

ROUSSEAU E O FEDERALISTA: PONTOS DE APROXIMAÇÃO

ANDRÉ SINGER

“Quando alguém disser dos negócios do Estado: Que me importa? pode-se estar certo de que o Estado está perdido”. Rousseau

“Uma facção que tenha êxito pode instituir uma tirania sobre as ruínas da ordem e da lei”. Hamilton

Os escritos dos assim chamados autores clássicos em teoria política – não aqueles da Antigüidade clássica, mas os que formularam entre os séculos XVI e XIX as grandes idéias modernas – merecem ser visitados sempre que possam nos inspirar na busca de caminhos para os impasses contemporâneos. O meu intuito aqui é o de indicar em duas grandes obras do século XVIII, *O Contrato Social* (1762), de Jean-Jacques Rousseau e *O Federalista* (1787), alguns aspectos comuns que podem ser úteis na reflexão sobre os impasses da democracia contemporânea. Refiro-me a três tópicos nos quais Rousseau, Madison e Hamilton concordam: soberania imanente, republicanismo e federalismo.

O problema de fundo que a meu ver precisa ser atacado hoje aparece da seguinte forma em Giddens: “O paradoxo da democracia consiste em que ela está se disseminando pelo mundo e, no entanto, nas democracias maduras, que o resto do mundo supostamente estaria copiando, há uma desilusão generalizada com os processos democráticos”

* Uma primeira versão do presente texto foi apresentada na 1 Jornada Brasil-Argentina de Teoria-Política, USP, setembro de 2000.

(Giddens, 2000. 81) Na América Latina, que faz parte do “resto do mundo” na frase de Giddens, a desilusão chegou tão rápido que quase não tivemos chance de comemorar a instalação da democracia. Como resultado, precisamos enfrentar, de um lado, a desilusão dos países avançados e, de outro, os problemas próprios da consolidação democrática em países atrasados. Dificuldades duplicadas.

Creio que, diante dessa situação, temos a ganhar na leitura de duas obras fundadoras da democracia, *O Contrato Social* e *O Federalista*. Por que recuar dois séculos em busca de soluções para os problemas atuais? Minha hipótese é que a superação da crise democrática terá que passar pela combinação entre participação direta local (e em assuntos gerais onde haja grande consenso), de um lado, e representação nas unidades políticas mais amplas e nos temas em que haja divisão, de outro. Quero sugerir que, no pensamento dos mencionados clássicos, há um terreno comum no qual se pode fincar os pilares dessa visão.

Começemos pelas diferenças. Como se sabe, o genebrino Jean-Jacques Rousseau é um crítico da representação, enquanto Madison e Hamilton são entusiastas dela. Rousseau é um precursor das críticas à democracia liberal. Como diz David Held: “A concepção de Rousseau do governo republicano representa em muitos aspectos a apoteose da tentativa de ligar, por meio da tradição republicana, liberdade e participação. Mais ainda, a conexão que ele forjou entre o princípio do governo legítimo e o do autogoverno desafiou não apenas os princípios políticos dos regimes do seu tempo – sobretudo os do *ancien régime* –, como também o dos Estados liberal-democráticos que surgiriam mais tarde. Isso porque a sua noção de autogoverno é das mais radicais, contestando o núcleo de algumas premissas fundamentais da democracia liberal. Principalmente aquela segundo a qual democracia é o nome que designa um tipo particular de Estado que só pode ser considerado responsável perante os cidadãos de tempos em tempos” (Held, 1996, pág.60).

Enquanto Rousseau fundava, *avant la lettre*, a escola que denuncia a democracia liberal como usurpadora da soberania popular, Madison e Hamilton são os formuladores modernos de uma teoria democrática que visa evitar os abusos do poder da maioria e, por isso, enxerga o governo como necessariamente descolado do povo. Como diz Krouse, para *O Federalista* “apenas um governo nacional soberano de âmbito verdadeiramente continental pode assegurar um governo popular não opressivo. Um Leviatã republicano é necessário para proteger a vida, a liberdade e a propriedade da tirania das maiorias locais. A república ampliada não é simplesmente um meio de adaptar o governo às novas realidades políticas, mas um corretivo inerentemente dese-

jável para profundos defeitos intrínsecos na política do pequeno regime popular” (Krouse, 1983, conforme citado em Held, 1996, pp. 93-4).

TERRENO COMUM

As diferenças entre um e outro, portanto, estão bem estabelecidas na literatura. Sem negar as importantes distinções entre as duas correntes, creio que o grau de distância entre Rousseau e *O Federalista* é menor do que parece. *O Contrato Social* e os artigos em defesa da Constituição americana têm vários pontos de contato. A começar pelo fato de que Rousseau e os autores de *O Federalista* tinham em comum o objetivo fundamental: buscam o estabelecimento de uma soberania imanente, para usar a expressão de Hardt e Negri (2000). Ou seja, de uma soberania que nasça do próprio povo e não que desça sobre ele a partir de alguma autoridade externa.

Em segundo lugar, na construção da soberania imanente, Rousseau, Madison e Hamilton preocupam-se com o mesmo problema: o do seu seqüestro, seja pelos representantes do povo, seja pela maioria da assembléia. Os temores de Rousseau e do Federalista são, *ambos*, fundamentados. Os dois dão conta de problemas reais. Da mesma forma, os modos de atacar o seqüestro da soberania (a participação e a representação) são válidos. O problema é saber se é possível combinar as soluções apresentadas por Rousseau, Madison e Hamilton.

Seja qual for a saída que o futuro reserva para essa questão, penso que o terreno comum oferecido pelos citados autores deve servir de ponto de partida para o esforço de reflexão a respeito. Isto é, as respostas à crise da democracia deverão incorporar a idéia de soberania imanente, de república e de federação.

A opção republicana de Rousseau, Madison e Hamilton é o resultado de uma retomada, dos dois lados do Atlântico, da tradição renascentista cujo símbolo maior é Nicolau Maquiavel. Maquiavel adota a República como o modelo de um regime de liberdade política indispensável à construção do Estado moderno (Singer 2000). Liberdade entendida como auto-governo.

Mas, na prática, os grandes Estados nacionais, como o da França, da Espanha e da Inglaterra se erigiram em outras bases, não republicanas e sim monárquicas. As poucas repúblicas européias, como a Holanda e a Suíça, ou foram convertidas em monarquias ou ficaram isoladas. O sonho republicano, entretanto, não desapareceu. Com a vitória obtida por

Cromwell na Guerra Civil inglesa (1644-48), a República foi proclamada naquele país, embora por curto período.

O renascimento do projeto republicano no século XVIII representou a retomada de uma aspiração presente — ainda que derrotada — desde o alvorecer dos Estados-nação. Note-se, contudo, que a principal vertente do pensamento político de então, representado pela linha de continuidade que vai de Locke a Montesquieu, não era republicana e sim monarquista. Montesquieu, em particular, é enfático na demonstração de que a República era um regime da Antiguidade e que as novas condições de prosperidade e extensão dos Estados europeus requeria um regime monárquico, caso se quisesse preservar a liberdade (mas Montesquieu pensava na liberdade como o oposto do despotismo, não como autogoverno).

A opinião de Rousseau é diferente. No Livro Segundo de *O Contrato Social*, diz: “Chamo de república todo o Estado regido por leis, sob qualquer forma de administração que possa conhecer, pois só nesse caso governa o interesse público e a coisa pública passa a ser qualquer coisa. Todo o governo legítimo é republicano” (Rousseau, 1973, p. 61). É verdade que, em uma nota acrescentada ao referido trecho, Rousseau esclarece que garantida a soberania da lei, até a monarquia podia ser republicana. Essa nota indica que, na essência, havia uma coincidência a respeito desse ponto entre ele e Montesquieu. A garantia da liberdade estava no império da lei e não dos homens.

No entanto, o uso de uma terminologia republicana, recusada por Montesquieu, representa mais do que um gosto estético pela História antiga por parte de Rousseau. Na realidade, bem ao estilo de Maquiavel, Rousseau recupera o exemplo romano para contestar outro pilar do pensamento de Montesquieu: a necessidade da representação. A soberania deve ser das leis, mas as leis *gerais* só podem ser decididas pelo povo. No Livro Terceiro de *O Contrato Social*, em que Rousseau trata das formas de governo, lê-se o seguinte: “A idéia de representantes é moderna; vem-nos do Governo feudal, desse governo iníquo e absurdo no qual a espécie humana só se degrada e o nome de homem cai em desonra. Nas antigas repúblicas, e até nas monarquias, jamais teve o povo representantes, e não se conhecia essa palavra. É bastante singular que em Roma, onde os tribunos eram tão reverenciados, não se tenha sequer imaginado que eles pudessem usurpar as funções do povo e que, no meio de tão grande multidão, nunca tivessem tentado decidir por sua conta um único plebiscito” (p. 114-5).

Aqui se percebe que a decisão semântica de Rousseau, ao dar um nome antigo, República, para uma coisa nova, o Estado Constitucional (aque-

le em que as leis prevalecem), não era neutra. Carregava para a definição da nova ordem um conteúdo fundamental. Na visão rousseauiana, as leis que governam a República só são legítimas se expressarem a vontade geral e a vontade geral – como qualquer vontade – não pode ser representada (uma decisão pode ser implementada por outro, mas a vontade só você pode sentir). Desse modo, o poder legislativo *geral* não pode ser delegado. Precisa ser exercido diretamente pelos cidadãos. Ressalve-se que, na visão de Rousseau todas as leis particulares podem ser decididas por delegação. Apenas aquelas que digam respeito ao interesse geral devem ser deliberadas diretamente.

O modelo romano também é o inspirador do republicanismo de Madison e Hamilton. Por dois motivos. O primeiro é que Roma é um bom exemplo histórico de que República pode se dar muito bem em uma grande extensão territorial. A segunda é que o caráter imperial da República romana cai como uma luva para o projeto imperial norte-americano, como perceberam Hardt e Negri (2000).

Mas talvez a verdadeira razão pela qual os americanos defendem a República seja outra. A República de Madison e Hamilton, embora inspirada em Roma, não coincide plenamente com a República antiga. Na realidade, trata-se de uma reelaboração do sistema republicano a partir da interpretação de Maquiavel (Pocock 1975).

Ao discutir as lições deixadas por Tito Lívio sobre a história de Roma, Maquiavel assinala que o conflito entre os grandes e o povo, longe de ser um problema era, na verdade, a causa da grandeza romana. O argumento de Maquiavel é que o conflito social, desde que canalizado pelas instituições republicanas, evita o predomínio de uma só facção e, com isso, adia a inevitável corrupção do corpo político.

O Federalista retoma integralmente a lição maquiaveliana e acrescenta-lhe uma novidade tipicamente moderna. Segundo Madison, a melhor forma republicana de permitir que o conflito exista, mas seja canalizado para a grandeza da República, é instituir um sistema representativo. Por meio da representação, os conflitos saem das ruas e vão parar nos Parlamentos, onde podem ser negociados. Além disso, ao representar os interesses, o povo se divide e deixa de ser uma fonte única e ilimitada de poder.

A REPÚBLICA MODERNA

Como se vê, chegados a este ponto, somos obrigados a reconhecer que embora todos sejam republicanos, Rousseau, de um lado, e Madison e

Hamilton, de outro, têm visões diferentes a respeito do que seja a República moderna. Enquanto Rousseau vê na República a soberania de leis gerais que foram decididas diretamente pelo povo, *O Federalista* quer uma República em que as leis são decididas pelos representantes do povo, como foi o caso da Constituição americana (note-se, contudo, que a Constituição foi submetida a um plebiscito popular, ou seja, à decisão direta do povo).

O que cumpre ressaltar aqui é que tanto um quanto os outros vêem a soberania como imanente e não transcendente. Isto é, a soberania está em leis aprovadas pelo povo e não em qualquer lugar externo ao povo, como o rei ou a nobreza idealizada por Montesquieu. Poder-se-ia argumentar que a vontade geral funciona como um poder à parte, uma espécie de ser incorpóreo que sobrevoa a vida social. Mas basta ler com atenção *O Contrato Social* para perceber que não é assim. Rousseau acentua a necessidade da participação, justamente pela impossibilidade de delegação legítima. O cidadão precisa participar da confecção das leis para que a República se realize. Em suma, ao se proclamarem republicanos Rousseau, Madison e Hamilton concordam com algo fundamental: o bom governo é aquele que emana do povo.

Observe-se que Rousseau não defende um projeto democrático e sim republicano. Não custa relembrar o trecho em que ele diz: “Um povo que jamais abusasse do Governo, também não abusaria da independência; um povo, que sempre governasse bem, não teria necessidade de ser governado. Tomando-se o termo no rigor da acepção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira. É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor número governado. Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembléia para ocupar-se dos negócios públicos e compreende-se facilmente que não se poderia para isso estabelecer comissões sem mudar a forma de administração” (p. 90). Rousseau e *O Federalista* querem uma república na qual prevaleça a soberania popular e concordam que o governo da república será melhor exercido por representantes eleitos, uma aristocracia natural. Mais uma vez Rousseau: “Há pois três espécies de aristocracia: natural, eletiva e hereditária. A primeira só convém a povos simples; a terceira é o pior de todos os governos. A segunda, o melhor Governo, é a aristocracia propriamente dita” (p. 92).

Há, portanto, um vasto terreno comum entre eles. A divergência se fixa no seguinte: enquanto Rousseau desconfia das facções e da representação, Madison e Hamilton as valorizam. Para Rousseau as facções fazem prevalecer o interesse particular e desviam o cidadão da vontade geral, enquanto os representantes tendem a usurpar a soberania popular. Para *O Federalista*, as facções têm que ser multiplicadas e o poder *tem* que

ser delegado para que a soberania popular não seja sufocada por uma facção tirânica. A razão da discórdia é que Rousseau teme o sequestro da soberania por parte dos representantes, enquanto os autores do *Federalista* temem que a soberania seja subtraída por grupos – majoritários ou minoritários — que dominem as assembleias populares.

Rousseau outra vez: “Assim como a vontade particular age sem cessar contra a vontade geral, o governo despende um esforço contínuo contra a soberania. Quanto mais esse esforço aumenta, tanto mais se altera a constituição, e, como não há outra vontade de corpo que, resistindo à do príncipe, estabeleça equilíbrio com ela, cedo ou tarde acontece que o príncipe oprime, afinal, o soberano e rompe o tratado social” (p. 105).

Já para Hamilton, em *O Federalista* número 9, o perigo que ronda a soberania popular reside na fragilidade das pequenas comunidades, uma vez que elas são facilmente vítimas de tiranos locais. Hamilton: “Quando Montesquieu recomenda uma pequena extensão territorial para as repúblicas, os exemplos que ele tinha em vista apresentavam áreas bem menores que a de qualquer de nossos Estados, com poucas exceções. Virgínia, Massachusetts, Pensilvânia, Nova York, Carolina do Norte ou Geórgia – nenhum deles pode ser comparado com os modelos sobre os quais ele raciocinava e que traduziam os dados em que se apoiava. Assim, se aceitarmos como verdadeiras suas idéias a esse respeito, chegaremos à alternativa de buscarmos imediatamente refúgio nos braços da monarquia ou de dividir-nos em uma infinidade de pequenas, invejosas, conflitantes e tumultuadas comunidades, fontes permanentes de incessantes discórdias e objetos desprezíveis da piedade ou do desprezo universal. Alguns dos escritores que defenderam o outro lado da questão parece que perceberam o dilema e ousaram adotar a divisão dos Estados maiores como uma solução conveniente. Tão enfatuada solução, recorrendo a um perigoso expediente, poderia, pela multiplicação de cargos inferiores, atender as aspirações de homens que não possuem as qualificações necessárias para estender sua influência além do estreito círculo das intrigas pessoais, mas que nunca poderiam promover a grandeza ou a felicidade do povo da América” (Hamilton A., Madison, J. e Jay, J., 1984, p. 143).

O PODER LOCAL

O fulcro da divergência entre Rousseau e *O Federalista* não está, como pode parecer, na contraposição da participação com a representação, embora resulte nela. O que separa o autor de *O Contrato Social* dos defen-

sores da Constituição dos EUA é a avaliação que cada um faz do potencial democrático dos pequenos grupos. Enquanto Rousseau é um entusiasta da ação comunitária dos agrupamentos locais, Madison e Hamilton estão convencidos que neles tenderão sempre a prevalecer tiranetes locais. Como diz Held (1996), Madison desconfia tanto da virtude cívica dos habitantes das pequenas repúblicas da Antigüidade quanto da dos seus contemporâneos do século XVIII. Nesse sentido, ele é mais maquiaveliano do que Rousseau. Ao discutir os conflitos que fizeram a grandeza da antiga Roma, Maquiavel sabe que cada uma das facções está lutando por seus próprios interesses. Os grandes querem oprimir o povo. O povo não quer ser oprimido. Se há generosidade na população, ela decorre da convicção de que vale a pena defender a pátria, porque ela garante a liberdade de defender os próprios interesses.

Rousseau, contudo, acredita que nas pequenas aldeias dos Alpes suíços os homens podem chegar a consensos a respeito daquilo que interessa a todos. Os problemas são simples, os recursos são escassos, não é difícil encontrar um denominador comum. Aquele que se posiciona contra as regras que, obviamente atendem ao interesse coletivo, deve ser obrigado a obedecer. No fundo, mesmo sem saber, ele estará obedecendo a si mesmo, uma vez que o interesse geral também é o dele.

Madison e Hamilton não acreditam em nada disso. Aham que a pequena comunidade rousseuniana terminará rapidamente dominada por uma facção tirânica. Quando *O Federalista* argumenta a favor de uma República de grande extensão não o faz por entender que pequenas comunidades não são mais viáveis nos tempos modernos. O território de tamanho avantajado visa impedir que uma facção possa tyrannizar a população de uma pequena comunidade. A multidão dilui as facções, torna-as menos perigosas. No fundo, e mesmo que não pareça assim, Rousseau, Hamilton e Madison têm o mesmo horror às facções. Mais uma vez, todos eles estão do lado da liberdade republicana contra o domínio do interesse particular. Ocorre que guardam crenças opostas a respeito da capacidade de cooperação do grupo e da sua possibilidade de resolver as divergências que surjam a respeito do interesse comum sem suprimir a liberdade. Em outras palavras, Madison e Hamilton não acreditam no consenso. Sabem que o povo sempre estará dividido e descobriram que a representação é uma maneira de transformar essa divisão em arma da liberdade. Na medida em que o povo está dividido em partidos e o poder é exercido por esses partidos, uns controlarão os outros.

As similitudes entre Rousseau e os autores de *O Federalista* os levam a soluções que guardam paralelos importantes. Tanto o genébrino

quanto os americanos terminam por resolver os respectivos impasses com a proposta de uma federação de Estados. Em outras palavras, Rousseau também é federalista. Mas enquanto Rousseau pensa uma federação de comunidades em que o poder legislativo *geral* é exercido diretamente no interior de cada uma delas, Madison e Hamilton enxergam uma federação que se organiza como uma grande república representativa, em que o interesse geral é garantido por uma lei suprema e a divisão dos poderes em sistema de freios e contrapesos.

Mas é justamente o princípio federalista que permite, a meu ver, pensar em uma articulação das propostas de *Contrato Social* e de *O Federalista*. A proposta federalista tem por cerne resolver o seguinte problema: como é possível combinar autonomia e coordenação de unidades políticas separadas? Rousseau, Madison e Hamilton querem preservar a autonomia das formações sociais menores, de forma a que haja ao mesmo tempo descentralização e coordenação. Poder-se-ia objetar que isso não se coaduna com a profunda desconfiança de Madison e Hamilton com respeito à capacidade cooperativa das comunidades. Não se deve esquecer, porém, que *O Federalista* está imerso em uma tradição comunal participativa intensa, que será mais tarde revelada por Tocqueville. Ela, na verdade, é a garantia de que o sistema venha a funcionar. Por isso não pode ser eliminada. Em outras palavras, há um componente rousseauista oculto na proposta norte-americana. Há uma compatibilidade insuspeita entre os dois projetos, que será expressa mais tarde em *A Democracia na América*, de Tocqueville.

A opção pela federação sugere um vínculo importante entre representação e participação direta. A federação tem que ser representativa. Rousseau mesmo sabe que não é possível participar diretamente da federação. É preciso escolher representantes para dela fazer parte. A experiência dos EUA, de outra parte, indica que a representação precisa ser complementada pela participação direta nos assuntos locais se quisermos ter uma democracia revitalizada. Essa participação, que deve ter um cunho cooperativo e tendencialmente consensual, é decisiva para a vida social. Combinar os princípios da participação direta e da representação parece ser um caminho importante para superar a crise democrática contemporânea. Creio que reconhecer o terreno comum aplainado por Rousseau, Madison e Hamilton ajudará na tarefa.

ANDRÉ SINGER é professor do Departamento de
Ciência Política da USP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole*. Rio de Janeiro, Record, 2000.
- HAMILTON, A., Madison J. e Jay, J. *O Federalista*. Brasília, Ed. UnB, 1984.
- HARDT, Michel e Negri, Antonio. *Empire*. Harvard University Press, 2000.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford University Press, 1996.
- KROUSE, R. W. "Classical images of democracy in America: Madison and Tocqueville". in G. Duncan, *Democratic Theory and Practice*. Cambridge University Press, 1983.
- ROUSSEAU, J.-J. *O Contrato Social*. São Paulo, Abril Cultural, 1973.
- POCOCK, J. G. A. *The Machiavellian Moment*. Princeton University Press, 1975.
- SINGER, André. "Maquiavelo y el liberalismo: la necesidad de la República" in Boron, A. *La filosofía política moderna*. Buenos Aires, Clacso/Eudeba, 2000.

**ROUSSEAU E O FEDERALISTA:
PONTOS DE APROXIMAÇÃO***ANDRÉ SINGER*

É comum que se ressaltem as divergências entre Rousseau e os federalistas norte-americanos, em especial as avaliações contrastantes do potencial democrático de unidades políticas pequenas e homogêneas. Mas também há um importante terreno comum entre o primeiro e os últimos que costuma ser subestimado: as idéias de soberania imanente, república e federalismo. O artigo argumenta que esse terreno comum pode nos ajudar a pensar os impasses da democracia contemporânea.

ROUSSEAU AND THE FEDERALIST PAPERS*ANDRÉ SINGER*

The divergences between Rousseau and the federalists are commonly said to be wide, in special when the democratic potential of small and homogeneous political unities is in question. But there is also and important common ground between the former and the latter which is often neglected: the ideas of immanent sovereignty, republic and federalism. It is argued that this common ground may help us to think creatively about the impasses of modern democracy.