

## MADISON

### FREIOS E CONTRAPESOS

*Ao povo do Estado de Nova Iorque:*

A que expediente, então, deveremos recorrer, a fim de assegurar na prática a necessária repartição de atribuições entre os diferentes poderes, conforme prescreve a Constituição? A única resposta que pode ser dada é que, se todas essas medidas externas resultarem inadequadas, o defeito deve ser corrigido alterando-se a estrutura interna do governo, de modo que as diferentes partes constituintes possam, através de suas mútuas relações, ser os meios de conservar cada uma em seu devido lugar. Sem pretender apresentar um amplo desenvolvimento deste importante tema, arriscarei algumas observações que talvez a esclareçam e nos habilitem a formar um juízo correto dos princípios e da estrutura do governo imaginado pela convenção.

A fim de criar os devidos fundamentos para a atuação separada e distinta dos diferentes poderes do governo — o que, em certo grau é admitido por todos como essencial à preservação da liberdade — é evidente que cada um deles deve ter uma personalidade própria e, conseqüentemente, ser de tal maneira constituído que os membros de um tenha a menor ingerência possível na escolha dos membros dos outros. Para que este princípio fosse rigorosamente observado, seria necessário que todas as designações para as magistraturas supremas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário tivessem a mesma fonte de autoridade — o povo — através de canais sem comunicações uns com os outros. Talvez um projeto assim de organização dos poderes seja na prática menos difícil do que parece. Contudo, exigiria algumas concessões e ônus adicionais para ser levado a cabo, admitindo-se, inclusive, certos desvios do princípio. Na constituição do Judiciário, par-

ticularmente, seria desaconselhável insistir na observância rigorosa do princípio; primeiro, porque, devendo ser atendidas as qualificações peculiares de seus membros, a consideração primordial seria que a seleção assegurasse a existência de tais qualificações; em segundo lugar, porque a vitaliciedade do mandato deve, em pouco tempo, destruir qualquer laço de dependência em relação à autoridade responsável pela nomeação.

É do mesmo modo evidente que os membros de cada um dos três ramos do poder devem ser tão pouco dependentes quanto possível dos demais, relativamente aos respectivos emolumentos. Se o magistrado executivo ou os juizes não forem independentes do Legislativo neste particular, a independência sob qualquer outro aspecto será meramente nominal.

Todavia, a grande segurança contra uma gradual concentração de vários poderes no mesmo ramo do governo consiste em dar aos que administram cada um deles os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros. As medidas para a defesa devem, neste como em todos os demais, ser compatíveis com as ameaças de ataque. A ambição será incentivada para enfrentar a ambição. Os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais. Talvez seja um reflexo da natureza humana que tais expedientes tenham validade para o controle dos abusos do governo. Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos. Ao constituir-se um governo — integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens — a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares.

Esta política de jogar com interesses opostos e rivais, à míngua de melhores recursos, pode ser identificada ao longo de todo o sistema das relações humanas, tanto públicas como privadas. Ela é particularmente utilizada na distribuição de poder em todos os escalões subordinados, onde o objetivo constante é dividir e dispor as várias funções de tal modo que uma possa ter um controle sobre outra — que o interesse privado de cada indivíduo seja uma sentinela dos direitos públicos. Tais artifícios da pru-

dência não podem ser menos necessários na distribuição dos supremos poderes do Estado.

Não é possível, porém, atribuir a cada um dos ramos do poder uma capacidade igual de autodefesa. No governo republicano predomina necessariamente a autoridade legislativa. A solução para este inconveniente está em repartir essa autoridade entre diferentes ramos e torná-los, utilizando maneiras diferenciadas de eleição e distintos princípios de ação, tão pouco interligados quanto for permitido por suas funções comuns e dependência da mesma comunidade. Talvez sejam até necessárias precauções adicionais contra perigosas usurpações. Como a importância da autoridade legislativa conduz a tal repartição, a fraqueza do Executivo, por sua vez, pode exigir que ele seja reforçado. Um direito de veto absoluto sobre o Legislativo parece, à primeira vista, ser o instrumento natural com que o Executivo deva ser armado, mas isso talvez não seja nem seguro nem, isoladamente, suficiente. Em situações normais, o veto pode ser exercido sem a necessária firmeza e, nas extraordinárias, com abusiva perfídia. Poderá esta imperfeição do veto absoluto ser corrigida por alguma conexão entre o ramo mais fraco do governo e o setor mais fraco do ramo mais forte, através da qual este setor possa apoiar os direitos constitucionais do primeiro sem afetar demais os direitos de seu próprio ramo?

Se forem justos os princípios em que se fundamentam estas observações, como estou certo de que o são, e se adotados nas várias constituições estaduais e na federal, verificar-se-á que, se esta não for capaz de assimilá-los perfeitamente, aquelas são infinitamente menos capazes de suportar tal tipo de teste.

Ademais, há duas considerações particularmente aplicáveis ao sistema federal da América, que o colocam sob uma perspectiva deveras interessante.

*Primeira* — Em uma república isolada, todo o poder é outorgado pelo povo à administração de um único governo, evitando-se as usurpações por meio de uma divisão do governo em ramos distintos e independentes. No conjunto de repúblicas da América, o poder outorgado pelo povo é inicialmente repartido entre dois governos distintos e depois a porção de cada um é subdividida entre ramos distintos e separados. Assim, resulta uma dupla segurança para os direitos do povo. Os dois governos se controlam mutuamente e, ao mesmo tempo, cada um é controlado por si mesmo.

*Segunda* — É da maior importância em uma república não apenas defender a sociedade contra a opressão de seus governantes, mas também evitar que uma parte dela exerça opressão contra outra. Sempre existirão interesses diferenciados entre classes diferentes de cidadãos. Se uma maioria se constituir em torno de um interesse comum, os direitos da minoria correrão perigo. Há apenas dois processos de proteção contra esse mal: um é criando na comunidade um consenso independente da maioria, isto é, um sentimento da própria sociedade; o outro, formando na sociedade tantos grupos independentes de cidadãos que tornem de todo improvável, senão mesmo impraticável, qualquer pretensão injusta da maioria. O primeiro processo é utilizado em todos os governos com autoridade hereditária ou automeada, mas a segurança que ele oferece é, na melhor hipótese, precária, eis que um poder independente da sociedade pode esposar tanto uma causa injusta da maioria, como os legítimos interesses da minoria e até mesmo ser aplicado contra ambas. O segundo processo será exemplificado com o caso da república federal dos Estados Unidos. Embora aqui toda a autoridade seja oriunda da sociedade e dela dependa, a própria sociedade será fragmentada em tantas partes, interesses e classes de cidadãos, que os direitos dos indivíduos ou da minoria serão pouco ameaçados por maquinções da maioria. Em um governo livre, a segurança dos direitos civis deve ser a mesma dos direitos religiosos — em um caso se trata de multiplicidade de interesses; no outro, de multiplicidade de seitas. Em ambos, o grau de segurança dependerá do número de interesses e de seitas, o qual, por sua vez, será função da extensão territorial e do total de habitantes sob o mesmo governo. Este enfoque do problema deve particularmente recomendar um adequado sistema federal para todos os sinceros e ponderados adeptos do governo republicano, por demonstrar que, na medida em que o território da União for repartido entre mais Confederações ou Estados, mais facilitadas serão as maquinções de uma maioria; reduzir-se-á, sob as formas republicanas, a segurança dos direitos de cada classe de cidadãos; conseqüentemente, a estabilidade e a independência de algum ramo do governo — a única segurança restante — serão proporcionalmente aumentadas. A justiça é o objetivo tanto do governo, como da sociedade civil. Tal objetivo sempre foi e será perseguido até que seja alcançado ou até que percamos a liberdade nessa perseguição. Em uma sociedade na qual a facção mais forte é capaz de facilmente unir-se e oprimir a mais fraca, pode-se dizer que a anarquia reina como em estado natural, onde o indivíduo mais fraco não tem segurança contra a violência do mais forte; e como, neste estado, mesmo os mais fortes estão prontos a se submeterem, em face da incerteza de

suas condições, a um governo capaz de proteger indistintamente fortes e fracos, as facções ou partidos mais poderosos serão gradualmente induzidos, por motivo semelhante, a desejar um governo que proteja todos os partidos, dos mais fracos aos mais fortes. Não pode haver dúvida de que, se o Estado de Rhode Island se separar da Confederação e ficar por sua própria conta, a insegurança dos direitos sob uma forma popular de governo, dentro de limites tão estreitos, seria representada por opressões reiteradas de facciosas maiorias que algum poder, totalmente independente do povo, imporá pela voz das próprias facções cujos desgovernos justificariam a necessidade de tal medida. Em uma república com a extensão territorial dos Estados Unidos e com a enorme variedade de interesses, partidos e seitas que engloba, a coalizão de uma maioria da sociedade dificilmente poderia ocorrer com base em quaisquer outros princípios que não os da justiça e do bem comum; embora a minoria fique menos sujeita a uma ditadura da maioria, deve haver também menos pretextos para garantir a segurança daquela, inserindo no governo uma voz não dependente desta ou, em outras palavras, uma voz independente da própria sociedade. É tão certo quão importante, apesar das opiniões em contrário, que, quanto maior a sociedade — desde que se conserve dentro de limites práticos — mais necessitada será de um competente governo autônomo. E felizmente para a “causa republicana”, tais limites considerados práticos podem ser largamente ampliados, graças a uma judiciosa modificação e adaptação do “princípio federal”.

PUBLIUS