

MADISON

O TAMANHO E AS DIVERSIDADES DA UNIÃO
COMO UM OBSTÁCULO ÀS FACÇÕES

Ao povo do Estado de Nova Iorque:

Entre as vantagens prometidas por uma união bem constituída, nenhuma merece ser mais detalhadamente acentuada do que sua tendência para conter e controlar a violência das facções. Os adeptos dos governos populares nunca ficam tão apreensivos quanto à sua reputação e destino como quando percebem neles uma propensão para esta perigosa ameaça. Assim, não deixarão de dar o devido valor a qualquer plano que, sem violar os princípios que lhe são caros, apresente o adequado remédio. A instabilidade, a injustiça e a confusão introduzida nos conselhos públicos têm sido, na verdade, doenças mortais que fizeram perecer governos populares, em diferentes locais, e continuam sendo os tópicos favoritos e frutíferos dos quais os adversários da liberdade retiram seus mais especiosos argumentos. Os valiosos aperfeiçoamentos introduzidos pelas constituições americanas nos modelos populares, tanto antigos como modernos, não serão certamente muito admirados, mas seria uma injustificável parcialidade negar que eles eficientemente obviaram aquelas ameaças aqui, como se desejava e esperava. Ouvem-se por toda a parte queixas apresentadas por nossos mais dignos e virtuosos cidadãos, igualmente defensores da fé pública e privada e da liberdade pessoal e coletiva, julgando nossos governos por demais instáveis, o bem público ignorado nos conflitos entre partidos rivais e as providências muitas vezes decididas, não de acordo com as normas da justiça e os direitos do partido minoritário, mas pela força avassaladora de uma maioria arrogante e interesseira. Por mais ansiosamente que possamos desejar que tais queixas sejam infundadas, a evidência de fatos conhecidos não nos permitirá negar que elas são em grande parte procedentes. É verdade que, através de um justo reexame de nossa situação, descobriremos que algumas

das causas de nossas aflições têm sido injustamente imputadas à ação de nossos governos; e verificaremos ao mesmo tempo que outras causas não podem ser responsabilizadas isoladamente por muitos de nossos maiores infortúnios, particularmente pelo receio prevalecente de compromissos públicos cada vez maiores e de atentados aos direitos privados, que têm ecoado por todo o continente, de ponta a ponta. Estes devem ser principalmente — se não totalmente — efeitos da falta de firmeza e das injustiças com que uma mentalidade facciosa corrompeu nossa administração.

Entendo como facção um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade.

Há dois processos para remediar os malefícios das facções: um, pela remoção de suas causas; outro, pelo controle de seus efeitos.

Há também dois processos para remover as causas das facções: um, pela destruição da liberdade, que é essencial à sua existência; outro, fazendo com que todos os cidadãos tenham as mesmas opiniões, os mesmos sentimentos e os mesmos interesses.

Nada seria mais verdadeiro do que afirmar que o primeiro remédio é pior do que a doença. A liberdade é para as facções o que o ar é para o fogo, um elemento sem o qual elas instantaneamente se extinguem. E suprimir a liberdade — condição essencial à vida política — porque ela alimenta as facções — seria um erro não menor do que desejar a eliminação do ar — condição também essencial à vida animal — porque assegura ao fogo seu poder destruidor.

O segundo expediente é tão impraticável quanto o primeiro seria insensato. Na medida em que a razão do homem continuar falível e ele puder usá-la à vontade, haverá sempre opiniões diferentes. Enquanto substituir a conexão entre o raciocínio e o amor-próprio de cada um, as opiniões e as paixões terão influência recíproca umas sobre as outras; e as opiniões serão causa de acirramento das paixões. As diversidades das aptidões do homem, nas quais se originam os direitos de propriedade, não deixam de ser um obstáculo quase insuperável para a uniformidade de interesses. A proteção daquelas faculdades é o primeiro objetivo do governo. Da proteção de

aptidões diferentes e desiguais para adquirir bens resulta imediatamente a posse de graus e tipos de propriedade também diferentes; e a influência destes sobre os sentimentos e opiniões dos respectivos proprietários propicia uma divisão da sociedade em diferentes classes e partidos.

As causas latentes das facções estão, assim, semeadas na natureza do homem; e as vemos por toda a parte, em diferentes graus de atividade, de acordo com as variadas circunstâncias da sociedade civil. O ardor de pontos de vista divergentes, relativos à religião, a governo e a muitos outros pontos, tanto íntima como ostensivamente; uma dedicação aos diferentes líderes que ambiciosamente buscam proeminência e poder, ou a outras pessoas de outras características, cujas fortunas têm constituído atrativos às paixões humanas — são, por sua vez, responsáveis pela divisão da humanidade em partidos, inflamando-os com mútua animosidade e tornando-os muito mais propensos a provocar e oprimir uns aos outros do que a cooperar para o respectivo bem comum. Tão forte é a tendência da humanidade para criar animosidades mútuas que, quando não se apresenta uma razão propícia, as mais frívolas e imaginárias divergências têm sido suficientes para inflamar suas inamistosas paixões e provocar os mais violentos conflitos. Entretanto, a fonte mais comum e duradoura das facções tem sido a distribuição variada e desigual da propriedade. Os que a possuem jamais constituíram, com os não-proprietários, um grupo de interesses comuns na sociedade. Os que são devedores sofrem discriminação semelhante em relação aos credores. Interesses decorrentes da posse de terras, de atividades industriais e comerciais, de disponibilidade de capital, acompanhados de uma série de outros menores, surgem das necessidades nas nações civilizadas e as dividem em classes diferentes, motivadas por sentimentos e pontos de vista distintos. A coordenação destes diferentes interesses em choque constitui a tarefa principal da legislação moderna e envolve o espírito do partido e da facção nas atividades necessárias e comuns do governo.

Ninguém tem o direito de ser juiz em causa própria, porque seu interesse certamente lhe influenciaria o julgamento e, o que não é improvável, corromperia sua integridade. Por motivos semelhantes, senão mais fortes, um grupo de homens não está capacitado para constituir ao mesmo tempo um partido e fornecer juízes; todavia, o que representam muitos dos mais importantes atos legislativos, assim como tantas decisões judiciais, não envolvendo apenas direitos de indivíduos isoladamente, mas os de grandes conjuntos de cidadãos? E o que são as diferentes classes de legisladores senão

advogados e partes nas causas que devem decidir? Foi proposta alguma lei relativa a dívidas privadas? Esta é uma questão em que os credores representam uma das partes e os devedores, a outra. A justiça deve assegurar os direitos de ambos. Entretanto, os partidos são e devem ser os próprios juizes, e a opinião do partido majoritário — ou, em outras palavras, a da facção mais numerosa — pressupõe-se que prevaleça. Deverão as manufaturas nacionais ser incentivadas e em que grau, através de restrições aos produtos estrangeiros? São questões que terão soluções bem diferentes se decididas pela classe dos industriais ou pela dos proprietários de terra e provavelmente, em qualquer dos casos, sem a menor consideração com a justiça e o interesse público. A discriminação dos impostos que devem incidir sobre os diferentes tipos de bens é um ato que parece exigir a mais rigorosa imparcialidade; todavia, talvez não haja outro ato legislativo que ofereça maior oportunidade e tentação a um partido majoritário para desprezar as normas da justiça. Cada centavo a mais na taxação dos bens dos minoritários é um centavo a menos a ser despendido.

É inútil dizer que estadistas esclarecidos serão capazes de ajustar estes interesses conflitantes, tornando-os subordinados ao bem público. Estadistas esclarecidos nem sempre estarão no leme. Tampouco, em muitos casos, tais ajustamentos poderão ser feitos sem levar em conta considerações indiretas e remotas, que raramente prevalecerão sobre o interesse imediato em que um partido se apoiou para ignorar os direitos de outro ou o bem do conjunto.

A ingerência a que somos levados é que as “causas” da facção não podem ser removidas, restando procurar remédio nos meios de controlar-lhe os “efeitos”.

Se uma facção não chega a constituir maioria, o remédio é fornecido pelo princípio republicano, que habilita o partido majoritário a derrotar, através de votação regular, os projetos inconvenientes. A facção pode emperrar a administração e mesmo convulsionar a sociedade, mas, segundo está previsto na Constituição, será incapaz de fazê-lo mascarando sua violência. Quando a maioria integra uma facção, a forma do governo popular, por sua vez, a habilita a sacrificar à sua paixão pelo poder ou a seus interesses tanto o bem público como os direitos dos outros cidadãos. Resguardar este bem público e estes direitos individuais contra os perigos de tal facção e, ao mesmo tempo, preservar o espírito e a forma do governo popular, é

justamente o grande objetivo para cuja consecução nossas pesquisas são orientadas. Permito-me acrescentar que é esse o grande desiderato pelo qual esta forma de governo pode ser salva do opróbrio que tanto a fez sofrer, granjeando a estima e o reconhecimento da humanidade.

Mas através de que meios será o objetivo atingido? Evidentemente, há apenas dois. Ou se evita a ocorrência, simultaneamente, das mesmas paixões ou interesses por parte da maioria, ou esta maioria, coexistindo paixões e interesses, tem de ser tornada incapaz, explorando seu número e situação local, de elaborar e pôr em execução esquemas de opressão. Se o impulso e a oportunidade coincidirem, sabemos que nem razões de ordem moral ou religiosa poderão oferecer um controle adequado. Elas não prevalecerão sobre a injustiça e a violência dos indivíduos e perdem sua força proporcionalmente ao aumento do número deles, isto é, à medida que essa força se torna mais necessária.

Encarada a questão sob este aspecto, pode-se concluir que uma democracia pura — que defino como uma sociedade congregando um pequeno número de cidadãos que se reúnem e administram o governo pessoalmente — tem de admitir que não há cura para os males da facção. Uma paixão ou interesse comum dominará, em quase todos os casos, a maioria do conjunto; da própria forma de governo resultarão entendimentos e acordos; e nada haverá para controlar a propensão para sacrificar o partido mais fraco ou um indivíduo servil. A consequência é que tais democracias têm sido sempre palco de distúrbios e discussões, revelaram-se incapazes de garantir a segurança pessoal ou os direitos de propriedade, e em geral suas vidas têm sido tão curtas quanto violentas suas mortes. Os políticos teóricos, que defenderam tais tipos de governo, admitiram erroneamente que, tornando a humanidade perfeitamente igual em seus direitos políticos, eles conseguiriam, ao mesmo tempo, igualar e assemelhar completamente seus bens, suas opiniões e seus sentimentos.

Uma república — que defino como um governo no qual o esquema de representação tem lugar — abre uma perspectiva diferente e promete a cura que estamos buscando. Examinemos os pontos nos quais ela difere da democracia pura e compreenderemos tanto a natureza da cura como as vantagens que devem resultar da União.

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma repú-

blica são: primeiro, nesta última o exercício do governo é delegado a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, são bem maiores o número de seus cidadãos e a área que ela pode abranger.

O efeito da primeira diferença é, por um lado, aperfeiçoar e alargar os pontos de vista da população, filtrando-os através de um selecionado grupo de cidadãos, cujo saber poderá melhor discernir os verdadeiros interesses de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça dificilmente serão sacrificados por considerações temporárias ou parciais. Sob tais normas, bem pode acontecer que a opinião pública, externada pelos representantes do povo, seja mais condizente com o bem geral do que se expressa pelo próprio povo, convocado para esse fim. Por outro lado, o efeito pode ser contrário. Indivíduos de temperamento faccioso, com preconceitos locais ou propósitos maldosos, poderão, pela intriga, pela corrupção ou por outros meios, inicialmente conseguir os votos, depois trair os interesses do povo. A questão resultante é se repúblicas pequenas são mais propícias do que as grandes à eleição de adequados guardiões do bem-estar público; a resposta é claramente a favor das grandes, por duas considerações óbvias.

Em primeiro lugar, deve-se observar que, por menor que seja uma república, seus representantes não devem ser muito poucos, a fim de evitar a cabala; e, por maior que ela seja, também não devem ser por demais numerosos, a fim de prevenir a confusão das multidões. Assim, nos dois casos, os números dos representantes não sendo proporcionais aos dos constituintes e até relativamente maiores na república pequena, segue-se que, se a percentagem de personalidades capazes não for menor nas grandes do que nas pequenas repúblicas, aquelas terão maiores opções e, conseqüentemente, melhores probabilidades de escolhas acertadas.

Em segundo lugar, como cada representante será escolhido por um número maior de cidadãos nas grandes do que nas pequenas repúblicas, será mais difícil para os candidatos sem méritos utilizar com êxito artifícios desonestos, que tantas vezes têm dado a vitória nas eleições; e os sufrágios do povo sendo mais livres, aumentará a probabilidade de serem escolhidas pessoas que possuam maiores méritos e personalidades mais firmes e determinadas.

Devo confessar que neste, como em outros casos, há um meio termo, aquém e além do qual se situam os inconvenientes. Com o aumento substancial do número de eleitores, o representante ficará muito pouco familia-

rizado com as condições locais e com os interesses menos importantes; reduzindo-se demais aquele número, tais condições e interesses passarão a exercer descabida influência sobre o representante, impedindo-o de avaliar e defender os grandes objetivos nacionais. A Constituição federal apresenta a esse respeito uma feliz combinação: os interesses maiores e de conjunto são tratados pelo Legislativo nacional; os locais e particulares, pelos estaduais.

Outro ponto de diferença é que um número maior de cidadãos e um território mais extenso se ajustam melhor sob um governo republicano do que sob um democrático, e é essa circunstância principalmente que torna as combinações facciosas menos temidas no primeiro caso do que no segundo. Quanto menor a sociedade, mais raros provavelmente serão os partidos e interesses distintos; quanto mais reduzido for o número destes, mais frequentemente se constituirá uma maioria do mesmo partido; e à medida que diminuir o número de indivíduos para compor a maioria e o campo dentro do qual ela deve agir, mais facilmente serão elaborados e executados seus planos de opressão. Alargado esse campo, teremos uma variedade maior de partidos e interesses, tornando menos provável a constituição de uma maioria no conjunto, alegando um motivo comum, para usurpar os direitos de outros cidadãos; ou, se tal motivo existe, será mais difícil, para todos que o perceberem, mobilizar suas próprias forças e agir em uníssono. Além de outros obstáculos, deve-se registrar que, onde houver uma suspeita de propósitos injustos ou desonestos, o relacionamento estará sempre sujeito a desconfianças, em proporção ao número daqueles cujo concurso é necessário.

Assim, vê-se claramente que as mesmas vantagens que uma república apresenta sobre uma democracia, em controlar os efeitos de facções, são desfrutadas por uma grande república em relação a uma pequena — e, pois, desfrutada pela União sobre os Estados que a compõem. Tais vantagens resultarão da substituição de representantes cujas opiniões esclarecidas e virtuosos sentimentos os colocam acima dos preconceitos locais e das maquinações injustas? Não se poderá negar que a representação da União tem mais probabilidades de possuir esses necessários requisitos. Não consiste ela uma segurança maior, propiciada pelo grande número e variedade de partidos, contra a eventualidade de qualquer dos partidos conquistar maioria e oprimir os restantes? Em grau igual, a maior variedade de partidos existentes dentro da União aumentará aquela segurança. Finalmente — não se criarão maiores obstáculos ao planejamento e consecução de secretas aspirações de uma maioria injusta e interesseira? Aqui, ainda uma vez, o âmbito da União oferece as vantagens mais evidentes.

A influência de líderes facciosos pode provocar incêndios nos respectivos Estados, mas não será capaz de alastrá-los entre os demais. Uma seita religiosa pode degenerar em facção política em uma parte da Confederação, mas a variedade de seitas dispersas por todo o seu território será de molde a preservar os conselhos nacionais contra quaisquer perigos oriundos dessa fonte. Uma necessidade violenta de papel-moeda, de abolir dívidas, de divisão igual da propriedade ou qualquer outro projeto impróprio ou pernicioso terá menos probabilidades de ser aceito por todo o corpo da União do que por um de seus membros, do mesmo modo que uma praga poderá infeccionar determinados distritos ou regiões, sem atacar todo o Estado.

Assim, na extensão e na estrutura da União dispomos de um remédio republicano para as doenças mais incidentes em um governo republicano. E de acordo com o grau de satisfação e orgulho que sentimos por sermos republicanos, será nosso entusiasmo em louvar o espírito e apoiar a posição dos federalistas.

PUBLIUS