

# O parlamentarismo no Império do Brasil (II)

## Representação e democracia

Carlos Bastide Horbach

### Sumário

Introdução. 1. Eleições e representação. 1.1. Os partidos do Império (1847-1889). 1.2. Sistema eleitoral. 1.3. Representação e oposição. 2. Democracia com coroa? 2.1. O Imperador reina e governa? 2.2. O Imperador e os Gabinetes. 2.3. A queda do 3º Gabinete Zacarias. 2.4. Os sorites de Nabuco. Conclusão.

### Introdução

A partir do início do Segundo Reinado, o Império do Brasil passou a apresentar práticas de governo que em muito se aproximavam do modelo parlamentar tradicional, numa situação institucional que veio a se consolidar com a edição da Lei nº 523, de 1847, por meio da qual foi criado o cargo de Presidente do Conselho de Ministros.

Essa evolução histórica do sistema de governo imperial, narrada com maiores detalhes na primeira parte deste estudo, deu-se à margem de uma alteração constitucional, mantendo os poderes do Império suas atribuições originais. Isso significava, na essência, a prevalência do poder pessoal do Imperador no jogo político, em detrimento da Assembléia Geral, o que contraria a base do parlamentarismo, no qual o Parlamento é o principal ator da cena política.

A superação dessa situação dizia com a legitimação democrática dos poderes parlamentares, com o desenvolvimento de uma efetiva representação na Assembléia Geral

Carlos Bastide Horbach é Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, Mestre em Direito do Estado e Teoria do Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professor dos cursos de graduação e Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Advogado em Brasília – DF.

e com um sistema eleitoral capaz de compor verdadeiras maiorias. Esses aspectos, relevantes para a configuração de um regime parlamentar, serão a seguir analisados, para que se possa, ao final, tomando como parâmetros os critérios expostos por Douglas Verney (1979), avaliar a natureza do parlamentarismo no Império do Brasil.

### 1. Eleições e representação

A base da representação é um sistema eleitoral forte, que, por sua vez, somente é viável ante a existência de partidos políticos organizados. Tais partidos, defendendo os diferentes ideais presentes na sociedade, geram as maiorias e minorias no Parlamento, formando o governo e a oposição. O correto funcionamento de um sistema parlamentar passa, necessariamente, por esses fatores, que ora são objeto de exame.

#### 1.1. Os partidos do Império (1847-1889)

Para muitos historiadores, o marco do nascimento dos partidos políticos brasileiros é o 7 de abril de 1831, a abdicação de D. Pedro I, quando as tendências divergentes tomaram seus rumos próprios:

“os ‘exaltados’, que, com os republicanos e os revolucionários de toda ordem, agrupar-se-iam no Partido Liberal; os ‘moderados’, os partidários da Constituição que seriam o núcleo do Partido Conservador; os reacionários, adeptos da volta do Imperador deposto – o célebre partido ‘Caramuru’ que desapareceu com a morte de D. Pedro I” (TORRES, [1985?] apud CHACON, 1985, p. 28).

Quando da instituição do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, já está definido o quadro partidário brasileiro. De um lado, o Partido Liberal; doutro, o Conservador. Os conservadores eram popularmente chamados de “saquaremas”, isso porque Joaquim José Rodrigues Tôres (Visconde de Itaboraí), que integrava, juntamente com Eusébio de Queirós e o Visconde do

Uruguai, o chamado “triumvirato conservador”, possuía em Saquarema, Rio de Janeiro, uma fazenda onde ocorriam reuniões da cúpula conservadora, que ficaram conhecidas como os “consistórios”. Por sua vez, os liberais eram conhecidos como “luzias”, numa alusão à Batalha de Santa Luzia, em que os liberais de Minas Gerais derrotaram as forças do Governo durante a Revolta Liberal de 1842.<sup>1</sup>

Os partidos do Império eram partidos de quadros, nunca foram nem pretenderam ser partidos de massas. Igualmente nunca tiveram programas muito definidos ou definitivos, eram grupos políticos que variavam de posicionamento conforme a postura do opositor e conforme a posição de situação ou oposição que ocupavam. Tanto era assim que vários grandes nomes do Império trocaram de partido no decorrer de suas vidas públicas. Foi assim com Nabuco de Araújo, que de conservador passou a líder liberal, bem como com o Visconde de Abaeté, o Visconde do Bom Retiro e o próprio Visconde de Rio Branco, todos liberais que se tornaram conservadores.

É importante registrar, entretanto, que, enquanto os liberais têm a sua semente lançada no projeto de reforma da Constituição, em 13 de outubro de 1831, com propostas se repetindo, de modo mais ou menos extremado, em programas seguintes, o Partido Conservador apenas assume um comportamento de reação, que se transforma em imutável compromisso, a partir da queda do regente Feijó, em 1837. Os liberais, assim, apresentam vários projetos partidários e os conservadores nenhum. Os luzias tentaram, até o fim do Império, modificar o *status quo*, obtendo certo êxito até, enquanto saquaremas se limitaram a perseverar na resistência, cedendo aos poucos (CHACON, 1985, p. 35).

O ideal que inspira as ações do Partido Conservador é a rigorosa observância dos preceitos constitucionais, o que o coloca numa posição completamente oposta à dos liberais, que, por reformadores, necessitavam reformar o texto de 1824. Mesmo assim,

admitiam os conservadores inovações políticas, desde que fossem maduramente estudadas, sendo esta a característica principal de seus membros que faziam parte do Conselho de Estado, enfim, prudência extrema.

O pensamento dos liberais, por sua vez, é o de exigir o maior número possível de reformas para a obtenção de algumas poucas, que consideravam necessárias. O principal programa liberal é o redigido em 1869 por Nabuco de Araújo, que pode ser resumido nos seguintes pontos: a) reforma eleitoral; b) reforma policial e judiciária; c) abolição do recrutamento (que era um instrumento utilizado pelo poder para punir populações inteiras de adversários); d) abolição da Guarda Nacional (braço armado do Governo); e e) emancipação dos escravos. Junto desse programa, lançaram os liberais à nação um manifesto, igualmente redigido por Nabuco de Araújo, em que concluíam a exposição de suas idéias oferecendo ao povo brasileiro duas opções: ou a reforma, ou a revolução.<sup>2</sup>

Por outro lado, a visão geral dos quadros partidários e das ações de uma agremiação e de outra quando no poder e na oposição faz crer que liberais e conservadores em muito pouco diferiam, sendo que o famoso comentário de Holanda Cavalcanti, de que “não há nada mais parecido com um saquarema do que um luzia no poder”, era considerado como uma verdade sentida por todos (NABUCO, 1997, p. 172). Essa semelhança é reforçada pela existência, inclusive, de um ministério de conciliação entre os dois partidos, o Ministério Paraná, que durou de 1853 até 1857, reunindo, sob a liderança de Honório Hermeto Carneiro Leão, o Marquês de Paraná, ministros conservadores e liberais, tendo um respaldo considerável na Câmara dos Deputados.

Os partidos, para alguns, cumpriam seu papel de representar os interesses dos setores da sociedade imperial, interesses esses diversos e conflitantes. Nesse sentido, a análise de José Murilo de Carvalho (1996, p. 182-183):

“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 burocracia. Já Azevedo Amaral vê nos conservadores os representantes dos interesses rurais e nos liberais a voz dos grupos intelectuais e de outros grupos marginais ao processo produtivo, tais como os mestiços urbanos. 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 Janeiro”.

Outra formação partidária que não se pode olvidar é o Partido Republicano. Sua origem está numa facção extremada do Partido Liberal, que, mesmo com a apresentação do programa de 1869, não mais apóia a lentidão com que são feitas as reformas no Segundo Reinado. Assim, em 1870, surge o Manifesto de Itu e o jornal *A República*, que lançam as bases mais concretas do Partido Republicano, que tinha como principais redutos São Paulo e Pernambuco, donde vinham os ideais socialistas, remanescentes da Praia (CHACON, 1985, p. 49). Entretanto, no jogo do parlamentarismo imperial, que é o que aqui interessa, não tiveram os republicanos muita participação, tendo sido, inclusive, subestimados pelos dois tradicionais jogadores, que somente nos últimos anos da monarquia lhes dão a atenção necessária.

### 1.2. Sistema eleitoral

Além dos partidos políticos, que são os principais focos de discussão política num sistema parlamentar, é de extrema impor-

tância a configuração do regime que rege a disputa entre esses partidos, a configuração do regime eleitoral. O Direito Eleitoral é um instrumento precioso do sistema parlamentar, pois a eleição é o modo mais claro de pressionar o governo, demonstrando as verdadeiras tendências da vontade política nacional. Assim, para uma completa visão de um sistema parlamentar, imprescindível é a análise de seu regime eleitoral, o que ainda é mais necessário quando se trata de um estudo sobre o parlamentarismo no Império do Brasil.

A Constituição de 1824 adotou um sistema de sufrágio parcial e indireto. Resumidamente, poder-se-ia dizer que o sistema funcionava assim: os eleitores de primeiro grau, que deveriam ter uma renda mínima anual líquida de 100\$ (cem mil réis), escolhiam os eleitores de segundo grau, que deveriam ter renda mínima anual líquida de 200\$ (duzentos mil réis), que escolhiam os deputados, cuja exigência era de renda mínima anual líquida de 400\$, e votavam nas listas tríplices para senador, cargo que exigia uma renda de 800\$, de onde o Imperador escolhia, segundo as atribuições do Poder Moderador, o novo membro vitalício do Senado (LOPEZ, 1993, p. 67).

Além da restrição financeira, o Capítulo VI do Título IV da Constituição de 1824 estabelecia outras limitações ao direito de sufrágio. Nas eleições de primeiro grau, as assembleias paroquiais, eram impedidos de votar os menores de 25 anos (com exceção dos casados, dos oficiais militares maiores de 21 anos, dos bacharéis formados e dos clérigos de ordens religiosas); os “filhos-família”, isto é, os filhos que viviam com os pais (com exceção daqueles que servissem em ofícios públicos); os criados de servir e os religiosos de clausura. Nas eleições de segundo grau, os conselhos provinciais, não poderiam votar os libertos, nem os criminosos pronunciados em querela ou devassa.<sup>3</sup> Não se pode olvidar, igualmente, que o artigo 5º da Constituição estabelecia como religião oficial a Católica Apostólica Romana,

negando, dessarte, direitos políticos aos não-católicos.

Essas eram as regras gerais do sistema eleitoral do Império, constantes da Constituição de 25 de março. O artigo 97 determinava que uma lei regulamentar deveria reger de forma prática as eleições. Algumas leis se sucederam na regulamentação dos pleitos, mas claramente se pode traçar três períodos do regime eleitoral no Império do Brasil: antes da Lei de 19 de setembro de 1855, entre 1855 e a Lei Saraiva, de 1881, e depois da Lei Saraiva. Cabe agora arrolar as características básicas desses três períodos distintos.

Antes de 19 de setembro de 1855, as eleições seguiam o sistema que ficou conhecido como “eleições por chusmas”. Nesse regime, o eleitor de segundo grau votava, entre uma lista de nomes apresentada por cada partido no âmbito provincial, nos candidatos que achava os melhores para ocupar os assentos da província na Câmara. Sobre as chusmas, discursa o Marquês de Paraná na Sessão de 27 de agosto de 1855 no Senado:

“As chusmas, senhores, convêm muito a alguns, porque é verdade que sendo eu eleitor, tendo de votar sobre 10 ou 12, e examinando uma chapa de 20, posso deixar escapar um ou outro de menos capacidade...” (NABUCO, 1997, p. 207).

É nesse período, que vai até 1855, que se desenvolve a principal característica do sistema eleitoral de todo o Império, a fraude. As eleições eram feitas por agentes administrativos nomeados pelo Governo, pelo Gabinete que estava no poder. O Governo, com base no artigo 102, nº 4, da Constituição, nomeava os presidentes das províncias, que tinham vastos poderes, inclusive o de chefiar o Comandante Militar da região, convertendo-se os presidentes nos principais agentes da fraude eleitoral. Por outro lado, a polícia era unificada e centralizada na Corte, o judiciário era subordinado ao Gabinete e o clero igualmente submetido ao Governo. Essas três categorias, fundamen-

tais para as eleições, eram ligadas a secretarias do Ministério da Justiça, o que transformava o titular desta pasta noutra importante personagem na manipulação das eleições.

Ilustra bem essa característica do sistema eleitoral do Império a eleição para o Senado no pleito de 1851 em São Paulo. Nesse ano, foi nomeado para a Presidência da Província de São Paulo o então deputado saquarema José Thomaz Nabuco de Araújo. Era Presidente do Conselho de Ministros o Visconde de Monte Alegre, que exigiu do Presidente da Província a eleição de José Antônio Pimenta Bueno, futuro Marquês de São Vicente, para a lista tríplice de senador por São Paulo. Entretanto, a candidatura de Pimenta Bueno era repelida pelos líderes conservadores paulistas, além do que o candidato contrário, Joaquim José Pacheco, gozava de maior popularidade do que o ungi-do pelo Governo. Assim, Nabuco de Araújo enviou correspondência ao Presidente do Conselho, indagando se não seria mais prudente abrir mão da candidatura Pimenta Bueno, reconhecendo-se a vantagem de Pacheco. A resposta de Monte Alegre é preciosa para a compreensão das eleições no Império:

“O governo quer que se faça a eleição dos dois senadores que faltam por essa província, usando de toda a influência legítima que lhe dão o poder e a opinião. Não deseja que a oposição vença nem um candidato, e tem como seu principal adversário Joaquim José Pacheco, que o tem guerreado dentro de suas próprias fileiras mais, e fazendo-lhe mais danos do que seus descobertos adversários. Já sabia de tudo quanto V. Exa. me diz acerca do Pimenta Bueno, mas ele não pode deixar de fazer parte da chapa do governo. Os partidos em nossa terra não podem coisa alguma contra a vontade do governo, e só a fraqueza do poder e a pouca vontade de os sujeitar à disciplina é que traz as derrotas, quando as tem havido” (NABUCO, 1997, p. 134).

Pimenta Bueno foi incluído na lista tríplice e escolhido pelo Imperador, tornando-se Senador do Império.

Outra peculiaridade desse período da história eleitoral do Império é a contagem dos votos duvidosos. Ainda que não se tivesse certeza do conteúdo dos votos, dos candidatos escolhidos pelo eleitor, a autoridade eleitoral poderia interpretar o voto, atribuindo-lhe valor e contando o duvidoso como se válido fosse. Vários parlamentares se opunham a essa prática, ressaltando que a representação não poderia ser duvidosa, que os mandatos não poderiam ser presumidos.

A ação do governo por meio de seus agentes eleitorais era radical, usando-se inclusive de força para coagir o eleitorado. Os agentes policiais e a guarda nacional agiam violenta e diretamente no processo de fraude, fazendo com que, durante o Império, as eleições ganhassem, desde o pleito de 13 de outubro de 1840, a alcunha de “eleições do cacete”, que produziam câmaras unânimes em perfeita harmonia com o Gabinete.

É somente com o Ministério Paraná de 1853 que o quadro eleitoral começa a modificar-se. Desde a instauração do Ministério, a idéia fixa de seu presidente, o Marquês de Paraná, era a eleição por círculos, ou distritos, de um deputado. Paraná desejava, com a reforma, uma representação real do país na Câmara dos Deputados<sup>4</sup>, expressando a verdadeira maioria do círculo, fosse quem fosse o eleito. A eleição por círculos, por sua vez, trazia consigo, na visão dos mais conservadores, a negação de uma das principais características dos parlamentos liberais: a natureza do parlamento como um órgão de notáveis. Temiam os opositores da reforma que os deputados saíssem não das pessoas notáveis e bastante conhecidas nas províncias, mas de funcionários subalternos favorecidos por pequenas influências locais.<sup>5</sup>

A ocasião, porém, era propícia para a aprovação de reformas, vivia o regime par-

lamentar do Império sob a égide da Conciliação, que durou todo o Ministério Paraná. Dessa forma, o projeto do governo foi aprovado na Câmara por 54 votos contra 36, convertendo-se, após a sanção de Sua Majestade Imperial, na Lei de 19 de setembro de 1855.

Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente (1857), aborda a mudança de sistema eleitoral, ressaltando um dos seus principais benefícios, a possibilidade de representação da oposição:

“A eleição por províncias tinha muitos inconvenientes, o sistema dos círculos ministra importantes vantagens. Facilita a manifestação e representação de todos os interesses e opiniões, desde que tenham alguma importância, pois que desde então conseguiram maioria em um ou outro distrito, e não serão aniquilados pela maioria provincial; é este um grande melhoramento, é mesmo um princípio de justiça, pois que o direito de ter representantes no parlamento pertence a todos os brasileiros, e não deve ser monopolizado por uma só opinião ou maioria provincial”.

Mas não só na divisão em círculos de um deputado é que se baseou a reforma de Paraná. Ela também introduziu a eleição de suplentes de deputados e estabeleceu um sistema rígido de incompatibilidades eleitorais. Pela primeira vez, os presidentes de províncias, os seus secretários, os comandantes de armas, os generais em chefe, os inspetores gerais da fazenda pública, as autoridades policiais, os juizes de paz, municipais e de direito eram inelegíveis no âmbito de suas atividades (CHACON, 1985, p. 31).

É nessa época que a preocupação do Imperador com as eleições torna-se evidente. No primeiro pleito após a reforma de 1855, demonstra o monarca o maior empenho em tornar a eleição a mais livre possível, chegando a exigir de seus ministros posições mais radicais do que as expressas na lei. Ao

Marquês de Paraná, Presidente do Conselho, observou que não considerava legítima a candidatura de seu filho para deputado pela Província de Minas Gerais. Paraná, com sua têmpera característica, respondeu ao Imperador: “Eu, como Honório Hermeto Carneiro Leão, não preciso do favor do presidente do Conselho para eleger um deputado por Minas”. Para Nabuco de Araújo, Ministro da Justiça do Gabinete Paraná, cujo irmão pretendia candidatar-se pelo Pará, enviou soberano o seguinte bilhete: “Li a correspondência que teve para o Pará a respeito da candidatura de seu mano e só tenho de observar que a influência do presidente a haver outros candidatos dignos não seria conforme ao programa do ministério”. Noutro bilhete a Nabuco, D. Pedro II demonstra sua gradual descrença nas eleições do Império: “Cada vez me convenço mais da perniciososa influência dos nossos magistrados nas eleições”. Descrença essa que se transforma, também, em descrença nas reformas eleitorais: “Não é o vestido que tornará vestal a messalina, porém, sim, a educação do povo e portanto a do governo” (NABUCO, 1997, p. 351-352, 779).

A verdade é que a primeira eleição sob o regime dos círculos correu como o programado pelos reformadores, mesmo diante do baque sentido pelo Gabinete com a morte, em 3 de setembro de 1856, meses antes da eleição, de seu Presidente e principal idealizador das reformas, o Marquês de Paraná. Apesar de não contar com a presença firme de Honório Hermeto Carneiro Leão, o ministério, sob a presidência do Marquês de Caxias, conseguiu curvar os Ministros e Presidentes, os seus correligionários, os chefes do seu partido e impor a este uma prática até então desconhecida, a liberdade eleitoral.

A mudança foi tamanha que o próprio Governo sofre derrotas em vários círculos. O exemplo mais contundente foi, talvez, o do filho do Marquês de Paraná, derrotado apesar de a vitória ser considerada certa pelo Presidente da Província de Minas Gerais. Pela primeira vez na história do Impé-

rio, a Câmara formada por uma eleição não era composta exclusivamente pelo partido do Governo, sendo que tal realidade levou D. Pedro II a afirmar que foi com a lei dos círculos que nasceram as minorias no parlamento imperial (NABUCO, 1997, p. 356).

Entretanto, a mais correta análise acerca da reforma eleitoral é a do Imperador, verdadeiramente o vestido em nada mudava a messalina, e de vestal, provaram as eleições seguintes, pouca coisa tinha o regime dos pleitos do Império. O resultado das eleições de 1856 refletiu mais a falta de adaptação do esquema de fraude ante a nova realidade do que uma real mudança do sufrágio no Brasil. Bastou uma eleição para que as forças regionais que regiam os pleitos aprendessem como agir sob o regime que se instaurara, fazendo com que a lei de 19 de setembro de 1855, apesar de cumprida fielmente, não atingisse os seus objetivos. Desarte, passaram os reformadores liberais a imaginar um novo vestido, esse mais elaborado e de difícil aceitação tanto por parte dos conservadores quanto do Imperador: a eleição direta.

O espírito reformador, que, como visto, estava concentrado no Partido Liberal, passou então a propor uma nova reforma eleitoral, a instituição de eleições diretas no Império, com a extinção dos dois graus de votação e dos colégios eleitorais, onde ocorria grande parte das fraudes. Porém, os reformadores já não mais viam o problema de forma isolada, as reformas deveriam alcançar os demais fatores que contribuíam para o falseamento dos pleitos. Foi Nabuco de Araújo, agora o principal líder luzia, que da tribuna do Senado, em 17 de julho de 1868, mostrou quão abrangentes deviam ser as reformas para libertar as eleições no Brasil:

“A reforma eleitoral não será eficaz sem que tiremos ao Poder Executivo toda a força, que lhe foi dada para reprimir revoltas, e de que hoje se utiliza para comprimir o povo. Assim, a reforma eleitoral de nada servirá sem a extinção do recrutamento (...), sem a

extinção da guarda nacional(...), sem a organização do Poder Judiciário constitucional e independente(...). A reforma eleitoral, finalmente, é incompatível com essa organização policial que possuímos” (NABUCO, 1997, p. 781).

Não é de se espantar, portanto, que tenha constado do já referido Programa Liberal de 1869 a reforma eleitoral nas bases por Nabuco propostas nesse discurso.

Todavia, já no Gabinete São Vicente, que se inicia em 29 de setembro de 1870, os conservadores passaram a dar sinais de aprovação para a reforma eleitoral, uma vez que sua grande bandeira era a conservação do elemento servil, como eufemisticamente era chamada a escravidão.<sup>6</sup> Mas se não mais havia resistência dos saquaremas, ela vinha de esferas mais superiores. O Imperador, reformador adiantado e radical em matéria de escravidão, era refratário a qualquer mudança político-constitucional, como o fim da eleição indireta expressa no texto de 1824 (NABUCO, 1997, p. 813).

A única mudança no sistema eleitoral efetivada durante a década de 1870 gerou poucas conseqüências práticas. A reforma foi proposta durante o Gabinete Rio Branco em 1874, sendo aprovada somente na sessão seguinte, em 1875, já sob o Gabinete Caxias-Cotegipe. Essa reforma trouxe alguns pontos importantes como a intervenção da magistratura no alistamento eleitoral, o julgamento das questões eleitorais pelo Poder Judiciário e o estabelecimento de algumas incompatibilidades eleitorais e parlamentares. O mais importante ponto da lei de 1875, porém, foi a transformação dos círculos de um deputado em círculos de três deputados, no sistema do voto incompleto, em que um terço era deixado à representação das minorias (NABUCO, 1997, p. 995-996).

Foi somente em 1881, oito anos antes da queda do regime monárquico, que o Império deu um passo decisivo na direção da regularização dos pleitos. Em 1880, chamou D. Pedro II um liberal para compor o ministério, era o Conselheiro José Antônio Saraiva,

que desde logo colocou como meta fundamental de seu Gabinete a reforma para a instituição das eleições diretas. Saraiva optou não pela reforma constitucional, mas por uma lei ordinária, que teve seu texto redigido pelo então deputado Rui Barbosa (CALMON, 1959, p. 1788). Além da eleição direta, estabelecia a reforma de Saraiva as condições de implementação de uma Justiça Eleitoral, restabelecia os círculos com um deputado, regulamentava as incompatibilidades, impunha penalidades rigorosas contra as fraudes, alargava o voto aos naturalizados, acatólicos e libertos, além de introduzir os títulos eleitorais, uma de suas mais importantes inovações (CHACON, 1985, p. 31).

Com a Lei Eleitoral de 1881 pronta, Saraiva apresentou sua demissão, para que outro gabinete presidisse a eleição, sendo que o Imperador negou-se a demitir o ministério. José Antônio Saraiva nomeou então uma comissão mista, dos dois partidos, para a regulamentação da lei, bem como designou, para as províncias, presidentes neutros, deixando claro que não havia candidatos oficiais.

Em 31 de outubro de 1881, 96.411 eleitores, dos 150.000 alistados, foram às urnas nos 122 círculos em que estava dividido o Império. O pleito correu como o esperado pelo governo, sendo que o resultado confirmava a sua correção: foram eleitos 68 deputados liberais e 54 conservadores, sendo que dois ministros de Estado, Homem de Melo e Pedro Luís, foram derrotados em seus círculos. Com a missão cumprida, Saraiva reiterou seu pedido de demissão ao Imperador, que dessa vez a aceitou, chamando para a Presidência do Conselho um outro luzia, Martinho de Campos, líder da maioria que se estabelecera (CALMON, 1959, p. 1789).

O sucesso de Saraiva, por outro lado, foi relativo. A execução de um pleito honesto mostrou quão dividida era a vida partidária brasileira, que antes de 1881 produzia, incrivelmente, câmaras unânimes; mas ressaltou o problema social da falta de um eleitorado forte no Brasil, referido anteriormen-

te. Com esse primeiro ensaio de verdade eleitoral, o país ficou tão anarquizado quão corrompido; o parlamento veio representar a doença geral das localidades, a fome de emprego e de influência; a dependência para com o governo (NABUCO, 1997, p. 1089). Se, antes da eleição direta, o que viciava o pleito era a vil influência do poder central que emanava da Corte, com a eleição direta surge a não menos vil influência das oligarquias locais, num sistema de “voto de cabresto”, que nada mais era do que um anúncio do Coronelismo típico da República que se aproximava.

O incremento das instituições eleitorais é uma preocupação que acompanhou a política do Império durante toda a sua existência, até 15 de novembro de 1889. O último Gabinete da monarquia, organizado pelo Visconde de Ouro Preto (Afonso Celso de Assis Figueiredo), trazia, no seu programa, o projeto de “alargamento do direito de voto” (CHACON, 1985, p. 32).

### *1.3. Representação e oposição*

Como visto, o sistema eleitoral do Império do Brasil era um sistema viciado, seja pelo voto censitário, seja pela influência fraudulenta do poder central, seja pela manipulação dos resultados por parte das oligarquias locais. A verdade é que a formação de uma representação condizente com a vontade da população representada era praticamente impossível. A própria fluidez dos partidos contribuía para a falta de identificação entre o eleitorado e as câmaras que ocupavam a cena política no Parlamento. As eleições do Império e as câmaras delas advindas não conseguiam fazer presente e concreto o eleitorado, o povo brasileiro.

Isso gerava conseqüências que variavam de época para época. Nos primeiros períodos do Segundo Reinado, houve uma radical dicotomia entre a província e a Corte, bem como entre a política feita nesses dois cenários. A conseqüência da falha na representatividade nacional fazia com que muitos buscassem, na política local, a satisfa-



ção de seus interesses, deixando para os chamados “dilettantes da Corte” a política do Império. Assim, durante um largo período da monarquia, a política provincial estava extremamente distanciada da política nacional, apesar da manutenção de partidos nacionais, que apresentavam, por sua vez, variações de orientação de província para província.

Entretanto, outra conseqüência dessa falta de representação real passou a ser sentida de forma mais presente durante o Gabinete Rio Branco: o *lobby*. O interessante é constatar que, talvez, a opinião que tinham os tradicionais políticos do Império, reprovando o *lobby* como forma legítima de representação de interesses, nasceu da primeira conseqüência da falta de representação real, qual seja, a dicotomia de políticas entre a Corte e a província. Para os “cardeais” dos partidos nacionais, a Câmara dos Deputados e o Senado eram cenário da “grande política”, deixando-se para as províncias, com suas assembléias, a “pequena política”, a dos interesses cotidianos. Assim, quando surge, nos corredores da Assembléia Geral, a atividade de *lobby*, imediatamente é associada à “pequena política”, que profanava o solo sagrado das câmaras da Corte, palcos tradicionais dos mais elevados interesses nacionais.

O relato de Joaquim Nabuco (1997, p. 987) muito bem demonstra isso, refletindo, provavelmente, a opinião de seu pai, o senador Nabuco de Araújo:

“(…) por fim a aparição ao lado dos ministros, nas bancadas e corredores das câmaras, nas secretarias de Estado, nas redações de jornais, de uma nova entidade: os intermediários, impropriamente chamados ‘advogados administrativos’, que, pouco a pouco, reduzirão a política a súdita do interesse particular, e farão dela, qualquer que seja a abnegação, a dignidade, a pobreza de seus homens, o auxiliar, o instrumento, o autômato, sem o saber e sentir, da especulação que sitia o Tesouro”.

Está aí, quem sabe, na dicotomia política causada pela falta de representação no Império, a razão do preconceito contra o *lobby*, que ainda hoje persiste e o impede de ser considerado uma forma legítima de defesa de interesses e mais um instrumento do regime democrático de governo.

Por outro lado, ao falsear a representação, o viciado sistema eleitoral do Império dificultava ao máximo o exercício de outra atividade indispensável para o bom funcionamento de um sistema parlamentar e democrático de governo, a oposição.

Os teóricos do regime imperial reconheciam na oposição um elemento fundamental do regime parlamentar que gradativamente se instaurava. São Vicente a chama de “oposição constitucional”, atribuindo-lhe o dever de fiscalizar a ação do governo, de reclamar contra toda a violação das garantias sociais, contra o prejuízo dos interesses públicos abandonados ou sacrificados, ressaltando, ainda, que sua falta “adultera o sistema representativo, fazendo-o cair em frouxidão e marasmo, em uma atonia muito prejudicial, como já temos experimentado” (BUENO, 1857, p. 267).

E São Vicente tinha razão, a impossibilidade de formação da oposição, causada pelas eleições fraudulentas, adulterara o sistema parlamentar do Império. As câmaras, se não eram unânimes, tinham um ou dois deputados de oposição, que não passavam, na linguagem do Imperador, de mera “patrulha”. Assim, ante a realidade eleitoral adversa, a oposição se vai fazer presente por meio de duas vias, por um lado a tribuna do Senado e, por outro, a tribuna da imprensa.

Outra peculiar anomalia da política imperial, que também tem suas causas no falseamento das eleições, é a conversão do Senado, casa com características institucionais conservadoras, em principal foco da oposição no Império. Enquanto a Câmara dos Deputados era “a representação ativa do progresso”, deveria ser o Senado, no ideal dos construtores do Império, “o representante das idéias conservadoras” (BUENO, 1857, p. 56).

Para tanto, para exercer essa representação das idéias conservadoras, detinha o Senador um mandato vitalício, como visto anteriormente. Assim, como os partidos alternavam-se no poder e como ambos fraudavam eleições, os senadores eleitos para a lista tríplice donde escolhia o Imperador eram sempre do partido do governo, como bem demonstra o episódio da eleição de Pimenta Bueno. Os partidos colocavam, no Senado, seus principais líderes, que, a partir daquele momento, ganhavam vida autônoma no cenário político nacional, não dependendo mais das eleições, que ora eram fraudadas por uns, ora por outros.

Assim, o Senado, que teoricamente não deveria fazer política, como sustentava Nabuco de Araújo, tornava-se o principal foco da oposição, pois, ante o fenômeno das câmaras unânimes, era o único *locus* de debate político no Império onde se conservava a bipolaridade do sistema Situação x Oposição.

Novamente é interessante transcrever parte do já referido discurso de Nabuco de Araújo de 17 de julho de 1868, na tribuna do Senado:

“A vitaliciedade do Senado é hoje um grande bem, porque abriga a oposição independente, excluída da Câmara pelos instrumentos do governo. A temporariedade, sem reforma eleitoral, seria uma desgraça; com a liberdade das urnas, não teria o alcance esperado por seus apologistas”(NABUCO, 1997, p.782).

A oposição no Senado era combativa, sendo famosa a fiscalização que faziam os senadores dos atos do ministério. Zacarias de Góis e Vasconcelos, que dividia com Nabuco de Araújo a liderança do Partido Liberal, entrou para a história parlamentar do Império não somente pelos três gabinetes que comandou, mas principalmente pela oposição firme que, da tribuna do Palácio do Conde dos Arcos, impôs a seus êmulos conservadores.<sup>7</sup>

A oposição no Senado era forte e, apesar de aquela casa não ter a prerrogativa dos

votos de desconfiança, tinha de fato o poder de derrubar ministérios. Exemplo clássico dessa força é o episódio da queda do Gabinete Itaboraí. Em 1868, para substituir Zacarias, chama o Imperador para compor o novo gabinete o Visconde de Itaboraí, principal líder saquarema e membro do famoso “triumvirato conservador”. Nessa época, diante das circunstâncias da queda de Zacarias, que se verá mais adiante, a oposição liberal no Senado era mais contundente do que nunca. Assim, no final da sessão legislativa de 1870, no dia 19 de setembro, efetuaram os liberais a manobra que viria a derrubar o Gabinete Itaboraí. Tratava-se de um aditivo para o orçamento de 1871, no qual os liberais destinavam 1.000 contos de réis para a alforria de escravos, tendo sido redigido por Nabuco e assinado pelos grandes líderes luzias, Zacarias, Souza Franco, Paranaçuá, Cansansão de Sinimbu, Chichorro da Gama, Silveira da Mota e Dias de Carvalho.

Aceitar aquele aditivo era demais para um Governo conservador como o de Itaboraí, cuja base partidária era radicalmente contrária à emancipação. Entretanto, a investidura do Gabinete era dupla, não só do partido vivia um ministério no sistema parlamentar do Império, e é exatamente aí que reside a crise do Visconde de Itaboraí. O Imperador era simpático à emancipação, sendo que os primeiros projetos abolicionistas, os redigidos por São Vicente em 1865, foram inspirados por determinações do monarca. Assim sendo, D. Pedro chegou inclusive a enviar um bilhete a Itaboraí manifestando-se favorável ao aditivo. Ante as circunstâncias, somente restou uma opção ao velho saquarema que honrasse sua condição de “cardeal” do partido e membro do “triumvirato”: a demissão.<sup>8</sup>

Tendo somente no Senado a oportunidade de manifestar-se dentro das instituições do Estado imperial, a oposição ia buscar na imprensa a força que o regime eleitoral lhe negava. Consciente da força que tinha a imprensa, também os ministérios buscaram, por meio dos periódicos de então,

formar a opinião pública. A utilização da imprensa para a formação da vontade política da nação é um capítulo intrigante da História do Império, uma vez que a liberdade de que gozavam os jornalistas contrastava com a realidade eleitoral, totalmente atrelada ao poder central.

Cada um dos grandes partidos tinha o seu órgão de divulgação na imprensa, tanto na Corte quanto nas províncias. Existiam igualmente jornais que, apesar de apresentarem certas tendências, guardavam a imparcialidade. Os veículos de imprensa gozavam, no Império, de grande liberdade de expressão, sendo que inexistia qualquer tipo de censura aos jornalistas, nem assuntos proibidos para as páginas dos jornais.

Essa liberdade de imprensa era, também, uma das coisas que mais preocupavam D. Pedro II, seu constante defensor. Até mesmo os veículos republicanos gozavam da proteção do monarca. Nada abalava as duas idéias do Imperador: que não se devia tocar na imprensa e que as opiniões republicanas não inabilitavam nenhum candidato para os cargos que a Constituição fizera só depender do mérito. O diálogo de Pedro II com o Marquês de São Vicente, então Presidente do Conselho, quando da publicação do manifesto republicano de 1870 e do lançamento do *A República*, é característico dessa posição. Respondendo a São Vicente, que lhe pedia para agir contra os republicanos, disse o Imperador: "Sr. São Vicente, o país que se governe como entender e dê razão a quem tiver". São Vicente, preocupado, argumentou com o soberano que a monarquia era um dogma da Constituição que D. Pedro jurara defender. O Imperador riu e encerrou a discussão: "Ora São Vicente, se os brasileiros não me quiserem para seu Imperador, irei ser professor" (NABUCO, 1997, p. 817).

Outra questão relevante envolvia a imprensa no Segundo Reinado, qual seja, a subvenção por parte dos ministérios. Nas contas das verbas secretas dos gabinetes, havia sempre pagamentos destinados a jor-

nalistas, prática comum e reconhecida sem maiores preocupações pelos ministros. O próprio Marquês de Paraná, quando Presidente do Conselho, defendeu tal subvenção da tribuna da Câmara dos Deputados, em 26 de maio de 1855:

"O sr. deputado reconhece que é sabido geralmente que em toda a parte onde há sistema representativo, o governo não pode durar muito lutando com a imprensa, se em face dessa imprensa não houver quem o defenda, quem o justifique e quem explique a sua política. É sabido, e o sr. deputado o assinalou, de que esta tarefa de que acabo de falar custa sacrifícios que não são lucrativos, e por conseguinte é necessário que essa tarefa seja recompensada. Não pretendo que meu ministério seja diferente dos outros" (NABUCO, 1997, p. 203).

## 2. Democracia com coroa?

### 2.1. O imperador reina e governa?

Ante a análise até agora feita do sistema parlamentar imperial, cabe discutir até que ponto é verdadeira a afirmação feita pelo general Bartolomeu Mitre, Presidente da Argentina (1862-1868), de que o Império do Brasil nada mais era do que uma "democracia con coroa" (MITRE, [199-?], p. 107). Para tanto, há necessidade de recorrer-se aos tradicionais conceitos de democracia, para, assim, compará-los aos praticados na monarquia brasileira.

Para Carl Schmitt, democracia é a identidade entre governantes e governados, entre dominantes e dominados, entre os que mandam e os que obedecem, negando qualquer diferença qualitativa entre os que mandam e os que obedecem, formando a igualdade democrática (SCHMITT, 1992, p. 230). Esse conceito talvez seja complementado pelo de Pontes de Miranda, para quem democracia é a participação do povo na ordem estatal: na escolha dos chefes, na escolha dos legisladores, na escolha direta ou

indireta dos outros encarregados do poder público (MIRANDA, [19 – ?], p. 136). Enfim, pode-se ainda usar a fórmula mais que célebre de Lincoln: democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo.

Surge, portanto, como algo intimamente ligado ao sistema parlamentar do Império, a questão de se saber quem governa, questionar-se se é possível, no Império do Brasil, aplicar a fórmula consagrada por Thiers na França de 1830, a fórmula do “Rei reina e não governa”.<sup>9</sup>

Na Assembléia Geral do Império, eram comuns as discussões acerca dessa matéria. Para alguns, não deveria o monarca governar, deixando para os ministros tal tarefa, uma vez que, assim, os erros destes não afetariam diretamente a dinastia. Para outros, como Paraná, a fórmula era correta, o Imperador não deveria governar, mas também não deveria ser um mero espectador das ações de seu ministério. Para outros, como Zacarias de Góis e Vasconcelos, a questão fora resolvida pela Constituição, que, no seu artigo 126, assim determinava: “Se o Imperador por causa física ou moral, evidentemente reconhecida pela pluralidade de cada uma das câmaras da Assembléia Geral, se impossibilitar para *governar*, em seu lugar *governará* como Regente o Príncipe Imperial, se for maior de 18 anos”. Para uns, ainda, o princípio se estava impondo pela prática constitucional brasileira, sendo que alguns sustentavam que nem na prática o Imperador governava.

Nabuco de Araújo, em sessão de 18 de julho de 1868, sustenta, perante D. Pedro II, sua posição, tendo constado na ata “que ele conselheiro segue a máxima do rei reina e não governa” (NABUCO, 1997, p. 769). Por outro lado, o Barão de Cotegipe não cansava de repetir que “o Imperador reina, governa e administra” (CARNEIRO, 1965, p. 36).

O Visconde do Uruguai (SOUZA, 1965, p. 342) encerra sua exposição sobre tal polémica chamando de absurda a idéia de excluir o Imperador do Governo, uma vez que era ele o Chefe do Poder Executivo. “A má-

xima – o Rei reina e não governa – é completamente vazia de sentido para nós, pela nossa Constituição”. Assim, D. Pedro II, que acumulava a titularidade dos poderes Moderador e Executivo, tinha todas as prerrogativas constitucionais para, além de reinar, governar, escolhendo seus ministros da forma que melhor considerasse, entre aqueles que o seu arbítrio, e somente ele, recomendasse. Resta saber se, na prática, verdadeiramente governava o Imperador, ou se eram os representantes do povo na Assembléia Geral, por meio dos ministérios que apoiavam e compunham, que exerciam o governo do Império.

## 2.2. O Imperador e os Gabinetes

Saindo-se da polémica teórica iniciada com a importação para o Império da máxima de Thiers, cabe analisar a prática do sistema parlamentar do período monárquico, traçando-se claramente qual o papel desenvolvido pelo Imperador como chefe do Poder Executivo e como ele influenciou, por meio de suas prerrogativas de titular do Poder Moderador, nos diversos gabinetes de seu reinado.

Nos primeiros gabinetes do Segundo Reinado, como visto na primeira parte deste estudo, o Imperador não influía diretamente nos assuntos de governo, deixando para os ministros tais tarefas. Entretanto, a partir do Ministério Paraná de 1853, passou Pedro II a trabalhar junto a seu ministério, impondo-lhe muitas vezes o seu próprio ritmo.

Primeiramente, é importante ressaltar que os gabinetes reuniam-se na presença do Imperador, tinham despachos freqüentes com o soberano, sendo que os trabalhos somente eram dirigidos pelo Presidente do Conselho na ausência do monarca. Muitos projetos durante o Segundo Reinado foram de autoria de Pedro II, que freqüentemente pedia a um Conselheiro de Estado ou a um Ministro para apresentá-los, como ocorreu com Pimenta Bueno no caso dos projetos emancipacionistas.

Dom Pedro tinha um instrumento fundamental que lhe permitia governar, ele tinha o poder para nomear e demitir ministros, o que fazia quando o governo destes não mais o agradava. O Imperador

“não governa diretamente e por si mesmo, cinge-se à Constituição e às reformas do sistema parlamentar; mas ele só é o árbitro da vez de cada partido e de cada estadista, e como está em suas mãos o fazer e desfazer os ministérios, o poder é praticamente dele. A investidura dos gabinetes era curta, o seu título precário – enquanto agradassem ao monarca; em tais condições só havia um meio de governar, a conformidade com ele. Opor-se a ele, aos seus planos, à sua política, era renunciar o poder. (...) É ele só quem regula os acessos e as garantias. (...) Ninguém sabe o dia seguinte senão ele” (NABUCO, 1997, p. 1086).

Ante a falta de um sistema eleitoral honesto e de um eleitorado capaz de se decidir claramente entre uma opção política ou outra, era o Imperador quem chamava ao poder liberais ou conservadores. Conforme fossem seus planos de governo, chamava D. Pedro os saquaremas ou os luzias, que permaneciam no poder até a implementação dos projetos que o monarca considerava necessários. O Imperador promovia a alternância no poder que os eleitores, por incapazes e por estarem submetidos às fraudes, não podiam promover.

Esse poder era tão grande que Pedro II, sem maiores razões, podia diretamente derrubar um ministério, como ele mesmo admite a sua filha, a Princesa Imperial Isabel, Condessa d’Eu:

“Desde 1840 que só para a retirada de três ministérios tenho concorrido voluntariamente e são estes: o que se retirou em 1843, por ter eu negado a demissão do inspetor da Alfândega pedida pelo Ministro Honório Hermeto Carneiro Leão (...); o presidido pelo Visconde de Abaeté que pediu sua de-

missão porque eu não quis anuir à proposta de adiamento das Câmaras (...) e o presidido por Zacarias de Góis e Vasconcelos” (D. PEDRO II, 1958, p. 54 apud SOUZA JÚNIOR, 1984, p. 391).

Voluntária e diretamente foram estes três, mas, para a retirada de todos, concorreu o Imperador, de uma forma ou de outra, num exercício de poder pessoal, o “imperialismo”, que levou à hipertrofia do Poder Moderador, apontada por muitos como uma das causas da República.

A expressão “imperialismo”, além de significar o absolutismo constitucional, a que a falta de eleições reais reduzia o regime representativo, o polichinelo eleitoral dançando segundo a fantasia de ministérios nomeados pelo Imperador, significava a ação de um poder irresponsável por parte do monarca, a causa da decadência política e a aspiração de poder absoluto em um país livre, nulificando a nação representada no Parlamento (NABUCO, 1997, p. 683).

Entre os exemplos de gabinetes derrubados, arrolados por Pedro II à Princesa Isabel, o episódio que mais patente deixa o “imperialismo” é o da queda de Zacarias de Góis e Vasconcelos em 1868, sendo extremamente importante o conhecimento dessa passagem da história do Segundo Reinado para se compreender o sistema parlamentar do Império.

### 2.3. A queda do 3º Gabinete Zacarias

Em 1866, durante a Guerra do Paraguai, chamou o Imperador para organizar o novo gabinete o Senador Zacarias de Góis e Vasconcelos, líder do Partido Liberal, que tinha a maioria na Câmara dos Deputados. Entre os novos ministros, permaneceu, da composição anterior, Ângelo Muniz da Silva Ferraz (Barão de Uruguaiana) no Ministério da Guerra, sendo ele protagonista do início da crise ministerial de 1868.

A crise do Ministério Zacarias inicia-se com a nomeação do Marquês de Caxias para o comando das forças brasileiras no teatro de guerra. O problema é que Caxias e Ferraz

tinham uma desavença antiga, sendo que estar submetido às ordens de seu adversário era demais para os brios do Marechal, que, além disso, era um tradicional saquarema servindo com os luzias. Assim, no início de 1868, pede Caxias sua demissão, alegando estar o Ministério desenvolvendo uma campanha para tirar-lhe a autoridade moral.

Ante o pedido de Caxias, o Imperador, que o considerava fundamental para a vitória brasileira na guerra, convoca o Conselho de Estado<sup>10</sup>, estabelecendo como pauta de deliberação uma singular questão: o Imperador deve conceder demissão ao Marechal Caxias, generalíssimo no Paraguai, ou ao Gabinete?

O Conselho de Estado, na Sessão de 20 de fevereiro de 1868, primeiramente foi quase unânime em conceder a demissão de Caxias, uma vez que o poder civil deveria prevalecer ante o militar, como defenderam conservadores do nível de São Vicente. O Marquês de Olinda vota pela demissão de Caxias e do Gabinete. Entretanto, Nabuco de Araújo, liberal, pondera a importância de Caxias para a guerra e vota pela demissão do Gabinete. Seguem-se então votos de conservadores pela demissão do Gabinete, vencendo, ao final dos debates, uma solução salomônica: mantinha-se Caxias no comando da guerra, mantinha-se o Gabinete Zacarias e demitia-se Ferraz, o fator de discórdia entre Caxias e o Governo.

Em 20 de fevereiro, saiu o ministério da sessão do Conselho de Estado sem força política. O Imperador havia hesitado na sua escolha, tendo ouvido o conselho. Nabuco, membro da situação, votara contra o gabinete. Ferraz, Ministro da Guerra experiente, era demitido ante pressão do poder militar. Gradativamente a falta de poder se agravava, sendo que, em junho, Zacarias profere na Câmara o famoso “discurso da caudilhagem”, em que sustenta que “a mudança interna não se pode operar pela influência da espada e da caudilhagem”.

A reação conservadora foi imediata, sendo reforçada pela volta do Visconde de Ita-

borai, que desde 1853 encontrava-se na Europa. Era a volta do último grande líder conservador na ativa, o último cardeal, o último membro atuante do “triumvirato” saquarema. Ante a reação conservadora, negava-se o Imperador em demonstrar a autoridade do ministério liberal.

O episódio final da crise é a nomeação de Sales Torres Homem para o Senado, que Zacarias se recusa a referendar e que o Imperador leva a cabo mesmo assim. A autoridade de Zacarias fora completamente negada, sendo que, em 16 de julho, o Presidente do Conselho apresenta a demissão do ministério, que é de pronto aceita pelo Imperador.

Preocupado com o andamento da guerra, Pedro II não quer arriscar chamar novamente os liberais para formar o novo ministério, apesar de a maioria na Câmara ser luzia. Assim, o Imperador chama o partido que tinha os quadros em que mais confiava, o Conservador. Dessa forma, o novo gabinete é formado pelo financista de confiança de Pedro II, o recém-chegado Visconde de Itaboraai, que reúne o militar de confiança do Imperador, Caxias, bem como o seu diplomata de confiança, Rio Branco, e o seu jurista de confiança, São Vicente (NABUCO, 1997, p. 761). Por sua vontade pessoal, o Imperador havia contribuído para a queda de um Gabinete que tinha a maioria na Câmara, substituindo-o por outro, que, apesar de sua confiança, não tinha qualquer respaldo parlamentar.

Era a negação de todo o sistema parlamentar que se tentava desenvolver no Império, era a negação dos ensinamentos de um dos grandes líderes conservadores, Uruguai (SOUZA, 1997, p. 313), que, em sua obra de 1862, dizia que “nenhum Monarca irá procurar para Ministros homens que não tenham apoio nas Câmaras. Nenhum homem de juízo aceitará o Ministério, não podendo contar com o apoio das Câmaras”. Aceitaram, entretanto, os conservadores por estarem certos de que o Imperador usaria de suas prerrogativas e dissolveria a Câmara, sen-

do que a eleição seria favorável, obviamente, aos saquaremas, formando nova maioria e respaldando o governo.

#### 2.4. *O sorites de Nabuco*

Derrubado o Gabinete Zacarias, apresenta-se o Gabinete Itaboraí ante as câmaras reunidas da Assembléia Geral para a votação de graças no dia 17 de julho de 1868. É exatamente nessa sessão parlamentar que é proferido um dos mais famosos discursos da vida política brasileira, o célebre “discurso do sorites”, de autoria do Senador José Thomaz Nabuco de Araújo, homem que dividia com o demitido Zacarias de Góis e Vasconcelos a liderança da humilhada maioria liberal.

O discurso de Nabuco é curto, cheio de emoção e, certamente, marca o fastígio da carreira parlamentar desse grande estadista do Império. Nabuco está totalmente desiludido com o sistema parlamentar do Império do Brasil, fazendo uma análise cujos principais pontos merecem ser reproduzidos, tal como registrados nos anais do Senado:

“O Sr. Nabuco: – Sr. Presidente, sou chamado à tribuna por um motivo que, em minha consciência (talvez seja um erro), é muito imperioso. Este motivo, senhores, é que tenho apreensões de um governo absoluto; não de um governo absoluto de direito, pois não é possível neste país que está na América, mas de um governo absoluto de fato. (...)”

Senhores, havia no parlamento uma maioria liberal, constituída pela vontade nacional; uma maioria tão legítima, tão legal, como têm sido todas as maiorias que temos tido no país...

O Sr. Zacarias e outros senhores: – Apoiado!

O Sr. Nabuco: – ... tão legítima, tão legal como podem ser todas as maiorias, que hão de vir enquanto não tivermos liberdade de eleição (*apoiados*)...

O Sr. Visconde de Jequitinhonha: – Isso é exato; todas são assim.

O Sr. Nabuco: – Havia um ministério que representava essa política (...) [e para substituí-lo] foi chamada ao ministério uma política vencida nas urnas, que tinham produzido a maioria que se acha vigente e poderosa no parlamento.

Isto, senhores, é sistema representativo? Não. Segundo os preceitos mais comezinhos do regimen constitucional, os ministérios sobem por uma maioria, como hão de descer por outra maioria; o Poder Moderador não tem o direito de despachar ministros como despacha empregados, delegados e subdelegados de polícia; há de cingir-se, para organizar ministérios, ao princípio dominante do sistema representativo, que é o princípio das maiorias. (...)

Ora, disse-me: não é isto uma farsa? Não é isto um verdadeiro absolutismo, no estado em que se acham as eleições em nosso país? Vede este *sorites* fatal, este *sorites* que acaba com a existência do sistema representativo: 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. (...)

No coração do próprio ministério, como na consciência de nós todos, está o reconhecimento da ilegitimidade do gabinete atual e de todos os ministérios que forem saídos, não das maiorias, mas simplesmente da vontade do poder irresponsável.

Esta é a minha opinião.

O Sr. Ottoni e outros senhores: – Apoiado, muito bem!” (NABUCO, 1997, p. 764-767).

Aí está o retrato fiel do sistema parlamentar do Império do Brasil, a análise viva e presente de uma situação clara da política

imperial. É por meio do discurso de Nabuco de Araújo que se pode entender o porquê de o parlamentarismo do Império ser chamado de “invertido” ou “às avessas”.

Enquanto no parlamentarismo normal, como o praticado na Inglaterra, a maioria faz o governo, no parlamentarismo do Império, o governo fazia, por meio de eleições fraudulentas, a maioria. Nessa equação política, uma grandeza necessariamente anulava outra, o Poder Moderador anulava o eleitorado, transformando o sistema parlamentar num reflexo de sua vontade, de suas aspirações políticas para o governo.

O Imperador não era o árbitro do jogo parlamentar imperial, ele era o único jogador, o único que controlava e ditava regras, era ele quem montava os cenários e chamava os atores do teatro político, era ele quem escrevia os roteiros e dizia como interpretá-los, era ele quem distribuía os ingressos para a platéia e escolhia os que ficavam de fora da sala de espetáculos, onde era, a cada Gabinete, encenada a grande peça da política brasileira. Durante a encenação, era fácil notar o sotaque inglês dos atores, que não conseguia apagar, porém, o estilo lusitano de interpretação, uma vez que o autor do texto era formado na escola do absolutismo português.

O povo ficava completamente alijado do governo. Ainda aqueles que tinham o direito de votar nas eleições em nada participavam, na prática, das decisões relevantes para o país. Nem mesmo os representantes eleitos, deputados e senadores, atuavam diretamente no estabelecimento dos rumos políticos da nação, somente o fazendo sob a influência e o beneplácito do monarca. O sistema parlamentar do Império é Pedro II; é a vontade pessoal do soberano de dar aparência parlamentarista a um regime de poder pessoal; é, talvez, uma brilhante demonstração de despotismo esclarecido.

Provavelmente, o mais fiel retrato do Segundo Reinado seja o feito por Ferreira Viana, Conselheiro de Estado e membro do Partido Conservador, que com acrimônia

sentenciou: “O Imperador levou cinquenta anos a fingir que governava um povo livre”.

### Conclusão

Ante a realidade da política e das instituições do Império do Brasil, cabe questionar a natureza do sistema de governo vigente durante o Segundo Reinado, durante o período que se inicia em 1847, com a Lei da Presidência do Conselho, e se estende até 1889, com a Proclamação da República. Foram as instituições desenvolvidas no Império exemplo de sistema parlamentar? As características do parlamentarismo imperial brasileiro eram compatíveis com o padrão que a doutrina geralmente estabelece na qualificação do sistema parlamentarista?

Para tanto, interessante retomar os dez pontos elencados por Douglas Verney (1979) e citados na Introdução da primeira parte deste estudo, pelos quais se pode estabelecer um padrão básico de sistema parlamentar, cotejando-o com o sistema implementado no Império do Brasil.

1º – *O Executivo é dividido em duas partes.* Desde 1847, o Executivo é, na prática, dividido entre o Imperador e o Presidente do Conselho de Ministros, cabendo ao primeiro o Poder Moderador e ao segundo a chefia do Poder Executivo. Entretanto, a Constituição permanece inalterada, garantindo ao Imperador prerrogativas para governar e influir diretamente nos rumos dos ministérios.

2º – *O Chefe de Estado indica o Chefe de Governo.* Cabia exclusivamente ao Imperador nomear, na titularidade do Poder Moderador, os ministros de Estado, inclusive o Presidente do Conselho, escolhendo-o entre aquelas pessoas que considerasse capaz para o cargo, numa opção submetida unicamente ao seu arbítrio.

3º – *O Chefe de Governo indica o Ministério.* O Presidente do Conselho tinha, apesar de algumas ingerências do monarca, liberdade para escolher os membros do Gabinete, que eram nomeados pelo Imperador.



4º – *O Ministério é um corpo coletivo.* O Conselho de Ministros era um corpo que deliberava coletivamente, sendo o Presidente o diretor dos trabalhos, um *primus inter pares*.

5º – *Os ministros são membros do Parlamento.* Os membros do Gabinete, durante o Império, não precisavam ser membros do parlamento, eram escolhidos pelo arbítrio do Presidente do Conselho. Entretanto, podiam os ministros acompanhar as sessões da Câmara dos Deputados, sendo-lhes permitida a manifestação e a defesa, da tribuna, de projetos e posicionamentos do governo.

6º – *O Gabinete é politicamente responsável perante o Parlamento.* No sistema parlamentar do Império, o gabinete recebia a sua investidura, em parte, do Parlamento, o que fazia com que perante ele fosse responsável. A Câmara dos Deputados dispunha do mecanismo do voto de desconfiança para afastar o ministério que entrasse em choque com a política desenvolvida no Legislativo.

7º – *O Chefe de Governo pode recomendar ao Chefe de Estado a dissolução do Parlamento.* Na monarquia brasileira, o Imperador tinha a prerrogativa, expressa no artigo 101, 5º, da Constituição, de dissolver a Câmara dos Deputados, o que fazia por seu arbítrio, não estando tal faculdade submetida a qualquer pedido do Presidente do Conselho, o que, na visão de Verney (1979), caracteriza uma monarquia pré-parlamentar.

8º – *O Parlamento como um todo é superior ao Governo.* Segundo a Constituição de 1824, a Assembléia Geral era, juntamente com o Imperador, representantante da nação brasileira. Isso, desde logo, coloca o Parlamento acima do Governo, que, no sistema parlamentar imperial, era mero agente do Imperador, chefe legal do Poder Executivo. Entretanto, a prática constitucional brasileira transformou, como visto, o Presidente do Conselho em Chefe de Governo, que tinha poder superior ao das câmaras enquanto gozasse do beneplácito do Poder Moderador.

9º – *O Governo somente é responsável indiretamente perante o eleitorado.* Essa característica apontada por Verney (1979) tem sentido

completo nos regimes em que os ministros saem do corpo parlamentar. Como no Brasil imperial isso não era regra, aqui há um distanciamento do padrão parlamentarista. Quanto aos ministros parlamentares, a regra se aplica, ressaltando-se que, antes de serem responsáveis diretamente perante o Parlamento, o eram perante o Imperador.

10º – *O Parlamento é o foco de poder no sistema político.* É exatamente nesse ponto, o que mais fortemente caracteriza o sistema parlamentar, que o regime do Império era totalmente contrário à doutrina parlamentarista. Como visto, o foco real de poder no sistema político do Império era o Imperador, titular dos poderes Moderador e Executivo, que reinava e governava, nulificando as maiorias formadas no parlamento e relegando os representantes da nação a um plano secundário da vida política nacional.

Assim, ante a análise dos dez pontos apresentados por Verney (1979) como característicos do modelo institucional do sistema parlamentar, somente resta constatar que o regime desenvolvido no Império, em muitos pontos, dele dissentia. Provavelmente, a evolução das instituições levasse o Império a viver, verdadeiramente, sob a égide de um sistema parlamentar, uma vez que, como ressaltava Alves Branco no Senado em 1841, a interpretação do texto constitucional de 1824 variava de geração para geração, estando num constante aperfeiçoamento, interrompido pela República em 1889.

Talvez, os planos de D. Pedro fossem mais audaciosos e prudentes. Talvez, não fosse o advento da República, o reinado de Pedro II teria entrado para a história do Brasil como um governo de transição. Transição entre o absolutismo cru da tradição portuguesa representada por seu pai, Pedro I, e um reinado de efetivo regime parlamentar, chefiado por sua filha, a Princesa Imperial Isabel, futura Imperatriz. Entretanto, isso é uma especulação e, como pregava Weber, a cátedra não existe nem para os demagogos, nem para os adivinhos; não sendo, portanto, ambiente para especulações.

A realidade é que o reinado de Pedro II não foi o de um monarca submetido às regras claras do sistema parlamentar, foi um reinado de poder pessoal em que foram ensaiadas e testadas as instituições do parlamentarismo inglês. O regime de gabinetes do Império foi uma nuance dentro da referida escala de classificação dos sistemas de governo, mais um modelo híbrido que se pode constatar na história das instituições políticas. Foi, para utilizar a expressão de Raul Pilla, o “parlamentarismo brasileiro”, com suas características próprias, não podendo ser comparado aos modelos francês e inglês. Foi o parlamentarismo que as elites brasileiras e o fraco eleitorado do Império permitiram, um parlamentarismo “às avessas”, um parlamentarismo “à brasileira”, submetido ao “imperialismo”, um parlamentarismo em que homens representavam mais que instituições.

### Notas

<sup>1</sup> Os partidos tinham alcunhas regionais em todas as províncias, por exemplo: em Sergipe, os luzias eram chamados rapinas e os saquaremas camondongos; no Ceará, havia chimangos e carangueijos; em Santa Catarina, cristãos e judeus; na Paraíba, baetas e rasgados; em Pernambuco, praieiros e guabirus, e assim por diante.

<sup>2</sup> “Ou a reforma, ou a revolução. A reforma para conjurar a revolução; a revolução como consequência necessária da natureza das coisas, da ausência do sistema representativo, do exclusivismo e oligarquia de um partido. Não há que hesitar na escolha: A REFORMA! E o país será salvo”. Assinaram o Manifesto Nabuco de Araújo, Souza Franco, Zacarias de Góis e Vasconcelos, Teófilo Ottoni e Francisco Octaviano (NABUCO, 1997, p. 785).

<sup>3</sup> Constituição Política do Império do Brasil, artigos 92 e 94.

<sup>4</sup> A reforma de Paraná não se estendia às eleições para o Senado, no que, segundo São Vicente (BUENO, 1857, p. 199), acertou: “A sobredita lei, distribuindo por círculos as eleições dos deputados e membros das assembleias provinciais, conservou o sistema anterior, ou a eleição por províncias quanto aos senadores; e nisso procedeu bem. (...) Os senadores, representantes dos interesses gerais e das idéias conservadoras, devem depender de uma base mais larga e menos móvel, ainda quan-

do se faça abstração da conveniência de uma mais ampla latitude para sua escolha”.

<sup>5</sup> Sobre as discussões acerca da reforma eleitoral na Sessão Parlamentar de 1855, ver NABUCO, 1997, p. 205 et seq.

<sup>6</sup> Esse fato é extremamente interessante quando se sabe que Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, o Presidente do Conselho e, assim, pretensamente o chefe dos conservadores de então, foi o redator, já em 1865, dos cinco primeiros projetos emancipacionistas do Império, que, fundidos, transformaram-se na Lei do Ventre Livre. O posicionamento do Presidente era um, mas dos seus liderados outro, totalmente antagônico. Isso contribuiu para a apatia de São Vicente no poder, que tinha sua liderança abalada pela atuação de Paulino José Soares de Sousa, filho do Visconde do Uruguai e herdeiro do conservadorismo tradicional do “triumvirato” e dos “consistórios”.

<sup>7</sup> Machado de Assis, que como jornalista cobria as sessões do Senado, traça, no seu *O Velho Senado*, um perfil bastante interessante da Câmara Alta do Império, bem como de alguns senadores, como Zacarias de Góis e Vasconcelos: “Zacarias fazia reviver o debate pelo sarcasmo e pela presteza e vigor dos golpes. Tinha a palavra cortante fina e rápida, com uns efeitos de sons guturais, que a tornavam mais penetrante e irritante. Quando ele se erguia, era quase certo que faria deitar sangue a alguém. Politicamente, era uma natureza seca e sobranceira. (...) No Senado, sentava-se à esquerda da mesa, ao pé da janela, abaixo de Nabuco, com quem trocava os seus reparos e reflexões”.

<sup>8</sup> Relato detalhado dessa manobra oposicionista dos liberais faz Joaquim Nabuco, 1997, p. 802 a 807.

<sup>9</sup> Sobre a aplicação do princípio do *Rei reina e não governa*, ver a pormenorizada análise do Visconde do Uruguai (SOUZA, 1997, p. 313 et seq), de onde são retirados os principais dados aqui apresentados.

<sup>10</sup> É importante não confundir o Conselho de Estado com o Conselho de Ministros. Enquanto este é o Governo, aquele é um órgão consultivo da Coroa, formado por conselheiros vitalícios escolhidos pelo Imperador. Geralmente os Conselheiros de Estado eram também senadores e, porventura, ocupavam pastas no ministério. Para uma análise da importância do Conselho de Estado na política imperial, ver, por todos, CARVALHO, 1996, p. 327 et seq.

### Referências

BUENO, José Antônio Pimenta. (Marquês de São Vicente). *Direito publico brasileiro e análise da constituição do império*. Rio de Janeiro: J. Villeneuve & C., 1857.

- CALMON, Pedro. História do Brasil. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1959. 5 v.
- CARNEIRO, Levi. *Uma experiência de parlamentarismo*. São Paulo: Martins, 1965.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ; Relume Dumará, 1996.
- CHACON, Vamireh. *História dos partidos políticos brasileiros*. Brasília: UnB, 1985.
- D. PEDRO II. Imperador do Brasil. *Conselhos à regente*. Rio de Janeiro: São José, 1958.
- LOPEZ, Luiz Roberto. *História do Brasil imperial*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1993.
- MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. *Democracia, liberdade, igualdade: os três caminhos*. São Paulo: Saraiva, [19-?].
- MITRE, Bartolomeu. *Historia de San Martin*. [S. l: s. n, 199-?].
- NABUCO, Joaquim. *Um estadista do império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- SCHMITT, Carl. *Teoria de la constitución*. Madrid: Alianza, 1992.
- SOUSA, Paulino José Soares de. (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o direito administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.
- SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *O consensus no constitucionalismo ocidental*. 1984. 541 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.
- VERNEY, Douglas V. *The analysis of political systems*. London: Routledge & Kegan Paul, 1979.