sup>175</sup>

<sup>173</sup> Ver: New Jersey Plan in: Rakove, J.N. (Editor) **Founding America**. Documents from the Revolution to the Bill of Rights. New York: Barnes and Nobles Classics. 2006. pp, 339-342.

<sup>174</sup> Farrand, Max. Editor. **The Records of the federal Convention of 1787**. New Haven and London: Yale University Press.1966. Vol.III, p, 550.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

Madison foi um defensor linha dura da autoridade nacional. Foi teimoso em relação a suas convicções e redundante em suas argumentações pró-reformas radicais. No início dos trabalhos da Convenção, Madison oferece-nos uma preliminar do que viria a se tornar o ensaio nº 10 dos “Artigos Federalistas”. Em uma carta afitiva a Thomas Jefferson, de princípios de junho de 1787, Madison comenta com o amigo a influência perturbadora de dois contemporâneos, John Adams e Patrick Henry. O primeiro acabara de publicar seu ensaio “*Em Defesa das Constituições do Governo dos Estados Unidos da America*”<sup>176</sup>, e o segundo foi citado por sua enorme influência e oposição geral as propostas federalistas nas operações da convenção:

“Ao lhe fornecer esta lista de nomes, eu exauri todos os meios de que dispunha para saciar sua curiosidade. Pensou-se ser expediente, de modo a assegurar a imparcialidade das discussões portas adentro, e evitar más concepções e más interpretações publicas, estabelecer algumas regras de precaução que devem, por não pouco tempo, restringir as comunicações sobre nossos procedimentos. Os nomes dos membros mostrarão a você que os estados estão levando à sério o assunto. A presença do General Washington é uma prova da luz sob a qual ele considera a Convenção. A comunidade toda esta em grande expectativa. E não há dúvida de que o resultado irá, de um modo ou outro, ter um poderoso efeito sobre nossos destinos.

O livro do senhor Adams que está em suas mãos têm, é claro, excitado as atenções. Uma edição saiu aqui e outra esta no prelo em Nova York. Provavelmente será muito lido, particularmente nos estados do leste e contribuirá, entre outras coisas, para reavivar as predileções deste país pela constituição britânica. Homens instruídos não encontraram nada de novo nele, homens de bom gosto encontraram muita coisa a ser criticada. Homens sem instrução e sem bom gosto nem o compreenderão. Contudo, será lido, elogiado e se tornará um poderoso motor na formação da opinião pública. O nome e caráter do autor, com a situação crítica de nossos negócios naturalmente contarão para tal efeito. O livro também tem seu mérito, e eu desejo é que seus comentários, inamistosos aos republicanos, não recebam mais peso das operações de nosso governo. Eu aprendi na Virginia que o apetite por papel dinheiro cresce forte a cada dia. O senhor H-n-y (sic) é um patrono confesso de tal esquema, e não falhará, eu penso, em levá-lo através do condado que representa, que esta atado por mãos e pés as suas instruções. Eu digo que isto é apenas uma suposição. Dizem que ele também é inamistoso a uma aceleração da justiça. Há boas razões, portanto, para se crer que ele também é hostil ao objeto da convenção, e que deseja a partilha ou a total dissolução da confederação”<sup>177</sup>

<sup>176</sup> Ver: Adams. J. Escritos Políticos de John Adams. **O sistema político**. São Paulo: Ibrasa, 1964, pp, 73-131.

<sup>177</sup> Carta à Jefferson de 06 de junho de 1787. Ver em: Peterson, M.D. **James Madison. A Biography in His own Words**. New York: Newsweek, 1974, p, 132-133.

Os discursos de Madison na Convenção Constitucional são extensos e reproduzi-los na íntegra tomaria espaço em demasia. Em vista disto, foram destacados apenas os principais aportes à pesquisa. No dia 29 de maio de 1787 o governador Edmund Randolph apresentou o Plano da Virginia à Convenção. O plano foi obra principalmente de Madison. Foi criado por ele na forma de “plano” durante o período que compreende sua chegada precoce à Filadélfia e o início das deliberações oficiais<sup>178</sup>. Faz-se necessário lembrar as origens de Madison e suas lealdades conforme descritas no capítulo I para que se compreendam as posturas ideológicas que Madison assumiu na Convenção Constitucional. Sulista, escravocrata, continentalista e virginiano. Estes parecem ser motivadores apenas parciais de uma análise explicativa. Os resultados obtidos durante a Convenção foram em sua maioria o fruto de compromissos e acordos, e não das pressões que estados ou indivíduos mais poderosos exerciam sobre os mais fracos. Não se compreende melhor a Convenção e nem a Constituição enfatizando-se os conflitos internos ao invés dos compromissos obtidos<sup>179</sup>. Em linhas gerais, as propostas do plano virginiano eram as seguintes:

1. “Decidiu-se que os Artigos da Confederação deve ser corrigidos e ampliados de modo a realizar os propósitos de sua instituição; a saber, ‘defesa comum, garantia da liberdade e bem estar geral’.
2. Decidiu-se que daqui em diante que o direito de sufrágio na Legislatura Nacional deve ser proporcional as quotas da contribuição, ou ao número de habitantes, pois uma ou outra regra pode parecer melhor em diferentes casos.
3. Decidiu-se que o Legislativo Nacional deve consistir de dois ramos.
4. Decidiu-se que os membros do primeiro ramo do Legislativo Nacional devem ser eleitos pelo povo de cada um dos vários estados pelo período de (...); ter a idade de (...) pelo menos, receber estipêndios liberais para que possam ser compensados pela devoção de seu tempo ao serviço público; devem ser inelegíveis para qualquer cargo estabelecido por um estado em particular, ou sob a autoridade dos Estados Unidos, exceto aqueles peculiarmente pertencentes as funções do primeiro ramo legislativo, durante o termo do serviço, a pelo espaço de (...) após a expiração de seu mandato de serviço, e estar sujeito a reconvocação.
5. Decidiu-se que os membros do segundo ramo do Legislativo Nacional devem ser eleitos por aqueles do primeiro, no número apropriado de pessoas indicadas pelos legislativos estaduais, ter a idade de (...) no mínimo; manter seus cargos por mandato longo o suficiente para assegurar-lhes a independência; receber estipêndios liberais, pelos quais possam ser compensados pela devoção de seu tempo ao serviço público, e serem inelegíveis a qualquer cargo estabelecido por um estado em particular, ou sob a autoridade dos Estados Unidos, exceto aqueles que peculiarmente pertençam as funções do segundo ramo legislativo, durante seu tempo de serviço, e pelo espaço de (...) após a expiração dele.

---

<sup>178</sup> Banning, 1998, p, 107.

<sup>179</sup> Ibidem, p, 111.



6. Decidiu-se que cada ramo deve possuir o direito de originar Leis; que a Legislatura Nacional deve ser empossada de poder para desfrutar os direitos legislativos investidos no Congresso pela Confederação e, ademais, legislar em todos os casos nos quais os estados em separado não tenham competência, ou nos quais a harmonia dos Estados Unidos possa ser interrompida pelo exercício de legislações estaduais, vetar todas as leis aprovadas pelos vários estados que infrinjam a opinião do Legislativo Nacional, os Artigos da União, e convocar a força da União contra qualquer membro da União que falhe em cumprir com seus deveres sob os citados artigos.

7. Decidiu-se que um Executivo Nacional será instituído; a ser escolhido pelo Legislativo Nacional pelo mandato de (...) anos, a receber pontualmente em tempo determinado uma compensação fixa pelos serviços prestados, no qual nenhum aumento ou decréscimo será feito que afete a magistratura existente ao tempo dos aumentos ou diminuições, a ser inelegível por uma segunda vez, e que desfrute ainda autoridade geral para executar as Leis Nacionais, deve desfrutar os direitos executivos investidos no Congresso pela Confederação.

8. Decidiu-se que o Executivo e um conveniente número do Judiciário Nacional devem compor um conselho de revisão com autoridade para examinar cada ato do Legislativo Nacional antes que ele chegue a operar, & todo ato ou lei dos estados de uma legislatura em particular ante um veto final; a que o dissenso do dito conselho equivalha a uma rejeição, a menos que a lei da legislatura nacional seja novamente aprovada, ou que a lei de um legislativo estadual seja de novo vetada por (...) de cada corpo de membros de cada ramo do legislativo nacional.

9. Decidiu-se que um Judiciário Nacional seja estabelecido, que consista de um ou mais tribunais supremos, e de tribunais inferiores a serem escolhidos pela Legislatura Nacional, a manter seus cargos durante bom comportamento, e que recebam pontualmente em tempo fixado a compensação por seus serviços, nos quais nenhum aumento ou diminuição será feito que afete as pessoas no cargo durante tal aumento ou decréscimo. Que a jurisdição dos tribunais inferiores será ouvida e determinada em primeira instancia, e a do supremo tribunal será ouvida e determinarão em ultimo recurso toda a pirataria e crimes ocorridos em alto mar, também as capturas de inimigos; e nos casos nos quais estrangeiros ou cidadãos de outros estados quando a aplicação de tal jurisdição possa ser de interesse, ou que diga respeito à coleta de receita nacional; impeachments de qualquer funcionário nacional, e questões que possam envolver a paz e a harmonia nacional.

10. Decidiu-se que provisões devem ser feitas provisões para a admissão dos estados legalmente surgidos dentro dos limites dos Estados Unidos, seja de uma voluntária união entre governo & território, seja por outro meio, com o consentimento de um número, a ser estipulado, de vozes no legislativo nacional menor que o todo.

11. Decidiu-se que um governo republicano & o território de cada estado, exceto no caso de uma voluntária adesão entre governo e território, deve ser garantido pelos Estados Unidos a cada estado.

12. Decidiu-se que provisão deve ser feita para a continuação do congresso e suas autoridades e privilégios, até o dia em que as reformas dos Artigos da União ser adotadas, e até a conclusão de todas as suas ocupações.

13. Decidiu-se que a provisão pode ser feita por emenda aos Artigos da União sempre que pareça necessário, e que o assentimento da Legislatura Nacional não deverá ser exigido nestes termos.

14. Decidiu-se que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário dentro dos vários estados devem ser limitados por juramento para apoiar os Artigos da União.

15. Decidiu-se que as emendas que serão oferecidas para a Confederação, pela Convenção, devem por sua vez, ou vezes, após a aprovação do Congresso, ser submetidas a uma assembléia ou assembleias de representantes, recomendados pelos vários legislativos estaduais, a ser escolhidos expressamente pelo povo, para considerar e decidir como mencionado”<sup>180</sup>

O plano foi tomado como modelo de trabalho na convenção, juntamente com o Plano de New Jersey, apresentado por Roger Sherman, de Connecticut. Alguns dias mais tarde na Convenção, em seis de junho, Madison discursou sobre os pontos principais do Plano da Virgínia:

“Mr. Madison considera a eleição de pelo menos um dos ramos do legislativo como um claro princípio do livre governo, e considera que este modelo, sob regulamentos apropriados tem a vantagem adicional de assegurar melhores representantes, bem como de evitar que ‘agências’ grandes demais dos governos estaduais se infiltrem no governo nacional. Ele difere do membro de Connecticut, Mr. Sharman, em pensar nos objetivos mencionados como sendo os principais exigidos por um governo nacional. Estes são certamente objetivos importantes e necessários, mas ele os combina com a necessidade de fornecer seguridade mais efetiva aos direitos privados, e a contínua distribuição da justiça. Interferir com estes males foi talvez, mais que qualquer outra coisa, a causa desta convenção. Supunha-se que a liberdade republicana poderia existir por longo tempo sob estes abusos praticados em alguns estados. O cavalheiro Mr. Sharman admitiu que em um pequeno estado a facção e a opressão prevaleciam. Infere-se então que onde quer que estes males prevaleçam o estado é pequeno demais. Eles não prevalecem nos maiores como o fazem nos menores; nós somos então instados a ampliar a esfera (da república) tanto quanto a natureza deste governo o admita. Esta é a única defesa contra as inconveniências da democracia consistente com a forma democrática de governo. Todas as sociedades civilizadas seriam divididas em diferentes seitas, facções e interesses, pois acontece delas consistirem em ricos e pobres, devedores e credores, proprietários de terras, de manufaturas, de interesses comerciais, de habitantes deste ou daquele distrito, de seguidores deste ou daquele líder político, dos dogmas desta ou daquela seita religiosa. Em todos os casos onde uma maioria esta unida por um interesse ou bem comum, os direitos das minorias estão em perigo. Quais razões podem restringi-los? Descobriu-se pela experiência que a prudente consideração à máxima de que a honestidade é a melhor política recebeu tão pouca consideração pelos grandes grupos de homens quanto pelos indivíduos. O respeito pelo caráter é sempre diminuído em proporção ao número entre os quais a culpa ou o elogio é dividido. A consciência, a única amarra remanescente, sabe-se ser inadequada nos indivíduos: entre os numerosos, pouco se pode esperar deles. Além disso, a própria religião pode se tornar um motivo de perseguição e opressão.

---

<sup>180</sup> Todas as traduções do inglês para o português foram feitas pelo pesquisador, salvo indicações ao contrário. Madison, Writings. Ed. Rakove. 1999, pp, 89-91.

Estas observações são comprovadas pelas histórias de cada país antigo ou moderno. Na Grécia e em Roma, os ricos e os pobres, os credores e os devedores, bem como os patrícios e os plebeus alternavam opressão uns sobre os outros com igual impiedade. Uma fonte de opressão era a relação entre as cidades matrizes de Roma, Atena e Cartago e suas respectivas províncias: as primeiras possuindo o poder e as províncias sendo distintas demais para serem objetos separados das primeiras.

Porque a America estava tão apreensiva quanto à injustiça do Parlamento? Por que a Grã Bretanha tinha interesses reais e supostos separados, e se sua autoridade tivesse sido admitida, ela poderia ter perseguido aqueles interesses as nossas expensas. Nós temos visto a mera distinção de cor fazer na mais iluminada época o fundamento para o mais opressivo domínio exercido pelo homem sobre o homem (escravidão). Qual tem sido a fonte daquelas injustas leis reclamadas entre nós? Não tem sido o real ou suposto interesse das maiorias? Devedores têm fraudado seus credores. Os interesses dos proprietários de terras têm pesado duramente sobre os interesses mercantis. Os donos de uma espécie de propriedade têm lançado taxas desproporcionais sobre os donos de outra espécie. A lição que nós tiramos disso tudo é que onde a maioria esta unida por um sentimento comum, e tem oportunidade, os direitos do partido menor se tronam indefesos.

Em um governo republicano a maioria, quando unida, tem sempre uma oportunidade. O único remédio é ampliar a esfera, e assim dividir a comunidade em um tão grande número de interesses e partidos, que em primeiro lugar uma maioria isolada não deverá ter, ao mesmo tempo, um interesse comum separado daquele todo, ou mesmo da minoria; e em segundo lugar, no caso deles terem tal interesse, não estarão aptos a se unir na busca deles. Incumbe a nós então tentar remediar isto, e com este entendimento estruturar um sistema republicano sobre tal escala, de tal forma que ela controle todos os males que temos experimentado “<sup>181</sup>

Este discurso foi baseado nos estudos preliminares de Madison sobre as antigas e modernas repúblicas e confederações<sup>182</sup>. Mais tarde foi reutilizado em forma revisada no Federalista nº 10, que, em suma, expõe a “teoria das facções” de Madison. Segundo o historiador norte-americano Merrill D. Peterson, a batalha empreendida por Madison para garantir a liberdade religiosa na Virginia, quando deputado estadual, ensinou-lhe que o princípio pluralístico de seitas em competição, ou concorrência, criava um ambiente neutro onde nenhuma seita poderia tiranizar outras. Ainda de acordo com Merrill Peterson, a teoria madisoniana das facções foi trazida da esfera religiosa e aplicada na esfera política<sup>183</sup>.

Durante a Convenção, Madison rejeitou veementemente as formas confederadas de união, e ofereceu um interessante vislumbre do conflito norte-sul que arrasaria a nação mais

<sup>181</sup> Madison, Writings. Ed. Rakove, 1999, pp, 92-93.

<sup>182</sup> Ver o estudo de Madison sobre as antigas confederações em Meyers, M. **The Mind of the Founder**. Waltham, Massachusetts. Brandeis University, 1981, pp, 47-56.

<sup>183</sup> Peterson. M. D. (Editor) **The Founding Fathers. James Madison**. New York: Harper and Row Publishers, Inc. 1974.p, 136.

de meio século depois. Madison teve uma visão pessimista das diferenças entre os estados sulistas e nortistas. Apesar de não incluir na agenda oficial dos debates a questão escravista, ela ficou em suspenso, esperando momento menos crítico para ser discutida. Sua resolução, apesar de não ter sido aprovada, causou uma das maiores crises do país, a Guerra Civil Americana, ou a Guerra de Secessão (12/04/1861 - 09/04/1865). Sobre esta questão crucial, Madison proferiu o seguinte discurso no dia 30 de junho:

“Ele (Mr. Madison) admite que toda sorte de interesses peculiares, seja no caso dos cidadãos, seja no caso dos estados, devem ser assegurados tanto quanto possível. Onde quer que haja perigo de ataque, ali deverá haver poder constitucional de defesa. Mas ele afirma que os estados foram divididos em diferentes interesses não por suas diferenças de tamanho; a maior parte material dos quais resultam do clima, mas principalmente dos efeitos de terem ou não terem escravos. Estas duas causas concorrem na formação da grande divisão de interesses nos Estados Unidos. Elas não jazem entre os pequenos ou grandes estados: elas jazem entre os nortistas e os sulistas”<sup>184</sup>

Como se observa, a preocupação existia, mas não era uma preocupação ‘primária’. Outras preocupações mais urgentes ocupavam os membros da Convenção em finais de junho. O princípio da representação estava dividindo opiniões e criando um desconfortável dissenso. Os propugnadores do Plano de New Jersey gostariam que os membros do senado representassem diretamente os estados, enquanto a câmara dos deputados representasse o povo no governo. Já Madison e outros federalistas percebiam o senado como uma “checagem necessária” às inconstâncias e paixões transitórias da câmara baixa. O princípio de representação deveria ser amenizado e controlado pelo princípio da “checagem”. Em 26 de junho Madison proferiu o seguinte discurso à respeito deste tópico:

“Mr. Madison”. “De maneira a julgar a forma a ser conferida a esta instituição, será apropriado ter em vista os propósitos a que ela deve servir. O primeiro destes é proteger o povo contra seus governantes: o segundo, proteger o povo contra suas próprias impressões transitórias, pelas quais eles poderiam ser levados. Um povo deliberando em um momento moderado, e com a experiência de outras nações antes deles, sobre o plano de governo que mais provavelmente lhes asseguraria a felicidade, deveria primeiro estar ciente que aqueles encarregados com o bem público poderiam trair sua confiança. Uma precaução óbvia contra tal perigo seria dividir a sua confiança entre diferentes corpos de homens, que podem vigiar e checar uns aos outros(...). A seguir, deveria ocorrer a tal povo que eles mesmos estariam sujeitos a erros temporários, carecendo da necessária informação sobre seus verdadeiros interesses, e que os homens escolhidos por um curto mandato, empregando apenas uma pequena porção deste tempo nos negócios públicos em questão, poderiam errar pelas mesmas causas. Esta reflexão naturalmente sugere que o governo seja então constituído com um de seus ramos (o

---

<sup>184</sup> Trecho de um discurso de Madison na Convenção Constitucional no dia 30 de junho de 1787. Extraído de Peterson. M. D. (Editor) **The Founding Fathers. James Madison**. New York: Harper and Row Publishers, Inc. 1974.p, 136.

senado) podendo ter a oportunidade de adquirir um competente conhecimento dos interesses públicos. Outra reflexão sobre um povo em semelhante situação, seria que eles, bem como um numeroso corpo de representantes estão sujeitos a errar também, por inconsistência e paixão. Um obstáculo contra este perigo seria selecionar uma porção de cidadãos iluminados, cujo número limitado, e a firmeza poderiam moderadamente interpor-se contra impetuosos conselhos. Deveria finalmente ocorrer ao povo deliberando sobre seu próprio governo que tão diferentes interesses necessariamente resultam da liberdade, que deve ser assegurada, e que os interesses principais poderiam, sob súbitos impulsos, ser tentados a cometer injustiça sobre a minoria. Em todos os países civilizados o povo encontra-se em diferentes classes tendo reais ou supostas diferenças de interesse. Existirão credores e devedores, fazendeiros, mercadores e manufatureiros. Existirá particularmente a distinção entre ricos e pobres. É verdade, como foi observado por Sr<sup>o</sup> Pinkney, que não temos entre nós as distinções hereditárias, do tipo que forma a fonte de grandes disputas nos governos antigos, bem como nos modernos estados europeus, nem aqueles extremos da riqueza e pobreza que caracterizam os últimos. Não podemos ser considerados, mesmo em nossa época, como uma massa homogênea, na qual tudo que afeta uma parte afetará da mesma maneira o todo. Na elaboração de um sistema que desejamos duradouro por eras, nós não deveríamos perder de vista as mudanças que as eras produzirão. Um crescimento da população necessitará do aumento da proporção daqueles que trabalham sob todas as privações da vida, & secretamente visam uma mais igual distribuição de bênçãos. Estes podem com o tempo sobrepujar em número aqueles que estão colocados acima das sensações da indigência. De acordo com as iguais leis de sufrágio, o poder escorregará para as mãos dos primeiros. Nenhuma tentativa de reforma agrária foi tentada ainda neste país, mas os sintomas de um espírito nivelador, como o compreendemos, têm aparecido o suficiente em certos distritos para notificar os futuros perigos. Como pode o princípio republicano ser resguardado destes perigos? Como resguardar, em todo caso, a minoria da opressão causada pela coalizão destes perigos? Entre outros meios, pelo estabelecimento de um corpo de governo suficientemente respeitável por sua sabedoria e virtude para prestar auxílio em tais emergências, a preponderância da justiça pra lançar seu peso em tal escala. Sendo estes os objetivos do segundo ramo no governo apontados, Sr<sup>o</sup> Madison, acredita que uma considerável duração de tempo deve ser dada aos mandatos deste ramo do legislativo. Sr<sup>o</sup> Madison não concebe que um mandato de nove anos possa ser ameaça de qualquer perigo real, mas no exercício de suas próprias idéias sobre o tema, ele deseja que o longo mandato permitido ao segundo ramo do legislativo não comece com semelhante período de duração, pois tornaria uma perpétua desqualificação ser re-eleito, pouco conveniente em uma visão tanto publica quanto privada. Ele observa que era mais que provável que fossemos agora assimilar um plano que em sua operação decidisse para sempre o destino do Governo Republicano, e que neste intuito nós devêssemos não somente prover toda a guarda à liberdade que sua preservação possa exigir, mas ser igualmente cuidadosos em não suprir os defeitos que nossa experiência tenha particularmente indicado”<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> Farrand, M. **The Records of the Federal Convention of 1787**. Volume I. New Haven: Yale University Press. Journal, June, 26, pp, 421-423.

Os delegados estavam convencidos de que a proposta de Madison era impraticável. Eles diziam que o país se compunha de unidades políticas, os estados, e que estes deveriam ser representados no senado, participando assim do governo geral. Uma moção a respeito foi enviada para uma comissão de resolução de impasses, e Madison, junto a outros membros da linha dura nacionalista queixaram-se deste meio-termo, mas se resignaram. O compromisso foi adotado em 16 de julho. A visão de uma União fortemente consolidada dos nacionalistas foi sendo substituída por uma moderada concepção de governo misto, “em parte nacional, em parte federal”<sup>186</sup> Mais tarde, com a Constituição aprovada na Convenção e com a dura batalha à frente pela ratificação do documento pelos estados, Madison acabou se tornando o grande expositor do meio termo alcançado na constituição mista! Estes pormenores serão tratados no terceiro capítulo, quando a análise dos Artigos Federalistas for ensejada.

Após sofrer alguns reveses na Convenção, e ver partes do Plano da Virginia ser mutilados, Madison se empenhou na aprovação da proposta de escolha popular do chefe do executivo, para que este obtivesse maior independência em relação ao Legislativo. Seu discurso a favor desta proposta, em 25 de julho, é temperado por um pessimismo profundo em relação à natureza humana quando investida de poder.

“Mr. Madison”. “Existem objeções contra todo modelo que foi, ou talvez possa ser proposto. A eleição pode ser realizada por alguma autoridade existente sob o Governo Nacional, ou pela constituição dos estados – ou por alguma autoridade derivada do povo – ou pelo próprio povo. As duas autoridades sob a Constituição Nacional seriam o legislativo e o judiciário. O último presume-se, estava fora de questão. O primeiro teve seu julgamento sujeito a insuperáveis objeções. Junto a influência geral daquele modelo sobre a independência do executivo. 1º- A eleição do Chefe Magistrado agitaria e dividiria o legislatura tanto que o interesse publico materialmente sofreria por isto. Corpos públicos estão sempre aptos a se lançarem em contendas, com mais violência em tais condições que em outras. 2º- O candidato criaria intriga com o Legislativo, derivaria sua nomeação da facção predominante, e estaria apto a tornar sua administração subserviente as visões deles. 3º- Os ministros de poderes estrangeiros teriam e fariam uso de qualquer oportunidade para misturar suas intrigas e influências com as eleições. Limitados como são os poderes do Executivo, ele seria o grande objeto do momento para os poderes rivais da Europa que tem possessões americanas, com um homem na cabeça de nosso governo preso a suas respectivas políticas e interesse. Nenhuma dor, nenhum gasto talvez, será poupado para obter da legislatura uma nomeação favorável a seus desejos... As autoridades existentes nos estados são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. A nomeação do executivo nacional pelo legislativo estadual foi censurável em muitos pontos de vista, alguns dos quais já tinham sido mencionados. Ele mencionará um que decidirá sua opinião. Os Legislativos dos Estados traíram uma forte propensão à uma variedade de perniciosas medidas... Um objetivo do Legislativo Nacional era controlar esta propensão. Um objetivo do Executivo Nacional enquanto tivesse o um veto

---

<sup>186</sup> Meyers, M. 1981, p. 139.

sobre as leis, era controlar o Legislativo Nacional, enquanto este pudesse ser infectado com similar propensão. Submeta a nomeação do Executivo Nacional às Legislaturas Estaduais e o propósito de controle esta derrotado. As Legislaturas podem & agirão com algum tipo de plano regular, e promoverão a nomeação de um homem que não vai se opor a um cliente favorito. Tendo a maioria das legislaturas em época de eleição o mesmo objetivo, ou diferentes objetivos do mesmo tipo, o Executivo Nacional se tornara subserviente a eles... A opção diante de nós então jaz entre uma nomeação por eleitores escolhidos pelo povo – e uma imediata escolha pelo povo. Ele acha o primeiro modelo livre de muitas das objeções que tinham incitado contra ela, e acha grandemente preferível a uma nomeação pelo Legislativo Nacional. Conforme os eleitores sejam escolhidos e se encontrarem e procederem imediatamente a uma nomeação, haverá muita pouca oportunidade para cabalas ou corrupção... O modelo remanescente era uma eleição pelo povo ou por uma parte qualificada dele, em geral. Com todas suas imperfeições, ele achou esta a melhor. Ele não repetirá os argumentos gerais a favor ou contra este modelo. Ele apenas tomará nota de duas dificuldades que ele admite terem peso. A primeira surge da disposição do povo a preferir um cidadão de seu próprio estado, e as desvantagens disto seriam lançadas sobre os estados menores. Por grande que possa ser esta objeção, ele não as acha igual às objeções que pesam sobre cada um dos modelos que tinham sido propostos. Ele pensa também que algum expediente possa ser descoberto que o previna. A segunda dificuldade surge da desproporção dos votantes qualificados nos estados Nortistas e Sulistas e a desvantagem que este modelo lançaria sobre os últimos. A resposta a esta objeção é: 1º- Que esta desproporção será continuamente decrescente sob a influência de leis republicanas introduzidas nos estados sulistas, e uma mais rápida melhoria de sua população. 2º- As considerações locais devem dar caminho aos interesses gerais. Como um indivíduo de estado sulista, ele está disposto a fazer o sacrifício “<sup>187</sup>

A eleição indireta, através de um colégio eleitoral, acabou sendo o compromisso final firmado pelos delegados presentes e acomodou ambos os partidos<sup>188</sup>. Madison o aceitou reticente. A soberania devia estar assentada na vontade popular, e nisto a maior parte dos delegados estavam de acordo. Madison discursou sobre a soberania fundada no povo em 23 de julho, como se segue:

“Mr. Madison pensa ser claro que as Legislaturas são incompetentes para propor mudanças. Estas mudanças causarão interferências essenciais sobre as constituições estaduais e será uma doutrina insólita e perigosa que uma legislatura possa alterar a constituição sob a qual mantém sua existência. De fato, poderá haver algumas constituições dentro da União que darão ao legislativo poder para concordar com as alterações do pacto federal. Mas haverá algumas que não o farão assim, e neste caso, uma ratificação deve necessariamente ser obtida do povo. Ele (Madison) considera a diferença entre um sistema fundado sobre as legislaturas apenas, e outro fundado sobre

<sup>187</sup> Farrand, M. **Records of Federal Convention**, Volume I. New Haven: Yale University Press. Journal of Convention, 25 julho de 1787, p, 108-111.

<sup>188</sup> Peterson, 1974, p, 142.

o povo, a verdadeira diferença entre uma *liga* ou *tratado*, e uma *Constituição*. A primeira, na questão da obrigação moral, pode ser tão inviolável quanto a segunda. Já na questão da operação política, existem duas importantes distinções em favor da segunda. 1º- Uma lei violando um tratado ratificado por uma lei preexistente, poderá ser respeitada pelos juízes como uma lei, embora uma imprudente e traiçoeira lei. Uma lei violando uma constituição estabelecida pela próprio povo, seria considerada pelos juízes como nula e vazia. 2º- A doutrina estabelecida pela lei da nações no caso dos tratados, rompida em qualquer artigo por qualquer partido, livra outros partidos de seus compromissos. No caso de uma União do povo sob uma Constituição, a própria natureza de tal pacto sempre foi entendida como excetuando semelhante interpretação. Comparando os dois modelos na questão da conveniência, Mr. Madison acha que todas as considerações que recomendam *esta* convenção em preferência ao Congresso para propor a reforma estão igualmente à favor das convenções estaduais em preferência as legislaturas para examiná-las e adotá-las.”<sup>189</sup>

Madison tinha atuado como um republicano e como legislador de nível nacional. Como um rico proprietário, no sentido lockeano, ele acreditava que a liberdade tinha muito a ver com o simples direito de adquirir “alguma” propriedade individualmente. Ele não parecia temer ser tachado de ‘plutocrata’ ao enviar a Constituição ao Congresso Continental com as seguintes considerações:

“Em todas as nossas deliberações (...) nós procuramos continuamente manter em nosso entendimento (...) a consolidação de nossa União, na qual esta envolvida nossa prosperidade, felicidade, segurança, talvez nossa existência como nação (...). A Constituição, que agora apresentamos, é o resultado de um espírito de amizade, e daquela mútua deferência e concessão que a peculiaridade de nossa situação política tornou indispensável”<sup>190</sup>

Após mais de 90 discursos e pronunciamentos proferidos durante a convenção, Madison estava exausto, e de forma alguma inteiramente satisfeito com o resultado final dos trabalhos, a Constituição Norte-Americana de 1787. O documento finalmente aprovado por trinta e nove dos membros presentes ao final dos trabalhos, estava muito aquém de suas expectativas; mas assim deveriam estar se sentindo muitos dos signatários da carta. Antes de dirigir-se ao Congresso em Nova York para preparar a defesa da ratificação, Madison enviou a seu amigo na França, Thomas Jefferson, suas impressões um tanto frustradas sobre a nova

<sup>189</sup> Madison, Writings. Ed. Rakove, 1999, p129.

<sup>190</sup> Carta enviada ao Congresso Continental, assinada pelo presidente da Convenção George Washington, em 17 de setembro de 1787. Ver: Farrand, M. The Records of the Federal Convention of 1787. New Haven: Yale University Press, 1966, pp, 666-667.



Constituição, impressões da qual se traduziu os mais significativos excertos ao presente trabalho. Esta carta data de 24 de outubro de 1787<sup>191</sup>:

“(...) Você receberá em anexo o resultado da Convenção que se manteve em sessão até 17 de setembro. Tomei a liberdade de fazer algumas observações sobre o assunto, que ajudará a produzir esta carta, se a outros propósitos elas não responderem. Pareceu ser sincero e unânime o desejo da Convenção de acalantar e preservar a União. Nenhuma proposição nem sugestão foi emitida a favor de uma partilha do Império em duas ou mais Confederações.

Em geral concordou-se que os objetivos da União não poderiam ser assegurados por nenhum sistema fundado sobre o princípio de uma confederação de estados soberanos. Uma voluntária observância da lei federal por todos os membros nunca poderia ser esperada. Uma lei federal compulsória nunca seria reduzida a prática, e se fosse, a necessidade de uma força militar tanto odiosa quanto perigosa, em geral, envolveria em calamidades iguais o inocente e o culpado, em um cenário muito mais semelhante a uma guerra civil do que a administração de um governo regular.

Portanto foi adotada a alternativa de um governo que ao invés de, operando sobre os estados, deverá operar sem sua intervenção sobre os indivíduos que os compõe: daí a mudança no princípio e na proporção da representação.

Com esta base de trabalho colocada, os grandes objetivos que se apresentaram foram: 1º- Unir uma energia apropriada no executivo a uma apropriada estabilidade nos departamentos legislativos, com caráter essencial de Governo Republicano. 2.º- Desenhar uma linha de demarcação que daria ao governo central cada poder exigido para propósitos gerais, a deixar aos estados todo o poder que poderia ser mais beneficentemente administrado por eles. 3º- Prover as necessidades dos diferentes interesses das diferentes partes da União. 4º- Ajustar as colidentes pretensões dos grandes e dos pequenos estados. Cada um deles esta prenhe de dificuldades. O conjunto deles forma uma tarefa mais dificultosa do que pode ser concebido por aqueles que não estão envolvidos na execução deles. Some-se a estas considerações a natural diversidade humana de opiniões sobre todos os novos e complicados assuntos, e é impossível considerar o grau de concórdia que no final prevalecerá, só mesmo um milagre.[...]”<sup>192</sup>

Madison dirigiu-se então ao Congresso Continental, reunido em Nova York, como delegado da Virginia, já pensando na difícil defesa da nova constituição perante a convenção da Virginia. Neste ínterim, foi persuadido por Alexander Hamilton à ajudá-lo no projeto de um conjunto de ensaios em defesa da Constituição, a serem publicados em jornais nova yorkinos, para contrapor a forte oposição local do governador Clinton à ratificação da nova carta. Sem saber ainda o tamanho da tarefa à frente, pois Madison acabou por escrever 29 dos 85 ensaios dos Artigos Federalistas, Madison aceitou o desafio.

---

<sup>191</sup> Ver uma tradução mais completa em anexo.

<sup>192</sup> Madison, Writings, Ed. Rakove, 1999, pp, 143-153.

James Madison só deixou Nova York em março de 1788, voltando à Virginia para preparar sua própria argumentação em favor da Constituição na convenção de ratificação da Virginia, a ser realizada em julho de 1788. Como diz Isaac Kramnick, historiador norte-americano, “Madison (...) teve em Filadélfia uma oportunidade maravilhosa para combinar o contexto prático e imediato da política americana sob os Artigos e os ensinamentos teóricos atemporais resultantes de suas amplas leituras”<sup>193</sup>. Além disso, deixou em Nova York um convincente material explicativo da Constituição, que será analisado no capítulo à seguir.

No já citado “*The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*”, de 1975, o historiador J.G.A.Pocock define seu título frase em dois sentidos. O primeiro sentido diz respeito ao momento e maneira como o pensamento de Maquiavel fez sua aparição no início da era moderna. Este pensamento, e do grupo de pensadores contemporâneos que incluía Savonarola, Guicciardini e Giannotti entre outros, preocupou-se com a representação do conceito de república, e da participação dos cidadãos republicanos no seu governo. De acordo com Pocock, padrões deste pensamento se desdobraram, difundiram e perduraram por dois a três séculos adiante; como resultado direto ou indireto do que estes escritores pensaram e escreveram sobre o tema.

O segundo sentido se aproxima ainda mais do objeto desta pesquisa, pois denota o momento no tempo histórico quando surgiu e ressurgiu o questionamento conceitual que se preocupava com a estabilidade e duração das repúblicas ante as adversidades do mundo secular. Pocock denomina ‘momento maquiaveliano’ aquele quando a república e seus defensores se confrontam com sua finitude temporal e com a persistência moral e política frente à “torrente de irracionalidade” que cria e recria eventos sociais e políticos potencialmente destrutivos a todo e qualquer sistema que se pretenda estável e durável<sup>194</sup>.

A pesquisa de Pocock o levou a descobrir um nexos temático entre os escritos de Giannotti, Guicciardini, Savonarola e Maquiavel com a obra *Oceana*, de autoria de James Harrington. Este autor teria sido seria o responsável pela **anglicização** do debate sobre o “**ciclo de vida republicano**”<sup>195</sup>, e um poderoso influenciador do pensamento whig de resistência à Coroa Britânica, incluindo-se aqui o pensamento político de David Hume. Sabe-se que os escritores radicais whigs do período da Revolução Inglesa foram muito consultados como fonte para o pensamento de oposição à Coroa durante a Revolução Americana. James Harrington e outros

---

<sup>193</sup> Kramnick, 1987, p. 28.

<sup>194</sup> Pocock, *Maquiavellian Moment*, p.vii e viii.

<sup>195</sup> Rakove, 1997, p. 35.

teriam fornecido os subsídios conceituais aos pensadores, revolucionários e fundadores da república dos EUA. Aqui, portanto, a sequência discursiva e temática que se trilhou até chegar-se à contribuição de James Madison para a formação do governo constitucional norte-americano e para a fundação da república ampliada dos EUA.

Pocock aborda o período revolucionário norte-americano pela sua mais ampla dimensão ideológica e geográfica. De acordo com este autor, o “republicanismo clássico”, em particular, teria sido operacionalizado enquanto instrumento e sistema conceitual político e discursivo, por diversas categorias de pensadores e atores no cenário sócio-político do mundo atlântico anglo-saxão. Para Pocock, o discurso político neoclássico forneceu tanto o “**ethos**<sup>196</sup>” quanto a retórica utilizada pelas elites coloniais durante a Revolução Americana, e pelos Pais Fundadores em particular. Em sua luta pela independência e posterior elaboração do sistema político dos Estados Unidos, os agentes mais ativos politicamente dentre os colonos rebelados estavam imersos em um mundo lingüístico que, ainda segundo Pocock, pouca ou mesmo nenhuma alternativa discursiva tinha para se fundamentar. Esta herança teórica, chamada por Pocock de ‘republicanismo clássico’, responde pela homogeneidade cultural e intelectual da geração revolucionária americana<sup>197</sup>.

A percepção da retórica e consequente prática política fundamentada nos clássicos e nos renascentistas republicanos europeus, desenvolvida pelos americanos no período formativo de sua nação, não foi inaugurada por Pocock. Antes deste, Gordon Woods e Bernard Bailyn, historiadores “americanistas” norte-americanos, já haviam abordado a idéia, mas sem aprofundá-la, no caso de Bailyn, ou sem captar todas as suas implicações, como no caso de Woods, cujo sub-capítulo final de sua obra “*The Creation of American Republic*” foi intitulada “*The ends of the classical politics*”. O que Pocock parece ter percebido, com auxílio reconhecido destas obras, um pouco mais tarde (1975) mas com maior densidade histórica que os autores citados acima, foi que o paradigma conceitual do Republicanismo Clássico respondeu a demandas múltiplas e teve consequências mais profundas ou densas do que seus

---

<sup>196</sup> Pocock não define com exatidão o sentido do termo ‘ethos’ utilizado por ele no capítulo consultado (*The Americanization of Virtue*). Mas entende-se por ‘ethos’ um termo que designa, subjetivamente, o caráter cultural e social de um grupo ou sociedade. O antropólogo norte-americano Alfred Louis Kroeber, em sua obra “*Anthropology: Culture Patterns and Process*”, fornece a seguinte definição: “(...) *Quando falamos de ethos de uma cultura, referimo-nos não somente à sua ética específica ou a suas regras morais, mas à sua qualidade total, i.e. àquilo que corresponderia, no indivíduo, ao seu temperamento ou caráter, portanto ao sistema de idéias e valores que dominam a cultura e tendem assim a controlar o tipo de comportamento de seus membros*” (Traduzido). Ver: Kroeber. L. A. *Anthropology: Culture Patterns & Processes*. New York: Harcourt, Brace & World. 1963, p. 294.

<sup>197</sup> Pocock, J.G. *A Maquiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton: Princeton University Press. 2003, p. 507.

colegas americanos, Bernard Bailyn e Gordon Wood haviam percebido (J.G.A Pocock é neozelandês). O autor desconstrói textos e discursos dos agentes do período em busca de influências que escolas de pensamento político, histórico, filosófico e teológica teriam exercido sobre os autores de tais discursos. Em especial, Pocock aponta traços do **Republicanismo Clássico**, e evoca a existência de um paradigma de pensamento chamado "**Humanismo Cívico**", o qual teria tido ascendência sobre vários dos mais importantes pensadores da revolução americana. *The Maquiavellian Moment* é seu mais importante trabalho, pois nesta obra Pocock remonta a linha de tradição ideológica que originou a filosofia política que subsidiou os principais pensadores da Revolução Americana, entre eles Jefferson, Madison, Franklin, Hamilton, e outros. Alguns destes autores beberam direto nas fontes clássicas. Outros o fizeram foi com amparo intelectual de filósofos consagrados como Locke, Hume, Montesquieu, Rousseau, e de outros pensadores não tão reconhecidos como estes.

Como sugere o historiador John Greville Pocock, o pensamento político sempre se alimentou das noções de **Deus, natureza e lei**.<sup>198</sup> O indivíduo seria o habitante de um cosmos regido por princípios racionais e morais, descobertos ou revelados, assimilados por sua vez aos corpos de jurisprudência criados pelos homens. Ora, no “salão de espelhos” onde se encontra metaforicamente o pesquisador que estuda a história do pensamento político, estas noções estão refletidas, difusamente, no trabalho historiográfico. Percebe-se um tratado político refletindo-se em outro, com suas dimensões distorcidas, alteradas ou amputadas. Aquelas noções se apresentam em cada obra política com detalhes ora ligeiramente dessemelhantes, ora bruscamente retorcidos ao avesso.

Os autores políticos dos séculos XVII e XVIII não tinham a preocupação de suplementar ou completar os trabalhos herdados pela comunidade intelectual a qual pertenciam. Não parecia haver a noção de ‘acúmulo’ de saberes nesta área, mas uma acirrada luta de discursos e argumentos que ocultavam, em parte, interesses incompatíveis. Quando simpáticos a um autor em específico, citavam-no com precisão e prudência nas palavras. Quando se opunham ao autor ou suas idéias, as noções fundamentais citadas acima sofriam alterações de grande porte, de acordo com as conveniências e finalidades de cada autor.

---

<sup>198</sup> Pocock, 2003. p, 83.

Observa-se que, em James Madison, foi a noção/conceito de **república** a que sofreu maior distorção. Enquanto em Montesquieu ‘**república**’ significava uma forma de governo aconselhável e viável somente em pequenas unidades políticas, em Madison, ‘**república**’ iria se tornar um conceito reformado, reformulado, de conteúdo tão distinto do de Montesquieu que já não poderia ser entendido como uma suplementação da teorização deste último autor.

Quais as evidências que apóiam esta hipótese de “inovação”? Em parte, pode-se perceber com base nas propostas federalistas, que o pensamento madisoniano concebeu um novo sistema de governo a partir de uma noção tradicional<sup>199</sup>. Na verdade, apenas o rótulo *república*, se manteve intacto, pois todo o conteúdo foi metamorfoseado. De seu interior ele retirou a substância, conforme entendida por autores clássicos como Montesquieu e Hume, e substituiu este núcleo por algo novo, por uma nova concretude. *A vita ativa* e o *vivere civile*<sup>200</sup> são reinterpretados por Madison com base em sua visão da natureza humana e sua compreensão das necessidades políticas de seu presente. Era incerto o futuro de seu país. No sentido de devoção ao bem público estas virtudes não eram, no entender de Madison, qualidades espalhadas igualmente pela sociedade americana. Poucos eram os que alcançavam o desprendimento necessário para instrumentalizar, em prol da coletividade, estas virtudes cívicas. Madison negou aos comuns do povo a vocação política em seu sentido estrito. Haveria participação popular no novo governo, mas seria participação “filtrada”, indireta e, individualmente, tão mínima quanto a proporção de um indivíduo em relação ao total da população. Os homens viveriam sob o império do direito, do poder constitucional, que lhes garantiria a liberdade herdada aos ingleses, mas que lhes negariam o autogoverno ilimitado. O poder seria re-centralizado em um governo nacional, em uma república estendida!

Na realidade, como bem o percebeu Alexis de Tocqueville em “A Democracia na América”, os Fundadores, dentre eles Madison<sup>201</sup>, estavam discursando sobre categorias de coisas que inexistiam no continente americano, e que tinham sido importadas da Europa. Assim, eles estariam manipulando e jogando retoricamente com símbolos, noções, rótulos e conceitos que não conheciam integralmente. Uma guinada semântica foi necessária para que

---

<sup>199</sup> Madison argumentou: “Nestes casos, sempre se recorre ao oráculo mais autorizado no assunto, Montesquieu”

<sup>200</sup> Pocock, 2003, p, 83-87.

<sup>201</sup> O que Madison alegava, ciente desta incongruência ou anacronismo, é que a “natureza humana” é a mesma em todos os lugares e temporalidades. Ver Federalista nº 10, Op. Cit.p, 134. Não se sabe se Tocqueville conhecia o trabalho de Madison.

certos conceitos pudessem ser aplicados da forma que Madison passou a concebê-los. Depois disso, Madison fez com que as coisas concretas, incluindo as pessoas, se adequassem ao novo “sistema simbólico” por ele criado<sup>202</sup>.

No prefácio de “O Espírito das Leis”, Montesquieu faz a distinção entre três tipos de virtudes. Seriam elas a virtude moral, a cristã e a política.<sup>203</sup> Entretanto, outro autor estava tendo sua obra introduzida nas colônias em luta. Esse autor era James Harrington<sup>204</sup>, e sua obra era o “Commonwealth of Oceana”. O macro contexto vivido por Madison nas colônias transparecia no micro contexto de seus discursos e textos. Seu diálogo com os textos clássicos, com as crônicas e com os panfletários radicais britânicos se dava em virtude de sua pressa em solucionar demandas políticas prementes, que ameaçavam não somente seu bem estar pessoal, seu status e suas posses. As ameaças de desintegração da União recém estabelecida se estendiam, a seu ver, às próximas gerações. As turbulências e dismantelamentos das pequenas repúblicas bélicas e frágeis estudadas por Madison nesta época era o que ele mais temia pudesse acontecer aos Estados Unidos sob os Artigos Confederados. Nestas condições, ele pensava, os estados confederados seriam presas fáceis para os impérios rapinantes europeus, além de estarem potencialmente sujeitos a guerras civis e conflitos entre si, pelas mesmas razões que nas pequenas repúblicas européias estudadas por Madison. Em suma, pelo espírito do faccionismo.

---

<sup>202</sup> Ver: Berlo, D. K.. **O processo da comunicação**. São Paulo: Martins Fontes, 1999 p, 3-4.

<sup>203</sup> Ver o prefácio citado e Pocock, 2003, p, 89.

<sup>204</sup> Para Harrington e seu papel na introdução dos conceitos de virtude republicana na Inglaterra e suas colônias ver: Pocock, p, 94-95.

### 3º CAPÍTULO: JAMES MADISON E A REPÚBLICA AMPLIADA DOS ESTADOS UNIDOS.

“É melancólico verificar que ninguém jamais foi suficientemente sábio para contribuir com algo mais que uma pequena parcela de tudo quanto se sabe sobre política. Esta, pelo menos, é minha opinião”

Robert. A. Dahl<sup>205</sup>

“A cultura política (...) revela um dos maiores interesses da história cultural, o de compreender as motivações dos atos dos homens num dado momento de sua história em referência ao sistema de valores, de normas, de crenças que partilham, em função de sua leitura do passado, de suas aspirações para o futuro, de suas representações da sociedade, do lugar que nela têm e da imagem que fazem da felicidade. Todos esses elementos vinculados ao ser profundo, que variam em função da sociedade na qual são elaborados e que permitem apreender melhor as razões que aparecem assim de modo diferente de epifenômenos.”<sup>206</sup>

Neste capítulo efetuar-se-á a análise documental dos escritos políticos de James Madison pós Convenção Constitucional, em particular os artigos “Federalistas” de sua autoria.

Sabe-se, entretanto, que Madison “revisou” muitos de seus escritos, em alguns casos alterando seus conteúdos<sup>207</sup>. Isto não invalida seu legado, apenas torna mais onerosa a análise de seus documentos e levanta questões adicionais. “*Por que mentem os que mentem?*”<sup>208</sup>, perguntou Marc Bloch. Mais uma questão a ser respondida. Quais textos teriam sido reescritos? Os editores, os organizadores de antologias e os primeiros biógrafos nos contaram o que sabiam sobre tais revisões? A contaminação revisionista afeta a veracidade de seus testemunhos, ou apenas os colocam sob suspeita? O fato é que as distorções de conteúdo podem se originar em vários níveis do testemunho, tanto na fase da escrita quanto da leitura, e o que importa é levarem-se em conta estes percalços no momento da análise crítica, ao invés de ignorá-los. Além do mais, o que se busca neste trabalho é o gradual amadurecimento de um discurso político próprio e o surgimento de conceitos políticos renovados e adaptados a

<sup>205</sup> Dahl, R. A. **A Moderna Análise Política**. RJ: Lidador/Societas. 1966, p, 9.

<sup>206</sup> Serge Bernstein, “**A Cultura Política**”. p, 363. In: Rioux, J.P e Sirinelli, J.F. **Para uma História Cultural**, Lisboa: Ed. Estampa 1998. p, 363.

<sup>207</sup> Para uma crítica perspicaz sobre as imposturas e embustes documentais: Em busca da mentira e do erro. IN: Bloch, M. **Apologia da História: ou O Ofício de Historiador**. RJ: Jorge Zahar Editor. 2002, pp, 96-108.

<sup>208</sup> Idem, p, 98.

situação crítica da nova nação; e desta perspectiva a contribuição de Madison não pôde ser desmentida pelo próprio Madison.

Os *writings* de Madison oferecem, afinal, um panorama detalhado da visão de um agente político que teve sua lealdade a unidades identitárias, inicialmente provincianas, ampliada à uma extensa e crescente unidade nacional. Esta metamorfose pode ser percebida no confronto das atividades e circunstâncias vivenciadas por Madison no decorrer de sua carreira política com o reflexo que estes condicionamentos imprimiram em seus escritos. Aqui, no momento de interpretar seus textos e efetivamente colocar em prática as operações historiográficas analíticas, recorrer-se-á a alguns teóricos do discurso político<sup>209</sup>, aos epistemólogos<sup>210</sup> e aos hermenêutas<sup>211</sup> das ciências sociais. Mesmo não se considerando um teórico político Madison talvez imperceptivelmente tenha criado um novo discurso político e um novo paradigma na teoria política, o paradigma das repúblicas gigantes, indefinidamente ampliadas pelo sistema federativo.

O volume de cartas confirmadas como sendo de Madison é grande, mas ainda não se esgotou a possibilidade de se resgatem de acervos particulares novas cartas, diários, registros e documentos de família, textos e memórias. O historiador americano e editor dos *The Papers of James Madison*, Robert A. Rutland, afirma que, em vista da quantidade e qualidade das cartas escritas por Madison, do tempo que deve ter sido gasto nesta atividade e do esforço pessoal exigido nesta tarefa, seu feito foi “monumental”. Outro já citado historiador americano, Merril D. Peterson, reuniu em uma coletânea centenas dessas cartas, e admite que muita coisa ficou “de fora”<sup>212</sup>. Sem contar que os insetos, a umidade e os incêndios fizeram sua própria triagem do material.

A questão é que a partir do momento em que Madison se deu conta da importância de sua atuação na Revolução Americana, ele passou a guardar e colecionar ciosamente seus próprios escritos, totalmente cômico de seu potencial valor histórico. Entretanto, a grande façanha de Madison neste sentido foi ter captado a importância histórica do momento durante

---

<sup>209</sup> Iñiguez, L. **Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais**. Vozes. Petrópolis, RJ: Editora Vozes. 2004.

<sup>210</sup> Lacey, H. **Valores e atividade científica**. Vol. I, II. São Paulo. Editora 34, 2008.

<sup>211</sup> Figal, G. **Oposicionalidade**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes. 2007. Popper, K.R. **Conhecimento objetivo**. São Paulo: EDUSP, 1975.

<sup>212</sup> Peterson, M. D. **The Founding Fathers. James Madison. A Biography in His Own Words**. New York: Newsweek Book Division. 1974.



a Convenção Constitucional de 1787, na qual atuou em diversas frentes, assumindo varias tarefas simultâneas, entre elas a de taquígrafo, registrando os debates, discursos e esboços dos planos que deram origem a Constituição de 1787. Esse material só começou a vir a público após a morte de Madison em 1836; e somente em 1913 deu-se a primeira publicação integral dos registros da convenção, através do exaustivo trabalho de edição do historiador americano Max Farrand em “*The Records of the Federal Convention of 1787*”, coletânea em quatro volumes. A seriedade e fiabilidade do trabalho de Farrand dificilmente podem ser postos a prova. Todas as interpolações indevidas, as liberdades e manipulações dos manuscritos, os embustes e alterações dos originais, quando detectados, são apontados por Farrand nos comentários e introduções aos registros. Desse modo, tem-se a relativa segurança de estar-se trabalhando com material verídico, ainda que não sejam os originais.

Outra fonte de informação histórica a qual se recorrerá neste capítulo são “Os Artigos Federalistas”, coletânea de 85 ensaios, escritos por James Madison (29 ensaios), Alexander Hamilton (51 ensaios) e John Jay (cinco ensaios), sob o pseudônimo coletivo de “Publius”. Os “*Federalist Papers*” ainda são considerados a melhor fonte para a compreensão da arquitetura constitucional norte-americana. Alguns dos ensaios desta coletânea se encontram entre o que de melhor se escreveu, até hoje, sobre os princípios do governo republicano. Para contrapor a visão unilateral fornecida pelos federalistas durante a “Grande Discussão Nacional”, que corresponde ao período de ratificação da Constituição de 1787 pelos corpos legislativos estaduais convocados especialmente para este procedimento, surgiu na imprensa de diversos estados americanos uma voz de oposição à ratificação da nova carta. A essa voz conjunta deu-se o nome de “anti-federalistas”. As divergências entre os próprios anti-federalistas talvez fosse maior do que a divergência entre eles e os federalistas; mas algo em comum os fortalecia como grupo. Seu repúdio à implementação da nova constituição! O pensamento político dos anti-federalistas contemplava os propósitos e aspirações federalistas com ceticismo, temor e antipatia. Onde os federalistas viam crescimento comercial e prestígio internacional, os anti-federalistas viam “homens ambiciosos por um grande império”; enquanto os federalistas propunham uma ampliação dos poderes do governo central, os anti-federalistas alegavam a volta do poder tirânico e das ameaças contra os direitos e liberdades do povo. Em suma, os escritos anti-federalistas agrupados e editados por Ralph Ketcham em “*The Anti-Federalist Papers*”, serão o contraponto adequado para dimensionar a ousadia inovadora e alguns dos retrocessos considerados reacionários, ou contra-revolucionários, encontrados nos princípios políticos adotados pelos federalistas.

Os agentes individuais são sujeitos e objetos em sua experiência de vida. Na condição de sujeitos, agem com certo grau de liberdade, mas uma liberdade cheia de limites e restrições, que acaba por enjaulá-los, por vezes comodamente. Quando aceitam os ditames da sociedade onde vivem como regras a serem acatadas sem questionamento, colocam-se na condição de objetos das leis, normas e convenções que os regulam e condicionam. Situação inescapável, situação desejável ou situação insuportável, conforme o peso dos ordenamentos e a plasticidade psicológica dos indivíduos. Além dos conjuntos de regras e critérios convencionais aos quais se vêem submetidos socialmente, os indivíduos são continuamente pressionados por diversas ocorrências circunstanciais; compelidos incessantemente pelas necessidades fisiológicas e vitais; estimulados e impulsionados por paixões, desejos e vontades; bombardeados com sugestões, propagandas, divulgações e ofertas. Ideários, ideologias, crenças, princípios e imaginários são propagados pela sociedade sobre seus próprios membros, que neste momento se constituem em objetos de transmissão e recepção de valores, convicções e significados que os fazem agir em conjunto, como em coreografias não ensaiadas, que encenam grandes bailados sociais. São peças componentes de uma grande engrenagem, que sabem existir, mas que não visualizam nem dimensionam totalmente, a não ser em abstração. O carisma, a oratória, a sapiência, a riqueza, a influência e a persuasão desempenham funções significativas nestes grandes organismos, elevando ao poder decisório, político, indivíduos de vários tipos, mas invariavelmente ambiciosos<sup>213</sup>.

---

<sup>213</sup> Ver sobre este tópico: Lasswell, H. Política: **Quem ganha o que , quando, como**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1984.

### 3.1 A persuasão madisoniana.

“Todo aquele, pois, que escuta estas minhas palavras e as pratica, assemelhá-lo-ei ao homem prudente, que edificou a sua casa sobre a rocha”.<sup>214</sup>

O homem sensato firma sua casa sobre a rocha, o insensato, sobre a areia. Quantas vezes teria Madison lido esta conhecida passagem bíblica e refletido sobre seu sentido? E se o construtor em questão fosse edificar uma grande mansão, com vagas para todos os que se dispusessem a respeitar as regras da casa e cooperar para sua manutenção diária? Certamente a estabeleceria sobre os mais firmes alicerces disponíveis, num ato de altruísmo e de cuidado para com os futuros moradores.

Dos discursos políticos utilizadas pelos atores sociais no contexto da Revolução Americana, podem ser distinguidos vários elementos representativos de diversas linhagens de pensamento, como o iluminismo, o racionalismo, o radicalismo whig escocês, o calvinismo, o jusnaturalismo, o direito consuetudinário britânico, o empirismo filosófico, o republicanismo clássico, o liberalismo lockeano, o constitucionalismo inglês, entre outros. Sendo assim, se tentará no decorrer da pesquisa acompanhar a progressão, ou desenvolvimento, da linguagem propriamente madisoniana no interior desse contexto cultural e político, selecionando fragmentos de uma suposta cosmovisão.

Poucas dúvidas restam hoje, entre os especialistas, de que a visão de Madison influenciou indiretamente, através da Constituição de 1787, o que veio a se tornar o caráter político dos Estados Unidos. Procurar-se-á confirmar essa afirmação no confronto entre fontes e bibliografia especializada.

A afirmação parece um pouco ousada, e pode ser que hoje esta visão esteja soterrada, por depósitos e camadas ideológicas que o fluxo histórico sedimentou sobre ela. Mas uma pesquisa apurada permitirá demonstrar que da “pedra angular” do sistema, a Constituição de 1787, emana um pouco do brilho da mente de Madison. Um brilho metamorfoseado, talvez, em ideais, princípios e valores que confirmariam aquela pessimista, assustadora e ao mesmo tempo tão atual visão daquilo que acreditava ser a natureza humana.

Há uma grande guinada em termos de maturação ideológica entre o jovem de vinte e três anos que fulmina um “*but away with politicks*”<sup>215</sup> em carta a um amigo, em 1774, e o

<sup>214</sup> São Mateus, capítulo 7, versículo 24. **Bíblia Sagrada**. Tradução de João Ferreira de Almeida. Edição Revista e Corrigida. Revisão de 1997. RJ, Niterói. Fecomex.

Madison de quarenta anos formulador da *Bill of Rights*, de 1791. É a evolução deste discurso, fundado em crenças, posições ideológicas e linguagens herdadas que se pretende pesquisar a seguir.

A elite colonial americana não tinha, com relação a seu potencial intelectual, nenhum resquício aparente de complexo de inferioridade, não pelo menos algo manifesto ou gritante, quando comparados a seus congêneres europeus. Eles não tinham receios ao refutar, reinterpretar, criticar, ou mesmo ao reformular, readaptar, acrescentar observações e distorcer conforme seus interesses muito do que foi escrito tanto em épocas quanto em lugares diversos. É nesse processo de formação de uma linguagem política tipicamente norte-americana<sup>216</sup> que nasceu o “dialeto” político madisoniano, com sua complexa e severa visão de natureza humana, com a qual este agente social contava para elaborar seus programas de reforma política. Uma visão de mundo e natureza que moldou seu discurso; e um discurso que refletia e modificava esta mesma visão.

A visão de natureza humana madisoniana subjaz a muitos dos princípios políticos e constitucionais propostos pelos federalistas durante os debates da convenção constitucional. Madison esteve cuidadosamente atento ao comportamento humano durante aquele período, como atestam seus escritos do período. O que sobressaía a seus olhos eram os caracteres mais negativos da natureza humana. O caráter interesseiro, a ambição, o orgulho, o faccionismo, a vaidade, a obediência sob coerção ou sob empatia. Esses atributos, nenhum deles uma virtude civil ou “republicana”, o deixavam preocupado com o futuro do “experimento” norte-americano. Sua formação calvinista e sua experiência legislativa não lhe deixavam dúvidas, em vista do que estava acontecendo nos Estados Unidos sob os Artigos Confederados, de que sem o emprego de poderosas forças coercitivas, a estrutura de governo da União entraria em colapso. Era necessário fazer uma experiência nova, caso contrário, todas as conquistas da revolução estariam perdidas. Com base em suas observações e suas pesquisas históricas, Madison constituiu gradualmente sua própria visão de natureza humana, e com ela como referência, procurou prever ou antecipar o modo como os homens se comportariam sob determinados rigores e ditames políticos/sociais, como os são os deveres, direitos e atitudes exigidas em um ambiente democrático de autogoverno republicano.

Mas como fazer com que homens de comportamento individualmente imprevisível agissem de modo a tornar seus movimentos coletivos ao menos parcialmente previsíveis?

---

<sup>215</sup> Em carta ao colega William Bradford, de 24 de janeiro de 1774.

<sup>216</sup> Pocock, J.G.A. **As Linguagens do Ideário Político**. Bauru: EDUSP, 2003, p. 140

Observar o movimento das coletividades a partir de um privilegiado distanciamento intelectual e teórico, assim como fez Tocqueville em *Democracia na América*, pode ter tido sobre Madison o efeito de uma grande experiência social. Sabe-se que a filosofia experimental bem sucedida de Isaac Newton<sup>217</sup>, Francis Bacon, Galileu, Da Vinci, Copérnico e Franklin, motivou os revolucionários a dar o primeiro passo em direção a este arriscado experimento, o experimento *republicano ampliado*<sup>218</sup>. Madison pôs-se a estudar intensivamente a história das confederações, das federações e repúblicas, antigas e modernas, no intuito de se preparar para a enorme tarefa de produzir uma constituição que modelasse e prescrevesse essa forma de governo ao extenso território norte-americano, o que contrariava as prescrições republicanas de grandes pensadores políticos do período, como Montesquieu e, em parte, David Hume<sup>219</sup>. Somado ao distanciamento observacional, Madison pôde manter um enfoque detalhado, quase microscópico, dos objetos complexos que constituíam sua experiência. Ele observou em seus múltiplos trabalhos legislativos a luta de interesses, o provincianismo, o faccionismo e a patronagem que caracterizava o comportamento e condicionava as atitudes e decisões políticas tomadas pelas novas elites governantes.

Os homens tendem a procurar somente o bem próprio, se não forem motivados, de um modo ou outro, a agirem em prol do bem coletivo. Feitos os cálculos, concluiu-se que somente a autoridade da soberania, investida em um governo central poderoso, poderia impelir os homens a agir em prol de uma comunidade de interesses maior que a paróquia, a freguesia, o condado ou o estado. Era preciso aplicar às instituições de governo os métodos precisos da filosofia experimental. Com uma boa dose de planejamento a experiência teria chances de ser bem sucedida. O discurso político de Madison origina-se nestes interstícios entre a religiosidade protestante, a experiência jurídica e legislativa e o anseio iluminista de aplicar a razão sobre os negócios humanos a fim de torná-los previsíveis, ou ao menos mais inteligíveis.

Ao lerem-se seus trabalhos em ordem cronológica, tem-se a impressão que James Madison transitou do que hoje chamaríamos de filosofia política para a antropologia e psicologia social, com base apenas em dados históricos de pouca credibilidade pelos os parâmetros historiográficos de hoje. É quase inacreditável que a experiência norte-americana

---

<sup>217</sup> Wood, G. S. **The Creation of American Republic 1776-1787**. Williamsburg, Va: Chapel Hill. 1998.p, 5-6.

<sup>218</sup> Ver: Richards, David A. **A Intenção dos Fundadores e a Interpretação Constitucional**. In: Berlowitz et. al. *A América em Teoria*. RJ: Forense Universitária. 1993. p, 28.

<sup>219</sup> O que Hume desaconselhava, por achar temerário demais, era a desconstrução de um estado e sua posterior recriação. Ver: Hume, D. *Coleção: Os Pensadores*. São Paulo, Nova Cultural, 1999, p, 261.

com a constituição escrita tenha sido bem sucedida. Talvez a hipótese de Daniel Boorstin em *The American genius of the Politics*<sup>220</sup> tenha aspectos válidos a serem considerados, principalmente no ponto onde o autor afirma que foi o solo de tradições que garantiu o sucesso dos EUA enquanto nação; e não a teorização deliberada sobre princípios políticos. Contudo, houve deliberações desse teor, e cabe distinguir então até onde seus resultados e conclusões influenciaram o desenvolvimento daquela nação. De alguma forma se deu um compromisso popular duradouro com a constituição, e a unidade política por ela fomentada se tornou a potência hegemônica do planeta menos de duzentos anos depois de sua inauguração.

Um exemplo da preocupação de Madison com a natureza humana é sua busca, através da história, do resultado catastrófico do comportamento humano individual e coletivo descoordenado e descompromissado para com as instituições políticas republicanas, e como ele levou a ruína as antigas federações e republicas por ele estudadas<sup>221</sup>. Estranhamente, percebe-se que um dos intuitos de Madison era estabelecer, na ciência do governo, as leis de ordenação e previsibilidade estabelecidas por Isaac Newton na física astronômica. Se isso fosse possível, seria tornar previsível o que até então parecia a última fronteira da imprevisibilidade, o comportamento humano coletivo. Uma física social, o movimento e ação dos corpos no ambiente espaço/temporal republicano, sob a influência dos ditames, restrições, obrigações, direitos e deveres que emanam das instituições de um bem equilibrado sistema republicano de governo, fundado em uma constituição escrita. O equilíbrio dos poderes, as checagens entre os poderes, o efeito filtro, o sistema de representatividade e elegibilidade legislativa, a ampliação planejada do ambiente republicano, a força centrípeta do governo nacional em oposição a força centrífuga da soberania dos estados federados. É possível que a anarquia e ameaça de caos que ele presenciou e sentiu durante seus labores no legislativo da Virginia tenham causado um impacto na psique de Madison que o levou a buscar incansavelmente uma solução para o problema do autogoverno. Direitos individuais versus governo da maioria, pela maioria e pelas minorias.

O próprio Madison fazia parte de uma minoria, a elite econômica governante. É procedente que sentisse inquietação com o “vale-tudo” dos legislativos estaduais. Anulação de dívidas, expropriações irregulares, emissão irregular de cédulas, mudança dos valores civis

---

<sup>220</sup> Boorstin citado em Diggins, J. P. **A Teoria e a Fundação da América**. RJ. In: Berlowitz, L. Donoghue, D. Menand, L. **A América em Teoria**. Rio de Janeiro:Forense Universitária, 1993, p. 9.

<sup>221</sup> Ver o ensaio de Madison: **Lessons of History: Of Ancient and Modern Confederacies** In: Meyers, M. **The Mind of the Founder**. Waltham, Massachusetts: Brandeis University Press, 1981. pp. 47-56

antes prevalentes, criação de leis aberrantes e aprovadas às pressas, o ressurgimento das pragas da corrupção, do suborno, da propina, das arbitrariedades do poder, das injustiças em nome da “liberdade”; isso e muito mais teria levado Madison a temer pelo futuro de sua classe (gentry), e mesmo pelo futuro conjunto da União. Em vista disso, e tendo como missão vocacional a governança e desenvolvimento institucional de União, ele desenvolveu uma persuasiva linguagem republicana a qual utilizou com afinco na Convenção Constitucional e na posterior defesa da Constituição nos Artigos Federalistas, com vistas á ratificação desta pelos estados membros da União. A contribuição política que se atribui a Madison nesta pesquisa provém da análise de seus escritos em relação a estes problemas e suas soluções.

### 3.2 Quanto à Constituição Norte-Americana de 1787

“Mas, além de tudo, qualquer veneração que possa ser nutrida pelo grupo de homens que formularam nossa constituição, o sentido deste grupo não poderá servir como guia oracular na exposição da Constituição. Do modo como o instrumento veio deles, era nada mais que um esboço de plano, nada exceto letra morta, até que vida e validade fossem nela insuflados pela voz do povo, falando através das várias convenções estaduais. Se formos procurar, portanto, pelo significado do instrumento além de sua superfície, devemos procurar não na Convenção Geral que a propôs, mas nas Convenções Estaduais que a aceitaram e ratificaram.”<sup>222</sup>

A Constituição de 1787 nasceu possuindo originalmente sete artigos. Faremos uma breve descrição do conteúdo destes artigos, simplificando-os. O primeiro deles definia um sistema legislativo baseado em duas câmaras, e descrevia e delimitava seus poderes. O segundo artigo criava um executivo nacional com um presidente, sendo o período de seu mandato e seus respectivos poderes expostos e descritos. O terceiro artigo instituíu um judiciário nacional investido numa Corte Suprema. O quarto artigo expunha quais e como seriam as futuras relações entre os estados que comporiam a União. O quinto artigo tratava de como futuras emendas poderiam ser acrescentadas à Constituição. O sexto artigo tratava da quitação e resolução de dívidas estaduais incorridas antes da Constituição e da supremacia da Constituição sobre tais assuntos. O sétimo artigo descrevia sinteticamente o processo pelo qual a Constituição deveria ser ratificada pelas convenções estaduais.<sup>223</sup>

Esta construção teórica, paradoxalmente simples e revolucionária, teve anexada a ela, posteriormente (1791), uma Carta de Direitos. Esta carta foi uma exigência de alguns estados que temiam pelas liberdades individuais de seus cidadãos.

Apesar de vários “direitos tradicionais” estarem subentendidos nas entrelinhas da Constituição, vários estados só se comprometeram a ratificá-la caso fosse anexada, de forma explícita, uma Carta de Direitos que os garantisse contra potenciais abusos do governo central.

Este documento deveria discorrer claramente sobre as questões jurídicas e processuais, e sobre os direitos e liberdades relativas ao indivíduo. Entendia-se que a liberdade de expressão, de religião, de reunião para fins políticos, liberdade de imprensa e etc, seriam as garantias necessárias para que o novo governo não se tornasse tirânico. Algumas

---

<sup>222</sup> Madison, J. Writings. Discurso no Congresso sobre o Tratado de Jay, 1796. Ed. Rakove. 1999.p, 574.

<sup>223</sup> Syrrret, H. C (org) **Documentos históricos dos Estados Unidos**, São Paulo: Cultrix, 1960. p.82 – 91.



sugestões dos estados foram então aprovadas pelos membros do I Congresso do novo governo. Estas sugestões foram então ratificadas e ficaram conhecidos posteriormente por “Bill of Rights” (1791), ou a “Carta de Direitos”. Em resumo, tem-se aqui uma constituição republicana com emendas que comportam direitos consuetudinários, jusnaturalistas e liberais.

Após o compromisso firmado entre os delegados, que garantia a anexação de uma Carta de Direitos à nova Constituição, os estados, através de convenções reunidas especificamente para este fim, passaram a debater e ratificar um à um a nova Constituição. No entanto, a Constituição foi primeiramente submetida ao Congresso Continental, que apesar de algumas críticas e censuras a seus formuladores, votou a favor de seu envio aos estados para ratificação. Devemos novamente salientar que as convenções formadas para analisar e votar a ratificação nos estados não eram as mesmas assembleias legislativas que já atuavam nos estados. O artigo número sete da própria Constituição indicava que o processo de ratificação deveria ocorrer em convenções convocadas especialmente para essa finalidade. Ainda que esta determinação tenha gerado discussões sérias, a intervenção de James Madison aplacou os ânimos, e a ratificação de fato transcorreu em convenções destinadas a esse fim, conforme rezava o artigo sete.

Temos como certo que a intenção dos formuladores da Constituição era fazer com que a ratificação passasse “ao largo” das “viciadas” assembleias legislativas dos estados, que possivelmente agiriam de má-fé ao analisar um documento que lhes retirava certos poderes. Esta manobra tática foi obra de Madison que, além disso, teve idéia de se apropriar oportunamente do nome “federalistas”, enquanto decorriam as discussões e debates entre os defensores e opositores da Constituição.

Conforme comentado anteriormente no capítulo anterior, durante o processo de ratificação nos estados os habitantes do estado de Nova York foram surpreendidos com oitenta e cinco artigos publicados em jornais locais onde um grupo de autores anônimos, sob um pseudônimo comum, “Publius”,<sup>224</sup> faziam a defesa da Constituição baseadas em estudos políticos e históricos dos clássicos republicanos antigos e renascentistas, e em teorias de governo contemporâneas à eles. Suas análises de se estendiam também à observância do funcionamento e eficiência de governos republicanos europeus em vigor no século XVIII, e seus artigos apresentaram aos leitores – e eleitores – os resultados destas pesquisas, apontando os erros a serem evitados e os sucessos que poderiam servir de modelo ao plano federalista de

---

<sup>224</sup> Uma referência-homenagem a Públius Valério Publicola, nobre romano que ajudou a depor o último dos reis Tarquínios, e a fundar a república romana. Ver: Plutarco, **Vida Paralelas**. Marvin Mayers, p. 86 Comenta a escolha do pseudônimo pelos autores federalistas.

governo. Estes estudos se baseavam em teorias iluministas européias, representavam, em parte, a linhagem americana desta corrente de pensamento; mas principalmente, faziam uso de um discurso fundado na tradição republicana ocidental que remontava aos clássicos Greco-romanos. Estes ensaios políticos ficaram conhecidos como “Artigos Federalistas” Para seus autores e para certos grupos sociais que eles representavam, era preciso instaurar urgentemente uma autoridade central e subjugar os excessos de liberdade surgidos na América após sua vitória na Guerra de Independência.

Para que a Constituição proposta pelos federalistas adquirisse “respeito e notoriedade” era preciso que fosse legitimada pela convenção do estado de Nova York. Nova York em 1787/88 era a capital da Confederação Americana e seu voto à favor da Constituição era indispensável.

Alexander Hamilton, delegado de Nova York na Convenção Constitucional, teve a idéia de expor publicamente – ainda que no anonimato – as justificativas federalistas para que fosse tentada a aprovação da Constituição em seu estado.

Assim, de outubro de 1787 a maio de 1788 foram publicados em jornais nova-iorquinos oitenta e cinco artigos onde Hamilton, Madison – principal formulador da Constituição – e John Jay apresentavam em detalhes as principais propostas federalistas para a formação de um governo federal. Os artigos imediatamente fizeram sucesso como escritos políticos, e Nova York deu seu consentimento à Constituição aprovando-a e ratificando-a em julho de 1788 com a apertada vitória de 30 votos a favor, *versus* 27 votos contra. Tecnicamente, portanto, e com a crucial adesão de Nova York, a Constituição foi aprovada. Nova York se tornou no 11º Estado a ratificar a Constituição, dando uma margem de segurança considerável a sua aprovação oficial, que determinava um mínimo de nove estados a favor.

James Madison teve também participação fundamental no “*tour de force*” dos Artigos Federalistas. Sua visão política prevaleceu até mesmo sobre a de Hamilton, pois é quase consenso entre os pesquisadores do assunto o fato de que os Estados Unidos que surgiram após a implantação da constituição de 1787, deve grande parte de suas características institucionais às idéias procedentes do modelo de república idealizado por Madison.<sup>225</sup>

O que deve ficar claro é que a principal meta de Madison se confunde com os objetivos do partido federalista e dos grupos sociais que ele representava, qual seja, a

---

<sup>225</sup> Rakove, J. **Original Meanings**. New York: Vintage Books. p, XVI, 1997.

ratificação da Constituição proposta. Ela contém os germens da república que Madison, e parte de seus aliados, esperavam que florescesse nos Estados Unidos após a sua união definitiva sob a Constituição.

Não obstante a vitória em primeiro plano da proposta federalista, tanto estes quanto os anti-federalistas, se consideravam, indistintamente, membros de uma classe dirigente “exclusivamente” apta a dirigir os Estados Unidos até sua “maioridade”. De fato, pode-se considerar que os Artigos Federalistas sejam um documento-monumento aos vencedores da “Grande Discussão Nacional”. Mas, por outro lado, como dizer que houve perdedores nos Estados Unidos após sua consolidação definitiva? Os anos posteriores a 1788 mostram que na vida política americana vencedores e perdedores trocavam de papéis alternadamente e o próprio Madison, antes colaborador inseparável de Hamilton, encontrou divergências insuperáveis com este. Se houve perdedores podemos acreditar que tenham sido então os grupos sociais não-proprietários e não-cidadãos, como os negros, as mulheres, os índios e os imigrantes recém-chegados; todos estes completamente excluídos dos processos políticos e, de certo modo, indiferentes aos resultados das batalhas travadas “lá em cima”, pois, quaisquer que fossem seu desfecho, pouco ou nada mudariam seu *status* de inferioridade absoluta na sociedade americana. A situação das mulheres era algo distinta das demais categorias citadas. Como filhas ou esposas de colonos bem estabelecidos, tinham seu status social atrelado aos homens dos quais eram dependentes. Tinham direito a uma formação intelectual mínima, e agiam nos bastidores como conselheiras, apoiadoras e confidentes dos homens de propriedade, dos membros da *gentry*.

Para estes grupos minoritários na sociedade americana, o governo do país continuaria nas mãos de uma elite de homens abastados e instruídos com ou sem Revolução, pois esta não veio para modificar-lhes a condição social. A Revolução Americana não contou com a participação destes grupos. Eles só vieram a se emancipar socialmente dezenas de anos depois, após suas próprias lutas e batalhas contra a dominação dos mais fortes e poderosos de seu próprio país.

Voltando ao eixo temático, o que a Constituição de 1787 fez foi, principalmente, institucionalizar garantias à manutenção do modo de produção das condições materiais de vida dos americanos. Trabalho, comércio, propriedade individual, liberdade e democracia eram lemas americanos, noções que se completavam e que na prática eram inseparáveis, quase como que uma coisa só, os antecedentes do conhecido *american way of life*. Eram

características cruciais da vida americana que, no entanto, precisavam de regulamentação, sob o risco de se tornarem fontes de desunião.

As rédeas que controlavam o acesso à institucionalização de valores no Estados Unidos de então (década de 1780), estava nas mãos da mesma classe de homens, ou da mesma camada social, que organizou e participou ativamente da Revolução e que agora pretendia instaurar “a” ordem, e não uma “nova” ordem, no país. Madison fazia parte desta camada social e estava particularmente interessado na consolidação destes valores e em suas garantias institucionais.

Sendo assim, podemos situar os diversos agentes sociais em grupos de interesses, por vezes antagônicos, através da análise de suas propostas e críticas. Madison, por exemplo, nos dá uma valiosa oportunidade de compreender melhor a sociedade e os valores americanos, ainda que, é claro, esta visão seja a visão parcial e direcionada de seu grupo de interesses.

Por outro lado, pode-se acreditar que as discussões realizadas na Convenção Constitucional tenham em grande parte se reproduzido nos “Artigos Federalistas”. Sabe-se que na Convenção o próprio Madison fazia anotações sobre os debates, e que ele próprio controlou a vazão de informações oficiais ao domínio público. É de se supor então que tenha esperado a melhor hora para expor seus argumentos a favor da Constituição ao público, e que hora seria melhor que o momento da ratificação pelos estados?

Se este raciocínio estiver correto, a problematização dos temas levada a cabo nos “Artigos” teriam o mesmo valor explicativo que os documentos da própria Convenção. Madison, Hamilton, Jay e outros delegados partidários do republicanismo e do federalismo tiveram tempo extra para aperfeiçoar e documentar seus argumentos, o que pode ter contribuído para tornar a proposta federalista mais atraente e convincente ao público. Tendo sido vitoriosos na Convenção Constitucional, tentavam agora, com a ajuda da imprensa (vários jornais de Nova York), “generalizar” suas idéias, tornando o que era o projeto específico de um grupo, um projeto nacional ou federal.

Os federalistas, como partido político, buscavam antes de tudo aceitação e apoio público, por isso a escolha e análise dos artigos federalistas mais relevantes neste sentido recaíram sobre as colaborações de James Madison, pois além de ser ele considerado o “padrinho” da Constituição de 1787, supõe-se que seus artigos representam fielmente as propostas federalistas.

Estas propostas eram institucionalmente inovadoras para os Estados Unidos. Elas objetivavam inserir nas instituições políticas um “controle” efetivo sobre a democracia direta, como entendida pelos Fundadores, antes que esta se transformasse em anarquia social ou caos político, ou em ambos. A democracia não era tratada, ou vista, nos Estados Unidos como a panacéia política capaz de sanar todos os males americanos no período; contrariamente, a democracia era tida como uma “faca de dois gumes” que deveria ser manejada sempre com muito cuidado pois, se por um lado era justo e desejável que a maioria dos norte-americanos participassem ativamente de seu próprio governo, buscando com esta participação ser um povo mais próspero e feliz, por outro lado, a impetuosidade popular e sua força, fora de controle, poderia por em risco a harmonia necessária à construção governamental e social americana, tornando este mesmo povo miserável e infeliz.

Qual era então o cerne da proposta federalista contida nos ensaios de Madison? Era controlar a democracia americana de forma a fazer com que suas qualidades preponderassem sobre seus vícios, tornando realidade o sucesso da “experiência norte-americana”. Neste sentido, cabe frisar que não houve, com a Carta de 1787, uma institucionalização da democracia em si, pois esta já fazia parte da vida social americana, mas sim uma institucionalização dos *controles* sobre a democracia, o que leva a outras conjecturas. Quais foram os principais artifícios criados pelos federalistas (representados neste trabalho por Madison) a fim de efetivar este controle sobre a democracia americana? É o que se pretende responder através da análise documental representada pelos ensaios de Madison em “O Federalista”.

De fato, os artigos madisonianos expõem em detalhes as razões mais sutis relacionadas a construção do tipo de república que este fundador idealizava; dispõe sobre os “filtros de representatividade” e também sobre os “controles e equilíbrios” de poderes necessários ao sistema federalista de governo que ele pretendia implantar na União.

### 3.3 Um modelo de república ampliada na visão de Madison\*

“Quanto menor for a sociedade, menor tenderá a ser o número de partidos e interesses distintos que a compõem; quanto menor for o número de partidos e interesses distintos, mais frequentemente uma maioria se concentrará no mesmo partido; e quanto menor for a esfera em que estão situados, mais facilmente orquestrarão seus planos de opressão. Amplie-se a esfera e se obterá maior variedade de partidos e interesses; torna-se menos provável que uma maioria do todo vá ter um motivo comum para violar os direitos dos outros cidadãos; e se esse motivo existir, será mais difícil para todos que o partilham descobrir sua própria força e agir em uníssono. Além de outros impedimentos, pode-se observar que, ali onde há uma consciência de propósitos injustos ou desonrosos, a comunicação é sempre controlada pelo descrédito, de modo proporcional ao número cuja concordância é necessária. A mesma vantagem que uma república tem sobre uma democracia no controle dos efeitos do faccionismo é desfrutada também por uma república grande sobre uma pequena - é desfrutada pela União sobre os estados que a compõem”<sup>226</sup>

Os artigos federalistas do número 1 a 37, de forma geral, tratam das inadequações dos Artigos da Confederação dos Estados Unidos e das confederações em geral. Partindo deste ponto, iniciar-se-á esta parte do trabalho seguindo-se sequencialmente os artigos de Madison através de “O Federalista”, conforme se encontram dispostos na obra, atentando-se sempre que possível para as noções de Madison sobre democracia, valores cívicos e principalmente, república, tendo em vista o contexto histórico e social em se forjaram.

A democracia direta, como foi definida por Madison, e como já foi enfatizado nesta pesquisa, foi amplamente praticada nos estados confederados sob os Artigos ou Estatutos da Confederação. Ela foi o que alguns autores do século XX, entre eles Isaac Kramnick<sup>227</sup>, chamam de “política de liberdade” e prevaleceu no período de 1775/76 a 1787/88, quando a nova Constituição passou a reger com maior concentração de forças o destino político do Estados Unidos da América. Este foi o período em que os legisladores estaduais detinham o poder político nos estados, impedindo o Congresso Confederado, núcleo do governo confederado, de assumir plenamente seus poderes, os quais estavam descritos nos já desacreditados Artigos. Tentando manter a soberania total nos Estados, os políticos dos

<sup>226</sup> Madison, Writings, Edit. Rakove, p, 166. The Federalist nº 10.

\* Este subcapítulo empresta várias de suas análises à monografia de conclusão de curso (Tcc) do pesquisador, produzida sob orientação da Profª Drª Maria Aparecida de Souza. Seu título foi: A Defesa da Constituição Norte Americana de 1787 e o Projeto de República Federativa de James Madison, conforme esboçado nos “Artigos Federalistas” (1787-1788), concluído em 2004, Unesp-Franca.

<sup>227</sup> Kramnick, Isaac. In: Madison, J. et all **Os Artigos Federalistas. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges.** Rio de Janeiro, Nova Fronteira, p 06, 1987.

legislativo estaduais drenavam os poderes do Congresso, tornando o governo confederado uma mera caricatura de governo nacional, deixando-o sem autoridade, desrespeitado e fraco. James Madison acreditava que somente diminuindo os poderes dos legislativos estaduais e transferindo-os à um governo republicano federal, mais centralizador e representativo, a América poderia sair do atoleiro político que se encontrava e, quem sabe, tornar-se um país de primeira grandeza.

**Governo republicano** para Madison, era um governo exercido para os “cidadãos” e pelos representantes dos cidadãos; diferente da “**democracia direta**”, onde o governo era exercido pessoalmente pelos cidadãos<sup>228</sup>.

Tanto as repúblicas como as democracias seriam então governos populares, onde o cidadão tem de fato participação nas decisões políticas e na formação do corpo de funcionários que operacionalizam a máquina governamental. No entanto, os governos populares possuem, segundo as análises de Madison, tendências políticas perigosas, sendo o faccionismo e as explosões de violência os “vícios” que mais preocupam os simpatizantes deste tipo de governo.<sup>229</sup> A história política das nações e a própria história americana contemporânea davam a Madison inúmeros exemplos do fracasso a que levavam os governos populares com estas tendências negativas.

Mas outras formas de governo não interessavam aos norte-americanos, pelo menos não à maioria, que haviam se livrado recentemente da tutela dominadora de uma odiada monarquia, e que desconfiavam profundamente de governos aristocráticos, que lembravam-lhes as opressões e desigualdades sociais e econômicas européias, das quais haviam escapado por um atalho histórico. Mais adequadas à natureza social dos americanos eram de fato os governos populares, tendo-se em conta que os ex-colonos americanos já possuíam noções básicas de auto-governo e experiência prática, herdadas do período colonial, nas quais podiam se apoiar. Entretanto, os Artigos da Confederação não mais serviam como constituição de governo, pois o contexto político, social e econômico americano havia mudado desde sua elaboração; e ademais, os Estatutos tinham sido feito às pressas para suprir as treze colônias, em guerra com a metrópole, de um governo minimamente coeso e centralizado. Com a vitória americana na Revolução e o novo país se desenvolvendo dentro do novo contexto de auto-

---

<sup>228</sup> Madison, J. et al **Os artigos federalistas. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges.** Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1987, p. 138.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 133.

governo independente, os Estatutos tornaram-se obsoletos. Na verdade tornaram-se um obstáculo à consolidação integral da União. Eles não precisavam somente ser “revistos” e “corrigidos”. Madison afirmava que somente uma Constituição nova, com uma proposta mais “adequada” de governo salvaria a União do separatismo e do caos político.

Assim, Madison inicia o importante artigo n° 10 anunciando que somente uma União bem constituída pode deter o faccionismo e a violência. Este faccionismo havia contaminado a administração pública e gerado “descrença nas promessas públicas e temor pelos direitos privados”.<sup>230</sup> Por facção Madison entendia:

“(...) certo número de cidadãos, que 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”.<sup>231</sup>

Ou seja, as facções estariam dispersas por toda a sociedade, se enraizando na religião, na política e em outras instituições humanas, gerando opiniões diferentes e ambições divergentes. O grande mal das facções seria sua tendência a fazer os homens se oprimirem mutuamente, ao invés de cooperarem pelo bem comum. Os legislativos estaduais estariam completamente tomados pelo espírito faccionista, com seus membros legislando em causa própria. No entanto, Madison dizia que acabar com o faccionismo é tarefa impossível, uma vez que isto só seria realizável eliminando-se as suas causas primeiras, que são a liberdade e a propriedade, e estas devem ser preservadas e protegidas com prioridade pelo governo.

Deste modo, a maneira correta de lidar com o faccionismo seria, então, controlando seus efeitos, sendo dever das legislações modernas e das operações de governo administrar, ou mediar, as diferenças de interesses que geram o faccionismo na sociedade. Por outro lado, seria preciso também admitir o espírito partidário - espécie de sinônimo de faccionismo, mas com sentido mais brando - na esfera do governo. Isto significava que o faccionismo deveria ser domesticado para que se traduzisse em benefício público sua energia combativa. Para Madison, somente a forma republicana de governo seria capaz de controlar o faccionismo e suas ameaças. Um governo de democracia direta, ao contrário, sofreria com qualquer paixão que contaminasse a maioria, causando o sacrifício imediato da minoria ou de indivíduos indefesos. O diferencial principal entre uma república representativa e a democracia pura seria

---

<sup>230</sup>Idem, p. 133.

<sup>231</sup>Idem, p. 133, 134.



então o processo de filtragem da opinião pública e de suas decisões, que só ocorre na república representativa.

Nas repúblicas, as assembleias legislativas formadas por membros escolhidos pelo povo filtrariam as opiniões populares, e o efeito desta filtragem é a destilação dessas opiniões. O resultado final seriam decisões e leis mais sábias, depuradas, aperfeiçoadas e sublimadas. Ao menos esse era o resultado esperado por Madison.

A filtragem das opiniões populares também teria a conveniência de barrar “considerações parciais temporárias”<sup>232</sup>, evitando que decisões precipitadas fossem tomadas por impulsos ou paixões populares, causando danos imprevisíveis ao país. A questão do efeito filtro leva a outro tema relacionado ao tipo de república idealizada por Madison, que é a composição qualitativa dos legislativos federais. Para que as opiniões públicas fossem depuradas, elas deveriam passar pelo crivo da razão de homens superiores. Esses homens, que seriam “os mais puros e nobres caracteres extraídos da massa”<sup>233</sup>, formariam a república dos sábios de Madison. Eles deveriam distinguir entre as boas e más opiniões populares, e deliberarem a favor dos interesses gerais e permanentes, descartando interesses locais e casuais.

Sobre esse ponto surgiu uma séria objeção anti-federalista. Segundo estes, o processo de filtragem poderia também ter efeito inverso, bastando para isso que homens de espírito faccioso e de interesses sinistros conquistassem os votos, assumissem os cargos legislativos e traíssem os interesses gerais em benefício próprio, ou de sua facção. Madison refutou esta objeção apresentando outra característica nova de sua república “expandida”. É a inclusão do chamado princípio da esfera ampliada de interesses e participação no governo republicano. Nas repúblicas pequenas, os representantes são escolhidos por um número pequeno de eleitores e entre um número menor de candidatos, o que torna mais provável a escolha de políticos localistas. Já na república ampliada, como deveria ser os Estados Unidos, o número de eleitores será maior, tornando mais difícil a vitória nas urnas de homens indignos, que representem somente sua facção. Além desta vantagem, o território extenso da república ampliada torna improváveis as combinações facciosas de interesses “(...) e os projetos

---

<sup>232</sup>Idem, p. 137.

<sup>233</sup> Idem, p. 357.

perversos terão menos chances de impregnar o todo do corpo da União, que apenas uma de suas partes.”<sup>234</sup>

Em síntese, neste influente artigo, Madison apresenta ao público os princípios que tornam original sua concepção de república, a saber: **o efeito filtro**; a **república dos sábios ou notáveis** - que foi acusada de conter tendências aristocráticas pelos anti-federalistas - ; e a **república ampliada**, que contradiz a receita de república ideal de Montesquieu<sup>235</sup>.

Sua proposta para a concretização desses objetivos é clara, a aceitação da Constituição de 1787 por parte dos estados. O pano de fundo de todo este debate é a necessidade de vencer a crise que se instalou nos Estados Unidos sob os Artigos da Confederação.

Já o artigo **nº14** responde a objeção anti-federalista, que criticava a noção de república ampliada, surgida após a publicação dos primeiros artigos federalistas. Perguntavam os adversários da Constituição: “(...) a república proposta pelos federalistas seria mesmo viável sendo tão extensa?”, e “(...) não haviam dito alguns veneráveis pensadores-escritores políticos que as repúblicas e os governos populares só seriam possíveis em território exíguo?”<sup>236</sup>

Madison sabia que os anti-federalistas se referiam aos trabalhos de Montesquieu, Locke e Rousseau. Na verdade, o próprio Madison acreditava que o grande “entendedor” da forma republicana de governo era Montesquieu, e que este autor deveria ser consultado sempre sobre este assunto. No entanto, ele afirmava também haver um erro, ou confusão, no entendimento dos adversários sobre os escritos do autor francês. Em primeiro lugar era preciso distinguir entre **república** e **democracia**, o que não faziam os adversários, que aplicavam às repúblicas raciocínios inerentes a natureza das democracias. Assim, Madison procede à sua distinção: por exemplo, nas democracias o povo administrava o governo pessoalmente, por isso o território deveria ser exíguo, “(...) o limite natural de uma democracia é aquela distância exata do ponto central que permite aos mais afastados cidadãos se reunirem com frequência exigida pelas funções públicas.”<sup>237</sup>. Ou seja, as antigas cidades-estados gregas, e as renascentistas cidades-estados itálicas é que seriam para Madison os modelos de

---

<sup>234</sup> Idem, p. 139.

<sup>235</sup> Sobre esses três pontos ver: **Madison, J. et al.** Os Artigos Federalistas. Art. 10.

<sup>236</sup> Ver artigo nove e dez, além do quatorze.

<sup>237</sup> Idem, p. 154.

democracia - como forma de governo - por excelência. Já nas repúblicas: “(...) o limite natural é aquela distância do centro que permita aos representantes do povo encontrar-se com a frequência necessária à administração dos negócios públicos”.<sup>238</sup>

Desta maneira Madison conclui que através da representatividade uma república poderia ser ampliada indefinidamente em seus limites territoriais sem prejuízo de sua administração pública. Além do mais, dizia, não havia a própria América<sup>239</sup> dado um exemplo da viabilidade deste sistema, tendo por treze anos um Congresso ativo constituído por representantes dos mais longínquos estados?

Independente da possibilidade real da instalação do sistema republicano na América, Madison apontava quatro vantagens adicionais do modelo proposto:

- A. O governo geral não será imbuído de todos os poderes, mas apenas dos poderes necessários à resolução das questões gerais da Nação;
- B. A finalidade da Constituição proposta seria assegurar a união dos treze estados primitivos, e acrescentar a eles aqueles estados que possam surgir em seus limites ou em seu interior;
- C. As comunicações dentro da União serão beneficiadas com benfeitorias como estradas, hospedarias, canais de navegação, pontes, etc;
- D. Os estados fronteiriços devem ser integrados ao centro da União, “(...) pelo inconveniente de serem contíguos às nações estrangeiras hostis”<sup>240</sup>. Por isso devem buscar o apoio da União, o que auxiliaria a manter o equilíbrio do sistema.

O que se afigura neste artigo é que Madison e seus aliados parecem ter entrado em pânico ao constatar que os sintomas do faccionismo e da anarquia política generalizada - que foi fatal para as democracias gregas e itálicas - estavam surgindo a olhos vistos na América Confederada. Seu empenho foi direcionado no sentido de manter a União e evitar a desintegração da Confederação em estados hostís entre si.

A proposta de “república ampliada” era uma novidade em vários sentidos, e sua concretização poderia conduzir a América a dois destinos antagônicos; sua sobrevivência e

---

<sup>238</sup> Idem, p. 154.

<sup>239</sup> Como indicado no capítulo I, “America” é o nome usado por Madison para se referir aos Estados Unidos. Quando a referência ao país vier de Madison, usar-se-á América. Já quando for parte do texto do pesquisador, Estados Unidos será o nome usado.

<sup>240</sup> Idem, p. 156.

recuperação política como União; ou sua desintegração violenta, com todas as consequências que esta circunstância sugere. É possível, a partir dos elementos apresentados por Madison em seus ensaios, caracterizar república e democracia, tendo em consideração que as representações são “construções” deste autor, e que estes sistemas, em realidade, possuem múltiplas variações. Assim ficariam as definições destes sistemas em Madison:

1. **República representativa:** extensa; ordenada; comparativamente superior às confederações e às democracias; filtra as opiniões públicas, aperfeiçoando-as; não interfere em políticas locais, leia-se “dos Estados constituintes”; não é invenção recente no mundo político; inéditamente viável em território extenso. Os agentes sociais associados ao republicanismo no discurso de Madison seriam indivíduos sábios, consensuais, honestos, patriotas, otimistas, estudiosos, industriais, homens de fé.
2. **Democracia pura:** pequena; anárquica; se “inflama” facilmente por paixões políticas; causa conflitos entre os Estados membros, ou entre as partes que a compõe; inviável em grandes extensões territoriais. Agentes associados à democracia pura: indivíduos egoístas, falaciosos, faccionistas, equivocados, de “visão curta”, provincianos, pessimistas, confusos, petulantes, ímpios, de “linguagem venenosa”.

No intento de delinear detalhadamente os defeitos e problemas causados pela inadequação dos Artigos Confederados, e das confederações como forma de governo, James Madison retoma, no artigo nº 18, a discussão iniciada por Alexander Hamilton no artigo número 17, sobre como “os governos federais tendem mais à anarquia entre seus membros que à tirania da cúpula”. Nosso autor desenvolve este tema através da análise histórica das confederações da antiguidade clássica, se utilizando de autores clássicos e contemporâneos, alguns já conhecidos pelo pesquisador, como Homero, Heródoto, Tucídides, Plutarco, Tito Lívio e outros; e de historiadores não tão conhecidos como Charles Milot (1726-85), historiador francês; Padre Mably (1709-1785, irmão de Condillac); Jacques Auguste de Thou (1553-1617), historiador francês; C. F. Pfeffel (1726-1807), historiador alemão; Hugo de Grotius (1583-1645), escritor holandês de teoria política e direito internacional; Sir William Temple (1628-99), diplomata e ensaísta inglês; entre outros<sup>241</sup>.

Os exemplos tomados à história para reforçar e confirmar a tese federalista de que os governos federais tendem mais à anarquia entre os membros que os compõe do que à tirania de sua cúpula, se sustentam no artigo nº18, com base nos exemplos das ligas anfictionicas e

---

<sup>241</sup> Idem, p, 175.

aquéia, ambas associações de cidades-estado gregas, aqui chamadas por Madison de repúblicas. Da descrição das intrigas e desacertos destas antigas confederações feita por Madison, surge a todo momento analogias com a confederação americana. Num momento, o aparato de poderes de Confederação anfictionica excediam aos Artigos Confederados; num outro momento, os membros mais poderosos da liga aquéia se tornaram insubordinados e passaram a tyrannizar os mais fracos, como acontecia na Confederação norte-americana onde alguns estados faziam algo parecido... Na liga aquéia, as cidades que exerciam isoladamente todas as prerrogativas da soberania, foram mais assoladas por violência e sedição do povo<sup>242</sup>, e isto deveria servir de alerta para a América, que pretende dividir e subdividir perigosamente a soberania entre os estados.

Madison faz minuciosa análise das confederações gregas neste capítulo, mas não convém aqui reproduzi-los. Para esta pesquisa é suficiente ter em mente que Madison fez interpretações políticas do passado histórico, tendo por objetivo um projeto de governo viável a seu país. Ainda assim, pode-se acreditar que seus julgamentos são bem fundamentados pelos dados disponíveis e aceitos. Não poderia deixar de ser assim, uma vez que seus artigos seriam desconstruídos pela oposição anti-federalista, sempre em busca de falácias e retóricas vazias.

No artigo seguinte, o de **nº19**, Madison prossegue com sua análise comparativa entre os exemplos históricos e a Confederação norte-americana, ainda se dedicando a ressaltar as desvantagens e inadequações desta forma de governo. Seus exemplos agora são tomados de instituições que surgiram na Idade Média, como a corporação germânica, depois o Império Germânico, e a mais “recente” Associação dos Cantões Suíços. A Corporação Germânica surgiu do desmembramento - palavra muito usada e temida por Madison - do Império Franco de Carlos Magno. Nesta corporação, diz Madison, a autoridade central declinou de forma gradual até praticamente se extinguir na anarquia... Desse sistema feudal surgiu o Império Germânico.

Madison então descreve os vastos poderes atribuídos à Dieta (parlamento) imperial e ao próprio Imperador, ressaltando que estes poderes não foram capazes de regular a coexistência de seus próprios membros, que sofreram constantes ameaças externas e foram agitados por incessantes conflitos internos. Segundo Madison, estes males, e os que se seguem, são recorrentes em confederações:

“(...) licenciosidade dos fortes e opressão dos fracos; intrusões e intrigas estrangeiras; requisições de homens e dinheiro ignorados; tentativas de

---

<sup>242</sup>Idem, p. 176.

impô-las (as requisições) à força resultando em massacres e desolação; estupidez, confusão e misérias gerais”.<sup>243</sup>

A par destas sinistras considerações, Madison chama as confederações de “monstros políticos”. No que diz respeito à Associação dos Cantões Suíços, a semelhança aos Estados Unidos é deliberadamente “forçada” por Madison, que no entanto, admite “(...) a Associação dos Cantões Suíços não chega a corresponder a uma confederação, embora seja por vezes citada como exemplo da estabilidade de tais instituições”.<sup>244</sup>

Após discorrer sobre a fraqueza e a vulnerabilidade dessa associação, Madison acrescenta:

“(...) este exemplo serve para confirmar o princípio que se pretende estabelecer. A despeito da eficácia da União em casos comuns, verifica-se que ela falhou quando surgiu uma causa de discórdia capaz desafiar sua força”.<sup>245</sup>

De fato, sabe-se que discórdias religiosas sempre ameaçaram romper a liga suíça. Para diminuir ainda mais o prestígio das confederações, Madison associa este conceito a termos e nomes que causam repulsa à sociedade americana como por exemplo: **monarcas, príncipes, vassalos, imperadores, nobres, senhores feudais**. Além disso, é inevitável a comparação que faz destas categorias com os opositores anti-federalistas. Madison não abre mão destes subterfúgios, que aumentam a dramaticidade de seus discursos.

O artigo **nº20** traz o último exemplo ou “lição admonitória da história”<sup>246</sup>, como o chama Madison, sobre a questão dos perigos a que está sujeito o governo federal no tocante a soberania excessiva de seus estados membros. “Uma soberania sobre soberanias, culmina na guerra civil, introduzindo a violência no lugar da moderada e salutar coerção da magistratura”.<sup>247</sup> Madison neste artigo analisa o “medonho espetáculo”, oferecido às nações estarrecidas, pelos Países Baixos Unidos, uma confederação de repúblicas que sofre com a discrepância entre sua celebrada organização teórica, e sua “precária existência prática”. O que significa esta “precária existência prática”? Madison responde: “(...) estupidez de

---

<sup>243</sup>Idem, p. 180.

<sup>244</sup>Idem, p. 182.

<sup>245</sup>Idem, p. 183.

<sup>246</sup>Idem, p. 187.

<sup>247</sup>Idem, p. 187.

governo, discórdia entre províncias, influências e afrontas externas, união precária na paz e calamidades aberrantes na guerra”.<sup>248</sup>

Ainda neste caso, a desproporção de forças e influência entre as repúblicas participantes faz da Holanda um poder inquestionável dentro da União, um exemplo claro da opressão dos membros mais fortes sobre os mais fracos.

Como proposto para evitar que estes perigos assolem os Estados Unidos, Madison aponta a república representativa que, através do equilíbrio das representações políticas no âmbito do governo nacional, alcançando por meio do sistema bicameral e do senado, ofereceria aos estados iguais oportunidades e poderes. Também devem ser evitados a todo custo alguns “vícios constitucionais” comuns às confederações, como: delegar amplos poderes aos legislativos estaduais; causar desequilíbrios entre os poderes executivos, legislativo e judiciário; permitir o enfraquecimento interno da confederação, o que dá ensejo à interferência de nações estrangeiras em assuntos domésticos. Todas estas admoestações de Madison têm um destinatário declarado: “(...) a todos os que têm o louvável interesse em reformar os males conhecidos, reconhecidos e fatais desta organização em vigor, o confederalismo”.<sup>249</sup>

Outro ponto que merece destaque neste artigo é o descompasso, notado por Madison, entre a teoria e a prática no confederalismo. Por vezes as prerrogativas constitucionais são insuficientes para manter a união adequadamente; em outras vezes estas prerrogativas constitucionais são desprezadas, e têm-se uma transgressão dos limites constitucionais, o que gera o descompasso entre teoria e prática, por sua vez causa e consequência da anarquia e das rivalidades entre estados confederados.

O artigo n°37 trás por título: “Sobre as dificuldades que a convenção deve ter enfrentado na formulação de um plano correto”.<sup>250</sup> Quem melhor que Madison para discorrer sobre estas dificuldades? E em que melhores condições que sob o anonimato? No entanto, Madison fala dos trabalhos da Convenção como se fosse um simples observador, e não um dos participantes mais ativos. Talvez desejasse produzir o efeito de “bom senso” imparcial, alguém com sensatez e boa fé comentando as dificuldades da Convenção, como um “bom

---

<sup>248</sup>Idem, p. 185.

<sup>249</sup>Idem, p. 187.

<sup>250</sup>Idem, p. 264.

leitor” idealizado. Era, certamente, este tipo de leitor que os federalistas desejavam converter; o homem ponderado, formador de opinião justamente porque sensato.

Madison discursa sobre as três maiores dificuldades supostamente encontradas e superadas pelos deputados do corpo deliberativo constitucional. A primeira foi a dificuldade em conciliar estabilidade e firmeza do governo central com liberdade individual republicana. A segunda foi estabelecer os limites de atuação da autoridade federal e da autoridade dos estados. A terceira dificuldade foi atender satisfatoriamente ao princípio de representatividade dos estados no legislativo federal.

Madison diz ser espantoso que a obscuridade e complexidade desses temas tenham sido resolvidos de forma inédita e consensual pela Convenção. Ainda segundo nosso autor, objetos de estudo complexos como esses tem definição imprecisa; e somado a isto temos a imperfeição do órgão gerador - a linguagem. “Cada uma dessas fontes gera certo grau de obscuridade. A Convenção deve ter experimentado o pleno efeito de todas elas”.<sup>251</sup>

Nota-se aqui um interessante elemento de “relativismo”, ainda que a fé na razão humana para superar obstáculos persista, como é característica do iluminismo, do qual Madison é representante em sua variante norte-americana. O sucesso dos trabalhos da Convenção é também creditado a uma hipotética “intervenção divina”, que por vezes, nos momentos mais críticos, se estenderia sobre o país; “como na Revolução”.<sup>252</sup> Este apelo a religiosidade popular não é característico em Madison, que distingue política como atividade demasiadamente humana. No entanto, neste momento de decisão todo apoio popular é bem vindo e Madison se utiliza do argumento religioso como trunfo de última hora, pois certamente foi conhecedor da religiosidade dos norte-americanos e sabia como abordar as questões necessárias sob este enfoque. Razão e fé eram necessários, e levaram o trabalho de Madison a bom termo.

Percebe-se, como ficou claro acima, que Madison dirige este importante artigo aos “homens de fé e espírito reflexivo” - que em suas conjecturas somam a maioria dos cidadãos - , e que ele relaciona os homens sem fé, ateus e descrentes á uma minoria no conjunto da população. Pode ser observado também que Madison associa adjetivos positivos às camadas mais numerosas da população, chamando-lhes: homens de fé, piedosos, reflexivos, imparciais, moderados, etc; elogiando-os na tentativa de angariar simpatias para causa federalista. Ao

---

<sup>251</sup>Idem, p. 268.

<sup>252</sup>Idem, p. 269.



mesmo tempo, desqualifica moralmente uma minoria de homens tendenciosos, impulsivos, sem fé, impiedosos, falaciosos, desequilibrados, etc; que estariam supostamente ligados por interesses comuns aos anti-federalistas. Madison pretende convencer seus leitores de que a maioria da população tem as qualidades e os interesses que a definiriam como “federalistas”. Uma minoria então, “a minoria”, estaria unida em torno dos anti-federalistas por simpatia de princípios e características. Jogo de palavras, retórica advocatícia, sofisma, falácia? Ou inteligência? Eis uma boa definição de inteligência: “(...) A capacidade de estabelecer um objetivo, avaliar a situação vigente para saber como ela difere do objetivo e pôr em prática uma série de operações para reduzir essa diferença.”<sup>253</sup>

Terminado o ataque ao confederalismo representado pelos artigos anteriores, Madison inicia nova série de artigos - do n°38 ao n°51-, todos escritos por ele, “(...) dedicados a apresentar os princípios gerais da Constituição proposta, e investigar se esses princípios atendem ou não da melhor forma às necessidades da União”.<sup>254</sup> Logo a partir do artigo n°38 Madison passa a detalhar as propostas contidas na nova Constituição. O artigo no entanto, é também um desenvolvimento do tema do artigo anterior, que trata das dificuldades encontradas pela Convenção. Inicia-se com uma breve exposição dos principais legisladores e reformadores da Antiguidade, e das dificuldades e obstáculos encontrados por eles na tentativa de superar e remodelar instituições, constituições, leis e governos que haviam se tornado “inadequados”. Licurgo, Sólon, Drácon, Rômulo, Numa, Tulo Hostílio, entre outros, são lembrados, e sua obras são tomadas como um registro histórico de experiências, tanto fracassadas como bem sucedidas. Para Madison, a história constituía um repositório de conhecimento indispensáveis, e unida á uma análise “racional” da experiência atual, poderia fornecer a solução para muitos dos males políticos que se abatiam sobre a América Confederada. “A América, neste momento (...) deu-se conta de sua doença”.<sup>255</sup>

Esta afirmação é o cerne de uma analogia feita por Madison entre um indivíduo doente e uma América doente. Na lógica da analogia, o corpo deliberativo constitucional é a junta médica, que prescreveu a Constituição como o tratamento que possibilitará a cura. O caso não está perdido; os sintomas são críticos, mas os médicos são unânimes em afirmar que o paciente é recuperável, contanto que inicie logo o tratamento. No entanto, alguns “irresponsáveis” se interpõe entre os médicos e o paciente advertindo o último a não tomar o

<sup>253</sup> Pinker, Steven. **Como a mente funciona**, São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 73.

<sup>254</sup> Kramnick, Isaac. In: Madison, J. et all **Os Artigos Federalistas**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 77.

<sup>255</sup> Madison, J. et all **Os Artigos Federalistas**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 273.

remédio, sob pena de morte certa. Estes “irresponsáveis”, apesar de não negarem a gravidade do mal, não chegam a um acordo sobre o tratamento certo; estes inconsequentes são os opositores da nova constituição.<sup>256</sup> Madison afirma que a divergência de opiniões e a falta de objetivos comuns entre os opositores da Constituição é a prova de que os únicos que apresentam uma solução ou projeto plausível são os federalistas. E pergunta: “(...) não é evidente que a maior parte das objeções essenciais apresentadas contra o novo sistema se aplicam com força dez vezes maior à atual Confederação?”<sup>257</sup>

Madison identifica também os opositores que são expectadores impassíveis das falhas e aberrações inconstitucionais da Confederação mas, incoerentemente, se alarmam, censuram e criticam sem conhecimento de causa o novo sistema apresentado pela Constituição. Dessa forma, que se pode esperar de benéfico para o bem comum por parte destes pessimistas de plantão? Nada, diz Madison, a não ser divergências, incoerências, planos inconsistentes, censuras descabidas, etc. Estes defeitos seriam produtos da visão localista dos opositores anti-federalistas, em contraposição à visão continental dos delegados constitucionais e dos federalistas. Era preciso transcender o provincianismo a todo custo, ou os Estados Unidos correriam o risco de se desintegrar em vários estados frágeis e passíveis de reabsorção pelas potências européias, que assistiam a sua reorganização com grande expectativa e com o apetite colonialista de sempre.

Nos artigos de **nº 39** e **40**, Madison busca responder a objeção relativa aos poderes da Convenção, e também demonstrar a conformidade do plano constitucional apresentado pela Convenção aos princípios republicanos. Entrando na apresentação dos princípios da Constituição, a fim de rebater as críticas feitas a ela pelos anti-federalistas, Madison torna seu discurso denso e teórico; em certos momentos, não consegue trazer uma resposta clara dos domínios da abstração, onde vai buscá-la. Ele não foge à discussão, ainda que remodele algumas noções de acordo com suas conveniências de momento. Mas nisto os anti-federalistas também eram engenhosos. Eles perguntavam: esta Constituição que se propõe será federal ou nacional ? Para responder a essa questão, deve-se empreender uma busca pela compreensão adequada do novo governo proposto:

“(...) considerando-o em relação aos fundamentos sobre os quais será implantado; as fontes de seus poderes ordinários; ao exercício desses

---

<sup>256</sup> Idem, p. 272, 273.

<sup>257</sup> Idem, p. 276.

poderes; à sua extensão; e a autoridade pela qual futuras mudanças no governo devem ser introduzidas”.<sup>258</sup>

Pois então, até que ponto a Convenção estava autorizada a propor tal governo? E até que ponto a missão que o país lhe atribuiu podia suprir alguma falta de competência regular do Congresso Confederado? Os adversários também perguntavam: “(...) com que autoridade essa inovação ousada e radical foi empreendida ?”<sup>259</sup>

Respondendo primeiramente, ainda no artigo **nº39**, se a Constituição tende a ser federal ou nacional, Madison assim a define:

“(...) a Constituição proposta, portanto, mesmo quando avaliada segundo as regras estabelecidas por seus opositores, não é, a rigor, nem nacional, nem federal, mas uma composição de ambas as coisas; nas fontes que emanam os poderes ordinários do governo, é parcialmente federal e parcialmente nacional; no exercício desses poderes, é nacional e não federal; na extensão deles, é novamente federal, não nacional; e, finalmente, no modo autorizado de introduzir emendas, não é nem completamente federal, nem completamente nacional.”<sup>260</sup>

Este artigo destina-se aos adversários mais bem “articulados”, conhecedores das teorias políticas existentes. Madison lança como que um desafio: tentem refutar minhas argumentações! No entanto, ele não se define completamente pelos princípios federalistas, nem assume totalmente princípios nacionalistas.

No artigo **nº40**, James Madison responde a segunda objeção, ou seja, se a Convenção tinha mesmo autoridade para elaborar e propor esta inovação, que foi a Constituição. Buscando dar legitimidade a atitude dos deputados na Convenção, Madison recorre às recomendações feitas pelos integrantes do encontro de Annapolis, de 1786, e às incumbências que lhes foram determinadas pelo Congresso em fevereiro de 1787. Pode-se dizer que os atos da Convenção de Annapolis, e do Congresso Nacional Confederado, foram os primeiros passos em direção a elaboração de um novo plano de governo para os Estados Unidos. O comunicado que a Convenção de Annapolis emitiu aos Estados, exortando-os a indicarem delegados, dizia que estes: “(...) deveriam se reunir em Filadélfia (...); a fim de projetar os

---

<sup>258</sup> Idem, p. 280.

<sup>259</sup> Idem, p. 280.

<sup>260</sup> Idem, p. 283.

novos dispositivos que lhes pareçam necessários a adequar a Constituição do governo federal às exigências da União”.<sup>261</sup>

O Congresso Confederado, por sua vez, apenas aprovou o plano do encontro de Annapolis. A Convenção Constitucional realizou sua primeira sessão no dia 25 de maio de 1787; e encerrou seus trabalhos em 17 de setembro do mesmo ano, com a redação final de uma nova Constituição, que deveria ser submetida à aprovação ou rejeição dos Estados. Era a favor desta aprovação que Madison evocava todo o histórico da nova Constituição.

No entanto, o que aconteceu na Convenção Constitucional foi que, como salientavam os adversários da nova constituição, os deputados ao invés de se aterem ao propósito único e expresso de rever e alterar se necessário os Artigos da Confederação, como recomendava o Congresso, descartaram-na completamente, apresentando ao Congresso ao final das deliberações um plano de governo essencialmente novo, elaborado por eles próprios. O que Madison alega neste artigo é que somente alterar os Artigos não seria suficiente para produzir um governo nacional e adequado às exigências da União.<sup>262</sup> Segundo ele, os delegados “tiveram de escolher” entre preservar os Artigos da Confederação e desconsiderar as exigências do governo da União - que estava em frangalhos -, ou sacrificar os Artigos em prol do estabelecimento de uma constituição adequada à União e ao governo federal. Não havia como conciliar as duas exigências.

Madison deu a esta questão um tom dramático, onde a escolha errada poderia representar o fim da União com todas as suas conseqüências desastrosas ao bem público. Afinal, os delegados se excederam ou não, usurparam ou não as fronteiras de sua autoridade? É difícil provar que não. O que Madison pretende demonstrar é que, se o fizeram, foi como meio para alcançar um valioso fim; a saber, a preservação da União e a felicidade dos Estados Unidos da América. Toda a sua argumentação deixa transparecer que nada menos que isto estava em jogo na Convenção. Além do mais, segundo Madison, os princípios fundamentais dos Artigos Confederados foram preservados, e até expandidos pela nova constituição. “Veja”, diz nosso autor:

“(…) foi respeitada a soberania dos Estados; alguns membros do nosso governo continuarão sendo designados pelos legislativos estaduais; a expectativa geral de que o comércio fosse regulado por um governo nacional será atendida; quanto a cobrança de impostos diretos sobre os cidadão, a

---

<sup>261</sup> Syrrret, H. C. (org.) **Documentos históricos dos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1980, p. 82.

<sup>262</sup> Madison, J. et all **Os Artigos Federalista**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 285.

Confederação já não os lançava, em alguns casos, sem a intermediação dos Estados”?<sup>263</sup>

Portanto, o que se fez foi potencializar os princípios que nos artigos se mostravam fracos e inconsistentes, tornando-os fortes e adequados à aplicação prática, por meio da Constituição Federal que foi proposta, diz Madison.

Outra crítica anti-federalista quanto a missão da Convenção Constitucional dizia respeito a maneira pela qual a nova constituição seria aprovada pelos Estados. Madison e outros delegados “constitucionais”, preocupados com os problemas práticos que o princípio de unanimidade poderia criar, resolveram que a ratificação da Constituição por apenas nove dos treze estados seriam suficientes para que esta entrasse em vigor, uma vez que: “(...) seria um absurdo sujeitar o destino de doze estados à perversidade ou corrupção de um décimo terceiro”.<sup>264</sup>

Um terceiro ponto esclarecido por Madison sobre as objeções aos poderes da Convenção Constitucional versa sobre os limites da competência regular dos delegados, e se estes limites foram transpostos. Madison admite que sim, mas ressalta que os delegados agiram no sentido de não desapontar as “mais ardentes esperanças” e expectativas da “grande maioria” do país, e de não sacrificar a “substância às formas”.<sup>265</sup> Uma vez mais, Madison recorre à “grande maioria” que legitima e justifica as ações e decisões tomadas em seu benefício. Não obstante, está em Madison o princípio de controlar e direcionar esta “grande maioria” que é incapaz de “(...) mover-se de comum acordo, espontânea e universalmente, em direção ao seu objetivo”,<sup>266</sup> sendo necessário para isso que “algumas propostas informais e não autorizadas, apresentadas sejam instituídas”.<sup>267</sup> Madison demonstra sua preferência por um governo de sábios na América. Concluindo a análise deste artigo, o que fica claro é o desejo “federalista” de defender integralmente a atuação dos delegados na Convenção Constitucional. Qualquer concessão aos argumentos dos opositores poderia comprometer a ratificação final da Constituição; por isso a insistência de Madison de que a acusação dos opositores seria mal fundada e mal intencionada, e que, se em algum momento os delegados

---

<sup>263</sup> Idem, p, 286.

<sup>264</sup> Idem, p, 287.

<sup>265</sup> Idem, p, 290.

<sup>266</sup> Idem, p,289.

<sup>267</sup> Idem, p, 289.

se excederam, foi por estarem pressionados pelas imperiosas circunstâncias e em condições de enxergarem melhor os problemas, tomando assim, algumas decisões irregulares e extra-legais em nome e em prol do bem público, tendo sempre em mente sua condição de “servidores de confiança do país”.<sup>268</sup>

Os artigos de nº 41 ao 44 fazem uma “(...) análise geral, desenvolvimento desta análise e conclusão, sobre os poderes que se pretende conferir à União”.<sup>269</sup> Isto diz respeito aos poderes que devem ser transferidos ao governo federal. Madison discorre sobre a necessidade e a natureza destes poderes.

Os poderes inseridos na Constituição de 1787 tem por função, nas palavras de Madison, tornar o governo federal forte, operacional, estável e adequado à União. São divididos em seis categorias, conforme sua finalidade; são eles:

“Segurança contra ameaça externa; regulamentação das relações com nações estrangeira; manutenção da harmonia e do relacionamento apropriado entre os Estados; certos objetivos diversos de utilidade geral; – controle sobre os Estados, para impedir que cometam certos atos danosos; medidas para dar a devida eficácia a todos os poderes”.<sup>270</sup>

A necessidade destes poderes para garantir o bem público e as maneiras possíveis de se evitar uma “perversão” dos mesmos em detrimento do povo, levaram Madison a fazer um estudo pormenorizado das causas, relações e conseqüência destes poderes. No entanto, percebe-se claramente nestes artigos, 41 à 44, a tentativa do autor de rebater críticas sérias feita pela oposição quanto às mudanças que certamente se efetivarão na sociedade americana a partir da implantação da nova estrutura de poder delineada pela Constituição proposta. Em certos momentos, para enfatizar a necessidade de determinadas mudanças, ou a ampliação de determinados poderes concedidos pela Constituição ao governo federal, Madison não abra mão de previsões e imagens catastróficas; de apelos a poderes divinos e sobrenaturais; de enunciar perigos - antes imaginários que reais - e de recorrer a princípios e abstrações filosóficas.

Como já foi indicado, ao desenredar seus temas perante a opinião pública e os adversários, Madison não se utiliza destes recursos de oratória e retórica, tão criticados por ele quando utilizados pela oposição (“são falaciosos”, diz!). Entretanto, à medida que seus artigos

---

<sup>268</sup> Idem, p. 290.

<sup>269</sup> Idem, p. 291.

<sup>270</sup> Idem, p. 292.

pseudonímicos vão sendo publicado nos jornais de Nova York, objeções mais bem fundadas vão surgindo em outros jornais, publicados a pedido da oposição. Os debates vão se tornando mais densos e bem argumentados a medida que o processo de ratificação se desenrola, o que faz com que interessados na aprovação da Constituição, os federalistas e os grupos sociais, econômicos e políticos por eles representados, cada vez mais afiem a língua e dê tratos a imaginação.

É compreensível pois que combatendo por interesses que envolvem uma grande dose de ambição, além de inflamarem os brios patrióticos, ele recorra por vezes às mesmas armas utilizadas pela oposição - ou, como diz Madison, pelas oposições, pois são desunidas e desarticuladas -, sendo a principal destas armas a crítica voraz. Um exemplo disto se encontra no estudo do tema sobre as relações com as nações estrangeira, e os poderes que as regulam:

“(...) uma lista dos casos em que o Congresso foi induzido ou forçado a transgredir seus poderes constitucionais pelas falhas da Confederação muito surpreenderia os que não deram atenção ao assunto. Este seria, aliás, um argumento de peso em favor da nova Constituição, que parece ter sanado com igual diligência tanto os menores como os óbvios e notórios defeitos da antiga”.<sup>271</sup>

Outro exemplo é encontrado mais adiante, quando Madison trata dos poderes que asseguram a harmonia e as relações adequadas entre os estados: “(...) a falta de poder da atual Confederação para regular o comércio entre seus membros está entre os defeitos claramente apontados pela experiência”.<sup>272</sup> Nesse assunto, continua Madison: “A voz moderada da razão (...), é com frequência abafada, seja junto aos órgãos públicos ou aos indivíduos, pelos clamores de uma avidez impaciente por um ganho imediato”.<sup>273</sup>

Sabe-se dos grupos e interesses comerciais que observavam atentamente o tratamento dado a estes temas, e é de se imaginar a tensão que tais debates liberavam. Outra questão importante contida nestes artigos, e que exigiu de Madison uma defesa argumentativa complexa, foi o poder do novo governo federal de assegurar a todos os estados da União uma forma republicana de governo; protegendo todos eles contra invasões e contra a violência doméstica. De acordo com Madison, o novo governo surpreendentemente deve possuir uma autoridade clara para defender o sistema contra inovações aristocráticas ou monárquicas, que podem ser incentivadas por nações estrangeiras; e deve também atentar para o surgimento de

---

<sup>271</sup> Idem, p. 300.

<sup>272</sup> Idem, p. 302.

<sup>273</sup> Idem, p. 302.

forças internas desestabilizadoras, formadas por uma “minoria de pessoas”, em detrimento de uma “minoria de cidadãos”, composta aquela por forasteiros, aventureiros, indigentes; e por:

“(…) uma infeliz espécie de população que abunda em alguns estados e que, se mergulhou abaixo do nível dos homens durante a calmaria do governo regular, pode recobrar o caráter humano e dar força e superioridade de força a qualquer partido a que se associe”.<sup>274</sup>

Vemos aqui outro exemplo do que Madison considera uma ameaça a que está exposta a democracia pura, a tirania das massas. Essas massas informes, compostas pela camada da população não portadora de direitos e deveres, podem, em um governo fraco e invigilante, ameaçar os direitos dos cidadãos já assimilados pelo estado. Esta questão suscita o problema do que fazer, no novo governo, a respeito dos indígenas, da imigração, da naturalização e, principalmente, da escravidão. Sobre a escravidão, problema antes ético, humanístico e sócio-econômico que político, Madison discorre brevemente no artigo número 42, colocando-se a favor da abolição do tráfico, ainda que estipule o encerramento final deste negócio para um período de vinte anos. Durante este tempo, esse “(…) barbarismo da política moderna ‘será’ consideravelmente desencorajado pelo governo federal”.<sup>275</sup>

Quanto a este tema convém ressaltar que a redação final da Constituição de 1787 só toca no assunto escravidão uma vez, e mesmo assim de forma velada, no artigo I, seção 9, onde reza que:

“A migração ou importação das pessoas que qualquer estado julgar conveniente admitir não será proibida pelo Congresso antes do ano de 1808, mas poderá ser lançada sobre tal importação uma taxa de direito que não exceda dez dólares por pessoa”.<sup>276</sup>

Prevvia Madison toda a dissensão e tormento que esta questão originaria na sociedade norte-americana? Parece-nos que, em parte, sim. No entanto, era preciso atenuar as causas imediatas de divergência que ameaçavam a sociedade, e estas eram de proveniência política e administrativa.

As discussões dos artigos **nº 45** e **46** giram em torno do “suposto perigo que os poderes da União representam para os governos estaduais”.<sup>277</sup> Madison refuta

---

<sup>274</sup> Idem, p. 310.

<sup>275</sup> Idem, p. 301.

<sup>276</sup> Syrrret, H. C. (org.) **Documentos históricos dos Estados Unidos**, São Paulo: Cultrix, 1980, p 86.

<sup>277</sup> Madison, J. et all **Os Artigos Federalista**, Rio de Janeiro: Nove Fronteira, 1987, p. 320.



veementemente a acusação feita pelos adversários de que o governo federal e seus agentes dominariam por completo as relações e instituições políticas dos Estados Unidos num futuro próximo, devido à concentração de poderes no âmbito federal, que resultaria na adoção da Constituição e do novo sistema de governo que ela estabelece. Nosso autor procura demonstrar que o governo dos estado tem proximidade maior com o povo, detém maiores tradições e teriam, somados, mais agentes que o governo federal; estes fatores equilibrariam a balança entre os poderes estaduais e federais.

Alexis de Tocqueville deu uma opinião esclarecedora sobre este tema, em meados da década de 1830:

“Os deveres e os direitos do governo federal eram simples e bastante fáceis de definir, porque a União fora formada com a finalidade de satisfazer a algumas grandes necessidades gerais. Os deveres e os direitos dos governos dos Estados eram, ao contrário, múltiplos e complicados, porque esses governos penetravam em todos os detalhes da vida social”.<sup>278</sup>

Já James Madison fala com tanta autoridade e conhecimento de causa sobre este tema, que é difícil acreditar que tenha conseguido esconder do público o fato de ter atuado pessoalmente na Convenção Constitucional. A seu ver, os governos estaduais não sofreriam uma paralisação completa, como apontam levemente os opositores, porque seus amplos e indefinidos poderes constitucionais serão preservados e até complementados pelos poucos e definidos poderes do governo federal. Na verdade, o governo federal se fará sentir com mais força nos momentos de guerra ou conflitos externos, onde os temas relacionados à segurança e a relações externas estarão em pauta. Nos momentos de paz, que certamente serão maiores, prevalecerá sobre os indivíduos a influência dos poderes estaduais, que: “(...) dizem respeito às vidas, às liberdades, às propriedades das pessoas, bem como à ordem interna, progresso e prosperidade do estado”.<sup>279</sup>

Madison defende e assume aqui os pontos de vista dos políticos de visão continental, em oposição aos políticos de visão localista, ou provincianos, preocupados apenas com seus cargos políticos, com sua influência local, e com a interferência de poderes de fora sobre seus domínios. Os políticos de visão continental estariam em última instância, preocupados com o objetivo final, a felicidade pública, e este objetivo é associado passo a passo, através dos artigos, aos agentes e políticos federalistas. Por outro lado, tudo o que é localista, retrogrado,

---

<sup>278</sup> Tocqueville, A. de **A democracia na América**, São Paulo, Martins Fontes, 2001, p. 130.

<sup>279</sup> Madison, J. et al **Os Artigos Federalistas**, Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1987, p. 324.

aristocrático e estagnado, vai sendo também, lentamente, ligado aos interesses anti-federalistas, numa construção de idéias que visa a convencer e angariar a simpatia do maior número possível de pessoas, que são levadas a acreditar nos valores tidos como universais defendidos pelos federalistas, em contraposição aos valores e interesses egoísticos defendidos pelos adversários. É a velha luta entre altruísmo e egoísmo que perpassa o tempo e nos encontra nos dias de hoje. Quem terá, então, a predileção do povo: o governo federal ou os governos estaduais? No artigo n° 46, Madison procura demonstrar que o peso da tradição dos governos estaduais e sua maior proximidade com os assuntos de interesse domésticos do povo, tendem a inclinar a preferência popular a sí. De fato, a política estadual detinha maior grau de legitimidade (“direito implícito de governar proveniente da continuidade histórica”)<sup>280</sup>, enquanto ao governo federal faltava este elemento legitimador.

Sendo o povo a autoridade suprema das instituições políticas, tanto estaduais como federais, carece de fundamentos sólidos a acusação anti-federalista de que o governo federal poderia usurpar os poderes estaduais criando um exército permanente para manter sob controle a população, tiranizando o país. Uma vez que se admite a predileção do povo a seus governos locais, o governo federal ficará sujeito à vontade deste povo, o que o impedirá de tentar de levar adiante esquemas de usurpação dos poderes estaduais. E ainda, no caso de se formar um governo federal que se julgue independente do povo (como temiam os políticos localistas e tradicionais), este governo não contará com a confiança popular; e isto, diz Madison, é grave, pois o povo americano esta armado como nenhum outro do mundo, e não hesitará em tomar de volta a si o poder que concedeu voluntariamente.<sup>281</sup> O precedente da luta das colônias contra o império britânico confirma e sustenta solidamente este argumento de Madison. Os opositores também não devem cometer o erro de insultar o povo dos estados, acreditando serem estes invigilantes e descuidados a ponto de deixarem que se forme sob seus narizes um exército opressor que se volte contra eles. Toda esta questão foi resumida por Madison na seguinte fórmula:

“(...) o modo como o governo federal deverá ser constituído o tornará ou não suficientemente dependente do povo? Na primeira hipótese, esta dependência o impedirá de formar esquemas repulsivos a seus eleitores. Na outra, não contará com a confiança do povo, e seus esquemas de usurpação

---

<sup>280</sup> Woodward, C. Vann. **Ensaio comparativo sobre a história americana**, São Paulo: Cultrix, 1972, p. 78.

<sup>281</sup> Madison, J. et al **Os Artigos Federalista**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 330.

serão facilmente frustrados pelos governos estaduais, que terão o apoio do povo”.<sup>282</sup>

James Madison, que parece agir sempre com uma mistura de seriedade patriótica e sagacidade política, toma o cuidado, neste artigo, **nº46**, de não preocupar demasiadamente seus adversários, exaltando a supremacia do governo federal sobre o estadual; ao invés disso, busca enfatizar a legitimidade do governo estadual, sublinhando suas competências e soberania. Desta forma, ele reserva aos adversários um campo de atuação em caso de derrota: a oposição partidária ao governo federal baseada em políticas localistas que, por serem dispersas e desarticuladas, tornaria a política federalista mais forte e concentrada.

Madison passa a tratar, nos artigos de **nº 47 à 51**, da distribuição dos poderes na estrutura do governo proposta pela Constituição. Tendo avaliado e enunciado o montante de poder atribuído ao governo federal, ele passa então a especificar a natureza destes poderes e como eles serão distribuídos pelos ramos legislativo, judiciário e executivo do governo. De início, ele afirma que a união dos poderes legislativo, judiciário e executivo sob uma mesma mão é “a própria definição de tirania”.<sup>283</sup> Não haverá liberdade verdadeira enquanto os poderes emanarem de uma mesma mão. Não que os poderes não devam ter um certo grau de ingerência entre si; o controle mútuo é saudável ao sistema proposto, segundo Madison. O que não pode ocorrer é a dependência dos poderes em relação as ações executivas - como ocorre nas monarquias -, ou as ações legislativas - como estava ocorrendo nos Estados Unidos sob os Artigos Confederados. Sob o lema ‘equilíbrio de poderes’, Madison tentava introduzir uma fórmula que impedisse os legislativos estaduais de novamente se apoderarem de frações dos demais poderes; ou, o que seria pior, os poderes se concentrarem unicamente no legislativo nacional. Por isso, dividir o legislativo nacional em duas câmaras - sistema bicameral - pode ter sido outra maneira de reforçar a máxima “divisão dos poderes”<sup>284</sup>, diminuindo a influência deste poder sobre os demais.

Madison se baseia em Montesquieu, de onde extrai a doutrina de que o detentor de tantos poderes - legislativo, judiciário e executivo - poderia se tornar também um opressor. Seu estudo das constituições estaduais não logrou encontrar em nenhuma delas aquela mistura sutil entre independência e controle mútuo dos poderes, que evitaria a concentração destes em um único poder. Em algumas constituições, o princípio de controles e equilíbrios foi violado

---

<sup>282</sup>Idem, p. 332.

<sup>283</sup> Idem, p. 332.

<sup>284</sup> Idem, p. 331.

por excessos; em outras foi a pressa do momento ou a própria inexperiência que levaram ao fracasso do projeto.

O que pretende Madison, em última instância, é defender a Constituição de 1787 da acusação feita pelos opositores de que ela violaria a máxima sagrada do governo livre, demonstrando, simultaneamente, que esta mesma máxima foi violada e descaracterizada pelas constituições estaduais. Os adversários teriam em Montesquieu, se quisessem e se dessem ao trabalho, o oráculo mais confiável a ser consultado. A proposta sobre a questão da divisão de poderes contida na Constituição se baseava fundamentalmente na obra deste autor.

No entanto, deve ser dito que os antifederalistas encontraram contradições entre a proposta da Constituição e o texto doutrinário de Montesquieu, como demonstraram em algumas ocasiões, que não poderiam ser tratadas neste trabalho, pois o objetivo aqui é ater-se a proposta de governo federalista, especialmente ao sistema republicano elaborado por James Madison.

No sentido de ilustrar melhor o tema em questão neste capítulo, decidiu-se reproduzir uma síntese clássica do equilíbrio e controle dos poderes do governo dos Estados Unidos, conforme se encontra em uma publicação do Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos emitido pelo Departamento Cultural da Embaixada dos Estados Unidos da América, em comemoração ao bicentenário da Revolução Americana (1776)<sup>285</sup>, em 1976:

- **Poder Executivo - Casa Branca:**

Em relação ao congresso: o Presidente propõe medidas legislativas ao Congresso; emite ordens executivas, regulamentações e regulamentos com a força de medidas legislativas; pode vetar medidas legislativas aprovadas pelo Congresso. Em relação à Suprema Corte: o Presidente nomeia os juízes federais; pode perdoar castigos por crimes cometidos contra os Estados Unidos.

- **Poder Legislativo - Congresso ou Capitólio:**

Em relação à Casa Branca: designa verbas para o executivo; pode criar ou eliminar departamentos do Executivo; pode derrubar um veto presidencial. O senado deve aprovar nomeações presidenciais e tratados. Em relação à Suprema Corte: designa verbas para o

---

<sup>285</sup> Panorama do Governo dos Estados Unidos. **Departamento Cultural da Embaixada dos Estados Unidos da América**, 1976, p. 12,13.

judiciário; pode criar ou eliminar tribunais federais de instância inferior. Decide sobre o número de juízes que podem integrar a Suprema Corte; determina a jurisdição de apelação da Suprema Corte.

- **Poder Judiciário - Suprema Corte:**

Em relação ao Congresso: pode considerar uma legislação do Congresso inconstitucional. Já em relação à Casa Branca: pode declarar qualquer ação Presidencial ou Executiva inconstitucional.

Ve-se assim, retrospectivamente, como a Constituição de 1787 conseguiu estabelecer de forma duradoura um entrelaçamento parcial as funções de cada poder, criando um sistema de verificação mútua. Voltando aos artigos federalistas, Madison, no artigo nº 48, insiste na partilha do poder legislativo: “(...) os fundadores de nossas repúblicas, não se dão conta do perigo das usurpações legislativas, que por toda a parte onde estendem sua esfera de atuação, sugam o poder para seu vórtice impetuoso”.<sup>286</sup>

Para este fundador, a liberdade estava ameaçada pelo poder legislativo nos Estados Unidos da América, por isso a necessidade de uma separação e de um equilíbrio entre os poderes. Equilíbrio dos poderes, em Madison, sugere controle de poderes. Nesse sentido, a proposta contida na Constituição é nova, pois abre novos precedentes, com noções inéditas de governo misto e equilibrado. Equilibrar as forças sociais através das funções governamentais era a preocupação dos federalistas na Convenção, mas o que ocorreu, observaram escandalizados os antifederalistas, foi a fusão de dois princípios, o da separação de poderes, e o do governo misto. Tocqueville concorda com esta observação, como deixou registrado de forma inequívoca:

“(...) os legisladores (fundadores) adotaram um meio-termo que conciliava à força dois sistemas teoricamente inconciliáveis. O princípio da independência dos Estados triunfou na formação do senado; o dogma da soberania nacional, na composição da câmara dos representantes”.<sup>287</sup>

Os políticos da corrente anti-federalista temiam, pois, a enorme atribuição de poderes ao executivo e ao judiciário, em detrimento da autonomia do legislativo. Este temor fazia sentido, pois os antifederalistas em sua maioria pertenciam às classes políticas estaduais, e sentiam que esta questão os tocava particularmente. A despeito deste temor dos adversários, Madison aconselhava ao público que tivessem zelo e precaução “(...) contra a ambição

<sup>286</sup> Madison, J. et al. Os Artigos Federalistas, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 338,339.

<sup>287</sup> Tocqueville, A. de A democracia na América, vol I. São Paulo: Martins Fontes, 2001 p 134.

atrevida deste poder.”<sup>288</sup>. Os legislativos estaduais, seus legisladores e membros políticos representavam a ameaça deste poder aos Estados Unidos.

No artigo **número 49**, ainda tratando de apresentar os princípios teóricos que norteiam a Constituição, e dando sequência ao estudo do tema da divisão dos poderes, Madison refuta a proposta de Thomas Jefferson, de se recorrer ao povo toda vez que dois dos três poderes assim o decidirem e julgarem necessário a fim de corrigir e alterar a Constituição (fazer emendas à...), no intuito de salvaguardar os poderes mais fracos dos mais fortes. O problema com este princípio, diz Madison, é que apelar frequentemente ao povo equivaleria a admitir falhas em demasia no governo, o que despojaria o sistema “daquele respeito que o tempo confere a todas as coisas”.<sup>289</sup> Além disso, pelo estímulo frequente, estas consultas constitucionais poderiam excitar as paixões populares, ao invés de despertar sua razão “(...) a razão do povo deve controlar e regular o governo. As paixões do povo devem ser controladas e reguladas pelo governo”.<sup>290</sup> Eis os perigos dos apelos frequentes ao povo! Mas, se nem a simples demarcação no papel dos limites constitucionais dos poderes; e nem os apelos recorrentes ao povo, são medidas suficientes para evitar a usurpação de um poder por outro, qual seria então o dispositivo adequado a tal finalidade?

Madison avança então no sentido de propor um meio adequado para se “evitar e corrigir infrações à Constituição”.<sup>291</sup> A contribuição do artigo **nº 50** se resume à análise feita por Madison de uma revisão constitucional levada a efeito na Pensilvânia em 1783/84, para averiguar se: “(...) a Constituição tinha sido violada, e se os poderes legislativo e executivo tinham abusado um do outro”.<sup>292</sup>

Após a análise, suas constatações foram utilizadas posteriormente para concluir o tema e dar uma resposta adequada à questão levantada no artigo anterior. Evidencia-se então que: a partir dos nomes dos membros que compuseram o conselho, fica claro que alguns eram membros ativos dos partidos que preexistiram no Estado; esses membros do conselho tinham sido agentes ativos e influentes do legislativo e do executivo no período a ser examinado; os

---

<sup>288</sup> Madison, J. et al. Os Artigos Federalistas, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 339.

<sup>289</sup> Idem, p. 343.

<sup>290</sup> Idem, p. 345.

<sup>291</sup> Idem, p. 346.

<sup>292</sup> Idem, p. 347.

registros das deliberações atestam que as circunstâncias acima descritas influenciaram o espírito dos trabalhos. Qualquer observador imparcial poderia inferir que:

“(…) infelizmente, a paixão, e não a razão, presidiu às suas decisões; pode-se pelo menos suspeitar que as decisões do conselho interpretam erradamente os limites prescritos para os poderes legislativo, e executivo, em vez de reduzi-los a seus lugares constitucionais; as decisões deste conselho (revisor) não tiveram qualquer efeito prático, inclusive, o legislativo da época rejeitou as interpretações do conselho e venceu a disputa.”<sup>293</sup>

Madison afirma que “(…) o mesmo conselho que demonstrou a existência da doença mostrou a ineficácia do remédio”.<sup>294</sup>

Estes são bons exemplos dos vícios legislativos presentes na América Confederada. O artigo nº 51 traz a defesa final do princípio da separação, controle e equilíbrio dos poderes sugeridos pela Constituição. A crítica feita a esse respeito, como já foi dito, era que a Constituição, ao invés de estabelecer com clareza o princípio da separação dos poderes - que era do interesse dos antifederalistas -, criava na verdade um governo misto, onde os poderes executivo e judiciário exerciam controle e vigilância sobre um poder legislativo dividido e fragilizado; contrários aos interesses da oposição. Madison, então, afirma surpreendentemente que é justamente isto, uma partilha defensiva dos poderes, o que evitará a usurpação total de um poder pelo outro. Em uma passagem famosa, Madison justifica esta afirmativa reconhecendo a natureza negativa dos homens. Ele lança a pergunta: “(…), 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”.<sup>295</sup> E acrescenta: “(…) a ambição deve contra-atacar a ambição”.<sup>296</sup>

Foi preciso ser realista quanto às virtudes e defeitos dos homens para se chegar a uma solução viável do impasse. Interesses opostos e rivais devem se contrabalançar, eis o dispositivo adequado que Madison sugere para evitar uma inter-apropriação indevida entre os poderes. Isto tem implicações decisivas sobre o modelo de república que os federalistas pretendem implantar nos Estados Unidos pois, seguindo a lógica desta proposição, a multiplicação dos interesses econômicos, dos partidos, das facções, das religiões, das atividades humanas, das profissões e propriedades, seriam a garantia de liberdade e justiça

---

<sup>293</sup> Idem, p. 347, 348.

<sup>294</sup> Idem, p. 348.

<sup>295</sup> Idem, p. 350.

<sup>296</sup> Idem, p. 350.

para a América, pois quanto mais minorias, menos chances tem as maiorias de se unir e oprimir as primeiras. Por isso Madison defende também uma América ampliada, uma grande república, regida principalmente por interesses econômicos e comerciais os mais variados possíveis. Daí surgirem às críticas sobre a América comercial, competitiva, individualista e amoral que nasceria dos projetos federalistas.

Estas perspectivas antagônicas quanto à futura América, são provenientes de agentes sociais que representam camadas da população que naquele momento, década de 1780, divergiam drasticamente quanto às opiniões e interesses imediatos. Os comunitaristas antifederalistas, representados por indivíduos em geral mais velhos, apegados a valores tradicionais e com alguma forma de vínculo com a ordem de coisas existentes, refutavam a idéia de uma república ampliada nas bases implícitas na nova Constituição. Os mais cosmopolitas federalistas, representados por indivíduos mais jovens e dinâmicos, queriam uma reformulação da sociedade americana, uma alteração do status quo social que lhes permitissem uma participação efetiva no comando político do país, por isso propugnavam uma nova ordem de coisas. Os federalistas poderiam ser chamados hoje, com as devidas reservas, de progressistas ou liberais; enquanto os antifederalistas seriam chamados, também respeitando as diferenças de contexto, de conservadores ou tradicionalistas.

Ainda que esta defesa de Madison possa gerar mais confusão sobre o princípio da separação dos poderes do que esclarecimentos, não há como negar que a visão deste político se aproxima do que chamaríamos hoje de visão estadista, pois busca criar condições para que seu país se torne uma potência, e não só mais um entre os países. Para que isto se concretizasse, era necessário criar uma Constituição secular, política e duradoura para a república, desapegada dos interesses religiosos, regionalistas e moralistas, defendidos pelos antifederalistas. Ao invés da moralidade, religiosidade e virtude cívica, a Constituição promovia a competitividade, a defesa da propriedade, à probidade política, a iniciativa individual, a liberdade e o comércio. Esse tom herético da Constituição foi alvo da ira e dos ataques dos opositores; mas também não há como negar que a América de hoje teve seus traços mais marcantes já delineados e visíveis no berço de seu nascimento; e pelo menos em seu início, a república norte-americana teve a face que Madison projetou; ainda que esta face se modificasse bastante no decorrer de dois séculos.

Os artigos de número **52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58** abrem uma nova seção de estudos, os que tratam dos ramos separados do novo governo federal. Após o estudo e análise das inadequações do sistema confederativo, seguido de uma seção onde se analisou os princípios



gerais da Constituição proposta, Madison passa a descrever agora os ramos do governo federal, iniciando esta nova seção com os artigos indicados acima, que são dedicados ao estudo da Câmara dos Representantes, um dos braços que irá compor o Poder Legislativo. Nos artigos subsequentes, serão estudados o Senado, a Presidência e o Judiciário federal; estes dois últimos por outros colaboradores.

O artigo I, seção 2 da nova Constituição apresentava uma inovação quanto às qualificações exigidas dos eleitores e dos candidatos á uma cadeira na Câmara dos Representantes. Ele estipulava também um mandato de dois anos aos representantes do povo nesta casa. Esta questão em particular, sobre a duração do mandato dos membros da Câmara dos Representantes, foi a que gerou mais controvérsias e debates entre os defensores e opositores da nova Constituição. Apesar da crítica antifederalista de que “o fim das eleições anuais é o começo da tirania” - esta era uma expressão corrente na época-, a Convenção Constitucional se decidiu por estipular mandatos de dois anos para a Câmara dos Representantes; isso porque Madison afirmava que esta máxima sobre a qual se baseava a crítica antifederalista tinha limites discerníveis de abrangência. Segundo ele, uma vez mais os opositores estavam se apoiando em sua experiência local de governo, apontando como exemplo a ser seguido o tempo de mandato das câmaras legislativas estaduais, que era, na maioria dos estados, de um ano. O contra-argumento de Madison, desenvolvido nos artigos 52 e 53, se estrutura sobre duas questões lançadas logo de início por ele: “(...) primeiro, se eleições a intervalos de dois anos darão segurança; segundo, se elas serão necessárias e úteis”.

297

Examinando a História antiga e a História da Inglaterra, Madison conclui que um período maior que dois anos provavelmente criaria uma classe de membros, dentro da Câmara, que se tornariam excessivamente doutos em assuntos e negócios públicos, o que os deixaria sujeitos à corrupção, devido à posse exclusiva de informações valiosas sobre determinadas matérias legislativas muito específicas. Outro problema levantado, relativo a um período eletivo superior a dois anos, é que os representantes poderiam perder o contato imediato com o povo, do qual dependem e com o qual devem estar sempre em harmonia, para que representem fielmente no governo os interesses destes.

Por outro lado, um período inferior a dois anos poderia gerar outras dificuldades não menos sérias. Por exemplo, seria um período muito curto para que os membros pudessem adquirir conhecimento sólido sobre a legislação federal e para que pudessem traduzir esses

---

<sup>297</sup> Idem, p. 354.

conhecimentos em bom desempenho prático. Além do mais, eleições tão frequentes como as anuais não impediriam a anulação de possíveis danos causados por eleições espúrias. O próprio processo de investigação seria demorado, e atos perniciosos poderiam ser cometidos nesse meio tempo por representantes eleitos por meios ilegais. Soma-se a estes fatores a dificuldade de locomoção dos representantes de estados mais longínquos para prestarem seus serviços e “(...) se perceberá que o mandato de um ano pode ser uma objeção séria até para homens bem dispostos”.<sup>298</sup> Madison conclui, afirmando com base nesta argumentação, “(...) que dois anos serão úteis aos negócios públicos e seguros para as liberdades do povo”.<sup>299</sup>

É interessante e digno de nota que os atos de governo citados por Madison no artigo 53, que a princípio serviram de fontes de informações aos novos quadros de servidores eleitos, deram origem mais tarde à grande biblioteca do Congresso norte-americano, que hoje me dia serve não só às pesquisas feitas pelos congressistas mas também proporciona serviços a outros setores do governo e ao público em geral. Outro ponto curioso foi o surgimento, a partir dos chamados congressistas generalistas, que existiam no início da república, do sistema de comissões, que hoje permite aos membros do Congresso se utilizarem conhecimentos especializados em várias áreas do legislativo.<sup>300</sup>

O artigo 54 analisa as razões que estabeleceram o coeficiente de representação para a Câmara dos Representantes. A regra que estipularia o número de representantes de cada Estado que faziam parte da Câmara dos Representantes seria a mesma utilizada para fins de arrecadação de impostos diretos nos Estados. Ou seja, os Estados declarariam ao governo o número de seus habitantes e suas posses, e o governo, através do cálculo representativo, determinaria o número de membros que cada Estado deveria eleger para compor a Câmara dos Representantes. Nenhum Estado, mesmo os menos habitados, teriam menos de um representante nesta câmara. No cálculo representativo surgiu outra inovação; os escravos seriam contados na proporção de três quintos cada um, pois, segundo Madison, a Convenção conclui que de acordo com a legislação vigente, os escravos eram considerados tanto pessoas como propriedades. No entanto, em sua condição de servidão total, o escravo se vê expropriado de arbitrários dois quintos de sua condição humana, portanto, apenas três quintos de cada escravo, e conseqüentemente três quintos do número total de escravos do país devem

---

<sup>298</sup> Idem, p. 361.

<sup>299</sup> Idem, p. 362.

<sup>300</sup> Panorama do Governo dos Estados Unidos. **Departamento Cultural da Embaixada dos Estados Unidos da América**, p. 69.

ser considerados como habitantes. Essa estranha equação foi a forma conciliatória encontrada pelos membros da Convenção, que temiam as objeções que poderiam surgir dos Estados sulistas. Estes Estados teriam de pagar impostos proporcionais ao número de seus escravos, e não aceitariam um sistema que não levasse em conta estes escravos no momento da representação política. Ou seja, os escravos eram pessoas e propriedades, e deveriam ser levados em conta tanto na questão da taxação e impostos quanto na representatividade. A política deveria refletir, ao menos em parte, a estrutura econômica. Sobre isso, Madison alegou: “(...) o governo é instituído para proteger tanto a propriedade como a pessoa dos indivíduos. Ambas podem, portanto, ser consideradas como representadas pelos que estão incumbidos do governo.”<sup>301</sup>

O número médio seria de um representante para cada trinta mil habitantes. Haveria um censo da população de dez em dez anos para atualizar a representação, assim, a cada alteração demográfica constatada haveria redistribuição das cadeiras da Câmara, “(...) havia sessenta e cinco membros na primeira câmara, e esse número subiu para cento e seis após o primeiro censo”.<sup>302</sup>

Mas havia outra razão para que a regra sobre o rateio dos impostos fosse usada para a representação política. O censo realizado de dez em dez anos pelo Congresso dependia dos dados e números passados pelos Estados, e como observou nosso autor:

“(...) se apenas a cota de representação fosse estipulada por essa regra, os estados teriam interesses em exagerar seus números. Se apenas a cota de tributação seguisse a regra, a tentação dos estados seria sonegar os dados”.<sup>303</sup>

Assim, a regra aplicada a ambas as finalidades equilibrariam os interesses opostos e produziria a imparcialidade. É o princípio dos controles e equilíbrios posto em prática. As críticas feitas pelos antifederalistas quanto à questão do número total de membros que formariam a Câmara dos Representantes estavam longe de serem desarrazoadas ou infundadas. O próprio Madison admite, no artigo 55, que estas críticas tinham “(...) peso e aparente força de argumentação”.<sup>304</sup> As principais críticas foram estas: reduzidos a um

---

<sup>301</sup> Madison, J. et all **Os Artigos Federalistas**. Trad. Maria Luiza X de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 365.

<sup>302</sup> Panorama do Governo dos Estados Unidos. **Departamento Cultural da Embaixada dos Estados Unidos da América**, p. 58.

<sup>303</sup> Madison, J. et all **Os Artigos Federalistas**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 367.

<sup>304</sup> Idem, p. 367.

número tão pequeno, os representantes serão depositários inseguros dos interesses públicos; eles não possuirão um conhecimento adequado das circunstâncias de seus numerosos constituintes; eles, os representantes, serão extraídos daquela classe de cidadãos que menos compartilhará dos sentimentos da grande maioria do povo; tendendo antes a estimular a promoção permanente de poucos á custa do rebaixamento de muitos; o número de membros, já insuficiente, ficará cada vez mais desproporcional em face do aumento da população e dos obstáculos ao aumento correspondente do número de representantes.

Estas foram as acusações selecionadas e enumeradas por Madison, devido a sua real relevância, as quais o autor procurou dar respostas conclusivas, em defesa das propostas contidas na Constituição. Dessa forma, os próximos quatro artigos, a começar pelo de número 55, respondem, cada um, a cada uma das quatro objeções antifederalistas quanto ao número total de representantes na Câmara dos Representantes.

Quanto a primeira crítica, a de que os representantes, pelo seu pequeno número, serão depositários inseguros dos interesses públicos, Madison responde que, na verdade, nenhum tema político é menos suscetível de solução adequada que este, relativo ao número total de representantes. Os próprios Estados americanos chegaram as mais variadas soluções, e os outros países também. A proporção de representante varia muito de Estado para Estado nos legislativos estaduais. Madison sugere que a proporção entre os representantes e a população deve variar conforme a grandeza ou a pequenez da população. Seria prejudicial se apegar a princípios aritméticos inflexíveis em se tratando de cálculos políticos;

“(...) é mais seguro confiar certo grau de poder a setenta homens que a sete. Disto não se segue que seiscentos ou setecentos seriam depositários proporcionalmente melhores. E se estendermos a hipótese a seis ou sete mil, todo o raciocínio torna-se suspeito”.<sup>305</sup>

Mais importante que uma proporção fixa de representantes por população, seria garantir o número mínimo necessário para assegurar a livre reunião e discussão dos temas legislativos, e evitar um número excessivo que poderia causar confusões, tumultos e até conluios; paixões típicas das multidões. Isto é, deveria haver um número intermediário adequado entre o mínimo e o máximo. Madison aparece aqui outra vez apostando em seu princípio de controle social, que na prática era um dos meios para se alcançar seu objetivo político, a formação da república ampliada federativa. Outro argumento usado para rebater esta primeira crítica foi o de que: por não deter o controle total de legislar, os trabalhos da Câmara dos

---

<sup>305</sup> Idem, p. 368.

Representantes serão reduzidos e limitados, e os membros não precisarão, assim, ser numerosos.

Pelos cálculos de Madison, iniciando-se com sessenta e cinco membros e usando a proporção inicial de um representante para cada trinta mil habitantes, sendo observada também a taxa de crescimento populacional estimada, em cinquenta anos o número de representantes se levará a aproximadamente quatrocentos, “(...) este é um número que porá fim aos temores suscitados pela pequenez dessa câmara”.<sup>306</sup> Com relação à segurança das liberdades públicas, das quais os sessenta e cinco membros serão depositários, Madison afirma que é fantasioso imaginar que estes sessenta e cinco homens ousariam trair a confiança dos vigilantes eleitores americanos. Ademais, as eleições bienais, demandando mandatos curtos de dois anos, inibiam o planejamento de conluios nocivos ao bem público.

Os críticos também não deveriam se esquecer de que os membros da Câmara estaria sob observação atenta de outros poderes e da própria sociedade. Quanto ao perigo de corrupção representado pelo “ouro estrangeiro” ele sempre existiu, no entanto ele é mínimo e suas melhores oportunidades, na Revolução Norte-Americana, já passaram. E a corrupção pelos outros poderes? A base diferente sobre os quais estão assentados dificulta a combinação pífida de interesses. E a distribuição de nomeações? A Constituição garante a inelegibilidade para qualquer cargo civil a quem estiver cumprindo mandato, ou/e a troca de cargos com emolumentos maiores.

Madison alerta que um grau de depravação política maior seria uma extravagância a ser evitada pela imaginação dos verdadeiros defensores da liberdade. Portanto, sua conclusão é que: “(...) as liberdades da América não podem estar em perigo no número de mãos proposta pela Constituição federal.”<sup>307</sup>

A segunda crítica anti-federalista sobre o tema da Câmara dos Representantes questionava se ela não seria pequena demais para conhecer os interesses de seus eleitores. A extensão do país, o tamanho de sua população e a variedade de seus interesses não impediria o conhecimento adequado de seus problemas por parte de tão reduzida assembleia? Madison, responde, no artigo 56, que de fato os representantes devem estar familiarizados com os interesses e circunstâncias que envolvem seus eleitores. Não obstante, enfatiza que:

---

<sup>306</sup> Idem, p. 369.

<sup>307</sup> Idem, p. 370.

“(...) a ignorância de uma variedade de itens pequenos e particulares que não estão no âmbito da legislação é compatível com todos os atributos necessários ao devido desempenho de encargo legislativo.”<sup>308</sup>

Ou seja, é preciso somente determinar corretamente a amplitude de informação exigida para o exercício adequado de uma autoridade com referência às matérias que são da alçada desta autoridade. No caso da legislação federal, convém conhecer sobre comércio, tributação e milícia. Sobre comércio e tributação, que estão relacionados, bastava o conhecimento das legislações estaduais para que, diante destes códigos, um homem habilidoso pudesse compilar uma lei sobre alguns objetos de tributação para toda a União e criasse uma regulamentação geral sobre o comércio.

A milícia e a arte da guerra também são assuntos que devem ser tratados no âmbito da legislação federal. Para Madison, seria desnecessário conhecimentos muito específicos sobre esta matéria pois, “(...) a arte da guerra ensina princípios gerais de organização, movimento e disciplina que se aplicam universalmente”.<sup>309</sup>

O conhecimento destes princípios deveriam ser acompanhados por informações sobre o relevo do território, sobre os acidentes geográficos e sobre o clima. Estes elementos seriam suficientes para organizar a defesa do país e preparar as operações militares. Madison acredita que o povo escolherá, entre seus pares, os mais preparados para assumir a responsabilidade por tais assuntos. No mais, o aumento da complexidade social e de seus interesses deve ser acompanhada pelo aumento respectivo dos representantes do povo no poder legislativo. A mensagem de Madison para o público é que a Convenção Constitucional foi prudente em prever a evolução da sociedade americana e em prover dispositivos para que o governo acompanhe esta evolução.

Uma terceira acusação anti-federalista é que o plano constitucional tenderia a privilegiar um minoria em detrimento da maioria. No artigo 57, Madison responde a esta terceira crítica à câmara dos Representantes lembrando aos adversários que, no governo republicano, são as eleições que definem os ocupantes dos cargos públicos, e no tocante aos membros da Câmara não será diferente. Este método de escolha difuso na sociedade não tende a promover os traidores, os usurpadores ou os tiranos. Estes tipos de homens se impõe pela força e pela conquista, principalmente. No governo republicano, os eleitores estão espalhados por todas as classes sociais e categorias profissionais, entre os pobres e os ricos, entre os

---

<sup>308</sup> Idem, p. 372.

<sup>309</sup> Idem, p. 373.

letrados e os ignorantes, entre os humildes e os notáveis. E apesar das diferenças, os eleitores tendem a escolher entre os candidatos as pessoas que mais se distinguem pelas suas qualidades e seus méritos.

Se fossem cinco leitores a escolher um candidato, pode ser que se equivocassem, diz Madison. Mas no sistema proposto pela convenção serão muitos milhares, o que torna mais difícil a promoção de homens perversos.

Já entre as razões que devem diminuir a tendência apontada pelos adversários, Madison listou as seguintes:

“Os eleitos se distinguirão pelas qualidades próprias que os tornaram preferíveis a outros com menos méritos; há em todos uma sensibilidade a sinais de honra, privilégio, estima e confiança, e os eleitos ao serviço público terão estes motivos de sobra, o que deve ser revertido ao público sob forma de lealdade, gratidão, benevolência e fidelidade, além de trabalho; o próprio orgulho e a vaidade, motivos egoísticos, ocupam lugares importantes neste caso. Para preservarem sua honrarias e distinções, os eleitos devem se ater aos interesses do povo que os elegeu; as eleições bienais e a própria estrutura do poder legislativo imprimem na mente dos eleitos a lembrança de como chegaram ao cargo. O desempenho eficaz de seu mandato pode ser a garantia de renovação do mesmo; todas as leis criadas pelos membros da Câmara dos Representantes terão seus efeitos sobre eles próprios e sobre a maioria das pessoas. Esta circunstância também deve evitar a adoção de medidas e leis opressivas”<sup>310</sup>

Em suma, haverá uma dependência permanente dos eleitos para com o povo que os elegeu. Pode-se perceber aqui mais claramente a presença dos elementos que constituem o ideal de Madison de uma república de sábios. Razões relacionadas à boa índole, a sabedoria, a virtude, a honestidade e lealdade dos eleitos explicam muito da fé de Madison no sistema republicano. Uma crença no espírito vigilante do povo americano também influenciou na sua preferência pelo modelo republicano representativo.

Neste artigo, Madison sintetiza assim seus ideais de ordem política:

“(...) o objetivo de toda a organização política é, ou deveria ser, em primeiro lugar, obter como governantes os homens dotados da maior sabedoria para discernir o bem comum e da maior virtude para promovê-lo; em segundo lugar, tomar as mais efetivas precauções para conservar tais homens virtuosos enquanto mantém sua responsabilidade pública”.<sup>311</sup>

Para finalizar, Madison pergunta aos opositores se os magistrados e representantes nos Estados, que foram eleitos por uma parcela pequena da população em comparação com a

---

<sup>310</sup> Idem, p. 377.

<sup>311</sup> Idem, p. 376.

parcela maior dos eleitores do governo federal, não tem sido dignos de seus cargos. A própria experiência norte-americana tem mostrado que os métodos republicanos tem sido eficazes para impedir a opressão de poucos sobre muitos.

A última das objeções à Câmara dos Representantes apóia-se na suposição de que o número de seus membros não crescerá proporcionalmente à população. Madison argumenta que, os que alimentam esta acusação desconhecem o texto da Constituição federal, que dá garantias ao crescimento gradual do número de representantes, da mesma forma que as constituições estaduais. Está-se agora no artigo 58.

Há na Constituição dispositivos que regulam a proporção entre a cota de membros e o número de habitantes, como já foi dito. Por exemplo, o número inicial de membros deve prevalecer por somente três anos; de dez em dez anos um censo apoiará o reajuste necessário entre os eleitores e representantes; todos os Estados devem ter pelo menos um representante, por menos populosos que sejam; o número total de representantes não deve exceder a proporção de um para cada trinta mil habitantes.<sup>312</sup>

Além destes dispositivos explícitos no texto constitucional, Madison aponta para outros que podem ser deduzidos de uma análise mais aprofundada do sistema proposto. O primeiro destes artifícios origina-se do fato de que o Congresso se constituirá de duas casas. Uma representará os cidadãos, outra representará os Estados (Senado). Na Câmara dos Representantes os Estados maiores terão vantagens, pois seu número de representantes será maior; no Senado, a vantagem será dos Estados menores, pois todos terão dois membros. A partir desta circunstância, infere-se que os Estados maiores e os Estados novos serão defensores diligentes e ativos do aumento do número total de membros da Câmara.

Outra razão estrutural é que a Câmara dos Representantes terá o poder de recusar as verbas solicitadas por outros poderes, e se poderá propor verbas se achar necessário.

“Este poder sobre a bolsa pode (...) ser considerada a arma mais completa e eficaz com que qualquer constituição pode fortalecer os representantes imediatos do povo, para obter a reparação de injustiças e levar a efeito todas as medidas justas e salutares”.<sup>313</sup>

Madison nos dá então outro valioso exemplo de seu princípio de controle social ao lembrar seus leitores que:

“(...) o povo não pode cometer erro maior que supor que, multiplicando seus representantes além de certo limite, fortalece a barreira contra o governo de uns poucos. A experiência mostrará sempre que, ao contrário, após assegurar um número suficiente para os fins de segurança, informação

<sup>312</sup> Syrret, H. C. (org) **Documentos históricos dos Estados Unidos**, São Paulo: Cultrix, 1960, p. 83.

<sup>313</sup> Madison, J, et all **Os Artigos Federalistas**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 383.



local e ampla afinidade com o conjunto da sociedade, todo acréscimo ao número de representantes significaria frustrar os próprios objetivos. A fisionomia do governo pode ficar mais democrática, mas a lama que o anima será mais oligárquica”.<sup>314</sup>

Este foi o último artigo de Madison a tratar dos temas relacionados à Câmara dos Representantes. Os dois últimos artigos deste autor trata de assuntos que dizem respeito ao Senado. Na verdade, são um complemento ao esforço de Alexander Hamilton, que a partir deste artigo assume a defesa da Constituição federal proposta pela Convenção Constitucional em 1787.

Os artigos nº 62 e 63 versam sobre “(...) a organização do Senado quanto à qualificação de seus membros, à sua forma de escolha, à igualdade de representação, ao número dos senadores e a duração de seus mandatos”.<sup>315</sup>

Nos Estados Unidos, os excessos da liberdade constituíam maior perigo que os excessos do poder. O Senado, como proposto pela Constituição de 1787, representaria uma instituição estável e conservadora, aliada ao poder governamental, que dividiria o poder legislativo com a Câmara dos Representantes, uma instituição mais instável e dinâmica, cúmplice da liberdade pública.

Madison apontou a “(...) ‘legiferação’<sup>316</sup> fácil e excessiva”<sup>317</sup> como a pior doença do governo dos Estados Unidos. Esta citação tirada do artigo 62 exprime claramente suas preocupações:

“(...) de fato, que são todas essas leis destinadas a revogar, explicar e emendar outras leis, que enchem e desgraçam nossos volumosos códigos, senão monumentos a falta de discernimento, impugnações feitas por cada legislatura a legislatura anterior, alertas feitos ao povo para o valor do auxílio que pode ser esperado de um senado bem constituído?”<sup>318</sup>

---

<sup>314</sup> Idem, p. 385.

<sup>315</sup> Idem, p. 398.

<sup>316</sup> Os termos ‘law making’ foram traduzidos como ‘legiferação’, aparentemente para enfatizar uma suposta conotação de ‘excessiva e deturpada criação de leis’ pela tradutora da edição em português da Editora Nova Fronteira, de 1993, Maria Luiza X. de A. Borges.

<sup>317</sup> Idem, p. 400.

<sup>318</sup> Idem, p. 402.

Uma âncora contra as flutuações populares da Câmara dos Representantes, eis a função principal do Senado para Madison. Mais um dispositivo artificial instituído pela Constituição para assegurar o controle social. Os excessos de liberdade, tão prejudiciais ao bem estar público quanto os excessos de poder, deveriam ser evitados e se possível previstos com uma cautelosa antecedência.

A legiferação excessiva foi praticada pelos legislativos estaduais, por isso seu atual descrédito perante os Estados. A América, como país, também estava desacreditada naquele momento perante as nações. Madison busca exemplos das consequências funestas da instabilidade e falta de rumos até nos comportamentos individuais, prática conhecida hoje como psicologismo. Exemplo:

“Um indivíduo que se mostra inconstante em seus planos, ou mesmo carente de todo plano em suas atividades, é logo percebido por todas as pessoas prudentes como uma vítima certa de sal própria instabilidades e insensatez”.<sup>319</sup>

E acrescenta adiante:

“Uma nação é para outra o que um indivíduo é para outro; com a lamentável diferença, talvez, de que as nações, sendo menos imbuídas que os indivíduos de sentimentos benevolentes, estão também livres para tirar proveito indevido uma das outras”.<sup>320</sup>

Toda esta complexa cadeia de argumentos comparativos e analógicos deixam claro também que o intuito de Madison é associar aos adversários da Constituição os defeitos e malefícios da política da liberdade praticada nos Estados e supostamente defendidos pelos antifederalistas, o que não é inteiramente correto. Muitos adversários da Constituição também eram críticos da política governamental da Confederação, e muitas de suas objeções á estrutura de governo proposta pela Constituição tinha fundamentos válidos.

Madison faz então o exame das principais objeções ao Senado vinda dos adversários, dividindo-as em cinco tópicos, ficando o exame do último sob os cuidados de Alexander Hamilton: I – As qualificações dos senadores; II – Sua designação pelos legislativos estaduais; III – A igualdade de representação no Senado; IV – O número de senadores e o tempo de mandato; V – Os poderes conferidos ao Senado.

Sobre as qualificações para o senado, que diferem das qualificações para Câmara no que diz respeito á idade mínima e ao tempo necessário de cidadania americana exigido dos

---

<sup>319</sup> Idem, p. 402.

<sup>320</sup> Idem, p. 403.

candidatos, Madison afirma que a idade mínima de 30 anos para senadores se justifica, pois o cargo exige mais informação e capacitação, que só se alcançam numa etapa mais avançada da vida. Já o prazo de nove anos de cidadania para os senadores, ao invés dos sete anos exigidos para os deputados, permitem ao eleitorado conhecer melhor o candidato e ao candidato fazer jus à confiança pública.

Sobre a designação dos senadores pelos legislativos estaduais, recomenda-o a vantagem de criar um vínculo importante entre o governo federal e o sistema estadual, além de garantir aos Estados sua autoridade local. Já a igualdade de representação no Senado foi fruto mais de um compromisso e concordância entre os Estados grandes e pequenos, que o resultado de uma mescla de princípios de governo – o princípio da participação igual e o princípio da participação proporcional.

A questão do número de senadores e a duração de seu mandato exigem de Madison um explicação prévia das necessidades que um senador deve suprir. Ele recorre então a novas enumerações, que serão reduzidas para simplificar o tema. Assim sendo, **primeiro**, “(...) o senado duplica a segurança do povo ao exigir a concordância de dois corpos distintos em esquemas de usurpação e perfídia, quando de outro modo à ambição ou corrupção de um seria suficiente”.<sup>321</sup> **Segundo**, o senado é indicado pela necessidade de conter as tendências de assembleias numerosas - Câmara dos Representantes - á ceder aos impulsos de paixões súbitas e violentas, e a se deixar levar por decisões de líderes facciosos. Nota-se que o Senado estaria teoricamente livre desta enfermidade, pois não será numeroso. **Terceiro**, o senado deve suprir a carência de conhecimento do legislativo sobre as matérias e princípios da legislação, pois os representantes da câmara serão em sua maioria indivíduos dedicados á atividades privadas e os curtos mandatos de dois anos não são propícios ás decisões e escolhas sábias com relação aos negócios públicos. Os senadores, cujo mandato será de seis anos, terão condições de barrar decisões precipitadas ou imaturas, pois terão também uma visão mais abrangente e experiente dos assuntos públicos. **Quarto**, a mutabilidade da Câmara dos Representantes, que decorre da rápida troca de membros, aponta para a necessidade de se criar uma instituição legislativa mais estável, o Senado. Segundo Madison, “(..) da mudança de homens decorre inevitavelmente uma mudança de opiniões, e desta uma mudança de diretrizes”.<sup>322</sup>

---

<sup>321</sup> Idem, p. 401.

<sup>322</sup> Idem, p. 402.

Esta instabilidade política foi responsável pela situação que se encontra a América, diz Madison, ridicularizada por seus inimigos, desrespeitada por seus amigos e presa fácil da ambição de outras nações, que se aproveitam de “(...) seus conselhos flutuantes e seus negócios confusos”.<sup>323</sup> Sobretudo, o senado trará mais respeitabilidade ao governo federal, tanto interna quanto externamente. **Quinto**, um corpo legislativo seletivo e estável como o senado, é necessário para resguardar o caráter nacional perante os olhos do mundo. **Sexto**, existem problemas de governo que demandam muito anos de trabalho para serem adequadamente solucionados. Somente o senado pode dar a atenção continuada que a resolução destes problemas exige.

Estas são as principais demandas que um senado pode suprir. Outras existem que fazem parte dos trabalhos quotidianos deste corpo legislativo. O que Madison sempre enfatiza em seus artigos são os perigos que correm os governos desprevenidos, e as formas de se evitar que estes perigos se tornem uma ameaça real.

Por isso suas explicações sempre buscam atingir o ponto de equilíbrio entre o poder e a liberdade, pois onde houver desequilíbrio, o governo estará em perigo e o bem estar público não poderá ser garantido.

---

<sup>323</sup> Idem, p. 403.

### 3.4 A “Bill of Rights” de 1791.

Alguns dias antes do término da Convenção Constitucional e de seus trabalhos, portanto antes da batalha pela ratificação descrita no subcapítulo acima, o delegado Elbridge Gerry (1744-1814), de Massachusetts, e George Mason (1725-1792), da Virgínia, apresentaram uma moção pedindo a formação de um comitê que redigisse uma carta de direitos que fosse como que um ‘prefácio’ à Constituição. Segundo Mason esta carta: “(...) traria grande tranqüilidade ao povo” e “(...) poderia ser feita em poucas horas, com o auxílio das declarações de direitos dos estados”<sup>324</sup>. Entretanto, a moção foi rejeitada sem a adesão ou voto de nenhum estado. As consequências deste pequeno incidente logo surgiram. Entre os trinta e nove signatários da nova constituição não estavam nem Gerry nem Mason<sup>325</sup>. Estes ex-delegados passaram a fazer oposição à ratificação da nova constituição em seus estados de origem.

No entanto, após a batalha de discursos e escritos conhecida como “A Grande Discussão Nacional”<sup>326</sup>, ou seja, a luta pela ratificação, a nova Constituição foi aprovada pelas convenções estaduais. Restava contudo a enorme tarefa de reconstruir a economia da nação que tinha caído a um índice de 46% do produto interno bruto comparada ao período inicial da Revolução<sup>327</sup>. Era necessário ainda edificar em detalhes a máquina da administração pública federal e aplacar os temores de quase metade dos eleitores que disseram “não” à Constituição, em virtude de não encontrarem nela as ressalvas aos direitos individuais que os protegeriam de supostos abusos por parte do novo governo nacional. Era necessário que o Congresso cumprisse então sua promessa, feita em fevereiro de 1788, de criar, aprovar e incorporar uma Bill of Rights à Constituição.

Madison esteve seguro durante a Convenção, e procurou assegurar aos demais membros do primeiro novo congresso nacional, de que a nova constituição era consistente com os valores e princípios revolucionários em termos de liberdades individuais tradicionais. Ele esteve certo de que o destino da liberdade republicana deveria repousar, em última instância, na responsabilidade consciente de se adotar “um sistema legislativo fundado sobre

---

<sup>324</sup> Citado em Rakove, *Original Meanings*, 1997, p, 288.

<sup>325</sup> Padover, 1987, pp, 28-30.

<sup>326</sup> Kramnick, 1987, pp, 29-75.

<sup>327</sup> McCusker, J.J. & Menard R.R. **The Economy of British America, 1606-1789: Needs and Opportunities for Study**. Chapel Hill, North Carolina., 1985, 373-374.

os princípios de uma política honesta e guiado por um espírito difundido de patriotismo”<sup>328</sup>. A exigência de uma Bill of Rights para garantir estes direitos soava, a seu entendimento, como um estratagema para reduzir os poderes do novo regime republicano instaurado a partir da ratificação.<sup>329</sup>

Seu amigo Thomas Jefferson, antifederalista ainda em cargo diplomático na França à época, tinha grande influência sobre Madison. Ambos se conheciam de longa data e se respeitavam mutuamente a um nível inusitado. Apesar das diferenças políticas entre ambos, a valorização, entre eles, dos pontos de vista, das escolhas, decisões e procedimentos alheios, era recíproca. Eles trocaram à época uma torrente de cartas de cunho político-institucional, numa das quais Jefferson resumia para seu amigo os temores que a nova constituição, promovendo um governo tão poderoso, lhe causava. Eis um excerto de uma carta de Jefferson, de 28 de dezembro de 1787, enfatizando a necessidade de uma Bill of Rights complementar à Constituição:

“Querido Senhor”

“(…) A estação admite somente operações no gabinete, e estes sendo em grande medida secretos, faz com que eu tenha pouco [tempo] para preencher uma carta. Eu desejaria, portanto, reconciliar a deficiência adicionando umas poucas palavras sobre a Constituição proposta pela nossa Constituição. Eu gosto muito de idéia de estruturar um governo que se manteria por si mesmo pacificamente, sem a necessidade de contínua recorrência as legislaturas estaduais. Eu gosto da organização do governo em Legislativo, Judiciário e Executivo. Eu gosto do poder dado ao Legislativo para arrecadar impostos; e por esta razão unicamente aprovo que a casa maior (senado) seja escolhida diretamente pelo povo. Pois eu penso que uma casa escolhida por ele seria mal qualificada para legislar pela União, para nações estrangeiras, etc. Contudo este mal não pesa contra o bem de se preservar inviolado o princípio de que o povo não será taxado exceto por representantes escolhidos diretamente por eles. Fiquei cativado pelo compromisso de confrontar as exigências dos grandes e pequenos estados, dos pequenos por igual e dos grandes por uma proporcional influencia. Estou muito satisfeito também com a substituição do método de votação por indivíduos ao invés daquele [método] de votação pelos estados: e gostei do veto dado ao executivo com um terço de qualquer das casas, embora eu tivesse achado melhor que se tivesse o Judiciário associado a estes propósitos, ou investido com um poder similar e separado. Existem outras coisas boas de menos importância. Eu agora adicionarei agora o que eu não gostei. Primeiro, a omissão de uma carta de direitos fornecendo claramente e sem o auxílio de sofismas a liberdade de religião, a liberdade de imprensa, a proteção contra exércitos permanentes, as restrições contra os monopólios, a eterna e incessante força das leis de habeas corpus, e os tribunais por júri em todos os assuntos de fato

<sup>328</sup> Citado em Banning, 1998, p, 486, como réplica de Madison na Casa dos Representantes, durante o discurso inaugural de Washington em 5 de maio de 1789.

<sup>329</sup> Banning, 1998, p, 265-267.

ulgáveis pelas leis da terra e não pela lei das Nações.(...) A segunda característica que me desagrade, e que desagrade grandemente, é o abandono, em todos os casos, de rotatividade nos cargos, e mais particularmente no caso do Presidente. A experiência concorda com a razão ao concluir que o primeiro magistrado será sempre re-eleito se a constituição o permitir. Ele tem então um cargo para toda a vida. Uma vez isto observado, conseguintemente certas nações terão um amigo ou um inimigo à cabeça de nossos negócios para neles se intrometerem com dinheiro e armas. Um partidário francês ou inglês será apoiado pela nação, a qual ele se afeiçoar. Se uma vez eleito, e em uma segunda ou terceira eleição for sobrepujado por um ou dois votos, ele aspirará à falsificação de votos, fará jogo sujo, manterá as rédeas do governo, sendo apoiado pelos estados que nele votaram, especialmente se eles forem estados centrais se apresentando como um corpo compacto e separados de seus oponentes; eles serão apoiados por uma das nações da Europa, em quando a maioria será auxiliada por outra. A eleição de um Presidente da America, por alguns anos, será, portanto, muito mais interessante a certas nações da Europa do que a eleição do um rei da Polonia já foi. Reflita sobre os exemplos da história antiga e moderna das monarquias eletivas, e diga se eles não fundamentam meus temores; os imperadores romanos, os papas, enquanto eles tiveram importância, até os imperadores germânicos, na prática, se tornaram hereditários, os reis da Polonia, os Sultões das dependências Otomanas. Pode-se dizer que se eleições se apresentarem com estas desordens, o quanto mais raramente elas se renovarem, melhor. Mas a experiência mostra que o único meio de evitar estas desordens é torná-las desinteressantes por trocas freqüentes. A incapacidade de ser eleito uma segunda vez seria a única prevenção efetiva. O poder de removê-lo, ao presidente, a cada quatro anos pelo voto do povo é um poder que não seria exercido. O rei da Polonia é removido a cada dia pela Dieta, contudo, ele nunca é retirado”.

“(...) Acima de tudo, é meu princípio que a vontade da maioria deva sempre prevalecer. Se ela aprovar a proposta da Convenção, eu concordarei alegremente, na esperança de que ela fará as emendas que achar melhor. Ei penso que nossos governos permanecerão virtuosos por muitos séculos; enquanto eles forem principalmente agrícolas, e assim serão enquanto existirem terras vagas em qualquer parte da América (...).”<sup>330</sup>

Madison meditou sobre esta questão durante os meses finais de 1788, e passou a perceber que acusações de “contínua inação” estavam sendo fomentadas a seu respeito na Virgínia por Patrick Henry, que havia ganhado o controle da assembléia do estado. Pressões por parte dos antifederalistas e dos próprios federalistas pela anexação imediata de emendas à Constituição vinham de todos os lados. Um visitante francês em Nova York descreveu Madison nesta época com estas palavras:

“(...) parecendo uma pessoa cansada, esgotada pelos trabalhos dos últimos anos, sobrecarregado de afazeres. Sua expressão é aquela de um austero

<sup>330</sup> Carta de Jefferson à Madison de 20 de dezembro de 1787. Rakove, J. N. **Founding America**. New York: Barnes & Nobles Classics, 2006, pp, 561-564.

censor; sua conversação revela um homem de instrução; e sua aspecto é aquele de uma pessoa cônica de seus talentos, e de seus deveres”<sup>331</sup>

Ainda em outubro de 1788, Madison respondeu a Jefferson em um tom pessimista em relação às emendas. Ele acreditava ainda que os perigos ao novo governo e aos direitos individuais jaziam nas “maiorias populares” que porventura usassem o governo como “mero instrumento” de seus desejos<sup>332</sup>. Assim, ele renegou mais uma vez a importância de uma bill of rights em carta a Jefferson:

“(...) Se a tenho favorecido [a Bill of Rights] é porque suponho que possa ser útil, e se apropriadamente realizada, poderia não ser um desserviço. Mas não a vejo em uma importante luz:

1. Porque eu concebo que em certo grau, embora não na extensão discutida por Mr. Wilson, os direitos em questão estão reservados pela maneira na qual foram os poderes federais estão concedidos.
2. Porque há importante razão para se temer que uma declaração positiva de alguns dos mais essenciais direitos poderá não ser obtida no requisito *latitude*. Estou certo de que os direitos de consciência em particular, se submetidos à definição pública seriam muito mais limitados do que provavelmente jamais o foram por um poder presumido. Uma das objeções da Nova Inglaterra foi que a Constituição, por proibir testes religiosos, abre as portas para os Judeus, os Turcos e os Infiéis.
3. Por causa dos poderes limitados do governo federal, e do ciúme dos governos subordinados, que fornece seguridade que não existia no caso dos governos estaduais, e existe no federal.
4. Porque a experiência prova a ineficácia de uma bill of rights naquelas ocasiões onde seu controle mais é necessário. Repetidas violações destas *barreiras de pergaminho* tem sido cometidas pelas maiorias dominantes em todos os estados. Na Virginia eu tenho visto a bill of rights ser violada em todo caso onde ela se opôs a uma corrente popular. Não obstante a provisão explicita contida naquele instrumento para os direitos de consciência, é bem conhecido que uma religião estabelecida seria oficializada no estado, se uma maioria legislativa tivesse descoberto, como esperavam, uma maioria do povo a favor da medida; e estou persuadido que se uma maioria do povo estiver agora em uma única seita, a medida ainda seria aprovada, e sobre uma ainda mais estreita base do que era então proposto, apesar do obstáculo adicional criado pelas leis desde então. Onde quer que o poder real repouse em um governo, há o perigo da opressão. Em nossos governos o poder real jaz na maioria da comunidade, e a invasão dos direitos privados é principalmente percebida não dos atos do governo contrário ao senso de seus eleitores, mas de atos no qual o governo é mero instrumento de um número maior de eleitores. Esta é uma verdade de grande importância, mas ainda não suficiente para se apresentar: isto está provavelmente impresso com mais força em minha mente pelos fatos, e reflexões sugeridas por eles, do que em

---

<sup>331</sup> Citado em Peterson, 1974, p, 161.

<sup>332</sup> Rakove, 2007, p, 91.



sua mente, que tem contemplado os abusos do poder emanando de um distrito muito diferente (...).<sup>333</sup>

As eleições estaduais para a composição do primeiro congresso nacional sob o novo governo garantiram a vaga de deputado tão desejada por Madison. Durante sua campanha na disputa com James Monroe para o assento, ele emitiu uma carta pública onde afirmava seu apoio as emendas constitucionais que protegeriam direitos individuais.<sup>334</sup> Esta carta, aparentemente, perdeu-se. Mas estes fatores, somados ao sucesso do processo de ratificação, que instauraria um novo governo, e as pressões e propostas estaduais para a convocação de uma segunda convenção constitucional para corrigir a Constituição, finalmente fizeram com que, entre o Natal e o início de 1789, Madison finalmente mudasse de opinião e decidisse a favor das emendas, que acabaram por se tornar uma promessa de campanha. A missiva enviada ao amigo George Eve confirma esta mudança de atitude de Madison com relação a Bill of Rights, com as possíveis razões deste proceder, conforme indicadas por ele:

“(...) confesso livremente nunca ter visto na Constituição, como ela encontra-se agora, aqueles sérios perigos que tem alarmado muitos respeitáveis cidadãos. Conseqüentemente, enquanto ela permanecia não-ratificada e era necessário unir os estados em um mesmo plano, eu me opus a todas as alterações prévias pois calculei que lançariam os estados em perigosas discórdias e forneceria aos inimigos secretos da União uma oportunidade para promover sua dissolução. As circunstâncias agora mudaram: a Constituição esta estabelecida sobre a ratificação de onze estados e sobre a grande maioria do povo da América; e as emendas, se prosseguirem com apropriada moderação e de um modo apropriado, não serão somente seguras, mas poderão servir ao duplo propósito de satisfazer a mente dos bem intencionados oponentes, e prover guardas adicionais em favor da liberdade. Sob estas diferentes circunstâncias é minha sincera opinião que a Constituição pode ser revisada, e que o primeiro congresso reunido sob ela poderá preparar e recomendar aos estados, para ratificação, a maior parte das provisões satisfatórias para todos os direitos essenciais, particularmente os direitos de consciência em sua mais completa amplitude, a liberdade de imprensa, os tribunais por júri, a segurança contra mandatos de prisão e busca gerais, etc. Eu penso que seria apropriado prover expressamente a Constituição com o periódico aumento do número de representantes até uma quantidade que seja inteiramente satisfatória, e colocar o departamento judiciário de tal forma que se torne vexatório apelos impossíveis. Existem várias outras alterações que, ou são qualificadas por si mesmas ou, sendo ao menos seguras, são recomendáveis pelo respeito devido a tais, conforme o desejo por elas”<sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> Acredita-se que Madison se referiu a monarquia francesa, como atesta o término da carta. Ver: Madison, Writings, Ed. Rakove, pp, 420-421.

<sup>334</sup> Rakove, 2006, p, 611.

<sup>335</sup> Madison, Writings, Edited by Rakove. Carta a George Eve, p, 427- 428.

Além destas causas “positivas”, Madison tinha razões, diga-se, “negativas”, para promover as alterações desejadas pelos adversários na Constituição. Estes motivos estão expressos no prosseguimento da mesma carta a George Eve, e estão de acordo com a análise contextual do período:

“Tenho em meu íntimo que as emendas devem ser propostas pelo primeiro congresso. Eu prefiro este modo àquele de uma convenção geral. Primeiro, porque é o mais eficiente modo. Uma Convenção deve ser retardada até que 2/3 das legislaturas estaduais estejam prontas para ela; e depois as emendas devem ser submetidas aos estados; ao passo que se o assunto for empreendido pelo Congresso as emendas podem ser preparadas e submetidas já em março próximo. Segundo, porque é o modo certo. Existem não poucos estados que irão rejeitar totalmente a proposta de uma Convenção, e, contudo não estarão avessos as emendas em outro modo. Por último, é o modo mais seguro. O Congresso, que será indicado para executar emendas no governo, provavelmente será cuidadoso para não destruí-lo ou colocá-lo em risco. Uma Convenção. Uma Convenção, por outro lado, reunir-se-á no presente fermento dos partidos, e conterà talvez com caracteres insidiosos de diferentes partes da América, que no mínimo espalharão um alarme geral, e é provável também que tornem tudo confusão e incertezas. Deve ser observado, entretanto, que a questão relativa a uma Convenção geral, não pertencerá à Legislatura federal. Se 2/3 dos estados se prepararem para uma convenção, o Congresso não poderá se recusar a convocá-los: se não fizer isso, o outro modo de fazer as emendas será seguido. Sou eu Senhor, com o devido respeito, seu amigo e obediente servo”<sup>336</sup>

Deste modo, com o novo governo inaugurado, Washington ocupando o cargo de presidente, e quase todos os departamentos de governo em funcionamento, o compromisso da Bill of Rights recaiu sobre Madison, agora de volta ao Congresso Nacional como representante da Virgínia. Os formuladores da Constituição haviam criado um novo governo à partir de um antigo, e reelaborado o regime, agora um regime republicano de amplas proporções. Washington, aos cinquenta e oito anos, tinha lembranças vívidas da Virginia como uma colônia, mas não tinha boa oratória e possuía uma escrita, diga-se, desajeitada. Em vista disto pediu a Madison que redigisse seu discurso inaugural, para que tivesse uma conciliadora tonalidade republicana<sup>337</sup>. A preocupação principal era, por um lado, estabelecer um governo nacional estável e dotá-lo com poderes específicos. Por outro lado, era preciso restringir os estados em certas áreas onde a autoridade nacional parecia necessária e apropriada. A principal queixa dos opositores, no período da convenção e da ratificação, era que esse poderoso governo central pudesse infringir os direitos individuais dos cidadãos

---

<sup>336</sup> Ibidem, p, 428-429.

<sup>337</sup> Ketcham, 1990, p, 284.

nos diversos estados. Tendo em vista o compromisso firmado durante o próprio processo de ratificação em 1788 por Madison e outros federalistas no Congresso, uma Bill of Rights deveria ser acrescentada à Constituição, que aplicaria restrições ao governo central, particularmente em suas relações com os indivíduos<sup>338</sup>.

Quatro dias após a posse Washington, Madison começou a cumprir a promessa da Bill of Rights<sup>339</sup>. Tomando a liderança no processo e buscando honrar sua promessa, Madison enviou a um comitê seletivo do Congresso um conjunto de propostas de emendas advindas dos diversos estados, derivadas em grande parte das Cartas de Direitos estaduais, que se baseavam, por sua vez, em pressupostos liberais, consuetudinários e jusnaturalistas ingleses. A esta altura, Madison passou a creditar que um limitado número de emendas cuidadosamente adaptadas fariam bastante por reconciliar os antifederalistas moderados com a Constituição. Sendo assim, nos meses iniciais de 1789, Madison avaliou as propostas de várias convenções estaduais para selecioná-las de suas extensas listagens e apresentar um número razoável de propostas que pudessem ser seguramente adicionadas à Constituição, sem pôr em risco nenhuma das decisões críticas tomadas na Filadélfia quando de sua confecção.<sup>340</sup>

Embora Madison tivesse dado mostras ao Congresso de que desejava equacionar de vez a questão das emendas, apenas em oito de junho de 1789 ele foi capaz de apresentar suas propostas diante da Casa dos Representantes. Grande parte dos federalistas, que eram maioria em ambas as casas, estava relutante em perseguir este objetivo. Eles, pessoalmente, não sentiam a obrigação de honrar com obrigações que não eram exatamente ‘suas’, apesar de alguns deles terem prometido se empenhar nas emendas constitucionais durante o período de ratificação, conforme já foi dito acima. Quanto aos anti-federalistas, eram minoria, e percebiam que talvez nunca obtivessem as alterações substantivas que tanto desejavam. A persuasão e persistência de Madison se fizeram presentes novamente, e por fim a Casa nomeou um comitê para considerar as propostas formuladas por Madison, assim como outras propostas esboçadas por Roger Sherman, de Connecticut. Sherman tinha muito prestígio na Casa, pois tinha sido signatário da Declaração de Independência, tinha trabalhado contra a Lei do Selo no Congresso Continental em 1775, e tinha assinado os Artigos da Confederação e a própria Constituição de 1787. Os dois divergiam quanto a forma que teriam as emendas. Enquanto Madison queria intercalar no texto constitucional as mudanças cruciais, Sherman

---

<sup>338</sup> Irish and Prothro, 1968, p. 126.

<sup>339</sup> Ketcham, 1990, p. 289.

<sup>340</sup> Rakove, 2006, p. 611.

preferia que fossem anexadas como artigos à parte, com numeração reiniciada. Nesta forma indicada por Sherman, foram enviadas, dia vinte e quatro de setembro, dezessete emendas ao Senado. O Senado por sua vez fez algumas alterações no material, que foi então reenviado ao comitê no final de setembro. O Congresso enviou então aos estados apenas doze emendas que continham a súmula, ou síntese, das dezessete propostas originais conjuntas de Madison e Sherman<sup>341</sup>. Foram emendas ‘liberais’ à uma constituição ‘republicana’.

De doze iniciais, apenas dez emendas, na forma de artigos, foram então ratificadas em dezembro de 1791 pelas convenções estaduais. São elas:

Art.I O congresso não fará lei alguma com relação ao estabelecimento de religião, ou proibindo o livre exercício da mesma; ou limitando a liberdade de expressão, ou de imprensa; ou o direito do povo de reunir-se pacificamente; e o de petição ao governo para reparação de agravos.

Art.II Sendo necessária uma milícia bem regulada para a segurança do Estado livre, não será infringido o direito do povo de manter e portar armas.

Art. III Não se aquartelará nenhum soldado em tempo de paz em qualquer casa, sem o consentimento do dono, nem em tempo de guerra, senão pela maneira prescrita em lei.

Art. IV Não será infringido o direito do povo à inviolabilidade de suas pessoas, casa, papéis e haveres, contra buscas e apreensões desarrazoadas e não se expedirá mandato a não ser mediante indícios de culpabilidade, confirmados por juramento ou declaração, e nele se descreverão particularmente o lugar da busca ou coisas a serem apreendidas.

Art., V Nenhuma pessoa será obrigada a responder por crime capital ou de qualquer forma infamante sem denuncia ou acusação de um grande júri, exceto nos casos que se apresentarem focas de mar e terra, ou na milícia, quando em serviço real em tempo de guerra ou perigo público, nem será qualquer pessoa sujeita pelo mesmo crime submetida a julgamento que possa causar-lhe a perda da vida ou de algum membro; nem será obrigada a depor contra si própria em processo criminal ou ser privada da vida, liberdade ou propriedade sem processo legal regular; a propriedade privada não será desapropriada para uso público sem a devida indenização.

Art. VI Em todos os processos criminais, o acusado gozará do direito de julgamento público e rápido, por júri imparcial do Estado e distrito em que o crime tenha sido

---

<sup>341</sup> Rakove, 2006, p, 612.

anteriormente apurado conforme a lei, e de ser informado da natureza e da causa da acusação; de ser confrontado com as testemunhas contra ele, de ter processo compulsório para obter testemunhas a seu favor, e de ter a assistência de advogado para defesa.

Art. VII Nos processos pela lei comum, em que o valor em causa exceda vinte dólares, conservar-se-á o direito a julgamento por júri, e nenhum fato examinado por júri será de outra maneira reexaminado em qualquer tribunal dos Estados Unidos, senão de acordo com as regras da *commom law*.

Art. VIII Não se exigirá fiança excessiva, nem se imporão multas exageradas, nem se infligirão castigos cruéis e desusadas.

Art. IX A enumeração de certos direitos na Constituição não se interpretará de modo a negar-se ou restringir-se outros de que goze o povo.

Art. X os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos pela mesma aos Estados, são reservados aos Estados respectivamente, ou ao povo.<sup>342</sup>

---

<sup>342</sup> Corwin, E. S. **A Constituição Norte Americana e seu significado atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1986, pp, 228-290.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

“(...) qualquer fraternidade de que sejam capazes os seres humanos nasceu do fratricídio, qualquer organização política a que tenham chegado os homens teve origem no crime”<sup>343</sup>

“Pois bem, a suposição de que o conjunto, totalidade ou complexo, formado por um determinado número de elementos, não pode ser explicado em função de seus componentes individuais, mas que possui natureza de outra ordem, é a base da concepção sistêmica da realidade. E aí reside a chave dialética entre totalidade e indivíduo”<sup>344</sup>

O que os federalistas pareciam mais temer e procuraram evitar é que a incipiente Confederação dos Estados Unidos da América se diluísse em pequenos estados politicamente insignificantes e militarmente vulneráveis, ficando novamente à mercê das poderosas nações européias. Alexander Hamilton e o próprio James Madison deixaram claro este temor em seus escritos. Como parte da nova classe dirigente do país, detestariam voltar à condição de súditos dependentes. “Havia coisas demais em jogo”, disse o historiador norte-americano Isaac Kramnick, confirmando o que afirmou Hamilton à época: “(...) uma torrente de paixões raivosas e virulentas(...), fora deixada à solta no grande debate nacional”<sup>345</sup>. Mas a sentença final foi favorável aos Federalistas: eles se mantiveram no poder e modelaram o sistema nacional de governo de acordo com quase todas as suas expectativas. Esta constatação responde à questão levantada na introdução sobre “**quem**” assumiria a tutela do governo no novo país.

Recaptulando: logo após a Independência, homens com pouca instrução e em muitos casos bastante humildes, ascenderam a importantes cargos políticos. O que mais prezavam estes grupos era a própria independência, ou liberdade, que haviam conquistado aos antigos dirigentes. E foi nesse espírito, no espírito da “liberdade”, que passaram a governar seus estados e a União. Para preservar seu direito recém adquirido de auto-governo, eles precisavam preservar esta liberdade. Entretanto, após mais de uma década em vigor, a “**política da liberdade**”<sup>346</sup>, a **democracia direta, popular**, instalada em diversos legislativos

<sup>343</sup> Arendt, H. **Sobre a Revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 46.

<sup>344</sup> Aróstegui, J. **A Pesquisa Histórica**. Bauru:EDUSC, 2006, p. 321.

<sup>345</sup> Ver: Kramnick, I. Apresentação, p. 2. IN: Madison, J. Hamilton, A & Jay, J. Os Artigos Federalistas. Rio de Janeiro:Nova Fronteira, 1993.

<sup>346</sup> Idem, p. 6.

estaduais, estava se mostrando uma estratégia de governo perigosa e imprudente aos olhos de outro grupo de homens, membros das classes mais abastadas e instruídas. O país estava em desordem administrativa e econômica, exposto aos inimigos estrangeiros e sujeito a separatismos e guerras civis, em parte, como apontou Madison, em razão das “**facções**”, que eram “**(...) o mais perigoso vício dos governos populares**”,<sup>347</sup>

Para alguns o problema central da Confederação era claro. A **autoridade** e o **poder centralizado** precisavam ser restabelecidos para que o colapso que viam se avizinhar não se concretizasse. Mas como efetuar esta façanha sem precipitar o país no caos de uma guerra-civil?

A contribuição de James Madison talvez tenha auxiliado os “**entusiastas do governo poderoso**” a responder a este dilema. Tendo criado um discurso político republicano fundado em tradições e saberes respeitados e admirados, fez ressurgir um novo paradigma na teoria política, o paradigma das **repúblicas gigantes**, indefinidamente ampliadas pelo sistema federativo, em oposição às **democracias diretas** ou **populares**, justamente as formas de governo que no momento vigoravam e ameaçavam a estabilidade e viabilidade do sistema. Aqui então está a resposta sobre “**como**” seria governada a nova nação.

Mas como isolar com justiça, imparcialidade e dentro do possível a contribuição de Madison, objeto desta dissertação, do contributo dos outros Fathers Founding, sem menosprezar estes contributos? Esta foi uma das preocupações que dirigiram os esforços da pesquisa, qual seja procurar indicar com a melhor precisão possível o legado madisoniano, evitando extremos em sua avaliação. Tentou-se, portanto, caracterizar e avaliar esta contribuição individual através da investigação dos trâmites relativos à convocação e realização da Convenção Constitucional de 1787, dos debates públicos pós-convenção e durante a ratificação da própria Constituição. Tentou-se também demonstrar que o substrato da contribuição madisoniana repousou sobre uma ampla erudição no que diz respeito à teoria política republicana, adquirida através de intensos estudos e longos anos de prática legislativa. Tentou-se demonstrar também que o legado deixado por Madison repercutiu no tecido sócio-político de seu país, e que seus desdobramentos são discutidos ainda hoje, conforme o demonstra a discussão sobre a doutrina da “**jurisprudência do propósito original**”,<sup>348</sup>, apresentada na introdução deste trabalho.

---

<sup>347</sup> Madison, federalista nº 10.

<sup>348</sup> Ver: Berlowitz, L. C. Introdução, pp, IX-XV. In: Berlowitz, L; Donoghue, D; Menand, L. **A América em Teoria**. Trad. Márcio Cavalcanti de Brito Gomes. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

Apesar do “valor” deste legado ser em parte matéria subjetiva, dependente de interpretações e representações, há um certo consenso sobre a importância do papel que Madison desempenhou no período, conforme discutido nos capítulos anteriores. O contributo deste agente político se deu sobre uma estrutura sedimentária de várias camadas paradigmáticas de saberes políticos e tradições, costumes e práticas políticas, surgidas no mundo ocidental, mescladas de ideologia religiosa judaico-cristã. Este material esteve acessível a Madison em forma de costumes familiares e comunitários, princípios, axiomas, pressupostos e códigos estabelecidos de direitos consuetudinários, disciplinas e matérias escolares, sistemas tradicionais de organização coletiva e crenças compartilhadas. Não há “leis definitivas na arte política”, ao menos não leis sistemático/científicas. O que existia eram as seculares leis constitucionais inglesas, que foram cobradas aos próprios ingleses e defendidas contra a própria Coroa inglesa, em vista de uma suposta “corrupção” do sistema imperial coroa/parlamento metropolitano, percebida de modo hiperdimensionado pelos colonos sublevados. Todos estes elementos formavam a cultura política local no período revolucionário dos Estados Unidos, e geraram, na verdade, tanto a crise da descolonização quanto a crise confederativa da década de 1780, sobre a qual Madison dispendeu seus melhores esforços para solucionar.

Foi em resposta a estes variados interesses, estímulos e demandas que Madison produziu o conjunto de sua obra legislativa, na qual assenta-se sua contribuição. Foi uma resposta a demandas da sociedade confederada como um todo; uma resposta aos olhares cobiçosos das poderosas nações européias; uma resposta a demandas de seu grupo próprio grupo familiar; uma resposta aos demais membros da gentry e aos interesses do estado da Virginia; uma resposta aos ideais e metas do proto-partido<sup>349</sup> Federalista; uma resposta aos seus próprios anseios vocacionais e ambições pessoais; e, enfim, uma resposta aos próprios problemas colocados pela Revolução Norte-Americana em seus desdobramentos. Pois Madison também teve de tomar o cuidado de não ferir valores e preceitos revolucionários recém fixados e ainda acalentados por grande parte da população, muitos dos quais foram expressos na própria Declaração de Independência de 1776. Por isso seu contributo se deu em confronto, antes, durante e depois da Convenção Constitucional, com propostas alternativas e conflitantes em relação à diagnose dos problemas levantados e explicitados pelo próprio

---

<sup>349</sup> Ver para uma adequada definição de partidos, facções e proto partidos : Charlot, J. **Os partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, pp, 06-10.



Madison em seu texto “**Vices of the Political System of the United States (04/1787)**”<sup>350</sup>. Estas propostas alternativas, mesmo que advindas de uma cultura política compartilhada, não se harmonizavam com as soluções apontadas por Madison, pois outros eram os grupos de interesse por trás delas; grupos com diferentes perspectivas em relação ao caráter futuro da União. Sob uma ameaçadora saraivada de críticas advindas de outro proto-partido, o Anti-federalista, Madison esteve sob constante tensão no período. Apesar de muito heterogêneo quanto a suas propostas, este grupo criou obstáculos sérios às reformas propostas por Madison e os demais federalistas. Muitas destas críticas atravessaram o século dezanove, e perduram até hoje<sup>351</sup>. Por exemplo: esteve Madison, como sugeriu o historiador norte-americano Charles Beard<sup>352</sup>, respondendo indiretamente à demandas comerciais, financeiras e capitalistas da *gentry* ao organizar o governo federal através da Constituição? Para Madison tratava-se de sanar os males que ameaçavam a União. Mas é inegável que este saneamento foi promovido pelas elites, em detrimento da participação ativa e direta do povo. Não só Madison, mas várias classes de proprietários, comerciantes, artesãos, exportadores e financistas estavam preocupados com seus interesses, status social e posses, além de sua própria segurança pessoal. Madison, deste ponto de vista, é sem dúvida, um elemento relevante neste processo. Todos modificam voluntária ou involuntariamente seu meio.

Constatou-se também que a contribuição de James Madison à formação da república dos Estados Unidos foi possível graças ao fato de ter sido ele um dos mais versados intérpretes da tradição republicana em solo americano à época. Seu primeiro contato com o republicanismo deu-se em seu período de formação intelectual com tutores escoceses, e ampliou-se bastante às vésperas da convenção constitucional, no já citado período de crises e incertezas que ameaçavam a União Confederada. Estes problemas exigiram dele um aprofundamento em suas leituras acerca dos princípios republicanos. Neste momento decisivo, ele entrou em contato não apenas com os republicanos ingleses, mas também reencontrou os clássicos gregos e romanos.

---

<sup>350</sup> Ver o texto completo em: Meyers, M. **The Mind of the Founder**. Sources of political thought of James Madison. Revised Edition. Waltham, Massachusetts: Brandeis University Press, 1981, pp, 57-65.

<sup>351</sup> Ver, por exemplo, os trabalhos críticos do cientista político norte-americano Robert A. Dahl. Exemplos: **How Democratic is the American Constitution?** Second Edition. New Haven: Yale University Press, 2003. **A Moderna Análise Política**. Rio de Janeiro: Livradora Sôcietas, 1966. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1989. Poliarquia. 1ª Reimpressão. São Paulo: EDUSP 2005.

<sup>352</sup> Ver: Beard, C. A. **An Economic Interpretation of the Constitution of the United States**. New York: The Free Press, 1986.

Em suma, pesquisou-se aqui um problema de história pautado sobre um problema de governança, solucionado pela análise histórica de um agente político, o próprio Madison. Este problema encontra nos Artigos Federalistas sua síntese e sua solução. Eles revelam em detalhes as razões e os princípios de quase tudo que se apresenta na Constituição de 1787 entendida como uma solução para o problema de governo da União Confederada. Mas alguns segredos ficaram guardados para sempre com os delegados da Convenção Constitucional; o caderno de anotações onde Madison cautelosamente registrou as deliberações secretas e de certa forma subversivas da Convenção Constitucional só veio a público nos Estados Unidos em 1843.

Madison, portanto, não só contribuiu com o fator persuasão ao conseguir o apoio e a subsequente presidência da Convenção Constitucional por Washington, já que o carisma e prestígio deste último foram inegáveis suportes para o golpe nacionalista, empreendido pelos federalistas na Convenção, como também foi o primeiro a chegar e o último a sair do evento. Madison taquigrafou os debates e os registrou para a história. Posteriormente explicou-os abertamente ao público ao mesmo tempo em que defendia a nova carta dos opositores anti-federalistas. Madison elaborou a **Bill of Rights**, ponto de partida jurídico para a formação do cidadão norte-americano de hoje, e modelo, juntamente com a Bill of Rights inglesa, para todo o desenvolvimento dos direitos humanitários e civis da contemporaneidade.

Quanto à questão, também levantada no início da introdução ao trabalho, sobre se a Constituição deve ser interpretada em seu sentido denotativo ou conotativo, tem-se que, de fato, a interpretação denotativa frustraria o compromisso dos Fundadores com uma Constituição duradoura. Por isso, tem-se dado preferência a uma interpretação conotativa da Constituição<sup>353</sup>. Em certo sentido, é esta interpretação, a conotativa, que buscou-se ao analisar os “Artigos Federalistas”.

James Madison também parece ter sido o menos carismático dos Pais Fundadores. Sério, sóbrio, reservado, tímido, religioso e modesto deixou, apesar disto, um legado teórico e empírico para a política norte-americana que não foi sobrepujado por nenhuma outra contribuição individual neste campo por outros atores políticos. Entretanto, Madison não se tornou um ícone mítico, nem objeto de fascínio patriótico, como Jefferson, Hamilton,

---

<sup>353</sup> O sentido conotativo é o sentido subjetivo e circunstancial que se acrescenta a acepção usual de uma palavra ou expressão. “Para L. Bloomfield, há três tipos de conotação, manifestadas (1) no nível a língua, (2) nos tabus lingüísticos e (3) no grau de intensidade das formas lingüísticas. Quer isto dizer que o estudo da conotação tem seu lugar na sociolingüística”. Ver: Dudois, J. et. al. **Dicionário de Linguística**. Verbete “conotação”. São Paulo: Cultrix, 1999. p, 142-143.

Washington, Franklin ou Lincoln; e nem um rosto esculpido no Mount Rushmore, em Dakota do Sul.

Estas circunstâncias, não necessariamente, favorecem o estudo de seu legado e contribuição durante a fase de elaboração da Constituição de 1787, pois clareia o campo de análises, eliminando uma faceta importante no reexame de contribuições semelhantes de outros atores em outros lugares e épocas: uma mística que se cria socialmente em torno dos benfeitores nacionais. Esta mística é instigada em parte pela própria historiografia positivista que se pôs a criar heróis nacionais. A alcunha de “Pai da Constituição”, por exemplo, indica que este processo de iconografia não poupa ninguém que tenha assumido relevância e repercussão social por seus atos e feitos. A diferença é que em Madison há menos desta mística em seu entorno. Mas nada há de errado com isto afinal de contas. Hoje pode-se inclusive fazer pesquisa exclusivamente sobre esta dimensão da memória social: a criação de mitos, ícones, heróis nacionais ou personagens carismáticos de projeção sócio-política abrangente. Mas não é este o caso da presente pesquisa, que se propôs a analisar a contribuição empírica e mensurável deste agente histórico.

Madison e os demais federalistas deram a palavra final sobre o sistema de governo da União. Os formuladores da Constituição de 1787 entenderam-na como um tipo de contrato que delegava os poderes do povo ao novo e poderoso governo nacional, que por sua vez seria controlado em seus potenciais excessos tanto pelos poderes enumerados na Constituição, quanto pelos direitos e liberdades individuais garantidos pela Bill of Rights de 1791. A Constituição e a Bill of Rights regeriam, a partir de então, a vida política dentro da república federativa, representativa e expandida dos Estados Unidos da América.

Enfim, buscou-se nesta pesquisa, em termos metodológicos, resgatar o papel do sujeito/indivíduo no processo histórico e demonstrar como as estruturas, conjunturas e instituições<sup>354</sup>, evoluindo no próprio processo histórico, cerceavam as escolhas e ações deste sujeito, ao mesmo tempo em que eram, de certa forma, afetadas por estas mesmas ações no transcorrer do tempo histórico.

---

<sup>354</sup> Ver o já citado: Aróstuegui, J. **A Pesquisa Histórica**. Especialmente o capítulo V, onde são discutidas as noções de **fato histórico, sujeito, mudanças sociais, permanência, sistema, formação social, estrutura, conjunturas e instituições**; p, 303-354.

**Fontes:**

Farrand, M. (ed.) **The Records of the Federal Convention of 1787** (4 vol.) New Haven: Yale University Press, 2000.

Copeland, L. **The World's Great Speeches**. New York: Garden City Publishing Co. Inc.1949.

Elliot, J. **The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution, as Recommended by the General Convention at Philadelphia in 1787**. Philadelphia: J.B. Lippincott & Co. First Edition 1881.

Ketcham, R. (org) **The Anti-Federalist Papers**. New York: A Signet Classic. 2003.

Madison, J., Hamilton, A; Jay, J. **Os Artigos Federalistas**. (1787 – 1788). Tradução de Maria Luiza X. A. Borges. RJ: Editora Nova Fronteira. 1993.

Madison, J. **Writings**. Rakove, J. N. (org.).Second printing. New York: The Library of America. 1999.

Meyers, M.(Ed.) **The Mind of the Founder. Sources of the Political Thought of James Madison**. Waltham, Massachusetts: Brandeis University Press, 1981.

Peterson, M.D. (Ed.) **The Founding Fathers. James Madison. A Biography in His Own Words**. New York, N.Y: Newsweek Book Divison, 1974.

Rakove, J. N. (org.) **Founding America. Documents from the Revolution to the Bill of Rights**. Barnes & Nobles Classics. New York, USA. 2006.

Sigler, J. A. (org.) **A Tradição Conservadora no Pensamento Norte-Americano**.SP: Ibrasa.1972.

Syrett, H.C. (org) **Documentos históricos dos EUA**. SP: Ed. Cultrix, 1980.

## **Referências bibliográficas.**

- Arendt, H. **Sobre a Revolução**. Apresentação: Jonathan Schell. São Paulo: Cia. das Letras.2011.
- Arostégui, Julio. **A Pesquisa Histórica, Teoria e Método**. Edusc. Bauru, SP. 2006.
- AZEVEDO, A. C. do A. **Dicionário de nomes, termos e conceitos históricos**. Rio de Janeiro:Nova Fronteira, 1999.
- Bailyn, B. **As Origens Ideológicas da Revolução Americana**. Edição ampliada. Bauru. Edusc. 2003.
- Banning, L. **The Sacred Fire of Liberty. James Madison & the Founding of the Federal Republic**. Ithaca, N.Y, Cornell University Press.1995.
- BEARD, C. **An Economic Interpretation of the Constitution of the United States**. New York: The Free Press, 1986.
- Berlowitz, L., Donaghue, D., Menand, L. **A América em Teoria**. 1º ed. RJ. Ed. Forense Universitária.1993.
- Charlot, J. **Os Partidos Políticos**.Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- CHATÉLET, F. Duhamel, O. Pisier-Kouchner, E. **História das Idéias Políticas**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000.
- Castoriadis, C. **A Instituição Imaginária da Sociedade**. 2ª Edição. RJ: Paz e Terra, 1986.
- Caughey, J. May,E. **A History of the United States**. Chicago: R. McNally & Company, 1965.
- Corwin, E. S. **A Constituição Norte-Americana e seu significado atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.
- Costa, J.A .C. **O vôo ideológico modelador sobre a paisagem norte-americana**. Rev. Estudos de História, linguagens políticas, UNESP. Franca.V.11.Nº1, p.191.199.
- David, R. **O Direito Inglês**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- Diggins, J. P. **The Lost Soul of American Politics. Virtue, Self-Interest, and Foundations of Liberalism**. Chicago: The University of Chicago Press. 1986.
- Durand, G. **As Estruturas Antropológicas do Imaginário**. SP: Martins Fontes. 2001.

- Ekirch, JR, A. **A Democracia Americana**. Teoria e Prática. RJ: Zahar Editores, 1965.
- Fischer, D.H. **Albion's Seed. Four British Folkways in America**. NY.USA: Oxford University Press.1991.
- Gramsci, A. **Obras Escolhidas**. Volumes I & II. Lisboa: Editorial Estampa, 1974.
- Irish, M.D & Prothro, J.W. **The Politics of American Democracy**. Fourth edition. Englewood Cliffs. New York. USA: Prentice Hall.1968.
- Ketcham, R. **James Madison, a Biography**. University of Virginia Press. Charlottesville, Virginia. USA: 1990.
- Larson, Edward J. and Winship, Michael P. **The Constitutional Convention**. New York. USA: The Modern Library Classics. 2005.
- LE BON, G. **As Opiniões e as Crenças**. São Paulo: Ícone, 2002.
- Lipset, S.M. **A Sociedade Americana**. RJ: Zahar editores, 1966.
- Meyers, M. **The Mind of the Founder**. Revised Edition. Waltham, Massachusetts, USA Brandeis University Press. 1981.
- Miller, P. **The New England Mind. From Colony to Province**. Cambridge, Massachusetts, USA: Harvard University Press. Copyright 1953. 1983.
- Morrison, J. H. **John Witherspoon and the founding of the American Republic**. Notre Dame, Indiana, USA: University of Notre Dame Press. 2007.
- ODEGARD, P. H. et al. **American Government. Theory, Politics, and Constitutional Foundation**.New York:Holt, Rinehart and Wiston, Inc., 1961.
- Padover, S. K. **A Constituição viva dos Estados Unidos**. São Paulo: IBRASA, 1987.
- Pocock, J.G.A. **Linguagens do Ideário Político**. Bauru: Edusp. 2003.
- Pocock, J.G.A. **The Maquiavellian Moment**. New Jersey: Princeton University Press. 2003.
- Pound, R. **Liberdade e garantias constitucionais**.São Paulo: IBRASA, 1976.

Rakove, J.N. **James Madison and the Creation of the American Republic**. New York, NY. USA. 2007.

Rakove, J, N. **Original Meanings**. New York: Vintage Books, 1997.

Rémond, René. (org). **Por uma história política**. 2º Ed. RJ: Ed. FGV, 2003.

Rhys, I. **The Transformation of Virginia. 1740-1790**. Williamsburg. The University of North Carolina Press. USA. 1999.

Samples, J. (Editor). **James Madison and the Future of Limited Government**. Washington, D.C. USA: Cato Institute. 2003.

Sartori, G. **Partidos e Sistemas Partidários**. Edição brasileira revista e ampliada. Rio de Janeiro: Zahar Editores. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

Sheldon, G.W. **The Political Philosophy of James Madison**. Baltimore, Maryland. USA: The Johns Hopkins University Press. 2002.

Tocqueville, A. **A Democracia na América**, Livro I e II. SP: Martins Fontes. 2001.

Weber, Max. **A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo**. SP: Cia.das Letras, 2004.

Wood, G. S. **The Creation of American Republic 1776-1787**. Williamsburg, Va. USA: The University of North Carolina Press. 1998.

Woodward, C. Vann. **A Comparative Approach to American History**. Washington, D.C. Voice of America. 1978.

## **Anexo**



## **Anexo : Carta a Thomas Jefferson, 24/10/1787.**

“(…) Você receberá em anexo o resultado da Convenção que se manteve em sessão até 17 de setembro. Tomei a liberdade de fazer algumas observações sobre o assunto, que ajudará a produzir esta carta, se a outros propósitos elas não responderem. Pareceu ser sincero e unânime o desejo da Convenção de acalantar e preservar a União. Nenhuma proposição nem sugestão foi emitida a favor de uma partilha do Império em duas ou mais Confederação.

Em geral concordou-se que os objetivos da União não poderiam ser assegurados por nenhum sistema fundado sobre o princípio de uma confederação de estados soberanos. Uma voluntária observância da lei federal por todos os membros nunca poderia ser esperada. Uma lei federal compulsória nunca seria reduzida a prática, e se fosse, a necessidade de uma força militar tanto odiosa quanto perigosa, em geral, envolveria em calamidades iguais o inocente e o culpado, em um cenário muito mais semelhante a uma guerra civil do que a administração de um governo regular.

Portanto foi adotada a alternativa de um governo que ao invés de, operando sobre os estados, deverá operar sem sua intervenção sobre os indivíduos que os compõe: daí a mudança no princípio e na proporção da representação.

Com esta base de trabalho colocada, os grandes objetivos que se apresentaram foram: 1º- Unir uma energia apropriada no executivo a uma apropriada estabilidade nos departamentos legislativos, com caráter essencial de Governo Republicano. 2.º- Desenhar uma linha de demarcação que daria ao governo central cada poder exigido para propósitos gerais, e deixar aos estados todo o poder que poderia ser mais beneficentemente administrado por eles. 3º- Prover as necessidades dos diferentes interesses das diferentes partes da União. 4º- Ajustar as colidentes pretensões dos grandes e dos pequenos estados. Cada um deles esta prenhe de dificuldades. O conjunto deles forma uma tarefa mais dificultosa do que pode ser concebido por aqueles que não estão envolvidos na execução deles. Some-se a estas considerações a natural diversidade humana de opiniões sobre todos os novos e complicados assuntos, e é impossível considerar o grau de concórdia que no final prevalecerá, só mesmo um milagre.

O primeiro destes assuntos, que dizia respeito ao Executivo, foi particularmente embaraçoso. Sobre a questão de se ele consistiria uma única pessoa, ou uma pluralidade de membros coordenados, quanto ao modo de nomeação, ao modo de duração no cargo, sobre o grau de poder, sobre a re-elegibilidade, tomaram lugar repetidas e tediosas discussões. A pluralidade de membros coordenados teve finalmente uns poucos defensores. O governador

Randolph esta à frente deles. Os modos de nomeação propostos foram vários, como pelo povo em geral, por eleitores escolhidos pelo povo, pelos executivos dos estados, pelo congresso, alguns preferindo uma votação conjunta pelas duas casas (do legislativo), outros preferindo uma votação concorrente, permitindo a cada um vetar sobre a outra casa; alguns preferiam a nomeação de vários candidatos por uma das casas, com o candidato a ser escolhido pela outra casa... O expediente finalmente adotado pareceu oferecer satisfação geral aos membros.

Quanto a duração no cargo, uns poucos preferiam o mandato durável por bom comportamento; um considerável número teria preferido assim caso uma fácil e efetiva remoção por *impeachment* pudesse ser estabelecida. Foi muito agitado se seria fixado um mandato de prazo longo, por sete anos por exemplo, com uma subsequente e perpétua inegibilidade, ou se um prazo curto com a oportunidade de ser reeleito... As questões relativas ao grau de poder voltaram-se principalmente para a nomeação aos cargos e o controle do Legislativo. Uma nomeação absoluta para todos os cargos, para alguns cargos ou para nenhum cargo, formou a escala de opiniões do primeiro ponto. No segundo, alguns combateram por um veto absoluto, como o único meio de reduzir à prática a teoria do governo livre que proíbe uma mistura dos poderes executivo e legislativo. Outros estiveram lutando com um poder revisor a ser indeferido por três quartos de ambas as casas. Foi calorosamente encorajado que o departamento judiciário estivesse associado na revisão. A idéia de alguns era que uma revisão separada deveria ser dada aos dois departamentos- que se cada um objetasse dois terços, ou ambos objetassem três quartos, a nomeação seria indeferida.

Na formação do Senado, a grande âncora do governo, as questões (...) converteram-se principalmente no modo de nomeação e duração dos candidatos e mandatos. Os diferentes modos propostos foram: 1. Pela Casa dos Representantes. 2. Pelo executivo. 3. Pelos eleitores escolhidos pelo povo para este propósito. 4. Pelas Legislaturas Estaduais. Sobre o questão da duração do mandato, as propostas descendiam desde bom comportamento a quatro anos, através de prazos intermediários de nove, sete, sei e cinco anos. A eleição do outro ramo legislativo foi determinada primeiro para ser trienal, e depois reduzida para bienal.

A segunda questão, a devida partilha do poder entre os governos geral e local, foi de todas a mais sutil e difícil. Uns poucos brigaram por uma inteira abolição dos estados; alguns pelo poder indefinido da legislação no Congresso, com o veto sobre as leis estaduais; alguns por semelhantes poderes, mas sem o veto; alguns por um limitado poder da legislação, com semelhante poder de veto; a maioria finalmente lutou por um poder limitado sem o veto. A questão em relação ao veto sofreu repetidas discussões, e foi finalmente rejeitada por uma

mínima maioria. Como eu antigamente havia sugerido a você minha opinião em favor deste *ingrediente*, eu tomarei esta ocasião para me explicar sobre o assunto...

1º- Sem tal checagem do conjunto sobre as partes, nosso sistema implica o mal do *imperia* no império (um governo dentro de um governo). Se uma completa supremacia em algum lugar não é necessária em toda sociedade, pelo menos um poder controlador o é, através do qual a autoridade geral pode ser defendida contra intromissões das autoridades subordinadas, e através do qual as últimas podem ser restringidas das intromissões umas das outras. Se a supremacia do governo Parlamento Britânico não é necessária como tem sido afirmado, para a harmonia daquele império, é evidente, acredito, que sem o veto real ou algum controle equivalente, a unidade do sistema seria destruída. A necessidade de algumas provisões semelhantes parece ter sido mortal às antigas confederações e para os flagelos das modernas... Ainda mais a propósito é nossa experiência tanto durante a guerra quanto a partir da paz. Invasões dos Estados sobre a autoridade geral, sacrifícios dos interesses nacionais aos locais, interferências de medidas de diferentes estados, formam uma grande parte da história de nosso sistema político. Pode ser dito que a Constituição esta fundada sobre diferentes princípios, e terá um funcionamento diferente. Eu admito que a diferença seja importante. Ela apresenta o aspecto meio que de um sistema feudal de repúblicas, se tal frase pode ser usada, que de uma confederação de estados independentes. E o que tem sido o progresso e o acontecimento das constituições feudais? Em todas elas uma continua batalha entre a cabeça e os membros inferiores, a vitória final tem sido obtida em algumas instâncias pela cabeça, em outra, pelos membros... Pode ser dito que a autoridade judicial sob nosso novo sistema manterá os estados dentro de seus próprios limites, e suprirá o espaço para veto sobre suas leis. A resposta é que é mais conveniente prevenir a sanção de uma lei, do que declará-la nula depois de aprovada; que este é particularmente o caso onde a lei aflige os indivíduos, que podem ser incapazes de suportar um apelo contra o estado ao supremo judiciário, que um estado que viola os direitos legislativos da União, não estaria pronto a obedecer a um decreto judicial em apoio daqueles indivíduos, e que um recurso a força, que no caso de desobediência seria necessário, é um mal que a nova Constituição que excluir, tanto quanto for possível.

2º- Um veto constitucional sobre as leis dos estados parece igualmente necessário para assegurar os indivíduos contra as intromissões sobre seus direitos. A mutabilidade das leis nos estados revela-se um sério mal. A injustiça deles tem sido tão freqüente e tão flagrante que alarma os mais firmes amigos do Republicanismo. Eu estou persuadido que não errei ao dizer que os males emanados destas fontes contribuem mais para esta desinquietação

que produziu a convenção, e preparou a mente pública para a reforma geral, do que aqueles que se acumulam de nosso interesse e caráter nacional e da inadequação da confederação a seus objetivos imediatos. Uma reforma, portanto, que não faça provisões pelos direitos privados, deve ser materialmente defeituosa... Pode-se perguntar como os direitos privados estarão mais seguros sob o protetorado do governo geral do que sob os governos estaduais, desde que ambos estão fundados sobre o princípio republicano que submete a última decisão à vontade da maioria, e sendo que ambos são distinguidos mais pela extensão dentro da qual eles operam do que por qualquer diferença material em suas estruturas... Eu exporei algumas das idéias que me ocorreram sobre este assunto. Aqueles que lutam por uma simples democracia, ou por uma pura república, atuam pelo senso da maioria, e operando dentro de estreitos limites, presumem ou supõe uma causa que é totalmente fictícia. Eles fundamentam seu raciocínio sobre a idéia de que o povo que compõe a sociedade desfruta não somente uma igualdade de direitos políticos; mas que eles todos tem precisamente os mesmos interesses e os mesmos sentimentos a respeito de tudo. Fosse este o caso realmente, seu raciocínio seria conclusivo. O interesse da maioria seria aquele da minoria também, as decisões as decisões poderiam somente voltar-se sobre a mera opinião concernente ao bem do todo, do qual a voz principal seria o mais seguro critério, e dentro de uma pequena esfera, esta voz poderia ser mais facilmente coligida e os negócios públicos mais acuradamente manejados. Nós sabemos, entretanto, que nenhuma sociedade jamais foi ou consistiu de uma tão homogênea massa de cidadãos. Nas sociedades selvagens, de fato, um aproximação existe em direção a isso; mas nestes nenhum estado ou governo é necessário. Em todas as sociedades civilizadas, as distinções são várias e inevitáveis. Uma distinção de propriedade resulta daquela própria proteção que um livre governo oferece às faculdades desiguais em adquiri-las. Existirão ricos e pobres; credores e devedores; interesses fundiários, monetários, mercantis e manufatureiros... Se então deve haver diferentes interesses e partidos na sociedade; e uma maioria quando unida por um interesse ou paixão comum não pode ser restringida de oprimir a minoria, qual remédio pode ser encontrado em um governo republicano, onde a maioria deve decidir por último (?). Dando tal extensão a sua esfera, que nenhuma paixão ou interesse comum irá provavelmente reunir a maioria do todo em uma injusta perseguição. Em uma sociedade ampla, o povo esta separado em tantos interesses e partidos, que um sentimento comum é improvável de ser sentido, e o acordo comum exigido pouco provavelmente será formado por uma maioria do todo. A mesma seguridade parece ser um requisito para os direitos civis quanto para os direitos religiosos dos indivíduos. Se uma seita forma uma maioria e tem poder, outras seitas podem estar certas de que serão oprimidas. *Divide et*

*impera* (divida e governe), o reprovável axioma da tirania, é, sob certas qualificações, a única política pela qual uma república pode ser administrada sobre princípios justos.

Deve ser observado, entretanto, que esta doutrina pode somente manter-se dentro de uma esfera de significativa extensão. Assim como em esferas pequenas demais combinações opressivas podem ser também facilmente formadas contra as partes mais fracas, assim também nas esferas extensas um acordo defensivo pode ser traduzido em dificuldade contra a opressão daqueles em quem se confia a administração. O grande desiderato do governo é, então, modificar a soberania de modo que ela possa ser suficientemente neutra entre as diferentes partes da sociedade para evitar que uma parte invada os direitos da outra, e que ao mesmo tempo controle suficientemente a si mesma de fundar um interesse adverso aqueles da sociedade como um todo... Na república ampliada dos Estados Unidos, o governo geral manterá bastante equilíbrio entre os partidos dos estados particulares, e ao mesmo tempo se restringirá de modo suficiente, através de sua dependência da comunidade, de trair seus interesses gerais.

Implorando perdão por esta imoderada digressão, eu retorno ao terceiro assunto acima mencionado, o ajustamento dos diferentes interesses das diferentes partes do Continente. Alguns lutam por um ilimitado poder sobre o comercio, incluindo exportações bem como importação, e sobre os escravos bem como outras importações; (...) outros lutam por uma qualificação de poder, com a isenção de taxas sobre exportações e escravos, outros pela isenção de taxas sobre importações, somente. O resultado é visto na Constituição. ( A importação de escravos poderá não ser proibida antes de 1808; já seu comercio pode ser regulado pelo voto de uma simples maioria.) A Carolina do Sul e a Georgia foram inflexíveis sobre a questão dos escravos.

O assunto remanescente criou mais embaraço e um maior alarme para o tema da Convenção do que todo o resto colocado junto. Uns poucos Estados insistiram em conservar sua igualdade em ambos os ramos (legislativos), a menos que uma completa abolição dos governos estaduais se realizasse; e fizera da igualdade no senado um *sine qua non*. Os estados grandes, por outro lado, argumentaram que como o novo governo foi trazido principalmente do povo para operar diretamente sobre eles, não sobre os estados; e conseqüentemente os estados perderiam aquela importância que é agora proporcional à importância de sua submissão voluntaria com requisições do Congresso, era necessário que a representação em

ambas as Casas devesse estar em proporção a seu tamanho. Isto terminou no compromisso que você verá, e em muita insatisfação por parte de vários membros dos grandes Estados.”<sup>355</sup>

---

<sup>355</sup> Madison, Writings, Ed. Rakove, 1999, pp, 143-153.