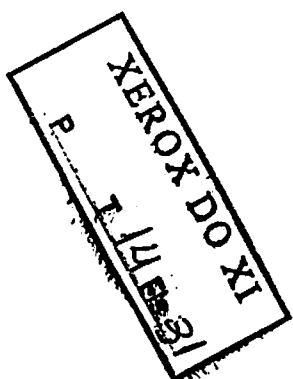


Arquivo 3

José Murilo de Carvalho

Teatro Obuslano 4



**A construção da
ordem**
A elite política imperial

Teatro de sombras
A política imperial

7ª edição

CAPÍTULO 8 Os partidos políticos imperiais:
composição e ideologia¹

Acrescentamos ao estudo da elite política imperial esta análise dos partidos políticos porque ele nos permite explorar um pouco mais as clivagens internas da elite, complementando a discussão dos dois últimos capítulos. Na medida em que for possível relacionar a composição social dos partidos com diferenças programáticas, estaremos também em condições de esclarecer melhor as hipóteses que vimos desenvolvendo com relação aos efeitos sobre o comportamento político dos fatores de socialização, treinamento e origem social.

Assim, por exemplo, se pudermos estabelecer que os partidos diferiam em termos de filiação de magistrados, proprietários e profissionais liberais, e se esta diferença estiver relacionada com posições partidárias em relação a temas centrais da política imperial, sobretudo aos que diziam respeito de modo direto à formação do Estado, estaremos testando, pelo menos em parte, nossas hipóteses.

Outra razão para estudar os partidos imperiais prende-se a algo já observado em relação à burocracia: foram feitas as afirmações mais contraditórias sobre sua composição e sua ideologia, sem que até agora nenhum dos autores que trataram do assunto se tenha dado ao trabalho de sustentar as afirmações com dados mais sólidos. Na ausência de pesquisa, as afirmações não passam de simples deduções feitas a partir da concepção geral do autor a respeito da natureza da sociedade e da política imperial, quando não de sua visão da natureza e evolução das sociedades em geral. Isto é, atribuem-se aos partidos aquela composição e aquela ideologia que venham confirmar a visão preconcebida da sociedade. Embora não se negue que daí possam surgir hipóteses interessantes, já é tempo de ir um pouco além em termos de conhecimento da realidade.

Mesmo sem fazer um levantamento exaustivo das várias teses a respeito da origem social e da ideologia dos partidos imperiais, podemos relacionar três posições radicalmente distintas. Há os que negam qualquer diferença entre os partidos, principalmente o Conservador e o Liberal; há os que os distinguem em termos de classe social; há os que os distinguem por outras características, como a origem regional ou a origem rural ou urbana. Damos a seguir um resumo dessas posições.

Entre os autores que negam qualquer diferença substancial entre os partidos imperiais podemos citar Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré, Nestor Duarte, Maria Isaura Pereira de Queiroz, Vicente Licínio Cardoso². Caio Prado Júnior admite certo conflito entre o que ele chama de burguesia reacionária, representada pelos donos de terra e senhores de escravo, e a burguesia progressista representada pelo comércio e pela finança. Mas, segundo ele, esta divergência não se manifestava nos partidos. As duas correntes se misturavam nos dois partidos apesar de certa preferência dos retrógrados pelo Partido Conservador³. Nestor Duarte e Maria Isaura consideram os partidos Conservador e Liberal como simples representantes de interesses agrários que, segundo eles, dominavam a política imperial. Nestor Duarte chega a admitir certa diferença entre liberais e conservadores, mas apenas na ideologia, querendo dizer com isto que a diferença e os eventuais conflitos eram puramente retóricos, sem vinculação com problemas concretos⁴. Vicente Licínio Cardoso critica Rio Branco e Joaquim Nabuco por terem interpretado a histórica política do Segundo Reinado apenas em termos da luta entre os partidos Liberal e Conservador. Para ele este conflito era falso, pois ambos os partidos representavam os interesses da escravidão sem que os separasse divergência real. Somente com o surgimento do Partido Republicano, segundo Vicente Licínio Cardoso, o povo passou a ser representado no Parlamento⁵.

Entre os que admitem diferença na origem social dos membros dos partidos imperiais, podemos citar Raymundo Faoro, Azevedo Amaral e Afonso Arinos de Melo Franco. Mas a diferença não é a mesma para os três autores. Faoro vê no Partido Conservador o representante do estamento burocrático já por nós comentado. Os liberais representariam os interesses agrários, opostos aos avanços do poder central promovido pela burocracia⁶. Já Azevedo Amaral vê nos conservadores os representantes dos interesses rurais e nos

liberais a voz de grupos intelectuais e de outros grupos marginais ao processo produtivo, tais como os mestiços urbanos⁷. Por fim, Afonso Arinos considera os liberais como representantes da burguesia urbana, dos comerciantes, dos intelectuais e dos magistrados. O Partido Conservador representaria os interesses agrários, principalmente os interesses cafeeiros do Rio de Janeiro⁸.

Próxima da posição de Azevedo Amaral está a formulação anterior de Oliveira Vianna que, embora não distinga socialmente os dois partidos monárquicos, vê certa distinção ideológica entre ambos. O "idealismo utópico" de que fala este autor, de acordo com seus próprios exemplos, seria mais próprio dos liberais, posteriormente dos republicanos. Como exemplos de idealismo utópico, Oliveira Vianna cita Tavares Bastos, Teófilo Ottoni, Tiro Franco, Joaquim Nabuco, Rui Barbosa e outros, todos corifeus do liberalismo. O "idealismo orgânico", por outro lado, seria representado por Vasconcelos, o fundador do Partido Conservador. Mas Oliveira Vianna não formulou esta diferença claramente em termos de partidos políticos. E as diferenças ideológicas, segundo ele, não se prenderiam também a diferenças de origem social⁹.

Finalmente, Fernando de Azevedo e João Camilo de Oliveira Torres vêem uma distinção de tipo rural/urbano nos partidos Conservador e Liberal. Para ambos, o Partido Liberal representaria grupos urbanos e o Partido Conservador grupos rurais, algo à maneira de Azevedo Amaral¹⁰. Por grupos urbanos, Fernando de Azevedo entende bacharéis, intelectuais, pequena burguesia, padres, militares, mestiços. A alta burguesia urbana estaria aliada aos grupos rurais. Em termos de ideologia, estes grupos urbanos se caracterizariam por um pensamento alienado, importado, do tipo utópico de que fala Oliveira Vianna. O pensamento adaptado e flexível viria do lado conservador e rural.

Além de variarem radicalmente as afirmações sobre a composição social dos partidos, esta variação tem por base concepções totalmente diversas sobre a estrutura social e o sistema de poder vigentes no Império. Estas concepções vão desde o império burguês de Caio Prado, incluindo setores reacionários e progressistas, à sociedade patriarcal de Nestor Duarte, ao domínio do latifúndio de Maria Isaura, à predominância do estamento burocrático de Faoro, à sociedade escravista de Vicente Licínio Cardoso, à sociedade quase feudal de Oliveira Vianna. Os partidos são forçados a refletir estas variadas concepções assumindo também as mais diversas fisionomias, como acabamos de ver.

Parece-nos que a divergência de opiniões provém em parte de premissas teóricas inadequadas, em parte de falta de maior preocupação com o embasamento empírico das afirmações. Não pretendemos aqui solucionar definitivamente as divergências, mas fornecer indicações mais fundamentadas sobre o que nos parece ter sido a real configuração dos partidos imperiais e a natureza do sistema político.

As limitações de nosso trabalho provêm do tipo de dados disponíveis, tanto sobre a origem social dos políticos imperiais como sobre sua ideologia. A qualidade dos dados de origem social e ocupação já foi discutida. Quanto ao problema da ideologia, seu estudo mais acurado exigiria extensa análise de discursos e escritos, o que excede as pretensões do presente trabalho. Limitar-nos-emos aos programas oficiais dos partidos e à posição manifesta dos principais líderes partidários.

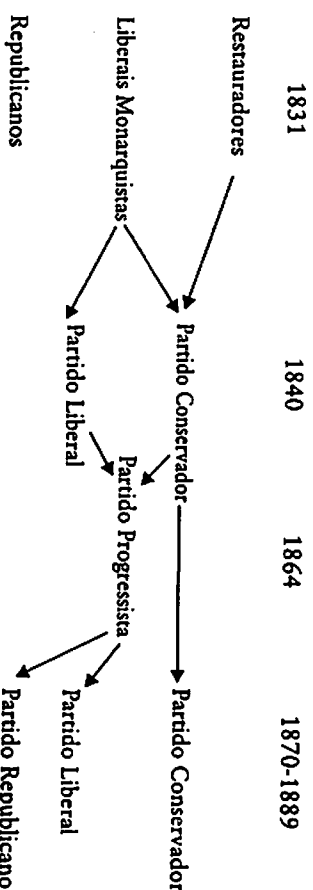
Antes de iniciar a análise dos dados, porém, será útil proceder a uma breve descrição da evolução do sistema partidário durante o Império¹¹.

Até 1837, não se pode falar em partidos políticos no Brasil. As organizações políticas ou parapolíticas que existiram antes da Independência eram do tipo sociedade secreta, a maioria sob influência maçônica. Logo após a Abdicação, formaram-se sociedades mais abertas, tais como a Sociedade Defensora, a Sociedade Conservadora e a Sociedade Militar. Mas todas elas foram organizações *ad hoc*, girando em torno do problema político criado pela Abdicação. Uma vez morto o ex-imperador e reformulado o arranjo constitucional pelo Ato Adicional, deixaram de existir.

As consequências da descentralização produzida pelo Código de Processo Criminal de 1832 e pelo Ato Adicional de 1834 e as rebeliões provinciais da Regência é que iriam, ao final da década, possibilitar a formação dos dois grandes partidos que, com altos e baixos, dominaram a vida política do Império até o final. O Partido Conservador surgiu de uma coalizão de ex-moderados e ex-restauradores sob a liderança do ex-campeão liberal Bernardo Pereira de Vasconcelos e propunha a reforma das leis de descentralização, num movimento chamado pelo próprio Vasconcelos de Regresso. Os defensores das leis descentralizadoras se organizaram então no que passou a ser chamado Partido Liberal.

As únicas modificações importantes no sistema partidário, do ponto de vista formal, se deram com o surgimento dos partidos Progressista, de curta duração, e Republicano. O Partido Progressista surgiu da Liga Progressista, em torno de 1864, sendo ambos produto do movimento de Conciliação iniciado em 1853 pelos conservadores. Compunha-se de conservadores dissidentes e liberais históricos. O Partido dissolveu-se em 1868 com a queda de Zacarias. Parte dos progressistas formou o novo Partido Liberal, parte ingressou no Partido Republicano fundado em 1870. Até o fim do Império o sistema partidário permaneceu tripartite, tendo, de um lado, os dois partidos monárquicos e, de outro, o Partido Republicano. A evolução do sistema partidário poderia ser representada da seguinte forma:

GRÁFICO 4
Evolução do Sistema Partidário do Império,
1831-1889



Quanto a programas partidários, somente em 1864 foi elaborado o primeiro deles pelo Partido Progressista. A década de 60 foi fértil em programas, culminando com o do Partido Republicano de 1870. O Partido Conservador, no entanto, nunca apresentou qualquer programa escrito. Os programas de conservadores e liberais antes de 1864 devem ser inferidos de afirmações dos líderes, de programas governamentais, dos escritos teóricos e dos grandes debates parlamentares em torno de problemas-chave como a reforma das leis de descentralização, a restauração do Conselho de Estado, a abolição do tráfico, as leis de terras¹².

Até a publicação do programa do Partido Progressista em 1864, as divergências entre liberais e conservadores se prenderam quase que totalmente aos conflitos regenciais entre as tendências de centralização e descentralização do poder, corporificadas nas leis descentralizadoras de 1832 e 1834 e nas leis do Regresso de 1840 e 1841. Os liberais eram por maior autonomia provincial, pela Justiça eletiva, pela separação da polícia e da Justiça, pela redução das atribuições do poder moderador. Os conservadores defendiam fortalecimento do poder central, o controle centralizado da magistratura e da polícia, o fortalecimento do poder moderador. Os principais teóricos nesta fase, do lado conservador, foram dois magistrados, Bernardo Pereira de Vasconcelos e seu discípulo político, Paulino José Soares de Sousa, futuro visconde do Uruguai. Todas as leis do Regresso tiveram a marca desses dois líderes. Do lado liberal, os principais teóricos foram Teófilo Ottoni, Paula Souza e Vergueiro, o primeiro comerciante, depois industrial, os dois últimos fazendeiros em São Paulo.

Já o programa do Partido Progressista foi grandemente influenciado pelo principal líder do partido, o conservador dissidente Nabuco de Araújo. A ênfase principal do programa, refletindo as preocupações do magistrado Nabuco, estava em problemas de organização e processos judiciários. Nabuco percebia, com outros conservadores, que o rigor da Lei de 1841 já se tornava desnecessário e que ela deveria ser reformada no sentido de separar as funções judiciais das policiais e de dar maior autonomia e profissionalização aos magistrados. Segundo ele, estas reformas proporcionariam maior garantia e proteção aos direitos individuais. O programa repetia também as velhas demandas liberais por maior descentralização, mas sem sugerir mudanças importantes no sistema político.

Os próximos programas surgiram em 1868, 1869 e 1870. O Partido Progressista foi aos poucos minado internamente pela divisão entre liberais históricos e conservadores dissidentes que o formavam. Desde 1866, os históricos começaram a se organizar e a elaborar um programa mais radical. Em 1868 criaram o Clube Radical e publicaram seu programa. O programa pedia a abolição do Conselho de Estado, a abolição da Guarda Nacional, a eliminação da vitaliciedade do Senado, a eleição dos presidentes de província, o voto direto e universal, a abolição da escravidão. Foi este, sem dúvida, o programa mais radical proposto oficialmente durante o Império.

A queda de Zacarias em 1868 deu o golpe final na coalizão progressista. Em seu lugar organizaram-se em 1869 o novo Partido Liberal e, em 1870, com os elementos mais radicais, o Partido Republicano. O programa do novo Partido Liberal incluía como pontos principais a eleição direta nas cidades maiores (mas não o voto universal); Senado temporário; Conselho de Estado apenas administrativo (não a abolição do Conselho); a abolição da Guarda Nacional; as clássicas liberdades de consciência, de educação, de comércio, de indústria; as reformas judiciárias do programa progressista; e a abolição gradual da escravidão, a iniciar-se com a libertação do ventre. Como se vê, o programa liberal era um compromisso entre as teses radicais e progressistas. O novo partido incluía entre seus líderes os conservadores dissidentes que tinham formado o progressismo, com Nabuco e Zacarias à frente, e alguns dos liberais históricos, luzias e praieiros, tais como Teófilo Ottoni e Chichorro. O compromisso não agradou aos mais radicais que se alistaram no programa republicano de 1870.

Pode-se notar que os programas liberais da década de 1860 indicam clara mudança em relação ao debate dos anos 1830 e início dos anos 1840. As velhas demandas liberais por maior descentralização foram mantidas, mas introduziram-se reivindicações novas referentes às liberdades civis, participação política e reforma social. As novas reivindicações atingiram seu ponto culminante no programa radical de 1868. O melhor representante das novas demandas foi talvez Silveira da Motta, professor de direito, advogado e típico representante do liberalismo doutrinário extraído diretamente de autores ingleses e americanos. Grande opositor do predomínio dos magistrados na política, Silveira da Motta deu início em 1870, juntamente com outros companheiros, a uma série de conferências públicas sobre Direito Constitucional, numa iniciativa inédita no país, com o objetivo de iniciar um movimento em favor de uma prática autêntica do governo representativo. Além de propor as reformas radicais, Silveira da Motta achava que estas reformas deviam originar-se da opinião pública e não do governo, como era a praxe no país¹³.

Essa concepção do liberalismo foi claramente expressa num manifesto publicado em 1869 pelo recém-criado *Correio Nacional*. Nele a doutrina do Estado-gendarme é explicitamente defendida. O Estado, segundo os redatores do manifesto, não deveria "ir além dos limites naturais; não deveria substituir-se à sociedade", antes, devia limitar-se a cuidar da justiça, da polícia,

XEROX DO XI
11/14/83
P

Teatro de sombras

A política imperial



 :

 CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

 Rio de Janeiro

 2013

CAPÍTULO 8 Os partidos políticos imperiais:
composição e ideologia¹

Acrescentamos ao estudo da elite política imperial esta análise dos partidos políticos porque ele nos permite explorar um pouco mais as clivagens internas da elite, complementando a discussão dos dois últimos capítulos. Na medida em que for possível relacionar a composição social dos partidos com diferenças programáticas, estaremos também em condições de esclarecer melhor as hipóteses que vimos desenvolvendo com relação aos efeitos sobre o comportamento político dos fatores de socialização, treinamento e origem social.

Assim, por exemplo, se pudermos estabelecer que os partidos diferiam em termos de filiação de magistrados, proprietários e profissionais liberais, e se esta diferença estiver relacionada com posições partidárias em relação a temas centrais da política imperial, sobretudo aos que diziam respeito de modo direto à formação do Estado, estaremos restando, pelo menos em parte, nossas hipóteses.

Outra razão para estudar os partidos imperiais prende-se a algo já observado em relação à burocracia: foram feitas as afirmações mais contraditórias sobre sua composição e sua ideologia, sem que até agora nenhum dos autores que trataram do assunto se tenha dado ao trabalho de sustentar as afirmações com dados mais sólidos. Na ausência de pesquisa, as afirmações não passam de simples deduções feitas a partir da concepção geral do autor a respeito da natureza da sociedade e da política imperial, quando não de sua visão da natureza e evolução das sociedades em geral. Isto é, atribuem-se aos partidos aquela composição e aquela ideologia que venham confirmar a visão preconcebida da sociedade. Embora não se negue que daí possam surgir hipóteses interessantes, já é tempo de ir um pouco além em termos de conhecimento da realidade.

Mesmo sem fazer um levantamento exaustivo das várias teses a respeito da origem social e da ideologia dos partidos imperiais, podemos relacionar três posições radicalmente distintas. Há os que negam qualquer diferença entre os partidos, principalmente o Conservador e o Liberal; há os que os distinguem em termos de classe social; há os que os distinguem por outras características, como a origem regional ou a origem rural ou urbana. Damos a seguir um resumo dessas posições.

Entre os autores que negam qualquer diferença substancial entre os partidos imperiais podemos citar Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré, Nestor Duarte, Maria Isaura Pereira de Queiroz, Vicente Licínio Cardoso². Caio Prado Júnior admite certo conflito entre o que ele chama de burguesia reacionária, representada pelos donos de terra e senhores de escravo, e a burguesia progressista representada pelo comércio e pela finança. Mas, segundo ele, esta divergência não se manifestava nos partidos. As duas correntes se misturavam nos dois partidos apesar de certa preferência dos retrógrados pelo Partido Conservador³. Nestor Duarte e Maria Isaura consideram os partidos Conservador e Liberal como simples representantes de interesses agrários que, segundo eles, dominavam a política imperial. Nestor Duarte chega a admitir certa diferença entre liberais e conservadores, mas apenas na ideologia, querendo dizer com isto que a diferença e os eventuais conflitos eram puramente retóricos, sem vinculação com problemas concretos⁴. Vicente Licínio Cardoso critica Rio Branco e Joaquim Nabuco por terem interpretado a histórica política do Segundo Reinado apenas em termos da luta entre os partidos Liberal e Conservador. Para ele este conflito era falso, pois ambos os partidos representavam os interesses da escravidão sem que os separasse divergência real. Somente com o surgimento do Partido Republicano, segundo Vicente Licínio Cardoso, o povo passou a ser representado no Parlamento⁵.

Entre os que admitem diferença na origem social dos membros dos partidos imperiais, podemos citar Raymundo Faoro, Azevedo Amaral e Afonso Arinos de Melo Franco. Mas a diferença não é a mesma para os três autores. Faoro vê no Partido Conservador o representante do estamento burocrático já por nós comentado. Os liberais representariam os interesses agrários, opostos aos avanços do poder central promovido pela burocracia⁶. Já Azevedo

Amaral vê nos conservadores os representantes dos interesses rurais e nos

liberais a voz de grupos intelectuais e de outros grupos marginais ao processo produtivo, tais como os mestiços urbanos⁷. Por fim, Afonso Arinos considera os liberais como representantes da burguesia urbana, dos comerciantes, dos intelectuais e dos magistrados. O Partido Conservador representaria os interesses agrários, principalmente os interesses cafeeiros do Rio de Janeiro⁸.

Próxima da posição de Azevedo Amaral está a formulação anterior de Oliveira Vianna que, embora não distinga socialmente os dois partidos monárquicos, vê certa distinção ideológica entre ambos. O "idealismo utópico" de que fala este autor, de acordo com seus próprios exemplos, seria mais próprio dos liberais, posteriormente dos republicanos. Como exemplos de idealismo utópico, Oliveira Vianna cita Tavares Bastos, Teófilo Ottoni, Tiro Franco, Joaquim Nabuco, Rui Barbosa e outros, todos corifeus do liberalismo. O "idealismo orgânico", por outro lado, seria representado por Vasconcelos, o fundador do Partido Conservador. Mas Oliveira Vianna não formulou esta diferença claramente em termos de partidos políticos. E as diferenças ideológicas, segundo ele, não se prenderiam também a diferenças de origem social⁹.

Finalmente, Fernando de Azevedo e João Camilo de Oliveira Torres vêem uma distinção de tipo rural/urbano nos partidos Conservador e Liberal. Para ambos, o Partido Liberal representaria grupos urbanos e o Partido Conservador grupos rurais, algo à maneira de Azevedo Amaral¹⁰. Por grupos urbanos, Fernando de Azevedo entende bacharéis, intelectuais, pequena burguesia, padres, militares, mestiços. A alta burguesia urbana estaria aliada aos grupos rurais. Em termos de ideologia, estes grupos urbanos se caracterizariam por um pensamento alienado, importado, do tipo utópico de que fala Oliveira Vianna. O pensamento adaptado e flexível viria do lado conservador e rural.

Além de variarem radicalmente as afirmações sobre a composição social dos partidos, esta variação tem por base concepções totalmente diversas sobre a estrutura social e o sistema de poder vigentes no Império. Estas concepções vão desde o império burguês de Caio Prado, incluindo setores reacionários e progressistas, à sociedade patriarcal de Nestor Duarte, ao domínio do latifúndio de Maria Isaura, à predominância do estamento burocrático de Faoro, à sociedade escravista de Vicente Licínio Cardoso, à sociedade quase feudal de Oliveira Vianna. Os partidos são forçados a refletir estas variadas concepções assumindo também as mais diversas fisionomias, como acabamos de ver.

Parece-nos que a divergência de opiniões provém em parte de premissas teóricas inadequadas, em parte de falta de maior preocupação com o embasamento empírico das afirmações. Não pretendemos aqui solucionar definitivamente as divergências, mas fornecer indicações mais fundamentadas sobre o que nos parece ter sido a real configuração dos partidos imperiais e a natureza do sistema político.

As limitações de nosso trabalho provém do tipo de dados disponíveis, tanto sobre a origem social dos políticos imperiais como sobre sua ideologia. A qualidade dos dados de origem social e ocupação já foi discutida. Quanto ao problema da ideologia, seu estudo mais acurado exigiria extensa análise de discursos e escritos, o que excede as pretensões do presente trabalho. Limitar-nos-emos aos programas oficiais dos partidos e à posição manifesta dos principais líderes partidários.

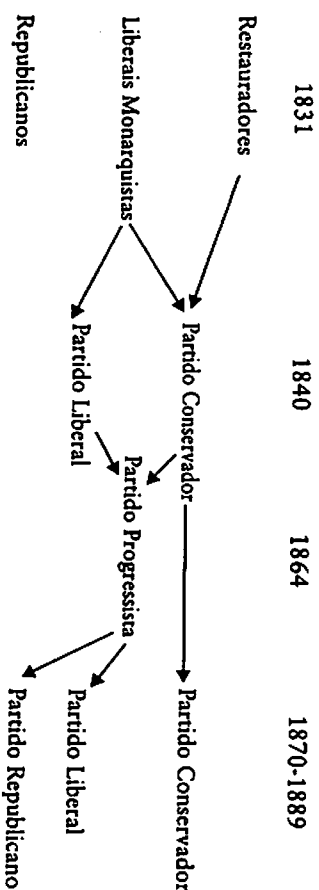
Antes de iniciar a análise dos dados, porém, será útil proceder a uma breve descrição da evolução do sistema partidário durante o Império¹¹.

Até 1837, não se pode falar em partidos políticos no Brasil. As organizações políticas ou parapolíticas que existiram antes da Independência eram do tipo sociedade secreta, a maioria sob influência maçônica. Logo após a Abdicação, formaram-se sociedades mais abertas, tais como a Sociedade Defensora, a Sociedade Conservadora e a Sociedade Militar. Mas todas elas foram organizações *ad hoc*, girando em torno do problema político criado pela Abdicação. Uma vez morto o ex-imperador e reformulado o arranjo constitucional pelo Ato Adicional, deixaram de existir.

As consequências da descentralização produzida pelo Código de Processo Criminal de 1832 e pelo Ato Adicional de 1834 e as rebeliões provinciais da Regência é que iriam, ao final da década, possibilitar a formação dos dois grandes partidos que, com altos e baixos, dominaram a vida política do Império até o final. O Partido Conservador surgiu de uma coalizão de ex-moderados e ex-restauradores sob a liderança do ex-campeão liberal Bernardo Pereira de Vasconcelos e propunha a reforma das leis de descentralização, num movimento chamado pelo próprio Vasconcelos de Regresso. Os defensores das leis descentralizadoras se organizaram então no que passou a ser chamado Partido Liberal.

As únicas modificações importantes no sistema partidário, do ponto de vista formal, se deram com o surgimento dos partidos Progressista, de curta duração, e Republicano. O Partido Progressista surgiu da Liga Progressista, em torno de 1864, sendo ambos produto do movimento de Conciliação iniciado em 1853 pelos conservadores. Compunha-se de conservadores dissidentes e liberais históricos. O Partido dissolveu-se em 1868 com a queda de Zacarias. Parte dos progressistas formou o novo Partido Liberal, parte ingressou no Partido Republicano fundado em 1870. Até o fim do Império o sistema partidário permaneceu tripartite, tendo, de um lado, os dois partidos monárquicos e, de outro, o Partido Republicano. A evolução do sistema partidário poderia ser representada da seguinte forma:

GRÁFICO 4
Evolução do Sistema Partidário do Império,
1831-1889



Quanto a programas partidários, somente em 1864 foi elaborado o primeiro deles pelo Partido Progressista. A década de 60 foi fértil em programas, culminando com o do Partido Republicano de 1870. O Partido Conservador, no entanto, nunca apresentou qualquer programa escrito. Os programas de conservadores e liberais antes de 1864 devem ser inferidos de afirmações dos líderes, de programas governamentais, dos escritos teóricos e dos grandes debates parlamentares em torno de problemas-chave como a reforma das leis de descentralização, a restauração do Conselho de Estado, a abolição do tráfico, as leis de terras¹².

da ordem e dos impostos¹⁴. Tal posição representava agora as reivindicações de profissionais liberais, de intelectuais e de alguns industriais, todos vinculados à economia e modos de vida urbanos. Autonomias provincial e local eram menos importantes para este grupo do que liberdade individual e participação política. Esse tipo de demanda não estava ausente nos anos 1830. Seu grande precursor fora Teófilo Ottoni, o defensor da "democracia da classe média, da democracia da gravata lavada", inimigo tanto da tirania de um só como do despotismo das turbas¹⁵. Mas na década de 1830 tal problemática ficava em segundo plano face à poderosa pressão de donos de terra por maiores autonomias regionais. Os dois tipos de demanda podiam coincidir em determinados momentos, mas provinham de motivações e interesses diversos. O próprio Teófilo Ottoni, depois de intensa atividade política desde a Abdição, depois de se unir aos proprietários rurais na rebelião de 1842, abandonou desgostoso a política quando os liberais chegaram ao poder e não se dispuseram a implementar as reformas que ele defendia. A distinção entre os dois tipos de liberalismo, o dos proprietários rurais e o dos profissionais liberais urbanos, é, a nosso ver, fundamental. Só na década de 1860, com o maior desenvolvimento urbano e o aumento do número de pessoas com educação superior, é que o liberalismo clássico dos direitos individuais teve melhores condições de se desenvolver. Foi quando o próprio Ottoni voltou à atividade política.

O Manifesto Republicano de 1870, publicado no Rio de Janeiro, refletia o pensamento liberal clássico mais do que qualquer outra coisa. Sem dúvida, o Manifesto também pedia o federalismo, como claramente o indica sua famosa dicotomia: "centralização-fragmentação; descentralização-unidade". Mas quase todo o Manifesto era dedicado ao ataque aos desvios do governo representativo por parte do sistema político brasileiro. Verdade democrática, representação, direitos e liberdades individuais eram os pontos fundamentais do Manifesto. O fato não surpreende, pois muitos dos signatários do Manifesto vinham das fileiras radicais, inclusive Cristiano Ottoni, irmão de Teófilo Ottoni.

Bem distinta era a situação do Partido Republicano paulista criado em 1873. Em São Paulo houve também a transformação de clubes radicais em republicanos em 1870. Mas o desenvolvimento do partido paulista se deu em bases muito mais pragmáticas. Os paulistas não se deram ao trabalho de

publicar manifestos, dedicando-se antes a criar uma sólida estrutura organizacional com base em células municipais. Na primeira convenção do partido, realizada em Itu em 1873, 17 municípios se achavam representados, e no primeiro congresso, reunido neste mesmo ano na capital, o número de municípios que enviaram delegações subiu a 29. Nesse congresso foi eleito um Comitê Executivo permanente para coordenar as atividades das células municipais. A consequência de tudo isto foi que, ao final do Império, os republicanos paulistas constituíam o único grupo político civil organizado, num claro contraste com os republicanos do Rio de Janeiro, que nunca conseguiram formar um partido sólido¹⁶.

A diferença entre os dois grupos torna-se mais clara se notarmos que os paulistas produziram apenas dois documentos doutrinários importantes. O primeiro destinava-se a fixar a posição do partido em relação ao problema da escravidão. O segundo foi um projeto de constituição republicana para São Paulo. Em relação ao problema da escravidão, o partido tomou uma posição sibilina. Reconhecia, de um lado, a importância do problema, mas, de outro lado, declarava se tratar de uma questão social cuja solução era de responsabilidade dos partidos monárquicos e não deles, republicanos. Na realidade, a decisão correspondia a uma negativa em tomar posição a favor da abolição. O projeto de constituição era um documento pragmático que tratava da organização de um governo republicano na província sem discutir princípios de doutrina.

Os republicanos de São Paulo e do Rio de Janeiro representavam preocupações totalmente distintas. Enquanto os republicanos da capital, ou melhor, os que assinaram o Manifesto de 1870, refletiam as preocupações de intelectuais e profissionais liberais urbanos, os paulistas refletiam preocupações de setores cafeicultores de sua província. Como veremos adiante, a composição social dos dois grupos aponta claramente nesta direção. A principal preocupação dos paulistas não era o governo representativo ou direitos individuais, mas simplesmente a federação, isto é, a autonomia provincial. Eles pediam o que fora a prática do liberalismo no século XVII na Inglaterra, isto é, não a ausência do governo mas o governo a serviço de seus interesses. E isto seria melhor conseguido mediante o fortalecimento e o controle pleno do governo estadual. A centralização imperial impedia esse controle, além de drenar os recursos dos cofres provinciais para a Corte e para outras províncias.

O que afastava os dois grupos, assim como o que afastava os republicanos paulistas dos liberais radicais, não era só a questão da escravidão, apontada por Wanderley Guilherme dos Santos. Era também o fato de que o liberalismo dos radicais e dos republicanos do Rio já vinha vestido da roupagem democrática que lhe dera Stuart Mill. Zacarias de Góes já citava esse autor para afirmar que a participação política era o problema fundamental da época. A versão democratizada do liberalismo não interessava aos paulistas. Eles ainda brigavam pelo controle do poder para si próprios e não lhes passava pela cabeça distribuí-lo. Seu liberalismo era ainda do tipo pré-democrático¹⁷.

Após esta breve introdução, podemos dar início à apresentação dos dados sobre a composição social dos partidos. A distribuição dos ministérios do Segundo Reinado por partidos é dada no quadro 32¹⁸.

QUADRO 32
Duração e Filiação Partidária dos Ministérios, 1840-1889

Partido	Nº de Ministérios	Duração (em anos)	Duração (em meses)	Duração Média (em meses)
Liberal	15	13,4	161	10,3
Conservador	14 (10)	26,0	313 (253)	22,3 (25,3)
Progressista	6	6,1	74	12,3
Conciliação	1 (5)	3,5 (8,5)	43 (103)	43,0 (20,6)
Total	36	49,0	591	16,4

Fonte: Barão de Javari. *Organizações e Programas Ministeriais*. As frações de anos são meses, as frações de meses, dias. Para maiores explicações, veja nota 18.

Podemos ver que, apesar da aparente estabilidade do sistema político imperial, houve grande instabilidade de governos. A duração média dos 36 ministérios foi de menos de ano e meio. Mas há clara diferença entre a duração dos ministérios conservadores e a dos ministérios liberais. Os conservadores duravam em média duas vezes mais que os liberais. O mesmo pode ser dito dos ministérios da Conciliação e dos progressistas. Os primeiros, que eram mais próximos dos conservadores, duraram mais do que os segundos, mais próximos dos liberais.

Nossa análise se limitará aos dois partidos principais, o Conservador e o Liberal. A Conciliação foi mais uma orientação política do que um grupo definido, e a Liga, depois Partido Progressista, foi a sequência desta orientação

organizada em grupo político, mas transitório e instável. Todos os membros do Partido Progressista se filiaram, após 1868, seja ao novo Partido Liberal, seja ao Partido Republicano¹⁹.

Os dados aqui apresentados se limitarão aos ministros e deixarão de lado os dois primeiros períodos. As definições de ocupação como socialização e como origem social serão as mesmas do capítulo 4.

No que diz respeito às relações entre ocupação e filiação partidária, os dados mostram a tendência nítida de se concentrarem os funcionários públicos no Partido Conservador e os profissionais liberais no Partido Liberal. Este achado é consistente com a idéia de que os conservadores foram os principais suportes da centralização e do fortalecimento do Estado. É também consistente com a hipótese de Faoro de que os burocratas se concentravam no Partido Conservador e em parte com a suposição de Azevedo Amaral de que os liberais provinham das profissões liberais e de grupos intelectuais. Mas o quadro 33 não pode testar as idéias de Faoro e Azevedo Amaral no que diz respeito à filiação partidária dos donos da terra. O último estava certamente equivocado em considerar os liberais e intelectuais como os principais defensores do poder estatal.

QUADRO 33
Ocupação e Filiação Partidária dos Ministros, 1840-1889 (%)

Filiação Partidária	Ocupação			
	Governo	Prof. Liberais	Economia	Total
Conservador	50,82	36,76	50,00	43,89
Liberal	36,07	61,77	50,00	49,64
Sem Partido	13,11	1,47	-	6,47
Total	100,00 (N = 61)	100,00 (N = 68)	100,00 (N = 10)	100,00 (N = 139)

A composição interna de ambos os partidos pode ser mais bem avaliada se tomarmos a filiação partidária como variável independente no cálculo das porcentagens e eliminarmos as categorias "sem partido" e "economia". Aparece, então, que o Partido Conservador era composto de 55% de funcionários públicos (o Partido Liberal tinha 34%) e de 45% de profissionais liberais (contra 66% do Partido Liberal), o que redundava na significativa diferença percentual de 21%.

QUADRO 34

Filiação Partidária e Origem Social dos Ministros, 1840-1889 (%)

Origem Social	Filiação Partidária		
	Conservador	Liberal	Sem Partido
Propriedade rural	47,54	47,83	-
Comércio	13,12	8,69	-
Outra	18,03	26,09	88,89
Sem informação	21,31	17,39	11,11
Total	100,00 (N = 61)	100,00 (N = 69)	100,00 (N = 9)
			100,00 (N = 139)

Pode-se ver que estavam equivocados Azevedo Amaral, Faoro, João Camilo e Fernando de Azevedo. Os elementos vinculados à posse da terra não se filiavam predominantemente a um ou outro partido monárquico, mas se distribuíam quase que igualmente entre eles. Não parece também que a "burguesia progressista", de Caio Prado, isto é, os comerciantes, se concentrasse mais no Partido Liberal. Se os dados indicam alguma coisa é o oposto.

Uma vez que tanto magistrados como profissionais liberais se vinculavam em proporções mais ou menos iguais à posse da terra, podemos deduzir, conforme o quadro 34, que o grosso do Partido Conservador se compunha de uma coalizão de burocratas e donos de terra, ao passo que o grosso do Partido Liberal se compunha de uma coalizão de profissionais liberais e de donos de terra. Este resultado é muito consistente com nossa tese sobre a duplicidade do liberalismo e esclarece também as dificuldades do processo de formação do Estado durante o Império. Dentro do Partido Liberal, as posições doutrinárias do liberalismo clássico eram representadas no início pelos padres e mais tarde, no período abrangido pelos dados, pelos profissionais liberais e uns poucos industriais. Mas ao lado deste grupo, que crescia com o passar do tempo, estava outro, no início mais poderoso, de proprietários rurais. Este último se compunha de elementos que se consideravam liberais por defenderem a descentralização do poder em benefício de interesses locais ou provinciais, isto é, em benefício deles mesmos. Dentro do Partido Conservador estavam os burocratas, defensores constantes do fortalecimento do poder central, estreios da formação do Estado Imperial. Mas ao lado dos

burocratas estavam também grupos de proprietários rurais cujos interesses podiam coincidir ou não com as necessidades da centralização. Como veremos adiante, os donos de terra que se ligavam ao Partido Conservador tendiam a pertencer a áreas de produção agrícola voltadas para exportação e de colonização mais antiga, como Pernambuco, Bahia e, sobretudo, Rio de Janeiro. Esses grupos tinham mais interesses na política nacional e na estabilidade do sistema. Daí se disporem mais facilmente a apoiar medidas favoráveis ao fortalecimento do poder central. Os donos de terra filiados ao Partido Liberal provinham mais de áreas como Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, com menos interesses na centralização e na ordem ao nível nacional.

As diferenças de composição social podem ser observadas também no exame dos núcleos carioca e paulista do Partido Republicano. As diferenças ideológicas observadas entre estes núcleos adquirem luz nova se as relacionarmos com os dados de ocupação apresentados no quadro 35.

QUADRO 35

Ocupação dos Republicanos do Rio de Janeiro e de São Paulo, 1870 e 1878

Ocupação	Rio (1870)	São Paulo (1878)
Funcionários Públicos	5,26	2,78
Governo	5,26	2,78
Advogados	21,05	36,11
Advogados-Jornalistas	8,77	-
Jornalistas	8,77	8,33
Professores	3,51	-
Médicos	15,79	8,33
Engenheiros	8,77	2,78
Profissionais Liberais	63,15	55,55
Proprietários Rurais	1,76	30,56
Comerciantes	14,04	11,11
Economia	15,80	41,67
Sem informação	15,79	-
Total	100,00 (N = 57)	100,00 (N = 36)

Fontes: A. Brasiense, *Os Programas dos Partidos e o 2º Império*, p. 86-87, 177-79. Para os republicanos do Rio de Janeiro, tomamos os signatários do Manifesto de 1870; para os de São Paulo, os participantes do Congresso Republicano provincial de 1878. Não foi feita aqui a distinção entre ocupação e origem social. Tomamos as informações como apareceram em A. Brasiense.

A primeira observação a ser feita é que os funcionários públicos, uma presença conspícua entre os partidos monárquicos, estão aqui quase totalmente ausentes. Naturalmente, esta ausência tem a ver com outros fatores que não a simples origem social ou a socialização. Ser republicano na época era equivalente a ser subversivo. Apesar da grande tolerância do governo imperial em relação às atividades do Partido Republicano, os empregados públicos deviam certamente considerar prejudicial a seu emprego ou a sua carreira a adesão aberta ao movimento. No entanto, o fato da ausência de funcionários públicos nas fileiras republicanas organizadas dava a este grupo de oposição um caráter distinto de qualquer outro grupo político da época.

A segunda observação refere-se à diferente composição dos dois núcleos partidários. O grupo do Rio de Janeiro — para lembrar de novo, aqui chamado do Rio não por terem seus membros nascido nessa cidade mas porque o Manifesto foi lá assinado e porque a maioria dos signatários lá vivia e trabalhava — compunha-se principalmente de profissionais liberais e de homens de negócio. Entre os primeiros predominavam os advogados e jornalistas que formavam quase 40% do número total de signatários. Advogados e jornalistas formavam também o núcleo do radicalismo dentro do partido. Entre eles estavam os abolicionistas Limpo de Abreu, Saldanha Marinho, Aristides Lobo, Rangel Pestana e um dos líderes da campanha abolicionista, Lopes Trovão, que era jornalista e médico. Mais tarde o melhor representante desse grupo seria o advogado e jornalista Silva Jardim, também abolicionista e talvez o mais radical dos propagandistas da República.

O grupo paulista também possuía bom número de advogados mas, no todo, tinha menos profissionais liberais e, o que é mais importante, incluía um grande número de proprietários rurais. Além disto, é quase certo, embora não disponhamos de dados para confirmar a hipótese, que vários dos advogados republicanos paulistas eram também proprietários rurais, como era o caso de Campos Sales, futuro Presidente da República, advogado e importante cafeicultor. O fato de que quase todos os participantes do Congresso provinham de municípios do interior e neles residiam reforça a sua posição. É verdade que o grupo paulista incluía elementos provenientes do

radicalismo liberal. Alguns destes elementos tinham mesmo assinado o Manifesto de 1870. Mas a posição da grande maioria se afastava do radicalismo como ficou claro já no Congresso de 1873, quando o Comitê Executivo tornou pública a declaração na qual evitava definir-se contra a escravidão. A declaração provocou a ira de Luiz Gama, o advogado negro, que protestou veementemente. Mas sua voz foi a única a levantar-se em favor de uma clara condenação da escravidão²⁰. O PRP só apoiou abertamente a abolição um ano antes de sua efetivação, na mesma época em que o Partido Conservador de São Paulo, liderado por Antônio Prado, tomou decisão semelhante.

Portanto, quando Oliveira Vianna afirma que o Partido Republicano se baseava em áreas urbanas, que recrutava seus membros principalmente entre estudantes e intelectuais e que se dedicava à política silogística e à construção no vácuo, ele certamente tomava a parte pelo todo, e a parte menos importante no caso. Sua caracterização é correta se aplicada aos republicanos do Rio de Janeiro, mas totalmente inadequada em relação aos paulistas ou aos mineiros²¹. Os republicanos paulistas estavam solidamente vinculados às transformações socioeconômicas por que passava sua província e sabiam muito bem o que queriam. Seu pragmatismo ia ao ponto de fazerem alianças com conservadores e liberais de acordo com seus melhores interesses. No que diz respeito à abolição, por exemplo, a maioria dos paulistas — conservadores, liberais ou republicanos — tinha "os mesmos ares de família", na maliciosa expressão de Marinho Campos, o líder liberal e antiabolicionista²².

Os dados para senadores indicam tendência semelhante à encontrada para os ministros, isto é, funcionários públicos mais concentrados no Partido Conservador e profissionais liberais no Partido Liberal. A única diferença notável é o predomínio de conservadores entre os senadores, sobretudo entre os senadores não-ministros. De um total de 65 senadores não-ministros, 66,16% pertenciam ao Partido Conservador e apenas 24,6% ao Partido Liberal.

Além da composição social dos partidos imperiais, a origem regional de seus membros também foi alvo de hipóteses conflitantes. Mas as caracterizações regionais podem ser freqüentemente reduzidas às sociais. Diferenças

regionais são muitas vezes atribuídas a diferentes situações econômicas e sociais que, por sua vez, gerariam diferentes elites políticas com ideologias e filiações partidárias distintas. A diferenciação mais comumente feita é a que separa norte e sul, caracterizando o norte como dominado pelas velhas e decadentes economias do açúcar e do algodão, às quais corresponderia uma elite escravista e conservadora, e o sul como controlado pela dinâmica econômica cafeeira que em alguns setores já dispensava o trabalho escravo, e à qual corresponderia uma elite mais liberal e progressista. Os políticos nortistas seriam os responsáveis pelo travamento das políticas reformistas propostas pelos sulistas²³. Além dessas formulações mais gerais, alguns autores alegam ainda a existência de oligarquias provinciais que seriam responsáveis pelo atraso da evolução política imperial. Este é o caso, por exemplo, de José Honório Rodrigues, que atribuiu ao que ele chama de oligarquias mineira e baiana a principal responsabilidade pela política conservadora do Império, sem levar em conta o fato de que as bases econômicas das duas províncias eram bastante distintas²⁴.

Formulação mais elaborada destas diferenças provinciais apareceu recentemente em tese de doutoramento de Simon Schwartzman. Adotando a hipótese que atribui comportamento político conservador a regiões economicamente estagnadas, Schwartzman tenta contrastar Minas Gerais e São Paulo ao final do Império e durante a Primeira República. Minas representaria a região economicamente estagnada e de comportamento político conservador, São Paulo a região dinâmica de comportamento político mais moderno. Schwartzman compara Minas Gerais ao sul dos Estados Unidos, como descrito por V. O. Key em *Southern Politics*. Tanto Minas Gerais como o sul americano se caracterizariam por "sistema unipartidário, controle oligárquico da máquina política do Estado, pequena participação popular, grandes propriedades rurais em uma economia em decadência"²⁵. Como consequência desta situação, ter-se-ia desenvolvido em Minas um estilo cooptativo de participação política, com alta saliência do setor burocrático, enquanto que em São Paulo a política se caracterizaria mais por um estilo representativo de participação. Daí também o predomínio de Minas na política nacional, enquanto São Paulo predominava economicamente.

Essas formulações nem sempre mencionam explicitamente os partidos políticos. É possível que, para alguns dos autores, conservador e progressista não signifiquem necessariamente filiação aos partidos Conservador e Liberal, respectivamente. Com essa ressalva, apresentamos no quadro 36 as relações entre filiação partidária e origem provincial dos ministros.

QUADRO 36

Filiação Partidária e Origem Provincial dos Ministros, 1840-1889
(Números Absolutos)

Filiação Partidária	Origem Provincial										Total
	Bahia	RJ-Corte	Minas	Pern.	S. Paulo	RS	Outras	Port.			
Conservador	12	19	5	8	4	1	7	1			57
Liberal	13	5	13	6	11	9	16	-			73
Sem Partido	1	4	-	-	1	-	1	2			9
Total	26	28	18	14	16	10	24	3			139

Algumas tendências muito claras aparecem no quadro. Os conservadores se concentram em três províncias, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco, enquanto os liberais predominam no resto do país. Em outros termos, essas três províncias tinham 57% de conservadores e apenas 35% de liberais, ao passo que Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul invertiam a proporção, com 75% de liberais e 23% de conservadores, o mesmo acontecendo com as outras províncias.

Em termos de filiação partidária, está claro que a divisão regional não se dava entre o norte e o sul, ou entre Minas e São Paulo, ou entre Minas-Bahia e o resto. Os dados mostram que: a) o Rio de Janeiro era predominantemente conservador; b) Bahia e Pernambuco dividiam-se mais ou menos igualmente entre os dois partidos; c) Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul e as outras províncias eram predominantemente liberais. Este tipo de divisão permanece ao longo de todo o Segundo Reinado, mantendo-se aparentemente imune às transformações econômicas e sociais por que passaram algumas das províncias.

O impacto provincial nos partidos ganha ainda maior clareza com as informações fornecidas pelo quadro 37. Pode-se verificar, por exemplo, que os políticos baianos eram o substrato de quase todos os ministérios do Segundo Reinado, tanto liberais como conservadores.

QUADRO 37 Origem Provincial dos Ministros na Formação do Ministério, 1840-1889

Ministérios		Origem Provincial								Total	Provincias Representadas
Data	Partido	Origem do Presidente	BA	RJ	MG	PE	SP	RS	Outras		
1840	L	-	-	1	1	2	2	-	-	6	4
1841	C	-	1	3	1	-	-	-	1	6	4
1843	C	-	-	3	1	-	-	-	2	6	4
1844	L	-	4	-	-	1	-	-	1	6	3
1845	L	-	2	-	1	1	-	-	-	4	3
1846	L	-	2	1	1	2	-	-	-	6	4
1847	L	BA	1	1	-	-	3	1	-	6	4
1848	L	BA	1	1	3	-	1	-	-	6	4
1848	L	SP	-	1	2	-	2	-	1	6	4
1848	C	PE	2	3	-	1	-	-	-	6	3
1852	C	RJ	2	3	1	-	-	-	-	6	3
1853	Conc.	MG	2	2	2	-	-	-	-	6	3
1857	C	PE	1	-	1	2	-	-	2	6	3
1858	C	MG	2	3	1	-	-	-	-	6	3
1859	C	BA	1	1	-	2	-	-	2	6	5
1861	C	RJ	2	3	-	1	-	-	1	7	4
1862	P	BA	2	-	1	1	1	1	1	7	6
1862	P	PE	1	3	-	3	-	-	-	7	3
1864	P	BA	1	1	2	1	1	1	-	7	6
1864	P	PI	2	1	-	-	-	-	4	7	6
1865	P	PE	3	-	1	1	2	-	-	7	4
1866	P	BA	3	-	2	-	1	-	1	7	4
1868	C	RJ	3	2	1	-	-	-	1	7	4
1870	C	SP	1	2	1	1	1	-	1	7	6
1871	C	BA	1	2	-	2	-	-	2	7	5
1875	C	RJ	3	2	-	-	-	-	1	6	3
1878	L	AL	-	1	1	1	1	2	1	7	6
1880	L	BA	2	1	1	1	1	1	-	7	6
1882	L	MG	1	-	2	-	1	-	3	7	6
1882	L	PI	2	-	1	1	-	-	3	7	6
1883	L	MG	1	-	2	1	-	1	2	7	6
1884	L	BA	3	1	2	-	-	-	1	7	4
1885	L	BA	2	-	1	1	-	1	2	7	6
1885	C	BA	2	2	-	1	1	-	1	7	5
1888	C	PE	-	2	-	1	2	1	1	7	5
1889	L	MG	1	1	2	1	-	1	1	7	6

Partidos: L = Liberal
Conc. = Conciliação P = Progressista C = Conservador

A Bahia esteve ausente de apenas cinco ministérios num total de 36. A presença do Rio de Janeiro variou intensamente de acordo com a cor partidária dos ministérios, o mesmo acontecendo com Minas Gerais e São Paulo. O Rio teve três representantes em cada um dos sete ministérios conservadores antes de 1868 e dois representantes em cada ministério conservador após esta data. São Paulo e sobretudo Minas Gerais tiveram presença mais marcante durante os períodos liberais de 1844-48 e 1878-85, e durante o período progressista. As pequenas províncias apareceram muito pouco no início. Somente após 1868, sobretudo no período liberal, é que se fizeram mais presentes. O Rio Grande do Sul foi marginal durante quase todo o 2º Reinado, com exceção do último período liberal. O papel dominante da Bahia é ainda ressaltado pelo número de presidentes do Conselho de Ministros de origem baiana. A Presidência do Conselho foi criada em 1847 e 30 presidentes foram escolhidos até o fim do Império. Destes, 11 vieram da Bahia, cinco de Minas Gerais, cinco de Pernambuco, quatro do Rio de Janeiro, dois de São Paulo, dois do Piauí e um de Alagoas.

Se combinarmos as informações aqui fornecidas sobre programas e ideologias partidárias e sobre a composição social e regional dos partidos, relacionando-as com os debates em torno de problemas como a centralização política e a abolição da escravidão, poderemos tentar formular uma visão mais ampla da natureza e do sentido do sistema partidário imperial.

Os partidos imperiais, em sua liderança nacional, compunham-se de intrincada combinação de grupos diversos em termos de ocupação e de origem social e provincial. Não cabem a seu respeito divisões e classificações simplificadas. A complexidade dos partidos se refletia naturalmente na ideologia e no comportamento político de seus membros, dando às vezes ao observador desatento a impressão de ausência de distinção entre eles. Um exame, embora sumário, de alguns problemas cruciais enfrentados pelos políticos do Império pode, no entanto, mostrar tanto as divergências interpartidárias como intrapartidárias.

Se tomarmos, por exemplo, o tema da formação do Estado imperial ou, simplificadamente, o tema da centralização política, veremos que o apoio básico para este processo veio do Partido Conservador, mas com importantes distinções. O núcleo dos construtores do Estado imperial nas décadas decisivas de 1830 e 1840 era formado por uma coalizão de burocratas,

sobretudo magistrados, e setores de proprietários rurais, sobretudo do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco, além de comerciantes das grandes cidades. Os burocratas, formados na longa tradição absolutista portuguesa, foram os principais teóricos e os implementadores da política centralizadora. A eles se uniram, pelo final da década de 1830, após a frustrada experiência republicana da Regência, setores de proprietários rurais mais interessados na ordem ao nível nacional e comerciantes prejudicados pela agitação urbana. As três províncias acima mencionadas tinham várias razões para fornecer o principal contingente destes grupos. Em primeiro lugar, sua posição privilegiada em termos econômicos, políticos e administrativos durante o período colonial lhes propiciara maior número de pessoas com educação superior, adquirida em Portugal, e com treinamento em administração pública, adquirido tanto em Portugal como no Brasil. Em segundo lugar, ao maior envolvimento destas províncias no comércio internacional, havia nelas poderosos grupos de comerciantes com visão política menos provinciana. Em terceiro lugar, seu maior desenvolvimento urbano fez com que nelas se localizassem várias das rebeliões socialmente perigosas da Regência, o que gerou entre seus dirigentes, sobretudo do grande comércio, maior preocupação com a ordem pública.

Mas somente no Rio de Janeiro esta combinação de burocratas, comerciantes e proprietários rurais se realizou plenamente. O grande desenvolvimento da economia cafeeira no Rio de Janeiro e a proximidade física da sede do governo tornaram mais viável esta combinação de capacidades e interesses na formação do Estado. A cúpula do Partido Conservador incluía sempre um bom número de fluminenses, enquanto que os pernambucanos se dividiam devido às tendências regionalistas de alguns de seus grupos latifundiários que tendiam para o lado liberal. Os baianos apoiavam, consistentemente a centralização embora fossem mais flexíveis que os fluminenses em termos de reformas sociais e políticas.

A oposição à centralização durante o período de 1831 a 1850 proveio em grande parte de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Tratava-se de áreas menos ligadas ao comércio externo e com menos pessoas com educação superior. Minas e São Paulo também se caracterizavam por economias estagnadas ou atrasadas. A oposição destas três províncias à centralização ficou patente nas rebeliões de 1835 no Rio Grande do Sul e de 1842 em São Paulo e Minas, todas elas lideradas por donos de terra. O Rio Grande do Sul

provavelmente não se separou da União apenas porque fortes laços econômicos a ela o ligavam. Sua rebelião deveu-se em parte à tentativa de modificar a política tarifária do governo central em relação ao charque. Apesar de sua especificidade em termos sociais, políticos e culturais, em relação ao resto do país, o Rio Grande do Sul precisava do mercado imperial para seu produto básico, uma vez que não conseguia competir com os países do Prata. Não fosse isto, sua separação seria quase inevitável²⁶. A oposição paulista se baseava mais numa tradição de domínio local por donos de terra, de vez que por esta época não havia na província pólo econômico de importância. A oposição mineira provinha tanto da grande propriedade rural como da tradição de liberalismo de seus velhos núcleos urbanos gerados pela economia mineradora. Até o desenvolvimento maior da economia cafeeira em Minas, a corrente política dominante no estado foi o liberalismo destas velhas cidades, cuja expressão máxima foi Teófilo Ottoni. As duas correntes se uniram na revolução de 1842, mas seus interesses coincidiam apenas quando se tratava de combater a centralização do poder.

Com o desenvolvimento do café em Minas e São Paulo e do charque no Rio Grande do Sul, estas três províncias evoluíram para uma posição mais complexa em relação ao poder do Estado. Permaneceu a resistência ao poder central, agora representada pelos grupos republicanos emergentes que tiveram nestas províncias seus principais núcleos. Mas, além disto, surgiu a necessidade de fortalecer o poder estadual para melhor proteção dos interesses dos grupos econômicos que surgiam ou se fortaleciam. Já discutimos a natureza pragmática e federalista do republicanismo paulista. O mineiro não era muito diferente e se localizou sobretudo na região cafeeira da província. O gaúcho foi algo peculiar, como tudo naquela província. O republicanismo gaúcho combinava uma orientação rigidamente ideológica com uma base econômica mais ligada ao litoral do que aos estancieiros da campanha. Mas a tendência ao fortalecimento do poder estadual entre os republicanos dessa província foi ainda mais forte do que entre os das outras duas, por influência doutrinária do positivismo²⁷.

A transformação mais interessante se deu em Minas Gerais. O liberalismo político de tipo clássico predominou na província enquanto esta permaneceu economicamente estagnada e enquanto seus principais líderes políticos proviñham das regiões auríferas decadentes. Com o rápido desenvolvimento da economia cafeeira nas zonas sul e da Mata, o outro estilo de liberalismo baseado na

reivindicação de autonomia estadual, passou a predominar, com efeitos negativos sobre a participação política. O conflito corporificou-se na luta pela transferência da capital do estado. A velha capital da área mineradora representava o poder da antiga elite liberal que os republicanos da região cafeeira queriam eliminar. A luta foi intensa, chegando-se a uma solução de compromisso com a localização da nova capital em terreno neutro²⁸. A República caracterizou-se em Minas Gerais por um sólido sistema unipartidário, enquanto um sólido bipartidarismo predominou durante o Império. Parece-nos que, diferentemente do que pensa Schwartzman, a política oligárquica em Minas se liga mais a uma situação de dinamismo econômico, ao passo que a fase de estagnação econômica estava mais próxima de uma política mais pluralista.

A complexidade da composição partidária imperial pode ser verificada também no que diz respeito a reformas sociais, sobretudo ao problema da escravidão. Muitos defensores de um governo central forte eram também defensores de reformas sociais, o melhor exemplo sendo o de José Bonifácio. Em geral, dentro do Partido Conservador, o elemento burocrático, sobretudo os magistrados, tendia a favorecer a centralização e as reformas sociais. Homens como Uruguai, Euzébio, Pimenta Bueno, Nabuco de Araújo (em sua fase conservadora) são exemplos desta tendência. Todos estes eram magistrados, a maioria tinha ligações com proprietários rurais, mas todos favoreciam, de um modo ou de outro, o fim da escravidão e contribuíam efetivamente para a aprovação de medidas antiescravistas. A combinação de estatismo e reformismo era mais fácil para os magistrados nordestinos, sobretudo para os que provinham de províncias onde o problema da mão-de-obra escrava não era tão sério, como o Ceará. Estes elementos constituíram o principal apoio de Rio Branco na passagem da Lei do Ventre Livre. Muitos dos funcionários públicos nordestinos tinham no Estado sua principal fonte de renda dada a má situação econômica de suas províncias. Daí optarem frequentemente por votar com o governo, seu empregador, mesmo em questões que não beneficiavam os interesses de sua classe de origem. O maior apoio ao projeto do Ventre Livre veio dos deputados do norte, sobretudo dos magistrados noristas. O menor apoio veio do sul, sobretudo dos profissionais liberais sulistas. Muitos destes profissionais tinham provavelmente ligações com proprietários rurais, se não eram eles mesmos proprietários. Como dependiam menos do governo do que os funcionários públicos, podiam

mais facilmente votar contra os ministérios. Os funcionários públicos do sul votaram em sua maioria pela lei, mas em proporção muito menor do que os do norte. A grande façanha de Rio Branco foi conseguir uma coalizão de funcionários públicos e proprietários nordestinos contra os proprietários e profissionais liberais do sul, sobretudo do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, as três principais províncias cafeeiras.

Estes dados contradizem as versões sobre a resistência norista à renovação, em contraste com o apoio sulista, especialmente de São Paulo, à mesma. Pelo menos no que se refere ao problema da abolição — e as posições sobre a questão não mudaram muito até o final — esta visão é equivocada. A resistência à abolição foi forte no sul, inclusive em São Paulo, até menos de um ano antes da Lei Áurea. Os políticos do norte foram muito mais flexíveis nesta questão. Não fosse seu apoio, as medidas abolicionistas teriam certamente sido retardadas.

A natureza complexa do Partido Conservador ficou patente na forte reação de alguns setores do partido à passagem da Lei do Ventre Livre. Rio Branco foi violentamente acusado de dividir o partido. Fluminenses, seguidos por mineiros e paulistas, se destacaram nesta reação. O único deputado fluminense que apoiou a medida, o banqueiro e industrial visconde do Cruzeiro, genro do marquês do Paraná, teve seu nome vetado pela liderança conservadora para as próximas eleições na famosa "circular do castigo", que o acusava de traição aos interesses da província. É sintomático o fato de que a Lei do Ventre Livre foi um dos principais impulsos dados ao movimento republicano. No mínimo, ela representou um sério baque na legitimidade do sistema imperial, pois o próprio imperador foi acusado de subverter a ordem. A lei foi chamada de "loucura dinástica, sacrilégio histórico, suicídio nacional"²⁹.

No que se refere ao Partido Liberal, o apoio a reformas sociais, que no início provinha principalmente de padres, passou, com o desaparecimento destes da política nacional, a originar-se em primeiro lugar de profissionais liberais, em particular de advogados e jornalistas. Em segundo lugar, este apoio provinha de magistrados que se tinham tornado liberais após filiação inicial ao Partido Conservador. Entre os primeiros, as figuras mais típicas são as de Silveira da Mota, Tavares Bastos, Joaquim Nabuco, Francisco José Furtado. Entre os últimos, Nabuco de Araújo, Saraiva, Dantas. Além destes, podem-se mencionar alguns raros industriais como Teófilo Ottoni e Mauá.

Até a publicação do programa do Partido Progressista em 1864, as divergências entre liberais e conservadores se prenderam quase que totalmente aos conflitos regenciais entre as tendências de centralização e descentralização do poder, corporificadas nas leis descentralizadoras de 1832 e 1834 e nas leis do Regresso de 1840 e 1841. Os liberais eram por maior autonomia provincial, pela Justiça eletiva, pela separação da polícia e da Justiça, pela redução das atribuições do poder moderador. Os conservadores defendiam fortalecimento do poder central, o controle centralizado da magistratura e da polícia, o fortalecimento do poder moderador. Os principais teóricos nesta fase, do lado conservador, foram dois magistrados, Bernardo Pereira de Vasconcelos e seu discípulo político, Paulino José Soares de Sousa, futuro visconde do Uruguai. Todas as leis do Regresso tiveram a marca desses dois líderes. Do lado liberal, os principais teóricos foram Teófilo Ottoni, Paula Souza e Vergueiro, o primeiro comerciante, depois industrial, os dois últimos fazendeiros em São Paulo.

Já o programa do Partido Progressista foi grandemente influenciado pelo principal líder do partido, o conservador dissidente Nabuco de Araújo. A ênfase principal do programa, refletindo as preocupações do magistrado Nabuco, estava em problemas de organização e processos judiciários. Nabuco percebia, com outros conservadores, que o rigor da Lei de 1841 já se tornava desnecessário e que ela deveria ser reformada no sentido de separar as funções judiciais das policiais e de dar maior autonomia e profissionalização aos magistrados. Segundo ele, estas reformas proporcionariam maior garantia e proteção aos direitos individuais. O programa repetia também as velhas demandas liberais por maior descentralização, mas sem sugerir mudanças importantes no sistema político.

Os próximos programas surgiram em 1868, 1869 e 1870. O Partido Progressista foi aos poucos minado internamente pela divisão entre liberais históricos e conservadores dissidentes que o formavam. Desde 1866, os históricos começaram a se organizar e a elaborar um programa mais radical. Em 1868 criaram o Clube Radical e publicaram seu programa. O programa pedia a abolição do Conselho de Estado, a abolição da Guarda Nacional, a eliminação da vitaliciedade do Senado, a eleição dos presidentes de província, o voto direto e universal, a abolição da escravidão. Foi este, sem dúvida, o programa mais radical proposto oficialmente durante o Império.

A queda de Zacarias em 1868 deu o golpe final na coalizão progressista. Em seu lugar organizaram-se em 1869 o novo Partido Liberal e, em 1870, com os elementos mais radicais, o Partido Republicano. O programa do novo Partido Liberal incluía como pontos principais a eleição direta nas cidades maiores (mas não o voto universal); Senado temporário; Conselho de Estado apenas administrativo (não a abolição do Conselho); a abolição da Guarda Nacional; as clássicas liberdades de consciência, de educação, de comércio, de indústria; as reformas judiciárias do programa progressista; e a abolição gradual da escravidão, a iniciar-se com a libertação do ventre. Como se vê, o programa liberal era um compromisso entre as teses radicais e progressistas. O novo partido incluía entre seus líderes os conservadores dissidentes que tinham formado o progressismo, com Nabuco e Zacarias à frente, e alguns dos liberais históricos, luzias e praieiros, tais como Teófilo Ottoni e Chichorro. O compromisso não agradou aos mais radicais que se alistaram no programa republicano de 1870.

Pode-se notar que os programas liberais da década de 1860 indicam clara mudança em relação ao debate dos anos 1830 e início dos anos 1840. As velhas demandas liberais por maior descentralização foram mantidas, mas introduziram-se reivindicações novas referentes às liberdades civis, participação política e reforma social. As novas reivindicações atingiram seu ponto culminante no programa radical de 1868. O melhor representante das novas demandas foi talvez Silveira da Motta, professor de direito, advogado e típico representante do liberalismo doutrinário extraído diretamente de autores ingleses e americanos. Grande opositor do predomínio dos magistrados na política, Silveira da Motta deu início em 1870, juntamente com outros companheiros, a uma série de conferências públicas sobre Direito Constitucional, numa iniciativa inédita no país, com o objetivo de iniciar um movimento em favor de uma prática autêntica do governo representativo. Além de propor as reformas radicais, Silveira da Motta achava que estas reformas deviam originar-se da opinião pública e não do governo, como era a praxe no país¹³.

Essa concepção do liberalismo foi claramente expressa num manifesto publicado em 1869 pelo recém-criado *Correio Nacional*. Nele a doutrina do Estado-gendarme é explicitamente defendida. O Estado, segundo os redatores do manifesto, não deveria "ir além dos limites naturais; não deveria substituir-se à sociedade", antes, devia limitar-se a cuidar da justiça, da polícia,

Em oposição a estes reformistas, que em boa parte vinham de províncias do norte e da cidade do Rio de Janeiro, o Partido Liberal contava com a presença de proprietários, ou advogados/proprietários e médicos/proprietários, sobretudo do sul (Minas, São Paulo, Rio Grande do Sul). Um conflito típico entre estes dois grupos se deu em 1884 e 1885 quando o Ministério Liberal de Dantas tentou passar a Lei dos Sexagenários. Dantas, baiano como Rio Branco, apresentou o projeto em 1884, mas uma forte reação de grupos liberais levou-o a dissolver a Câmara e marcar novas eleições. A nova Câmara, no entanto, manteve a oposição e Dantas teve que abandonar o poder. A oposição a Dantas foi comandada pelos liberais de Minas e São Paulo, saindo-se o mineiro João Nogueira Penido e o paulista Antônio Moreira de Barros, presidente da Câmara.

Esta profunda divisão dentro do Partido Liberal o impedia de passar reformas incluídas em seu programa pelo setor progressista. A única contribuição deste partido, enquanto no poder, à abolição da escravidão foi a passagem da Lei dos Sexagenários na Câmara. E isto só foi possível sob a liderança do ex-conservador, o baiano Saraiva, que mediante concessões conseguiu o apoio de conservadores para a aprovação. Todas as principais leis de reforma social, tais como a abolição do tráfico de escravos, a Lei do Ventre Livre, a Lei de Abolição, a Lei de Terras, foram aprovadas por Ministérios e Câmaras conservadores. Frequentemente, os liberais reformistas propunham as reformas e os conservadores as implementavam. Rio Branco colocou como objetivo explícito de seu governo (1871-75) esvaziar o programa liberal pela implementação de suas principais reformas. Resultava daí uma fragilidade básica do sistema político imperial: os liberais não conseguiam implementar as medidas que sua ala reformista propunha; ao passo que os conservadores as implementavam, mas à custa da unidade partidária.

O estudo da composição e da ideologia dos partidos imperiais veio assim mostrar a incorreção de várias das teorias sobre eles formuladas e esclarecer um pouco mais a dinâmica do sistema imperial. O tema dos matizes da ordem discutido no capítulo anterior com referência a setores da burocracia ganhou aqui maior amplitude ao ser estendido à elite como um todo. A diversificação apareceu também na estrutura partidária, aliada a novas clivagens provenientes da elite não-burocrática. Tentemos resumir os pontos principais do capítulo.

A análise dos partidos confirmou a posição típica dos magistrados como os principais construtores do Estado por via do Partido Conservador, e confirmou também a posição divergente do clero, engajado sobretudo no Partido Liberal. Os militares como grupo não se envolviam nas lutas partidárias e vários de seus representantes no Ministério eram partidariamente neutros. Apareceu como novidade a divisão em proporções iguais dos donos de terra entre os dois partidos monárquicos, mas com importantes distinções. O Partido Conservador abrigava principalmente os representantes da grande agricultura de exportação, enquanto o Partido Liberal era dominado pelos produtores para o mercado interno. E surgiram também os profissionais liberais como grupo ascendente formando a ala ideológica do Partido Liberal e o núcleo do Partido Republicano do Rio de Janeiro.

Passada a fase de consolidação do sistema mediante a aliança entre magistrados e agricultura de exportação, enfraqueceu-se a unidade da elite pela entrada de novos elementos e pela diversificação da agenda política. O lento afastamento dos burocratas do seio da elite e a entrada de profissionais liberais levaram à maior representação dos grupos e setores de classe mais dinâmicos, como ficou claro na distinção que encontramos entre os setores carioca e paulista do Partido Republicano, isto é, de um lado o liberalismo democratizante urbano, e de outro o liberalismo pré-democrático dos cafeicultores paulistas. O velho Partido Conservador perdera força com o alijamento dos magistrados e com o enfraquecimento das antigas regiões de agricultura de exportação. O Partido Liberal perdera igualmente substância com a debandada para o Partido Republicano dos líderes das antigas regiões marginais, agora colocadas na ponta da nova agricultura de exportação, e dos liberais urbanos. De certo modo, os Partidos Republicanos de São Paulo e Minas vinham constituir o novo Partido Conservador ao mesmo tempo que se tornava inviável a manutenção de algo semelhante ao antigo Partido Liberal, exceto nas circunstâncias especiais do Rio Grande do Sul.

Mas correndo por fora vinha o setor militar da burocracia que não se identificava com nenhum dos grupos civis em ascensão. Sua aliança tática com o novo Partido Conservador consolidaria a República, mas as divergências latentes faziam dos militares um elemento de instabilidade política durante toda a República Velha. O burocrata armado seria parceiro menos cômodo para os novos donos da economia do que o magistrado o fora na consolidação do Segundo Reinado.

Longe de não se distinguirem em termos de composição e ideologia, os partidos se revelaram instrumentos úteis para entender as fissuras da elite, mesmo que essas fissuras fossem de natureza a provocar apenas reajustes no sistema. Mais do que isto, no entanto, seria irrealista esperar.

NOTAS

1. Versão ligeiramente modificada deste capítulo foi publicada em *Cadernos DCP*, 2 (dezembro, 1974), p. 1-34.
2. Ver principalmente as seguintes obras: Caio Prado Júnior, *Evolução Política do Brasil*; Nelson Werneck Sodré, *História da Burguesia Brasileira*; Nestor Duarte, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*; Maria Isaura Pereira de Queiroz, "O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira". *Anhembi*, vol. 24-26 (1956-1957); Vicente Licínio Cardoso, *A Margem da História do Brasil*.
3. Ver *A Evolução Política do Brasil*, especialmente p. 82.
4. *A Ordem Privada*, p. 183.
5. *A Margem da História*, p. 125-128.
6. Ver *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*, 1ª ed., p. 231-235.
7. Azevedo Amaral, *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*, p. 33.
8. Ver Afonso Arinos de Melo Franco, *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*, p. 35.
9. Sobre os conceitos de idealismo utópico e idealismo orgânico aplicados à elite política brasileira, ver Oliveira Vianna, *Instituições Políticas Brasileiras*, 2º vol., p. 411-432.
10. Ver Fernando de Azevedo, *Canaviais e Engenbos na Vida Política do Brasil*, p. 127-134; e João Camilo de Oliveira Torres, *Os Construtores do Império*, p. 131-34.
11. Há poucos estudos sobre os partidos políticos durante o Império. Boa documentação sobre os programas partidários pode ser encontrada em A. Brasiense, *Os Programas dos Partidos e o 2º Império*. Um estudo jurídico dos partidos foi feito por Afonso Arinos de Melo Franco, *op. cit.* Uma boa história do Partido Republicano é a de George C. A. Boehrer, *Da Monarquia à República. História do Partido Republicano no Brasil (1870-1889)*.

12. Para os programas partidários valem-nos principalmente da obra de A. Brasiense, já citada.
13. Ver o *Jornal das Conferências Radicais do Senador Silveira da Motta*, p. 5.
14. A. Brasiense, *op. cit.*, p. 31.
15. Ver Teófilo Benedito Ottoni, *Circular Dedicada aos Srs. Eleitores de Senadores pela Província de Minas Gerais*, p. 17.
16. A denominação de "republicanos do Rio de Janeiro" não deve ser tomada ao pé da letra como significando indivíduos nascidos no Rio. Muitos vinham das províncias. A expressão indica apenas que constituíam um grupo mais ou menos homogêneo de profissionais liberais, a maioria residindo e exercendo suas atividades no Rio.
17. Ver Wanderley Guilherme dos Santos, *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*, p. 89-91. Sobre liberalismo e democracia, ver C. B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, esp. cap. 1.
18. Há alguma divergência entre os autores em relação ao número de ministérios. O Ministério Liberal de 1845, por exemplo, é considerado por Manuel Antônio Galvão como simples reorganização do Ministério anterior. O Ministério Conservador de 1848 é dividido em dois por Austrícliano de Carvalho por causa da mudança do presidente do Conselho em 1849. Seguimos aqui a contagem do Barão de Javari que considera o ministério de 1845 como novo ministério e não subdivide o Ministério de 1848. Ver Manuel Antônio Galvão, *Relação dos Cidadãos que Tomaram Parte no Governo do Brasil no Período de Março de 1808 a 15 de Novembro de 1889*; Barão de Javari, *Organizações e Programas Ministeriais*; Austrícliano de Carvalho, *Brasil Colônia e Brasil Império*.

Divergências mais sérias surgem na classificação dos ministérios de acordo com sua natureza partidária, principalmente durante o período algo confuso entre 1853 e 1868. Joaquim Nabuco, por exemplo, não atribui ministério algum ao Partido Progressista, ao passo que atribui dois ao período da Conciliação. João Camilo considera como conservador o Ministério Conciliador de 1853. A maior dificuldade está nos ministérios de 1853 a 1861 que tanto podem ser considerados como de Conciliação como conservadores. A classificação adotada por nós pode ser vista no quadro 32 e considerada de Conciliação apenas o Ministério Paraná de 1853. Entre parênteses no quadro 32 damos a classificação alternativa que considera todos os

ministérios do período como de Conciliação. Ver Joaquim Nabuco, *Um Estadista do Império*, vol. IV, p. 205-217; João Camilo de Oliveira Torres, *Os Construtores do Império*, p. 215-221. Para informações muito úteis sobre a política da época, fornecidas por um participante ativo, veja J. M. Pereira da Silva, *Memórias do Meu Tempo*, *passim*.

19. A confusão partidária da época torna um pouco difícil classificar os políticos em termos de filiação partidária. No decorrer do período, alguns conservadores se tornaram liberais e alguns liberais se tornaram conservadores, criando o problema de como classificá-los. Como os dados aqui utilizados se referem apenas aos ministros, decidimos classificá-los de acordo com a filiação partidária que possuíam quando pela primeira vez chegaram ao Ministério. As possíveis distorções que esta decisão possa ter causado não serão sérias de vez que o número de pessoas nesta situação é pequeno. Todos os que chegaram ao Ministério pela primeira vez como progressistas foram classificados como liberais.

20. O episódio é relatado por José Maria dos Santos, *A Política Geral do Brasil*, p. 207-209.

21. Ver, a respeito, Oliveira Vianna, *O Ocaso do Império*, 3ª parte.

22. Citado por José Maria dos Santos, *A Política Geral do Brasil*, p. 211.

23. Esta visão ainda é repetida em estudos recentes como o de Eul-Soo Pang e Ron L. Seckinger, "The Mandarins of Imperial Brazil", *Comparative Studies in Society and History*, IX, 2 (inverno, 1972), p. 240.

24. Ver José Honório Rodrigues, *Aspirações Nacionais*, p. 123-26.

25. Ver Simon Schwartzman, *São Paulo e o Estado Nacional*, p. 48.

26. Sobre o Rio Grande do Sul, ver o trabalho de Fernando Henrique Cardoso, *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional*.

27. Consulte-se, para o Rio Grande do Sul, Joseph L. Love, *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*; para São Paulo, José Maria dos Santos, *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista*; para Minas Gerais, John D. Wirth, *Minas Gerais in the Brazilian Federation, 1889-1973*.

28. Para uma descrição desta luta, ver Maria Elifegênia Lage de Resende, "Uma interpretação sobre a Fundação de Belo Horizonte", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 39 (julho, 1974), p. 129-161.

29. Sobre a reação à lei e os ataques ao imperador, ver Joaquim Nabuco, *Um Estadista do Império*, 2º vol., p. 373-75.

Conclusão

A dialética da ambigüidade

Propusemo-nos no início do trabalho explorar a possibilidade de atribuir em parte à diferença na composição das elites políticas a trajetória peculiar da ex-colônia portuguesa da América. Mais especificamente, sugerimos a hipótese de que a manutenção da unidade nacional, a consolidação de um governo civil, a redução do conflito nacional, como também a limitação da mobilidade social e da mobilização política no Brasil, em contraste com a fragmentação, o caudilhismo, a instabilidade política e a maior mobilização nos outros países da América Latina, se deviam em parte à maior unidade ideológica da elite política brasileira em comparação com suas congêneres dos outros países.

Mostramos que o estudo de elites é particularmente relevante em situações em que são maiores os obstáculos à formação e consolidação do poder nacional. Historicamente, essas situações se deram de maneira típica em países de capitalismo frustrado ou retardatário, incluindo ex-colônias, e em países que passaram por mudanças revolucionárias de natureza socialista. Nos primeiros casos, que são os que nos interessam aqui, a importância da elite se vincula ao peso maior que cabia à iniciativa do próprio Estado em forjar a nação. Na ausência de poderosa classe burguesa capaz de própria de regular as relações sociais por meio dos mecanismos do mercado, caberia ao Estado, como coube nos primeiros passos das próprias sociedades burguesas de êxito, tomar a iniciativa de medidas de unificação de mercados, de destruição de privilégios feudais, de consolidação de um comando nacional, de protecionismo econômico. O Estado agiria principalmente por meio da burocracia que ele treinava para as tarefas de administração e governo. Essa burocracia podia ter composição social variada, mas era sempre homogênea em termos de ideologia e treinamento. Pelo menos o era seu núcleo principal. O predomínio do Estado refletia, naturalmente, certa debilidade das classes da

33. Em seu livro sobre Direito Público, que é todo ele uma defesa sistemática do liberalismo político e econômico, o mesmo São Vicente se viu obrigado a distinguir entre dois tipos de cidadania: o cidadão simples, titular apenas dos direitos civis, e o cidadão ativo, que possuía também os direitos políticos, sendo o voto o principal deles. Ver Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro*, p. 440-442.

34. Oliveira Vianna, *Instituições Políticas Brasileiras*, vol. 2º, p. 411-432; e do mesmo autor, *O Idealismo da Constituição*, cuja primeira edição saiu em 1927. Oliveira Vianna estava aqui criticando na realidade os liberais e repetia o que já dissera Alberto Torres em *A Organização Nacional*, que, por sua vez, seguia a linha de pensamento dos conservadores imperiais como Vasconcelos e Uruguai. Curiosamente, o conceito de marginalidade lhe veio do sociólogo americano Robert Park, que se inspirou em Frederick Teggart, cuja obra era uma crítica às teorias raciais e climáticas. Ver Robert E. Park, "Human Migration and the Marginal Man", *The American Journal of Sociology*, XXXIII, 6 (May, 1928), p. 881-893.

35. Roberto Schwarz, *Ao Vencedor as Batatas*, p. 13.

36. Nelson Werneck Sodré, *A Ideologia do Colonialismo*.

37. Paulo Mercadante, *A Consciência Conservadora*, especialmente cap. 15. Mercadante opõe-se à visão de Alberto Torres e Oliveira Vianna sobre o idealismo e marginalismo das elites, defendendo o caráter adaptado de suas idéias.

38. Guerreiro Ramos, *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*, cap. 6. Ver também, do mesmo autor, "O Tema da Transplantação e as Enteléquias na Interpretção Sociológica do Brasil", *Revista do Serviço Social*, XIV, 74, 1954.

39. Wanderley Guilherme dos Santos também atribuiu à elite imperial uma clara noção do objetivo a atingir — o eficiente funcionamento da ordem liberal burguesa —, havendo discordância entre conservadores e liberais apenas sobre os meios de lá chegar. A estratégia do formalismo seria, em sua terminologia, a reificação institucional em que incorriam os liberais. Ver *Ordem Burguesa*, p. 50.

40. Sobre o papel do Estado no início da industrialização na Inglaterra, ver L. A. Clarkson, *The Pre-Industrial Economy in England, 1500-1750*. As queixas de Mauá estão em Irineu Evangelista de Souza, visconde de Mauá, *Autobiografia (Exposição aos Credores e ao Público)*.

41. Ver Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, p. 268, e o Apêndice 1 nela incluído. O livro é uma defesa intransigente do livre comércio por quem se declara "um entusiasta frenético da Inglaterra" (415).

CAPÍTULO 5 Eleições e partidos: o erro de sintaxe política¹

Na observação de Euclides da Cunha, o Brasil é exemplo único de país criado a partir de uma teoria política. Com tal fascinação por modelos (externos), não é surpresa que o problema central da organização de um sistema político, qual seja o da definição de quem pode nele participar e como pode participar, tenha merecido atenção constante dos políticos imperiais. À parte a mania de buscar modelos para neles enquadrar a realidade, era concreto o problema de definir a cidadania num país que saía de situação colonial com alguma experiência de autogoverno apenas em nível local. Tratava-se realmente de construir quase do nada uma organização que costurasse politicamente o imenso arquipélago social e econômico em que consistia a ex-colônia portuguesa. A mania e a necessidade resultaram em abundante legislação eleitoral que buscava incessantemente conciliar a realidade com os modelos disponíveis nos países de vida política mais organizada e mais amadurecida.

Seria talvez útil percorrer esta vasta legislação, mas não seria agradável, nem é necessário. Prefiro tentar extrair da legislação as preocupações nela subjacentes, tendo em vista principalmente o sentido do debate eleitoral para o sistema político como um todo e para os partidos políticos em particular². Três foram, a meu ver, as preocupações básicas que acompanharam os esforços de regulamentação eleitoral: a definição da cidadania, isto é, de quem pode votar e ser votado; a garantia da representação das minorias, isto é, a prevenção da ditadura de um partido ou facção; e a verdade eleitoral, isto é, a eliminação de influências espúrias, seja da parte do governo, seja da parte do poder privado.

No que se refere à definição da cidadania, a evolução da legislação foi uma involução. Verifica-se constante e consistente movimento no sentido de

restringir a participação, culminando o processo na lei de eleição direta de 1881. Não é difícil demonstrar a tese. As primeiras eleições, feitas para compor as Cortes de 1821, ainda antes da Independência, regeram-se por legislação inspirada na Constituição espanhola de Cádiz, de 1812, que, por sua vez, se baseara na Constituição revolucionária francesa de 1791. Adotava-se praticamente o voto universal masculino. A própria França voltou atrás e só adotou novamente o sistema após a revolução de 1848. A maioria dos países europeus só iria introduzi-lo no século XX.

As eleições para a Constituinte brasileira já foram feitas com restrições à cidadania: exigia-se idade mínima de 20 anos, excluía-se os assalariados e os estrangeiros. A Constituição outorgada em 1824 foi além nas restrições: elevou a idade para 25 anos, excluiu os criados e, pela primeira vez, introduziu o critério de renda (mínimo de Rs 100\$000 ao ano para os votantes nas eleições de primeiro grau). Toda esta legislação foi de iniciativa do Executivo, podendo estar aí a causa da crescente preocupação com a redução do número de cidadãos ativos, segundo a expressão da própria Constituição. Mas a hipótese não se sustenta: todas as leis posteriores foram votadas pelo Congresso e a tendência nem por isso se inverteu.

Assim é que a primeira lei votada, a de 1846, além de excluir as praticas-de-pré, matreira e ilegalmente mandou calcular a renda em prata, o que equivalia a dobrar a quantia exigida, passando, para os votantes, de Rs 100\$000 para Rs 200\$000. A medida podia justificar-se com o argumento da desvalorização da moeda pela inflação. Mas não deixava de ser uma reforma irregular da Constituição e revelava, na melhor das hipóteses, preocupação em evitar a expansão do eleitorado pela deterioração do critério de renda. O ponto culminante das restrições veio em 1881. Eliminou-se a eleição em dois turnos mas, ao mesmo tempo, a Câmara liberal aprovou a proibição do voto do analfabeto e introduziu exigências muito severas para verificar a renda de Rs 200\$000, além de tornar o voto voluntário. O assalariado não funcionário público foi praticamente excluído do direito de voto¹.

O efeito dramático da redução, bem como sua permanência República adentro, podem ser avaliados pelos dados do quadro 13.

QUADRO 13
Participação Eleitoral, 1872-1945

Ano	Votantes	% da população total
1872	1.097.698	10,8 (13,0)*
1886	117.022	0,8
1894	290.883	2,2
1906	294.401	1,4
1922	833.270	2,9
1930	1.890.524	5,6
1945	6.200.805	13,4

Fontes: Censo de 1872; *Organizações e Programas Ministeriais*; Guerreiro Ramos. *A Crise do Poder no Brasil*, p. 32.

*Excluindo a população escrava.

Vê-se que o índice de participação nas eleições primárias anteriores à lei de 1881 só foi superado em 1945, 64 anos mais tarde, após quatro mudanças de regime, três delas feitas em nome da ampliação da cidadania. A manutenção do envolvimento popular em níveis baixos foi um traço constante da lógica do sistema político, monárquico ou republicano. A justificativa para tal procedimento entre os teóricos era a da qualidade do voto e da lisura nas eleições. A participação ampliada, sobretudo a do analfabeto, era considerada uma das principais causas da corrupção eleitoral pois, alegava-se, faltava a esta população condições de entendimento e de independência para exercer adequadamente a função do voto, resultando daí a manipulação e o falseamento das eleições. Foi este o principal argumento usado durante as discussões do projeto que resultou na lei de 1881. O texto clássico de Francisco Belisário Soares de Souza é a melhor exposição desta perspectiva. A discussão no Conselho de Estado, de 1878, também revelou unanimidade quanto à manutenção do censo alto. Somente um dos conselheiros foi contra a exclusão dos analfabetos do direito de votar. Mesmo José de Alencar, o mais original pensador da época no que se refere ao sistema eleitoral, preocupado embora, apesar de conservador, com a ampliação da participação, inclusive para a mulher e o escravo, era contra dar o voto ao analfabeto, por ele equiparado ao surdo-mudo, inapto para conhecer o governo e exprimir sua vontade⁴.

Durante os debates na Câmara poucas vozes se manifestaram contra a redução da franquia eleitoral. Entre elas estavam as de Joaquim Nabuco,

José Bonifácio, o Moço, e Saldanha Marinho. Todos denunciavam o sofisma dos defensores da incapacidade popular, mostrando que os verdadeiros corruptores eram os políticos e o governo. A culpa da corrupção, segundo Nabuco, era dos candidatos, dos cabalistas, das classes superiores. O republicano Saldanha Marinho ia na mesma direção: "Tenham as sumidades políticas consciência de si e contritas confessarão que os imorais e corrompidos são elas. Não tenho receio do voto do povo, tenho receio do corruptor"⁵.

A redução do eleitorado a um mínimo era também do interesse dos proprietários rurais. Nos debates dos congressos agrícolas de 1878, vários agricultores se pronunciaram a favor da eleição direta com exigência de renda, argumentando que o nível de participação existente tornava o processo eleitoral excessivamente oneroso para os proprietários, pois se viam obrigados a manter sob sua proteção grande número de votantes que não lhes interessavam como mão-de-obra. Segundo um fazendeiro de Minas Gerais, milhares de ociosos eram mantidos nas propriedades por interesse eleitoral. Eram os espóletas eleitorais⁶. De fato, se tomarmos os dados eleitorais de um município do interior de Minas, veremos que grande parte dos votantes era constituída de empregados rurais ou pequenos lavradores.

QUADRO 14
Ocupação dos Votantes de Formiga, MG, 1876

Ocupação	Nº	%
Proprietários	98	24
Empregados rurais	188	46
Artesãos	55	13
Empregados no comércio	38	9
Funcionários públicos	19	5
Profissionais liberais	7	2
Ignorada	4	1
Total	409	100

Fonte: Titulos Eleitorais do município de Formiga, MG.

Somando-se os empregados rurais aos artesãos e aos empregados no comércio, vê-se que compunham 70% do eleitorado. No caso dos votantes vinculados à atividade rural, apenas 14 dos 34 proprietários possuíam ren-

da que pudesse ser considerada alta, acima de um conto de réis. Entre estes 14 estavam sem dúvida os chefes políticos que tinham que manter sua capacidade de controlar os resultados das eleições e, portanto, tinham que cultivar os votantes mesmo fora dos períodos eleitorais. A franquia relativamente ampla que existia antes de 1881 (excluindo os escravos, a porcentagem da população que votava em 1872 subia para 13%, igual à de 1945) introduzia um elemento de irracionalidade nos cálculos econômicos dos proprietários, obrigando-os, por razões de poder e prestígio, a manter um número de dependentes acima das necessidades da produção. Tal situação era mais verdadeira no Império do que na República, pois o rodízio de partidos no poder possibilitava o conflito entre elementos da classe proprietária. Como é sabido, em caso de conflito a tendência dos contendores é de ampliar o âmbito da disputa mobilizando o maior número possível de seguidores. Nas cidades o número de votantes de renda baixa era ainda maior do que nas zonas rurais. Na paróquia de Irajá, por exemplo, na periferia da Capital do Império, 87% dos votantes em 1880 eram lavradores, pescadores, operários, artesãos, empregados. Quase a metade destes votantes (44%) era composta de analfabetos e 66% tinham renda abaixo de 400\$000, isto é, não podiam ser eleitores⁷.

A restrição à cidadania, portanto, baseava-se, de um lado, em preocupação com a lisura do pleito e com a autenticidade da representação e, do outro, no interesse econômico dos grandes proprietários *doublés* de chefes políticos. Por trás do problema estava, no entanto, o grande dilema da política imperial: como tornar o governo mais dependente dos interesses da classe proprietária rural sem, no entanto, deixar de ser árbitro dos conflitos entre setores desta mesma classe. Antes de discutir este ponto, vejamos o segundo tema que perpassa o debate eleitoral — a representação das minorias. Ele tem diretamente a ver com o referido dilema.

A representação das minorias surgiu como preocupação, não por acaso, durante o período chamado da Conciliação, cujo ponto culminante foi o Ministério dirigido pelo marquês de Paraná (1853-1857). O último recurso às armas por parte dos liberais (a revolta da Praia de 1848) facilitara o domínio completo dos conservadores por meio de seu grupo mais representativo, o dos saquaremas do Rio de Janeiro, assentados economicamente na grande expansão do café no Vale do Paraíba. Entre os

liberais, no entanto, inclusive os da Praia, havia também muitos proprietários de terra. Eles eram parte integrante da classe de grandes proprietários rurais. Mantê-los afastados do poder era introduzir um elemento de ameaça ao sistema, era apostar na crise, se não a curto prazo, certamente a médio prazo.

A dissolução da Câmara liberal de 1842 já provocara revoltas em Minas e São Paulo. Os líderes destas revoltas eram os mais ricos proprietários das duas províncias. O marquês de Paraná (Honório Hermeto Carneiro Leão) presidira a província de Pernambuco após a derrota da Praia e sentira a necessidade de promover o entendimento entre as facções rivais. Envolvido desde jovem em lances decisivos da política nacional, observador atento dos conflitos regenciais que tinham posto em perigo a estabilidade do sistema, se não a unidade do país, percebeu as possíveis consequências do monopólio do poder por parte dos conservadores. Decidiu quebrar este monopólio enfrentando a perplexidade e mesmo a oposição aberta de seus amigos e correligionários⁸.

A conciliação começou já na formação do Ministério que incluía jovens conservadores recém-saídos dos arraiais liberais, assim como um liberal histórico, Limpo de Abreu. Mas o principal esforço de abertura aos liberais veio na proposta de reforma eleitoral. Eram dois os aspectos principais da proposta: a introdução do voto distrital e as incompatibilidades eleitorais. As incompatibilidades eram tentativa de reduzir a influência do governo nas eleições, de evitar que a Câmara fosse dominada por funcionários públicos, sobretudo juízes. Discutirei este ponto mais adiante. O voto distrital tinha o propósito claro de quebrar o monolitismo das grandes bancadas provinciais e permitir a representação de facções locais. Para o observador de hoje, parece estranho pensar no voto distrital como meio de ampliar a representação. Acontece que o voto proporcional como conhecido hoje era quase desconhecido e não era praticado em nenhum país⁹. Além disto, as circunstâncias brasileiras permitiam imaginar o resultado desejado por Paraná. O voto distrital daria mais força aos chefes locais em detrimento dos chefes nacionais dos partidos e em detrimento dos presidentes de província, permitindo maior diversidade de representação e maior autenticidade dos representantes.

A batalha parlamentar foi dura, apesar de ser a Câmara unanimemente conservadora. O projeto só foi aprovado porque Paraná fez da aprovação questão de gabinete, jogando todo o seu imenso prestígio na balança. A votação final, 54 votos a favor e 36 contra, mostra o grau de divisão dos deputados. Parte da oposição pode ser explicada pelo fato de que o projeto ia além da idéia de proteger a representação das minorias. Na realidade, subvertia aspectos mais importantes do mecanismo da representação. Alguns deputados afirmaram que, a ser aprovado o projeto, chegariam ao Congresso as notabilidades de aldeia, os "tamuandús", os chefes locais incapazes de conceber e tratar os grandes temas nacionais. Isto é, o projeto eliminaria um elo na cadeia de representação, eliminaria o que Zacarias de Góes chamou de segunda ordem, as influências provinciais. O governo entraria em contato direto com as localidades. Ou, talvez mais corretamente, como disse Euzébio de Queiroz, eliminaria a mediação dos políticos nacionais. As notabilidades de aldeia, que antes eram intermediárias entre estes políticos e a população, passariam a representar-se sem mediação, pois eram elas que estavam em contato direto com a população sobre a qual exerciam forte influência¹⁰. Quebrava-se a pirâmide da representação; o país real entrava diretamente na Câmara. Era isto o que queria Paraná; era isto que seus opositores temiam. Segundo eles, a representação poderia tornar-se mais autêntica mas seria um desastre para a política nacional. Esta não era a representação de minorias que interessava às elites; ela era ameaça a sua posição de elites.

A renovação da Câmara foi grande nas primeiras eleições regidas pela nova lei (legislatura de 1857-1860). Significativamente, cresceu muito o número de padres e médicos, lideranças locais, entre os novos deputados e suplentes e apareceram mesmo alguns coronéis da Guarda Nacional. No 14º distrito de Minas Gerais o próprio filho do marquês de Paraná foi derrotado por um padre desconhecido nacionalmente. A eleição de 1856 marcou também o início da queda acentuada do número de funcionários públicos na Câmara e o início do aumento do de profissionais liberais. Foram eleitos uns 20 liberais. O impacto foi tão grande que a lei foi alterada logo em 1860, passando os distritos a eleger três deputados em vez de um só. A comissão especial da Câmara que examinou o novo projeto criticou seve-

ramente os resultados da experiência. Segundo ela, eles contrariavam os grandes interesses políticos do Império. E sentenciou: "O absolutismo dos interesses coletivos é sempre menos funesto do que o desvaivamento dos interesses individuais"¹¹. O marquês de Paraná provavelmente teria gostado dos resultados, pois combatia exatamente o que chamava de deputados de enxurrada. Mas nem mesmo pôde presidir às eleições pois morreu em setembro de 1856.

Permaneceu, no entanto, a preocupação com a representação das minorias, desde que não fosse afetado o papel mediador das elites nacionais. Os círculos de três deputados vigoraram de 1860 a 1875, quando foi introduzido o sistema do terço, isto é, do voto incompleto. Tratava-se de outro método, praticado em outros países, para garantir a voz das minorias. Os votantes sufragavam apenas dois terços da lista de eleitores a que a paróquia tinha direito. Os eleitores, por sua vez, votavam em apenas dois terços do número de deputados que a província devia dar. A ideia, naturalmente, era a de que o terço restante ficasse para a minoria, para a oposição. O último esforço para garantir as minorias veio com a reforma da eleição direta. Mas foi curiosa maneira de garantir a minoria, pois fazia-o pela eliminação da maioria. Foi o voto direto, acoplado ao voto distrital, o que mais afetou positivamente a presença da oposição na Câmara. As consequências negativas, no entanto, foram também grandes.

Antes de discutir estas consequências vejamos o terceiro tema que perseguia os esforços da reforma do sistema eleitoral: a influência do governo. Esta influência só se tornou problema após a consolidação dos partidos e após as leis de centralização do início da década de 1840. A delimitação da identidade dos partidos Conservador e Liberal tornou a luta política mais intensa e mais focada.

A primeira eleição do Segundo Reinado, dirigida pelos liberais, ficou conhecida como a eleição do cacete, tal a violência empregada para vencê-la. A reforma do Código de Processo Criminal, feita pelos Conservadores em 1841, forneceu aos governos os instrumentos legais de influência. Estes instrumentos eram a magistratura, agora toda centralizada, os chefes de política com seus delegados e subdelegados, e a Guarda Nacional. Com o auxílio destas autoridades o presidente de província, também nomeado pelo governo central, tinha poder suficiente para ganhar as eleições para o ministério a que

pertencia. Durante o Primeiro Reinado e a Regência a derrota do governo nas eleições era a regra. Até mesmo alguns ministros foram derrotados¹². Durante o Segundo Reinado nenhum ministério perdeu eleições. Houve apenas o caso de um ministro derrotado em eleição, e isto após a reforma de 1881.

Percebia-se — era evidente — que a influência do governo falseava totalmente o sistema parlamentar e, ao mesmo tempo, representava o perigo de perpetuação de um partido no poder. Era, portanto, do interesse, tanto dos que se preocupavam com a verdade do sistema, como dos que temiam ver-se aliados do poder, lutar contra tal interferência. Outra consequência, agora indireta, da interferência do governo era, como já mostramos¹³, a enorme presença de funcionários públicos, especialmente juizes, tanto na Câmara como no Senado. Era constante a queixa de que tal presença falseava o sistema representativo, na medida em que o Executivo interferia no Legislativo por meio da presença nele de seus funcionários.

O primeiro ataque à influência do governo foi a introdução de inelegibilidades, ou de incompatibilidades eleitorais, na lei dos círculos do marquês de Paraná. As incompatibilidades significavam a proibição de que funcionários públicos concorressem a cargos eletivos nos distritos em que exercessem suas funções. Foram incluídos na proibição presidentes de província, secretários provinciais, comandantes de armas, juizes de direito, juizes municipais, chefes de polícia, delegados, subdelegados, inspetores de resouraria etc. Como no caso dos distritos, a reação a estas restrições foi muito grande, tanto no Senado como na Câmara. O que era de esperar, pois boa parte dos parlamentares seria afetada pelas incompatibilidades. O argumento dos opositores era o da capacidade. Os magistrados, sobretudo, julgavam-se, e eram julgados por muitos, como os mais capazes para tratar da coisa pública. Ao que respondiam os defensores das incompatibilidades que para ser deputado não era necessário diploma e que os magistrados não representavam a verdadeira cara do país.

O marquês venceu aí também. O número de funcionários públicos na Câmara passou a declinar sistematicamente. A legislação posterior, tanto a lei do terço de 1875, como a do voto direto de 1881, só veio confirmar — e em alguns casos ampliar — as incompatibilidades de 1855. Em 1875, por exemplo, vigários e bispos, que no Império eram também funcionários

públicos, foram impedidos de se candidatar em suas próprias paróquias e bispados. Até mesmo empresários de obras públicas foram incluídos na proibição. Pela lei de 1881, o funcionário que se elegeisse (fora de sua jurisdição) não poderia exercer seu cargo, receber salário, ser promovido etc. Por este lado, portanto, houve real progresso em distinguir as funções do governo, em reduzir o peso do Executivo no Legislativo. A presença de funcionários públicos na Câmara, que em 1850 era de 48%, na última legislatura reduziu-se a 8%.

Mas isto não impedia que o governo continuasse a exercer influência e a eleger partidários seus. Outras medidas se faziam necessárias. Algumas tinham a ver com a qualificação dos eleitores. Feita de início para cada eleição, passou a ser permanente após a introdução em 1875 do título eleitoral. Outras diziam respeito à proibição do recrutamento militar e de movimentação de tropas em época eleitoral. A medida de alcance mais amplo foi a reforma do Código de Processo Criminal que tentou separar as funções da polícia e Justiça. Todas estas medidas tiveram efeitos limitados. Afinal, em 1881, jogou-se definitivamente a culpa da corrupção no votante pobre e analfabeto e ele foi retirado de cena.

Quanto a esta solução final, vale a pena mencionar novamente o livro de Francisco Belisário. Ele foi motivado pela passagem da Lei do Voto Livre em 1871. A lei foi aprovada contra a vontade de boa parte do Partido Conservador, certamente contra a bancada conservadora da província do Rio de Janeiro, da qual Belisário fazia parte. A aprovação do projeto deu-se em boa medida graças à presença de funcionários públicos na Câmara. Belisário viu no caso exemplo claro de falseamento da representação dos interesses dos eleitores, sobretudo dos eleitores do Partido Conservador; viu uma imposição do Executivo, sustentado pelo Poder Moderador, sobre o Legislativo e, afinal, sobre a nação política. Daí seu ataque devastador contra o sistema vigente de eleições. Segundo ele, o deputado era quase sempre feitura do governo: "Ser candidato do governo é o anelo de todo o indivíduo que almeja um assento no parlamento [...] Ninguém se diz candidato dos eleitores, do comércio, da lavoura, desta ou daquela aspiração nacional; mas do governo". Por outro lado, o votante prestava-se a toda sorte de manipulação: "A máxima parte dos votantes da eleição primária não tem consciência do direito que exercem, não vão à urna sem solicitação,

ou, o que é pior, sem constrangimento ou paga". O votante é "a turbamulta, ignorante, desconhecida e dependente. O votante é, por via de regra, analfabeto; não lê, nem pode ler jornais; não frequenta clubes, nem concorre a *meetings*, que os não há; de política só sabe do seu voto, que ou pertence ao senhor Fulano de tal por dever de dependência (algumas vezes também por gratidão), ou a quem lho paga por melhor preço, ou lhe dá um cavalo, ou roupa a título de ir votar à freguesia". As eleições mais regulares, segundo as atas, em geral são as que são feitas a bico de pena, isto é, à revelia do votante¹⁴.

Belisário apoiava as incompatibilidades como meio de reduzir a influência do governo. Mas o ponto central de seu esforço era eliminar o votante, era eliminar o que considerava excessiva franquia na legislação brasileira. A eliminação do votante tinha como consequência lógica a eliminação da eleição indireta. A lisura e a representatividade das eleições, segundo ele, estariam garantidas se introduzidos requisitos para o exercício do voto (que não era um direito), tais como o pagamento de impostos e alfabetização, e se reduzido o conflito local pela supressão da eleição primária. O voto direto tiraria o interesse do votante, pois o candidato seria muitas vezes desconhecido e não vinculado às disputas de poder e prestígio locais. Retirado o interesse local retirava-se o motivo de pressões e fraudes.

Perpassando toda esta discussão, às vezes de maneira implícita, estava todo o problema político do Império: como entregar ao país o governo de si mesmo. Nas circunstâncias da época isto significava como entregar aos proprietários rurais o governo de si mesmos, como dispensar a intervenção do poder do rei corporificada no Poder Moderador e, secundariamente, no Poder Executivo. Como fazer com que os barões aos poucos tornassem dispensável a mediação do rei para resolver seus conflitos. Em termos constitucionais, tratava-se de fazer funcionar de maneira adequada o sistema parlamentar de governo. Estava embutida aí toda a discussão a respeito das atribuições do Poder Moderador, sobre a necessidade ou não de os ministros referendarem os atos deste Poder, sobre as atribuições do Conselho de Estado. Estava aí o debate sobre os poderes do rei: o rei reina e não governa, na fórmula de Thiers, adotada pelos liberais, ou o rei reina, governa e administra, segundo a fórmula de Guizot, adotada pelos conservadores. A formulação mais contundente do dilema foi sem dúvida o discurso de Nabuco de Araújo no Senado

em 17 de julho de 1868, logo após a traumática dissolução do Ministério liberal de Zacarias e da chamada ao poder do Ministério conservador de Cotegipe, minoritário na Câmara¹⁵. Trata-se do justamente famoso "discurso do sorites". Depois de criticar o Poder Moderador pela dissolução — ilegal mas ilegítima pelas regras do sistema parlamentar —, de denunciar uma situação de absolutismo de fato, ele resume o sistema neste sorites: "O Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí está o sistema representativo do nosso país!"¹⁶.

A causa principal do círculo vicioso não estava, no entanto, no Poder Moderador, mas nas eleições. No sistema parlamentar, convocar eleições é convocar a nação, a opinião pública, para decidir os impasses entre o gabinete e a Câmara, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O imperador poderia até escolher presidente do Conselho de ministros em minoria na Câmara mas, se o partido majoritário tivesse apoio na opinião pública e se esta pudesse manifestar-se nas eleições, o gabinete continuaria em minoria na nova Câmara e teria que ser substituído. A pena politicamente quebrada no tripé Executivo-Legislativo-Opinião Pública era a inautenticidade das eleições. A não ser assim, se o imperador persistisse em antagonizar a opinião pública caracterizar-se-ia caso claro de despotismo e o sistema entraria rapidamente em crise. Se havia tensão mas não crise é que se compreendia que o arbítrio do Poder Moderador, previsto na Constituição, tinha razões políticas que o justificavam. O próprio imperador, aliás, em seus conselhos à Regente, queixava-se da dificuldade de aferir a opinião pública devido à natureza das eleições, o que o forçava a recorrer a outros indicadores, como a imprensa e as lideanças políticas, para definir sua ação¹⁷.

Por mais que se clamasse contra a interferência do governo nas eleições, havia uma lógica de ferro no sistema que levava os partidos no poder a intervir, derrotando em parte os esforços de reforma que eles próprios faziam. Esta lógica escapa a análises como a de Belisário. Ou melhor, ele só a vê pelo lado das influências locais. Pois estas pressionavam o governo a intervir para garantir a vitória local. O depoimento de Afonso Celso é, quanto a este ponto, esclarecedor. Segundo sua observação, a política era a ocupação favorita dos chefes locais. Mas era a política do mando, do amor-próprio que não tolera

a supremacia do contrário. O candidato, nestas circunstâncias, tornava-se um pretexto, um instrumento para bater os rivais. Daí as pressões no sentido de que o Ministério, por meio de seus agentes, jogasse toda a influência a favor de seus correligionários locais¹⁸.

O que não era analisado era a necessidade que tinha o governo de intervir. Embora o sistema fosse bipartidário, os partidos não possuíam solidez e disciplina suficientes para sustentar o governo com base em pequenas maiorias. Eram freqüentes as dissidências de caráter provincial, pessoal ou ideológico. Mais comuns no Partido Liberal, o Conservador também não estava imune às fraturas. A maioria governamental precisava ser a mais ampla possível para reduzir o efeito das dissidências. Caso contrário, estaria o governo sujeito a freqüentes moções de desconfiança e se colocaria no dilema de ou renunciar a qualquer programa mais agressivo de ação, suscetível de despertar oposições, ou a pedir a dissolução da Câmara, que poderia ser ou não concedida pelo Poder Moderador¹⁹.

A demonstração do que foi dito acima está no fato de que, mesmo com as grandes maiorias partidárias, 11 das 17 legislaturas do Segundo Reinado foram dissolvidas, isto é, 65% do total. Destas onze dissoluções, dez foram feitas após consulta ao Conselho de Estado e em três casos apenas o imperador contrariou o voto do Conselho. Mais ainda, seis dissoluções resultaram de mudança prévia de partido no poder. Destas seis, o imperador só admitiu interferência direta sua em duas. Isto é, em todas as dissoluções só duas se deveram ao que poderia ser considerado prática absolutista do imperador (embora legal). Em todos os outros casos havia conflitos do Ministério com a Câmara ou com o Senado²⁰. Houve mesmo ocasiões em que câmaras unânimes de um partido foram dissolvidas a pedido do presidente do Conselho do mesmo partido. Tal foi o caso do ministério Rio Branco (1871-1875). A Câmara era unanimemente conservadora, mas dividiu-se inexoravelmente em torno da proposta de libertar o ventre escravo. Outra dissolução de Câmara unânime por presidente do Conselho do mesmo partido foi em 1881, mas a razão aí foi apressar a experiência da eleição direta.

A precariedade da sustentação dos governos fica ainda mais clara se observarmos que todas as câmaras eleitas após a introdução do voto direto foram dissolvidas, e nenhuma por interferência direta do imperador. A primeira

delas (1881-84), liberal, aprovou moção de desconfiança ao Ministério Dantas por causa do projeto dos sexagenários e foi dissolvida. A segunda (1885), liberal, votou novamente moção de desconfiança a Dantas pela mesma razão, caindo então o Ministério. O novo Ministério liberal (Saraiva), depois de aprovar o projeto dos sexagenários na Câmara retirou-se: por não poder aprová-lo no Senado. O imperador foi levado a chamar os conservadores que, naturalmente, não tinham o apoio da Câmara, seguindo-se nova dissolução. Finalmente, a Câmara conservadora de 1886/89, após aprovar o projeto de abolição da escravidão, não deu mais sustentação ao governo abolicionista de João Alfredo. O imperador chamou Ouro Preto (liberal), que dissolveu a Câmara. A maior instabilidade das situações após o voto direto tem sem dúvida a ver com certo êxito que teve ele em garantir representações maiores para a oposição. Assim a minoria conservadora na primeira legislatura pelo voto direto era de 39% dos deputados. Na segunda, a minoria conservadora foi ainda maior, 44%, e a minoria liberal na legislatura seguinte foi de 18%. Neste tipo de situação, qualquer divisão na maioria podia provocar coalizão com a minoria e colocar em xeque o Ministério. No período pós-eleição direta o grande fator de divisão era a abolição, que atingia os dois partidos (ver quadro 15 para informação sobre a representação das minorias no Segundo Reinado).

Pode-se dizer que a interferência do Poder Moderador favorecia antes que dificultava a representação da minoria, na medida em que tornava temporária a derrota de um dos partidos. Na verdade, era ela que possibilitava a existência do bipartidarismo. Em sua ausência, dificilmente haveria possibilidade de conflito regulado. Ou o conflito seria extralegal ou seria suprimido mediante arranjos de dominação como o que se desenvolveu na República Velha com a criação dos partidos únicos estaduais. Fosse a Constituição autenticamente parlamentarista, o sorites de Nabuco seria escrito mais ou menos como segue: "O Poder Moderador, como é de seu dever, chama para organizar o Ministério o chefe da maioria; o chefe faz as eleições porque tem que fazê-las; a eleição reproduz a maioria anterior. Eis aí o sistema representativo do nosso país!" Isto é, seria a perpetuação de um grupo, ou partido, no poder, entremeada de revoltas e golpes de Estado. Era este, aliás, o panorama comum na América Latina, tão temido e tão desprezado pelos políticos imperiais.

QUADRO 15
Representação de Minorias nas Legislativas do Segundo Reinado

Legislatura	Sistema Eleitoral	Representação Partidária	%	Dissolução
1842	Indireto provincial	Liberal	66	Dissolvida por M. Conservador
1843/44*	Idem	Liberal	44	Dissolvida por M. Liberal
1845/7	Idem	Conservador	0	Liberal
1848	Idem	Liberal	100	Não dissolvida
1850/52	Idem	Conservador	92	8
1853/56	Idem	Liberal	85	Dissolvida por M. Conservador
1857/60	Idem	Conservador	15	Não dissolvida
1861/63	Idem	Liberal	0,9	99,1
1864/66**	Idem	Conservador	0	Não dissolvida
1867/68	Idem	Liberal	100	Não dissolvida
1869/72*	Idem	Conservador	17	83
1872/75	Idem	Liberal	20	Dissolvida por M. Cons. dissidente
1877/78	Idem	Conservador	80	Não dissolvida
1878/81	Idem	Lib. Históricos	39	60
1881/84	Idem	P. Progressista	1	Conservador
1885	Idem	Lib. Históricos	17	Dissolvida por M. Conservador
1886/89	Idem	P. Progressista	74	Conservador
	Idem	Conservador	9	Dissolvida por M. Conservador
	Idem	Liberal	0	Não dissolvida
	Idem	Conservador	100	Conservador
	Idem	Liberal	7	Não dissolvida
	Idem	Conservador	93	Dissolvida por M. Liberal
	Idem	Liberal	13	Dissolvida por M. Liberal
	Idem	Conservador	87	Dissolvida por M. Liberal
	Idem	Liberal	100	Liberal
	Idem	Conservador	0	Dissolvida por M. Liberal
	Idem	Liberal	61	Dissolvida por M. Liberal
	Idem	Conservador	39	Dissolvida por M. Conservador
	Idem	Liberal	54	Dissolvida por M. Conservador
	Idem	Conservador	44	Dissolvida por M. Conservador
	Idem	Republicano	2	Dissolvida por M. Liberal
	Idem	Liberal	18	Liberal
	Idem	Conservador	82	

Fonte: Barão de Javari, *Organizações e Programas Ministeriais*. Esta fonte só dá a distribuição dos deputados por partidos a partir da eleição direta. Para as outras valem-nos de comentaristas da época, especialmente J. M. Pereira da Silva, *Memórias do meu Tempo*.

*Nessas eleições houve abstenção dos liberais em protesto pela dissolução da Câmara anterior.

**Divisão aproximada. P. da Silva fala em Câmara "quase unânime". Mas havia grande conflito entre liberais históricos e conservadores dissidentes (progressistas). O predomínio numérico era dos últimos.

Qual era a importância dos partidos políticos neste sistema? Tinham eles alguma importância? Já discutimos em outro lugar o problema da diferenciação social dos partidos e de sua ideologia²¹. Resumindo, defendemos a tese de que os dois grandes partidos monárquicos constituíam coalizões distintas. O Partido Conservador era aliança da burocracia com o grande comércio e a grande lavoura de exportação; o Partido Liberal, era aliança de profissionais liberais urbanos com a agricultura de mercado interno e de áreas mais recentes de colonização. Tal composição dava ao Partido Conservador tendência à defesa da centralização política, mas dividia-o quando se tratava de reformas sociais. Neste último caso, o setor burocrático, incluindo aí a alta cúpula da elite política, tendia a ser mais reformista, sendo freado pelo outro lado da coalizão. A questão da escravidão foi o exemplo mais claro de divisão. O Partido Liberal padecia de doença semelhante. Os profissionais urbanos puxavam a ideologia do partido para à descentralização e para a reforma social. O setor agrário concordava com a descentralização, de vez que dependia menos de medidas do governo central para proteger suas atividades econômicas do que o setor exportador, mas opunha-se às reformas sociais. A divisão ficou clara nas questões da escravidão, da eleição direta e da regulamentação da propriedade da terra.

Teria havido influência mútua entre o sistema eleitoral e o sistema partidário? A pergunta não é de fácil resposta. Os partidos se formaram de maneira espontânea durante o período em que vigorava a eleição indireta por província, e em que estava suspensa a atribuição do Poder Moderador de dissolver a Câmara. Isto se deu entre 1837 e 1840, quando o regresso separou os conservadores dos moderados da Regência. A seguir houve várias alterações no sistema partidário. De início uma exacerbação da luta partidária terminada em revolta armada dos liberais do sul (1842). A derrota no campo de batalha foi seguida, no entanto, quase imediatamente, de anistia e da volta dos liberais ao poder (1844). Foi, então, a vez dos liberais do norte se revoltarem, abrindo caminho para o domínio total dos conservadores que durou de 1848 a 1862. Seguiu-se um período de realinhamento partidário, de formação da Liga ou Partido Progressista, composto de liberais históricos e conservadores dissidentes. O realinhamento durou até 1868, quando o imperador chamou de volta os conservadores por razões que tinham a ver com a condução da guerra contra o Paraguai. Históricos e progressistas se

reagruparam em novo Partido Liberal; os mais radicais formaram em 1870 o Partido Republicano. Esta situação perdurou até o final do Império: dois partidos dominantes e um terceiro com baixa capacidade de competição.

Teve o voto distrital de 1855 a ver com o fim do domínio conservador? O quadro 15 mostra que houve aumento da representação dos liberais após a reforma, como era desejo de Paraná. A primeira legislatura (1857/60) apresentou um índice de 67% de renovação em relação à anterior. O próprio imperador observou, a respeito da lei de 1855, que daí por diante houve na Câmara minorias e não apenas patrulhas da oposição²². A eleição seguinte, por distritos de três deputados, teve impacto ainda maior. Voltaram à Câmara vários liberais históricos, salientando-se entre eles o lendário Teófilo Ottoni, eleito por Minas Gerais e pelo Rio de Janeiro. Sua campanha no Rio arrastou, pela primeira vez, o povo às ruas sob o símbolo do lenço branco. Segundo Nabuco, a eleição de 1860 assinalou época em nossa história política, pois com ela começou a encher a maré democrática que estivera em vazante desde 1837. A vitória liberal no Rio foi particularmente significativa, pois aí estavam os pesos pesados do velho Partido Conservador. A repercussão, ainda segundo Nabuco, teria sido imensa em todo o país, um verdadeiro furacão político²³.

A virada foi tão grande que nas eleições seguintes o Partido Conservador foi quase totalmente aliado, dominando a Câmara uma combinação de conservadores dissidentes com liberais históricos.

Por outro lado, após a reversão de 1868, houve, sob o mesmo sistema eleitoral de 1860, uma Câmara unânime e outra com apenas 7% de representação da oposição. No caso da unanimidade, ela se explica em boa parte pela abstenção eleitoral dos liberais. Esta abstenção funcionou ainda em algumas províncias na eleição seguinte. Mas sem dúvida o esforço maior do Ministério em garantir resultados favoráveis derrotou em parte os efeitos da legislação eleitoral. Quer-nos parecer, no entanto, que o voto distrital, seja de um, seja de três deputados por distrito, teve o efeito desejado por Paraná de renovar a representação e abrir a possibilidade de maior presença da oposição. Num primeiro momento — distrito de um deputado — a renovação foi maior no sentido de eleger pessoas não pertencentes aos quadros nacionais dos partidos. Em um segundo momento — distritos de três deputados — os políticos nacionais retomaram o controle mas com maior possibilidade

de circulação entre eles. Assim, o efeito inicial de enfraquecer os partidos foi amenizado, embora não totalmente anulado. Como já argumentamos, estes efeitos do voto distrital não são os que são hoje geralmente a ele atribuídos. Mas explicam-se pelas circunstâncias da época, em especial pela fragmentação do mercado político, isto é, pela grande força do localismo. Os partidos nacionais não tinham organização suficiente para enquadrar os chefes locais. Daí a maior incerteza introduzida pelo voto distrital, a maior possibilidade de aparecimento de candidaturas rebeldes, ou simplesmente não perfeitamente entrosadas com os chefes nacionais dos partidos.

De fato, foi grande a mudança efetuada entre 1855 e 1868. O velho Partido Conservador saiu quase totalmente da cena política, depois de tê-la dominado sozinho por mais de dez anos. Em seu lugar apareceram os liberais históricos, de volta do ostracismo, e os conservadores dissidentes. Estabeleceu-se intensa troca de posições partidárias, especialmente entre jovens lideranças. Os futuros líderes do novo Partido Liberal que se formou após a crise de 1868 saíram quase todos das fileiras conservadoras durante a pausa da conciliação. Sob o nome de Liga ou Partido Progressista abrigavam-se as mais variadas posições. O domínio parlamentar da Liga era falsa aparência. Na realidade, a Câmara ligeiramente dava estabilidade a nenhum ministério. O período entre 1862 e 1868 foi o de maior instabilidade ministerial do Império. Nada menos que seis ministérios subiram e caíram, em média um por ano. Um deles (Zacarias, 1862) durou apenas três dias. E isto em época de guerra externa, quando o Poder Moderador se esforçava por manter as administrações pelo maior período de tempo possível para não prejudicar o esforço bélico.

A brusca mudança de 1868 teve efeitos importantes. De um lado, quebrou a dinâmica partidária que se desenvolvia e que poderia a médio prazo ter levado a novo tipo de bipartidismo, agora não de liberais e conservadores, mas de liberais e progressistas. Tal evolução poderia ter tido como consequência tornar o sistema como um todo mais sensível às pressões por reformas políticas e sociais sem quebra do pluralismo partidário e da prática parlamentar. De outro lado, acabou com a instabilidade e a indefinição partidárias ao trazer de volta os antigos conservadores e ao provocar com isto o reagrupamento de liberais e progressistas em torno do novo Partido Liberal. Retomou-se deste modo, de imediato, um bipartidismo de contornos bem definidos mas com pendor para o conservadorismo.

A eleição direta e a volta do voto distrital vieram consolidar os resultados de 1868. O bipartidismo voltou a funcionar de maneira regular. Os brasileiros aumentaram sua capacidade de autogoverno em relação ao Poder Moderador. Mas, ao fazê-lo mediante a redução da participação política, imperfeita embora ela fosse, aumentaram também a capacidade de resistência às reformas sociais, sobretudo à reforma do elemento servil, para usar a eufemística expressão da época. Em 1871, o governo, apoiado pelo rei, pôde vencer a resistência da Câmara conservadora e passar a lei da liberdade do ventre. Em 1884, o gabinete Dantas sofreu moção de desconfiança na Câmara dominada pelos liberais ao tentar passar o projeto dos sexagenários. A nova Câmara voltou ainda mais conservadora e de novo derrotou Dantas que teve de retirar-se. O projeto só foi aprovado graças à combinação de um governo liberal (Saraiva), que o aprovou na Câmara, seguido por outro conservador (Cotegipe), que o fez passar no Senado. Era nítida a distância entre a representação e a opinião pública que, pela primeira vez, se organizava e se fazia visível no movimento abolicionista. A pressão imperial em favor da abolição final coincidia com a opinião pública, embora fosse interpretada como indevida interferência no processo parlamentar, a mesma acusação feita em 1871. Ironicamente, o rei, no caso a princesa, estava ao lado da opinião do povo, perdendo com isto legitimidade junto aos partidos e à elite política.

Este é outro ângulo em que se pode ver o impasse do sistema imperial: a contradição entre o real e o formal, entre o político e o social. Já vimos a primeira contradição pelo lado das eleições. Vale a pena expandi-la um pouco pelo lado correlato dos partidos. Embora não regulados por lei alguma, os partidos eram altamente valorizados como instrumentos indispensáveis à boa prática do regime parlamentar. Muitos ataques à política de conciliação de Paraná baseavam-se no argumento de que ela enfraquecia os partidos, se não os prostruía. Foi esta, por exemplo, a posição do conservador José de Alencar. Mas foi também a do progressista Nabuco de Araújo, assim como foi a de Tavares Bastos, o mais articulado teórico do liberalismo do Segundo Reinado²⁴. O principal acusado pela fraqueza dos partidos era, como sempre, o rei. Ao Poder Moderador, em especial, atribuíam-se as dificuldades de consolidação dos partidos. Aqui também as acusações vêm desde futuros republicanos como Saldanha Marinho até conservadores impenitentes como Ferreira Vianna. Este último, testemunha do fim do Império, vivia a fustigar o poder pessoal,

imperialismo, como se dizia, em seus discursos na Câmara. Publicou um panfleto intitulado *A Conferência dos Divinos*, em que Pedro II, por ele já antes chamado de César caricato, aparecia ao lado de Nero e outro tirano contandolhes, em tom paternal, como conseguia governar sem uso de violência, apenas com a arma da corrupção. Sobre os partidos diz: "Dividi-os [os súditos] em partidos; servi-me de um para destruir o outro, e quando o vencido estava quase morto, levantava-o para reduzir no mesmo estado o vencedor. Eram ferozes! Às vezes fingia querer conciliá-los para os confundir e corromper mais"²⁵. Acusava-se o rei de manipular os partidos, de arbitrariamente chamá-los ao poder e dele apená-los, de desprestigiar seus programas políticos, atribuindo, por exemplo, aos conservadores a tarefa de vojar reformas liberais, de aproximá-los e separá-los para confundir os, de jogar as lideranças umas contra as outras. A própria idéia de conciliação foi atribuída ao imperador, que deste modo buscava desmoralizar os partidos e enfraquecê-los.

Sem dúvida, inversões políticas sem que intervesse questão parlamentar não eram prática que servisse ao fortalecimento dos partidos. Mas o que os críticos não percebiam é que, nas condições brasileiras da época, pelo modo como se faziam as eleições, e elas eram feitas sob a direção dos partidos, note-se, o exercício do Poder Moderador alternando as situações políticas era o que garantia não só a competição partidária, mas a própria sobrevivência dos partidos nacionais e seu enraizamento na população, além de difundir o valor das regras da competição democrática. Este lado da questão só se tornou claro após a implantação da República. Desaparecido o Poder Moderador, desaparecido o fator de arbitragem entre as várias facções políticas, desaparecido o garantidor da alternância dos partidos no poder, o resultado foi simplesmente o fim dos partidos nacionais e a implantação de partidos únicos nos estados. A própria imagem do partido político se transformou. De algo positivo, o partido passou a ser visto como fator de divisão, como perigo para a tranquilidade política, como ameaça à boa condução do governo. Com acerto a política de Campos Salles foi analisada como tentativa de reconstituir na figura do presidente alguns aspectos do Poder Moderador a fim de dar estabilidade à política republicana²⁶. Ele não conseguiu, no entanto, fazer aquilo pelo qual o Poder Moderador era criticado: tornar possível a alternância dos partidos, e, portanto, sua pluralidade. A República foi

Nada mais contundente do que a crítica de Alberto Salles ao sistema republicano, feita em 1901, quando seu irmão Campos Salles, o criador da política dos estados, ocupava a presidência. Segundo Alberto Salles, a República em pouco mais de dez anos se tinha convertido na mais completa ditadura política. A ditadura do presidente era pior do que a ditadura do Poder Moderador. O velho sorriso de Nabuco, segundo Alberto Salles, podia ser reformulado para a República nos seguintes termos: "O presidente da República faz os governadores, os governadores fazem as eleições e as eleições fazem o presidente da República". Os partidos desaparecem totalmente nesta engrenagem. Tornam-se meros instrumentos dos governos estaduais²⁷.

O drama — ou tragicomédia — do Império foi que a legalidade (o Poder Moderador do rei) foi combatida como ilegítima pelas elites e pelos partidos, mas o foi com medidas que acabavam por tornar os partidos e as elites ilegítimos do ponto de vista da nação. Como vimos, a redução do arbítrio do Poder Moderador pelas leis eleitorais e pelo fortalecimento dos partidos redundou em maior conservadorismo político, em maior afastamento entre o poder e a nação. A tentativa de transformar em realidade a ficção parlamentar acabou por transformar em ficção a representatividade dos partidos. José Bonifácio, o Moço, denunciou a situação em frase retórica, ao estilo da época, mas nem por isto menos verdadeira. A eliminação dos analfabetos em 1881, e todo o movimento de exclusão de votantes, foram por ele assim definidos: "Esta soberania de letrados é um erro de sintaxe política"²⁸. Criava-se uma oração política sem sujeito, um governo representativo sem povo.

NOTAS

1. Este capítulo teve origem em palestra feita no Instituto Tancredo Neves, em Brasília.
2. Darei maior ênfase à discussão das eleições, pois os partidos já foram discutidos em capítulo de *A Construção da Ordem*. A legislação eleitoral do Império está incluída na redigção feita pelo Senado Federal da obra de Francisco Belisário Soares de Souza, citada abaixo. Ver também Edgar Costa, *A Legislação Eleitoral Brasileira*.