

CONVERTENDO DÉBITO EM CRÉDITO: O SISTEMA HAMILTONIANO E A EMERGÊNCIA DO SISTEMA BIPARTIDÁRIO NOS ESTADOS UNIDOS

Marcia Teixeira de SOUZA¹

■ **RESUMO:** Neste artigo retoma-se o debate em torno das proposições fiscais de Alexander Hamilton em 1787 para analisar a gênese do sistema bipartidário nos Estados Unidos. Tendo como pano de fundo o questionamento de Stuart Mill acerca de até que ponto as formas de governo são uma questão de escolha, argumenta-se que a divisão política gerada em torno do dilema sobre quais deveriam ser as atribuições do Departamento do Tesouro evoluiu até a estruturação de um sistema bipartidarista, evidenciando como as contingências inesperadas e a operacionalização das leis existentes podem significar um descompasso com disposições constitucionais. Inicialmente, revisita-se as *policies* apresentadas por Hamilton ao Primeiro Congresso, tanto em relação ao seu programa financeiro para a situação da dívida pública quanto à criação de um Banco Nacional, e procura-se sintetizar as motivações desse legislador em tal processo. Posteriormente, aprofunda-se a discussão acrescentando questões de ordem doméstica e internacional que agravaram o conflito entre os grupos envolvidos no governo estadunidense e suscitaram a formação da oposição aos federalistas e também ao que se constituiria, por fim, na contramão dos pressupostos estabelecidos pela Constituição e pela conjuntura da época: a formação de dois partidos.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Instituições políticas. Disposições constitucionais. Bipartidarismo estadunidense.

Considerações preliminares

O *paper* retoma o debate que adveio da proposição de Hamilton de se elaborar um programa de política fiscal submetida ao Primeiro Congresso, reunido após a Constituição de 1787.

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara – Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901. teixeira@fclar.unesp.br.

Dentre seus pontos controversos, estava a criação de um fundo nacional da dívida pública. A polêmica que se desencadeou contribuiu para o estabelecimento de uma dimensão crucial do regime político da jovem nação: o bipartidarismo. Esta estrutura se originou em função dos desdobramentos acerca das atribuições do Departamento do Tesouro, engendrando a polarização entre dois agrupamentos de parlamentares: um que defendia e outro que contestava a legislação em pauta. A aversão a partidos e facções, típica do século XVIII e compartilhada pelas elites políticas dos EUA, sofria assim uma mutação no momento mesmo em que as atividades constitutivas do governo entravam em operação. Inspirada pela pergunta de Stuart Mill (1981), “até que ponto as formas de governo são uma questão de escolha?”, analiso essa conjuntura crítica, destacando o descompasso entre dispositivos constitucionais e contingências não previstas, e mostrando como essa evolução gerou a clivagem política entre Federalistas e Republicanos.

A centralidade que o tema das finanças públicas adquiria no desenho dos três grandes departamentos recém-montados, Estado, Guerra e Tesouro, pode ser notada pela exigência de que o Secretário do Tesouro deveria estabelecer uma relação direta com o Congresso. Os demais Secretários, por sua vez, estavam diretamente vinculados ao Presidente, e suas atuações definiam-se estritamente como a de um agente que age em nome dele. O interesse em analisar este processo reside na janela que este debate abre ao recolocar o temor que grupos de elites manifestavam quanto ao desenvolvimento em alta escala das manufaturas, em detrimento do caráter agrário da nação. Portanto, a ênfase em relação a uma política financeira, como a que Hamilton explicitava, confrontava-se com a tradição da teoria republicana clássica cujo vaticínio conferia à virtude um princípio vital de um governo republicano. Ainda que o próprio Jefferson, um republicano, ponderasse como correto que os detentores dos títulos da dívida pública devessem contar com a perspectiva de que estes papéis seriam honrados pelo governo, para não perturbar a credibilidade da nação. Mas as desconfianças a floravam revestidas de outros dilemas, como aqueles formalizados por Madison. Por paradoxal que fossem suas proposições, é possível perceber que seus receios continham e reiteravam um dos eixos argumentativos que marcaram a prolixa formulação agrupada pela denominação de documentos

antifederalistas. Isto é, um temor de que o sistema Hamiltoniano pudesse agregar ao poder da União tamanha solidez a ponto de permitir a esta esfera de poder ostentar um comportamento pelo qual viesse a ignorar a opinião pública. Interessante observar, que os reclamos dos antifederalistas no sentido de se garantir mecanismos consistentes, na Constituição, que pudessem resistir ao influxo vigoroso de um poder majoritário, identificado com o governo da União, receberam contra-argumentações logicamente bem construídas, de autoria de Madison, orientadas pela tese do *cheks and balances*. Na conjuntura de 1792, Madison, agora um Republicano, portanto em oposição ao modo como os Federalistas atuavam, de fato, leva em conta que os partidos acabariam por se organizar, já que pontos de vista muito distintos dificultavam uma acomodação política. Nestas circunstâncias, postulava que o interesse público somente teria riscos menores mediante um enérgico processo de competição política configurada por um sistema bipartidário.

A jovem república: simbiose entre a política e finanças

Charles Beard tem ocupado um lugar dissidente no campo na historiografia norte-americana, a qual é fortemente afinada com um discurso que evoca a celebração e a excepcionalidade do país. Em seu livro clássico, *An economic interpretation of the Constitution of the United States* (1913), Beard salienta que a motivação dos pais fundadores, ao desencadearem o movimento pela Constituição denominado o “grande debate nacional de 1787”, fora a construção de um governo nacional capaz de honrar os credores dos títulos das dívidas públicas. Dívidas essas contraídas pelos governos estaduais e pelo confederado ao longo dos esforços empreendidos durante a revolução da independência.

Tratava-se, portanto, da montagem de um complexo de instituições relacionadas às finanças públicas, arquitetadas para ficarem a salvo das alterações, recorrentes, que os legislativos estaduais imprimiam à lei. Estas novas estruturas passariam a estar sujeitas a um comando decisório centralizado no governo da União. Para Beard (2004, p.153) *Os Artigos Federalistas*²

² Os Artigos Federalistas constituem um conjunto de textos elaborados por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, entre 1787 e 1788, que sob a liderança de Hamilton, buscavam persuadir os votantes da convenção de ratificação do Estado de Nova York no processo de aprovação da nova Constituição.

consistiram numa bem articulada interpretação da Constituição a partir de uma ótica da economia política. O conjunto da reflexão de Alexander Hamilton, aí contida, sugere, com grande clareza, como a formulação e a operação de uma política macroeconômica nacional constituía um pressuposto da edificação da nação norte-americana. A escassez de dinheiro, nos termos de Hamilton, teria uma relação direta com a situação de anarquia eminente sob os Artigos da Confederação, já que aí não estavam previstos mecanismos de coerção eficazes de aplicação da lei. As condições de calculabilidade e de confiança configuravam-se como pressupostos cruciais para os detentores de dinheiro, no sentido de realizar investimentos, diretos, ou de compra de títulos. É possível depreender a desenvoltura e o grande poder argumentativo do publicista, bem como seu amplo conhecimento da lógica da economia e da interação que poderia advir desta esfera de atividade humana com o governo, e das decisões públicas daí decorrentes.

Portanto, a prosperidade que a jovem nação poderia vir a desfrutar estava na razão direta de como as proposições de uma nova forma de organização do governo pudessem ser alcançadas. Na leitura de Beard (2004, p. 154), os autores do documento, acima citado, tinham como um de seus públicos destinatários, os grandes grupos econômicos, que deveriam ser convencidos de que o novo sistema, ora proposto, estaria provido de dois pressupostos cruciais: segurança em e de coerção, o que permitiria a construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico.

Nestes termos, é razoável questionar até que ponto Sandel (1998, p. 133) está correto, quando afirma que o momento posterior à ratificação teria alterado a agenda do debate político, movendo-se de um eixo de questões permeadas por temas de natureza constitucional, para uma ênfase em problemas de ordem econômica. O meu ponto é sugerir que neste caso, num primeiro momento, as formulações genéricas de uma constituição tendem a ser construídas por meio de uma linguagem anódina, na qual se procura assegurar as bases de determinados procedimentos. Estes, por sua vez, são formulados com a perspectiva de se infligir legitimidade aos mecanismos de formação e de tomadas de decisões. Num segundo momento, quando o circuito das operações de governo se coloca em movimento, é bastante plausível que se suscitem atritos e discordâncias em relação às consequências

prováveis de determinadas medidas governamentais. As políticas que engendram dimensões controversas passam a condensar e a estruturar opiniões questionadoras frente aqueles que se encontram investidos do poder de governar.

Para Sandel (1998), as iniciativas de Hamilton deveriam ser analisadas como estratégias de *state-building*, e não, especificamente, como um conjunto de decisões vinculadas ao mundo da economia. No entanto, tenderia a argumentar que o propósito deste fundador apresentava, com muita maestria, uma percepção prática da correlação entre estes dois processos. A construção da nação dependeria, de certo modo, de como uma economia política bem equacionada viesse a ser objeto dos governantes. Assim, uma visão ampla sobre a economia constituía, para Hamilton, uma peça chave para posicionar a jovem nação, que abençoada pelos seus vastos atributos naturais, estaria obrigada a se deixar levar por uma espécie de chamamento na perspectiva da criação de um próspero futuro.

Como já apontado no item anterior, na organização do Departamento do Tesouro, Hamilton pôde contar com uma ampla liberdade de proposição. E, evocando aqui, a pergunta formulada por Stuart Mill, até que ponto as formas de governo são uma questão de escolha, se, na recente Constituição, constava que “todas as leis referentes a rendas e impostos deveriam ter a sua origem na Câmara dos Deputados?” (MEYER, 1964, p. 583). Para ser fiel à Constituição e desempenhar as suas funções, os deputados deveriam ter acesso, por intermédio do Executivo, a um conjunto de informações sobre os débitos, despesas correntes, bem como de prováveis rendas. De posse destes dados, os deputados então encaminhariam ao Secretário do Tesouro, que, assim, munido com as informações organizadas pela Câmara dos Deputados, poderia desempenhar a sua função.

Alguns deputados questionariam o que denominaram de “poderes especiais do Secretário, já que esta perigosa inovação em relação ao direito da Câmara dos Deputados, poderia trazer influências indevidas” (Idem). É bastante proveitoso refletir sobre o exercício do poder propriamente dito, numa comparação com os dispositivos previstos para esta finalidade. Tornou-se evidente que o modo como Hamilton conduzia a sua atuação, como Secretário do Tesouro, questões relativas à constitucionalidade de suas políticas, já desencadeavam contestação por parte de certas lideranças no âmbito do Legislativo.

O conjunto da legislação apresentada por Hamilton abrangia áreas interligadas por meio de políticas macroeconômicas. São elas: *The First Report on the Public Credit*, 1790; *The Second Report on Public Credit and the Report on a National Bank in December* 1790; *The Report on the Establishment of a Mint* 1791; e o *Report on Manufactures in December* 1791. Na primeira proposta constava a criação de um fundo para abrigar a dívida nacional, a encampação pelo governo federal dos débitos dos Estados, que foram contraídos durante a guerra da Independência, e a criação de um imposto sobre o consumo. A segunda proposta continha a criação de um Banco Nacional. Na quarta proposta previa-se a criação de uma espécie de Casa da Moeda. E na quinta, uma política para o setor manufatureiro.

Pode-se perceber uma articulação entre as propostas, de modo a construir um plano abrangente, o qual estava marcado pela ousadia. No sentido de ampliar a compreensão dos efeitos que estas medidas desencadearam sobre as lideranças políticas e nos distintos grupos sociais, me proponho a sintetizar as razões que levaram Hamilton a apresentar estas *policies*.

A encampação dos débitos dos Estados recebera como forte justificação o argumento de que Nação deveria honrar o seu compromisso, não apenas com os seus cidadãos, mas, sobretudo, com o governo francês e com as casas bancárias da Holanda. O contraponto que se buscava enfatizar era o de que, sob a vigência dos Artigos da Confederação, o comportamento que prevalecera fora o de uma dose de negligência e falha em honrar o serviço das dívidas. A mesma conduta ocorrera, também, em alguns estados (CHARLES, 1955, p. 227). A proposta em curso era a de esclarecer a composição da dívida que cada credor teria direito, ao discernir o principal e os juros que caberiam a cada um. Mas como estas dívidas não seriam quitadas, de forma imediata, os credores receberiam novos títulos da dívida pública. Deste modo, a *rationale* que orientara a proposição da encampação das dívidas dos Estados, nacionalizando-as com a chancela da União, adquire um sentido pleno, tanto maior quando se observa a trajetória da sociedade norte-americana, “que enquanto nação devedora, em termos mundiais, tornaram-se ao mesmo tempo, em alguns anos isolados, exportadores líquidos de capitais” (WILKINS, 2002, p. 62). Mira Wilkins, a autora da citação, ao circunstanciar o seu trabalho ao período de 1776-1914, não desenvolve o tema de

modo a recolar a dimensão de nação devedora ao País, no período mais recente.

Para a economia política de Hamilton, apresentava-se como um elemento crucial deste projeto de construção da nação, a criação, através de uma concessão do governo dos Estados Unidos, de um banco nacional, isto é, uma instituição privada, nos moldes do Banco da Inglaterra. Mesmo que esta decisão trouxesse como implicação a ampliação da margem do débito público no processo de formação do capital acionário. No que se refere às fontes de renda que deveriam fornecer os recursos necessários ao governo, estas foram compostas pela cobrança de impostos indiretos sobre bens importados e de taxas sobre o consumo de bebida alcoólica. Os analistas apontam que a elevada dependência do mercado norte-americano em relação aos produtos ingleses tinha como pressuposto a manutenção desta fonte como um importante aporte de rendas para os cofres do governo. No entanto, a busca de alternativa na direção de uma auto-suficiência não fora objeto das políticas Hamiltonianas. As motivações que embalsamaram a configuração destas decisões podem ser apreendidas sob uma dupla vertente: uma perspectiva instrumental, isto é, manter o ritmo de uma política fiscal já consolidada, e, ao mesmo tempo, manter os laços com a Inglaterra, se levarmos em conta a sua declarada filiação afetiva com as instituições inglesas.

Outro aspecto que pretendo destacar, em relação ao desdobramento do plano de Hamilton, refere-se ao espinhoso modo de como realizar os pagamentos dos credores. Objetivamente, aqueles títulos foram submetidos a uma forte desvalorização, ao mesmo tempo, um alto período inflacionário marcou a guerra da Independência, o que implicou em altos gastos, quase extorsivos, pelo governo da Confederação. Este descompasso levou a que algumas conjecturas fossem feitas no sentido de se aplicar algum cálculo que pudesse imprimir uma racionalidade neste processo. Mas um mercado de venda e compra destes títulos desencadeou um comportamento especulativo. Um dos pontos centrais do conflito entre as lideranças políticas (aí incluído Madison) e o Secretário das Finanças deu-se em torno da seguinte questão: quem deveria receber os valores vinculados aos débitos, os credores originais destes títulos, ou todos portadores daqueles papéis, de modo indistinto, inclusive os novos credores que haviam adquirido estes papéis pautados por um comportamento puramente especulativo (FRASER, 2004;

CHARLES, 1955; KAPLAN, 2002)? Dentre estes analistas, Joseph Charles (1955) desenvolve um raciocínio bastante sugestivo. Para este historiador, a opção tomada por Hamilton, isto é, de não fazer uma distinção entre os detentores originais e os novos portadores destes títulos, residia no fato de que esta tentativa poderia vir a desencadear algum tipo de reação que pudesse trazer problemas ao governo. Ou seja, um movimento por parte destes portadores que pudesse visar um efetivo processo de reajustamento dos débitos a pagar, o que ocasionaria um dispêndio mais elevado para o Tesouro. Mas esta questão estava atravessada por uma dimensão de justiça. O mercado destes títulos ganhou um novo ímpeto quando informações privilegiadas foram difundidas, com alusões de que a intenção do governo seria a de honrar estes papéis pelo seu valor de face. O questionamento de Madison adquire maior expressão, neste momento, ao contestar as implicações sobre a noção de justiça que esta medida acarretava. Nos termos desta liderança, o fator crucial residia na necessidade de se assinalar que os originais credores eram soldados e suas famílias, bem como os fornecedores de suprimentos e de dinheiro necessários ao desenvolvimento da guerra. Principalmente numa conjuntura que se apresentava de forma sombria, com reduzidas chances de sucesso para a causa revolucionária.

A proposta de se realizar uma discriminação entre os originais e os novos portadores destes papéis, sugerida por Madison, não fora atendida por Hamilton. O argumento apresentado pelo Secretário do Estado consistia em afirmar que o conceito de crédito nacional aludia a uma única peça, de tal modo que se uma pequena parte desta fosse submetida a algum tipo de injúria, a totalidade do sistema poderia ficar prejudicada. (CHARLES, 1955, p. 229).

Submetida à Câmara dos Deputados, a proposta de Hamilton fora objeto de defesa por parlamentares próximos a ele, no entanto, a motivação primordial para a sua aprovação contou com o fato de que 29, dentre os 64 membros daquela casa, eram portadores dos títulos em questão³.

Desdobramentos desta política ainda se fariam sentir, posteriormente, quando as informações sobre estas medidas

³ Os deputados do Estado da Pensilvânia consideraram que não fora dada adequada atenção para a proposta de Madison sobre a necessidade de se realizar uma discriminação dos portadores dos títulos públicos. O grupo ainda assinalou que o Estado citado, teria desenvolvido um mecanismo que permitiu a inclusão da discriminação, em relação aos seus credores, com resultados eficientes. Ver Charles, 1955, p. 231.

apontavam que os Estados identificados com a região denominada Nova Inglaterra teriam recebido, em termos de juros e pagamento do capital, um volume muito superior, se comparado com os Estados do Sul. Esta percepção permitiu, mais uma vez, aflorar o sentimento do regionalismo, que alimentara a estrutura dos conflitos no País ao longo do debate constitucional que gerou a Carta de 1787. Estes dados foram apresentados pelo historiador Joseph Charles (1995, p. 233), que por sua vez retoma as estatísticas do livro clássico de Charles Beard, já citado no início deste texto.

Dando continuidade a uma tentativa, preliminar, de realizar uma exposição do programa financeiro apresentado por Hamilton, me atenho, agora, à sua proposta de criação de um Banco Nacional.

O teor e a complexidade das medidas sugeridas pelo Secretário do Tesouro desencadearam não apenas contestações em relação às suas políticas substantivas, mas, igualmente, um forte questionamento do Artigo 1, seção 8, da nova Constituição, que explicitava os chamados “poderes implícitos”. Estes eram percebidos como necessários e apropriados para que o poder público colocasse em marcha suas operações de governo. O ponto de atrito residia nas duas distintas formas de interpretação da seção 8: uma leitura ampla sobre o poder de proposição que a Constituição permitia aos agentes do governo, defendida por Hamilton. E uma interpretação estrita desta seção, que, obviamente, buscava limitar o raio de intervenção do governo federal, o que se traduzia no objetivo político de Madison e demais lideranças críticas da política financeira que estava em curso.

Portanto, questões sobre a constitucionalidade da legislação proposta por Hamilton passam a ser incorporadas pelo discurso das lideranças que questionavam o alcance destas *policies*.

Neste sentido, a proposição de criação de um Banco Nacional desencadeou uma reiteração dos conflitos que passaram a ganhar mais consistência. O temor dos críticos de Hamilton consistia no pressuposto de que a ampliação e o escopo da maquinaria do governo federal, agora acrescida por um banco que, embora privado, deveria estabelecer relações diretas com os agentes públicos, significavam agregar poder, em demasia, para este braço do poder.

O relatório *Notes on the advantages of a National Bank*, elaborado por Hamilton, salientava as vantagens que instituições desta natureza proporcionam às Nações. Dentre as inúmeras aí descritas pode-se destacar os benefícios trazidos pelo o aumento do capital produtivo que, por sua vez, permitiria a manutenção do emprego, de modo mais constante, já que acrescenta ao capital real um capital artificial, na forma de crédito. As relações vantajosas entre crédito, indústria e comércio são, aí, igualmente valorizadas. A despeito da linguagem articulada, e da descrição das vantagens recíprocas entre os distintos insumos e as atividades econômicas, esta proposta contou com uma recepção, na Câmara dos Deputados, marcada pelo protesto.

O temor em relação à prevalência dos interesses do dinheiro e suas consequências funestas, ao abalar a conduta orientada pela ideia de obrigação civil, tema caro ao debate das ideias políticas ao longo do processo da Revolução norte-americana, mobilizou grupos de parlamentares na contestação da legislação proposta. Esta era percebida como o prenúncio da gestação de grandes corporações financeiras. A muitos, desde as lideranças políticas e significativos setores da opinião pública, o que parecia estar em curso era uma espécie de mimetização do desenvolvimento das instituições financeiras inglesas, e as relações de favor político que passaram a prevalecer entre o governo e estes interesses.

Uma análise crítica destas práticas ensejou a produção de um pensamento e de uma opinião que rebatiam, vigorosamente, o desequilíbrio e a degeneração das instituições políticas naquele País. Esta farta formulação sobre a gramática política, produzida pela oposição inglesa, fora objeto de atenciosa leitura pelos norte-americanos, que se posicionavam de forma contestatória diante das políticas praticadas por Hamilton.

A lei bancária fora aprovada no âmbito da Câmara dos Deputados, embora a controvérsia que ela motivara tenha levado o Presidente cogitar a possibilidade de veto. No entanto, fora dos muros do Congresso, “o público em geral olhava para suas ações (de Hamilton) com crescente receio e hostilidade. Muitas pessoas associavam as enormes dívidas e os bancos privilegiados com a decadência da virtude pública.” (DIVINE et al, 1992, p. 155).

Alexander Hamilton, dando continuidade à sua abrangente política econômica, submeteu à Câmara dos Deputados, em

dezembro de 1791, o seu Relatório sobre as Manufaturas⁴. Um bem elaborado pequeno tratado, no qual discorre sobre a necessidade de o governo desenvolver políticas de proteção às atividades manufatureiras e, com isto, poder acelerar o seu crescimento, bem como contornar e superar as dificuldades. Ao discorrer sobre as atividades manufatureiras não negligenciava o papel central da agricultura, pelo contrário, identificava-a como um dos pilares da economia, principalmente a norte-americana. E, na contramão em relação a Adam Smith, Hamilton defendia tarifas protetoras para a nascente indústria de seu país. Ainda no âmbito deste escopo, considerava que o governo federal deveria incentivar, através de *bounties*, a aquisição de matérias primas e a imigração de trabalhadores qualificados.

Sobre o Relatório, Kaplan (2002, p. 90) assinala que a intenção de Hamilton era a tornar os Estados Unidos “independentes de outras Nações em áreas essenciais, principalmente, na área de suprimentos militares”. O texto também favorecia a criação de um Exército e de uma Marinha. Mesmo que o Relatório demonstrasse que o setor da agricultura iria se beneficiar com as medidas propostas, os Estados majoritariamente agrícolas se opuseram à aprovação das políticas aí contidas. Considerou-se que o bloqueio em relação à importação de bens poderia implicar na redução, ou mesmo na eliminação, das compras destes Países dos produtos oriundos destas regiões agrícolas.

Para Richard Buel Jr. (1972), os críticos do Secretário do Tesouro entenderam que se estas políticas fossem adotadas, elas implicariam em aumento dos impostos, o que reiterava um típico exemplo da intervenção dos Federalistas ao se recusarem a adotar como um axioma a restrição constitucional na sua forma de conduzir o governo federal.

A firme oposição a esta proposta fora de tal magnitude, que até mesmo a Comissão Congressual que a examinara não aprovou a legislação aí contida. A derrota da proposta, já na comissão, revela um ambiente político permeado pela ideia de uma facção, na medida em que um grupo se contrapõe a determinadas políticas que o governo se propõe realizar. A centralidade das proposições de Hamilton e a formação de um agrupamento de forças ganham

⁴ O trabalho de John R. Nelson Jr., *Alexander Hamilton and American manufacturing: a reexamination*, realiza um cuidadoso tratamento, do ponto de vista da histórica econômica e destaca o papel da *Society for Establishing Useful Manufactures*, que teria oferecido a Hamilton um rascunho que resultou no Relatório sobre as Manufaturas. O autor, no entanto, não deixa de salientar que inúmeras alterações foram introduzidas por Hamilton, numa rota de colisão com o texto inicial.

projeção e permitem a construção de uma linguagem política, a partir do embate e da contestação das lideranças investidas da primazia do poder de governar, por discordarem dos caminhos aí escolhidos. As políticas macroeconômicas desenhadas por Hamilton foram aprovadas, em grande parte, como se verificou, mas num cenário de críticas a estas medidas. A tônica que orientou suas políticas fora na direção do crescimento econômico, conferindo ao governo um papel fundamental como indutor neste processo. Neste sentido, buscara-se privilegiar como objetivo a prosperidade e, para tal, a montagem de uma estrutura financeira que pudesse dar retaguarda a esta meta constituía uma das partes que integravam o seu conjunto de estratégias. As desconfiças sobre as consequências destas medidas foram construídas pelo suposto de que a configuração de uma classe vinculada às finanças criaria um interesse monetário consistente, cuja influência e relações com o poder federal colocariam em risco a arquitetura do poder da república.

O elitismo de Hamilton e a sua anglofilia se traduziam na deferência por algumas das instituições inglesas, como, por exemplo, a forma de governo e a sua conexão com o projeto de pujança econômica e expansão comercial. Mas, ao mesmo tempo, reconhecia ser fundamental um executivo dotado de poderes de mando e a montagem de um exército, na medida em que a expansão comercial exigia uma prontidão para a guerra e uma projeção da Nação que se aprumava na direção de império.

No período aqui tratado, a desconfiça em relação às políticas de Hamilton guarda semelhança com o amplo debate que antecedeu a elaboração da Constituição de 1787, que situou os chamados Federalistas num embate com os Antifederalistas. Naquele momento, como se sabe, lideranças importantes, como Madison, Hamilton e Jay, questionaram a eficácia dos Artigos da Confederação e dentre os inúmeros argumentos que foram mobilizados para que a ideia de uma nova Constituição pudesse ganhar adeptos, destaco um, em especial, que me permite remeter à pergunta de Stuart Mill: “Até que ponto as formas de governo são uma questão de escolha?”.

Madison considerava que os cidadãos deseducados, pequenos comerciantes, artesãos e pequenos sitiantes, ao atuarem como representantes nos legislativos estaduais teriam aprovado leis que iam ao encontro dos interesses privados de seus eleitores, em detrimento da ideia de público. Agiam, portanto, de

modo paroquial e a partir de uma ótica essencialmente localista. Esta prática colocava em xeque os ideais republicanos e exibiu um excesso de democracia. Portanto, assinalava que “em toda parte, o legislativo estende a esfera de sua atividade e suga todo o poder para o seu vórtice impetuoso” (MADISON, n.48. *Os Artigos Federalistas*). No entanto, na primeira oportunidade de colocar em movimento os dispositivos constitucionais, até então em repouso, da nova Constituição, Madison é obrigado a reconhecer que os temores manifestados pelos Antifederalistas estavam corretos. Isto é, o novo governo nacional, mais especificamente, o seu braço executivo, e não o legislativo deteria, de fato, um poder ampliado. Além desta dimensão, o papel institucional que o executivo está investido no governo, mostrou que o estilo adotado por Hamilton, enquanto Secretário do Tesouro, fora a aplicação abrangente da tese dos poderes implícitos, presentes na Constituição, no sentido de que “estes são determinados e construídos pela própria atividade de governo” (NEGRI, 2002, p. 238). A natureza dos conflitos que emergiram ao longo do governo inaugural, sob os novos parâmetros constitucionais, pode ser dividida em duas ordens: uma que se pautara por preocupações procedimentais, e outra que se nutria de um questionamento substantivo acerca das políticas propostas. A despeito do autoelogio que a comunidade dos intérpretes da história da trajetória política norte-americana acerca da propalada capacidade de suas elites alcançarem consensos recíprocos, as comunidades políticas encerravam clivagens supostamente claras que distinguíam seus interesses, ao mesmo tempo, que determinados pressupostos constituíam o que se convencionou chamar de americanismo, o que municia, também, a recolação de novos atritos. No final do século XVIII, um processo de reacomodação das elites políticas será responsável pela imperiosa necessidade de criação de um esboço de organização de um partido de oposição que se contrapunha ao grupo no poder, os Federalistas. Tema do próximo item.

A disputa política e a formação de partidos

No clássico trabalho de David Hume (1980) a percepção negativa que a ideia de partido suscitava ao longo do século XVIII, decorria do fato de que se associava este termo à facção. E esta, por sua vez, era entendida como um grupo de pessoas

que manifestavam uma animosidade em relação aos governantes. Neste sentido, considerava-se que as facções tendem a subverter o governo, e as leis perdem a sua capacidade de vincular todos os que fazem parte de uma comunidade. Para o filósofo, aos homens de uma nação espera-se prestarem assistência e proteção mútua. Buscando fazer uma espécie de taxonomia das facções, Hume assinalava que estas podiam ser divididas pelo objeto que as desencadeia: interesse, princípio e afinidade.

Expressando a sua opção por um pensamento racional, o filósofo argumenta que nesta tipologia apresentada, a facção, mais razoável, é aquela que provém dos interesses, a sua explanação é bastante clara, e nos faz lembrar o Maquiavel de *O Príncipe*. “Quando duas ordens sociais, por exemplo, a dos nobres e a do povo têm diferentes autoridades em um governo não exatamente equilibrado, estas perseguem naturalmente fins distintos”. Ao mencionar a Inglaterra, e o atrito entre *Court* e *Country*, isto é, a oposição entre os interesses ligados ao setor da manufatura e financeiro, e os interesses agrários, Hume recusa a aceitar os termos desta clivagem, já que em sua avaliação, os interesses destes dois corpos não seriam inteiramente distintos.

Os partidos baseados em princípios, segundo Hume, são aqueles que se pautam pelo primado dos princípios políticos distintos. Portanto, cada um que se vincula a um determinado princípio tende a considerar que ele é portador do direito que defende, sem reconhecer no seu antagonista, o mesmo direito. Mas, quando a diferença de princípios não produz ação contrária, uma vez que cada um pode seguir o seu caminho sem interferir no seu vizinho, pode provocar uma conduta de intolerância com aquele que lhe é o oponente.

Ao analisar os atritos políticos que emergiram na jovem república norte-americana, o historiador Hofstadter (1969) estabelece um vínculo analítico e conceitual entre Hume e Madison, na medida em que a argumentação do filósofo escocês apoia-se em apontar a impossibilidade de eliminação das causas que favorecem o surgimento dos partidos. E, ao fazê-lo, recomendava que os males dos partidos fossem controlados por meio de um espírito de moderação. Para ele, a solidez de uma ordem pública repousaria, portanto, num ambiente em que a moderação, como perspectiva do agir político e na construção da opinião pública, pudesse prevalecer diante dos fanatismos religiosos, que prosperaram na Inglaterra no século anterior.

O cenário político polarizado, como se procurou mostrar no item anterior, não contou com lideranças que observassem as recomendações de moderação formuladas pelo importante representante da cultura política britânica.

A imbricação de uma agenda que mesclava questões domésticas com problemas internacionais ajudou na amplificação do conflito. A renúncia de Jefferson, como Secretário de Estado de Washington, acirrou os termos do conflito, e marcou “o primeiro e mais longo dissenso do gabinete de Washington” (CHARLES, 1955, p. 255). Até então, os pontos de vista distintos que viriam configurar, posteriormente, os dois partidos rivais, podiam, antes da saída do Secretário, expressar suas posições díspares ainda numa estrutura de poder colegiado. Com a renúncia, não se exigiria mais dos interlocutores a necessidade de cada contendor esforçar-se para esclarecer e defender o seu ponto de vista, no sentido do convencimento do outro. As formulações sensíveis do historiador Charles, sugerem o inteligente axioma construído por Albert Hirschman no seu texto *Exit and voice*, ainda que no caso em questão, a saída possa ter sido a única opção bem como uma espécie de gênese da ideia moderna de uma oposição política.

Visando impedir a existência de partidos, a Constituição incluía uma norma impondo que os postulantes à Presidência e à Vice-Presidência não podiam vincular os seus nomes a uma chapa, mas apenas concorrer de modo separado e individualizado.

Paradoxalmente, esta regra possibilitaria, nas eleições de 1796, realizada sob uma atmosfera de desconfiança mútua, que um Republicano – Thomas Jefferson – viesse a ocupar, de modo legítimo, a Vice-Presidência. Somado àquela norma, este efeito resultara, também, da própria divisão interna dos Federalistas, isto é, a clivagem política orientada taticamente que opunha um grupo alinhado a Hamilton a John Adams, que acaba se elegendo para a Presidência, ao obter os votos necessários no âmbito do colégio eleitoral. Este governo de coalizão poderia ser denominado “de águia de duas cabeças”, para usar a ótima expressão de Maurice Duverger, quando se referia ao presidencialismo de coabitação do sistema francês. No entanto, neste período, ganharia ímpeto um movimento de polarização entre os Federalistas, que detinham a Presidência e a maioria no Congresso, e os Republicanos que, desde 1790,

já vislumbravam a necessidade de se organizar um partido de oposição⁵.

Levando em conta este contexto, me permite retomar a pergunta crucial posta por Stuart Mill, no início deste texto, “até que ponto as formas de governo são uma questão de escolha?”. Madison, diante deste novo cenário, desenvolvera algumas reflexões, na forma de artigos para o jornal do Partido Republicano, sobre a inevitabilidade dos partidos políticos, de modo a reconsiderar o seu argumento tal como se encontrara nos “Artigos Federalistas”. Se o eixo da preocupação do publicista consistia em discorrer sobre a necessidade de preservação de uma perspectiva política antimajoritária, sob o turbilhão da nova conjuntura a sua ênfase se desloca, agora, para a valorização da dimensão do igualitarismo e da competição. Mas, sobretudo, assinala uma nova função prevista para o partido: a de atuar de modo a desenvolver um comportamento tipificado como peso e contrapeso em relação ao partido investido do poder governamental, desde que pautado por uma perspectiva do interesse público (HOFSTADTER, 1969, p. 81).

Se o espírito de unanimidade manifestou-se nas eleições de 1788 e 1792, nas quais o colégio eleitoral investira Washington, por duas vezes, na Presidência da República, os processos eleitorais subsequentes estiveram submetidos pela *rationale* da disputa política acirrada e pela desconfiança mútua entre os contendores.

O sentido do pragmatismo político em relação à necessidade de se obter, ampliar e conservar um alinhamento de forças políticas conspirava em relação à posição madisoniana sobre ser desejável a presença de um partido que se colocasse na perspectiva de acompanhar, criticamente, o partido da maioria no poder da maquinaria pública. Paixões turbulentas, intrigas, mistificações, malignidade e oportunismo partidário passam a contaminar o ambiente hostil da política marcada pela rivalidade.

⁵ O término da Presidência de John Adams contou com uma iniciativa pouco ortodoxa: a nomeação de grande número de Federalistas para os tribunais federais, o que Jefferson chamou de “juizes da meia noite”. Ver DIVINE et al. (1992). Sobre este mesmo episódio, porém, Hofstadter (1969) o apresenta de modo mais abrangente, ao assinalar que os Federalistas, na condição de *lame duck*, duas semanas antes de deixar o governo teriam ampliado o judiciário federal de modo a acrescentar 16 novos circuitos de cortes judiciais. Esta medida se completava com a nomeação de pessoal para todos os distintos cargos. O encastelamento dos Federalistas no judiciário ainda renderia o caso Madison X Marbury, em 1803, considerado a fonte do controle de constitucionalidade difuso no direito. Ao mesmo tempo em que se consolidou a tese do *judicial review* e da Suprema Corte como garantia da Constituição.

Para exemplificar esta rivalidade Hofstadter (1969, p. 113) se refere aos extremismos, tanto dos Republicanos como dos Federalistas, que se recusavam a uma adesão aos princípios que valorizassem os partidos da oposição como agências portadoras de críticas. Do mesmo modo, um movimento na direção da organização de milícias fora desencadeado por lideranças no Estado de Virgínia em represália às medidas tomadas pelos Federalistas interpretadas como uma predisposição de Hamilton de eliminar a oposição, como as leis do Estrangeiro e da Sedição *Alien and Seditious Acts*. Esta legislação fora contestada pelas Assembleias dos Estados de Kentucky e de Virgínia, o que significava na prática, que o governo da União estaria diante de uma crise na qual se questiona a sua autoridade enquanto um ente político de expressão nacional.

O endurecimento dos Federalistas, por sua vez, teria sido a resposta à organização de sociedades defensoras dos ideais Republicanos em vários Estados. Que, por sua vez, foram mobilizadas para se oporem à criação de um exército e de uma possível declaração de guerra com a França.

Nos termos de Hofstadter (1969, p. 114), esta espiral acionada por uma cadeia de eventos que se retroalimentavam somente pôde entrar numa zona de acomodação pela intervenção das lideranças moderadas dos dois partidos, ou seja, as “ alas centrais, os moderados de ambos os partidos foram mais fortes que os extremistas e, juntos, exerceram uma força centrípeta”.

Levando em conta a notória celebração da sua própria história que grande parte da comunidade acadêmica norte-americana reproduz, é possível questionar se “uma competição de tipo bipartidário” não representaria um limite, uma espécie de véu, que tenderia a obscurecer as contradições engendradas. Mesmo porque este interregno de relativo compromisso voltaria a enfrentar uma área de turbulência que, dado o aprofundamento de uma nova crise, desencadearia o colapso do sistema político e da noção mesma de comunidade de destino. Refiro-me ao dramático momento vivenciado durante a Guerra Civil (1861-1865).

A sofisticada percepção de Alexis de Tocqueville, presente no seu clássico *Democracia na América*, sobre a força vinculadora dos processos de gênese ao longo da história e do desenvolvimento das nações, é facilmente identificável, no caso norte-americano. Para nos atermos em alguns dos pontos que aqui foram assinalados, o bipartidarismo como forma de organização da

disputa política desde o seu início acabou por modelar o sistema de partido no País. Quais teriam sido as razões da capacidade de permanência deste formato de organização da vida política nos Estados Unidos? Até que ponto podemos atribuir esse resultado ao fato de que, nos momentos decisivos de sua história política, as questões essenciais puderam estar submetidas a um tipo de clivagem que expressava na contraposição entre dois grandes blocos?

Este dualismo persistente tem sido objeto de discussão e mesmo de orgulho nacional, ao longo de décadas. Sobre este tema, o historiador Hofstadter (1972, p. 216) apresenta uma definição de partido político “como estruturas sociais de bases amplas, intermediárias e regulares entre a opinião pública e os processos parlamentares de tomada de decisões”. A nota de elogio se desdobra em duas passagens: a primeira remete à afirmação de que “os Estados Unidos foram a Nação pioneira no desenvolvimento do partido político moderno”; a segunda refere-se ao processo de constituição dos Republicanos e da alternância de poder nas eleições que levaram Jefferson à Presidência, em 1800. “O precedente norte-americano da transição pacífica do poder de um partido do governo para um partido opositorista”.

O tratamento não matizado do processo no texto de Hofstadter na coletânea acima mencionada contrasta com a abordagem analítica cuidadosa que o historiador realiza em seu livro clássico *The idea of a party system* (1969), que foi a base de minhas considerações preliminares desenvolvidas neste item.

Sabe-se que as instituições exigem tempo para poder ganhar consistência e significado junto ao conjunto do aparato que constitui um sistema político. Do mesmo modo, um excesso de estabilidade pode vir a desencadear processos que levam a uma situação disfuncional. Se acatamos a ideia de que um sistema político deve ser responsável pelas consequências distributivas que engendra, então, é plausível considerar que este sistema está construído a partir de um eixo cuja *rationale* é a de que *the winner takes all*.

SOUZA, M. T. Converting debit into credit: the Hamiltonian system and the emergency of a two-party system in United States. *Perspectivas*, São Paulo, v. 51, p. 99-118, jan./jun. 2018.

■ **ABSTRACT:** *In this paper, the debate about the fiscal propositions of Alexander Hamilton in 1787 is recalled to analyze the genesis of the bipartisan system in the United States. In the context of Stuart Mill's question of to what extent forms of government are a matter of choice, it is argued that the political division generated around the dilemma of what the Treasury Department's attributions should be evolved into structuring a two-party system, showing how the unexpected contingencies and the operationalization of existing laws can mean a mismatch with constitutional provisions. Initially, the policies presented by Hamilton to the First Congress are revisited, regarding its financial program for the public debt and the creation of a National Bank as well, and seek to synthesize the motivations of this legislator in such process. The discussion is further developed by adding domestic and international themes that aggravated the conflict between the groups involved in the US government, leading to the creation of an opposition to the federalists and to what would ultimately be against the norms established by the Constitution and by the conjuncture of the time: the formation of two parties.*

■ **KEYWORDS:** *Political institutions. Constitutional provisions. American two-party system.*

Referências

BEARD, C. A. *An economic interpretation of the Constitution of the United States*. Nova Iorque: Dover Publications, 2004. [1913]

BUEL JR, R. *Securing the revolution*. Ithaca: Cornell University Press, 1972.

CHARLES, J. Hamilton and Washington: the origins of the American party system. In: *The William and Mary Quarterly*. Third Series, vol. 12, n. 2, p. 217-267, 1955. Publicado por: Omohundro Institute of Early American History and Culture. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1920507>>. Acesso: 10 mar. 2010.

DIVINE, R. et al. *América: passado e presente*. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica, 1992.

FRASER, J. A. *Alexander Hamilton's economic plan: the origin of the two-party system*. Harvard. Westlake School, California. Working Paper, 2004.

HOFSTADTER, R. *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 1969.

HOFSTADTER, R. Os partidos políticos. In: WOODWARD, C. V. *Ensaio comparativos sobre a história americana*. (Tradução de Octavio Mendes Cajado). São Paulo: Editora Cultrix, 1972, p. 217-229.

HUME, D. Acerca de las facciones. In: LENK, K. & NEUMANN, F. (eds.) *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, p. 79-81.

KAPLAN, L. S. *Alexander Hamilton: ambivalent anglophile*. Wilmington: Scholarly Resources, 2002.

MADISON, J; HAMILTON, A.; JAY, J. *Os artigos federalistas 1787-1780*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MEYER, F. W. A note on the origins of the "Hamiltonian System". In: *The William and Mary Quarterly*. Third Series, v. 21, n. 4, p. 579-588, 1964. Publicado por: Omohundro Institute of Early American History and Culture. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1923309>> Acesso: 10 mar. 2010.

MILL, J. S. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

NEGRI, A. O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Tradução de Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

WILKINS, M. Os Estados Unidos como nação devedora: da Independência até 1914. *História econômica & história de empresas*, Belo Horizonte, v.5, n. 1, p. 59-85, 2002.

SANDEL, M. J. *Liberalism and the limits of justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.