

# Uma análise da influência de Locke, Montesquieu e Rousseau no pensamento federalista estadunidense

Camila Penna<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo tem o propósito de apresentar uma análise sobre a influência do pensamento de Montesquieu, Locke e Rousseau nos "Artigos Federalistas" no tocante aos seguintes temas: representação, divisão de poderes e a ideia de republicanismo. A discussão de tais conceitos em "Dois Tratados sobre o Governo" de Locke (1689), "O Espírito das Leis" de Montesquieu (1748), e "Do Contrato Social e Discursos" de Rousseau (1762) é comparada às ideias apresentadas pelos federalistas estadunidenses em seus 85 artigos com vistas a avaliar como as concepções dos últimos sobre representação, divisão de poderes e ideia de republicanismo foram influenciadas pelos primeiros. Ademais, o artigo apresenta o debate entre antifederalistas e federalistas com vistas a elucidar como as ideias dos teóricos políticos modernos formaram a base para os argumentos de ambas as partes.

**Palavras-chave:** Teoria política; artigos federalistas; representação; republicanismo; divisão de poderes.

## An analysis of the influence of Locke, Montesquieu and Rousseau in the American Federalist thought

**Abstract:** The article aims to present a comprehensive review about the influence of Montesquieu, Locke and Rousseau's thought regarding *representation*, *division of powers*, and *idea of republicanism* on the Federalist Articles. The discussion of such concepts on Locke's *Two Treatises of Governments* (1689), Montesquieu's *The Spirit of Laws* (1748), and Rousseau's *The Social Contract and Discourses* (1762) is compared to the ideas presented by the Federalists on their 85 Articles to assess how the latter conception of *republic*, *representation* and *division of powers* is influenced by the former. Furthermore, the article presents the debate between Anti-Federalists and Federalists to elucidate how the ideas of those three modern political theorists formed the base for both sides' arguments.

**Keywords:** Political theory; federalist papers; representation, republicanism; division of powers.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais (PUC-Minas). Mestre em Ciência Política (UnB). Doutoranda em Sociologia (UnB)

## Introdução

A configuração institucional do sistema político dos Estados Unidos, arquitetada em 1787 com a formulação da Constituição, representou uma inovação em termos de sistemas políticos nacionais. Os artigos federalistas, escritos entre 1787 e 1788 com o propósito de persuadir os eleitores de Nova York a votar a favor da Constituição, apresentam vários argumentos teóricos que deixam transparecer a influência de alguns pensadores políticos na construção do arranjo institucional.

Identifica-se notadamente uma presença das ideias de Locke e Montesquieu, e em menor medida de Rousseau, nos artigos escritos por Jay, Hamilton e Madison. É possível identificar elementos das obras destes pensadores também nos argumentos dos antifederalistas – muitos dos quais eram temas abordados no escopo dos artigos. Importa observar que as ideias de Locke, Montesquieu e Rousseau balizavam as discussões teórico-políticas da época e tiveram implicações práticas para a construção do modelo de república dos Estados Unidos.

O trabalho tem como objetivo a identificação da presença das ideias de Locke, Rousseau e Montesquieu – contidas em suas respectivas obras: “Segundo Tratado sobre o Governo” (1690), “Do Contrato Social” (1762) e “O Espírito das Leis” (1748) – no pensamento dos federalistas, tal como expresso em seus 85 artigos (1787-1788). Propõe-se discutir em que medida as posições defendidas pelos federalistas acerca de: (a) qual deveria ser a configuração da república e o caráter do governo dos Estados Unidos; (b) como deveria ser feita a divisão dos poderes da União; e (c) como se daria a representação, se aproximam ou se distanciam do pensamento dos três teóricos políticos. A discussão será feita a partir da apresentação e comparação de alguns fragmentos, dos quatro trabalhos, concernentes aos temas delimitados acima.

## Ideia de república, governo e república federativa

A definição de república apresentada pelos federalistas não corresponde nem ao que Montesquieu havia classificado como república nem à definição de Rousseau. No artigo n. 10 Madison define a república como: “um governo em que está presente o esquema de representação” (MADISON, 1993, p. 278), e que se diferencia do que ele chama “democracia pura” na medida em que pressupõe a delegação do governo a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais, e permite um maior número de cidadãos e maior extensão do país que a democracia poderia abranger. No Artigo n. 14, Madison distingue a democracia da república apontando que “numa democracia o povo se junta

e exerce o governo pessoalmente; numa república ele se reúne e o administra por meio de seus representantes e agentes” (MADISON, 1993, p. 153). Novamente, no Artigo 39, Madison define república de acordo com o princípio em que tal forma de governo se funda:

é república (...) um governo que extrai todos os seus poderes direta ou indiretamente da grande maioria do povo e é administrado por pessoas que conservam seus cargos enquanto são aprovadas e por um período limitado, ou enquanto exibem bom comportamento (MADISON, 1993, p. 278).

No artigo 63, ao comparar a república americana com as outras repúblicas, de modo geral, Madison argumenta que a diferença entre elas consistiria no princípio da representação, que seria “o pivô sobre a qual a primeira se move e que supostamente teria sido ignorado pelas últimas, ou pelo menos pelas últimas” (MADISON, 1993, p. 407). As referências que Madison faz à forma republicana denotam um esforço no sentido de construir uma categoria que se diferencie da ideia de democracia então vigente, qual seja, de uma democracia direta, caracterizada pela participação do povo, como coletividade, no processo decisório. Nesse sentido, a definição de república dos federalistas se afasta tanto da concepção de Montesquieu, de que o “governo republicano é aquele em que o povo, como um só corpo, ou somente uma parcela do povo, tem a posse do poder supremo” (MONTESQUIEU, 2001, p. 25), como da ideia de Rousseau, que entende por república “todo Estado regido por leis, qualquer que seja a forma de sua administração” (ROUSSEAU, 1923, p. 33). E se afasta também da ideia de democracia desses autores: “quando o povo, formando um só corpo, tem a posse do poder supremo” (MONTESQUIEU, 2001, p. 25); quando o povo tem o poder de fazer leis para a comunidade (LOCKE, 2004, p. 88); ou quando o soberano confia o governo a todo o povo ou à maior parte dele, “de modo que haja mais cidadãos magistrados que cidadãos simples particulares” (ROUSSEAU, 1923, p. 56).

Importa observar que a preocupação em demonstrar que a república deveria se diferenciar de uma forma de democracia direta se inseria em um contexto mais amplo de divergência e disputa com os opositores da Constituição, os antifederalistas. Um importante argumento utilizado pelos antifederalistas - e retirado, reconhecidamente, da obra de Montesquieu - para a recusa da Constituição, era o de que um território tão grande e heterogêneo como o das treze colônias não seria adequado para uma forma de governo republicano ou democrático. De acordo com Montesquieu: “é da natureza de uma república que

seu território seja pequeno; se não for assim ela dificilmente poderá subsistir” (MONTESQUIEU, 2001, p. 140). Tal máxima deriva-se da percepção de Montesquieu de que o princípio motor da república deveria ser a virtude – entendida aqui como amor à pátria e à democracia<sup>2</sup>. O amor à democracia, por sua vez, estaria relacionado ao amor pela igualdade – tanto material como política. Desse modo, para que o princípio da república fosse mantido seria necessário que ela se estabelecesse apenas em territórios pequenos, uma vez que, em territórios grandes seria impraticável uma maior igualdade física, o que culminaria em grande divergência de interesses particulares e opiniões. Essas eram, dentre outras, as razões apresentadas pelos antifederalistas para a recusa da Constituição. Com efeito, essa foi a argumentação de um dos membros da comissão de ratificação da Pensilvânia:

Discordamos, primeiro porque é a opinião dos mais celebrados autores sobre o governo, e confirmada por nossa experiência uniforme, que um território muito extenso não possa ser governado com base nos princípios de liberdade, a menos que o seja por meio de uma confederação de repúblicas (ADAMS *apud* KRAMNICK, 1993, p. 56 - grifo nosso).<sup>3</sup>

Nesse ponto há, pois, uma influência marcante de Montesquieu no pensamento dos antifederalistas. Ele os havia ensinado que “um território tão extenso como o dos Estados Unidos, incluindo tal variedade de climas, produções e interesses, e tão grandes diferenças de hábitos e costumes, jamais poderia constituir uma república moral” (KRAMNICK, 1993, p. 56).

Hamilton leva em conta, logo no primeiro Artigo, essa argumentação dos antifederalistas, prevendo que “essa doutrina, com toda probabilidade, será gradualmente disseminada, até conseguir adeptos suficientes para sustentar sua afirmação aberta”<sup>4</sup> (HAMILTON, 1993, p. 96). Nesse sentido, os federalistas apresentam diversos contra-argumentos no tocante à questão do território. A tônica da resposta – presente basicamente no Artigo 10 – é caracterizada por uma descrença na possibilidade de igualdade e homogeneidade de interesses e opiniões, mesmo em territórios pequenos. Crença essa que deriva de uma

<sup>2</sup> Na república aristocrática a virtude estaria presente apenas na classe governante, ou na aristocracia, contudo, nesse contexto, a virtude implicaria também uma moderação dessa classe.

<sup>3</sup> Todos os grifos, em todas as citações do trabalho, são da autora.

<sup>4</sup> Importa observar que a obra de Montesquieu era, na época, tida como importante referência, para ambos os lados, sendo frequentemente citada. Madison chega a referir-se a ela, no Artigo 47, como o “oráculo sempre consultado e citado” (MADISON, 1993, p. 332).

visão da natureza dos homens como sendo “ambiciosos, vingativos e gananciosos” (HAMILTON, 1993, p. 112), e da percepção de que a posse diferenciada de propriedade privada seria a maior fonte de divergências – mas deveria ser garantida.

Cabe observar que embora os federalistas tivessem uma percepção cética e pessimista da natureza humana, desacreditando, em larga medida, a virtude descrita por Montesquieu<sup>5</sup>, os antifederalistas continuavam acreditando nessa ideia de virtude cívica e comunitarismo, advinda de um senso de comunidade que só seria possível em territórios pequenos e populações homogêneas. Para eles a preferência do bem geral sobre os interesses particulares só poderia se dar em uma comunidade na qual todos pudessem se familiarizar com o próximo (KRAMNICK, 1993). Essa posição dos antifederalistas os aproximava mais de Rousseau e seus princípios de liberdade com igualdade do que das ideias liberais de Locke – que como veremos mais à frente, tiveram presença mais marcante no pensamento dos federalistas. Kramnick argumenta que “o espírito de Rousseau pairava sobre esses antifederalistas em sua simpatia por sociedades pequenas, simples, face a face, uniformes” (KRAMNICK, 1993, p. 57). Cabem aqui, contudo, algumas ressalvas. Quando discute as formas de governo, Rousseau aponta uma série de vantagens das aristocracias em relação à democracia – da forma como as define. Com efeito, ao considerar as aristocracias eletivas, aponta que: “é o melhor e mais natural arranjo aquele no qual os mais sábios devam governar a multidão, quando se é assegurado que eles irão governar em benefício dela e não de si próprios” (ROUSSEAU, 1923, p. 60-61)<sup>6</sup>. Quanto à forma de governo democrática ele assinala: “se tomarmos o termo em seu sentido estrito, nunca houve uma real democracia, e nunca haverá. É contra a ordem natural que muitos governem e poucos sejam governados” (ROUSSEAU, 1923, p. 58).

---

<sup>5</sup> A posição dos federalistas acerca da natureza humana e da impossibilidade de virtude na república é relativizada na seguinte passagem do Artigo 55: “Assim como há na humanidade um grau de desaprovação que exige certo grau de cautela e suspeita, a natureza humana têm também outras qualidades, que justificam certa parcela de estima e confiança. O governo republicano pressupõe a existência dessas qualidades num grau mais alto que qualquer outra forma de governo. Se os quadros pintados pela desconfiança política de alguns de nós fossem reflexos fiéis do caráter humano, seríamos obrigados a inferir que não existe entre os homens virtude suficiente para o auto-governo, e que nada menos que os grilhões do despotismo os poderia impedir de se destruírem e se devorarem uns aos outros” (MADISON, 1993, p. 371). Tal passagem sugere que mesmo nessa questão do princípio de virtude não se pode dizer que há um abandono completo das ideias de Montesquieu pelos federalistas.

<sup>6</sup> A ideia de aristocracia de Rousseau – governo restrito a um número pequeno, de modo que haja mais cidadãos comuns do que magistrados (1923, p. 56) – apresenta certa similaridade com a ideia de aristocracia de Montesquieu – quando o poder supremo está alojado nas mãos de parte do povo (2001, p. 25) – ; e ambas apresentam elementos que se aproximam em grande medida da concepção e do caráter da república proposta pelos federalistas. Essa questão será explorada mais à frente.

Ao passo que o pensamento antifederalista era marcado mais por um comunitarismo do que por um liberalismo (KRAMNICK,1993), a solução federalista para o problema da falta de homogeneidade e divergência de interesses no território americano foi marcadamente liberal. Com efeito, a heterogeneidade era não um problema, mas uma solução para os federalistas. O que representava uma ameaça para eles não era a heterogeneidade de interesses e posições, mas sim a possibilidade de que uma maioria – desprovida de propriedade ou insatisfeita com sua distribuição –, pudesse ameaçar os direitos de propriedade da minoria<sup>7</sup>. Essa preocupação está presente de maneira mais patente no Artigo 10, mas também se faz notar no Artigo 51:

É de grande importância numa república não apenas proteger a sociedade contra a opressão de seus governantes mas proteger uma parte da sociedade contra a injustiça da outra. Existem necessariamente diferentes interesses em diferentes classes de cidadãos. Se uma maioria estiver unida por um interesse comum, os direitos da minoria ficarão ameaçados (MADISON, 1993, p. 351).

Boa parte das preocupações dos federalistas com a garantia do direito de propriedade estava ligada às políticas de alguns legislativos estatais de perdão de dívidas e emissão descoordenada de papel-moeda. A tais ações se refere Madison no Artigo 62:

Toda nova regulamentação referente ao comércio ou ao fisco, ou que afete de algum modo o valor de diferentes tipos de propriedade, proporciona nova safra para os que espreitam a mudança e são capazes de deduzir suas consequências (MADISON, 1993, p. 403).

Ao se referir às “irritações ocasionais da sociedade”, Hamilton aponta, no Artigo 78, que elas “por vezes não envolvem mais que a violação de direitos privados de determinadas classes de cidadãos por leis injustas e imparciais”, e que neste caso, “a firmeza da magistratura judicial é de enorme importância para mitigar a severidade e restringir a ação de tais leis” (HAMILTON, 1993, p. 483). Madison, no Artigo 10, apresenta a mesma preocupação com a propriedade, relacionando-a com a garantia do “bem público”:

---

<sup>7</sup> Nesse sentido a solução proposta pelos federalistas para esse problema era a multiplicação dos interesses e opiniões, de modo que fosse improvável que um grupo (ou facção) pudesse se tornar majoritário e oprimir os demais. Isso seria garantido pelo aumento do território da União.

De toda parte se ouvem queixas (...) de que nossos governos são demasiado instáveis, o bem público é desconsiderado no conflito entre partidos rivais, e que, com muita frequência adotam-se medidas não segundo as normas da justiça e os direitos do partido minoritário, mas pela força superior de uma maioria interessada e despótica (MADISON, 1993, p. 133).

As posições dos federalistas contidas nesses trechos denotam não apenas uma preocupação relativa à garantia dos direitos de propriedade, mas também uma correlação desta garantia com a ideia de justiça e bem público. Com efeito, a ideia de justiça e de garantia do bem público, ou do interesse geral, estavam ligadas diretamente à proteção dos direitos de propriedade. Isso fica claro no Artigo 44, quando Madison defende a proibição da emissão de letras de crédito: “a extensão da proibição a letras de crédito será do agrado de todo cidadão, na medida de seu amor à justiça e de seu conhecimento das verdadeiras molas do bem-comum”. E ainda: “(...) leis que prejudicam o cumprimento de obrigações contratuais são contrárias aos princípios básicos do pacto social e a todo princípio de legislação judiciosa” (MADISON, 1993, p. 324-315). Importante destacar como a posição dos federalistas nesse ponto se aproxima do pensamento de Locke, para quem “o maior e principal objetivo, portanto, dos homens ao se reunirem em comunidade se submetendo a um governo, é a preservação de sua propriedade” (LOCKE, 2004, p. 86). Talvez seja a isso que Madison esteja se referindo quando fala dos “princípios básicos do pacto social”. Nesse sentido, Kramnick argumenta que:

Como para Locke - que escreveu “a justiça dá a todo homem o direito sobre o produto de sua indústria honesta” -, assim também para Madison e os federalistas a justiça significava efetivamente o respeito aos direitos privados, especialmente os de propriedade (KRAMNICK, 1993, p. 52).

Ainda segundo este autor, a justiça para os federalistas estaria menos ligada a uma questão de virtude cívica e participação pública na política, do que a um “reflexo do mundo liberal lockeano”, de direitos pessoais e, notadamente, de direitos de propriedade (KRAMNICK, 1993, p. 52).

A proteção dos direitos de propriedade deveria ser não só o papel da justiça, mas estava também dentre as funções do governo idealizado pelos federalistas. No artigo 10 Madison deixa isso claro: “a diversidade das aptidões humanas, que está na origem dos direitos de

propriedade, não é um obstáculo menos insuperável a uma uniformidade de interesses. A proteção dessas aptidões é a primeira finalidade do governo” (MADISON, 1993, p. 134). Ao passo que o governo para os federalistas, deveria ser, como para Locke, um árbitro neutro de interesses em disputa, para os antifederalistas o governo deveria ter outras funções além desta, como por exemplo, promover a “moralidade, a virtude e a religião” (KRAMNICK, 1993).

Outro ponto que aproxima os federalistas de Locke é a explicação dada por Madison no Artigo 10 para as causas do surgimento de facções<sup>8</sup>. Madison atribui a divergência de interesses e opiniões, que levariam ao surgimento das facções, à posse diferenciada de propriedade, que, por sua vez, seria fruto das diferentes aptidões dos homens para adquiri-las. O que faz lembrar muito a justificativa dada por Locke para a diferença na posse de propriedade, qual seja: os homens, de acordo com sua capacidade de fazer uso da razão têm maior ou menor habilidade para trabalhar em um pedaço de terra e fazer dele sua propriedade (LOCKE, 2004).

Como vimos anteriormente, a solução dada por Madison para evitar que uma facção se tornasse majoritária, levando a uma possível “tirania da maioria”, foi a de multiplicação destas facções e aumento da heterogeneidade de interesses e opiniões. Isso seria feito através da ampliação do território, com a união das treze colônias em um mesmo Estado. A forma proposta para tal arranjo deveria ser a de uma “república federativa”, que correspondia em grande medida à proposta por Montesquieu. De fato, no Artigo 9 Hamilton faz uma defesa do arranjo político proposto para os Estados Unidos fundamentando-se, principalmente, no livro nono de “O Espírito das Leis”. De acordo com Montesquieu a república federativa é “uma convenção pela qual diversos pequenos Estados consentem em se tornar membros de um Estado maior, o qual eles pretendem estabelecer. É uma espécie de reunião de sociedades, que constituem uma nova” (MONTESQUIEU, 2001, p. 148).

Ela seria uma forma de governo que garantiria, ao mesmo tempo, a segurança contra um inimigo externo – daí sua vantagem em relação às repúblicas, que deveriam ser estabelecidas em territórios

---

<sup>8</sup> Facções são para Madison “certo número de cidadãos, que não 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, 1993, p. 133-134). Essa definição se aproxima da ideia de facções de Rousseau quando Madison aponta que os interesses defendidos pela facção seriam adversos aos “interesses permanentes e coletivos da comunidade”, mas interesses permanentes e coletivos entendidos aqui como garantia da propriedade.



pequenos -, e a segurança interna, contra, por exemplo, tentativas de usurpação do poder ou conflitos internos. Esses argumentos eram apresentados pelos federalistas como formas de demonstrar as vantagens de uma união entre os Estados em oposição à forma vigente até então, de uma série de repúblicas pequenas e independentes. O argumento da segurança interna foi apresentado por Madison no Artigo 10 de forma muito similar à argumentação de Montesquieu. Segundo o federalista estadunidense:

A influência dos líderes facciosos pode atizar um chama em seus Estados particulares, mas será incapaz de disseminar uma conflagração pelos outros Estados. (...) Um furor por papel-moeda, por uma anulação de dívidas, por uma divisão igual da propriedade, ou por algum outro projeto impróprio ou perverso, terá menos condições de impregnar todo o corpo da União que um de seus membros (MADISON, 1993, p. 139).

E Montesquieu:

Aquele que pretendesse usurpar dificilmente poderia ser acreditado em todos os Estado confederados. Se se tornasse muito poderoso em um, alarmaria os demais; se subjugassem uma parte, aquela que estivesse livre poderia resistir-lhe com as forças independentes das que ele houvesse usurpado, e poderia derrotá-lo antes que ele tivesse terminado de se estabelecer (MONTESQUIEU, 2007, p.142).

A preocupação com a segurança, tanto interna como externa, e a necessidade de se estabelecer um poder central também estão presentes no Artigo 5, quando Jay assinala que:

A qualquer momento, e por qualquer causa, poderia acontecer, e por certo aconteceria, que alguma dessas nações ou confederações se elevasse na escala de importância política muito acima das vizinhas e, nesse momento, estas a olhariam com inveja e medo. (...) Considerando a distância que nos separa da Europa seria natural que essas confederações venham a temer mais as ameaças umas das outras que as de nações distantes (JAY, 1993, p. 110).

Embora os federalistas houvessem se apropriado da ideia de república federativa de Montesquieu, importa destacar que os antifederalistas também fundamentavam grande parte de seus argumentos na mesma

obra – e talvez o mais importante fosse a visão de que uma república só seria viável em um território pequeno. Ao apresentar as ideias de Montesquieu sobre república federativa no Artigo 9, Hamilton faz uma crítica ao que ele chama de “falsas impressões que se busca produzir com a má aplicação de outras partes da obra”. De acordo com ele, os opositores da União “têm citado e apregoadado as observações de Montesquieu sobre a necessidade de um território reduzido para um governo republicano”. Contudo, eles parecem “não ter avaliado as crenças que esse grande homem expressou em outra parte de sua obra”. Pois de acordo com Hamilton, “as sugestões de Montesquieu estão longe de se opor a uma união geral dos Estados (...) como um recurso para ampliar a esfera do governo popular e conciliar as vantagens da monarquia com as do republicanismo” (HAMILTON, 1993, p. 129-130).

Sobre o caráter da república federativa proposta para os Estados Unidos e o grau de autonomia que cada Estado teria nela, Hamilton se preocupa em assinalar, no Artigo 9, que “a Constituição proposta, longe de implicar uma abolição dos governos estaduais, torna-os parte integrantes da soberania nacional (...) e deixa em suas mãos certas porções exclusivas e muito importantes do poder soberano” (HAMILTON, 1993, p. 132). Sobre esse respeito, Montesquieu parece ser um pouco menos sutil, ao afirmar que “uma república que se une a uma confederação política deu tudo de si, e nada mais tem a dar” (MONTESQUIEU, 2001, p. 150). No que tange à distribuição de poder entre as diferentes repúblicas da confederação, Montesquieu cita como exemplo a república da Lícia, na qual as cidades maiores tinham direito a mais votos que as menores. Sobre a questão das diferentes representações dos Estados, os federalistas tentam apresentar a vantagem de um arranjo legislativo bicameral que pudesse abarcar tanto a representação dos indivíduos como cidadãos na União como a representação dos Estados. Divisão dos poderes e representação são os temas das próximas seções.

### **Divisão de poderes**

Sobre este tema cabe destacar, primeiramente, que em nenhum dos três autores – Locke, Rousseau e Montesquieu – a divisão dos poderes é tratada de forma clara ou recebe um tratamento mais sistemático. As considerações desses autores sobre o tema são, na maioria das vezes, ambíguas e pouco trabalhadas. Portanto, a divisão de poderes adotada na Constituição americana e defendida pelos federalistas representa uma inovação tanto em relação às proposições teóricas quanto em relação aos arranjos institucionais existentes até então.

Começemos por apresentar as ideias dos três pensadores no que refere à divisão de poderes. Para Locke o poder legislativo é o poder mais importante. Ele é estabelecido quando da fundação da sociedade política e é o que garante esta sociedade na medida em que é ele que define as leis que guiarão os indivíduos na sociedade. Contudo, ele observa que as leis precisam de execução e assistência constante, “tornando-se necessária a existência de um poder também permanente que execute as leis em vigor. E assim, os poderes legislativo e executivo são frequentemente separados” (LOCKE, 2004, p. 91). Existe também o poder de guerra e paz, de fazer alianças e transações com outras sociedades. A este, Locke denomina “poder federativo”. Embora este poder seja distinto do poder executivo, para Locke eles deveriam ser exercidos pelo mesmo corpo, ou pela mesma pessoa.

Em Rousseau a separação de poderes é ainda mais rudimentar, ou, talvez possa se dizer que ele não aborda diretamente o tema. Há, contudo, uma distinção entre o soberano – que teria as prerrogativas legislativas – e o governo, que seria um corpo intermediário entre os súditos e o soberano. O governo estaria encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política (ROUSSEAU, 1923). Não obstante, os magistrados ou reis que o formam o governo não seriam representantes do soberano, seriam apenas seus oficiais ou empregados, encarregados de exercer o poder que lhes foi confiado, o qual o soberano poderia “limitar, modificar e reassumir quando desejasse” (ROUSSEAU, 1923, p. 50).

Montesquieu elabora mais a ideia de separação de poderes, todavia de forma ambígua. Para ele a separação dos poderes está ligada à garantia da liberdade política, isto é à tranquilidade de espírito decorrente da segurança de que o governo agirá de forma a não permitir que os cidadãos temam uns aos outros (MONTESQUIEU, 2001, p. 173). Em um governo no qual todos os poderes estivessem sobre o controle do mesmo corpo ou pessoa, a liberdade política não poderia ser garantida. Tomando como base a constituição da Inglaterra, Montesquieu distingue, em um primeiro momento, entre três espécies de poder: *legislativo*, por meio do qual o magistrado cria as leis; *executivo*, que se refere ao direito das gentes, correspondendo ao “poder federativo” de Locke, e com as mesmas prerrogativas; e *judiciário* que se refere ao direito civil, que tem a função de punir e julgar, acumulando, pois, funções executivas e judiciárias. No caso deste último poder ele distingue entre “poder de julgar e “poder executivo do Estado” (MONTESQUIEU, 2001, p. 173). O poder legislativo deveria ser exercido por meio de representantes do povo, pois embora seja “necessário que o povo, em seu conjunto, exerça o poder legislativo”, isso seria “impossí-

vel nos Estados grandes e nos Estado pequenos estaria sujeito a muitos inconvenientes” (MONTESQUIEU, 2001, p. 175).

Tomando o sistema inglês como exemplo, Montesquieu propõe um legislativo bicameral, pois essa seria uma forma de controlar as forças sociais. A lógica do legislativo bicameral, defendido pelos federalistas e adotado na Constituição estadunidense era distinta da apontada por Montesquieu. A separação do legislativo em duas câmaras foi um arranjo que apontava mais a garantir a representação dos Estados como unidades federativas autônomas do que a conter as forças sociais – embora, como vimos, tal preocupação não estivesse ausente no pensamento federalista.

O poder judiciário parece ser o menos relevante no pensamento de Montesquieu para quem “dos três poderes que falamos o judiciário é, em alguma medida, perto do nada” (MONTESQUIEU, 2001, p. 177). Ele não deveria ser dado a um senado permanente, mas exercido por pessoas extraídas da classe popular, e convocado apenas em certas épocas do ano para formar um tribunal de tempo determinado. O papel atribuído ao judiciário pelos federalistas se distancia, em grande medida, das proposições de Montesquieu. Com efeito, o poder judiciário previsto na Constituição, na forma de uma Suprema Corte, tinha representantes vitalícios e importante poder de julgar conflitos entre Estados e União, e entre Estados.

O poder executivo, na visão de Montesquieu, deveria permanecer nas mãos de um monarca, uma vez que seria melhor administrado por um do que por muitos. Cabe a ele também convocar o legislativo, que deveria se reunir apenas em momentos oportunos, e não de forma permanente. O executivo deveria ter, de acordo com Montesquieu, o poder de controlar os empreendimentos do corpo legislativo – através do direito de veto – ou este poderia se tornar despótico. Em contrapartida, “não é certo que o poder legislativo deva ter o mesmo direito de refrear o executivo”, ainda que este deva ter a faculdade de examinar a execução das leis que promulgou (MONTESQUIEU, 2001, p. 179). A ideia de um executivo mais forte, que pudesse controlar as “tendências despóticas” do legislativo vai ao encontro do pensamento federalista – notadamente como expresso nos artigos de Hamilton –, preocupado com as políticas dos legislativos estaduais, ameaçadoras dos direitos de propriedade.

Nas ideias de Montesquieu é possível apreender, ao mesmo tempo, uma preocupação com a reunião de vários poderes em uma única pessoa ou um único corpo de magistratura – o que levaria a uma situação de tirania e ao fim da liberdade –, e uma preocupação com a neces-

sidade de controle mútuo desses poderes – o que pressupõe certa interpenetração entre eles. Esse caráter ambíguo das ideias de Montesquieu acerca da divisão de poderes conferiu elementos tanto para a argumentação federalista quanto para a antifederalista no que se refere a qual deveria ser o caráter da divisão dos poderes. A tônica da disputa era a seguinte: os antifederalistas acusavam o projeto de Constituição por desconsiderar a divisão de poderes – tal como expressa em Montesquieu, basicamente –, tida como garantia da liberdade. Segundo eles, os federalistas estariam subvertendo o princípio da separação de poderes ao permitir intervenção do executivo no legislativo<sup>9</sup>. A posição dos federalistas e sua defesa é feita principalmente nos Artigos 47 e 51, de Madison.

Com efeito, no Artigo 47 Madison retoma as ideias de Montesquieu com o objetivo de interpretá-las de modo a justificar a posição federalista diante das críticas antifederalistas. Segundo ele, quando Montesquieu disse que “não pode haver liberdade quando os poderes executivo e legislativo estão unidos na mesma pessoa”, ele não quis dizer que esses poderes não deveriam ter nenhuma ingerência parcial ou controle sobre os atos uns dos outros, mas sim que “quando todo o poder de um braço é exercido pelas mesmas mãos que possuem todo o poder de outro, os princípios fundamentais de uma constituição livre estão subvertidos” (MADISON, 1993, p. 333). Dessa forma, Madison afirma que “a acusação feita à Constituição proposta, de violar a máxima sagrada do governo livre, não é autorizada pelo significado real associado a essa máxima por seu autor” (MADISON, 1997, p. 337).

Após se defender das acusações de que se estaria subvertendo o princípio de divisão dos poderes, Madison volta novamente a Montesquieu, no Artigo 51, ao justificar a necessidade de controle mútuo e de um executivo forte que pudesse controlar o legislativo. Madison começa este artigo questionando a que se deveria recorrer para manter, na prática, a divisão do poder entre os braços do governo. Ao que ele próprio responde: “deve-se sanar a falha arquitetando de tal modo a estrutura interna do governo que suas várias partes constituintes possam ser, por sua relações mútuas, instrumento para a manutenção umas das outras em seus devidos lugares” (MADISON, 1993, p. 349). Mas para a consecução deste arranjo, a mitigação dos poderes do legislativo e o fortalecimento do executivo parecem ter papel fundamental; isso se torna patente na argumentação de Madison – que faz lembrar bastante Montesquieu – a esse respeito:

---

<sup>9</sup> Mas importa observar que a lógica subjacente a essa disputa – que se dava em grande medida a partir da apropriação das ideias de Montesquieu – era a de uma crença, por parte dos antifederalistas, de que o poder legislativo (local) deveria continuar sendo o poder supremo, e de uma posição contrária dos federalistas, de que o poder legislativo deveria ser cerceado e mitigado.

No governo republicano a autoridade legislativa predomina necessariamente. O remédio para este inconveniente é dividir o legislativo em diferentes ramos e torná-los, mediante diferentes modos de eleição e diferentes princípios de ação, tão pouco vinculados um com o outro quanto permitam a natureza de suas funções comuns e sua dependência comum da sociedade. Assim como o peso do legislativo requer que ele esteja dividido, a debilidade do executivo pode exigir, por outro lado, seu fortalecimento. O poder absoluto de veto sobre os atos do legislativo parece ser a defesa natural de que o magistrado executivo deveria estar armado (MADISON, 1993, p. 350-351).

Mesmo na defesa do direito de veto do executivo o pensamento de Montesquieu parece se fazer presente na argumentação federalista. Com efeito, Madison argumenta no Artigo 66, que “os mais capazes conhecedores da ciência política admitem que o poder de veto, absoluto ou qualificado, do executivo sobre os atos do corpo legislativo é uma barreira indispensável contra abusos deste último em relação ao primeiro” (MADISON, 1993, p. 421). No mesmo sentido Hamilton busca, no Artigo 73, dar uma justificativa para a importância do poder de veto executivo:

A tendência do poder legislativo a usurpar os direitos e absorver os poderes dos outros setores já foi sugerida mais de uma vez. A insuficiência de uma mera delimitação no papel dos limites de cada poder também já foi assinalada, e a necessidade de dotar cada um de armas constitucionais para a própria defesa já foi inferida e provada. Destes princípios claros e indubitáveis resulta a adequação da posse pelo executivo de um poder de veto, seja absoluto ou qualificado, sobre os atos das câmaras do legislativo. Sem um ou outro, o executivo ficaria absolutamente incapaz de se defender das usurpações do legislativo (HAMILTON, 1993, p. 458).

A posição de Montesquieu a esse respeito é a seguinte: o “poder executivo, conforme já foi dito, deve tomar parte na legislatura por meio do seu direito de veto, do contrário, logo ficaria despojado de suas prerrogativas” (MONTESQUIEU, 2001, p. 181).

A análise da posição dos federalistas acerca da separação dos poderes e seu contraste com as ideias de Montesquieu demonstra uma influência marcante deste pensador na visão daqueles, pelo menos nessa questão. Isso nos permite tomar a afirmação de Madison, no Artigo 27, de que “o oráculo sempre consultado e citado a este respeito é o célebre

Montesquieu”, não como um mero formalismo da época, mas sim como uma declaração ao menos coerente com as posições por ele defendidas.

## **Representação**

As ideias dos federalistas acerca de como deveria ser a representação na república federativa apresentam características algo contraditórias e até certo ponto inovadoras. O caráter contraditório e ao mesmo tempo inovador está presente na tentativa de conciliar o direito de voto da maioria – sufrágio universal masculino e não censitário – com a garantia dos direitos de propriedade da minoria. Essa conciliação se tornaria possível, para os federalistas, uma vez que eles acreditavam que as classes trabalhadoras e pobres tendiam a dar seu voto para homens de maior vulto, mais ricos, e geralmente seus patrões – acreditando que estes defenderiam melhor seus interesses. Nesse sentido, os interesses e preferências eleitorais não seriam determinados por classes, mas sim por setores, como o comércio e a agricultura. Hamilton deixa isso claro no Artigo 35, quando assinala que:

Mecânicos e manufatores sempre se inclinirão, com poucas exceções, a dar seus votos a comerciantes (...). Sabem que o comerciante é seu benfeitor e amigo natural e percebem que, por mais que possam ter uma justa confiança em seu próprio bom senso, seus interesses serão mais eficazmente promovidos pelo comerciante que por eles próprios. Estas e muitas outras considerações que poderiam ser feitas provam, e a experiência confirma, que artesãos e manufatores estarão em geral dispostos a dar seus votos aos comerciantes e aos indicados por eles. Cabe-nos, portanto, considerar os comerciantes como representantes naturais de todas essas classes da comunidade (HAMILTON, 1993, p. 255).

Hamilton concebe a mesma lógica para a representação de interesses no setor fundiário, notada na seguinte afirmação: “considero que este [o setor fundiário], do ponto de vista político, e particularmente no tocante a impostos, é perfeitamente unido, desde o mais abastado proprietário rural ao mais pobre arrendatário” (HAMILTON, 1993, p. 255).

Essa concepção dos federalistas acerca da configuração das eleições leva-os a acreditar que existiriam certos representantes naturais do povo, que estariam presentes de forma constante na Câmara dos Re-

presentantes, como é possível notar na seguinte afirmação retirada do Artigo 36: “a representação popular, quer seja mais ou menos numerosa, consistirá quase inteiramente de proprietários rurais, comerciantes e membros das profissões acadêmicas” (HAMILTON, 1993, p. 157). Cabe observar que, nesse modelo, o sufrágio seria um direto apenas para a escolha da Câmara dos Representantes – uma das câmaras do legislativo –, e que o número de representantes, previstos no plano da Constituição, para este órgão, implicava em uma redução proporcional significativa do número de representantes dos legislativos estaduais. Esse ponto deu origem a uma série de críticas dos antifederalistas ao projeto de Constituição. Dentre elas, a de que o número de representantes não seria suficiente para abarcar todos os interesses dos representados, e, portanto, seria uma ameaça à liberdade.

Mas a ideia de que a representação deveria servir como um filtro, onde as opiniões e interesses populares pudessem ser depuradas por poucos representantes – homens notáveis, mais destacados e preparados –, era justamente o que defendiam os federalistas. Os antifederalistas, em contrapartida, tinham uma visão mais direta e participativa de legislativo, que deveria ser constituído por um número grande de representantes, os quais seriam não homens superiores como o queriam os federalistas, mas sim homens que refletissem diretamente o povo se aproximando e identificando-se com ele. Tais representantes, na concepção antifederalista, teriam que prestar contas ao povo, que teria um controle maior sobre eles.

Ao passo que a percepção dos antifederalistas parece se aproximar de uma visão rousseaniana, os antifederalistas adotavam uma posição crítica em relação as formas de democracia direta e legislativos numerosos: “preferível para muitos antifederalistas era que não houvesse representante nenhum; que como Rousseau imaginara, o povo simplesmente se reunisse em assembleia pública e fizesse suas próprias leis”, ou ainda, “se devia haver representação, então, pelo menos, os representantes deveriam ser diretamente responsáveis perante seus eleitores e facilmente removíveis se provassem não o ser” (KRAMNICK, 1993, p. 38,40).

No Artigo 55 Madison argumenta que “em todas as assembleias muito numerosas, independentemente das pessoas que as integram, a paixão inevitavelmente arrebatava o cetro à razão” (MADISON, 1993, p. 368), e no Artigo 58: “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” (MADISON, 1993, p. 385). Nesse sentido, a ideia de Montesquieu de que “a grande vantagem dos



representantes é que estes são capazes de discutir questões públicas. Para tanto, o povo, coletivamente, é extremamente inadequado” (MONTESQUIEU, 2001, p. 176), se aproxima bastante ao argumento federalista.

A ideia de filtragem pressupõe a existência de homens distintos, “cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias e parciais” (MADISON, Artigo 10, 1993, p. 137). Assim, “o objetivo de toda organização política é (...) obter como governantes os homens dotados da maior sabedoria para discernir o bem comum e da maior virtude para promovê-lo” (MADISON, Artigo 57, 1993, p. 376). A visão de que existiam tais homens e o destaque dado a seu papel na política – considerando-se que naquele contexto esses homens distintos pertenciam quase sempre à aristocracia –, foi alvo de uma das mais importantes críticas dos antifederalistas, nomeadamente, a de que a Constituição seria um plano para “aumentar as fortunas e a respeitabilidade dos poucos bem-nascidos e oprimir os plebeus” (KRAMNICK, 1993, p. 61). Os Artigos 35, de Hamilton, e 57 de Madison, são, em grande medida, tentativas de responder a essas críticas. O argumento central da resposta é o caráter universal e não censitário do sufrágio, que, em tese, permitiria a eleição de qualquer representante, de qualquer classe ou categoria de cidadãos.

Contudo, importa observar que pese a defesa do voto igual para todos os cidadãos (homens), a percepção dos federalistas de que existiam indivíduos – que devido às suas virtudes e capacidades – estariam mais aptos a assumir o poder político, os aproxima da visão de aristocracia de Montesquieu. Assim como este vê a aristocracia como um sistema de governo no qual a virtude<sup>10</sup> seria um sentimento presente apenas em determinados indivíduos – os detentores do poder político –, aqueles também parecem considerar esta classe como diferenciada em relação ao resto do povo. Com efeito, ao mesmo tempo em que os federalistas concebem, ao longo da obra, uma natureza humana egoísta, ambiciosa, interesseira e particularista, eles vislumbram, nesses indivíduos superiores, um patriotismo, uma capacidade de identificar e garantir o bem comum e um amor à justiça que são características da virtude, tal como definida por Montesquieu. Ademais, o fato de que esses “homens superiores” eram, quase sempre, representantes da aristocracia, e a visão federalista de que a eles deveria ser entregue o poder de governar, evidenciam a referida proximidade.

---

<sup>10</sup> Significando não apenas amor à pátria, mas também de moderação (Montesquieu, O Espírito das Leis, Livro Terceiro, Cap. IV e Livro Quarto, Cap. VIII).

## Considerações finais

O contraste das obras de Locke, Montesquieu e Rousseau com os Artigos Federalistas possibilitaram constatações interessantes acerca da influência destes pensadores nas ideias e posições adotadas pelos federalistas. Além da discussão no plano mais teórico, o contraste destes autores permite também vislumbrar como se deu a aplicação prática da teoria política formulada por Locke, Montesquieu e Rousseau.

Com efeito, os federalistas estadunidenses, e os idealizadores da Constituição de modo geral, construíram um arranjo institucional, inovador em muitos aspectos, partindo, em grande medida, de modelos teóricos; e que, cabe destacar, serviu de modelo para muitos outros arranjos.

Nesse sentido, o que se pode inferir é que não só o pensamento federalista estadunidense foi influenciado pelos três pensadores, notadamente Locke e Montesquieu, como também a Constituição norte-americana e o arranjo institucional construído naquele país apresentam elementos que refletem, em certa medida, as ideias destes pensadores.

## Referências

AMAR, Akhil Reed. Anti-federalists, The Federalist Papers, and the big argument for union. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 16 Issue 1, p. 111, 1993.

HAMILTON, James; JAY, John; MADISON, Alexander. *Os Artigos Federalistas (1787-1788)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: HAMILTON, James; JAY, John; MADISON, Alexander. *Os Artigos Federalistas (1787-1788)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

LOCKE, Jonh. *The Two Treatises of Government*. Londres: Thomas Hollis, 2004. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br> > Acesso em: 2 jun. 2007.

MAGGS, Gregory E. A Concise Guide to the Federalist Papers as a Source of the Original Meaning of the United States Constitution, *87 B.U.L. Rev.*, p. 801- 834, 2007.

MILLER, Joshua. The Ghostly Body Politic: The Federalist Papers and Popular Sovereignty. *Political Theory*, v. 16 (1), p. 99-119, 1988.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **The Spirit of Laws**. Kitchener: Batoche Books, 2001. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br>> Acesso em: 2 jun. 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **The Social Contract and Discourses**. Londres: J. M. Dent & Sons, 1923. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br>> Acesso em: 2 jun. 2007.

Camila Penna  
camilapenna2003@yahoo.com.br

Artigo recebido em março/2010.  
Aprovado em agosto/2010.