

O FEDERALISTA: SEPARAÇÃO DE PODERES E DEFESA DE REPÚBLICA REPRESENTATIVA

THE FEDERALIST: SEPARATION OF POWERS AND DEFENSE OF THE REPRESENTATIVE REPUBLIC

Pedro Ribeiro Fagundes¹
Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior²

RESUMO: O Federalista discorre sobre a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, trazendo contribuições originais e essenciais ao entendimento da organização do Estado norte-americano. O presente artigo discute dois temas que se configuram centrais nos debates travados na obra em questão: sua teoria da separação dos poderes; e a defesa de uma república representativa como forma de combater os males advindos das facções. Para isso, realiza-se pesquisa qualitativa, que, por método dedutivo, aborda artigos da obra *O Federalista*, assim como recorre a bibliografia que busca compreendê-la e discuti-la – analisando-se, assim, as questões mais relevantes relacionadas a tais temas.

Palavras-chave: O Federalista. Estado. Separação dos Poderes. Repúblicas representativas. Administração Pública.

ABSTRACT: The Federalist Papers discusses the Constitution of the United States of America of 1787, bringing original and essential contributions to the understanding of the organization of the North American State. This article seeks to discuss two themes that are central to the debates held in the work in question: his theory of the separation of powers; and the defense of a representative republic as a way to combat the evils arising from the factions. For this, a qualitative research is carried out, which, by deductive method, addresses articles from the work *O Federalista*, as well as resorts to the bibliography that seeks to understand and discuss it - thus analyzing the most relevant issues related to such themes.

Keywords: The Federalist Papers. State. Separation of Powers. Representative republics. Public administration.

¹Mestrando em Direito, Área de Concentração Constituição e Garantia de Direitos, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).

²Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2005). Feito Pós-Doutoramento em Direito na Universidade Federal do Paraná (2021). Professor Adjunto IV da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e Professor Associado II da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

1 INTRODUÇÃO

A obra *O Federalista* (*The Federalist Papers*) é constituída por um conjunto de 85 artigos publicados na imprensa de Nova York em 1788, de autoria de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Teve por finalidade defender a ratificação de uma nova Constituição para Estados Unidos da América, cuja proposta havia sido elaborada pela Convenção Federal que se reuniu na Filadélfia entre maio e setembro de 1787, e que se propôs a substituir os Artigos da Confederação, firmados em 1781, que constituíram o primeiro documento de Governo daquele país.

O presente artigo tem por finalidade abordar duas questões tratadas em *O Federalista*: a separação de poderes; e a defesa das repúblicas federativas, em oposição a democracias puras, tendo por finalidade o combate às facções. Para isso, divide-se em três itens: inicialmente, são feitos comentários introdutórios sobre a referida obra; em seguida, aborda-se a teoria da separação dos poderes nela desenvolvida; por fim, debate-se o conceito de facções, assim como os instrumentos previstos na Constituição norte-americana para o enfrentamento da influência política exercida por esses grupos. Para isso, realizou-se pesquisa qualitativa, que, por método dedutivo, tratou de artigos da obra *O Federalista*, recorrendo-se a autores que a interpretam, de forma a analisar as questões mais relevantes relacionadas aos temas em pauta.

A elaboração do presente artigo se justifica em razão da relevância da obra em questão, assim como pelo papel histórico dos seus autores, no que diz respeito à consolidação do Estado norte-americano. Ademais, é inequívoca a influência da Constituição dos Estados Unidos de 1787 sobre o modelo de Estado e o ordenamento jurídico de diversos outros países – como o Brasil, cumpre ressaltar. Sendo assim, revela-se de suma importância o entendimento dos pontos analisados nesse artigo, replicados em países como o nosso, assim como dos seus fundamentos e dos motivos que foram determinantes para tal configuração – o que este trabalho busca desenvolver.

2 COMENTÁRIOS INTRODUTÓRIOS SOBRE A OBRA O FEDERALISTA

Hamilton, Madison e Jay foram líderes do movimento que culminou com a convocação da Convenção de 1787 e que figuraram como importantes coautores do texto constitucional nela elaborado (LIMONGI, 2006). Esses autores apresentavam

divergências entre si e algumas reservas quanto ao projeto de Constituição debatido – no entanto, convergiam no sentido de que seu texto configuraria um ordenamento jurídico muito superior ao vigente na época, motivo pelo qual seria urgente e necessária a sua ratificação (LIMONGI, 2006).

Ante a esse panorama, os artigos apresentados em *O Federalista* explicam pontos relevantes da nova Constituição proposta, assim como refutam as principais objeções aduzidas por seus críticos (LIMONGI, 2006). Essa tarefa, contudo, não se mostrava simples, tendo em vista que a nova Constituição, proposta pela Convenção Federal de 1787, rompeu com dogmas predominantes na filosofia política da época, tendo representado uma grande inovação relativa à forma de se estruturar um governo, como bem destaca Limongi (2006, p. 247):

O desafio teórico enfrentado por "O Federalista" era o de desmentir os dogmas arraigados de uma longa tradição. Tratava-se de demonstrar que o espírito comercial da época não impedia a constituição de governos populares e, tampouco, estes dependiam exclusivamente da virtude do povo ou precisavam permanecer confinados a pequenos territórios. Estes postulados são literalmente invertidos. Aumentar o território e o número de interesses são benéficos à sorte desta forma de governo. Pela primeira vez, a teorização sobre os governos populares deixava de se mirar nos exemplos da Antiguidade, iniciando-se, assim, sua teorização eminentemente moderna.

Limongi (2006) aponta três eixos estruturantes da fundamentação apresentada por Madison, Hamilton e Jay na obra *O Federalista: a defesa de um moderno Federalismo*; a relação entre a natureza humana e a separação dos poderes; e o debate sobre o mal das facções e o seu enfrentamento pelas repúblicas representativas. Ao abordar esses temas, *O Federalista* teve por finalidade “equilibrar interesses e facções, liberdade e justiça” (MERQUIOR, 2016, p. 76).

Nesse sentido, tais autores viam como imprescindível o estabelecimento de um sistema Federal, que centralizasse a tomada de decisão em questões essenciais e, ao ampliar a competição entre os grupos de interesses, mitigasse o poder exercido pelas “facções”, grupos representativos de interesses específicos. Ao defender a tentativa da Constituição Federal americana de 1787 de estabelecer uma “contenção vertical do poder do povo” (COUTINHO, 2020, p. 44), Madison, a quem se credita a maior contribuição individual para a redação do texto constitucional, sendo por isso chamado “Father of the Constitution” (LIMONGI, 2006, p. 246), propôs “uma solução para o

risco de governos fracionais sem fragilizar seu apreço por um governo popular e democrático” (COUTINHO, 2020, p. 44).

Ante o exposto, o presente artigo tem por finalidade discorrer sobre duas questões relevantes tratadas na obra em pauta: a teoria da separação de poderes e a distinção entre repúblicas federativas e democracias puras, com base na ideia de combate às facções. Não há, contudo, a pretensão de se exaurir o debate sobre os temas abordados, tendo em vista as várias perspectivas sob as quais estes podem ser discutidos.

3 A TEORIA DA SEPARAÇÃO DE PODERES DE O FEDERALISTA

O Federalista se caracteriza por expor uma visão realista, até mesmo pessimista, sobre o comportamento humano (LIMONGI, 2006), que “ao apontar nas paixões humanas o impulso à ação, nega aos indivíduos sua predisposição à virtude, à realização do bem comum” (COUTINHO, 2020, pg. 44). Tal concepção egoística sobre os homens, característica de sociedades comerciais, complexas e fragmentadas, mostra-se relacionada à ideologia court, que exercia influência sobre os grandes comerciantes americanos da época (COUTINHO, 2020). Diante de tal contexto, os governantes não seriam exceções a esse comportamento egoístico e não virtuoso, como fica claro pelas seguintes reflexões de Madison, no artigo nº 51 de O Federalista:

Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: é preciso primeiro capacitar o governo a *controlar os governados*; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 350).

Do excerto acima, vê-se que, em razão dessa visão realista/pessimista sobre a índole dos homens, surge tanto a necessidade de criação do Estado, quanto o fato de que devem ser estabelecidos mecanismos de controle do exercício do poder (LIMONGI, 2006). Isso porque haveria sempre uma tendência de que aquele que detém o poder cometa abusos, motivo pelo qual este deve ser limitado pela contraposição de outro (LIMONGI, 2006). Essa é a ideia central da teoria da separação dos poderes apresentada em *O Federalista*, como resta evidente pelo trecho a seguir:

A que expediente, então, devemos finalmente recorrer para manter na prática a necessária divisão do poder entre os vários braços do governo, como estabelecido na Constituição? A única resposta que pode ser dada é que, uma vez que todas essas medidas externas se mostram inadequadas, deve-se sanar a falha arquitetando de tal modo a estrutura interna do governo que suas várias partes constituintes possam ser, por suas relações mútuas, instrumentos para a manutenção umas das outras em seus devidos lugares. (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 350).

Nesse sentido, vê-se que a separação de poderes se concretizaria por “medidas constitucionais, garantias à autonomia dos diferentes ramos de poder, postos em relação um com os outros para que possam se controlar e frear mutuamente” (LIMONGI, 2006, p. 251). Buscou-se, com isso, evitar a tirania, que naturalmente ocorreria com a concentração de amplos poderes em um mesmo governante (LIMONGI, 2006). Assim, com configuração da teoria da separação de poderes: “os diferentes ramos de poder precisam ser dotados de força suficiente para resistir às ameaças uns dos outros, garantindo que cada um se mantenha dentro dos limites fixados constitucionalmente” (LIMONGI, 2006, p. 251).

Dessa forma, “Madison tratava de inventar uma maquinaria republicana que se adaptava à moral múltipla de uma sociedade comercial” (MERQUIOR, 2016, p. 77). A separação de poderes, apresentada pela Constituição Federal americana de 1787 e defendida em *O Federalista*, não busca estabelecer uma divisão rígida de competências entre as funções de governo. Pelo contrário, pela sistemática estabelecida, há certa confluência de funções entre os diversos âmbitos governamentais, como bem assevera Coutinho (2020, pg. 45), a seguir:

Madison aponta para a inaplicabilidade do princípio da separação de poderes em sua feição mais rigorosa. Ao analisar a Constituição inglesa, fonte de inspiração de Montesquieu, e as diversas Constituições estaduais americanas, aponta Madison para o fato de que em nenhuma ocasião houve uma separação absoluta das funções políticas. Pelo contrário, sempre há uma mistura parcial de funções que confere equilíbrio ao sistema de governo. Prevaleceu o entendimento de que o compartilhamento de funções por poderes distintos não desfigura a teoria de separação de poderes. Ao contrário, o aperfeiçoa, vez que estabelece uma espécie de competição entre as instituições oficiais.

Estabeleceu-se, portanto, por meio da Constituição Federal de 1787, uma “preocupação constitucionalista, conjugada à separação e ao equilíbrio dos poderes ou ramos da autoridade soberana” (MERQUIOR, 2016, p. 77). Nesse ponto, cumpre destacar que a necessidade de se definir uma teoria da separação dos poderes que proporcionasse o controle e o equilíbrio do exercício do poder estatal, conforme

defendido pela Constituição americana de 1787, partiu de um diagnóstico de que no sistema confederativo, então vigente, havia uma tendência de predomínio do Legislativo sobre o Executivo e o Judiciário, no qual aquele, por meio de maiorias ocasionais, poderia prejudicar excessivamente os interesses de grupos políticos minoritários (COUTINHO, 2020). Esse entendimento fica claro pelo trecho a seguir:

Madison teve em Filadélfia uma oportunidade maravilhosa para combinar o contexto prático e imediato da política americana sob os Artigos e os ensinamentos teóricos e atemporais resultantes de suas amplas leituras. Os livros que Jefferson lhe enviara levavam inexoravelmente à conclusão de que a verdadeira liberdade exigia na América um magistrado fortalecido e um legislativo enfraquecido, sob pena de todo o poder, e portanto a tirania, ficar nas mãos do legislativo. Em seu *Federalista* nº 47, Madison escreveria que não havia verdade política mais valiosa nem mais reafirmada “pela autoridade de patronos mais esclarecidos da liberdade”, que a de que o acúmulo de todos os poderes nas mesmas mãos “pode ser justamente considerado a própria definição de tirania”. A Convenção Constitucional concordou com ele e reafirmou a independência dos poderes executivo e judiciário perante o que ele via como as ambições tirânicas dos legislativos estaduais sob os Artigos, que tinham feito todos os três poderes cair em suas mãos ávidas de poder (KRAMNICK, 1993, p. 28).

Tendo em vista a preocupação com a limitação dos poderes do Legislativo, o texto constitucional, defendido por Madison, possibilitou o seu controle por outros âmbitos do Governo, com a criação de mecanismos como o veto do Poder Executivo e o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, assim como proporcionou a efetivação de um controle interno daquele Poder, por meio do bicameralismo surgido com a criação do Senado Federal (COUTINHO, 2020). Dessa forma, a Constituição Federal americana de 1787 “incorporou dois feitos sensacionais: o triunfo do centro sobre a periferia e o triunfo do princípio dos controles e equilíbrios sobre o princípio da supremacia legislativa” (KRAMNICK, 1993, p. 24).

Ante o exposto, da análise da obra *O Federalista*, vê-se a complexidade das tensões e interesses diretamente envolvidos na construção do sistema de governo dos Estados Unidos. Buscou-se, por meio de um esquema de freios e contrapesos, construir um equilíbrio harmônico entre as funções de governo, controlando-as e evitando a concentração de poder, principalmente no Legislativo, visto, à época, como maior risco à liberdade (LIMONGI, 2006). Essa teoria da separação dos poderes – no que pese ter clara inspiração nas ideias de Locke e Montesquieu, como fica claro pela estrutura ternária que toma como base os tradicionais eixos orgânicos: Executivo, Legislativo e Judiciário (COUTINHO, 2020) – representou importante inovação à organização do

Estado, adaptando-o às particularidades de uma sociedade mais complexa e fragmentada, própria de uma época na qual as relações comerciais assumiram maior importância.

Não se mostra simples, contudo, a tarefa de organizar o Estado e a relação entre as suas funções orgânicas, mitigando o risco de que uma dessas prepondere excessivamente – de forma que é praticamente impossível ser estabelecido um equilíbrio perfeito entre os Poderes (LIMONGI, 2006). Se à época de *O Federalista* se entendia que o Poder Legislativo era o que mais oferecia um risco a esse equilíbrio, sendo criados diversos mecanismos para o seu controle, em outras épocas, como em Monarquias, o Poder Executivo representou risco à harmonia, de forma que, sempre, “para cada forma de governo, haverá um poder necessariamente mais forte, de onde partem as maiores ameaças à liberdade” (LIMONGI, 2006, p. 251).

Não se pode negar a influência que o modelo de organização de Estado americano e a sua forma de separação dos poderes exerceram em diversos dos países latino-americanos – e, mais especificamente, no Brasil (RIVERO, 2004). Em nosso país, desde o fim da monarquia, e apesar das diversas Constituições que se sucederam nesse período, foram adotados e mantidos diversos mecanismos inspirados no sistema implementado nos Estados Unidos, amplamente discutidos e defendidos em *O Federalista*.

Mesmo havendo essa clara inspiração no sistema dos Estados Unidos, é certo que a replicação das reflexões e dos institutos pensados no contexto americano no Brasil não se mostra simples, tendo em vista que o nosso país, com o seu desenvolvimento histórico que lhe é particular, em muito se diferencia do panorama que deu ensejo à edição de *O Federalista* e da Constituição nele debatida. Ademais, no que pese várias das reflexões postas em *O Federalista* se mostrarem relevantes e atuais, a sociedade evoluiu sobremaneira desde aquela época, tornando-se ainda mais complexa e fragmentada, carecendo, assim, de novas formas de controle da Administração Pública, adaptadas às novas relações sociais, como bem destaca Coutinho (2020, p. 49), a seguir:

Em que pese o fundamento antropológico destes pensadores (o pessimismo quanto à natureza humana e uma desconfiança quanto às escolhas públicas, que ensejam ambas um contínuo monitoramento do Estado) possuir imensa atualidade, é certo, contudo, que o sistema de controle sobre o poder político sofisticou-se sobremaneira. A submissão ética do poder, de que fala Moreira

Neto, é um processo sempre inacabado, vez que a cada tempo há um alargamento das exigências éticas mínimas da sociedade civil à sociedade política, levando a um rearranjo institucional dos órgãos do Estado e reformatando-se a relação destes com a sociedade.

Por todo o exposto, constata-se que a configuração da separação dos poderes da Constituição Federal norte-americana, elaborada pela Convenção Federal da Filadélfia de 1787, teve por finalidade evitar a concentração de poder em uma das funções de governo, notadamente o Legislativo, e consolidar um equilíbrio entre essas. Cumpre destacar que isso não foi buscado por meio de uma divisão rígida de atribuições, mas foram criados instrumentos que serviram como freios e contrapesos, apresentando o potencial de estabelecer tal equilíbrio de forma harmônica – razão pela qual foram posteriormente replicados em diversos outros países, inclusive no Brasil.

4 FACÇÕES, REPÚBLICAS REPRESENTATIVAS E DEMOCRACIA DIRETA

Na Inglaterra do Século XVIII contrapunham-se duas correntes de pensamento, representativas de setores sociais distintos. A ideologia *country*, que predominava entre os pequenos e médios proprietários rurais, caracterizava-se pela crença na virtude na vida pública, pela qual o indivíduo, ao agir publicamente, seria guiado pela paixão à comunidade (COUTINHO, 2020). Por outro lado, a ideologia *court*, que prevalecia entre os grandes comerciantes, destacava-se por uma visão pessimista sobre o comportamento dos homens, que seriam predominantemente egoístas e não virtuosos, movidos apenas por seus interesses próprios, inclusive ao agir publicamente (COUTINHO, 2020).

A essa época, intensificou-se o descontentamento com o sistema de governo misto vigente na Inglaterra, que se caracterizava pela tentativa de divisão classista do poder, entre a monarquia (Executivo), a aristocracia (Câmara dos Lordes) e a burguesia/povo (Câmara dos Comuns). Essa situação se potencializou nas Treze Colônias inglesas na América do Norte, cujos colonos possuíam reduzida representatividade no Parlamento inglês e se viam fortemente prejudicados, dentre outros motivos, por sucessivos aumentos dos tributos e pela fiscalização exercida sobre suas atividades comerciais (COUTINHO, 2020). Ante esse panorama, os norte-americanos consideravam que o “arranjo institucional se mostrava incapaz de garantir os seus direitos civis coloniais” (COUTINHO, 2020, p. 41).

Por outro lado, há de se destacar que o processo de Independência dos Estados Unidos contou com ampla adesão dos seus cidadãos, nos âmbitos militar, político e governamental, de forma que tal participação se deu em diversos espaços deliberativos dos problemas públicos (COUTINHO, 2020). Em razão disso, a Revolução Americana consolidou o povo como titular de todo o poder estatal, de maneira que o caráter representativo, que no governo misto inglês se restringia ao Poder Legislativo, passou a ser inerente a todas as funções políticas do Estado (COUTINHO, 2020). Ademais, tal vínculo de representação passou a abranger todo o povo – sem distinções inerentes a estamentos ou classes sociais, vigentes na Inglaterra da época (COUTINHO, 2020).

Somavam-se, assim, a influência da ideologia *court*, o descontentamento com o sistema pré-revolucionário e a crescente participação e representação dos cidadãos na esfera pública. Com isso, houve, logo após a Independência dos Estados Unidos, no período compreendido entre 1774 e 1787, uma preocupação inicial de se estabelecer um sistema que limitasse os poderes dos governantes e, ao mesmo tempo, possibilitasse a participação direta dos cidadãos nas questões de interesse coletivo (COUTINHO, 2020). O sistema estabelecido nesse período, confederativo, caracterizava-se por estabelecer no âmbito regional o principal *locus* das decisões políticas (COUTINHO, 2020).

Em uma fase posterior, com o advento da Constituição Federal elaborada pela Convenção Federal da Filadélfia de 1787, consagrou-se o Federalismo, pelo qual ocorreu processo de centralização política dos Estados Unidos. Adotou-se, com isso, uma lógica nacional, que passou a ser preponderante para temas específicos e socialmente estratégicos, nos quais a tomada de decisão centralizada se mostrava mais adequada e oportuna (COUTINHO, 2020).

No que pese a maior racionalidade dessa lógica nacional, debatida em diversos artigos de *O Federalista*, quanto a várias questões de interesse público (como guerra, tributação, comércio, dentre outras), há de se destacar que essa centralização também atendia aos interesses dos grandes comerciantes americanos, que começaram a se preocupar com os rumos das “decisões da maioria”, tomadas no sistema pós-revolucionário – confederativo, regional e participativo (COUTINHO, 2020).

Buscou-se, assim, por meio da ampliação da esfera pública para uma abrangência nacional, diluir o poder de pressão das chamadas “facções”.

O artigo nº 10 de *O Federalista*, de autoria de James Madison, considerado o mais importante da obra (LIMONGI, 2006), traz importantes reflexões sobre tais facções, os problemas dela decorrentes e a forma correta pela qual deveriam ser enfrentadas. O conceito de facção é assim apresentado pelo autor: “certo número de cidadãos, quer correspondam a uma maioria ou a uma minoria, unidos e movidos por algum impulso comum, de paixão ou de interesse, adverso aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 350). Resta evidente, portanto, a preocupação com o poder majoritário descontrolado, de forma que não bastaria a transferência do poder, mas também a sua delimitação (MERQUIOR, 2016).

Segundo Madison, haveria duas formas pelas quais se pode curar os males causados pelas facções: (i) a remoção das suas causas – que poderia ocorrer pela destruição da liberdade, o que seria indesejável, ou pela homogeneização de opiniões, paixões e interesses em uma sociedade, o que seria impraticável; (ii) ou o controle de seus efeitos, que seria preferível, diante das alternativas existentes (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). Assim, *O Federalista* inovou ao dispor que o sucesso dos governos populares não dependeria do fim das facções, tradicionalmente tidas como forças negativas que deveriam ser eliminadas para o êxito das democracias, mas da neutralização de seus efeitos (LIMONGI, 2006).

Isso porque as facções teriam suas causas enraizadas na própria natureza do homem, visto que decorrem do “livre desenvolvimento de suas faculdades” e da “liberdade dos homens de disporem de seus próprios direitos”, dentre os quais se destaca o direito de propriedade (LIMONGI, 2006, p. 252). Ademais, as facções ocorreriam de forma generalizada na sociedade, tendo como fonte mais comum a distribuição desigual da propriedade (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993), não sendo factível a ideia de eliminá-las.

Como, para Madison, o objetivo principal dos governos seria o de resguardar a autodeterminação dos homens e a liberdade (LIMONGI, 2006), seria um contrassenso buscar a eliminação das causas das facções, fundadas na natureza humana, na própria liberdade e no direito de propriedade. Assim, as facções decorreriam do próprio

desenvolvimento de uma economia moderna (LIMONGI, 2006) e se mostrariam inevitáveis – assim, a maneira mais correta de lidar com as facções consistiria no controle dos seus efeitos. Com isso, um governo popular se protegeria dos malefícios advindos das facções, sem que fossem prejudicados os direitos individuais (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993).

Ante o exposto, o objetivo principal passa a ser o de impedir que as facções consigam impor seus interesses de forma majoritária na sociedade. Busca-se, com isso, “impedir que um dos diferentes interesses ou opiniões presentes na sociedade venha a controlar o poder com vistas à promoção única e exclusiva de seus objetivos” (LIMONGI, 2006, p. 252). Isso porque haveria uma tendência natural, decorrente da própria natureza humana, de que as decisões da maioria resultem em abuso de poder e em prejuízos aos direitos dos grupos minoritários da sociedade (LIMONGI, 2006).

Diante disso, O *Federalista* defende uma nova forma de governo popular, até então desconhecida: a república representativa. Esta diferiria da democracia pura, tendo em vista que apresentaria importantes controles às decisões tomadas pela maioria, que evitariam que as facções impusessem, de forma até mesmo tirânica, seus interesses aos demais grupos sociais. Madison, da seguinte forma, conceitua e diferencia os conceitos de república representativa e democracia pura:

Pode-se concluir que uma democracia pura, isto é, uma sociedade formada por um pequeno número de cidadãos que se unem e administram pessoalmente o governo, não dispõe de nenhum remédio contra os malefícios da facção. Uma paixão ou interesse comum contamina, em quase todos os casos, a maioria do todo.

Uma república, que defino como um governo em que está presente o esquema de representação, abre uma perspectiva diferente e promete o remédio que estamos buscando.

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger.

(MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 350)

Assim, as vantagens das repúblicas em relação às democracias puras decorrem de duas questões principais: do instituto da representação popular, pelo qual as funções de governo seriam delegadas a uma menor quantidade de cidadãos; e do fato de que a república poderia contemplar uma maior área de jurisdição e um maior quantitativo de cidadãos governados (LIMONGI, 2006).

Quanto ao primeiro destes pontos, relacionado à representação popular, Madison assevera que, a princípio, este constituiria um importante filtro, pelo qual seriam selecionados, para o exercício das funções de governo, cidadãos mais sábios, patrióticos e que adotariam posições mais coerentes com o interesse público (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). Dessa forma, poderiam, teoricamente, ser eliminados os males advindos das facções (LIMONGI, 2006).

Contudo, o próprio autor, em seguida, pondera que, na prática, nada impediria que fossem eleitos representantes com “temperamento faccioso”, não comprometidos com o bem público, e que, após eleitos, trairiam os interesses do povo e atuariam de forma corrupta e indigna, visando fins menos republicanos (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). Da análise dessas reflexões, torna-se inequívoca a compreensão de que, na prática, “a representação, em si, não oferece as garantias suficientes para sanar o mal das facções” (LIMONGI, 2006, p. 254).

Ante o exposto, ganha relevância, para que a república se configure como mais vantajosa do que a democracia pura no que diz respeito ao enfrentamento dos males advindos das facções, o segundo ponto de distinção entre esses sistemas: a república possibilita que seja governado um território mais amplo, nos quais está inserido um número muito maior de cidadãos (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993).

Esse ponto se mostra essencial, visto que possibilita que, pelo processo representativo, sejam contrapostas, e conseqüentemente neutralizadas, um número maior de facções, representantes dos mais diversos interesses de um amplo território. Tal fato torna mais difícil que uma dessas facções se torne majoritária e imponha os seus interesses de forma tirânica em uma sociedade, fazendo com que as facções sejam menos temíveis (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). Dessa forma, “uma república grande e heterogênea diminuiria a necessidade de virtude cívica, enfraquecendo as ‘facções’ no interior de um vasto conjunto nacional” (MERQUIOR, 2016, p. 77). Tal ponto, cumpre destacar, é muito bem exposto por Limongi (2006, p. 254) nos termos a seguir:

Sob um território mais extenso e com um número maior de cidadãos cresce o número de interesses em conflito, de tal sorte que ou não existe um interesse que reúna a maioria dos cidadãos, ou, na pior das hipóteses, será difícil que se organize para agir. Ou seja, através da multiplicação das facções chega-se à sua neutralização recíproca, tornando impossível o controle exclusivo do poder por uma facção. Impede-se, assim, que qualquer interesse particular tenha condições de suprimir a liberdade.

Madison ainda reflete sobre as consequências do tamanho do território e do número de cidadãos governados por uma república. Para ele, se o governante representar um número excessivo de cidadãos, ficará cada vez mais distante das circunstâncias locais e dos interesses dos governados. Contudo, se representar poucos governados, restará demasiadamente ligado aos seus eleitores, o que o impossibilitaria de seguir os interesses mais importantes da sociedade. Para o autor, a Constituição dos Estados Unidos, elaborada pela Convenção Federal de 1787, apresentaria uma boa solução para essa questão: “atribuindo os interesses amplos e agregados ao legislativo nacional e os interesses locais e particulares aos legislativos estaduais” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 350).

Por todo o exposto, resta claro que, para Madison, a principal vantagem das repúblicas representativas seria o fato de possibilitar a contraposição, em igualdade de condições, de interesses difusos constantes em um amplo território, impossibilitando que algum desses prepondere injustificadamente na tomada de decisões – o que inevitavelmente ocorreria, caso se buscasse o voto da maioria dos cidadãos. Segundo o autor, no célebre artigo nº 10 de *O Federalista*: “vemos, portanto, na extensão e estrutura apropriada da União, um remédio republicano para as doenças que mais afligem o governo republicano” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 350).

1472

Como afirma Limongi, o preço decorrente desta contraposição de interesses difusos de uma sociedade poderia ser, também, a paralisia do governo, sendo bloqueadas quaisquer iniciativas propostas, o que levaria a um estado de “não-governo”, ou “governo mínimo”, que diminuiria a relevância do Estado e deixaria as decisões a cargo dos particulares (LIMONGI, 2006). Segundo Limongi (2006), contudo, esse não é o objetivo visado por Madison, nas suas teses apresentadas em *O Federalista*. A finalidade do autor em questão seria, na realidade, buscar a coordenação de interesses em conflito, por meio de um processo que otimize a tomada de decisões, de forma que estas se mostrem mais coerentes e adequadas ao interesse geral de uma sociedade e, por consequência, ao bem comum (LIMONGI, 2006).

Ante o exposto, vê-se como a Constituição Federal norte-americana, elaborada pela Convenção Federal da Filadélfia de 1787, buscou, por meio da construção de uma república representativa, combater os males advindos das facções. Com isso, tornou-se possível a contraposição dos interesses difusos oriundos dos diversos grupos

regionais, viabilizando-se o governo de um território mais amplo, de forma mais efetiva e racional – sem, contudo, tolher a liberdade dos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A obra *O Federalista*, que debateu e defendeu a proposta de Constituição dos Estados Unidos elaborada pela Convenção da Filadélfia de 1787, caracterizou-se por promover importantes inovações à Teoria do Estado. O presente artigo priorizou o estudo de dois temas tratados nesta obra: a separação de poderes e a formação de uma república representativa.

Pela teoria da separação dos poderes formatada na Constituição norte-americana, buscou-se evitar a concentração de poderes, estabelecendo-se uma relação harmônica entre as funções de governo por meio de um sistema de freios e contrapesos. O modelo de governo representado pela república representativa, por sua vez, apresentou a finalidade de combater os males advindos das facções, que seriam grupos que defendiam interesses regionais, mesmos que contrários ao interesse geral da sociedade norte-americana. Isso ocorreria pela diluição dos interesses das diversas facções, que, ao serem igualmente representadas, teriam seus interesses contrapostos. Dessa forma, viabilizar-se-ia o governo de um território mais amplo, alcançando-se o bem comum.

Pelo exposto, vê-se que os temas em pauta constituíram importantes inovações decorrentes da Constituição dos Estados Unidos de 1787, essenciais à formatação do Estado norte-americano e à viabilização do seu governo. Com isso, *O Federalista* expõe a complexidade inerente ao equilíbrio de interesses de uma sociedade, o que revela a importância das regras e instituições que compõem a organização política do Estado. O modelo de Estado e Governo nela defendido exerceu forte influência em outros países, como o Brasil, que se inspiraram na Constituição norte-americana para a configuração de seus Estados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

COUTINHO, Doris de Miranda. **Prestação de Contas de Governo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LIMONGI, Fernando Papaterra. "O **Federalista**": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. (Os Clássicos da Política).

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo**: Antigo e Moderno. Trad. Henrique de Araújo Mesquita. 3 ed. São Paulo: É Realizações, 2016.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.