UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O IMPÉRIO REVISITADO
Instabilidade Ministerial, Câmara dos
Deputados e Poder Moderador (1840-1889)

Sérgio Eduardo Ferraz

Tese Apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política do Departamento
de Ciência Política da Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo, para obtenção do título de Doutor em
Ciência Política

Orientador. Prof. Dr. Paolo Ricci

São Paulo

2012

À memória de Benício Ferraz e de João Boiadeiro, que
conheciam as histórias daquele tempo

e para Manuela e Pedrinho, que, provavelmente, vão se
interessar por outras histórias

AGRADECIMENTOS

Em certo sentido, é sabido, escrever um trabalho de finalização de doutorado é tarefa solitária. Mas, de modo mais amplo, essa é daquelas tarefas que fazemos, na verdade, na companhia de muitas pessoas, ainda que boa parte delas nem desconfie dessa cumplicidade. De fato, da escolha de um tema de pesquisa até o fechamento do texto é tão grande o número de influências, apoios e inspirações que parece vão tentar enumerá-las. Restrinjo-me, assim, aqui a mencionar apenas aquelas pessoas mais próximas que, de algum modo, participaram dessa empreitada e a quem sou sinceramente agradecido: João, Tereza, Carlinhos, Ângela, Lula, Pedrinho, Manu, os amigos de São Paulo e de Pernambuco, a turma do CEBB (Centro de Estudos Budistas Bodisatva) e os meus professores da Universidade de São Paulo (USP). Entre estes últimos, destaco o professor Paolo Ricci, exemplo de orientador atento, solidário e rigoroso, a quem devo muito pela interlocução fértil e amigável que mantivemos, e o professor Fernando Limongi, o qual, além de responsável pela disciplina que me animou a enveredar pelo assunto desta tese, foi, durante todo o percurso da elaboração do trabalho, um interlocutor generoso e sempre pronto a oferecer críticas e sugestões extremamente úteis. Beneficiei-me, e muito, dos vários cursos que fiz no Departamento de Ciência Política (DCP) nesses quatro anos de doutorado, pelo que sou grato aos professores Adrian Lavallo, Cícero Araújo, André Singer, Álvaro de Vita, Matthew Taylor, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Eunice Ostrensky. Na banca de qualificação, aprendi muito com as observações e críticas da professora Mirian Dolhnikoff, a quem também agradeço. Dois outros professores do nosso Departamento, que não estão mais conosco, foram referências constantes para mim enquanto imaginava e redigia este trabalho. Por várias vezes, indaguei aos meus botões o que eles achariam ou diriam de determinada opção realizada na pesquisa ou mesmo o que sugeririam quanto a esse ou aquele tópico. Noutras ocasiões, e foram várias, quase senti concretamente o prazer que seria conversar com eles sobre os assuntos que me envolveram nesses últimos anos. Refiro-me a Gildo Marçal Brandão e Eduardo Kugelmas, exemplos de intelectuais e seres humanos. É à memória de ambos que dedico também esse trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem por propósito central investigar as razões da instabilidade ministerial no Segundo Reinado (1840-1889), bem como o papel desempenhado, na produção desse fenômeno, pelas relações entre o governo e a Câmara dos Deputados. A partir do exame de todos os episódios de substituição de gabinetes no período histórico mencionado, elabora-se uma classificação das razões de retirada dos ministérios, com foco na eventual atuação política da Coroa e da Câmara dos Deputados nesses eventos.

Ao contrário do que supõe a literatura convencional, que salienta o papel autônomo da Coroa na substituição dos governos, o trabalho constata que conflitos, efetivos ou potenciais, entre gabinetes e o Poder Legislativo, em especial a Câmara, foram os principais fatores associados à rotatividade governamental no Segundo Reinado. Explora-se, a partir daí, a hipótese de que a introdução de regras eleitorais “distritalizadas”, no sistema político da época, a partir da década de 1850, em substituição ao regime prévio de listas, ao alterar os incentivos a que estavam submetidos os principais agentes políticos imperiais, desempenhou um papel central na geração daqueles conflitos, concorrendo, assim, para explicar o fenômeno da instabilidade governamental inicialmente referido.

Palavras-chave: instabilidade ministerial; Império; Segundo Reinado; relações executivo-legislativo; regras eleitorais.

E-mail: seferrazz@uol.com.br

ABSTRACT

The main purpose of this work is to investigate the reasons of the ministerial instability in the Second Empire (1840-1889) as well as the role played in the production of this phenomenon by the relations between the Government and the House of Representatives. From the studies of all episodes of cabinet replacements during the historical period mentioned, a classification of the reasons that motivated its withdrawals were elaborated, focusing on the eventual political action of the Crown and the House of Representatives in these events.

To the contrary of what is believed by conventional literature, which highlights the independent role of the Crown in the substitution of the governments, this text notices that real or potential conflicts between the cabinets and the Legislative Power, in special the House, were the main factors associated with government turnover during the Second Empire. It explores, from there, the hypothesis that the introduction of “district” electoral rules in the political system of that time, starting from the 1850s, in substitution of the former regime of slates (“chapas”), changing the incentives which the main imperial political agents were submitted, played a leading role in those conflicts, contributing thus to explain the instability mentioned before.

Key words: ministerial instability ; Empire ; Second Reign; executive-legislative relations ; electoral rules

E-mail: seferrazz@uol.com.br

SUMÁRIO

Capítulo 1. Introdução à Pesquisa: Eixos do Trabalho, Hipóteses e Principais Conclusões12

- 1.1 O Primeiro Eixo: A Instabilidade Ministerial.....12
- 1.2 O Segundo Eixo: As Relações entre os Gabinetes e a Câmara dos Deputados.14
- 1.3 Plano de Exposição do Trabalho.....17

Capítulo 2. Classificação das Razões de Retirada dos Gabinetes do Império e o Contexto Político-Institucional do Segundo Reinado.....21

- 2.1 Avaliações Gerais do Período.....22
- 2.2 De 1822 a 1850: Síntese das Perspectivas Dominantes sobre a Evolução do Estado Brasileiro em suas Três Primeiras Décadas.....27
- 2.3 As Instituições Políticas do Segundo Reinado.....36
- 2.4 Delimitando o Primeiro Eixo do Trabalho: o Estudo das Substituições Ministeriais como Via para Ampliar a Compreensão da Dinâmica Política Imperial..41
- 2.5 Estudo Sistemático das Substituições de Gabinetes: Classificação e Quantificação das Causas de Retirada Ministerial entre 1840 e 1889.....49
 - 2.5.1 *Retiradas por Interferência Exclusiva da Câmara dos Deputados (Categoria 3)*.....56
 - 2.5.2 *Retiradas por Interferência Exclusiva da Coroa (Categoria 2)*.....61
 - 2.5.3 *Retiradas por Interferência da Coroa e da Câmara (Categoria 1)*.....65
 - 2.5.4 *Retiradas em que Não se Registram Interferências da Coroa nem da Câmara (Categoria 4)*.....65
 - 2.5.5 *Vinculação Partidária e Retiradas por Pressão Parlamentar, Isolada ou em Conjunção com o Trono (Categorias 3 e 1)*.....66
 - 2.5.6 *Alternâncias Partidárias e Dissoluções da Câmara dos Deputados*.....67
- 2.6 Breve Recapitulação dos Resultados.....75

Capítulo 3. As Razões de Retirada dos Gabinetes do Império no Segundo Reinado (1840-1889).....77

3.1 Análise dos Episódios de Substituição Ministerial (1840-1889).....	78
3.1.1 <i>Os Primeiros Tempos (1840-1848): Palacianos, “Regressistas” e Liberais (Do 1º ao 8º Gabinete).....</i>	79
3.1.2 <i>O Retorno Saquarema (1848-1853): Do 9º ao 11º Gabinete.....</i>	108
3.1.3 <i>A Conciliação como Incorporação e Ruptura (1853-1857): 12º e 13º Gabinetes.....</i>	114
3.1.4 <i>A Pós-Conciliação (1857-1861): Olinda-Sousa Franco (14º Gabinete), Abaeté-Torres-Homem (15º Gabinete) e Ângelo Ferraz (16º Gabinete).....</i>	118
3.1.5 <i>O Interregno Caxias e a Liga Progressista (1861-1868): Do 17º ao 23º Gabinete.....</i>	126
3.1.6 <i>Política, Guerra e a Agenda de Reformas Sociais: o Gabinete Itaboraí e seus Limites (24º Gabinete, 1868-1870).....</i>	150
3.1.7 <i>Os Conservadores de São Cristovão: Pimenta Bueno, Rio Branco e Caxias (1870-1878, do 25º ao 27º Gabinete).....</i>	157
3.1.8 <i>O “Segundo Quinquênio Liberal”: do 28º ao 34º Gabinete (1878-1885)....</i>	171
3.1.9 <i>Os Últimos Gabinetes Conservadores do Império: Cotegipe e João Alfredo (35º e 36º Gabinetes, 1885-1889).....</i>	198
3.1.10 <i>O Gabinete Ouro Preto e o Golpe de 15 de Novembro.....</i>	204

Capítulo 4. Padrões Explicativos da Instabilidade Ministerial no Império: a Câmara dos Deputados, a Legislação Eleitoral e a Lógica da Competição Política212

4.1 Visões Gerais da Câmara dos Deputados no Segundo Reinado.....	214
4.2 A Câmara e os Interesses Provinciais.....	216
4.3 A Câmara e o Orçamento.....	227
4.4 A Legislação Eleitoral e as Eleições.....	229
4.4.1 <i>Sumário da Legislação Eleitoral do Império.....</i>	229
4.4.2 <i>As Eleições: Avaliações Gerais.....</i>	232

4.4.3 Consequências Políticas das Regras Eleitorais do Império: Eleições Primárias e Secundárias. A Luta para “Fazer” o Eleitorado. O Deputado.....	235
4.4.4 As Chapas Oficiais nas Eleições Pré-Lei dos Círculos.....	240
4.5 A Transição das Listas para os Círculos: Incentivos, Lógica da Competição Política e Repercussões Gerais.....	250
4.6 As Legislaturas Pós-Círculos: Características Gerais e Relações com os Gabinetes.....	258

Capítulo 5. Padrões Explicativos da Instabilidade Ministerial no Império: Legislação Eleitoral, Tempo Médio de Mandato, Retiradas por Pressão Parlamentar e o Estudo Comparado de Duas Legislaturas (1853-1856/1857-1860).....

5.1 Legislação Eleitoral e Tempo Médio de Permanência no Poder de Gabinetes.....	269
5.2 Associação entre Regras Eleitorais “Distritais” e Razões de Retirada de Gabinetes.....	274
5.3 A Tramitação do Orçamento: a Etapa da Discussão dos Artigos Aditivos.....	277
5.4 A Tramitação dos Artigos Aditivos ao Orçamento entre 1853 e 1856 (9ª Legislatura) e entre 1857 e 1860 (10ª Legislatura).....	286
5.4.1 1853.....	286
5.4.2 1854.....	290
5.4.3 1855.....	293
5.4.4 1856.....	297
5.4.5 1857.....	301
5.4.6 1858.....	315
5.4.7 1859.....	322
5.4.8 1860.....	325
5.4.9 Breve Síntese Comparativa da Tramitação Orçamentária na 9ª e 10ª Legislaturas.....	332

Capítulo 6. A Título de Conclusões Finais.....

Anexo.....

Fontes.....

RELAÇÃO DE QUADROS

1.1, 2.1 e 3.1 Classificação 2x2 das Razões de Substituição Ministerial em Termos de Atuação da Coroa e da Câmara dos Deputados: Estrutura de Possibilidades

2.2 Gabinetes do Império do Segundo Reinado e Suas Razões de Retirada – 1840/1889

2.3 Distribuição dos Gabinetes por Razões de Retirada: Números Totais e Percentuais

2.4 Gabinetes que se Retiram por Interferência Exclusiva da Câmara (Categoria 3) – Modalidades de Conflito

2.5 Gabinetes que se Retiram por Interferência Exclusiva da Câmara (Categoria 3) – Período, Vinculação Partidária e Composição da Legislatura Correlata

2.6 Proporção de Gabinetes de Cada Partido ou Agrupamento que se Retiram por Conflito, Efetivo ou Antecipado, com o Legislativo (Categoria 3)

2.7 Gabinetes que se Retiram por Interferência Exclusiva da Coroa (Categoria 2) – Modalidades de Atuação do Trono

2.8 Gabinetes que se Retiram por Interferência Exclusiva da Coroa (Categoria 2) – Vinculação Partidária e Período do Mandato

2.9 Gabinetes que se Retiram por Interferência da Coroa e da Câmara (Categoria 1) – Vinculação Partidária e Período do Mandato

2.10 Gabinetes que se Retiram sem Interferência da Coroa nem da Câmara (Categoria 4) - Vinculação Partidária e Período do Mandato

2.11 Proporção de Gabinetes de Cada Partido ou Agrupamento que se Retiram por Conflito, Efetivo ou Antecipado, com o Legislativo – Ampliado (Categorias 1 e 3)

2.12 Alternâncias Partidárias no Segundo Reinado (1840/1889); Informação sobre Subsequente Dissolução da Câmara

2.13 Legislaturas da Câmara dos Deputados, Dissoluções e suas Razões – 1840/1889

3.2 Classificação 2x2 das Razões de Substituição Ministerial em Termos de Atuação da Coroa e da Câmara dos Deputados: Resultados.

3.3 Classificação 2x2 das Razões de Substituição Ministerial em Termos de Atuação da Coroa e da Câmara dos Deputados: Resultados em Termos Relativos e Percentuais

5.1 Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral – 1840/1889

5.2 Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral (Dicotomizada) – 1840/1889

5.3 Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral (Tricotomizada ou em três Categorias) – 1840/1889

5.4 Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral (Com Ajuste para a 2ª Lei dos Círculos, excluindo os Gabinetes Rio Branco e Caxias, 26º e 27º Gabinetes) – 1840/1889

5.5 Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral (Dicotomizada, incorporando o ajuste do Quadro 5.4) – 1840/1889

5.6 Razões de Retirada dos Gabinetes e Regra Eleitoral

5.7 Resumo do Quadro 5.6 Dicotomizando Sistemas de Listas e Sistemas “Distritais”

5.8 Artigos Aditivos Apresentados em 1853: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio

5.9 Artigos Aditivos Apresentados em 1853: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

5.10 Artigos Aditivos Apresentados em 1854: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio

5.11 Artigos Aditivos Apresentados em 1854: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

5.12 Artigos Aditivos Apresentados em 1855: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio

5.13 Artigos Aditivos Apresentados em 1855: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

5.14 Artigos Aditivos Apresentados em 1856: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio

5.15 Artigos Aditivos Apresentados em 1856: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

5.16 Artigos Aditivos Apresentados em 1857: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio

5.17 Artigos Aditivos Apresentados em 1857: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

5.18 Artigos Aditivos Apresentados em 1857: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) após a 3ª Discussão

5.19 Taxas de Aprovação em % (Emendas Aprovadas/Total de Emendas) e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) em Cinco Deliberações da Câmara na Tramitação Orçamentária em 1858

5.20 Artigos Aditivos Apresentados em 1860: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio

5.21 Artigos Aditivos Apresentados em 1860: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

5.22 Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) na 9ª Legislatura (1853-1856), por Sessões e Média Geral

5.23 Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) na 10ª Legislatura (1857-1860), por Sessões e Média Geral

5.24 Índice Médio de Desempenho Legislativo do Gabinete por Legislatura

Capítulo 1. Introdução à Pesquisa: Eixos do Trabalho, Hipóteses e Principais Conclusões

O presente trabalho trata da política imperial do Segundo Reinado (1840-1889), buscando contribuir para a melhor compreensão de seu funcionamento, em termos de sua dinâmica institucional.

Neste capítulo inicial, apresenta-se o perfil geral da investigação empreendida, destacando, primordialmente, seus objetos, hipóteses e principais conclusões alcançadas.

Os problemas específicos ou objetos sobre os quais o trabalho se concentra, e para os quais propõe e testa hipóteses explicativas, podem ser sintetizados em termos de *dois eixos articulados*, os quais versam, respectivamente, sobre a *instabilidade governamental* no Segundo Reinado e a *natureza das relações entre o gabinete e a Câmara dos Deputados* nesse período. As duas próximas seções cuidam, sequencialmente, de cada um desses eixos. A última seção deste capítulo apresenta a estrutura dos capítulos através dos quais se organiza a apresentação da tese.

1.1 O Primeiro Eixo: A Instabilidade Ministerial

O primeiro eixo toma por objeto central de interesse a *questão dos fatores associados à instabilidade ministerial no Segundo Reinado*. Nesse intervalo histórico (1840-1889), de cerca de cinquenta anos, revezaram-se, à frente do Executivo, 37 gabinetes, constatando-se uma permanência média no poder de pouco mais de um ano para cada uma das formações governamentais. No propósito de entender essa considerável rotatividade de governos, estudou-se cada um dos casos de afastamento, indagando a pesquisa, essencialmente, a respeito das *razões de retirada* de todas as composições ministeriais formadas entre 1840 e 1889.

Essa investigação dos motivos subjacentes à demissão de cada um dos gabinetes do período permitiu a classificação dessas razões em termos de quatro categorias-padrão, apresentadas na matriz de possibilidades 2x2 sintetizada no Quadro 1.1 abaixo. O

critério classificatório que articula as categorias apresentadas toma por base a presença ou ausência de intervenção da Coroa e/ou da Câmara dos Deputados na substituição de ministério.

Quadro 1.1 – Classificação 2x2 das Razões de Substituição Ministerial em Termos de Atuação da Coroa e da Câmara dos Deputados: Estrutura de Possibilidades.

Interferência da Coroa, Interferência da Câmara (Categoria 1)	Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara (Categoria 2)
Não Interferência da Coroa, Interferência da Câmara (Categoria 3)	Não Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara (Categoria 4)

As principais conclusões a que chegou a pesquisa divergem, em termos substantivos, das visões e avaliações convencionais sobre a dinâmica política imperial entre 1840 e 1889.

Desse modo, em contraste com as perspectivas dominantes, que enfatizam o papel da Coroa no controle do processo político e na conformação da instabilidade governamental do Segundo Reinado, os resultados alcançados pela investigação evidenciam que *conflitos, efetivos ou potenciais, entre o Executivo e o Legislativo, em especial a Câmara dos Deputados, foram o motivo mais frequente associado à queda de gabinetes no período (categoria 3, quadro 1.1), respondendo por mais da metade dos episódios de retirada examinados. Dentre o conjunto das substituições ministeriais, mesmo os casos envolvendo alternância partidária - quando, com especial ênfase, os estudiosos salientam o papel do juízo independente da Coroa - revelam, em sua maior parte, na gênese das razões atreladas à demissão dessas gestões, a existência de conflitos prévios entre gabinetes e Legislativo.*

As investigações realizadas sugerem também, em maior acordo com as fontes e com a literatura acadêmica, que *os gabinetes do Segundo Reinado, para permanecer no poder, sempre dependeram da dupla delegação da Câmara e da Coroa.* Nesse sentido, mais de 85% das experiências de governo do período terminaram por conta da perda de sustentação junto a uma e/ou outra dessas duas âncoras do sistema político. O que permanecia, entretanto, obscurecido nessa seara, até aqui, era a centralidade do papel específico da Câmara nessa matéria, dimensão ressaltada por essa pesquisa.

Esse padrão de recorrente conflito entre a Câmara e os gabinetes fornece a matéria do segundo eixo de preocupação do trabalho.

1.2 O Segundo Eixo: As Relações entre os Gabinetes e a Câmara dos Deputados

O *segundo eixo do presente trabalho* investiga, por conseguinte, o mais frequente dos padrões associados à instabilidade ministerial, *a saber, as relações, de reiterada tensão, entre os gabinetes e a Câmara de Deputados*. Trata-se, aqui, de indagar acerca das *razões explicativas* desse recorrente confronto.

A estratégia de pesquisa utilizada, nesse segundo eixo, intenta aprofundar o exame das relações entre Executivo e Câmara no Império a partir de uma perspectiva neo-institucionalista - comum em muitas abordagens contemporâneas da Ciência Política, mas ainda pouco explorada no que tange ao estudo da política imperial no Brasil.

Parte-se, nesse sentido, da noção, presente na literatura pertinente, de que as relações entre Executivo e Legislativo ou, de um modo mais geral, o próprio desempenho dos governos, em termos de sua estabilidade e capacidade de efetivar suas políticas e programas, dependem de três variáveis-chave: o formato do sistema de governo, a legislação eleitoral e a forma de organização interna dos trabalhos legislativos ¹.

À luz da perspectiva neo-institucionalista mencionada acima, considera-se que, no sistema político vigente no Segundo Reinado (1840-1889), as três variáveis-chave para o desempenho do governo *atuaram como vetores “centrífugos”*, contribuindo para a geração da instabilidade verificada. De uma forma sumária, isso se dava porque o sistema de governo implicava *dependência dupla do gabinete*, frente à Coroa e às maiorias legislativas. Por sua vez, as regras do trabalho legislativo exigiam do gabinete, para a aprovação de suas políticas mais centrais, *a reiterada arregimentação de*

¹ Da imensa literatura neo-institucionalista, podem ser mencionados trabalhos clássicos como Mayhew (1974), Fiorina (1989), Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), Krehbiel (1991), Cox e McCubbins (1993) e Shugart e Carey (1992). Para uma sintética discussão do institucionalismo enquanto método, ver Diermeier e Krehbiel (2003). Exposições críticas das principais contribuições neo-institucionalistas aos estudos legislativos e ao exame das performances dos regimes democráticos, acompanhadas por propostas que buscam inovar essa abordagem, podem ser encontradas em Limongi (2002; 2003).

maiorias, sem que estivessem disponíveis muitos “atalhos” centralizadores ²; e, finalmente, por força de que, dos 49 anos estudados, em 28 o sistema eleitoral *obedeceu a regras “distritais”* (Primeira e Segunda Lei dos Círculos e Lei Saraiva), *contra apenas 21 em que se regeu pelo sistema de listas* (Decreto de 1824, Instruções de 1842, Lei de 1846 e Lei do Terço) ³.

Das três variáveis assinaladas, tanto o sistema de governo como a organização interna dos trabalhos legislativos da Câmara foram, entre 1840 e 1889, grosso modo, invariantes ⁴, *tendo-se alterado, por outro lado, com bastante frequência, as regras eleitorais que presidiam à escolha dos deputados, as quais transitaram, essencialmente, de um sistema de listas, vigente entre 1840 e 1856, para um regime “distritalizado”, adotado desde 1856 até o final da monarquia, salvo o breve período (1876-1881) em que vigorou a chamada “Lei do Terço”*.

A hipótese central deste segundo eixo do trabalho *é que essa transição das listas para o “distrito” fornece a chave para a compreensão da natureza das relações entre os gabinetes e a Câmara dos Deputados no Segundo Reinado*, estando na raiz do incremento do conflito entre Executivo e Legislativo, o principal dos fatores associados, como se viu acima, à instabilidade governamental do período ⁵.

² Essa forma “descentralizada” do funcionamento interno da Câmara será demonstrada, de modo mais detalhado, no capítulo 5 do presente trabalho, quando do exame e da discussão específica sobre a tramitação do orçamento no Império.

³ O Segundo Reinado foi regido, sucessivamente, por sete diferentes legislações eleitorais. Em que pese essa variedade, pode-se, para os fins desta pesquisa, como será explicado no texto, simplesmente dicotimizá-las em termos de sistemas de listas provinciais e sistemas “distritalizados”.

⁴ A Constituição do Império, de 1824, objeto de exame específico no capítulo 2 do texto, só sofreu uma emenda constitucional, na década de 1830 (Ato Adicional), e as regras condicionantes do funcionamento da Câmara dos Deputados – cristalizadas nos seus Regimentos Internos, objeto de atenção do capítulo 5 desta tese – permaneceram, com poucas alterações, generosas quanto à distribuição de direitos parlamentares durante todo o Segundo Reinado.

⁵ Levando em consideração que as recorrentes reformas eleitorais do Segundo Reinado tinham, entre seus propósitos centrais, a abertura de espaço parlamentar para as minorias, isto é, outras forças políticas que não aquelas atreladas diretamente ao governo (Carvalho, 2006: 397-8), é possível argumentar que, em última análise, parte da instabilidade dos gabinetes no Império foi, em certa medida, um custo, provavelmente não antecipado, da decisão, tomada pela Coroa e pelo marquês de Paraná nos anos 1850, e jamais revertida por completo, de incorporar ao processo político os liberais, farroupilhas e praiheiros, bem como outros dissidentes, derrotados militarmente em 1842, 1845 e 1849, respectivamente, pelas forças do governo central sediado no Rio de Janeiro.

Especificamente, sustenta-se que a troca das listas pelos “distritos” concorreu para desmontar uma das principais âncoras “centrípetas” do sistema político, com amplas repercussões na política imperial até aqui não devidamente exploradas pela literatura especializada no período.

De um modo mais geral, argumenta-se, nessa parte da tese, que *a mudança nas regras eleitorais afetou a lógica da competição política e alterou as estruturas de incentivos com as quais se defrontavam os principais agentes políticos imperiais, com consequências relevantes para o funcionamento interno da Câmara dos Deputados e suas relações com o Executivo e, em última análise, para o próprio fenômeno da instabilidade governamental no período examinado pela pesquisa.*

Nessa linha, mostra-se, no presente trabalho, que a introdução das regras “distritais” propiciou uma maior autonomia às bases do sistema (eleitorado de 2º grau e chefias locais), permitindo a eleição de representantes menos dependentes em face das elites provinciais e nacionais, isto é, frente às direções partidárias, o que dificultou, em um contexto de processo decisório legislativo relativamente descentralizado, o controle da Câmara pelos gabinetes, intensificou as relações conflituosas entre os poderes Executivo e Legislativo, e conduziu a impasses que, frequentemente, redundaram na retiradas de gabinetes por pressão parlamentar.

Em resumo, *a introdução das regras “distritais”, e sua prevalência temporal no período, são, do ponto de vista deste trabalho, fatores cruciais para a compreensão do conflito entre a Câmara e os ministérios e, por extensão, para o próprio entendimento da instabilidade governamental entre 1840 e 1889.*

Várias evidências, diretas e indiretas, são arroladas para sustentar o argumento apresentado nesse segundo eixo da pesquisa, destacando-se:

- *a forte convergência das fontes e da literatura especializada em enfatizar, na linha aqui sugerida, as consequências da mudança de regime eleitoral, sem conectá-las, no entanto, ao fenômeno geral da instabilidade governamental do Segundo Reinado;*

- *o menor mandato médio dos gabinetes que governaram frente a legislaturas “distritalizadas” quando comparado ao tempo de exercício dos ministérios que se relacionaram com Câmaras escolhidas mediante o sistema de listas;*

- a associação entre a queda de gabinetes por pressão do Legislativo ⁶ e a vigência de regras eleitorais “distritalizadas”;

- A diferença substantiva das relações entre gabinetes e Câmara na 9ª e 10ª legislaturas, a primeira eleita sob a égide das listas e a segunda sob a regra dos círculos (“distritos”), verificando-se enfraquecimento notável, na passagem de uma para outra legislatura, quanto à capacidade do Executivo de fazer aprovar sua agenda ⁷.

1.3 Plano de Exposição do Trabalho

Além deste primeiro capítulo, onde se apresenta uma visão geral da tese, o trabalho está estruturado em mais cinco partes. Nesse sentido, os capítulos 2 e 3 exploram o primeiro eixo da pesquisa – o problema da instabilidade governamental no Segundo Reinado –, cabendo aos capítulos 4 e 5 desdobrar o segundo eixo investigativo, relacionado aos efeitos da introdução das regras “distritais” sobre as relações entre ministérios e a Câmara dos Deputados. Um último, e curto, capítulo (6), a título de conclusões ou considerações finais, apenas alinhava os diferentes pontos de chegada deste estudo, já adiantados no transcurso da exposição.

Assim, o capítulo 2, após contextualizar, do ponto de vista histórico e institucional, o arranjo político do Segundo Reinado, intervalo de tempo de interesse do texto, e de justificar a escolha da temática, apresenta e discute a classificação das razões de retirada dos 37 gabinetes parlamentares, existentes entre 1840 e 1889, em termos das categorias extraídas da matriz de possibilidades apresentada acima (quadro 1.1). Ao apresentar e quantificar os principais padrões associados às retiradas – auxiliando, desse modo, a compreensão da instabilidade ministerial verificada –, o capítulo contrapõe as conclusões alcançadas e as visões correntes sobre o assunto, salientando suas diferenças e o fato de que os resultados aqui sustentados afastam-se de perspectivas enraizadas na literatura especializada.

⁶ Isto é, as substituições enquadradas na categoria 3 do quadro 1.1, acima.

⁷ Foi, exatamente, na transição entre a 9ª e 10ª legislaturas, na segunda metade da década de 1850, que, no Segundo Reinado, abandonou-se o sistema de listas (ou “chapas”) em favor da regra dos círculos para a eleição da Câmara dos Deputados. A corroboração mais definitiva da hipótese sustentada no segundo eixo desta pesquisa dependerá, naturalmente, do exame sistemático de um maior número de legislaturas imperiais, o que se afigura como uma promissora agenda de trabalho diante dos resultados aqui apresentados.

O capítulo 3 apresenta, de modo pormenorizado, a discussão de cada uma das 37 dissoluções ministeriais que tiveram lugar no Segundo Reinado. Sempre partindo de uma contextualização mínima do contexto político em que governou cada gabinete, o capítulo centra seu foco na exploração – a partir de fontes e da literatura pertinente – dos fatores que conduziram à respectiva retirada, com atenção especial ao eventual papel desempenhado, em cada processo, pela Coroa e/ou pelo Legislativo. O capítulo 3, por conseguinte, fornece o lastro empírico da classificação apresentada das razões de retirada dos ministérios imperiais, concluindo a apresentação do primeiro eixo do presente trabalho.

Consoante assinalado, os capítulos 4 e 5 desenvolvem o segundo eixo da pesquisa – concernente às relações gabinete-Legislativo no Segundo Reinado e ao efeito sobre elas da introdução, a partir da década de 1850, do regime eleitoral “distrital” para fins de preenchimento das cadeiras da Câmara dos Deputados.

Nessa linha, o capítulo 4 examina e discute a literatura relativa à Câmara dos Deputados imperial a partir de vários ângulos (importância da casa, presença de interesses provinciais, prerrogativas orçamentárias, etc) e, em seguida, trata da legislação eleitoral, das eleições e, em especial, das consequências dos diferentes formatos eleitorais adotados, ao longo da monarquia, sobre a dinâmica do sistema político.

Empresta-se ênfase especial à transição do regime de listas (chapas) para o voto “distritalizado”, de modo a sugerir a substantiva alteração efetuada, nessa passagem, em termos da estrutura de incentivos com a qual se defrontavam os principais agentes políticos imperiais, assinalando, particularmente, suas importantes repercussões sobre os traços macro-estruturais do sistema político do Segundo Reinado, aspecto ainda não devidamente explorado nem estudado com sistematicidade pelos especialistas do período. Mostra-se, por fim, ainda no capítulo 4, que narrativas e estudos variados sobre o Império transmitem avaliação das legislaturas posteriores à introdução da regra “distrital” consonante com a perspectiva aqui sugerida, em termos da fragilização das bases de sustentação dos ministérios incumbentes, ainda que esses mesmos textos não relacionem o ponto com o fenômeno mais geral da instabilidade ministerial.

O capítulo 5, por seu turno, tem por meta central arrolar e discutir as principais conclusões extraídas pela pesquisa a partir do estudo sistemático dos anais

parlamentares entre 1853 e 1860, as quais oferecem sustentação à hipótese utilizada no segundo eixo desta tese.

Inicialmente, o capítulo apresenta dois outros conjuntos de informações empíricas que acenam, igualmente, para um vínculo entre a introdução dos círculos e a maior dificuldade dos governos de angariar suporte legislativo, a saber, a associação entre regras “distritalizadas” e menor mandato temporal dos ministérios (i) e entre o regime eleitoral mencionado e episódios de retiradas de gabinetes associadas a conflitos, efetivos ou potenciais, frente ao Parlamento e, em especial, à Câmara (ii).

Vistas essas informações iniciais que sugerem a existência da relação postulada entre regra eleitoral “distrital” e o conflito ministérios-Câmaras, volta-se o capítulo 5 para o seu foco principal, centrado no exame e na comparação sistemática entre a 9ª (1853-6) e a 10ª (1857-60) legislaturas, a primeira eleita sob a égide das listas, a segunda mediante a primeira Lei dos Círculos.

Mediante o estudo da tramitação orçamentária em todas as sessões legislativas das duas câmaras, evidencia-se a diferença no comportamento parlamentar e no grau de apoio auferido pelos gabinetes em face da cada uma das legislaturas. Em termos sintéticos, conclui-se que o comportamento disciplinado do plenário frente às prioridades estipuladas pelo governo, verificado no período 1853-6, não se repete no período seguinte (1857-60), quando se verificam importantes revezes para os gabinetes incumbentes.

Adicionando uma dimensão quantitativa à discussão qualitativa da tramitação orçamentária, os achados e conclusões da tese, nesse capítulo 5, são sintetizados através de um Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG), o qual mensura a capacidade dos ministérios imperiais de conseguir apoio para suas prioridades junto ao plenário da Câmara dos Deputados. Através do referido indicador, mostra-se que o desempenho dos gabinetes na 9ª legislatura (listas ou chapas), em circunstâncias semelhantes, extraídas das deliberações sobre matéria orçamentária, é substantivamente superior àquele verificado na 10ª legislatura (círculos).

Finalmente, um breve capítulo final (6) alinhava as conclusões deste trabalho.

Parte 1. A Instabilidade Ministerial no Segundo Reinado

Capítulo 2. Classificação das Razões de Retirada dos Gabinetes do Império e o Contexto Político-Institucional do Segundo Reinado (1840-1889)

Este capítulo apresenta e discute, em detalhes, a classificação sistemática das razões de afastamento dos 37 gabinetes existentes entre 1840 e 1889. A classificação, conforme já avançado, é realizada em função das categorias extraídas da matriz 2x2 de possibilidades introduzida no capítulo 1 desta pesquisa. Busca-se, por essa via, contribuir para a compreensão dos principais motivos políticos subjacentes à instabilidade das formações ministeriais no Segundo Reinado ⁸.

Como preâmbulo a essa tarefa, as primeiras seções desta parte do trabalho (seções 2.1, 2.2 e 2.3) contextualizam, em termos históricos e institucionais, o sistema político vigente no Segundo Reinado, introduzindo, igualmente, as principais perspectivas dominantes na literatura especializada sobre o período.

Esse procedimento permite *justificar* a escolha da *instabilidade ministerial* como objeto de interesse da pesquisa (seção 2.4), delineando a importância do tema, no bojo dos estudos políticos e historiográficos relativos à política imperial, e indicando a relativa ausência de classificações sistemáticas e empiricamente informadas sobre o assunto.

Sobremodo, o mapeamento inicial das principais posições, na historiografia e nas ciências sociais, sobre a dinâmica de funcionamento da política imperial, possibilita que, ao longo da apresentação e quantificação das categorias que sintetizam as razões das retiradas ministeriais - responsáveis, portanto, pela instabilidade governamental do período -, seja realizada uma contraposição entre as conclusões alcançadas pela pesquisa e as visões hoje dominantes sobre a matéria (seção 2.5).

Como se verá ao longo do texto, essas conclusões, lastreadas nas evidências sistematizadas neste e no próximo capítulo, afastam-se substantivamente de importantes perspectivas e postulações dominantes e enraizadas na literatura. Em especial, as

⁸ Cada episódio de substituição de governo será objeto de análise mais detalhada no capítulo 3 desta tese.

conclusões alcançadas evidenciam a importância das instituições representativas, em especial a Câmara dos Deputados, na dinâmica política do Segundo Reinado, mostrando seu papel central na maior parte dos episódios de substituição ministerial do período. Os próprios casos de alternância partidária, nos quais o juízo político da Coroa, no uso das prerrogativas do Poder Moderador, adquiria importância especial, apontam, quando examinados mais detidamente, em grande proporção, para contextos onde conflitos na relação gabinete-Legislativo desempenharam papel relevante.

2.1 Avaliações Gerais do Período.

À luz das interpretações sustentadas por importantes estudiosos do sistema político do Segundo Reinado (1840-1889), um mecanismo institucional teria sido crucial para o seu funcionamento estável, a saber, a atuação da Coroa através do exercício das competências e prerrogativas associadas ao Poder Moderador (Buarque de Holanda, 1985; Faoro, 2001; Iglésias, 2004; Barman, 1988; Needell, 2006; 2009).

Para Sérgio Buarque de Holanda, autor de uma das obras mais importantes sobre o período, seria inquestionável a centralidade do Poder Moderador - entendido como poder pessoal, conquanto autorizado constitucionalmente, do titular da Coroa - na determinação da dinâmica política imperial. A atuação da Coroa teria abarcado, para esse autor, tanto a decisão final sobre a condução e o conteúdo das políticas de governo como a própria escolha dos gabinetes ministeriais (1985: 19; 22) ⁹.

Francisco Iglésias, outro importante historiador do Império, não só é categórico em sustentar que Pedro II reinou, governou e administrou (2004: 113), mas também assinala que o próprio arcabouço das instituições representativas parlamentares foi,

⁹ Dois exemplos entre inúmeras passagens que exprimem essa visão: “Que era sua em geral a decisão última em todos os negócios públicos, ainda quando suas não fossem as iniciativas, parece acima de qualquer dúvida. A ambição de fazer com que, ao final, os seus próprios alvites prevalecessem, só era contrabalançada pelos escrúpulos de quem não quer parecer que a tem. (...). Depois da maioridade, mormente depois que Pedro II pôde reinar livre de tutelas, o único recurso que lhe restava para amenizar melindres partidários, tirava-o do fato de ser pessoalmente mais inclinado a cordura do que a afoitezas. Munido desse recurso, não se esquivou de livremente escolher seus ministérios a seu gosto, interpretando à risca o estipulado na constituição” (1985: 19; 22).

durante as quase cinco décadas do Segundo Reinado, essencialmente formal, no sentido de que jamais se concretizou enquanto forma efetiva de governo (2004: 113-4) ¹⁰.

Raymundo Faoro, no clássico *Os Donos do Poder*, segue a mesma linha, ao afirmar que o governo pessoal do imperador era realidade reconhecida por todos os contemporâneos (2001: 413) ¹¹. Nesse sentido, o exercício do comando pela Coroa, através das prerrogativas do Moderador, se manifestava através da livre escolha do partido que subia ao poder, na entrega a este dos meios de fazer a maioria legislativa e na própria seleção dos políticos que iriam titularizar as posições mais importantes (2001: 406) ¹². Para Faoro, as funções da Câmara dos Deputados eram claramente secundárias no arranjo vigente, sobretudo quando comparadas à força de que gozavam – sob a égide e o beneplácito da Coroa – as instituições vitalícias, o Senado e o Conselho de Estado (2001: 396) ¹³.

¹⁰ “Discutiu-se muito, no plano teórico ou prático, se o rei reina e não governa, ou se reina, governa e administra. A verdade é que D. Pedro II não só reinou e governou, mas administrou. (...). O tão referido parlamentarismo imperial é apenas força de expressão. A política aproximou-se, por vezes, desse modelo, mas não o realizou, que ele não estava nem no espírito nem na letra das leis nacionais, era impossível com a precariedade eleitoral, com as constantes dissidências dos partidos – inconsistentes, pela falta de programas e estruturação, pouco mais que simples ajuntamento de pessoas -, com as mudanças contínuas e os atributos do poder imperial”(Iglésias, 2004: 113-4).

¹¹ “A labareda das disputas e das contradições deixa de pé, verde e altiva, a verdade de que o Poder Moderador governa e administra. Ninguém (...) nega a realidade”. (Faoro, 2001: 413).

¹² “Aí está um rei que reina e governa, entregue ao gabinete a prática de atos secundários. (...) o chefe do Conselho será da sua confiança – o imperador criará, em torno do cetro, os seus estadistas, ministeriais ao seu talante, mantidos alguns cardeais no ostracismo eterno. Ele suscita o partido ao governo, arrancando-o da oposição; ele dá ao partido assim elevado a maioria parlamentar, por meio da entrega provisória dos meios compressivos que articulam as eleições” (Faoro, 2001: 406). A passagem do autor de *Os Donos do Poder* evoca nitidamente trecho célebre do discurso do Sorites, pronunciado pelo senador Nabuco de Araújo, em 1868, o qual, na visão dominante sobre a política imperial, retrataria à perfeição o modo de formação de governos e maiorias no período: “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 de nosso país!”(Nabuco, 1949, vol. III: 110).

¹³ “(...). A presença da Câmara dos Deputados reduz-se a uma função, a de expressar ao gabinete a confiança ou a desconfiança, sujeita, neste caso, à dissolução. Fora daí o imperador tudo pode” (Faoro, 2001: 406). “Os órgãos vitalícios, teoricamente apolíticos, na verdade de conteúdo conservador, comandam o jogo, sob a presidência vigilante do imperador, mal encoberto no biombo transparente” (Faoro, 2001: 396).

Jeffrey Needell (2006: 6; 200; 2009: 62-3), brasilianista especializado no Brasil do século XIX, assinala que o transcurso do Segundo Reinado assiste ao progressivo alargamento do papel e do impacto da ação do Imperador no sistema político imperial. Para esse autor, por volta da década de 1860, a Coroa deixara para trás uma atitude predominantemente de supervisão e correção, frente aos governos, para evoluir rumo a uma discreta mas firme condução de algumas das principais diretrizes e políticas sustentadas pelos ministérios – com conseqüências tanto para a ordem social como para desenvolvimento das instituições representativas (positivas, para as primeiras, negativas, para as segundas, na interpretação do historiador mencionado)¹⁴.

Mais recentemente, em reflexão sobre aspectos ligados ao tema, Fernando Limongi (2011: 2-4) chama a atenção acerca da avaliação normativa positiva, sustentada por parte dos estudiosos e pela historiografia dominante, a respeito do exercício efetivo das prerrogativas do Moderador por Pedro II. Esse uso prudente e adequado, por parte da Coroa, das amplas prerrogativas a ela conferidas pela Constituição do Império (CI) teria sido a base sobre a qual foi possível a estruturação de um sistema político estável e capaz de comportar, durante quase 50 anos, a alternância pacífica dos liberais e conservadores no poder. Esse julgamento sobre o período se reveste, segundo tais visões, de solidez adicional mediante a comparação usual feita do Segundo Império com as épocas precedentes (o Primeiro Reinado e a Regência) e as posteriores (a República “Velha”) - a primeira marcada por “violência e revoluções”, que, no limite, puseram em xeque a própria integridade territorial do país nascente; a segunda, pela supressão total das oposições, com o aprofundamento do conteúdo oligárquico do sistema político e a redução do já precário grau de contestação política tolerado pelo arranjo de poder (2011: 4).

Essa observação aponta, com acerto, para esquemas explicativos que se consolidaram e, com o tempo, ampliaram sua abrangência ao alcançar também grande parte dos estudos sociológicos e de ciência política dedicados ao assunto. Ilustração disso vem a ser o contraponto, reiterado por vasta literatura nas ciências sociais, entre o

¹⁴ Roderick Barman, outro brasilianista com importantes contribuições ao estudo da política imperial, converge na mesma direção de Needell, quanto à centralidade do monarca, apenas antecipando o protagonismo de Pedro II para o início da década de 1850: a essa altura, consoante esse historiador, o imperador já desfrutava de completo controle sobre o sistema político do Segundo Reinado (1988: 238).

Império e a República “Velha”, em termos justamente dos respectivos arranjos institucionais estratégicos sobre os quais assentaram seus funcionamentos, o qual retoma, com maiores ou menores qualificações, as interpretações da historiografia convencional ¹⁵. Enquanto a experiência monárquica, como se assinalou, assentaria essencialmente seu funcionamento no Poder Moderador, a nossa primeira experiência republicana (1889-1930) teria sido caracterizada pela “Política dos Governadores” - pacto mediante o qual teria se estabelecido um *modus vivendi* entre o executivo presidencialista e as unidades estaduais emergentes, fortalecidas com o novo regime federalista.

Esses esquemas explicativos costumam colocar o acento analítico, sobretudo, nas *diferenças* entre as duas experiências e embutem, consoante anotado acima, uma clara avaliação axiológica: o Império teria tido a marca da centralização e da atuação do Poder Moderador, responsável por uma arbitragem estrutural exercida sobre o sistema político, a qual teria sido essencial ao próprio funcionamento bipartidário do período, sendo condição do “conflito regulado” (Carvalho, 2006: 406; Buarque de Holanda, 1985: 72; Barman, 1988: 227) ¹⁶. Nesse sentido, o Poder Moderador seria o árbitro que, ao desaparecer com a República, teria liberado o sistema político para convergir em direção ao equilíbrio da “ordem oligárquica”, necessariamente local e regional - dada a estrutura social concentradora de renda e riqueza dos núcleos agrário-exportadores, fundados na grande propriedade, a extensão territorial do país e o federalismo

¹⁵ Em texto produzido nos anos 1970, Cardoso, escrevendo sobre os primeiros e turbulentos anos da República, assinala: “(...) no plano efetivo da constituição não escrita, desde o governo provisório, a questão fundamental que se colocava era a de saber quem substituiria, de fato, como força organizada, o Poder Moderador, ou seja, como se definiriam as regras do novo *establishment*” (1985: 38). Lessa, escrevendo já no limiar dos anos 1990, afirma que a “Política dos Governadores”, pactuada na República, significou, no marco do novo sistema, “um equivalente funcional do Poder Moderador” (1988: 111). A visão de equivalência está presente também na contribuição recente de Ana Luiza Backes (2006: 206-7).

¹⁶ “Em sua ausência, (...) ou o conflito seria extralegal ou seria suprimido através de arranjos de dominação como o que se desenvolveu na República Velha através dos partidos únicos estaduais” (Carvalho, 2006: 406). “O lado positivo [da ação do Poder Moderador no sistema político imperial] estava na possibilidade de se revezarem no poder os agrupamentos partidários, sob o comando de uma entidade que se presumia estranha a eles. Sem a rotação, dificilmente se poderia evitar que um desses agrupamentos, elevado ao governo, nele se entrincheirasse e afinal se perpetuasse” (Buarque de Holanda, 1985: 72). “O sistema parlamentar de governo (...) teria se tornado uma ilusão não fosse a existência do Poder Moderador. Uma vez que eleições não podiam remover do poder um partido, recaía sobre o Imperador a responsabilidade de fazer o sistema político funcionar. Só ele podia, grosso modo, equilibrar os partidos, promovendo sua alternância no poder. O monarca situava-se acima das disputas, [constituindo-se em] árbitro supremo do poder e símbolo da legalidade” (Barman, 1988: 227).

introduzido em 1889. A “Política dos Governadores”, costurada na presidência Campos Sales (1898-1902), seria o atestado maior dessa realidade, um reconhecimento oficial das bases reais do poder no país (Backes, 2006: 33), emergindo a descentralização e o regionalismo de partidos únicos estaduais - suprimidas as oposições, no limite, pela força - como as marcas emblemáticas da experiência republicana em seu período inicial.

Centralização, com base na Coroa, e descentralização, assentada nos estados, seriam, assim, as marcas características respectivas do Império e da República, materializando a fonte última dos mecanismos gerais responsáveis pelo equilíbrio institucional de cada um dos regimes ¹⁷. Como assinala Limongi (2011: 4), “o contraste não podia ser maior” entre um regime de rotação partidária pacífica e outro fundado na violência das oligarquias locais.

Esse panorama geral das avaliações do Império e de seu funcionamento institucional - contraposto este, inclusive, aos arranjos que o antecederam e sucederam - sugere, com vigor, a importância emprestada, pelos especialistas, à atuação da Coroa, revestida das prerrogativas do Poder Moderador, para o equilíbrio do sistema político. Destaca-se, também, de algumas das visões assinaladas, uma visível secundarização do papel da Câmara dos Deputados, do gabinete e das próprias instituições representativas em geral, na dinâmica política da época. Por outro lado, ganham relevância as instituições vitalícias, o Senado e o Conselho de Estado, atuando em articulação com o monarca, o qual, nas visões apresentadas, detinha pleno controle do regime.

Cabe, agora, no propósito de fornecer uma contextualização institucional adequada do período, expor com um pouco mais de minúcia os elementos centrais do sistema político imperial, em especial aquele vigente entre 1840 e 1889, intervalo de interesse do trabalho. Antes, porém, de proceder-se à descrição mais detalhada das principais instituições do Segundo Reinado, cumpre rever, a partir da historiografia pertinente, o processo histórico através do qual se desenvolveu o arranjo institucional em foco, o que equivale a descrever, em suas linhas mais gerais, as principais perspectivas a respeito da formação do Estado brasileiro nas suas primeiras décadas de existência independente.

¹⁷ Exceção ao tratamento dicotômico dos dois períodos vem a ser, na literatura recente, Dolhnikoff (2005 a: 18; 295-9) e, antes, Pereira de Castro (2004: 599).

Esses dois procedimentos, como se verá, preparam o terreno para que o observador capte outras dinâmicas institucionais em curso no período. *Essas outras dinâmicas tornam o cenário político até aqui esboçado mais complexo e nuançado, sugerindo os limites e insuficiências das avaliações gerais acima alinhadas e estimulando as indagações diante das quais se estrutura a presente pesquisa.* É a essa preparação de terreno que se dedicam as duas próximas seções do capítulo.

2.2 De 1822 a 1850: Síntese das Perspectivas Dominantes sobre a Evolução do Estado Brasileiro em suas 3 Primeiras Décadas

As quase três décadas, grosso modo, que separam a independência, em 1822, do final dos anos 1840, foram um período turbulento e complexo. Nesse intervalo, vários projetos de poder, delineados com maior ou menor nitidez e associados a variadas alternativas de desenho territorial, se enfrentaram na tentativa de moldar o formato político do espaço, ocupado pelas ex-possessões portuguesas na América - marcado por vasta extensão e fraca integração sócio-econômica -, que emergia para a possibilidade de existência política autônoma após séculos de *status* colonial.

Tratou-se, na expressão de Bolívar Lamounier, referindo-se às primeiras décadas posteriores à separação de Portugal, de um momento “hobbesiano”, no sentido do que o que estava em jogo naquele período era “o problema (...) da criação do consenso, ou da pactuação de uma comunidade política” (2005: 26), em um contexto de alta incerteza e de elevada tensão, no qual variados interesses, centrados nas diferentes regiões da ex-colônia, se contrapuseram, inclusive belicamente, sem que uma solução “natural” se afigurasse de pronto.

Em geral, ao tratar da época em questão, parcela importante da narrativa historiográfica faz referência, de modo um tanto anacrônico, a um “centro” – desde logo identificado com a Corte no Rio de Janeiro – em luta contra “separatismos” de caráter “regional”, apontando para um cenário marcado por conflitos que perpassaram, em diferentes níveis de intensidade, todo o Primeiro Reinado (1822-31) e o intervalo das Regências (1831-40). A rigor, esses enfrentamentos somente alcançariam sua solução definitiva – na forma da estabilização de um Estado monárquico unitário, com considerável grau de concentração de poderes político-administrativos no Rio, consoante boa parte dos estudiosos – nos últimos anos da década de 1840, com as

sucessivas derrotas de insurreições armadas em São Paulo e Minas (1842), no Sul (1845) e em Pernambuco (1848/9) ¹⁸.

No entanto, como registra Evaldo Cabral de Mello, mencionando o trabalho do historiador norte-americano Roderick Barman, “a criação do Estado unitário no Brasil não foi um ‘destino manifesto’” (2004: 11) ¹⁹: várias outras soluções apareceram como possíveis no decorrer da conjuntura referida, algumas das quais teriam implicado a formação de vários Estados nacionais no antigo espaço português das Américas ²⁰, uma vez que a própria noção de unidade territorial aparecia, na ótica dos contemporâneos àqueles acontecimentos, mais como um projeto – de maior ou menor importância, a depender de grupos específicos – do que como uma realidade objetiva ²¹.

Por tudo isso, talvez seja mais adequado entender o período em questão enquanto uma teia, progressivamente emergente, compreensiva de complexos e variados esforços

¹⁸ “O período regencial foi um dos mais agitados da história política do país e também um dos mais importantes. Naqueles anos, esteve em jogo a unidade territorial do Brasil, e o centro do debate político foi dominado pelos temas da centralização ou descentralização do poder, do grau de autonomia das províncias e da organização das Forças Armadas. (...) Nem tudo se decidiu na época regencial. Podemos mesmo prolongar a periodização por dez anos e dizer que só por volta de 1850 a Monarquia centralizada se consolidou, quando as últimas rebeliões provinciais cessaram”. (Fausto, 2006: 161)

¹⁹ Cabral de Mello refere-se ao livro *Brazil. The Forging of a Nation, 1798-1852*, de Roderick Barman, publicado pela Stanford University Press, em 1988. Fazendo referência, por seu turno, a esforços contemporâneos da historiografia de criticar e superar limitações postas, entre outras coisas, por visões permeadas por anacronismo, Vilma Peres Costa refere-se às perspectivas que concebem a nacionalidade e o Estado brasileiro como “mosaico, sublinhando simultaneamente a sua feição compósita e seu caráter de artefato, de coisa operosamente construída” (2005: 114). Tal perspectiva, que teve no recentemente falecido professor István Jancsó um dos seus maiores cultores, tem a vantagem “de permitir pensar o processo de emancipação política ao arpejo da visão tradicional (a partir do Rio de Janeiro e de sua irradiação), mas também suplantar o horizonte que conforma seu oposto (o estudo das manifestações regionais de um fenômeno pensado como unívoco)” (2005: 114, nota 146, 115). Um trabalho pioneiro que antecipa essa linha de reflexão, e inspira estudos posteriores, vem a ser o ensaio “A Herança Colonial - sua Desagregação”, de Sérgio Buarque de Holanda (1982).

²⁰ “O triunfo do federalismo ou a criação de vários Estados regionais, não de um Império unitário, teria provavelmente ocorrido, caso três momentos decisivos não houvessem infletido o curso dos acontecimentos: a transmigração da dinastia bragantina para o Rio; a determinação da Corte fluminense de preservar a posição hegemônica recém-adquirida; e a incapacidade do Congresso de Lisboa em lidar com a questão brasileira” (Cabral de Mello, 2004: 12).

²¹ “Como observava Horace Say [diplomata francês que viveu no Brasil entre 1815 e 1825], ao tempo da independência, o Brasil era apenas ‘a designação genérica das possessões portuguesas na América do Sul’, não existindo ‘por assim dizer unidade brasileira’. Daí a preferência da língua inglesa pelo plural ‘the Brazils’” (Cabral de Mello, 2004: 18). Buarque de Holanda, no trabalho pioneiro citado na nota 19 acima, também menciona, tendo-a por exata, a passagem assinalada de Horace Say, destacando, assim, a dinâmica centrífuga característica do espaço colonial, a qual, só cederá ao domínio do Estado-nação, “a passo lento”, já bem adiantado o século XIX (1985: 15-6).

de *state-building* em que um dos projetos em curso – centrado no espaço fluminense, vinculado ao próspero café do Vale do Paraíba e organizado, politicamente, em torno do que virá a ser o Partido Conservador a partir dos anos 1840 - ganha a dianteira sobre alternativas e legitima-se, a partir de certo momento (essencialmente, no transcurso da década de 40 do século XIX), enquanto “centro”, procedendo, como parte de sua própria consolidação, à reorganização e à normalização da vida política do território (Mattos, 1987: 105-9; 129-32; Barman, 1988: 6-7) ²².

O grau de centralização emergente desse processo – em termos de distribuição de poder político entre o Rio de Janeiro e as demais regiões da antiga América lusitana – foi substancial, para grande parte dos estudiosos, envolvendo um desequilíbrio a favor do governo geral, em detrimento das elites vinculadas aos demais espaços ²³. Mais recentemente, esse grau de centralização tem sido, ele próprio, objeto de controvérsias, apontando-se, no interior do arranjo institucional cristalizado no Império, um cunho federativo mais largo do que o postulado habitualmente na literatura especializada ²⁴.

²² Privilegiando, para pensar o processo histórico de construção do Estado brasileiro, uma perspectiva mais centrada na ideia da criação/mosaico do que nas noções de legado/continuidade, escreve Vilma Peres Costa (2005: 118): “A ideia de que a Monarquia americana não é um legado, mas uma reinvenção é um seguro ponto de partida nesse aspecto. Ela nos permite evitar alguns equívocos importantes, como o de deduzir o formato do estado brasileiro a que se chegou ao final dos anos 40 do século XIX da aparente continuidade institucional que foi peculiar ao processo político de nossa Independência. Mirando-nos no caminho que tem sido trilhado pela reflexão sobre a nação, é preciso que possamos ver o processo de separação de Portugal e a construção do Estado brasileiro (...) como processos que, embora articulados, não se reduzem um ao outro. A dinâmica extrativa inerente ao Estado não pode ser dada, tampouco pode ser herdada. Ela se repõe em intensa sinergia com a ordem econômica e com a vida social, gerando conflitos e provocando o enfrentamento, no cenário interno e externo, de múltiplas alternativas de desenho territorial e organização política”. De um ponto de vista mais concreto e específico, a questão dos motivos que conduziram à manutenção da unidade territorial da antiga América lusitana parece envolver variadas razões, constituindo uma trama complexa na avaliação dos estudiosos. Fausto (2006: 183-5) salienta duas hipóteses gerais que teriam atuado em favor daquela unidade e que, ao seu juízo, não seriam excludentes: a existência de uma elite homogênea do ponto de vista social, educacional e profissional, distribuída pela ex-colônia, e a questão da escravidão no contexto internacional da época, onde a poderosa Inglaterra assumia posição de aberta hostilidade contra a manutenção do regime servil, inibindo aventuras autonomistas de regiões isoladas, sobretudo tendo em vista a extraterritorialidade do mercado de mão de obra só reproduzível mediante o recurso ao tráfico negreiro. As duas hipóteses se associam, respectivamente, aos nomes dos historiadores José Murilo de Carvalho e Luís Felipe de Alencastro. Mais recentemente, Dolhnikoff (2005 a; 2005 b) argumentou que o conteúdo federalista embutido no arranjo institucional imperial foi não apenas mais amplo do que o admitido convencionalmente, mas, também, elemento decisivo para a incorporação das elites provinciais ao sistema político, sendo esse último processo fundamental na viabilização da unidade territorial “sob a hegemonia do governo do Rio de Janeiro” (2005 a: 14).

²³ Nesse sentido, ver estudos clássicos como Buarque de Holanda (1982: 9-39), Silva Dias (1986: 160-84), Mattos (1987: 105-6; 130-2, notas 84 a 86; 155-62) e Carvalho (2005: 155-88; 2006: 143-68; 255-7) bem como a contribuição de brasilianistas como Barman (1988: 212-3).

²⁴ Ilustrativos desse ponto de vista são os trabalhos referidos acima de Dolhnikoff (2005 a; 2005 b). Também nessa direção, de modo pioneiro, aponta Pereira de Castro (2004: 599).

Em 1824 foi promulgada a Constituição Imperial (CI), de cunho concentrador e centralizador, pela supremacia de que dotava a Coroa frente aos outros poderes e pela atribuição praticamente exclusiva ao governo geral das competências e prerrogativas político-administrativas em prejuízo das demais circunscrições regionais ²⁵. Depois disso, ocorreram, no interior do disputado processo de construção estatal em curso, do ponto de vista político-institucional mais concreto, dois movimentos decisivos, durante os anos 1830 e 1840, que marcariam a face de todo o Segundo Reinado, a saber, as reformas descentralizantes, entre 1832 e 1834, executadas pelas elites políticas que mais tarde se identificariam com o Partido Liberal, e as reações a essas iniciativas, sustentadas pelos grupos que formariam o Partido Conservador, reconcentradoras do poder político e administrativo - conhecidas na literatura por “Regresso”. Essas últimas terminaram por se impor - mas não sem choques, inclusive armados, e concessões às províncias - durante o transcurso da década de 40, e moldaram, como assinalado, a face institucional e política do Estado nascente. Por outro lado, o ideário liberal, por todo o Império, ficaria vinculado, com mais ou menos ênfase, ao programa descentralizador mencionado (Fausto, 2006: 162-4; 171; 175-6; Alonso, 2002: 68-9) ²⁶.

As reformas descentralizantes, do início dos anos 1830, concederam maiores poderes e competências exclusivas às unidades do Império – as províncias – mediante o fortalecimento de seus legislativos, de sua máquina administrativa e de seu aparato judiciário e policial local, em que pese a manutenção da nomeação dos presidentes provinciais pelo Rio de Janeiro (os vice-presidentes, no entanto, passavam a ser indicados pelas províncias). A instituição do júri e do habeas-corpus, também contemplados pelas reformas, sinalizaram preocupação com liberdades e garantias individuais. Ao mesmo tempo, as iniciativas em foco suprimiram a vigência do Poder Moderador, durante a Regência, e decretaram a extinção do Conselho de Estado. Finalmente, no âmbito dessas medidas também se inclui a criação da Guarda Nacional, milícia a ser formada por notáveis locais, a quem se entregava grande parte da responsabilidade pela manutenção da ordem pública. O somatório disso tudo indicava,

²⁵ A Carta de 1824, em seus aspectos de interesse para o trabalho, será objeto de exame na próxima seção.

²⁶ Do ponto de vista do institucionalismo histórico, pode-se dizer que as décadas em questão constituíram uma típica “*critical juncture*”, cujos resultados, de caráter contingente diante de alternativas esboçadas no período, vão, depois de consolidados, “travar” ou “descartar”, mediante mecanismos de auto-reforço, caminhos diversos e conformar a trajetória característica do Segundo Reinado em termos político-institucionais. Sobre a noção de “*critical juncture*” e conceitos correlatos, ver Thelen (1999; 2003).

nitidamente, um fortalecimento político das elites locais frente à Coroa (Uricoechea, 1978: 110).

Parte dessas medidas, contudo, foi revogada ou modificada por legislação do início dos anos 1840 – em especial, a Lei de Interpretação do Ato Adicional e a Reforma do Código de Processo Criminal –, diminuindo-se as prerrogativas das Assembléias Provinciais e centralizando-se a maior parte do aparato judiciário e administrativo, inclusive policial, cujos postos passariam desde então a ser preenchidos diretamente pela Corte (Needell, 2006: 100; Carvalho, 2005: 167-70; 2006: 143-68; 255-7; Barman, 1988: 212-3; Uricoechea, 1978: 111). Do mesmo modo, as principais posições de comando da Guarda Nacional passaram a depender do gabinete e foi restabelecido o Conselho de Estado. Por fim, o início do Segundo Reinado, em 1840, com a decretação antecipada da maioria de Pedro II, restaurou a vigência do Poder Moderador (Faoro, 2001: 380-6)²⁷. O resultado desse processo de centralização política e administrativa foi, naturalmente, desequilibrar a balança do controle político em favor do governo geral – isto é, da Corte, no Rio – em detrimento das províncias. Como acentua Barman (1988: 213), os recursos de repressão e patronagem, disponibilizados aos gabinetes por essas medidas, alcançando o preenchimento de postos e posições de poder e prestígio nos mais distantes rincões do Império, não tinham precedentes na história política do país.

Deve-se ter, entretanto, certa cautela na interpretação dos resultados finais centralizadores, do ponto de vista político-administrativo, das disputas políticas assinaladas, de modo a que não se faça uma idéia exagerada e distorcida do efetivo alcance e da natureza exata da ação estatal imperial – sobretudo a emanada da Corte - a partir da segunda metade do século XIX. Em outras palavras, essa centralização deve

²⁷ “A centralização era política e administrativa. Pelo lado político, manifestava-se no Poder Moderador, que podia nomear e demitir livremente seus ministros; no senado vitalício; na nomeação dos presidentes de província pelo governo central. Pelo lado administrativo, toda a justiça fora centralizada nas mãos do ministro da Justiça. Este ministro nomeava e demitia, diretamente ou por meios indiretos, desde o ministro do Supremo Tribunal de Justiça até o guarda da prisão, em todo o território nacional. O juiz de paz eleito, poderoso durante a Regência, perdera boa parte de suas funções em favor dos delegados de polícia nomeados pelo ministro do Império. Cabia ainda ao ministro da Justiça nomear todos os comandantes e oficiais da Guarda Nacional, principal órgão de manutenção da ordem pública. Além de nomear os presidentes de província, o ministro do Império nomeava ainda os bispos e párocos e os delegados de polícia que, por sua vez, indicavam os inspetores de quarteirão” (Carvalho, 2005: 169). Um organograma amplo da organização administrativa centralizada do Império que perduraria após o “Regresso” – abrangente de suas burocracias judiciária, policial, militar e extrativa-fiscal, com indicação detalhada das cadeias de subordinação – é fornecido por José Murilo de Carvalho (2006: 153).

ser lida à luz de alguns elementos contextuais fundamentais, entre os quais se ressaltam o tipo de burocracia administrativa que efetivamente se estruturou no Segundo Reinado e as condicionantes sociais e territoriais do regime nascente - marcadas pela preeminência da grande propriedade privada escravista, sob a égide da qual se estruturavam relações sociais de dependência e dominação, e pela vastidão de um país de dimensões continentais. Por outro lado, é crucial também entender o “Retorno” mais como uma etapa adicional do ajuste entre centro e províncias, em termos da distribuição de poder político, do que como um esmagamento das últimas pelo Rio de Janeiro.

No que tange ao aparelho burocrático, é essencial ter em mente que a grande maioria dos postos não se organizava em termos de um serviço público profissional, baseado em regras e normas impessoais, competências bem definidas, hierarquia administrativa, sujeição a cadeias claras de comando, remuneração assalariada, distinção entre o agente e o cargo, etc. Ao contrário, a burocracia imperial foi uma burocracia de notáveis, ou seja, uma burocracia patrimonial, em que as elites privadas locais desempenhavam, muitas vezes sem remuneração, funções públicas (Carvalho, 2006: 145-68). Afaste-se, pois, da mente a figura arquetípica do servidor público, associado às burocracias profissionalizadas modernas, e tenha-se claro que eram os próprios poderosos locais, ou figuras de sua indicação, que exerciam funções-chave como a de juiz de paz, delegado e subdelegado de polícia, juiz municipal, oficial da Guarda Nacional, promotor de justiça, coletor de renda, etc (Carvalho, 2006: 156-9). Esse fato teve, naturalmente, largas consequências práticas, significando que o Estado imperial só logrou exercer efetivamente ação de governo quando estabeleceu relações de cooperação com os grupos privados dominantes, reconhecendo os limites ao poder estatal e ao próprio conteúdo idealmente público de sua ação postos pelas estruturas privadas de mando e hierarquia ²⁸. Adicionalmente, a natureza da ordem administrativa criada embutia, estruturalmente, elementos de “irracionalidade”, quando julgados de um ponto de vista puramente racional-legal, para utilizar os termos weberianos clássicos, os

²⁸ O limitado alcance de ação das administrações imperiais não escapou a contemporâneos como o visconde do Uruguai, para quem a organização administrativa imperial “é uma cabeça enorme em um corpo entanguido” (2002: 205). Sobre o mesmo ponto, escreveu o importante político conservador: “A ação administrativa fortificada somente no centro, inteiramente discricionária, sem conselho, e sem auxiliares próprios e naturais nos diferentes pontos de extensas províncias, mal pode fazer chegar até aí a sua ação eficaz. São elas corpos cuja circulação não chega às suas extremidades” (2002: 217).

quais se mostravam, por exemplo, na baixa diferenciação das funções - causa de crônicos conflitos de jurisdição entre os agentes burocráticos (Uricoechea, 1978: 112-3; Carvalho, 2006: 158-9) ²⁹.

Nesse sentido, parece acertada a posição de José Murilo de Carvalho (2006: 158) quando, à luz dos elementos acima salientados, interpreta o “Regresso” conservador da década de 1840 como significando, essencialmente, a entronização do governo central enquanto árbitro entre os interesses locais – sobretudo, entre as pretensões dos mais “poderosos” (2006: 158) – e “não (...) simplesmente o esmagamento do poder local, como clamavam os liberais”. Um dos preços, talvez o principal, a ser pago pelo Estado foi diagnosticado pelo mesmo autor: a privatização, pelo menos parcial, do próprio conteúdo do poder exercido em nome do Estado: “[Com o “Regresso”] o governo trazia para a esfera pública a administração do conflito privado mas ao preço de manter privado o conteúdo do poder. (...). O governo se afirmava pelo reconhecimento de limites estreitos ao poder do Estado” (Carvalho, 2006: 159) ³⁰.

Adicionalmente, ainda no que concerne à interpretação dos resultados finais do processo de centralização discutido, é crucial registrar que nenhuma das medidas regressistas, em que pese o inegável fortalecimento do governo do Rio, suprimiu a divisão de competências, inscrita no plano constitucional desde 1834, entre a Corte e as províncias, preservando-se, assim, para essas últimas, espaços exclusivos de atuação

²⁹ “Qualquer que tivesse sido o grau de centralização do governo durante todos esses períodos, em momento nenhum foi o estado capaz de governar efetivamente sem fazer acordos com grupos privados para contar com a sua cooperação. O governo central estava agudamente consciente dos limites frágeis de sua autoridade e da ordem legal que tinha conseguido instituir. Muito embora as bases patrimoniais da administração local tivessem permitido ao estado a organização de uma ação de governo com alguma continuidade, isto é, uma ordem administrativa, essas mesmas bases comprometiam virtualmente uma execução expedita e racional das decisões do estado. Um governo viável, em outras palavras, dependia do reconhecimento por parte do estado das demandas e interesses locais, que só podiam ser ignoradas a sua conta e risco (...). O estado e seus representantes estavam, assim, bastante conscientes da impossibilidade de governar isoladamente, sem angariar serviços litúrgicos de grupos privados”. (Uricoechea, 1978: 112). No mesmo sentido, escreve Carvalho (2006: 158): “A incapacidade do Estado brasileiro em chegar à periferia é bem ilustrada pelos compromissos que se via forçado a fazer com os poderes locais. No Brasil, como nos exemplos históricos descritos por Weber, o patrimonialismo combinava-se com tipos de administração chamados litúrgicos. Na ausência de suficiente capacidade controladora própria, os governos recorriam ao serviço gratuito de indivíduos ou grupos, em geral proprietários rurais, em troca da confirmação ou concessão de privilégios”.

³⁰ Empréstando maior ênfase à abertura de um espaço de negociação entre Estado e chefes políticos locais, escreve, sobre o tópico, Mônica Dantas (2009: 45, nota 15): “Se a centralização das nomeações significava maior poder à Corte, também trazia para o jogo político institucional potentados que de outro modo continuariam adscritos às suas brigas faccionais para-institucionais. Assim, ampliar o escopo do Estado representava estender os braços do governo, mas paralelamente implicava a constituição de um campo privilegiado de negociação”.

nos domínios tributário, legislativo e coercitivo, através de seus próprios corpos parlamentares – as Assembléias Provinciais. Na mesma linha, a participação provincial no arranjo decisório central, mediante suas representações à Câmara dos Deputados, igualmente continuou garantida após a edição das medidas do início dos anos 1840, não se pondo, assim, em risco a canalização da atuação das lideranças provinciais para o interior do aparato institucional oficial, sobremodo no plano parlamentar nacional, o qual oferecia um espaço de negociação vital para o acerto de suas diferenças recíprocas e das suas tensões com a Corte (Dolhnikoff, 2005 a: 14; 2005 b: 81-2) ³¹.

Na mesma direção – de enfatizar a abertura de condutos entre o centro e a periferia no sistema político brasileiro imperial – vai a percepção, enfatizada por Bolívar Lamounier, de que, em meio às oscilações descentralizantes e centralizantes do período em foco, nunca se cogitou de “abolir o princípio representativo” (2005: 28). Ainda que subordinado ao peso das instituições “vitalícias” (Alonso, 2002: 70-1, nota 20), emblemáticas do “centralismo patrimonialista” imperial (Lamounier, 2005: 28) ³², o elemento representativo – encarnado na Câmara dos Deputados e nos legislativos provinciais e municipais – aparecia como um dos vetores necessários à própria tarefa de organização da autoridade ou de *state-building* então em andamento (Lamounier, 2005: 52), enxertando no sistema um conteúdo informacional imprescindível ao início da institucionalização eficaz de um arranjo de poder ³³. Desse modo, pode-se acrescentar, a representação permitiu ao governo central a identificação de parceiros locais adequados – em termos de uma economia dos meios de violência - aos esforços de pactuação e cooperação sublinhados acima.

³¹ Alencastro, em texto dos anos 1980, já assinalava, incidentalmente, o papel central do Parlamento, desde a Independência, conquanto purgado da influência popular, como espaço de conciliação e negociação entre as diversas oligarquias regionais (1987: 69).

³² Instituições essas corporificadas no Conselho de Estado, recriado, no Senado não temporário, no Poder Moderador, reativado com a Maioridade (1840), e na própria estrutura geral centralizada delineada acima.

³³ A esse respeito são esclarecedoras as seguintes passagens de Lamounier (2005: 52 e 25, respectivamente): “(...) organizar a autoridade não era tarefa que se pudesse cumprir à margem do sistema representativo, ou dele prescindindo, mas sim por meio dele, em conjunção com o princípio monárquico”. “Sem ele [isto é, sem o mecanismo representativo] e, em consequência, sem câmaras eletivas, o poder central ver-se-ia forçado a recorrer a nomeações, de forma indiscriminada, e a assumir sozinho a responsabilidade pela entrega do controle de localidades e regiões a indivíduos ou facções especificamente designados. Tal delegação de poder, praticada com demasiada frequência, estimularia pequenas guerras civis e frustraria precisamente o objetivo principal: evitar a beligerância generalizada”.

O arranjo institucional cristalizado a partir dos anos 1840 teve também – e esse é um ponto fundamental - importância crucial para a consolidação e nacionalização do sistema partidário imperial, como sublinham, de modo arguto e convincente, Needell (2006) e Barman (1988), dando molde mais preciso a uma evolução já capturada, décadas atrás, em suas linhas mais amplas, por Raymundo Faoro (2001: 423). Para esses autores, as medidas do Regresso anotadas – em particular, a Lei de 03.12.1841 (Lei de Reforma do Código de Processo Criminal) – criaram uma nova estrutura de incentivos hábeis a tornar imperativa, em um curto espaço de tempo, do ponto de vista das elites locais, municipais e provinciais, a construção de vínculos com os partidos originariamente formados em torno das disputas da Corte. Para isso teria sido essencial a transferência para o governo central, concretizada pela norma legal mencionada, do controle sobre cargos estratégicos de poder e prestígio nas localidades e províncias.

Nos termos de Needell, “[a partir da vigência da] Lei de 03.12.1841 (...) aquelas oligarquias rurais locais que ainda não tinham escolhido, a partir de razões ideológicas, um dos dois partidos da Corte tiveram que fazê-lo simplesmente para defender a si próprias. Sem um vínculo com um dos dois partidos, lideranças locais não tinham meios para demandar, nem razões para esperar, que as nomeações do lugar dependentes da Coroa favorecessem os seus interesses, a expensas dos adversários. Questões ideológicas, para algumas dessas famílias, tinham pouca importância; lealdade partidária, no entanto, veio a tornar-se uma questão de vida ou morte. Durante o transcurso da década de 1840, as chefias nacionais dos saquaremas e luzias no Rio buscaram chegar até essas famílias e assegurar o seu apoio; em troca, oferecia-se patronagem (nomeações e proteção)” (2006: 124-5).

Barman, por seu turno, sem deixar de enfatizar o caráter centralizador das medidas do “Regresso” (1988: 212-3), não se furta a assinalar que os interesses das elites locais e provinciais foram contemplados no arranjo emergente e canalizados para o interior das instituições políticas consolidadas na transição entre os anos 1840 e 1850. Na sua perspectiva, convergente com a de Needell, o veículo privilegiado para essa articulação - entre os círculos dominantes na Corte e as elites regionais/locais - foi o sistema partidário, mediante o qual se assegurava, a um só tempo, o controle do processo político pelas direções partidárias situadas no Rio e a partilha dos seus frutos – em

termos essencialmente de patronagem - com os aliados nas diferentes localidades do Império (Barman, 1988: 217-8; 226)³⁴.

Em síntese, em torno de 1850, com maior ou menor grau de centralização político-administrativa, mas, sem dúvida, com condutos institucionais articulando a Corte e as províncias, desenhava-se - após quase três décadas de turbulência, compreensivas, inclusive, de choques armados – a cristalização de uma ordem política relativamente eficaz abrangente de todo o território da antiga América Portuguesa (Bethell e Carvalho, 1985: 767-8; Barman, 1988: 235; Carvalho, 2006: 256-7; Fausto, 2006: 161). As características específicas desse arranjo político-institucional, focando em especial o sistema de governo, são o objeto da próxima seção do texto.

2.3 As Instituições Políticas do Segundo Reinado

Em termos de sistemas de governo, o Império evoluiu para um modelo próximo à monarquia constitucional parlamentarista, apoiado em um esquema bipartidário, formado, essencialmente pelos Partidos Conservador e Liberal³⁵. A rigor, a experiência do parlamentarismo, que não constava da Carta de 1824 nem do Ato Adicional (1834), foi se esboçando aos poucos, nos últimos anos da Regência e no transcurso da década

³⁴ Sobre as relações entre as reformas do Regresso e o fortalecimento dos partidos, que irão, nessa quadra, iniciar a absorção das facções locais, escreve Faoro (2001: 423): “Contra o esquema centrífugo, operou o fortalecimento dos partidos nacionais, coincidentemente valorizados com a reação centralizadora, que culminaria na Lei de Interpretação (12 de maio de 1840) e na Lei de 03 de dezembro de 1841 (...). O controle da Guarda Nacional, em 1850, fecharia o círculo de domínio de cima para baixo. Os partidos – já agora o liberal e o conservador – cobrem as facções locais, incorporando-as ao seu mecanismo. As designações locais – os ‘cabeludos’, em Alagoas, por exemplo – somem nos nomes dos partidos nacionais, não raro encampando as dissensões de família”. A respeito das ligações entre facções locais, lideranças provinciais e governo central, vale a pena atentar, também, para as considerações de Francisco Belisário (1979: 37-8; 54), escritor e político conservador no Segundo Reinado. Este último valoriza não tanto os partidos como veículos de articulação entre o centro e a periferia, mas o próprio governo, qualquer que fosse sua coloração, disputando as facções locais os privilégios decorrentes de serem reconhecidas como representantes em seus rincões da situação política dominante.

³⁵ Esses dois partidos foram o eixo da dinâmica político-parlamentar do Império. Apoiada nos trabalhos de José Murilo de Carvalho (2006: 199-228; 391-416) e de Ilmar Matos (1987: 103-190), Angela Alonso fornece uma boa síntese de suas principais características e bases sociais: “A existência de dois partidos atesta uma diferenciação regional, de interesses econômicos e de programa. Os partidos que se solidificaram nos anos 1840 tinham base essencialmente em seis províncias. (...) o Partido Conservador concentrava burocratas e donos de terras de áreas de agricultura de exportação e de colonização antiga, sobretudo do Rio de Janeiro. O Partido Liberal era composto de profissionais liberais e proprietários que produziam para o mercado interno em áreas de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Ambos tinham enraizamento na Bahia e em Pernambuco” (2002: 66). O grande comércio e proprietários rurais de regiões mais antigas, preocupados com a instabilidade política das décadas de 1830 e 1840, tenderam a se juntar aos conservadores (Fausto, 2006: 182). Durante todo o Segundo Reinado, os dois partidos se dividiam quanto à conveniência de reformas sociais, em particular no que tange à extinção do trabalho escravo (Carvalho, 2006: 408).

de 1840, sendo considerado um marco a criação do cargo de presidente do Conselho de Ministros em 1847, de indicação imperial (Tavares de Lyra, 1979: 177-81; Fausto, 2006: 179; Faoro, 2001: 370; Nabuco, 1949, vol. 1: 72; Afonso Celso, 1981: 117-9; Barman, 1988: 216)³⁶.

O arranjo monárquico abrigava um Legislativo bicameral (Senado vitalício e Câmara de Deputados temporária), um Poder Judiciário composto por tribunais e juízes nomeados, em todos os níveis, pelo próprio ministério³⁷ e um Executivo monárquico, mas delegado a um gabinete liderado por um presidente de conselho, caracterizado como dependente da confiança da casa temporária e do imperador (Tavares de Lyra, 1979: 201; Barman, 1988: 216; 1999: 168; Afonso Celso, 1981: 119; Carvalho, 2005: 169; 2006: 153)³⁸.

Essa dupla dependência do chefe do ministério, assinalada por algumas das fontes e por parcela dos estudiosos que buscaram descrever em detalhes o funcionamento político-institucional do governo no Império, é objeto de interessante reflexão por parte de Joaquim Nabuco (1949, vol. I: 184): “(...) o presidente do Conselho recebia duas investiduras, nenhuma das quais cedia a precedência a outra, e ambas igualmente precárias e caprichosas: a do monarca e a do partido. O presidente do Conselho no

³⁶ O parlamentarismo imperial, segundo uma fonte como Afonso Celso (1981: 117), foi “uma lenta conquista do espírito público”, jamais, porém, “consagrada em lei”, posto que não era esse regime o previsto na Constituição de 1824 nem no Ato Adicional (1834). Nos termos desse escritor, que exerceu três mandatos na Câmara de Deputados do Império, entre 1881 e 1889, “(...) pouco a pouco, firmou-se a doutrina de que ministério sem maioria na Câmara, ou dissolvia a Câmara ou se demitia. Em 1847, (20 de julho) cria-se o cargo de presidente do conselho de ministros, com o fim (...) de dar ao ministério uma organização mais adequada às condições do sistema representativo. Pode-se datar daí a fixação do parlamentarismo no Brasil. O Imperador adota a prática de consultar o presidente do conselho demissionário sobre a escolha do seu sucessor. Outorga ao presidente do conselho ampla liberdade para nomear seus colegas. Com raras e profligadas exceções, só entram para o ministério, salvo o caso de mudança de situação, membros influentes da maioria da Câmara e do Senado. As Câmaras intervêm em todos os atos administrativos. Os ministros prestam-lhes contas minuciosas. Ministro derrotado nas urnas, sem maioria na Câmara, ou simplesmente malvisto nela, sai logo” (1981: 119)

³⁷ Com uma exceção, os juízes de paz, que eram eleitos, mas cujas competências foram substantivamente reduzidas e transferidas para os delegados de polícia, nomeados pelo governo central, pela Lei de 03.12.1841 (Reforma do Código de Processo Criminal).

³⁸ Nos termos do art. 102, da Carta de 1824, o Imperador chefiava o Executivo, exercitando esse Poder através de seus Ministros de Estado. O Decreto nº 523, de 20.07.1847, criou o cargo de Presidente do Conselho dos Ministros. Não tendo sido essa última norma jamais regulamentada, as exatas atribuições do Presidente do Conselho foram se firmando no tempo, no interior do próprio jogo político-parlamentar imperial, sempre comportando variações em função do grau de prestígio, junto à Coroa, e de liderança política, frente ao legislativo, desfrutado pelo seu incumbente.

Brasil não era nem um chanceler russo, criatura do soberano, nem um primeiro-ministro inglês, feito somente pela confiança dos Comuns: a delegação da Coroa era para ele tão necessária e tão importante como a delegação da Câmara, e, para exercer com segurança as suas funções, ele tinha tanto que dominar o capricho, as oscilações e as ambições do Parlamento, como conservar sempre inalterável o favor, as boas graças do Imperante”. Nessa linha, portanto, o cargo de chefe ministerial, no Brasil, ficaria, nos termos comparativos propostos por Nabuco, em uma posição intermediária: nem mero funcionário do Moderador nem exclusivo produto da vontade da maioria, mas um híbrido, cujo desafio, na sustentação da própria autoridade política, consistiria em equilibrar-se perante dois senhores, equiparados por Nabuco, no trecho transcrito, em termos de importância relativa ³⁹.

Na verdade, como a Constituição estipulava um Legislativo bicameral, o gabinete, para fazer aprovar as medidas de seu interesse, precisava contar com apoio não só na Câmara mas também no Senado, corpo vitalício onde predominou por todo o Segundo Reinado uma maioria atrelada ao Partido Conservador (Cerqueira Leite, 1978: 104-6; Carvalho, 2006: 215; Alonso, 2002: 67) ⁴⁰.

Além dos três poderes mencionados, a monarquia abrigou um quarto poder, o Moderador, titularizado diretamente pelo imperador. Esse poder, na expressão do artigo 98 da própria Constituição do Império (CI), encarnaria “a chave da organização política” do sistema. As competências previstas para esse último poder eram amplas e o capacitavam, do ponto de vista jurídico-formal, a desfrutar de patente supremacia sobre os demais Poderes, concedendo-lhe, igualmente, a faculdade de arbitrar eventuais conflitos entre eles. A superioridade assinalada era garantida pelo artigo 101 da CI, vigente até o final da monarquia, o qual emprestava ao Moderador poderes para, entre outras coisas, a livre nomeação e demissão de ministros (inciso VI); a convocação extraordinária, prorrogação e adiamento da Assembléia Geral, composta de Senado e

³⁹ Reconheça-se, porém, que, na obra de Nabuco, e no próprio *Um Estadista do Império*, encontram-se avaliações diferentes do cargo de Presidente do Conselho. Discutindo, por exemplo, a batalha política que Rio Branco, em 1871, enfrenta, na Câmara, para aprovar a Lei do Ventre Livre, escreve o autor em foco: “(...) é preciso não esquecer que na Inglaterra o primeiro-ministro se apoia quase somente no Parlamento e nos partidos, e que no Brasil se apoiava *principalmente* no soberano” (1949, vol. III: 218).

⁴⁰ O que dificultou, em especial, a vida de alguns gabinetes liberais, como se verá neste trabalho, em especial no capítulo 3.

Câmara (incisos II e V), a dissolução da Câmara de Deputados, com a ressalva, neste caso, de chamar imediatamente eleições para câmara substituta (V, final); a suspensão de magistrados, o perdão e a moderação de penas e a concessão de anistia (incisos VII, VIII e IX). Além disso, as prerrogativas do Moderador contemplavam também a faculdade do veto sobre as decisões do Legislativo (art. 101, III, c/arts. 62 a 68, CI) e a nomeação dos senadores vitalícios (art. 101, I, CI), a partir de listas tríplices eleitas em cada província (Fausto, 2006: 151-2; 179-83; Holanda, 1985: 59-78; Barman, 1999: 167-9). É importante lembrar, para que se aquilate com rigor a ampla autoridade política concentrada na Coroa, que, além de dispor das prerrogativas do Moderador, era, como já assinalado, o próprio imperador que chefiava, em última análise, o Poder Executivo, exercitando-o, nos termos da CI, “pelos seus Ministros de Estado” (artigo 102, CI), e, a partir de 1847, como se viu, através do Presidente do Conselho. Por fim, gozava o imperador de completa inviolabilidade, não estando sujeito à “responsabilidade alguma” (artigo 99, CI).

Outro importante órgão do sistema político imperial vinha a ser o Conselho de Estado, formado por membros vitalícios, cuja principal atribuição consistia em aconselhar o imperador quando do exercício por este do Poder Moderador, além de opinar em geral sobre os negócios públicos (Carvalho, 2006: 355-90). O sistema político era, à luz do texto constitucional original de 1824, formalmente unitário, tendo sofrido, contudo, as modificações, de cunho federativo, discutidas na seção anterior, decorrentes do Ato Adicional (1834), que foi uma emenda à CI; ainda assim, segundo analistas que se debruçaram sobre dados orçamentário-financeiros da época, havia substantiva centralização de recursos fiscais na Corte - entre 70 e 80% da arrecadação - e conseqüente dependência dos cofres provinciais em face do Rio de Janeiro. Também como já assinalado, cabia ao governo central, ou seja, ao gabinete, a indicação ao imperador de nomes para presidir as províncias e o preenchimento direto, em todo o território, sobretudo após as medidas do “Regresso”, dos principais postos dos respectivos aparatos burocráticos vinculados a funções policiais, judiciárias e extrativas (Carvalho, 2006: 266; Villela, 2007: 253; Buarque de Holanda, 2010: 172-5; Fausto, 2006: 151; 175-6). As províncias, no entanto, consoante se anotou acima, conservaram seus próprios corpos legislativos, competências exclusivas e participação na formação da vontade do governo central mediante suas representações na Câmara dos Deputados (Dolhnikoff, 2005 a; 2005 b).

Por outro lado, tendo o Segundo Reinado se regido por um formato constitucional – a Carta de 1824, emendada pelo Ato Adicional (1834) – e por práticas políticas que abrigavam, como visto acima, instituições representativas, franqueadoras de certo grau de competição política, a participação política – em termos de dimensão da população apta a exercer, em algum grau, direitos políticos ⁴¹ – chegou a alcançar, durante a maior parte do século XIX, níveis expressivos pelos padrões da época. Pelos cálculos de Richard Graham, 50,6% dos homens adultos livres, maiores de 21 anos, estavam qualificados a votar no início da década de 1870 (1997: 147-9). Tomando como base o contingente populacional total, livre e escravo, de qualquer idade e de ambos os sexos, essa proporção, em 1872, chegava a 13% dos brasileiros (Graham, 1997: 418; Carvalho, 2002: 31; 2006: 395). Esses números superavam ou, no mínimo, não destoavam dos existentes, no período, no cenário europeu e norte-americano (Carvalho, 2002: 31; Lamounier, 2005: 77-85) ⁴². A restrição mais substantiva ao sufrágio, no Brasil imperial, decorreu da reforma eleitoral efetuada em 1881 (Lei Saraiva), a qual reduziu a extensão do voto a menos de 1% da população, colocando o país na contramão da tendência à extensão de direitos políticos verificada à época em outros países (Buarque de Holanda, 1985: 223-4; Carvalho, 2006: 393-7).

Caracterizando o arranjo político vigente no Segundo Reinado em termos mais gerais, pode-se dizer, sinteticamente, que o Império constituiu, à luz dos padrões do período, um exemplo de sistema político de média competitividade política mas de considerável inclusividade (tomando por base a população livre maior de 21 anos), provavelmente aproximando-se da região dos regimes oligárquicos competitivos, nos termos da classificação de regimes proposta por Robert Dahl (1997: 28-37); pode-se arriscar dizer, também, que a polis imperial materializou uma experiência bastante

⁴¹ O voto, exercido em um sistema de duplo grau, e a elegibilidade a cargos políticos eram determinados segundo critérios censitários no Império, consoante os artigos 45, IV e 90 a 95 da CI. O sistema eleitoral será objeto de atenção no capítulo 4 deste trabalho.

⁴² Kinzo (1980: 52) já assinalava que o critério censitário, enquanto vigorou o sistema de duplo grau ou indireto, não teve aplicação rigorosa no Segundo Reinado: “Em se tratando do requisito da renda, ressalve-se que na prática ele não foi tão respeitado, de um lado pela falta de normas que precisassem a prova de renda, e de outro, por conveniência do jogo político das facções que disputavam os pleitos”. A exclusão em massa da população dos direitos políticos viria, para essa autora, consoante anotado no texto, com a promulgação da Lei Saraiva (Kinzo, 1980: 52-4). Na historiografia sobre o Segundo Reinado, o mesmo ponto de vista é sustentado, entre outros, por Buarque de Holanda (1985: 180; 222). Mais recentemente, essa é também a opinião de Graham (1997), que a fortalece com os dados apresentados, citados acima no texto.

próxima ao primeiro dos modelos de governos representativos no período moderno, aqueles que Bernard Manin denominou de parlamentarismo ou regime de notáveis (1997: 202-6) – o qual retrata aquelas circunstâncias em que a política foi operada por no interior de um círculo de elites, refletindo o alcance relativamente reduzido - e condicionado, em maior ou menor grau, por critérios de riqueza - dos direitos políticos, quando julgado à luz dos padrões contemporâneos.

2.4 Delimitando o Primeiro Eixo do Trabalho: O Estudo das Substituições Ministeriais como Via para Ampliar a Compreensão da Dinâmica Política Imperial

A comparação entre as avaliações gerais do sistema político imperial, assinaladas inicialmente no presente capítulo (2.1), e as descrições mais detalhadas da evolução histórica do Estado brasileiro, em suas primeiras décadas, e do próprio arranjo político-institucional do Segundo Reinado consolidado por volta de 1850 (seções 2.2 e 2.3, respectivamente) levantam, de imediato, algumas questões de interesse do ponto de vista do aprofundamento da compreensão do período em foco. A principal delas vem a ser a possibilidade e os meios de compatibilizar aquela avaliação panorâmica, sustentada por diversos analistas - que singulariza e destaca o papel da Coroa na política do Império -, frente aos outros fatores, de natureza institucional e/ou estruturados em termos de atores político-partidários e/ou regionais, que emergem da historiografia como desempenhando papéis próprios e produzindo efeitos específicos na trajetória do Segundo Reinado.

De um modo geral, a análise mais detalhada das instituições imperiais e do processo histórico por meio do qual elas se forjaram aponta para um cenário político mais complexo e rico em nuances do que o inicialmente delineado pelos julgamentos e avaliações da política do Segundo Reinado, sugerindo que a atuação da Coroa, através do Poder Moderador, por central que tenha sido para o equilíbrio da política imperial, se processou, efetivamente, em interação com outros atores e dinâmicas institucionais - os quais podem ter funcionado como importantes constrangimentos e condicionantes nesse processo ⁴³.

Nesse sentido, a atenção ao desenvolvimento histórico inicial da ordem estatal pós-1822 e ao sistema político-institucional cristalizado na década de 50 do século XIX

⁴³ É digno de nota que não se está, aqui, necessariamente, comparando grupos de autores diferentes escrevendo sobre uma mesma temática. São, muitas vezes, os mesmos autores que, em função do ângulo em que se posicionam na investigação do objeto, delineiam perspectivas diferentes sobre o assunto.

parece revelar, claramente, por exemplo, uma maior relevância dos partidos e da Câmara dos Deputados no funcionamento do arranjo de poder imperial, em vista do fato - assinalado por diversos autores, que abarcam desde fontes mais ou menos contemporâneas aos acontecimentos até pesquisadores recentes – de dependerem os gabinetes de apoio parlamentar e de constituírem o sistema partidário e o próprio princípio representativo, preservado durante todo o intervalo examinado, os veículos essenciais por meio dos quais foram articulados os heterogêneos interesses presentes no centro e nas províncias, operação vital para a efetividade e a estabilidade do nascente Estado brasileiro (Nabuco, 1949; Afonso Celso, 1981; Barman, 1988; Lamounier, 2005; Needell, 2006; Dolhnikoff, 2005 a e b).

Foram vistas, igualmente, as implicações de grande alcance das reformas institucionais dos anos 1840, não no sentido de excluírem do jogo político as elites provinciais, que tiveram preservadas importantes prerrogativas (Dolhnikoff, 2005 a e b), mas de gerar a estrutura de incentivos capaz de enquadrá-las e compromissá-las junto ao arranjo geral do Império, fazendo imperativo o seu atrelamento aos agrupamentos partidários existentes, como via privilegiada de autoproteção e de aquisição de influência, o que resultou na própria nacionalização do sistema de partidos imperiais (Needell, 2006; Barman, 1988; Faoro, 2001).

A consolidação de um sistema partidário em todo o território do Império, seus nexos com as lideranças provinciais, detentoras de competências e representações próprias, e a estruturação progressiva de regras parlamentares, regendo a sobrevivência dos gabinetes, sugerem que a Coroa, ao exercitar suas prerrogativas, deparou-se com atores e instituições relevantes, os quais retiravam sua força, para além dos respectivos enraizamentos societários, dos dispositivos legais discutidos acima – estes últimos ricos em consequências, em termos de incentivos emergentes, nem sempre antecipadas pelos implicados no processo político. Dentre esses atores e instituições, ressaltam-se os partidos, as elites provinciais e a Câmara dos Deputados. Mesmo amplas, como de fato eram, as possibilidades de exercício do poder político por parte da Coroa não se efeturaram, assim, em um vazio político-institucional, mas interagiram com outras forças e estiveram submetidas, muito provavelmente, a uma série de constrangimentos derivados de regras e dispositivos, formais e informais, cristalizados no sistema.

Para explorar de modo mais profícuo e operacional essas idéias parece promissor examinar outra notável característica do arranjo político imperial do Segundo Reinado, enfatizada e discutida por diversos estudiosos do período. *Trata-se do contraste entre a estabilidade da monarquia e a alta rotatividade dos seus gabinetes ministeriais* (Buarque de Holanda, 1985: 10; 68; 2010: 176-7; Carvalho, 2006: 210; Sarmiento, 1986). Nesse sentido, para todo o período (1840-1889), observam-se 37 gabinetes em 50 anos, constatando-se uma permanência média no poder de pouco mais de um ano para cada uma das formações governamentais ⁴⁴.

Para Sérgio Buarque de Holanda (1985; 2010), a instabilidade governamental e administrativa foi regra no Segundo Reinado, acarretando periódicas “demissões ou remoções em massa de empregados públicos” e conduzindo, reiteradamente, a sérias soluções de continuidade em termos de políticas e medidas de governo, bem como à inviabilização de ações de longo prazo (1985: 9) ⁴⁵. Tal era a gravidade dos abalos, sobre o Império, causados por essas reviravoltas constantes nas direções ministeriais - com repercussões que alcançavam os titulares de empregos e postos de confiança em todo o território do país -, que Holanda as compara, em termos dos efeitos que desencadeavam, “aos dos motins políticos que pareciam endêmicos nos países de língua espanhola” (1985: 9) ⁴⁶.

A responsabilidade por essa “rotação caprichosa dos governos”, para esse autor, era, inequivocamente, da Coroa: “De estável, só mesmo, em todo esse sistema, é a figura do imperador (...). (...) dispunha ele de recursos para provocar as substituições de ministérios ou o revezamento dos partidos no poder, e não se mostrou parcimonioso em utilizá-los” (1985: 10). Sendo às vezes nebulosos ou “insondáveis” os exatos motivos

⁴⁴ “(...) 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” (Carvalho, 2006: 210). Há ligeira divergência entre a contagem de ministérios feita por este estudo e a que aparece em outros autores. Discute-se o ponto na próxima seção (2.5).

⁴⁵ “A caprichosa rotação dos governos, e seu cortejo infalível de demissões ou substituições em massa de empregados públicos, é um dos distintivos da política brasileira durante a maior parte do século passado. (...). Excetuados os quatro anos e alguns meses do ministério de 7 de março de 1871, encabeçado pelo visconde do Rio Branco, o que vemos é um alternar-se constante de gabinetes com orientações discrepantes ou antagônicas. (...) Com efeito, dificilmente se havia de esperar dos governos qualquer ação a prazo longo, quando ninguém ignorava o solo movediço onde todos pisavam. O resultado era viverem no eterno provisório. (...) as substituições frequentes de ministérios vão prejudicar qualquer ação administrativa pronta” (Buarque de Holanda, 2010: 176-7).

⁴⁶ Na mesma linha, ver, também, um testemunho de político da época como Pereira da Silva (2003: 461) e a avaliação de Oliveira Vianna no seu clássico ensaio *O Ocaso do Império* (1929: 41-2).

das mudanças de gabinete – excitando, assim, infundáveis especulações -, o certo é que sempre visaram à sustentação ou remoção de “alguma situação partidária”, mas sempre “a critério do poder irresponsável” (1985: 68). Nesse manejo das configurações governamentais, assinala também Holanda a “constância com que o imperador se valia, sem razões plausíveis, do recurso extremo das dissoluções da Câmara” (1985: 67). A perpétua incerteza e tensão entre os partidos e os políticos do Império – cientes do “solo movediço” onde pisavam – teria sido uma das decorrências naturais da dinâmica retratada (Holanda, 2010: 177) ⁴⁷.

Mapeando a duração e filiação partidária de cada um dos ministérios do Segundo Reinado, José Murilo de Carvalho (2006: 210-1) confirma a instabilidade governamental do período, revelando, adicionalmente, diferenças, quanto ao ponto, nas gestões dos Partidos Conservador e Liberal: “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” ⁴⁸.

Outra visão – solidamente enraizada na historiografia e no pensamento político brasileiro - tende a emprestar mais importância, diante da recorrente substituição de gabinetes, ao rodízio regular dos partidos, efetuado pela Coroa, do que ao fenômeno propriamente da instabilidade. Escrevendo no início do século XX, Oliveira Vianna sustenta, no fundamental, essa interpretação, pela qual o Poder Moderador se exercia, em regra, alternando à frente dos ministérios, com relativa imparcialidade,

⁴⁷ “As mudanças intempestivas de governo, motivos de eternas especulações nas gazetas, nas tribunas, na praça pública, por se prenderem a motivos insondáveis, quando não eram atribuíveis ao simples fastio do imperador, cansado de despachar todas as quartas-feiras e sábados com os mesmos homens, haviam de deixar um rastro de insatisfação que não atingia apenas os que se julgassem preteridos pelo arbítrio da Coroa. Por ocasião das dissoluções, que a todos indiscriminadamente ameaçavam, porque se hoje feriam os conservadores, lembravam aos liberais que a vez deles podia vir amanhã, devia agigantar-se o desalento. Segundo os costumes políticos que se introduziram com o segundo reinado, não segundo a constituição, a arma visava sobretudo a mudar ou manter alguma situação partidária, a critério sempre do poder irresponsável”. (Holanda, 1985: 68). Ver também, sobre o ponto, passagem do mesmo autor, na obra citada, à página 22.

⁴⁸ Consoante já assinalado, contabilizam-se, neste estudo, 37 ministérios, por razões assinaladas na próxima seção.

conservadores e liberais (1929: 39-40; 96-7) ⁴⁹. A legitimidade da ação do Moderador, para além das suas prerrogativas constitucionais, seria, nessa ótica, função do próprio modo como as eleições se realizavam no Império, a saber, sob a tutela e controle dos governos incumbentes – dotados, sobretudo a partir da década de 1840, como se anotou acima, de amplos recursos de patronagem e repressão –, o que vedava na prática a legítima competição partidária e a livre manifestação da opinião pública, tornando Pedro II o grande – e, no limite, o único – eleitor do sistema (Carvalho, 2006: 400-1; 403-4; 412). Expressando esse ponto de vista, dominante, talvez, na historiografia contemporânea, escreve Fausto (2006: 180): “(...) houve, em um governo de cinquenta anos, a sucessão de 36 gabinetes, com a média de um ano e três meses de duração cada um. Aparentemente, havia uma grande instabilidade, mas, de fato, não era bem isso o que ocorria. Na verdade, tratava-se de um sistema flexível que permitia o rodízio dos dois principais partidos no governo, sem maiores traumas. Para quem estivesse na oposição, havia sempre a esperança de ser chamado a governar”.

É interessante perceber que as visões de Fausto (2006), Oliveira Vianna (1929) e Carvalho (2006) portam sinais invertidos frente à interpretação de Sérgio Buarque (1985, 2010), embora todas convirjam na centralidade da atuação da Coroa no que concerne às substituições ministeriais. Para os três primeiros autores, o conflito é “regulado” (Carvalho, 2006: 406) por força da arbitragem sobre o sistema exercida pela Coroa. Essa “regulação” do conflito teria criado as condições para a emergência de um jogo partidário “flexível”, aberto a alternâncias periódicas, onde quem estava na oposição sabia que poderia esperar pelas próximas rodadas (Limongi, 2011: 3). Ao contrário, para Buarque de Holanda, mesmo que a possibilidade de alternância tivesse como única via o Moderador (e essa potencialidade de fazer circular os titulares do governo materializasse a dimensão positiva desse Poder), sua ação efetiva, errática e imprevisível na prática, teve por corolário a disseminação da insegurança e da incerteza, reduzindo, no final das contas, as garantias presentes no sistema político do ponto de vista dos atores partidários (1985: 68; 72; 2010: 177) ⁵⁰.

⁴⁹ Na mesma linha, escreve Afonso Celso, testemunha e participante direto do processo político na década final do Império (1981: 149-51).

⁵⁰ Esse tom especialmente crítico, presente na perspectiva de Buarque de Holanda sobre o Segundo Reinado, é destacado por Evaldo Cabral de Mello (2010: 229) no pós-fácio que escreve a *Capítulos de História do Império* (2010): “A concepção que perpassa através destes *Capítulos* e também através de *Do Império à República* é a mesma: a instabilidade das nossas instituições monárquicas, ideia passível de

Em investigação recente sobre o ponto, Limongi (2011) traz argumentos a favor da perspectiva delineada por Buarque de Holanda ao salientar a imprevisibilidade da utilização das prerrogativas do Poder Moderador, durante o Segundo Reinado, no tocante à substituição de partidos no governo. O argumento, em termos sintéticos, é que o estabelecimento de um “jogo partidário” no período, regulado pelo Moderador, teria por pressuposto a cristalização de regras, conhecidas *ex ante* pelos atores interessados, acerca das circunstâncias que ensejariam uma alternância. Estudando algumas das inversões, Limongi não discerne padrão capaz de fazê-las previsíveis do ponto de vista dos partidos (2011: 17; 21-2; 30; 34-5).

Quanto ao rodízio regular entre os partidos – sugerido, entre outros, por Oliveira Vianna (1929) e Fausto (2006) -, a simples leitura cronológica da evolução dos governos nas quase cinco décadas do reinado de Pedro II mostra que não era isso o que acontecia. Como corretamente sublinha Alonso (2002: 68, nota 17), as inversões, “eram de situação e não de gabinete” ⁵¹. Nesse sentido, o mais comum era que um partido permanecesse continuamente à frente do governo – através, caso mais raro, de um único gabinete de duração superior à média do período (Paraná, 1853-6; Rio Branco, 1871-5); por meio de mais de um gabinete (Conservadores, 1848-53; 1885-88; três e dois gabinetes, em cada período, respectivamente) e, em alguns casos, mediante vários gabinetes sucessivos de idêntica coloração partidária ⁵². Isso foi válido para liberais,

chocar os bem pensantes que idealizam a monarquia em remanso bonançoso. Escusado aduzir que se trata de uma análise eminentemente crítica do funcionamento do Império, a contrapelo de praticamente quase toda a historiografia do período”.

⁵¹ Ilmar Mattos, autor do importante *Tempo Saquarema* (1987), realiza, igualmente, uma crítica da leitura historiográfica que dá relevo ao rodízio partidário entre os conservadores e os liberais no decorrer do reinado de Pedro II. Para Mattos, essa ênfase é equivocada e escamoteia as linhas mestras do regime imperial, as quais teriam, consoante esse autor, cristalizado uma relação “hierarquizada” entre saquaremas e luzias durante a maior parte do Império; essa assimetria entre os dois agrupamentos espelharia a vitória dos primeiros e a subordinação dos últimos, enquanto atores políticos do sistema, engendrada no transcurso das lutas ocorridas nas três décadas, entre 1822 e 1850, em que se desenharam os traços básicos da arquitetura político-institucional imperial. O Regresso associa-se, assim, na leitura de Matos, essencialmente à supremacia conservadora e ao triunfo de uma ordem política centralizada em todo o país. Trabalhando em um registro marxista gramsciano, Mattos, aqui em convergência com os outros autores mencionados, também vai enxergar na Coroa o vetor central dessa ordem, operando esta última, nos termos do esquema teórico em que se apoia o autor em tela, como um partido hegemônico e responsável pela direção moral e intelectual dos demais grupos sociais (Mattos, 1987: 105-6; 130-2, notas 84 a 86; 155-62; 193-9). Sobre a visão da Coroa em Mattos, consultar também Salles (2009: 49-50) e Needell (2009: 56).

⁵² No caso do Partido Liberal, sete gabinetes consecutivos, entre 1878 e 1885. Por seu turno, a “Liga Progressista” compreendeu seis gabinetes no período 1862-8.

conservadores e para alianças partidárias firmadas no período ⁵³. Ademais, não houve uma partição equitativa, entre conservadores e liberais, do tempo de permanência no poder: ao contrário, é nítida a predominância do Partido Conservador - 26 anos no poder, contra 13 anos dos liberais. A “Conciliação” (se adstrita ao gabinete Paraná somente) durou 3 anos e a “Liga”, 6. Caso se considere a experiência da “Conciliação” como de fato uma gestão conservadora, e a “Liga” como marcada por uma orientação política preponderantemente liberal, dada sua plataforma moderada de reformas, o que é comum na literatura (Carvalho, 2006: 391-413; Alonso, 2002: 68), obtemos um total de quase três décadas de governos do Partido Conservador em contraponto a 19 anos de gabinetes do Partido Liberal ⁵⁴.

Em que pese a variedade de perspectivas sobre o fenômeno da instabilidade ministerial no Segundo Reinado e a existência de um número considerável de estudos que enfocam, muitas vezes detalhadamente, as circunstâncias das ascensões e quedas dos ministérios imperiais ⁵⁵, *são praticamente inexistentes estudos que sistematizem esse processo em termos de algum tipo de classificação e/ou que o organize a partir da construção de tipos ou padrões mais amplos, hábeis a ordenar conceitualmente os vários episódios* ⁵⁶.

Pela amplitude do arco histórico abarcado pela sucessão de gabinetes imperiais e pela própria importância, no sistema político da época, da montagem e desmontagem de governos, tem-se aqui um veio promissor para novos avanços na compreensão do funcionamento da política do Segundo Reinado. *Em especial, a investigação sistemática da alta rotatividade governamental no período pode funcionar como um campo de provas inicial para diferentes percepções aqui constatadas sobre a política imperial. Nesse sentido, cabe indagar se eram, e em que proporção, as sucessões de governo determinadas fundamentalmente pela Coroa, como sugerem, por exemplo, Buarque de Holanda e outros autores acima mencionados, ou se refletiam, em conjunto*

⁵³ Ver, na seção 2.5, abaixo, o Quadro 2.2, que identifica cronologicamente, para o período 1840-1889, os gabinetes, sua filiação partidária e os respectivos intervalos de permanência no poder.

⁵⁴ Considerar a “Liga” como gestão liberal é, no entanto, a rigor, equivocado, como se mostrará mais adiante e no capítulo 3.

⁵⁵ Essa literatura será considerada na seção 2.5, adiante, e, em especial, no capítulo 3 deste trabalho..

⁵⁶ Em termos de substituições de gabinetes, a única classificação abrangente identificada, compreensiva de todo o intervalo de interesse desta tese, se deve ao trabalho de Olímpio Ferraz de Carvalho, *Sistema Parlamentar – História Constitucional e Política*, editado em 1933.

ou em tensão com as preferências do Poder Moderador, a influência de outras circunstâncias, atores e processos institucionais, como parece aventar, ainda que menos explicitamente, e por vezes de modo contraditório, parcela dos estudos historiográficos discutidos. O exame, empiricamente informado, e o esforço de classificação dos episódios de mudança de governos oferecem, por conseguinte, uma rota potencialmente fértil para a ampliação do conhecimento sobre a política imperial, com possíveis implicações para as avaliações mais gerais do sistema de poder vigente à época.

Tendo em conta essas considerações, o presente trabalho demarcou como objeto de interesse a questão das *causas da instabilidade ministerial* no Segundo Reinado, enfocando, particularmente, os *motivos subjacentes às quedas dos governos* no período. No propósito de entender essa alta rotatividade de governos, estudou-se, a partir da literatura pertinente e, quando necessário, dos anais parlamentares da Câmara dos Deputados, cada um dos casos de afastamento, indagando a pesquisa, essencialmente, a respeito das razões de retirada de todas as 37 composições ministeriais formadas entre 1840 e 1889. A meta, portanto, foi compreender o motivo das quedas dos gabinetes e organizar esses episódios em categorias ou padrões do modo mais parcimonioso possível.

Naturalmente, do ponto de vista estritamente jurídico-constitucional, todos os 37 gabinetes foram escolhidos pelo Poder Moderador, a quem competia essa função. Nesse sentido, sem um decreto assinado pelo Imperador ninguém ascendia a uma pasta ministerial. Ninguém poderia permanecer igualmente à frente de tais postos contra a sua vontade juridicamente firmada. Esse, no entanto, não é o assunto do trabalho. Distintamente, o propósito central do texto, nessa primeira parte, consiste em indagar quanto às *razões políticas* associadas a cada uma das substituições.

Consoante adiantado na *Introdução (Capítulo 1)* e como se mostrará na sequência do trabalho, o esforço de perscrutar a literatura e os documentos pertinentes no varejo, ou na escala micro, de cada substituição, permitiu alcançar conclusões notavelmente diversas daquelas sustentadas por boa parte dos estudiosos quando atuando no atacado, isto é, do ponto de vista de uma avaliação do panorama macro-estrutural do Segundo Reinado. Expor a classificação efetuada das razões de retirada dos gabinetes, sua

quantificação e as principais conclusões alcançadas sobre a matéria é, assim, a tarefa da próxima seção do capítulo.

2.5 Estudo Sistemático das Substituições de Gabinetes: Classificação e Quantificação das Causas de Retirada Ministerial entre 1840 e 1889.

Conforme assinalado, o estudo das causas da instabilidade ministerial no período 1840-1889 materializa o objeto de interesse inicial da presente pesquisa, ou, em outros termos, o seu primeiro eixo. Operacionalizando esse problema, o trabalho examinou, a partir da literatura pertinente e dos Anais da Câmara, as razões de retirada de todas as composições ministeriais formadas no intervalo temporal mencionado. Esse escrutínio dos motivos subjacentes à queda de cada um dos gabinetes do período pode ser sintetizado em termos de quatro categorias-padrão, apresentadas no Quadro 2.1 abaixo.

Quadro 2.1 – Classificação 2x2 das Razões de Substituição Ministerial em Termos de Atuação da Coroa e da Câmara dos Deputados: Estrutura de Possibilidades.

Interferência da Coroa, Interferência da Câmara (Categoria 1)	Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara (Categoria 2)
Não Interferência da Coroa, Interferência da Câmara (Categoria 3)	Não Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara (Categoria 4)

As quatro categorias, componentes da estrutura de possibilidades derivada da matriz 2x2 utilizada, podem ser detalhadas do seguinte modo, à luz da análise empreendida:

Categoria 1. Interferência da Coroa, interferência da Câmara. Contabiliza os episódios em que as razões da substituição vinculam-se à perda, pelo ministério, de modo mais ou menos exposto, de sustentação tanto junto à Câmara como frente ao Trono, concorrendo os dois atores para a dissolução ministerial.

Categoria 2. Interferência da Coroa, não Interferência da Câmara. Demarca as mudanças ministeriais em que o papel político da Coroa nesse desfecho ganha centralidade. O conjunto de substituições enquadradas nessa categoria pode ser subdividido em três variantes, em função da modalidade de interferência específica de São Cristovão: arbitragem em disputas intra-ministeriais (i); divergências diretas com presidentes de Conselho (ii); papel de destaque na alteração substantiva de programas e/ou prioridades de governo (iii).

Categoria 3. Não Interferência da Coroa, interferência da Câmara. Abrange os casos de retiradas de ministérios que se processam em função, fundamentalmente, da perda de apoio, efetiva ou antecipada, dos incumbentes junto à Câmara dos Deputados ou, em casos excepcionais, perante o Senado. As demissões em foco ocorrem, como regra, a partir da ocorrência de um dos seguintes fatos: derrota do gabinete em questão expressamente considerada de confiança (i); resultado de votações que manifestam a precariedade da base de sustentação parlamentar, seja em relação a proposições consideradas prioritárias, seja em disputas de cargos de direção na Mesa (ii); antecipação, quando o gabinete se retira por diagnosticar de antemão sua própria inviabilidade, consistindo, em boa parte das vezes, em retiradas que ocorrem antes do início das sessões anuais do Legislativo, tendo havido ou não eleições (iii).

Categoria 4. Não Interferência da Coroa, não Interferência da Câmara. Compreende os episódios de substituição ministerial em que a dissolução dos gabinetes ocorre a partir de decisão voluntária dos Presidentes do Conselho então incumbentes, sem que se registrem pressões ou interferências prévias da Câmara ou do Trono. Abrange também os casos residuais de dissolução por falecimento do chefe do ministério e por força do golpe republicano de novembro de 1889.

O critério classificatório que articula as categorias apresentadas toma por base, assim, a presença ou ausência de intervenção da Coroa e/ou da Câmara dos Deputados na substituição de ministérios. O propósito, naturalmente, é testar, diante dos dados e informações sistematicamente levantados a partir do estudo de cada um dos 37 episódios de retirada, as percepções presentes na literatura sobre a política imperial, em especial as que destacam o papel determinante do Poder Moderador, titularizado pela Coroa, nas sucessões governamentais do período.

Nesse sentido, os padrões explicativos 3 e 4 registram razões políticas para a mudança ministerial não vinculadas diretamente à intervenção do Trono, configurando as categorias 1 e 2, ao contrário, situações de retirada diretamente imputáveis à atuação política da Coroa. A interferência exclusiva da Câmara na retirada de governos está retratada através da categoria 3, enquanto que a atuação exclusiva do Moderador é captada mediante a categoria 2.

O Quadro 2.2, abaixo, lista todos os gabinetes do Império constituídos durante o Segundo Reinado (1840-1889), especificando coloração partidária, nome do chefe do

ministério e o seu início e fim. Na última coluna (Razão de Retirada), o quadro em questão sintetiza o esforço, realizado pela presente pesquisa, para dar conta, a partir das categorias enunciadas acima, das razões de substituição de todas as equipes de governo do período.

Quadro 2.2 – Gabinetes do Império do Segundo Reinado e Suas Razões de Retirada - 1840/1889

<u>Gabinete</u>	<u>Partido</u>	<u>Presidente do Conselho ou Organizador do Gabinete</u>	<u>Início/Fim</u>	<u>Razão de Retirada (Categoria)</u>
1º	Liberal/Grupo Palaciano	Antônio Carlos/Aureliano Coutinho	24.07.1840 – 23.03.1841	2
2º	Grupo Palaciano/Conservador	Aureliano Coutinho	23.03.1841 – 23.01.1843	3
3º	Conservador	Honório Hermeto Carneiro Leão	23.01.1843 – 02.02.1844	2
4º	Liberal/Grupo Palaciano	Almeida Torres (Visconde de Macaé)	02.02.1844 – 02.05.1846	2
5º	Liberal	Holanda Cavalcanti	02.05.1846 – 22.05.1847	3
6º	Liberal/Grupo Palaciano	Alves Branco (2º Visconde de Caravelas)	22.05.1847 – 08.03.1848	2
7º	Liberal	Almeida Torres (Visconde de Macaé)	08.03.1848 – 31.05.1848	3
8º	Liberal	Francisco de Paula Sousa	31.05.1848 – 29.09.1848	3
9º	Conservador	Pedro Araújo Lima (Visconde e depois Marquês de Olinda)	29.09.1848 – 06.10.1849	2
10º	Conservador	José da Costa Carvalho (Visconde e depois Marquês de Monte Alegre)	06.10.1849 – 11.05.1852	1
11º	Conservador	Joaquim José Rodrigues Torres (depois Visconde de Itaboraí)	11.05.1852 – 06.09.1853	2
12º	Conservador/Conciliação	Honório Hermeto Carneiro Leão (Visconde, depois Conde e Marquês de Paraná)	06.09.1853 – 03.09.1856	4
13º	Conservador/Conciliação	Luís Alves de Lima e Silva (Conde, depois Marquês e Duque de Caxias)	03.09.1856 – 04.05.1857	3
14º	Liberal/Conciliação	Pedro Araújo Lima (Visconde e depois Marquês de Olinda)	04.05.1857 – 12.12.1858	1
15º	Conservador/Conciliação	Limpo de Abreu (Visconde de Abaeté)	12.12.1858 – 10.08.1859	3

16º	Conservador/Conciliação	Ângelo Muniz da Silva Ferraz (Barão de Uruguaiana)	10.08.1859 – 02.03.1861	3
17º	Conservador	Luís Alves de Lima e Silva (Conde, depois Marquês e Duque de Caxias)	02.03.1861 – 24.05.1862	3
18º	Liga Progressista	Zacarias de Góis e Vasconcelos	24.05.1862- 30.05.1862	3
19º	Liga Progressista	Pedro Araújo Lima (Visconde e depois Marquês de Olinda)	30.05.1862 – 15.01.1864	3
20º	Liga Progressista	Zacarias de Góis e Vasconcelos	15.01.1864 – 31.08.1864	1
21º	Liga Progressista	Francisco Furtado	31.08.1864 – 12.05.1865	3
22º	Liga Progressista	Pedro Araújo Lima (Visconde e depois Marquês de Olinda)	12.05.1865 – 03.08.1866	4
23º	Liga Progressista	Zacarias de Góis e Vasconcelos	03.08.1866 – 16.07.1868	2
24º	Conservador	Joaquim José Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí)	16.07.1868 – 29.09.1870	2
25º	Conservador	José Antônio Pimenta Bueno (Visconde e depois Marquês de São Vicente)	29.09.1870 – 07.03.1871	3
26º	Conservador	José Maria da Silva Paranhos (Visconde do Rio Branco)	07.03.1871 – 25.06.1875	4
27º	Conservador	Luís Alves de Lima e Silva (Conde, depois Marquês e Duque de Caxias)	25.06.1875 – 05.01.1878	2
28º	Liberal	João Luís Vieira Cansação de Sinimbu (depois Visconde de Sinimbu)	05.01.1878 – 28.03.1880	3
29º	Liberal	José Antônio Saraiva	28.03.1880 – 21.01.1882	4
30º	Liberal	Martinho Campos	21.01.1882 – 03.07.1882	3
31º	Liberal	João Lustosa da Cunha Paranaguá (2º Visconde e depois 2º Marquês de Paranaguá)	03.07.1882 - 24.05.1883	3
32º	Liberal	Lafaiete Rodrigues Pereira	24.05.1883 - 06.06.1884	3
33º	Liberal	Manuel Pinto de S. Dantas	06.06.1884 – 06.05.1885	3
34º	Liberal	José Antônio Saraiva	06.05.1885 – 20.08.1885	3
35º	Conservador	João Maurício Wanderley (Barão de Cotegipe)	20.08.1885 – 10.03.1888	2

36°	Conservador	João Alfredo Correia de Oliveira	10.03.1888 – 07.06.1889	3
37°	Liberal	Afonso Celso de Assis Figueiredo (Visconde de Ouro Preto)	07.06.1889 – 15.11.1889	4

Fontes para a listagem dos gabinetes: Javari (1962: 77-249), Nabuco (1949, IV: 205-17;) e Wikipédia (http://pt.wikipedia.org/wiki/Gabinetes_do_Império).⁵⁷

O Quadro 2.3, abaixo, por sua vez, discrimina a distribuição de frequência dos gabinetes por razões de retirada em termos das categorias-padrão formuladas, especificando, também, os gabinetes englobados em cada um dos tipos de afastamento. Por esse quadro é possível constatar que, em 37 ocorrências de demissão de governos, 19 (51,3%) estão associadas à categoria 3, sendo essas trocas de gabinete, portanto, decorrentes, fundamentalmente, da interferência da Câmara dos Deputados⁵⁸. Em 10 oportunidades (27%), as substituições enquadram-se na categoria 2, revelando a responsabilidade política da Coroa na mudança de governo. Em 5 episódios (13,5% do total), a rotação de gabinetes reflete decisão voluntária dos presidentes de Conselho incumbentes ou casos residuais, sempre sem que se registre atuação de São Cristovão ou do Legislativo (categoria 4). Por último, três alterações ministeriais (8,1%) são fruto de pressão política conjunta do Trono e da Câmara dos Deputados (categoria 1).

Quadro 2.3 – Distribuição dos Gabinetes por Razões de Retirada: Números Totais e Percentuais⁵⁹

<u>Razões de Retirada do Gabinete</u>	<u>Nº de Gabinetes/Total de Gabinetes</u>	<u>Especificação dos Gabinetes</u>
Categoria 1 (Interferência da Coroa, Interferência da Câmara).	3/37 (8,1%)	10°, 14° e 20°

⁵⁷ Há ligeira divergência entre a contagem dos gabinetes feitas no Quadro 2.2 (37 ministérios) e aquela constante em Javari (1962) e Nabuco (1949). Javari (1962), que se estende para todo o período de interesse, totaliza 36 ministérios entre 1840 e 1889. Isso ocorre porque ele, junto com Nabuco (1949), cuja relação vai apenas até 1878 (gabinete Sinimbu), não separa, por um lado, as gestões conservadoras de Olinda e Monte Alegre nem as de Paraná e Caxias (Conservador/Conciliação) e, por outro, considera a reorganização ministerial de maio de 1845 como uma formação governamental autônoma. Por razões discutidas no capítulo 3 deste trabalho considera-se aqui mais adequado refazer a classificação tradicional nos moldes estabelecidos no Quadro 2.2. De todo modo, a opção por qualquer dos critérios não afeta as conclusões sustentadas.

⁵⁸ Como será visto mais adiante e no capítulo 3, em 2 casos a queda do gabinete se vincula à falta de sustentação parlamentar no Senado.

⁵⁹ Utilizando-se o critério de Javari (1962), que resulta em 36 gabinetes, alcançam-se os seguintes resultados em termos de frequências, semelhantes aos constantes do texto acima: Categoria (1): 3/36 (8,3%); Categoria (2): 10/36 (27,7%); Categoria (3): 19/36 (52,7%); Categoria (4): 4/36 (11,1%).

Categoria 2 (Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara).	10/37 (27%)	1º, 3º, 4º, 6º, 9º, 11º, 23º, 24º, 27º e 35º
Categoria 3 (Não Interferência da Coroa, Interferência da Câmara).	19/37 (51,3%)	2º, 5º, 7º, 8º, 13º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 21º, 25º, 28º, 30º, 31º, 32º, 33º, 34º e 36º
Categoria 4 (Não Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara).	5/37 (13,5%)	12º, 22º, 26º, 29º e 37º

Os dados apresentados conduzem diretamente a conclusões que divergem, de maneira substantiva, das perspectivas predominantes na literatura discutida antes no capítulo.

Desse modo, em nítido contraste frente àquelas visões, as informações sistematizadas evidenciam que *conflitos, efetivos ou potenciais, entre o Executivo e o Legislativo, em especial a Câmara dos Deputados, foram o motivo mais frequente para a queda de gabinetes no Império, respondendo por metade dos episódios examinados (Categoria 3; 51,3%).* Quando somado esse primeiro conjunto de casos àqueles em que Câmara e Coroa exerceram, *conjuntamente*, interferência fundamental para a demissão de ministérios (categoria 1; 8,1%), obtêm-se a informação de que *em cerca de 60% das retiradas verifica-se atuação política decisiva do Poder Legislativo, o que parece desmentir frontalmente a suposição, presente na literatura especializada, de irrelevância das instituições representativas no sistema político do Segundo Reinado.*

Na mesma linha, *a avaliação de que as substituições ministeriais no Segundo Reinado se deveram, essencialmente, a frequentes intervenções diretas da Coroa, através do Poder Moderador, sustentada por grande parte dos estudos discutidos antes, revela-se equivocada e incapaz de dar conta do fenômeno examinado na medida em que a ação direta do imperador, embora indubitavelmente relevante, aparece apenas em 10 dos 37 episódios de sucessão governamental, isto é, em 27% do total de retiradas (categoria 2).* Mesmo que se incluam aqui as modificações de governo que se efetuaram por intervenção política conjunta do Trono e da câmara baixa (categoria 1; 8,1%), *alcança-se tão somente 35% do total de eventos de retirada, uma proporção notavelmente inferior à aferida acima para a Câmara (60%) lançando-se mão do mesmo critério.*

Em especial, como se verá na subseção 2.5.6, abaixo, mesmo no que tange às *alternâncias partidárias* – aspecto enfatizado por grande número de estudos como a

dimensão positiva do Moderador, que teria tornado possível a regulação do conflito no período -, o estudo acurados dos 9 episódios de efetiva inversão partidária no Segundo Reinado *sugere que em apenas 3 ocasiões essa mudança se deveu à iniciativa independente da Coroa, agindo o trono, em todas as outras oportunidades, em resposta à inviabilização da sustentação parlamentar do ministério demissionário.*

Por outro lado, os dados levantados sugerem que foi diminuto o número de substituições ministeriais derivadas de decisões voluntárias dos incumbentes, ausentes pressões da Coroa ou do Legislativo. A categoria 4, no quadro 2.3 acima, que reúne esse subconjunto de casos, registra apenas 5 episódios (13,5%). A rigor, descontando-se desse número os gabinetes Paraná e Ouro Preto - ali incluídos por mera conveniência, posto que suas dissoluções não se prendem, na verdade, a deliberações voluntárias de seus integrantes, mas à morte do seu organizador, no primeiro caso, e ao golpe republicano, no segundo -, verifica-se que somente 3 formações governamentais deixaram o poder por decisão exclusiva de seus titulares.

Isso aponta, claramente, para o fato de que *os gabinetes do Segundo Reinado, para permanecer no poder, sempre dependeram da dupla delegação da Câmara e da Coroa.* É significativo, nesse sentido, que 32, em 37 experiências de governo – ou seja, 86,4% dos ministérios -, tenham terminado por conta da perda de sustentação junto a uma e/ou outra dessas duas âncoras do sistema político, o que se verifica a partir da simples adição dos episódios enquadrados nas categorias 1, 2 e 3. O que permanecia obscurecido, nessa seara, até aqui, era a centralidade do papel específico da Câmara nessa matéria ⁶⁰.

De um modo mais amplo, *as informações sistematizadas sugerem a inconsistência de várias postulações recorrentes na literatura ou, no mínimo, a necessidade de uma reavaliação cuidadosa das perspectivas que sustentam (i) a responsabilidade direta da Coroa na conformação da instabilidade governamental no Segundo Reinado e/ou sua centralidade no que concerne às substituições ministeriais do período e, em particular, no que tange às inversões ou alternâncias partidárias* (Oliveira Vianna, 1929:39-40 96-7; Buarque de Holanda, 1985: 10; 68; Fausto, 2006: 180; Carvalho, 2006: 400-1; 403-4;

⁶⁰ Esse ponto, da dupla delegação, aparece, com maior ou menor clareza, em autores como Joaquim Nabuco e Afonso Celso, e em parte da literatura acadêmica especializada. A ênfase, porém, em geral recai no papel do trono.

412); (ii) o caráter meramente formal das instituições representativas, em especial a secundarização das funções exercidas pela Câmara dos Deputados no arranjo imperial (Iglésias, 2004: 113-4; Faoro, 2001: 406); e (iii) o completo controle do imperador sobre o sistema político (Needell, 2006: 200; 2009: 62-3; Barman, 1988: 238).

Os dados organizados nos quadros 2.2 e 2.3 demandam, naturalmente, comentários e esclarecimentos adicionais. Para isso, as próximas subseções do capítulo enfocam características dos gabinetes enquadrados em cada uma das categorias de retirada delineadas, organizando-se a discussão a partir destas últimas. Consoante já se assinalou, o exame de *per si* de cada gabinete e dos motivos que conduziram a sua substituição será empreendido no capítulo 3.

2.5.1 Retiradas por Interferência Exclusiva da Câmara dos Deputados (Categoria 3)

Observando-se, de início, as informações dos Quadros 2.2 e 2.3 acerca das *quedas de gabinete por conflito com o Legislativo (categoria 3)*, pode-se discriminar, no interior desse padrão de retirada, as modalidades de confronto que acarretam as substituições ministeriais, a saber: moção de censura (i); antecipação (ii); derrota em votação de proposição na Câmara (iii); resultado de disputa envolvendo cargos de direção na mesa (iv).

O Quadro 2.4, abaixo, associa os ministérios demissionários incluídos na categoria em foco com o tipo específico de colisão com o Legislativo que deu causa à dissolução. Dos gabinetes que antecipam sua inviabilidade frente ao Legislativo, 5 se retiram no limiar do início de uma sessão legislativa (2º, 13º, 16º, 19º e 25º) e 2 abandonam seus postos antevendo a falta de sustentação parlamentar no Senado, necessária, em ambos os casos (28º e 34º ministérios), à aprovação de projeto de lei então prioritário para o Executivo.

Considerando as modalidades de confronto (iii) e (iv) como variantes de uma moção formal de censura – todas tendo em comum um conflito efetivo em que o gabinete se viu em minoria diante do plenário da Câmara - constata-se que é equilibrada a divisão entre formações de governo que saem após um revés específico (9 casos; i, iii e iv, quadro 2.4) e aquelas que se afastam em função da previsão de inviabilidade frente ao Legislativo (10 casos; ii, quadro 2.4).

Quadro 2.4 – Gabinetes que se Retiram por Interferência Exclusiva da Câmara (Categoria 3) – Modalidades de Conflito

<u>Especificação do Tipo de Evento que Precedeu a Retirada</u>	<u>Gabinetes</u>
Moção de censura (i)	7º, 17º, 18º, 30º, 31º, 32º e 33º
Antecipação (ii)	2º, 5º, 13º, 15º, 16º, 19º, 25º, 28º, 34º e 36º
Derrota em votação de proposição na Câmara (iii)	8º
Resultado de disputa envolvendo cargos de direção na Mesa da Câmara (iv)	21º

Ainda no tocante à categoria 3 de retirada, verifica-se, através do quadro 2.5, abaixo, que ela abarca ministérios de variada coloração partidária e se efetuam perante legislaturas de diversas composições – tanto em termos dos partidos ou alianças que nelas detinham maioria quanto do grau de vantagem desfrutado por esses grupos dominantes frente aos oposicionistas ⁶¹.

Por outro lado, há maior concentração do fenômeno nas décadas de 1880, 1860 e 1840 (7, 5 e 4 episódios, respectivamente). Essas décadas compreendem tanto períodos de continuada dominação de um grupo partidário, principalmente dos liberais (1844-8; 1878-85), como também períodos de alianças, como no caso da “Liga Progressista” (1862-8), hegemonizada por dissidência dos conservadores.

Desse modo, percebe-se que são alvo da indisposição do Legislativo, com conseqüências letais para as suas sobrevivências, os seguintes governos:

- a) O segundo ministério pós-“maioridade”, organizado por Aureliano Coutinho, numa coalizão entre palacianos e “regressistas” (2º gabinete);
- b) Gabinetes do chamado “primeiro quinquênio liberal” (5º, 7º e 8º gabinetes);
- c) O gabinete Caxias, que sucede ao ministério Paraná, após o falecimento de Honório Hermeto Carneiro Leão, conciliador com predominância conservadora (13º);

⁶¹ As informações sobre a composição partidária das diversas legislaturas do Segundo Reinado acompanham, para os fins da presente discussão, os dados compilados por Carvalho (2006: 407), sem prejuízos de eventuais qualificações e detalhamentos julgados esclarecedores.

d) Os 2 gabinetes chefiados, respectivamente, por Limpo de Abreu e Ângelo Ferraz, de predominância conservadora, mas que - embora em graus desiguais - mantêm algum compromisso com a linha conciliatória iniciada pelo Marquês de Paraná (15º e 16º ministérios);

e) O 17º gabinete, liderado novamente por Caxias, à frente agora de uma composição de governo mais estreitamente vinculada ao Partido Conservador;

f) 3 dos 4 primeiros gabinetes liderados pela Liga Progressista (coalizão entre conservadores dissidentes, comprometidos com o legado da “Conciliação”, e liberais, resgatados para a participação política efetiva justamente por aquele processo; 18º, 19º e 21º gabinetes);

g) O ministério conservador presidido por Pimenta Bueno (25º gabinete);

h) Os gabinetes liberais liderados por Sinimbu, Martinho Campos, Paranaguá, Lafaiete, Manuel Dantas e Saraiva (28º, 30º, 31º, 32º, 33º e 34º gabinetes, respectivamente), e, por último,

i) O gabinete conservador titularizado por João Alfredo (36º).

As legislaturas que rechaçam esses ministérios variam também amplamente, compreendendo câmaras unânimes pró-Partido Conservador (legislatura 1842-44), de forte preponderância liberal (legislaturas de 1845-7 e 1848); de predominância conservadora, mas com os conservadores já cindidos entre uma ala “moderada” e outra “saquarema” (legislaturas de 1857-60 e de 1861-4); de maioria “progressista”, mas com expressiva participação liberal (1864-66); unânime formalmente do Partido Conservador, mas reproduzindo, de forma ainda mais acirrada, a divisão logo antes referida (1869-72); unânimes pró-liberais (1878-1881); de maioria liberal, mas com significativa participação conservadora (1881-4); quase divididas, em termos dos Partidos Liberal e Conservador, com ligeira predominância do primeiro (legislatura de 1885) e, por fim, com grande hegemonia conservadora, de novo, com a divisão de alas assinalada (1886-9) ⁶².

⁶² Legislaturas com maioria liberal respondem por 9 dos afastamentos nessa categoria, câmaras dominadas por conservadores ocasionam, por seu turno, 8 das quedas e, por fim, maiorias progressistas estão presentes nos 2 casos restantes de retiradas pertencentes ao padrão em foco.

O Quadro 2.5, portanto, a seguir, sintetiza as informações acima alinhadas, indicando, para todos os gabinetes que se retiram a partir de conflitos com o legislativo, sua vinculação partidária, início/fim e a composição (qualitativo-quantitativa) da legislatura sob a qual se verificou o afastamento. Agrupam-se os gabinetes por legislatura perante a qual caíram.

Quadro 2.5 – – Gabinetes que se Retiram por Interferência Exclusiva da Câmara (Categoria 3) — Período, Vinculação Partidária e Composição da Legislatura Correlata

<u>Gabinetes</u>	<u>Vinculação Partidária</u>	<u>Início/Fim</u>	<u>Informações</u>	<u>Legislatura</u> <u>Correlata</u>
2º	Grupo Palaciano/Conservadores	23.03.1841 – 23.01.1843	1843-44 (5ª legislatura); Conservadores, 100%	
5º	Liberal	02.05.1846 – 22.05.1847	1845-1847 (6ª legislatura); Liberais, 92%; Conservadores, 8%	
7º, 8º	Liberais	08.03.1848 – 31.05.1848; 31.05.1848 – 29.09.1848	1848 (7ª legislatura); Liberais, 85%; Conservadores, 15%	
13º e 15º	Conservador/Conciliação (13º e 15º)	03.09.1856 – 04.05.1857; 12.12.1858 – 10.08.1859	1857-1860 (10ª legislatura); Conservadores, 83%; Liberais, 17%	
16º, 17º e 18º	Conservador/Conciliação (16º), Conservador (17º) e Liga Progressista (18º)	10.08.1859 – 02.03.1861; 02.03.1861 – 24.05.1862; 24.05.1862- 30.05.1862	1861-1863 (11ª legislatura); Conservadores, 80%; Liberais, 20%	
19º e 21º	Progressistas	30.05.1862 – 15.01.1864; 31.08.1864 – 12.05.1865	1864-1866 (12ª legislatura); Progressistas, 60%; Liberais históricos, 39%; Conservadores, 1%	
25º	Conservador	29.09.1870 – 07.03.1871	1869-1872 (14ª legislatura); Conservadores, 100%	
28º	Liberal	05.01.1878 – 28.03.1880	1878-1881 (17ª legislatura); Liberais, 100%	
30º, 31º e 32º	Liberais	21.01.1882 – 03.07.1882; 03.07.1882 – 24.05.1883; 24.05.1883 – 06.06.1884	1881-1884 (18ª legislatura); Liberais, 61%; Conservadores, 39%	

33º, 34º	Liberais	06.06.1884 – 06.05.1885; 06.05.1885 – 20.08.1885	1885 (19ª legislatura); Liberais, 54%; Conservadores, 44%; Republicanos, 2%
36º	Conservador	10.03.1888 – 07.06.1889	1886-89 (20ª legislatura): Conservadores, 82%; Liberais, 18%

Fontes para a distribuição das cadeiras por partidos nas legislaturas: Carvalho (2006: 407).

Conforme já apontado, a leitura do Quadro 2.5 evidencia que todos os partidos imperiais sofreram afastamento ocasionado por dificuldades com o Poder Legislativo. Isso, no entanto, ocorreu em proporções diferentes para cada uma das agremiações. Assumindo como referência o total de episódios de substituição ministerial através de pressão parlamentar (19 episódios), os liberais respondem por quase a metade dos casos (47%, 9 em 19), seguidos por conservadores (31,5%, 6 em 19), progressistas (15,7%, 3 em 19) e por um gabinete de coalizão entre palacianos e “regressistas” (5%) ⁶³.

A maior vulnerabilidade dos liberais à destituição por pressão parlamentar fica mais nítida quando se examinam essas informações organizando-as por partidos, levando em conta o número de *quedas por interferência exclusiva da Câmara (categoria 3)* em relação ao total de gabinetes liderados por cada agremiação no período 1840-1889 ⁶⁴.

Nos termos do Quadro 2.6, abaixo, sofrem queda por conflito, manifesto ou antecipado, com o legislativo, 9 ministérios liberais, de um total de 12 formações governamentais lideradas por esse partido. Em outros termos, 75% dos afastamentos do Partido Liberal do poder foi resultado de confrontos com o Legislativo. Já os conservadores, inclusa aqui a experiência da “Conciliação”, tiveram um percentual menor, mas não irrelevante, de gabinetes destituídos desse modo: 40% de seus governos (6 em 15). Finalmente, os governos progressistas ou “ligueiros” (conforme assinalado, representando alianças entre conservadores comprometidos com o legado da

⁶³ Para efeito desse cálculo, os gabinetes classificados como Conservador/Conciliação são simplesmente considerados conservadores.

⁶⁴ Para fins desse cálculo, considera-se a seguinte distribuição partidária simplificada dos gabinetes do Segundo Reinado: 15 conservadores, 12 liberais e 6 “ligueiros”. O gabinete da “Conciliação”, de Paraná, é classificado como conservador, assim como todos os gabinetes rotulados, nos quadros deste e de outros capítulos, como Conservadores/Conciliação. O 14º gabinete, que foi classificado como Liberal/Conciliação, pelo mesmo critério, figura, aqui, como liberal. As quatro experiências ministeriais das quais participam o chamado “grupo palaciano”, todas na década de 1840, são excluídas para minimizar distorções.

“Conciliação” e liberais) tiveram metade dos seus ministérios substituídos a partir de pressão legislativa, a saber, 3 em 6 casos (50%), uma proporção também significativa.

Conclui-se, assim, que embora todos os partidos do Império tenham estado sujeitos à retirada dos seus respectivos gabinetes por falta de apoio parlamentar, *liberais* e *progressistas* foram as duas agremiações que de modo típico foram alvo de afastamento pelo motivo em foco.

Quadro 2.6 –Proporção de Gabinetes de cada Partido ou Agrupamento que se Retiram por Conflito, Efetivo ou Antecipado, com o Legislativo (Categoria 3).

<u>Vinculação Partidária</u>	<u>Total de Gabinetes na Categoria 3</u>	<u>Total de Gabinetes por Partido (1840-1889)</u>
Conservadores	6 (40%) em 15	15
Liberais	9 (75%) em 12	12
Progressistas	3 (50%) em 06	06

Nota: o total de gabinetes não alcança 37 por conta da exclusão dos 4 gabinetes em que participa, nos anos 1840, o grupo “palaciano”.

2.5.2 Retiradas por Interferência Exclusiva da Coroa (Categoria 2)

Enfocando, agora, as informações dos Quadros 2.2 e 2.3 acerca das *substituições de gabinete resultantes de interferência exclusiva do Trono (categoria 2)*, pode-se listar os seguintes ministérios que se enquadram nessa categoria:

- a) O “gabinete da maioria”, organizado por Antônio Carlos e Aureliano Coutinho, em uma aliança formada por liberais e palacianos (1º gabinete);
- b) O ministério “regressista” liderado por Honório Hermeto Carneiro Leão (3º gabinete);
- c) O gabinete de 02.02.1844, fruto de coalizão entre palacianos e liberais (4º gabinete);
- d) O ministério Alves Branco (6º gabinete), também resultante de aliança entre o grupo palaciano e o Partido Liberal;

e) a primeira e a terceira organização ministerial do período de domínio conservador entre 1848 e 1853, presididas, respectivamente, pelo marquês de Olinda (9º gabinete) e por Rodrigues Torres, o futuro Itaboraí (11º gabinete);

f) O gabinete Zacarias de Góis, “ligueiro”, em 1868 (23º gabinete);

g) Seu sucessor conservador, de orientação “saquarema”, chefiado por Itaboraí (24º gabinete);

h) Os ministérios conservadores liderados por Caxias (27º) e Cotegipe (35º).

Como se assinalou, é possível subdividir essa categoria em três variantes, de acordo com a modalidade de atuação política imperial específica nos episódios, a saber, arbitragem em disputas intra-ministeriais (i); divergências diretas com presidentes de Conselho (ii); papel de destaque na alteração substantiva de programas e/ou prioridades de governo (iii). O quadro 2.7, abaixo, distribui os 10 gabinetes enquadrados nessa categoria pelas modalidades de interferência mencionadas.

Quadro 2.7 – Gabinetes que se Retiram por Interferência Exclusiva da Coroa (Categoria 2) – Modalidades de Atuação do Trono

<u>Especificação do Tipo de Atuação Imperial</u>	<u>Gabinetes</u>
Arbitragem (i)	1º, 4º e 9º
Divergências com presidentes de Conselho (ii)	3º e 6º
Papel central na alteração de programas e/ou prioridades do governo (iii)	11º, 23º, 24º, 27º e 35º

O Quadro 2.8, por sua vez, informa a vinculação partidária e o período de mandato de cada um dos ministérios enquadrados nessa categoria 2, afastados por decisão política da Coroa. Dos 10 ministérios listados, 6 são do Partido Conservador, 3 são resultado de uma aliança entre os liberais e o grupo palaciano e 1 é da “Liga”.

Quadro 2.8 – Gabinetes que se Retiram por Interferência Exclusiva da Coroa (Categoria 2) – Vinculação Partidária e Período de Mandato

<u>Gabinetes</u>	<u>Vinculação Partidária</u>	<u>Período de Mandato</u>
1º	Liberal/Grupo Palaciano	24.07.1840 – 23.03.1841

3º	Conservador	23.01.1843 – 02.02.1844
4º	Liberal/Grupo Palaciano	02.02.1844 – 02.05.1846
6º	Liberal/Grupo Palaciano	22.05.1847 – 08.03.1848
9º	Conservador	29.09.1848 – 06.10.1849
11º	Conservador	11.05.1852 – 06.09.1853
23º	Liga Progressista	03.08.1866 – 16.07.1868
24º	Conservador	16.07.1868 – 29.09.1870
27º	Conservador	25.06.1875 – 05.01.1878
35º	Conservador	20.08.1885 – 10.03.1888

Informação interessante, extraída também do quadro 2.8, vem a ser aquela relativa à distribuição no tempo das retiradas por interferência do Trono. Constata-se, de um lado, que essa razão de substituição ministerial emerge em todo o intervalo do Segundo Reinado, não havendo nenhuma década em que não se verifique ocorrência dessa natureza. Por outro lado, chama atenção a relativa concentração de episódios na década de 1840 (5 em 10), justamente nos dez anos que se seguem à antecipação da “Maioridade”, e o hiato prolongado de substituições ministeriais desse tipo entre 1853 e 1868, o maior do intervalo histórico examinado (1840-1889) ⁶⁵.

Pode-se dizer que a distribuição, por todo o reinado de Pedro II, do tipo de atuação política da Coroa em foco testemunha sua força no interior do sistema político. Por outro lado, como ficará mais claro a partir das análises mais pormenorizadas das rotações governamentais, no próximo capítulo desta pesquisa, a maior frequência das intervenções reais na década de 1840 parece revelar tanto um esforço de afirmação política do então jovem monarca que assumia o trono como sua instrumentalização pelos políticos da Corte que, à época, tiveram atuação relevante na composição de gabinetes. Por fim, o hiato apontado entre 1853-68 corresponde, como se depreende de

⁶⁵ A rigor, como se verá na seção 2.5.3 abaixo, em 1858, no interior do hiato mencionado, o gabinete Olinda-Sousa Franco é afastado com participação ativa da Coroa, mas numa conjuntura em que a pressão parlamentar também desempenhou um papel central, sendo esse episódio, por conseguinte, enquadrado na categoria 1.

uma nova consulta ao Quadro 2.2, a um período em que a grande maioria dos ministérios é substituída mediante pressão parlamentar, sinalizando um impulso de institucionalização das funções de fiscalização e controle da Câmara sobre o Executivo, processo que parece ter sido interrompido com o famoso episódio da retirada de Zacarias, em julho de 1868, por decisão de Pedro II.

O fato, já anotado acima, de que a maior parte dos ministérios afastados por decisão da Coroa são do Partido Conservador (6 em 10) merece consideração adicional à luz da informação, constante do quadro 2.2 acima, de que, em quatro dessas seis rotações, os gabinetes sucessores são igualmente do partido da “Ordem” (9º/10º; 11º/12º; 24º/25º e 35º/36º). O fio comum dessas alterações de governo, com continuidade partidária, aponta, por conseguinte, não para qualquer indisposição particular de São Cristóvão para com o partido mencionado, mas, distintamente, para a maior flexibilidade relativa dos conservadores devido à coexistência, no seu interior, a partir da década de 1850, de duas alas bem diferenciadas (“moderados” e “saquaremas”), o que o capacitou, por vezes, a operar convenientes transmutações de pele, nessas reorganizações ministeriais, ao sabor das injunções das conjunturas, em nome da manutenção do poder.

Nesse sentido, certo caráter bifronte dos conservadores permitiu manter, no interior da organização, tanto elementos mais ortodoxos – vinculados de modo mais estrito ao arranjo institucional gestado pelas reformas do “Regresso” nos anos 1840 e refratários a reformas sociais – como lideranças mais abertas a inovações, o que se revelaria vital para a maior continuidade temporal das gestões do partido ⁶⁶. Exemplos claros desse bifrontismo pragmático dos conservadores do Império encontram-se nas reorganizações que substituem o 11º gabinete pelo 12º e o 24º pelos 25º e 26º (ver o Quadro 2.2, acima), momentos em que orientações ortodoxas cederam vez a programas nitidamente reformistas sem que se tenha tornado imperativa uma alternância partidária ⁶⁷. O caráter bifronte mencionado se prolongaria até o final do Império, de que é amostra exemplar a

⁶⁶ Esse é um ponto explorado, entre outros, por Needell (2006) e será objeto de maior desenvolvimento no capítulo 3 da tese.

⁶⁷ A substituição de Rodrigues Torres, futuro Itaboraí, por Paraná, em 1853 (passagem do 11º para o 12º gabinete) marca a entronização da “Conciliação” como política central do Executivo monárquico, com importantes implicações para o alargamento da competição no sistema imperial. A passagem do 24º para os 25º e 26º gabinetes – retirando-se, ainda uma vez, o saquarema “puritano” Itaboraí para dar lugar aos reformistas São Vicente e Rio Branco – introduz como ponto central do programa governamental medidas de abolição gradual do trabalho escravo. A análise detalhada desses episódios consta do capítulo 3 do trabalho.

rotação ministerial (entre o 35º e o 36º gabinetes) que substitui Cotegepe, “emperrado” quando já em idade avançada mas não na década de 1850, por João Alfredo, típico conservador reformista da linhagem de Rio Branco e Paraná ⁶⁸.

2.5.3 Retiradas por Interferência da Coroa e da Câmara (Categoria 1)

A partir das informações dos Quadros 2.2 e 2.3 acima, constata-se que 3 ministérios do Segundo Reinado foram dissolvidos a partir de perda de sustentação junto ao Legislativo e ao trono, a saber: o ministério conservador Monte Alegre-Eusébio (10º), o gabinete do período pós-conciliação, de inclinação liberal, liderado pelo marquês de Olinda (conhecido como Olinda-Sousa Franco, 14º gabinete) e a gestão “ligueira” de Zacarias no poder entre janeiro e agosto de 1864 (20º gabinete). O Quadro 2.9, abaixo, sintetiza essas informações.

Quadro 2.9 – Gabinetes que se Retiram por Interferência da Coroa e da Câmara (Categoria 1) – Vinculação Partidária e Período de Mandato

<u>Gabinetes</u>	<u>Vinculação Partidária</u>	<u>Período de Mandato</u>
10º	Conservador	06.10.1849 – 11.05.1852
14º	Conciliação/Liberal	04.05.1857 – 12.12.1858
20º	Liga Progressista	15.01.1864 – 31.08.1864

2.5.4 Retiradas em que Não se Registram Interferências da Coroa nem da Câmara (Categoria 4)

Consoante assinalado, nessa última categoria de retirada buscou-se agrupar aquelas formações ministeriais dissolvidas sem que, na literatura ou nos Anais, se patenteie perda de confiança das mesmas junto à Câmara ou a São Cristovão. Nesses casos, a saída se processou por decisão voluntária dos incumbentes. A rigor, enquadram-se no padrão, de modo estrito, o penúltimo ministério dos seis formados pela “Liga

⁶⁸ À parte passar a comportar alas distintas em seu interior, o Partido Conservador sofreu também, no período pós-Conciliação, sobremodo na virada da década de 1850 para a de 1860, grande sangria de seus quadros, os quais vão liderar a “Liga Progressista” e figurar centralmente no novo Partido Liberal pós-1868. Entre os que abandonam o conservadorismo e seguem a trajetória mencionada estão Nabuco de Araújo, José Antônio Saraiva, Zacarias, Sinimbu, Paranaguá e Manuel Dantas.

Progressista” (22º gabinete), o longo gabinete conservador (não saquarema) liderado, entre 1871 e 1875, pelo visconde do Rio Branco, e a gestão liberal de José Antônio Saraiva, entre 1880 e 1882, que aprovou e executou a reforma das “eleições diretas”, demitindo-se após encerrar essa tarefa (29º gabinete). Por razões de conveniência, incluiu-se nessa categoria também os gabinetes Paraná – dissolvido com o falecimento de Honório Hermeto Carneiro Leão, seu chefe (12º) – e Ouro Preto, o último do Império (37º), derrubado com o golpe republicano de novembro de 1889. O Quadro 2.10, abaixo, sintetiza essas informações.

Quadro 2.10 – Gabinetes que se Retiram sem Interferência da Coroa nem da Câmara (Categoria 4) – Vinculação Partidária e Período de Mandato

<u>Gabinetes</u>	<u>Vinculação Partidária</u>	<u>Período de Mandato</u>
22º	Liga Progressista	12.05.1865 – 03.08.1866
26º	Conservador	07.03.1871 – 25.06.1875
29º	Liberal	28.03.1880 – 21.01.1882
12º (Gabinete Paraná)	Conservador/Conciliação	06.09.1853 – 03.09.1856
37º (Gabinete Ouro Preto)	Liberal	07.06.1889 – 15.11.1889

2.5.5 Vinculação Partidária e Retirada por Pressão Parlamentar, Isolada ou em Conjunção com o Trono (Categorias 3 e 1)

O quadro 2.11, abaixo, quantifica os gabinetes formados por cada um dos partidos do Segundo Reinado que foram enquadrados nas categorias de retirada 3 e 1, as quais, como se viu, denotam dissolução por pressão, efetiva ou antecipada, do Legislativo, isoladamente ou em conjunção com a Coroa. O propósito é ampliar o que já foi ensaiado no quadro 2.6 acima, aferindo eventual associação entre um ou mais partidos e o tipo de razão mencionado de rotação governamental. Dessa feita, todos os 37 gabinetes imperiais são levados em conta, classificando-se os quatro gabinetes palacianos, formados na década de 1840, como conservadores ou liberais de acordo com a aliança que os sustentou. O resultado, como se depreende diretamente da última coluna do quadro 2.11, confirma o que já se verificara anteriormente: embora o conjunto dos gabinetes organizados por todos os partidos do Império tenha estado

sujeito, em proporções significativas, à demissão por pressão parlamentar, os liberais e os “ligueiros” se mostraram especialmente vulneráveis a esse tipo de derrubada.

Quadro 2.11 – Proporção de Gabinetes de cada Partido ou Agrupamento que se Retiram por Conflito, Efetivo ou Antecipado, com o Legislativo – Ampliado (Categorias 1 e 3)⁶⁹

<u>Vinculação Partidária/Número de Gabinetes por Categoria de Retirada</u>	<u>Categoria 1</u>	<u>Categoria 3</u>	<u>Total de Gabinetes por Partido (1840-1889)</u>	<u>Proporção (em %) da Soma dos Gabinetes Enquadrados nas Categorias 1 e 3 sobre o Total de Governos de cada Partido</u>
Conservadores	1	7	16	50%
Liberais	1	9	15	66,6%
Progressistas	1	3	6	66,6%

2.5.6 Alternâncias Partidárias e Dissoluções da Câmara dos Deputados

Dentre o conjunto examinado de episódios de substituições ministeriais do Segundo Reinado (quadro 2.2, acima), empresta-se atenção, nesta subseção, àquelas rotações de governo que implicaram em alternância ou inversão partidária. Nesse sentido, o quadro 2.12, a seguir, elenca os episódios de mudança de gabinetes em que se verificou, também, a troca do partido à frente das pastas dos ministérios. Inclui-se, igualmente, informação sobre ocorrência ou não de dissolução da legislatura (câmara baixa) após a inversão.

Quadro 2.12 – Alternâncias Partidárias no Segundo Reinado (1840-1889); Informação sobre Subsequente Dissolução da Câmara.

<u>Substituições com Alternância</u>	<u>Categoria da Retirada</u>	<u>Dissolução da legislatura após substituição do gabinete</u>
3º (Conservador) para 4º (Liberal/Grupo Palaciano), em 02.02.1844.	2	SIM, em 24.05.1844 (5ª legislatura, unânime conservadora)
8º (Liberal) para 9º (Conservador), em 29.09.1848.	3	SIM, em 19.02.1849 (7ª legislatura, maioria liberal, 1848)
13º (Conservador/Conciliação) para 14º (Liberal/Conciliação), em 04.05.1857.	3	NÃO
14º (Liberal/Conciliação) para 15º (Conservador/Conciliação), em 12.12.1858.	1	NÃO
17º (Conservador) para 18º (Liga Progressista), em	3	NÃO

⁶⁹ Mantendo a exclusão dos quatro gabinetes integrados em coalizão pelo grupo palaciano, os resultados da última coluna do quadro 2.11 são os seguintes: Conservadores (40%); Liberais (83,3%) e “Ligueiros” (66,6%).

24.05.1862.		
23° (Liga Progressista) para 24° (Conservador), em 16.07.1868.	2	SIM, em 18.07.1868 (13ª legislatura, maioria progressista, 1867-8)
27° (Conservador) para 28° (Liberal), em 05.01.1878.	2	SIM, em 11.04.1878 (16ª legislatura, maioria conservadora, 1877-8)
34° (Liberal) para 35° (Conservador), em 20.08.1885.	3	SIM, em 26.10.1885 (19ª legislatura, maioria liberal, 1885)
36° (Conservador) para 37° (Liberal), em 07.06.1889.	3	SIM, em 15.06.1889 (20ª legislatura, maioria conservadora, 1886-9)

Fontes para as datas de retirada: Javari (1962), vide Quadro 2.2; para as datas dos decretos de dissolução das legislaturas: Javari (1962: 92; 104-5, nota 1; 153; 179; 226 e 247).

Do exame do quadro 2.12, verifica-se a existência, entre 1840 e 1889, de nove casos de alternância partidária. A listagem desses episódios segue a classificação do vínculo partidário dos ministérios presente em Carvalho (2006: 210; 218; 227-8), mas com duas importantes modificações, já constantes no quadro 2.2 acima, mas que merecem aqui uma explicação mais detida.

A primeira relaciona-se à classificação dos ministérios nos primeiros oito anos do Segundo Reinado (1º ao 6º gabinete). Carvalho classifica-os já em termos de conservadores ou liberais (2006: 218). Esse procedimento tem a vantagem da simplicidade, mas relega ao esquecimento o fato de que, no intervalo em questão, o grupo palaciano, liderado por Aureliano Coutinho e Paulo Barbosa, funcionou efetivamente como um partido ou proto-partido político, sendo um vetor importante na formação de ministérios ⁷⁰. Por essa razão, o 1º, 2º, 4º e 6º gabinetes são, na presente pesquisa, classificados de modo a revelar a participação do chamado “partido da Corte” ou grupo palaciano, que alternou, no período, alianças com “regressistas” (conservadores) e liberais.

A segunda refere-se ao enquadramento partidário dos gabinetes entre 1853 e 1861 (12º a 16º gabinetes). Carvalho classifica todas as formações desse intervalo como conservadoras, à exceção do ministério Paraná, enquadrado como de “conciliação”,

⁷⁰ O assunto será desenvolvido quando da exposição sobre cada um dos gabinetes no próximo capítulo. Ampla sustentação na literatura especializada e nas fontes sobre esse ponto pode ser desde já fornecida, a exemplo de Pereira da Silva (2003: 65-70; 79-83; 96-7; 111-31; 134-40; 152-3); Tavares de Lyra (1979: 295); Ferraz de Carvalho (1933: 209; 213); Pereira de Castro (2004: 586-8; 591-2); Barman (1988: 201-16; 220-2; 1999: 76-7; 84-6; 88-9; 94; 100-2); Needell, 2006: 83-95; 102; 104-7; 109) e Limongi (2011: 18-21).

indicando, no entanto, possibilidades alternativas na literatura (2006: 227). Aqui, opta-se por classificar os cinco gabinetes do período como conservadores/conciliação, à exceção do ministério Olinda-Sousa Franco (14º), que é enquadrado como liberal/conciliação. O significado dessa qualificação que se agrega ao rótulo partidário, como se verá em mais detalhes no próximo capítulo da tese, é buscar realçar os condicionantes comuns a essas experiências de governo, sem obscurecer, no entanto, seus efetivos laços partidários, resilientes à retórica então dominante. A conciliação, nesse sentido, é vista como um compromisso político que criava obrigações e constrangimentos aos que exerceram comando ministerial à época – em termos ideais, a ruptura com os monopólios partidários sobre os cargos, inclusive eletivos, e empregos da administração pública imperial, tolerando-se maior nível de competição política e prestigiando-se o mérito e a qualificação, independente de vínculos e filiações políticas. Na prática, o estudo mais minucioso das gestões entre 1853 e 1861 mostra que elas, mesmo pondo limites ao monopólio estrito partidário - abrindo canais de participação para segmentos até ali excluídos e abrigando, sobretudo a partir de 1857, composições ministeriais “mistas” -, operaram a partir de uma posição partidária dominante. Ou seja, a política de “Conciliação”, que trouxe efeitos reais de abertura para o sistema político, não foi conduzida por pessoas desvinculadas de laços partidários ou por gabinetes equilibrados pela participação rigorosamente equitativa de representantes de correntes diversas. Ao contrário, de Paraná (12º) a Ângelo Ferraz (16º) os imperativos e diretrizes da “Conciliação” foram executados por políticos comprometidos partidariamente e por gabinetes que refletiram tais posicionamentos. É a essa realidade que a classificação não convencional aqui proposta pretende fazer referência.

Esclarecida a classificação partidária aqui adotada que condiciona, em parte, a contabilização dos episódios de alternância, cabe informar, igualmente, que a definição acolhida nesta pesquisa de inversão ou alternância compreende, estritamente, a subida ao poder de partido ou agrupamento até então excluído. Nesse sentido, a recomposição de alianças, comandada por grupo já no poder, que conduz a uma nova organização ministerial não é considerada inversão ⁷¹.

⁷¹ A classificação dos vínculos partidários ministeriais e a definição sobre inversão resultam em que não se enquadrem como inversão, por exemplo, as passagens do 1º para o 2º gabinetes nem a do 2º para o 3º, entendidas enquanto rearranjos no interior de coalizões incumbentes. No sentido inverso, as sucessões entre os 13º, 14º e 15º ministérios materializam efetivas alternâncias.

Estabelecidos essas preliminares, volta-se a tratar dos episódios de alternância identificados, listados no quadro 2.12 acima. Um primeiro ponto a ser destacado tem a ver com o próprio *número relativamente modesto de inversões* quando comparado ao total de substituições de ministérios verificado entre 1840 e 1889. Assim, em 37 rotações de governo, as inversões acontecem apenas em 9 alterações de gabinete (24, 3%), o que *desqualifica a hipótese, presente na literatura, de que a instabilidade ministerial do período seria fruto da intervenção recorrente do Poder Moderador no Executivo no propósito de alternar a dominação partidária. Como se constata, as inversões, no Segundo Reinado, não foram muitas e – isoladas – não explicam o fenômeno da instabilidade.*

Uma segunda constatação valiosa que o quadro 2.2 propicia, através de sua segunda coluna, relaciona-se ao fato de que, em 9 inversões, apenas 3 (33%) têm em sua origem a interferência exclusiva da Coroa, isto é, têm por base da retirada da formação que sai a categoria 2 na classificação aqui empregada ⁷². Nos 6 episódios restantes, o ministério demissionário se afasta por perda de sustentação parlamentar (categoria 3) ou, em um caso, por perda conjunta de confiança frente ao Legislativo e ao trono (categoria 1) ⁷³. Apenas após ficar inviabilizada, nesse primeiro momento, a sobrevivência governamental - em função de tensões com a Câmara ou, excepcionalmente, com o

⁷² Sem embargo da exposição de cada um desses episódios no próximo capítulo, pode-se adiantar aqui que consistem na queda do ministério conservador comandado por Honório Hermeto Carneiro Leão, em 1844, numa colisão direta desse chefe “regressista” com o imperador, a propósito de demissões na administração pública, substituído por gabinete sustentado por uma aliança entre liberais e palacianos (i); no afastamento de Zacarias, em julho de 1868, abrindo espaço para o retorno dos conservadores “saquaremas” ao poder, com Itaboraí, após longo ostracismo (ii); e na substituição de Caxias (conservador) por Sinimbu (liberal), em 1878, operada pelo imperador em nome da mudança nas prioridades programáticas do governo, que passava a se voltar, na ocasião, para a introdução das “eleições diretas” (em um grau e com critério censitário) (iii).

⁷³ Reitere-se que todos esses episódios serão objeto de exposição específica no próximo capítulo. Apenas como breve antecipação, registre-se que o 8º gabinete (liberal) retira-se, em 1848, após sofrer grave derrota parlamentar (i); o 13º (conservador/conciliação), por antecipar sua impossibilidade de sustentação perante a 10ª legislatura (1857-1860), prestes a ser iniciada (ii); Seu sucessor, também comprometido com a “Conciliação” mas liderado na prática por políticos liberais, em particular pelo ministro da Fazenda, Bernardo de Sousa Franco, sendo, por isso, conhecido como ministério Olinda-Sousa Franco (14º), demite-se, ao final de 1858, diante de uma Câmara rachada ao meio e da oposição do trono à sua política monetário-financeira (iii); o 17º (conservador) cai após sofrer moção de desconfiança na Câmara (iv); o 34º (liberal) renuncia em função de reconhecida incapacidade de fazer aprovar projeto no Senado de maioria conservadora (v); por fim, o 36º, penúltimo do Império, liderado pelo conservador João Alfredo, se afasta sob cerradas denúncias de improbidade que inviabilizam sua sustentação perante a Câmara (vi).

Senado -, é que, na esteira dessa realidade, a Coroa decide promover a alternância ⁷⁴. Em outras palavras, a segunda conclusão importante extraída do quadro 2.12 *é que do total das inversões partidárias que acontecem no Segundo Reinado, dois terços se processam posteriormente a uma situação prévia de conflito entre gabinetes e o Legislativo, em especial a Câmara dos Deputados*. Somente em um terço das alternâncias, a Coroa opera sozinha, isto é, sem que a literatura ou os anais parlamentares registrem inviabilidade do governo que sai frente ao Parlamento. Em síntese, a atuação da Coroa, nesse segundo tipo de casos, que perfaz o cenário mais frequente, *é reativa a uma situação pré-existente, reconhecidamente crítica em termos da relação gabinete-legislativo*. Apenas em um terço das ocorrências, a inversão parece ser decorrência de uma decisão incondicionada do trono, no sentido de restarem ausentes prévias tensões do governo que se retira frente ao Parlamento.

O Quadro 2.12 permite também visualizar, em sua terceira coluna, que as alternâncias partidárias *eram, em regra, seguidas por dissoluções das legislaturas previamente constituídas (6 episódios em 9 inversões)*, abrindo-se espaços para eleições, sob o comando dos novos titulares do poder, as quais alçavam ao poder maiorias afinadas com as situações partidárias ascendentes, dado o controle, discutido antes, dos governos sobre o processo eleitoral ⁷⁵. É a esse conjunto específico de ocorrências de substituição de governos (a rigor, 6 em 37) – e *não a todos os casos*, como parece sugerir por vezes a literatura - que se aplica com perfeição o famoso “sorites” do senador Nabuco de Araújo ⁷⁶.

A referência às dissoluções da Câmara, quando de inversões partidárias, oferece oportunidade para que se aborde o problema de uma forma geral, *no sentido de se esclarecerem*, a partir de informações organizadas pela pesquisa, *as circunstâncias em que se processaram dissoluções da câmara baixa no Segundo Reinado*. Uma posição representativa sobre o assunto na literatura especializada vem a ser a de Buarque de

⁷⁴ Chama-se atenção aqui para o fato de que a presente pesquisa não tem por objeto a discussão das condições que conduziam São Cristovão a decidir pela alternância. Nem muito menos se essas condições eram conhecidas ex ante pelos atores partidários. Ver, nesse sentido, Limongi (2011).

⁷⁵ Ver também, sobre esse assunto, o capítulo 4 deste trabalho.

⁷⁶ O discurso de Nabuco de Araújo foi pronunciado em 1868, justamente após a queda do 23º gabinete, listada no quadro 2.12 do texto, de que era aliado o pai de Joaquim Nabuco; no seu trecho mais conhecido, afirmava o senador: “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 de nosso país!” (Nabuco, 1949, III: 110).

Holanda que sugere uma alta frequência do fenômeno e a dificuldade de encontrar causa que explique esse padrão para além da própria deliberação de São Cristovão (1985: 67)⁷⁷.

O Quadro 2.13 abaixo apresenta informações sobre as legislaturas existentes entre 1840 e 1889, dissoluções decretadas e suas razões.

Quadro 2.13 – Legislaturas da Câmara dos Deputados, Dissoluções e Suas Razões - 1840/1889

<u>Legislatura e partido predominante</u>	<u>Informação sobre ocorrência de dissolução</u>	<u>Razão da dissolução</u>
4ª (1838-1841), “regressista”	Não dissolvida	-
1842, liberal	Dissolvida, antes de assumir, por gabinete formado por aliança entre conservadores e o grupo palaciano (2º gabinete, vide quadro 2.2)	Decorência de substituição ministerial (A)
5ª (1843-4), conservador	Dissolvida por gabinete liberal (4º gabinete, vide quadro 2.2)	Decorência de alternância partidária (A)
6ª (1845-1847), liberal	Não dissolvida	-
7ª (1848), liberal	Dissolvida por gabinete conservador (4º, vide Quadro 2.2)	Decorência de alternância partidária (A)
8ª (1849-1852), conservador	Não dissolvida	-
9ª (1853-1856), conservador	Não dissolvida	-
10ª (1857-1860), conservador	Não dissolvida	-
11ª (1861-1863), conservador	Dissolvida por gabinete da Liga (19º, vide Quadro 2.2)	Gabinete não dispunha de maioria na câmara (B)
12ª (1864-1866), progressista	Não dissolvida	-
13ª (1867-1868), progressista	Dissolvida por gabinete conservador (24º, vide Quadro 2.2)	Decorência de alternância partidária (A)
14ª (1869-1872), conservador	Dissolvida por gabinete conservador (26ª, vide Quadro 2.2)	Gabinete não dispunha de maioria na câmara (B)
15ª (1872-1875), conservador	Não dissolvida	-
16ª (1877-1878), conservador	Dissolvida por gabinete liberal (28º, vide Quadro 2.2)	Decorência de alternância partidária (A)

⁷⁷ Sérgio Buarque assinala, com ênfase, a “constância com que o imperador se valia, sem razões plausíveis, do recurso extremo das dissoluções da Câmara” (1985: 67).

17ª (1878-1881), liberal	Dissolvida por gabinete liberal (29º, vide Quadro 2.2)	Efetivação prática da Lei Saraiva (C)
18ª (1882-1884), liberal	Dissolvida por gabinete liberal (33º, vide Quadro 2.2)	Gabinete não dispunha de maioria na câmara (B)
19ª (1885), liberal	Dissolvida por gabinete conservador (35º, vide Quadro 2.2)	Decorrência de alternância partidária (A)
20ª (1886-1889), conservador	Dissolvida por gabinete liberal (37º, vide Quadro 2.2)	Decorrência de alternância partidária (A)

Fonte: Javari (1962: 84-6; 92; 105; 131; 152-3; 162; 179; 187; 214; 226; 247), Carvalho (2006: 407) e Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.gov.br/conheca/historia/historia/oimperio.html>). A legislatura de 1842, dissolvida antes de assumir, por essa razão não recebe numeração nas classificações constantes de estudos nem na própria listagem oficial da Câmara dos Deputados.

A partir do Quadro 2.13, vê-se que 18 legislaturas funcionaram entre 1840 e 1889, tendo sido 11 dissolvidas (61,1%). Dessas, 7 foram dissolvidas em um contexto de alternância partidária ou substituição ministerial; 3 representaram episódios em que, diante de um conflito entre o governo e o legislativo, o Imperador optou por arbitrar em favor dos incumbentes ministeriais⁷⁸; por fim, a dissolução da 17ª legislatura (1878-1881) se deu por razões excepcionais, decretando-se o seu término a fim de antecipar-se a entrada em vigor das novas regras eleitorais aprovadas pela Lei Saraiva. Em termos mais formais, pode-se sustentar que as dissoluções da Câmara dos Deputados, no período em questão, se encaixam *em uma das duas seguintes categorias*, adicionando-se um terceiro tipo residual apenas para dar conta da 17ª legislatura acima referida:

A) Viabilização de alternância partidária no gabinete, com o novo presidente do Conselho de Ministros solicitando e obtendo do Poder Moderador a dissolução da legislatura preexistente, dominada por maioria partidária adversa à do ministério em ascensão;

B) Gabinete, no decurso de seu exercício, perde o controle da maioria da Câmara, de modo manifesto (em geral, sofrendo derrota em matéria importante ou moção de desconfiança) ou não, solicitando e obtendo do Poder Moderador a dissolução da legislatura;

⁷⁸ A substituição ministerial do 1º para o 2º gabinete funciona, para os fins desse cálculo, como alternância partidária. A legislatura eleita nas “eleições do cacete”, no fim de 1840, é a que é dissolvida em 1842, antes de assumir. Entre sua eleição e a dissolução, o cenário político se transformara. No primeiro momento, sob um “gabinete da maioridade” onde era ainda Antônio Carlos, líder liberal, a figura mais proeminente, elegeu-se uma câmara afinada com o “status-quo”; este era outro em 1842, quando palacianos e “regressistas” estavam à frente do 2º gabinete pós-1840. Daí a decisão de dissolver o Legislativo e convocar novo pleito, inaugurando-se tradição que persistiria ao longo da monarquia.

C) *Dissolução excepcional decidida para antecipar a execução de reforma eleitoral recém aprovada (Lei Saraiva, nº 3029, de 09.01.1881).*

Deixada à parte a dissolução excepcional associada à execução da Lei Saraiva, vê-se, então, que *70% dos casos de dissolução (7 em 10, categoria A, acima) foi parte do processo de substituição de gabinetes quando este envolvia rotação partidária* ⁷⁹.

Nesses casos, quase que invariavelmente, assistia-se a um ‘modus operandi’ uniforme, consistente na nomeação do novo gabinete, seguida da reação adversa da legislatura pré-existente, dominada pela maioria partidária em retirada; a esta reação a resposta era o decreto de dissolução da legislatura, com a imediata convocação de novas eleições a serem procedidas sob o comando do partido chamado ao poder.

Os outros 3 episódios de dissolução (categoria B, acima) *representam, efetivamente, momentos de confronto entre o ministério e a Câmara resolvidos, pela Coroa, em favor dos gabinetes implicados*: possuem em comum o fato de serem todas administrações comprometidas com a execução de políticas reformistas apoiadas pelo imperador, as quais eram o próprio objeto de disputa com os parlamentares – no caso de Olinda (1862-4, 19º gabinete; legislatura dissolvida: 11ª), a montagem das bases da “Liga Progressista”, em um prosseguimento do esforço iniciado pela “Conciliação”; nos casos de Rio Branco (1871-5, 26º gabinete; legislatura dissolvida: 14ª) e Manuel Dantas (1884-5, 33º gabinete; legislatura dissolvida: 18ª), medidas de abolição gradual do trabalho escravo ⁸⁰.

O que as informações do Quadro 2.13 revelam, por conseguinte, é que dissoluções da Câmara foram, essencialmente, *(i) uma etapa no ‘modus operandi’ de substituições de gabinete quando estas envolviam alternância partidária e, somente em menor*

⁷⁹ Carvalho (2006: 359-60) chama atenção para a convergência entre a maior parte das decisões da Coroa sobre dissoluções e as recomendações do Conselho de Estado.

⁸⁰ A dissolução da 11ª legislatura, quando a presidência do Conselho era exercida pelo marquês de Olinda, à frente de um dos gabinetes da “Liga”, pode ser considerada um caso fronteiro entre as categoria A e B. Limongi (2011: 14; 37-8) considera esse episódio como decorrente da alternância partidária efetuada em 1862, ano em que a direção do ministério passou dos conservadores para os “ligueiros” (transição do 17º gabinete, Caxias, para o 18º, liderado por Zacarias, ver quadro 2.2, acima). Por razões expostas no próximo capítulo, considera-se aqui mais apropriado enquadrá-la na categoria B. Sua eventual classificação na categoria A, acompanhando a posição de Limongi, não alteraria a conclusão do texto.

proporção, (ii) resultados da arbitragem da Coroa em favor do governo em casos de confronto com o legislativo. Tendo envolvido 11 das 18 legislaturas que funcionaram no Segundo Reinado, é possível concordar com o diagnóstico da literatura a respeito de seu caráter relativamente frequente. Por outro lado, não procede o argumento, também presente, consoante assinalado acima, entre os estudiosos do período, que não enxerga um padrão na utilização do recurso. Ao contrário, como demonstrado acima, as dissoluções associam-se, fundamentalmente, às inversões partidárias.

2.6 Breve Recapitulação dos Resultados

Os principais resultados do exame, neste capítulo, das causas subjacentes às retiradas ministeriais - organizadas em torno da matriz de possibilidades 2x2 das quais se extraiu as quatro categorias utilizadas na análise – conduziram a conclusões que divergem, de modo não trivial, das visões dominantes entre os estudiosos da política imperial.

Essas visões, em geral, atribuem à Coroa completo controle sobre o sistema político do Segundo Reinado, asseverando seu papel central na conformação da instabilidade ministerial do período. Ao mesmo tempo, tendem a considerar secundário o peso das instituições representativas, particularmente o da Câmara dos Deputados, no arranjo de poder imperial.

Em dissonância com tais perspectivas, evidenciou-se, aqui, que *conflitos entre o Executivo e o Legislativo, em especial a Câmara dos Deputados, foram o motivo mais frequente associado à queda de gabinetes no Império, respondendo por metade dos episódios examinados. Tais números – que alcançam 60% das substituições, quando se consideram as rotações associadas à pressão conjunta do Parlamento e do trono - desmentem a suposição, presente na literatura especializada, de irrelevância das instituições representativas no sistema político do Segundo Reinado.*

Na mesma linha, *a avaliação tradicional de que as mudanças ministeriais no Segundo Reinado se deveram, essencialmente, a frequentes intervenções diretas da Coroa, através do Poder Moderador, não se confirmou na medida em que a ação direta de São Cristovão, conquanto relevante, aparece somente em 10 dos 37 episódios de sucessão governamental, isto é, em apenas 27% do total de retiradas.*

Mesmo no que tange às *alternâncias partidárias* – aspecto enfatizado por grande número de estudos como a dimensão positiva do Moderador, que teria tornado possível a regulação do conflito no período –, o estudo dos 9 episódios de efetiva inversão partidária no Segundo Reinado *sugere que só em 3 ocasiões essa mudança se deveu à iniciativa independente da Coroa, agindo o trono, em todas as outras oportunidades, em resposta à inviabilização da sustentação parlamentar do ministério demissionário*. Ademais, o seu diminuto número frente ao total de gabinetes do período já desqualifica, preliminarmente, a hipótese de que as intervenções reais dessa natureza respondam pela instabilidade ministerial entre 1840 e 1889.

As *dissoluções da Câmara*, por seu turno, apontadas muitas vezes como evidência da arbitrariedade do Poder Moderador, aparecem, quando avaliadas globalmente, como fundamentalmente *associadas às inversões partidárias*.

Em termos gerais, viu-se, com base nos dados levantados, que *os gabinetes do Segundo Reinado, para permanecer no poder, sempre dependeram da dupla delegação da Câmara e da Coroa*. Em 37 experiências de governo, 32 – ou seja, 86,4% dos ministérios –, chegaram ao seu final quando da perda de sustentação junto a uma e/ou outra dessas duas âncoras do sistema político. O que mereceu ênfase, no capítulo, foi a relevância e a centralidade do papel desempenhado especificamente pela Câmara nessa matéria, aspecto, consoante assinalado, quase que completamente ausente das avaliações gerais do período na literatura especializada.

O próximo capítulo aprofunda e detalha o exame do que foi discutido aqui mediante o estudo específico das razões de retirada de cada um dos 37 gabinetes do Segundo Reinado. Finalizando a investigação em torno do primeiro eixo da pesquisa, o capítulo seguinte deste trabalho, ao focar em escala micro cada experiência ministerial entre 1840 e 1889, busca fornecer um lastro empírico mais sólido às proposições mais gerais aqui sustentadas.

Capítulo 3. As Razões de Retirada dos Gabinetes do Império no Segundo Reinado (1840-1889)

No presente capítulo, apresentam-se, de modo mais pormenorizado, as razões que determinaram a substituição de cada um dos 37 gabinetes ministeriais organizados no Segundo Reinado. Para cada um dos episódios de retirada, buscou-se delimitar, com a precisão possível, à luz das informações levantadas ⁸¹, as circunstâncias que conduziram à dissolução do ministério incumbente, atentando, em particular, para o papel eventualmente desempenhado nos eventos pela Câmara dos Deputados e pela Coroa. Com o propósito de tornar mais claros os fatores associados a cada rotação ministerial, o texto se empenhou, também, em fornecer uma contextualização sintética da trajetória de cada uma das formações governamentais estudadas.

Os quadros 3.1 a 3.3, abaixo, cujas informações já foram avançadas e discutidas antes, oferecem, aqui, novamente, em termos da matriz 2x2 utilizada, a apresentação das categorias de retiradas (quadro 3.1) e uma contabilização global dos motivos que estiveram no centro das substituições das equipes de governo do Segundo Reinado (quadros 3.2 e 3.3). O conteúdo que se segue neste capítulo proporciona o lastro empírico do enquadramento de cada episódio de mudança ministerial em termos de uma das quatro categorias definidas, fundamentando, por conseguinte, o argumento central do primeiro eixo desta tese ⁸².

⁸¹ A base da pesquisa realizada para a confecção deste capítulo foi a literatura sobre a política imperial no Segundo Reinado, mesclando fontes, memórias, narrativas ensaísticas e a produção acadêmica especializada, todas referidas no transcurso do texto. Foram utilizados também, sempre que pertinentes, os Anais da Câmara dos Deputados (ACD).

⁸² O detalhamento de cada uma das quatro categorias, fornecido no capítulo 2 do trabalho, é reapresentado, aqui nesta nota, para maior facilidade de acompanhamento da análise. *Categoria 1. Interferência da Coroa, interferência da Câmara.* Contabiliza os episódios em que as razões da substituição vinculam-se à perda, pelo ministério, de modo mais ou menos expresso, de sustentação tanto junto à Câmara como frente ao Trono, concorrendo os dois atores para a dissolução ministerial. *Categoria 2. Interferência da Coroa, não Interferência da Câmara.* Demarca as mudanças ministeriais em que o papel político da Coroa nesse desfecho ganha centralidade. O conjunto de substituições enquadradas nessa categoria pode ser subdividido em três variantes, em função da modalidade de interferência específica de São Cristóvão: arbitragem em disputas intra-ministeriais (i); divergências diretas com presidentes de Conselho (ii); papel de destaque na alteração substantiva de programas e/ou prioridades de governo (iii). *Categoria 3. Não Interferência da Coroa, interferência da Câmara.* Abrange os casos de retiradas de ministérios que se processam em função, fundamentalmente, da perda de apoio, efetiva ou antecipada, dos incumbentes junto à Câmara dos Deputados ou, em casos excepcionais, perante o Senado. As demissões em foco ocorrem, como regra, a partir da ocorrência de um dos seguintes fatos: derrota do

Quadro 3.1 – Classificação 2x2 das Razões de Substituição Ministerial em Termos de Atuação da Coroa e da Câmara dos Deputados: Estrutura de Possibilidades.

Interferência da Coroa, Interferência da Câmara (Categoria 1)	Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara (Categoria 2)
Não Interferência da Coroa, Interferência da Câmara (Categoria 3)	Não Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara (Categoria 4)

Quadro 3.2 – Classificação 2x2 das Razões de Substituição Ministerial em Termos de Atuação da Coroa e da Câmara dos Deputados: Resultados.

Categoria 1: 3 ocorrências	Categoria 2: 10 ocorrências
Categoria 3: 19 ocorrências	Categoria 4: 5 ocorrências

Quadro 3.3 – Classificação 2x2 das Razões de Substituição Ministerial em Termos de Atuação da Coroa e da Câmara dos Deputados: Resultados em Termos Relativos e Percentuais

Categoria 1: 3/37 (8,1%)	Categoria 2: 10/37 (27,0%)
Categoria 3: 19/37 (51,3%)	Categoria 4: 5/37 (13,5%)

3.1 Análise dos Episódios de Substituição Ministerial (1840-1889)

A partir daqui, examina-se cada um dos eventos de retirada ministerial ocorridos durante o Segundo Reinado, classificando-os de acordo com as categorias delineadas. Sem quaisquer pretensões de periodização original, agrupam-se os gabinetes em dez blocos (subseções 3.1.1 a 3.1.10), em função de linhas de continuidade e

gabinete em questão expressamente considerada de confiança (i); resultado de votações que manifestam a precariedade da base de sustentação parlamentar, seja em relação a proposições consideradas prioritárias, seja em disputas de cargos de direção na Mesa (ii); antecipação, quando o gabinete se retira por diagnosticar de antemão sua própria inviabilidade, consistindo, em boa parte das vezes, em retiradas que ocorrem antes do início das sessões anuais do Legislativo, tendo havido ou não eleições (iii). *Categoria 4. Não Interferência da Coroa, não Interferência da Câmara.* Compreende os episódios de substituição ministerial em que a dissolução dos gabinetes ocorre a partir de decisão voluntária dos Presidentes do Conselho então incumbentes, sem que se registrem pressões ou interferências prévias da Câmara ou do Trono. Abrange também os casos residuais de dissolução por falecimento do chefe do ministério e por força do golpe republicano de novembro de 1889.

descontinuidade percebidas no transcurso da própria investigação realizada e com o fito, também, de facilitar a leitura do material apresentado.

3.1.1 Os Primeiros Tempos (1840-1848): Palacianos, “Regressistas” e Liberais (Do 1º ao 8º Gabinete)

Esse bloco inicial de experiências governamentais – que vai do ministério da “Maioridade”, em julho de 1840, até o gabinete liberal de Paula Sousa, demissionário em setembro de 1848 – emerge e atua em um cenário político-parlamentar relativamente fluido, onde as matrizes institucionais e as identidades partidárias que se afirmarão no transcurso do Segundo Reinado ainda estão em processo de construção. Destaca-se, no período, a atuação do grupo palaciano, vetor presente na maior parte das organizações ministeriais formadas à época, de modo mais ou menos pronunciado, em aliança tanto com os políticos “regressistas” como com os setores que formarão o Partido Liberal.

1º Gabinete – “Gabinete da Maioridade”. Antônio Carlos/Aureliano Coutinho (Liberal/Grupo Palaciano, 24.07.1840 – 23.03.1841) (Categoria 2)

Marcado por grande heterogeneidade ideológica e por diferenças pessoais entre os seus integrantes, o primeiro ministério do Segundo Reinado – o chamado “Gabinete da Maioridade” – dissolveu-se com apenas oito meses de existência, em uma disputa que contrapôs o grupo palaciano, encabeçado por Aureliano Coutinho, e Antônio Carlos, influente chefe paulista e figura central do clã dos Andrada após o falecimento, em 1838, do seu irmão José Bonifácio. Esse confronto, que teve por base divergências na condução da repressão à rebelião dos “Farrapos”, no sul do Império, foi vencido por Coutinho que, remodelando completamente o gabinete, fez do grupo cortesão que rodeava o jovem monarca, pelo menos nos anos iniciais da pós-maioridade, o eixo central na composição de ministérios (ACD, 24.05.1841: 242-3; Pereira da Silva, 2003: 65-70; 79-83; 96-7; Ferraz de Carvalho, 1933: 209; 213; Tavares de Lyra, 1979: 295; Barman, 1988: 201-12; 1999: 76-7; Needell, 2006: 83-95). A melhor compreensão dessa primeira substituição ministerial do Segundo Reinado convida a um breve exame da conjuntura política da época, o que é feito a partir do próximo parágrafo.

Todos os principais nomes dos diferentes grupos que faziam oposição ao Regente Pedro de Araújo Lima e ao gabinete “regressista”, nos primeiros meses de 1840, estavam envolvidos no movimento em favor da antecipação da maioria do herdeiro do trono. Pesquisas sobre o período como as de Barman (1988: 205-6) e de Needell (2006: 84-5) sublinham que somente a perspectiva de assumir em breve o poder poderia soldar uma aliança entre elementos tão heterogêneos. A composição “maiorista” reunia desde monarquistas ortodoxos, centralistas, até lideranças defensoras de um arranjo federativo, protetor das províncias, passando, também, por chefes como Antônio Carlos, de São Paulo, e Holanda Cavalcanti, de Pernambuco. Naturalmente, nesse vasto bloco figuravam, com destaque, os políticos palacianos, mais próximos ao jovem monarca, compreensivelmente interessados - pela óbvia vantagem que lhes traria - na antecipação do Segundo Reinado ⁸³.

Na verdade, o que estava em jogo, nos meses iniciais de 1840, era algo ainda mais valioso do que o simples acesso ao comando do Executivo (Needell, 2006: 83). O que se colocava na mira das disputas em curso era a possibilidade de um agrupamento político reproduzir-se longamente no poder mediante a utilização, nas vindouras eleições parlamentares marcadas para o final daquele ano, de dispositivos legais que em breve vigorariam – e estariam disponíveis para quem ocupasse os ministérios – tão logo fossem aprovadas as medidas legislativas “regressistas” então em tramitação (em especial, as normas que ficariam conhecidas como a Lei de Interpretação do Ato Adicional e a Lei de Reforma do Código de Processo). Nessa avaliação, o “golpe da maioria”, do ponto de vista dos que o perpetraram, foi um tempestivo passaporte para o poder em conjuntura especialmente conveniente, porquanto as novas vantagens institucionais, cruciais para o controle dos pleitos eleitorais, como já se antevia, logo estariam à mão de quem titularizasse os portfólios ministeriais ⁸⁴.

⁸³ Minuciosas e bem documentadas narrativas a respeito do processo político-parlamentar, sustentado, também, por mobilizações de rua, que conduziu à declaração da maioria de Pedro II, ao arripio de determinações constitucionais vigentes, podem ser encontradas em Barman (1988: 201-9) e em Needell (2006: 84-95). Esse último autor, além de assinalar a total ausência de unidade ideológica entre os participantes da conspiração, enfatiza a dimensão provincial condicionante do jogo político. Nesse sentido, o engajamento na antecipação do Segundo Reinado ou, reversamente, a fidelidade ao Regente e aos políticos “regressistas” – nas operações desenvolvidas na Corte – dependeu, também, de situações específicas nas províncias, que tornavam conveniente o alinhamento em um ou outro campo. Ver, nesse particular, a análise de Needell acerca do entrelaçamento entre as disputas em Pernambuco e os posicionamentos dos políticos dessa província no Rio de Janeiro (2006: 84-5).

⁸⁴ Sobre o ponto, ver, também, Limongi (2011: 11; 18).

O aceno à Coroa por parte dos promotores do golpe foi bem recompensado (Pereira da Silva, 2003: 65-7; Ferraz de Carvalho, 1933: 209). O atropelo ao artigo 121 da Constituição do Império valeu o convite do jovem monarca para que formassem um novo governo (Barman, 1999: 76) ⁸⁵.

Assim, o primeiro gabinete do Segundo Reinado, inaugurado em 24.07.1840, foi produto direto do movimento referido, sendo formado por uma coalizão entre os atores políticos protagonistas do episódio da maioridade: o clã paulista dos Andrada, o clã pernambucano dos Holanda Cavalcanti e o grupo palaciano que rodeava o imperador, cujo nome mais saliente era o de Aureliano Coutinho. Na nova composição governamental, em uma posição mais discreta, figurava também Limpo de Abreu, deputado mineiro representante das visões descentralizantes comprometidas com as franquias das províncias – as ‘pátrias’ locais (Barman, 1988: 210-1; 1999: 76-7). Iam para a oposição, derrotadas pelo “golpe da maioridade”, as principais lideranças associadas com o chamado “Regresso” – conjunto de iniciativas voltadas à recentralização político-administrativa do arranjo de poder imperial -, entre as quais se destacavam Bernardo de Vasconcelos e Honório Hermeto Carneiro Leão. Naturalmente, outro que amargava um revés no processo era o Regente Pedro Araújo, o futuro Olinda, afastado antecipadamente de suas funções.

Embora gozasse da forte confiança – e gratidão – do jovem imperador, o gabinete não contava com maioria parlamentar junto à 4ª legislatura (1838-1841) e sua heterogeneidade logo cobraria um preço substantivo em termos de enfraquecimento da autoridade ministerial ⁸⁶. O governo voltou-se, no entanto, de início, para a preparação do pleito de outubro/novembro de 1840 – que elegeria a 5ª legislatura da câmara baixa, a se iniciar em maio de 1842 -, de modo a garantir sua predominância entre os futuros deputados. Para isso, não houve hesitação na promoção de um largo expurgo na administração pública – substituindo-se dois terços dos presidentes de província e removendo-se dezenas de juízes -, de modo a preencher seus cargos estratégicos com

⁸⁵ Estipulava o artigo 121, da Constituição de 1824: “O Imperador é menor até à idade de dezoito anos completos”. Pedro II só alcançaria a idade legal em dezembro de 1843.

⁸⁶ Além das divergências ideológicas, Pereira da Silva (2003: 67-70), contemporâneo aos fatos, relata as graves diferenças pessoais que existiam entre praticamente todos os membros do recém-formado ministério. Para mencionar um exemplo, havia sido Aureliano Coutinho, quem, pessoalmente, comandara, poucos anos antes, o afastamento de José Bonifácio – irmão de Antônio Carlos e Martin Francisco, ambos agora colegas de Coutinho no gabinete – da tutoria do herdeiro, processando-o, e aos seus parentes citados, por traição à pátria.

peças da estrita confiança dos novos incumbentes. A empreitada foi executada até o final, tendo o processo eleitoral em questão ganhado o epíteto de “eleições do cacete” pelo nível unusual – mesmo pelos padrões da época – de violência e repressão empregadas (Barman, 1988: 210-1) ⁸⁷.

O ministério, porém, não sobreviveu para assistir ao início da 5ª legislatura. Suas divergências internas levaram – em março de 1841, apenas oito meses após a posse – à dissolução dessa primeira formação governamental do Segundo Reinado, sendo conduzida por Aureliano Coutinho – o chefe do grupo político palaciano – uma completa reorganização das pastas ministeriais.

Na explicação fornecida por Pereira da Silva (2003: 96-7) e por Ferraz de Carvalho (1933: 213), com base em versão sustentada pelo próprio Aureliano na Câmara (ACD, 24.05.1841: 242-3), a queda desse gabinete se relaciona a divergências quanto à condução da repressão à revolta militar então em curso no Rio Grande do Sul, *anotando os dois autores o respaldo da Coroa à posição de Aureliano contra os irmãos Andrada*. De um modo mais específico, questões ligadas às nomeações para postos oficiais de primeira importância naquela província – presidente e comandante militar - é que teriam deflagrado o processo de dissolução governamental.

Consoante Barman (1988: 212), embora formalmente a arbitragem da Coroa em favor de Aureliano tenha se dado a partir das diferenças acima esboçadas, o núcleo exato das divergências que levaram ao fim “o ministério da maioria”, conquanto relacionado à guerra no Sul, era outro. Segundo essa versão, Aureliano Coutinho, para enfrentar a rebelião dos “Farrapos” no Rio Grande do Sul, preconizava o asfixiamento da principal fonte econômica dos revoltosos mediante a imposição de direitos sobre o comércio de mulas e gado que o Rio Grande mantinha com a província de São Paulo. Aureliano – diante das crescentes dificuldades do governo central em conseguir, através de iniciativas sustentadas por Antônio Carlos, progressos no Sul – propunha, no limite, a interdição das transações econômicas entre os comerciantes paulistas e os donos de rebanhos gaúchos. Isso rebateria, em prazo curto, nas finanças dos rebelados. O alto custo, entretanto, que essa medida representava para São Paulo – e, em especial, para os homens de negócio que, auferindo riquezas do comércio de animais, constituíam parcela importante da elite local – fez com que os dois Andradas reagissem com energia contra

⁸⁷ Acerca dessas eleições, ver o testemunho de Pereira da Silva (2003: 79-83).

a proposta, oferecendo, em uma manobra que imaginavam suficiente para vetar a nova política, a renúncia de suas pastas quando da discussão, interna ao gabinete, sobre novas nomeações para comandar civil e militarmente o Rio Grande do Sul.

Não só não conseguiram alterar a linha de ação governamental, mas ofereceram ao titular da pasta de Estrangeiros, Aureliano Coutinho, a oportunidade – com o pleno beneplácito do jovem monarca – de liderar a estruturação de um novo gabinete. No interior da diversificada coalizão, o grupo palaciano ganhava essa primeira batalha, tornando-se, pelo menos nos dois primeiros anos da pós-maioridade, o eixo central na composição de ministérios.

2º Gabinete – Aureliano Coutinho (Grupo Palaciano/Conservadores, 23.03.1841 – 23.01.1843) (categoria 3)

Na composição do segundo gabinete pós-maioridade, Aureliano Coutinho – chefe do grupo mais próximo ao imperador e efetivo organizador do ministério – voltou-se para a antiga oposição, detentora de maioria na última sessão da 4ª legislatura (1838-41), e imprimiu um caráter mais homogêneo à nova formação governamental. Na verdade, quando comparado ao esquema anterior, havia se processado uma alteração substantiva e de importantes consequências no esquema ministerial. Agora, eram políticos comprometidos com as medidas centralizadoras do “Regresso” que voltavam a dirigir o Império (Barman, 1988: 212; 1999: 84). Esse gabinete, portanto, configurou uma reviravolta político-ideológica no núcleo de comando do governo central e materializou uma aliança entre o grupo palaciano e os “ordeiros” - base de onde se originará o Partido Conservador. *Como se verá logo adiante, esse segundo ministério também será substituído – após quase dois anos de exercício do poder - por força de disputas internas entre os seus integrantes, levando vantagem, contudo, dessa feita, os políticos “regressistas” em detrimento de Aureliano e do grupo que girava em torno da Corte* (Pereira da Silva, 2003: 111-31; 134-40; Javari, 1962: 84-5; 301, nota 18; 452; Pereira de Castro, 2004: 586-8; Barman, 1988: 212-6; 220-1; 1999: 84-6; 88-9; 94; Needell, 2006: 102; 104-5).

Esse segundo ministério – que teve à frente da pasta da Justiça, Paulino de Sousa, o futuro Visconde de Uruguai -, contando em 1841 com respaldo na câmara baixa e no Senado, conseguiu finalizar a tramitação de leis fundamentais para a configuração definitiva do arranjo institucional do Segundo Reinado. Dentre essas, destacam-se a que

recriou o Conselho de Estado (Lei nº 234, de 23.11.1841) e, sobretudo, a que emendou o Código de Processo Criminal (Lei nº 261, de 03.12.1841). Essa última norma “colocou nas mãos do gabinete controle sem precedentes sobre o sistema policial e amplos poderes de patronagem”, estabelecendo, em graus inéditos, a presença efetiva do governo central no coração das “pátrias” locais (Barman, 1988: 213; 1999: 85-6). Munido com tais competências – que compreendiam também a discricionariedade na nomeação de promotores e juízes municipais e de direito, isto é, do aparato judiciário mais próximo à população, restando como exceção eletiva o cargo de juiz de paz –, não tardou o governo a iniciar uma completa “remodelação” das administrações provinciais e dos seus aparelhos policiais e judiciais, sendo, naturalmente, preenchidos esses postos por homens alinhados ao programa centralizador do gabinete (Barman, 1988: 213).

Os setores deslocados do poder a partir de março de 1841 assistiam alarmados uma mudança tão funda nas estruturas de autoridade, mas apostavam, entre outras coisas, na inauguração da nova legislatura (5ª, 1842), produto das “eleições do cacete”, onde deteriam maioria e poderiam, com relativa facilidade, votar uma moção de censura ao ministério, forçando sua substituição por um governo mais afinado aos seus interesses e propósitos (Barman, 1988: 213-4; Needell, 2006: 102).

Contudo, a estratégia parlamentar da oposição ao gabinete Regresso-Aureliano fracassou completamente porquanto, a pedido da situação, o imperador, no uso das prerrogativas do Poder Moderador (art. 101, V, CI), dissolveu a futura Câmara antes mesmo de sua posse, convocando uma nova legislatura para novembro de 1842, a ser eleita, naturalmente, sob a égide da coalizão incumbente (Barman, 1988: 214; 1999: 88)

⁸⁸.

A frustração com as demissões por todo o Império de seus partidários, com medidas fiscais prejudiciais a interesses paulistas e, em especial, com a dissolução da Câmara foi a senha para a eclosão de rebeliões sucessivas oposicionistas em Sorocaba, no Vale do Paraíba e em Barbacena, todas derrotadas militarmente pelo governo. O conflito culminou, em 20.08.1842, na vitória das forças oficiais em Santa Luzia, província de Minas (Barman, 1988: 214-5; 1999: 88-9; Needell, 2006: 102; 104). A derrota dos rebeldes nessa última cidade responde pela origem do epíteto “Luzia” que, no Império,

⁸⁸ A dissolução veio por Decreto de 01.05.1842, embasado em relatório ministerial. A cópia de ambos está em Javari (1962: 84-5).

demarcou, durante muito tempo, o campo das forças políticas ligadas ao Partido Liberal, então em formação ⁸⁹.

Nos quase dois anos de sua existência, o gabinete em foco sofreu alterações no seu equilíbrio interno, ganhando proeminência – em especial, após a vitória sobre os rebelados de Minas e São Paulo e na esteira das eleições para a nova legislatura, ferreamente controladas pelo governo – o grupo de políticos comprometidos com as medidas centralizantes, em detrimento de Aureliano Coutinho, representante do círculo político mais próximo ao monarca.

Vários fatores foram minando a autoridade política de Aureliano. Um dos mais importantes foi o fracasso da gestão de seu irmão, Saturnino, na presidência do Rio Grande do Sul, entre abril de 1841 e novembro de 1842 (Javari, 1962: 452), quando nenhum avanço significativo ocorreu em termos de supressão da rebelião farroupilha então em curso. A insistência com que Aureliano havia defendido a indicação agora pesava contra o titular da pasta de Estrangeiros (Pereira da Silva, 2003: 130-1; Pereira de Castro, 2004: 586-7; Barman, 1999: 85).

Outro aspecto que responde pelas dificuldades acumuladas por Aureliano diante dos colegas de ministério se relaciona com seus reiterados esforços para constituir uma base política autônoma na província do Rio de Janeiro. Esse propósito esbarrava na férrea oposição dos setores que controlavam a política fluminense, com os quais tinham íntimos vínculos os políticos “regressistas” participantes e/ou aliados do governo (Barman, 1999: 94).

De um modo mais geral, os pontos de vista políticos assumidos por Aureliano em sua trajetória e a posição singular que gozava esse político na Corte tornavam-no, desde o início, suspeito frente aos demais membros do gabinete. Afinal, todos sabiam de sua

⁸⁹ Um testemunho de um político da época a respeito das rebeliões de 1842 está em Pereira da Silva (2003: 111-30). Barman, com as lentes do historiador, considera que esse conflito selou um importante marco divisório na trajetória sociopolítica do Segundo Reinado: “[esse período em 1842] (...) assinalou (...) o momento decisivo quando o conceito de estado-nação triunfou no Brasil sobre os conceitos mais antigos de soberano e pátria. A partir de então, os interesses do estado-nação iriam assumir precedência sobre direitos e necessidades locais, não importando quão urgentes ou quão justificados. A autoridade do governo tornou-se predominante e, no interior do arranjo político nacional, a decisão do imperador era a palavra final. Qualquer grupo político que recebesse o poder [do trono] (...) possuía legitimidade e reteria o cargo até perder a confiança da Coroa ou da legislatura. A contestação final ao sistema, a revolta Praieira de 1848-9, na província de Pernambuco, serviu apenas para confirmar e consolidar a supremacia da nação “(1988: 216).

oposição à campanha regressista do final dos anos 1830 e de sua significativa contribuição à empreitada política da maioria antecipada, responsável por desalojar do poder um ministério afinado ideologicamente com as perspectivas de boa parte dos que, agora, eram seus colegas no governo. O acesso especial que tinha à Coroa funcionava, por fim, como uma advertência quanto à necessidade de monitorá-lo de perto (Barman, 1999: 94).

A substituição desse gabinete pelo ministério inaugurado em janeiro de 1843 – sob a liderança de Honório Hermeto Carneiro Leão – teria sido fruto de manobras, do próprio grupo “regressista”, apoiado em sua maioria na recém-inaugurada 5ª legislatura (1843-4)⁹⁰, destinadas a afastar do poder Aureliano Coutinho. Valendo-se de divergências quanto à condução de negociações com a Inglaterra – de grande importância para o país, por versarem sobre a liberdade do Tesouro na imposição de tributos sobre as importações e sobre a delicada questão do tráfico de escravos, entre outros pontos –, Aureliano foi exposto, numa operação política que contou com forte adesão de parlamentares influentes, como excessivamente leniente frente às demandas britânicas, insinuando-se sua incapacidade de defender os interesses do país⁹¹. Sua renúncia deflagrou a demissão coletiva do governo, abrindo-se o caminho para a reorganização sob o comando de Honório, plenamente identificado com o programa centralizador (Barman, 1988: 220-1; Pereira de Castro, 2004: 588)⁹².

3º Gabinete – Honório Hermeto Carneiro Leão (Conservador, 23.01.1843 – 02.02.1844) (categoria 2)

O novo gabinete liderado por Honório Carneiro Leão sinaliza, como já anotado acima, o fortalecimento do núcleo de políticos que, desde 1837, sob a inspiração de

⁹⁰ A 5ª legislatura foi formalmente inaugurada em 01.01.1843 (ACD, 01.01.1843: 49-50).

⁹¹ Pereira de Castro (2004: 587) assinala que “[Aureliano Coutinho] (...) era (...) acusado de favorecer os interesses ingleses”. Noutra passagem, o mesmo autor sustenta que “houve duas questões em relação às quais os conservadores puderam manobrar contra Aureliano: a guerra civil no Rio Grande do Sul e as negociações com a Inglaterra” (2004: 585).

⁹² Consoante Needell, o maior adversário de Aureliano no gabinete havia sido Paulino de Sousa, titular da Justiça (2006: 105). É significativo que uma fonte da época como Pereira da Silva (2003: 134-40), que estrearia na Câmara dos Deputados em fevereiro de 1844 (Javari, 1962: 301, nota 18), alinhado aos “regressistas”, sustente exatamente a versão da leniência e tibieza de Aureliano nas negociações com os ingleses como razão do isolamento e queda do ministro em questão.

Bernardo de Vasconcelos, vinha defendendo e implantando ajustes centralizadores no arranjo institucional do Império. Evidências disso, à parte o próprio Honório como expoente maior da formação governamental, são a presença, no ministério em foco, de Paulino de Sousa – ministro da Justiça na gestão anterior e um dos principais artífices das, à época, recentes leis de Interpretação do Ato Adicional e de Reforma do Código de Processo Criminal -, de Rodrigues Torres (o futuro Itaboraí) e de Salvador Maciel, todos comprometidos com o ideário “regressista” e membros do último gabinete da Regência de Pedro Araújo Lima – de caráter reconhecidamente centralista (Barman, 1988: 207; Needell, 2006: 80) ⁹³.

Na avaliação de Barman (1999: 95), esse gabinete significou uma novidade substantiva na política imperial, por ser o primeiro ministério de caráter, propriamente, partidário. Nesse sentido, escreve o mencionado historiador, “os membros do gabinete que se iniciava no poder compartilhavam objetivos similares: apoio a uma sociedade hierárquica, insistência na independência econômica do Brasil, recusa a qualquer interferência no comércio ilícito de escravos com a África, e rejeição de qualquer anistia àqueles implicados nas rebeliões de 1842. De fato, esse gabinete representou um novo desenvolvimento no Brasil. Com um programa político claro, uma maioria disciplinada na câmara baixa (mas não no senado), um líder reconhecido [Honório], e uma nova organização nas províncias, um partido político – inicialmente chamado ‘partido da ordem’ – assumiu o poder” ⁹⁴.

Em que pese essa homogeneidade ideológica e avanços tanto na afirmação dos interesses do país frente aos ingleses como na campanha contra a revolta no Sul (“Farrapos”), depois de algum tempo o ministério começou a ser sistematicamente minado – junto à Coroa – pelo grupo da Corte, liderado por Aureliano, afastado do poder desde a renúncia daquele político à pasta de Estrangeiros no governo anterior ⁹⁵.

⁹³ Esse último aspecto é assinalado por Pereira de Castro, quando comenta a entrada de Paulino no gabinete: “reconstituía-se (...) quase completamente a organização do último Ministério da menoridade” (2004: 589).

⁹⁴ Esse caráter partidário do ministério organizado por Honório, com exclusão de Aureliano, principal figura do grupo palaciano, é assinalado, mais recentemente, por Limongi (2011: 20-1).

⁹⁵ Uma fonte da época relata o seguinte a respeito do assunto: “espalhava-se que se maquinava oposição entre os mais considerados funcionários dos paços imperiais; que Aureliano e Paulo Barbosa convocavam amigos à quinta denominada da Joana, onde residia o mordomo de Sua Majestade, e francamente censuravam o gabinete (...). Não se tratava de uma oposição franca, mas de manejos ocultos para o Ministério” (Pereira da Silva, 2003: 148-9).

Uma das primeiras manifestações desse esforço de enfraquecimento da autoridade ministerial foram as *démarches* de Aureliano junto ao trono para bloquear a nomeação de Paulino de Sousa – seu principal rival na composição anterior – para o gabinete. A demora de quase cinco meses para o ingresso de Paulino no ministério, e a sua nomeação para a pasta de Estrangeiros, e não para a da Justiça, que ocupara anteriormente, teriam sido vitórias parciais do grupo da Corte em suas manobras para bloquear e/ou oferecer resistência ao governo. Em meio à indefinição do jovem monarca acerca da confirmação do nome do futuro Uruguai, Honório – incomodado com as pressões – chegou, inclusive, a solicitar sua demissão, recusada, nesse momento, por Pedro II (Needell, 2006: 105-6) ⁹⁶.

Ao mesmo tempo, acusações de “exclusivismo” partidário e de “intolerância” frente aos adversários – fundadas essas últimas, principalmente, na recusa de Honório e seus colegas em concordar com uma anistia para os rebeldes paulistas e mineiros de 1842 – faziam eco cada vez maior, inclusive junto ao jovem monarca, o qual, “por natureza e treinamento”, antipatizava o estrito governo partidário e tendia a favorecer posturas mais tolerantes (Barman, 1988: 222).

Essas pechas atribuídas ao ministério de “intransigência” e “exclusivismo” – habilmente trabalhadas pelos grupos que giravam em torno de Aureliano Coutinho, e que encontravam, efetivamente, lastro concreto na objeção dos governantes à anistia aos

⁹⁶ A ação do grupo palaciano para enfraquecer esse gabinete é assim assinalada por Pereira de Castro (2004: 589): “Aureliano realmente renunciara [no episódio final da formação governamental anterior] para fazer o jogo por trás dos ‘reposteiros’. Depois de sua renúncia começou-se a falar no Clube da Joana. A residência oficial dos mordomos do Paço era a Quinta da Joana, onde morava Paulo Barbosa da Silva. Aí se reuniam amigos deste e de Aureliano para fazer oposição ao Ministério Honório e a esse círculo de amizades políticas dava-se aquele nome. Paulo Barbosa era o coordenador da oposição palaciana, tanto por sua ascendência sobre o Imperador quanto pela ascendência que tinha sobre as pessoas que o atendiam”. Jeffrey Needell (2006: 105) sugere, por seu turno, que, desde o momento em que aceitou a incumbência de organizar o novo governo, Honório estava “particularmente incomodado” com a sombra que Aureliano Coutinho, inevitavelmente, continuaria a representar – por força de suas fortes vinculações com o imperador e seu círculo mais próximo. Segundo esse mesmo historiador, a decisão do futuro Paraná de aceitar o encargo de chefiar o ministério – publicamente justificada em termos de sua “lealdade à Coroa e ao Estado” – estava ancorada, também, em razões que combinavam “ambições pessoais” e “lealdade partidária”. Nos termos do próprio Needell (2006: 105), “Honório havia sido forçado a renunciar a sua primeira e única participação ministerial [até então] em 1833. Agora, uma década mais tarde, ele era um dos dois mais importantes líderes do partido vitorioso [o outro era Bernardo de Vasconcelos]. Não teria feito sentido ter salvado o Estado, tão recentemente reconstruído e defendido [pelo emergente ‘partido da ordem’] (...), apenas para abandoná-lo agora; [do mesmo modo] não teria feito sentido liderar um partido na Câmara e nas províncias e se esquivar de sua liderança e das oportunidades de patronagem resultantes da ocupação das principais funções do Executivo. [Por fim] É provável que as suas compreensíveis preocupações acerca do papel de Aureliano tenham se amenizado em função do acordo – negociado entre ele, Honório, e o imperador - que deixou de fora o influente líder do ‘partido da Corte’ de qualquer pasta ministerial”.

insurgentes de 1842 - somadas às preocupações de um jovem imperador cioso de ocupar espaço político, a fim de demonstrar sua própria autoridade, *prepararam o terreno para a primeira colisão direta, no Segundo Reinado, entre Pedro II e um chefe ministerial*.

Essa colisão se concretizou quando do pedido de Honório ao imperador para demitir o irmão de Aureliano Coutinho, Saturnino de Oliveira – agora na inspetoria da Alfândega do Rio de Janeiro, depois de ter deixado a presidência do Rio Grande do Sul -, o qual assumia atitude política de hostilidade aberta ao gabinete, incompatível com o alto cargo que ocupava. O que havia desencadeado a decisão de Honório de solicitar o afastamento de Saturnino fora a candidatura deste último, no início de 1844, a uma vaga para o Senado, pela província do Rio de Janeiro, com uma plataforma de críticas ao governo e, em particular, ao Ministério da Fazenda, ao qual a Inspetoria da Alfândega era administrativamente subordinada. Ocupante de posto de confiança, o comportamento de Saturnino não era usual e revelava, evidentemente, propósito de desgastar o ministério, em uma ação naturalmente articulada com o grupo palaciano (Pereira de Castro, 2004: 592; Barman, 1999: 100-1). Saturnino obteve menos votos do que qualquer um dos três candidatos da lista do “partido da Ordem”, apoiados pelo governo, sendo, afinal, nomeado Rodrigues Torres, o futuro Itaboraí, aliado dileto de Honório, para o posto vitalício (Pereira da Silva, 2003: 149-50; Javari, 1962: 412). Ficara, porém, o episódio de insubordinação político-administrativa e de clara provocação política, o qual Honório resolveu não relevar.

A questão, no entanto, revestia-se de grande delicadeza, em função do parentesco de Saturnino e da disposição do grupo palaciano em utilizar todas as oportunidades para desgastar o gabinete. Aos olhos desse último grupo, a solicitação de Honório configurava, com efeito, uma grande oportunidade política.

Assim, na tradução feita pelo grupo da Corte, as pretensões de Honório de exigir a cabeça do adversário só confirmavam o caráter sectário e intolerante do chefe do grupo incumbente, o qual, esse episódio demonstrava, não se intimidava nem diante do trono. As maneiras pessoais efetivamente um tanto rudes de Honório tampouco o ajudaram nessa questão. Pressionado, o monarca enxergou na ocasião a oportunidade de afirmar sua autoridade, rejeitando as demandas do poderoso líder ministerial ⁹⁷.

⁹⁷ “Honório com seu temperamento ríspido e pouco cortesão facilitou o jogo de seus adversários. Na roda palaciana era referido como El-Rei-Honório e não é de supor que isso não tenha chegado aos ouvidos do

A recusa de Pedro II de anuir a sua solicitação – claramente demonstrativa da perda de confiança do gabinete junto à Coroa – conduziu à entrega dos postos ministeriais, justificada, oficialmente, pelas diferenças de ponto de vista sobre a conveniência e oportunidade da anistia aos “luzias” (Barman, 1988: 222; 1999: 100-2; Needell, 2006: 105-7; Pereira de Castro, 2004: 591-2).

4º Gabinete – Almeida Torres (Liberal/Grupo Palaciano, 02.02.1844 – 02.05.1846)
(categoria 2)

Segundo Roderick Barman (1988: 222), na formação do novo governo, o imperador “não se voltou para os Luzias, mas para aqueles políticos nacionais que não tinham apoiado as revoltas de 1842 e que, ao mesmo tempo, não eram identificados com os dois últimos gabinetes”. Essa também é a avaliação de Needell, ao afirmar que o novo gabinete não tinha “(...) vínculos óbvios nem com radicais nem com ‘regressistas’, [sendo formado] (...) por pragmatistas moderados escolhidos entre a oposição e servidores apartidários da Coroa” (2006: 108).

É significativo, no entanto, que o imperador – antes de cancelar a organização ministerial nos moldes acima apontados – tenha buscado ainda uma composição com os “regressistas”, mediante o convite a Monte Alegre para liderar um novo gabinete, condicionada a oferta ao compromisso dos que assumiriam o poder de decretar a anistia aos rebeldes de 1842 (Pereira de Castro, 2004: 593). A recusa de Monte Alegre – sinal de disciplina e coesão entre os da “ordem” e de sua altivez frente às pretensões do trono – é que impulsionou o jovem monarca em direção à nova solução para o governo. Essa alternância de grupos no comando do Executivo teria sido, portanto, em certo sentido, induzida pelo comportamento dos “ordeiros”, os quais, em duas ocasiões (na mencionada recusa de Monte Alegre e, como se verá adiante, pelo comportamento parlamentar diante do gabinete de 02.02.1844), parecem ter cerrado as portas a um

Imperador. A demissão de Honório em fins de janeiro de 1844 resultou principalmente de uma necessidade de afirmação pessoal do Imperador” (Pereira de Castro, 2004: 591). Na mesma linha, Pereira da Silva (2003: 148-9).

possível compromisso com São Cristóvão (Pereira de Castro, 2004: 594; Ferraz de Carvalho, 1933: 222; Limongi, 2011: 22) ⁹⁸.

Tendo como figuras principais Almeida Torres, seu organizador, e Alves Branco, esse gabinete – pouco mais de um mês após sua posse – já garantiu a anistia aos rebeldes de 1842, distensionando o ambiente político e sinalizando o fim do “exclusivismo” atribuído aos “regressistas” (Barman, 1988: 223) ⁹⁹.

Barman (1988: 223) assinala a política em princípio mais equilibrada do novo gabinete em termos de indicações e de concessão de patronagem. A hostilidade, no entanto, ao governo, dos grupos retirados do poder e a própria necessidade de fazer escolhas – uma das mais marcantes foi a nomeação de Aureliano Coutinho para a presidência da província do Rio de Janeiro, onde ele permaneceria por quase quatro anos ininterruptos, em um mandato bem superior ao padrão típico imperial (Pereira de Castro, 2004: 595; Javari, 1962: 445) – levaram o gabinete a ancorar-se no polo político formado pelos “luzias”, pelo grupo palaciano de Aureliano/Paulo Barbosa e por setores mais pragmáticos apartados da polaridade “regresso”/anti-“regresso” ¹⁰⁰.

A necessidade de ancoragem política mais sólida ficou ainda mais cristalina em face da oposição movida ao ministério pela Câmara dos Deputados, eleita sob o gabinete de 23.03.1841 (2º gabinete) e cuja maioria se filiava à plataforma “regressista” (Pereira de

⁹⁸ “A ruptura com Honório foi seguida de gestões junto a Monte Alegre e só depois da recusa deste é que D. Pedro procurou um apoio fora da área conservadora” (Pereira de Castro, 2004: 594); “Monte Alegre recusou a incumbência por solidariedade com os seus correligionários, pondo o imperador na contingência de buscar o novo ministério nos arraiais da oposição” (Ferraz de Carvalho, 1933: 222). “A alternância foi de alguma forma induzida pela reação dos conservadores. O imperador não se voltou para os liberais. Os conservadores forçaram-no a fazê-lo ao recusar prestar seu apoio ao gabinete” (Limongi, 2011: 22).

⁹⁹ A anistia restituiu empregos e títulos nobiliárquicos cassados, bem como retirou das prisões quem ainda cumpria pena (Barman, 1988: 223).

¹⁰⁰ Essa necessidade de ancoragem – inevitável, dadas as circunstâncias políticas e o caráter representativo do regime –, que, em breve tempo, emprestou caráter partidário a um esquema governamental a princípio fundado, essencialmente, no pragmatismo e na lealdade à Coroa é objeto de argutas considerações em Needell (2006: 109, nota 79, 365-6). Barman, por sua vez, enfatiza o papel dos grupos da Corte na sustentação desse ministério – que carecia de bases partidárias e de políticos experimentados, em um nítido contraste com o seu antecessor: “[o novo gabinete foi] criado e mantido no poder pela influência da Corte” (1999: 102-3), destacando-se, nesse caso, o papel de Paulo Barbosa, o influente mordomo da Coroa, chefe da “Casa da Joana”, epíteto conferido ao grupo que se reunia na residência do alto funcionário do Paço. Atuando em coordenação com Barbosa e Aureliano Coutinho, e atraindo com a anistia aos rebeldes o suporte dos setores refratários ao “partido da Ordem”, o ministério, engendrado artificialmente em termos político-partidários, paulatinamente construiu suas bases de apoio. Acerca da inclusão no arco de sustentação desse gabinete dos ‘luzias’ de Minas e São Paulo, gratos pela anistia, ver o testemunho de Pereira da Silva (2003: 152-3).

Castro, 2004: 595). O confronto entre o governo e o Legislativo conduziu ao Decreto Imperial de 24.05.1844 que dissolveu a Câmara (Javari, 1962: 92).

Iniciava-se, aqui, uma tradição que percorreria todo o Segundo Reinado, conformando uma espécie de “modus operandi” presente em praticamente todas as alternâncias partidárias ocorridas no período ¹⁰¹: assumindo um gabinete de feições políticas diversas, a Câmara, fiel ao gabinete demissionário, deixava clara a sua rejeição aos recém-nomeados incumbentes, por vezes via moção direta de censura, o que obrigava o Poder Moderador a dissolver aquela casa e convocar nova legislatura, a ser escolhida sob a tutela do governo em ascensão, o qual – usando meios lícitos e ilícitos – remodelava a máquina estatal e realizava as eleições de modo a controlar seus resultados. Não foi outra coisa o que aconteceu em 1844 ¹⁰². Nos termos de Barman, “os resultados eleitorais se mostraram eminentemente satisfatórios [do ponto de vista governamental]. Quando a nova Câmara se reuniu em 1º de janeiro de 1845, eram tão poucos os oponentes do gabinete que haviam conquistado cadeiras que eles foram pejorativamente apelidados de ‘patrulha’ (...)” (1988: 223) ¹⁰³.

Na perspectiva de Barman, a alternância de grupos políticos à frente do gabinete e as eleições para a Câmara em 1842 e 1844 cristalizaram uma polarização partidária que perduraria durante todo o Segundo Reinado: “De 1844 em diante, dois partidos organizados – Conservador e Liberal – dominariam a política brasileira” (1988: 224) ¹⁰⁴.

¹⁰¹ A rigor, a dissolução preventiva da Câmara escolhida nas “eleições do cacete”, pelo 2º gabinete (ver acima), foi o marco inaugural dessa tradição.

¹⁰² “Para vencer as eleições parlamentares de 1844, o gabinete teve que construir uma máquina eleitoral efetiva, a qual, apoiada nos instrumentos de governo, fosse capaz de suplantar os interesses em oposição ao ministério firmemente estabelecidos. Os métodos desenvolvidos em 1840 e 1842 foram, mais uma vez, empregados. Os presidentes de província e os chefes de polícia foram substituídos. Uma completa reconfiguração do judiciário foi executada, com os elementos solidários ao gabinete recebendo posições-chave e seus oponentes sendo removidos para localidades isoladas ou deixados sem função até depois das eleições. Chapas foram confeccionadas para cada província e toda forma de suborno e intimidação empregada para assegurar maiorias em favor dos candidatos recomendados. Quando tudo o mais falhava, a violência aberta podia ser usada para afastar eleitores [recalcitrantes das urnas] (...)” (Barman, 1988: 223). A dissolução da 5ª legislatura (1842-4), de maioria “regressista”, veio através do decreto de 24.05.1844 (Javari, 1962: 92).

¹⁰³ Sobre o ponto, ver, também, Needell (2006: 110) e Pereira de Castro (2004: 596).

¹⁰⁴ “Antes da maioria do imperador em 1840, não haviam existido partidos políticos dignos desse nome, (...) mas apenas uma série de facções, baseadas em regiões e girando em volta de líderes específicos. A maioria precoce de Pedro II tinha sido conquistada justamente através de uma aliança ‘frouxa’ envolvendo facções regionais e personalísticas. O sucesso da campanha funcionou como um catalisador para uma crescente polarização na política e para a organização eleitoral sistemática. A partir das eleições realizadas no final de 1842 havia emergido o ‘Partido da Ordem’, que se tornaria o Partido

Do ponto de vista das realizações do gabinete, talvez a principal tenha a ver com o alívio fiscal para o Tesouro, alcançado por esse ministério, a partir da remodelação da estrutura tarifária do país, o que se tornou possível em vista da expiração do tratado comercial com a Inglaterra de 1827. Esse tratado limitava as tarifas de importação a uma taxa máxima de 15% ¹⁰⁵. Livre desse compromisso, o jovem Império foi capaz de ganhar autonomia no tocante a sua política tarifária, o que se materializou na chamada tarifa “Alves Branco”, responsável pela majoração e diferenciação dos gravames sobre os bens importados (uma das principais fontes de arrecadação da época). A nova estrutura de direitos de importação permitiu um ganho substantivo de receitas tributárias para os cofres públicos – gerando superávits após muitos anos deficitários – e abriu espaço, dada a proteção criada pelas maiores tarifas, para as primeiras experiências de empreendimentos industriais no país. Essencialmente, significou que o Brasil ganhava um pouco mais de controle “sobre sua política econômica” (Barman, 1988: 227).

De volta à dinâmica política da quadra em foco, tanto fontes da época (Pereira da Silva, 2003: 158-9; 161) como parcela autorizada da historiografia pertinente (Pereira de Castro, 2004: 598; Needell, 2006: 109; 109, nota 79, 365-6) destacam um ponto nodal de tensão que marcaria a vida desse ministério e dos outros que se seguiriam no chamado “primeiro quinquênio liberal” (1844-8) ¹⁰⁶, a saber, o descompasso entre a posição pragmática e “centrista” dos gabinetes – refletindo as alianças acima assinaladas – e a linha mais radical da Câmara dos Deputados da 6ª (1845-7) e da 7ª (1848) legislaturas, controladas por esmagadoras maiorias liberais (Carvalho, 2007: 407). Essa relativa distância de preferências entre executivo e legislativo responderia, inclusive, pela acentuada instabilidade ministerial do período - cinco gabinetes em quatro anos (Needell, 2006: 366). Um dos eixos de conflito, talvez o principal, centrava-se na questão da manutenção ou da revogação/reforma da legislação “regressista”.

Conservador, enquanto que as eleições posteriores de 1844 assistiram à criação do seu oponente Partido Liberal. Esses dois partidos nunca se transformaram em organizações monolíticas, e cada um deles possuiu, os Liberais em particular, facções internas que lutavam por dominância. No entanto, de 1845 em diante, a cena política exibiu uma simetria que antes ela não possuía” (Barman, 1999: 120).

¹⁰⁵ Pela cláusula de “nação mais favorecida”, presente em vários outros tratados comerciais assinados a partir de 1822, a tarifa aplicada aos produtos ingleses se estendia às mercadorias de outros países, limitando severamente a arrecadação do Tesouro e tornando a economia extremamente aberta.

¹⁰⁶ Embora corrente na historiografia, a expressão é equívoca por, fundamentalmente, não dar conta da complexidade das alianças que sustentaram os gabinetes do período. Para uma crítica clássica à noção de “quinquênio liberal” ver Pereira de Castro (2004: 581).

Nesse sentido, já Pereira da Silva relata a indisposição do gabinete em foco (de 02.02.1844) de alterar a legislação centralizadora. Significativa dessa inclinação pela manutenção das normas aprovadas pelo “partido da Ordem” era a ausência, na Fala do Trono que abriu a primeira sessão legislativa de 1845, de qualquer referência à necessidade de reforma daquelas regras legais. Esse silêncio se chocava com a plataforma e o ânimo dos parlamentares liberais de muitas províncias e seria motivo de disputa perene no Parlamento (2003: 158-9).

Pereira da Silva (2003: 161; 166) destaca dois momentos na trajetória do gabinete aqui em análise, chefiado por Almeida Torres: sua remodelação, em maio de 1845, e a sua dissolução final, um ano depois, em episódio aparentemente derivado de conflito interno ao ministério ¹⁰⁷. A reforma em 1845, na qual permaneceram intocados os postos ocupados pelo organizador e a pasta da Fazenda, teria tido o intuito de harmonizar o próprio governo e, sobretudo, com a entrada de Limpo de Abreu (novo titular de Estrangeiros), acalmar e distensionar as relações do Executivo com a fração da Câmara que exigia a revogação das leis “regressistas”.

A queda do gabinete, por seu turno, em maio de 1846, decorreu de desentendimentos, entre Almeida Torres e Holanda Cavalcanti, em torno de providências punitivas a um alto oficial da Marinha que o último recusava-se a executar. Mesmo contando com a solidariedade de Alves Branco e Limpo de Abreu, Almeida Torres não conseguiu, no episódio, inclinar a balança política em seu favor. O imperador aceitou a demissão desses três políticos e entregou a Holanda Cavalcanti, isolado nas circunstâncias relatadas, a tarefa de organizar um novo governo (Pereira da Silva, 2003: 166; Ferraz de Carvalho, 1933: 222) ¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Javari, responsável pela classificação padrão dos ministérios imperiais, considera que, em maio de 1845, formou-se novo gabinete (1962: 95-6). Aqui, opta-se, na linha de Pereira da Silva (2003: 161), por considerar que, naquela data, ocorreu uma reforma no interior de uma mesma formação governamental, uma vez que prosseguiram no Executivo não só Almeida Torres, o chefe da equipe, como também suas duas figuras chave, Alves Branco e Holanda Cavalcanti. Importante assinalar que, não só Pereira da Silva, mas os próprios ministros que assumem em maio de 1846 referem-se ao ministério de 02.02.1844 como “gabinete transato” ou se reportam ao mesmo como seu antecessor imediato (Javari, 1962: 97; Ferraz de Carvalho, 1933: 224), em um reforço da evidência de que, para os contemporâneos, o que se passara em maio de 1845 fora uma simples reforma ministerial.

¹⁰⁸ Não são muitas as referências na literatura e nas fontes para o detalhamento da retirada desse gabinete. No entanto, o episódio parece claramente um ponto fora da curva quando se olha o período 1844-8 como um todo. Tanto Alves Branco como Almeida Torres – derrotados por Holanda Cavalcanti em maio de 1846 – voltariam em breve tempo a chefiar ministérios: o primeiro seria o sucessor do próprio Holanda e, por sua vez, teria Almeida Torres como seu sucessor. Limpo de Abreu também voltaria a ocupar pasta

5º Gabinete – Holanda Cavalcanti (Liberal, 02.05.1846 – 22.05.1847) (categoria 3)

Pereira da Silva assinala que, com a ascensão desse gabinete, a maioria governista, na Câmara dos Deputados, “começou a desmoronar-se” (2003: 166). Segundo o mesmo autor, certa inoperância e carência de autoridade parecem ter caracterizado essa gestão: “deu-se à política desse Ministério o título de inércia” (2003: 167). Sem grandes iniciativas político-administrativas e sem também alterar as indicações políticas que preenchiam, na Corte e nas províncias, os principais postos da máquina imperial, o governo, talvez por força de excessiva cautela, apenas conseguiu fomentar incerteza e inquietude nas próprias hostes liberais, agudizada a tensão pelos apelos de Holanda Cavalcanti, organizador da nova formação, à cooperação de todos, sem diferenciações partidárias (Pereira da Silva, 2003: 166-7). Ademais, ao não reagir, desde o início, com energia a insubordinações de alguns de seus delegados nas províncias, o ministério foi minando sua própria autoridade (2003: 167; 172).

Ao mesmo tempo, prosseguiram as pressões da legislatura em favor da reforma das leis do Conselho de Estado e da de 03.12.1841 (Reforma do Código de Processo Criminal), sem que o governo tomasse decisão a respeito do assunto (Pereira da Silva, 2003: 168).

A situação difícil desse gabinete frente à câmara baixa se revelou, já em 1846, quando da discussão de um projeto de reorganização da Guarda Nacional. O governo decidira sustentar, com algumas modificações, proposição nesse sentido, apesar de suas origens no “partido da Ordem” (fora de Paulino de Sousa, o futuro visconde de Uruguai, a sua iniciativa). A matéria claramente dividia a Câmara. A tentativa de adiamento da discussão – empreendida por parcela dos parlamentares liberais e rechaçada pelo ministério – só foi repelida “por um voto de maioria” e ainda dependeu da adesão dos “deputados conservadores que tinham assento na Câmara” (Pereira da Silva, 2003: 169).

A divisão nas próprias hostes liberais mostrou-se ainda mais profunda quando o titular da pasta da Justiça, Fernandes Torres, em resposta às pressões de há muito

governamental. Seria interessante, em outra investigação, aprofundar o estudo dessa sucessão, esclarecendo mais minuciosamente seus vetores básicos, inclusive as razões que explicam a escolha da Coroa.

presentes na Câmara, apresentou proposição de reforma da lei de 03.12.1841. A iniciativa governamental fez emergir as variadas e contraditórias perspectivas existentes na maioria sobre o assunto, as quais iam desde a demanda de revogação total daqueles estatutos (com a entrega das funções políticas e judiciárias à escolha popular) até a postura que enxergava tão somente a necessidade de pequenos ajustes e correções no diploma normativo mencionado ¹⁰⁹. Naturalmente, o gabinete estava longe de exibir força para imprimir unidade em suas fileiras. Nesse clima, a proposta deu em nada (Pereira da Silva, 2003: 170).

Ao final da sessão de 1846, o balanço feito por Pereira da Silva é que a situação do ministério permanecia crítica, exposto, inclusive, o governo a ser derrubado por pressão parlamentar. Nesse sentido, o encerramento dos trabalhos legislativos foi um alívio para o gabinete (2003: 172). A inércia e a ausência de um comando firme, entretanto, prosseguiram (2003: 172) ¹¹⁰.

Em meio a uma situação parlamentar cada vez mais precária, um episódio regional, na província natal do organizador do gabinete, Pernambuco, deflagrou o processo que conduziu Holanda Cavalcanti a solicitar sua demissão, aceita pela Coroa. O episódio consistiu na eleição para duas vagas senatoriais que ocorreu na citada província no início de 1847. Foram incluídos na lista sêxtupla dois adversários do chefe do ministério, em pleito marcado por inauditas fraude, violência e intimidação – comandadas pelo próprio presidente provincial (ele próprio, Chichorro da Gama, um dos integrantes da lista sêxtupla). O imperador optou, diante da lista, justamente pelos dois adversários de Holanda, não obstante os esforços desse último para arguir, junto ao trono, a completa invalidade da eleição pernambucana. O gesto da Coroa fez ver ao responsável pelo gabinete que, além de não gozar da confiança da Câmara, que reiniciava então seus trabalhos, não podia, a partir de agora, contar igualmente com a de São Cristovão (Pereira da Silva, 2003: 173; Pereira de Castro, 2004: 603).

A demissão de Holanda, entretanto, foi conduzida pelo imperador como a retirada individual de um ministro, pretendendo a Coroa que “os outros ministros” convidassem

¹⁰⁹ “Certo é que na discussão da proposta mais descobriu-se desordens de doutrinas que desejos de chegar-se a acordo” (Pereira da Silva, 2003: 170).

¹¹⁰ Pereira de Castro assinala, como característica perene dessa experiência ministerial, sua séria dificuldade de sobrevivência parlamentar (2004: 603).

“um senador” para ocupar o posto vacante, em uma expressa autorização real para a continuidade ministerial. Foi o veto da maioria parlamentar liberal ao nome de Caetano Lopes da Gama – que aceitara substituir Holanda, mas não era visto como político de posições firmes, sendo tachado de “dúbio” e considerado portador de “fraco caráter”, oscilando oportunisticamente entre campos opostos - que levou à demissão coletiva do governo (Pereira da Silva, 2003: 173). Esse foi, por conseguinte, o primeiro dos gabinetes do período 1844-8 (“primeiro quinquênio liberal”) a cair por pressão da Câmara dos Deputados. Não seria o único, como logo se verá.

6º Gabinete - Alves Branco (Liberal, 22.05.1847 – 08.03.1848) (categoria 2)

A retirada do gabinete Alves Branco se vincula, essencialmente, a dois fatores: dissensões internas ao ministério e conflitos motivados pela existência de certa ambigüidade quanto ao exato escopo das prerrogativas do então recém-criado cargo de Presidente do Conselho dos Ministros (Decreto n. 523, de 20.07.1847) ¹¹¹. Em certa medida, esse último fator, além de desempenhar papel autônomo como propulsor das dificuldades do governo em foco, sobretudo em seu desfecho, talvez tenha atuado como um elemento de aguçamento das dissensões referidas, abrindo espaço, igualmente, para uma arbitragem mais efetiva da Coroa na decisão final quanto à sorte dessa formação ministerial.

Os conflitos no interior do gabinete decorreram de visões distintas a respeito da condução de políticas públicas consideradas centrais na conjuntura. Nesse plano, as divergências mais importantes colocaram em campos opostos o Presidente do Conselho, Alves Branco, e os irmãos Saturnino de Sousa e Oliveira e Aureliano Coutinho, respectivamente, ministro dos Negócios Estrangeiros e Presidente da província do Rio de Janeiro, esses dois últimos, como já se assinalou antes, identificados como integrantes do grupo palaciano, que, nessa formação, voltou a ocupar diretamente pasta ministerial (Nabuco, 1949, vol. 1: 91-2; Pereira de Castro, 2004: 604; Pereira da Silva, 2003: 180-1; Costa Porto, 1985: 108). As matérias que suscitaram conflitos vinculavam-se ao modo de lidar com as pressões inglesas, voltadas à cessação do tráfico de escravos, e com a questão das tarifas aplicadas à pauta de importações do país.

¹¹¹ Decreto em Javari (1962: 99).

Nos termos de Pereira de Castro (2004: 604), “em relação à política externa e às questões tarifárias a oposição entre Saturnino e Alves Branco era frontal. Saturnino estimava que as negociações com a Inglaterra de um acordo para a cessação do tráfico podiam ser entabuladas normalmente, sem nenhuma condição prévia, enquanto Alves Branco considerava obrigatória a prévia revogação do Bill Aberdeen. Em relação aos tratados de comércio, Saturnino se pronunciou (...) por uma política livre-cambista, enquanto Alves Branco sustentava (...) a tese dos direitos diferenciais de acordo com os interesses da produção do país”. A queda de braço levou à saída do titular da pasta de Estrangeiros do governo em fins de janeiro de 1848, pouco tempo antes da retirada ministerial, tendo sido o conflito arbitrado pelo próprio imperador (Costa Porto, 1985: 108; Pereira de Castro, 2004: 605-6).

Outros conflitos, igualmente resultantes em afastamentos, haviam acontecido um pouco antes da saída de Saturnino, no decorrer da segunda metade de 1847, entre Alves Branco e dois ministros paulistas que eram políticos liberais de importância: Paula Sousa e Nicolau Vergueiro. O primeiro saiu por discordar de circular emitida pelo Presidente do Conselho aos presidentes provinciais (Costa Porto, 1985: 108; Pereira da Silva, 2003: 175-6)¹¹²; o segundo por divergências com Alves Branco quanto à posição do gabinete diante de pleito eleitoral para o Senado na província de São Paulo (Pereira da Silva, 2003: 181).

As dissensões assinaladas não só traduziam preferências e valores heterogêneos coexistentes no ministério, *mas também, em certo grau, refletiam incertezas e ambiguidades na demarcação das relações entre os ministros não resolvidas de imediato pela criação, em 20.07.1847, do cargo de Presidente do Conselho*. No médio prazo, a criação desse posto trouxe substantivos ganhos de coordenação para o funcionamento do gabinete, atribuída claramente sua liderança a um político somente,

¹¹² Trata-se da conhecida circular que funda a chamada teoria dos “direitos próprios” da administração, uma das bases da política de patronagem no Império (Buarque de Holanda, 1985: 82; Cardoso, 1985: 27; Kinzo, 1980: 71, nota 3). Costa Porto (1985: 108) sugere que a saída se deveu ao fato de Paula Souza, titular da pasta do Império, considerar invadidas suas competências, uma vez que as comunicações entre o governo central e os presidentes de província deveriam se processar através daquela pasta. Buarque de Holanda (1985: 82) e Pereira da Silva (2003: 175-6) demonstram que a discordância do ministro demissionário não era só “procedimental”, mas abrangia também questões de princípio: enquanto Paula Souza fazia depender o exercício de cargos públicos exclusivamente da “competência”, salvo funções de confiança, a postura de Alves Branco, materializada na circular às províncias, era a de que, “[ao] ligar-se aos adversários do governo, e maquinizar contra a sua causa, [o funcionário público] constitui-se na impossibilidade de continuar a servir”.

responsável, em última análise, pelas políticas governamentais como um todo, inclusive diante do Legislativo e da Coroa (Barman, 1988: 217; 229) ¹¹³. No curto prazo, entretanto, essa inovação institucional talvez tenha contribuído para o agravamento de tensões, sobretudo pela ausência de regulamentação legal da nova função (Tavares de Lyra, 1979: 175-7), fato que pode ter colaborado para o acirramento de disputas internas.

O desfecho final da gestão de Alves Branco parece corroborar e ampliar esse último ponto. Abalado pelas divergências e dissidências mencionadas e ante a expectativa do início de uma nova legislatura no mês de maio vindouro (7^a), o ministério buscava, nos primeiros meses de 1848, uma recomposição, sob os auspícios da Coroa e do próprio presidente do Conselho. *É na montagem da nova equipe que vai se dissolver de vez o gabinete em questão porquanto Alves Branco considerará atropeladas as suas prerrogativas diante dos convites feitos pelo imperador a dois políticos para ocuparem pastas ministeriais* ¹¹⁴. *Decide, então, renunciar* (Pereira de Castro, 2004: 606; Costa Porto, 1985: 108-9). Assim como no caso das relações entre ministros, as exatas relações e limites entre os papéis respectivos do Presidente do Conselho e da Coroa, titular essa última a um tempo do Moderador e do próprio Executivo, estavam, sobretudo à época, longe de serem bem definidas, revelando-se fator adicional de instabilidade.

7º Gabinete - Almeida Torres (Visconde de Macaé) (Liberal, 08.03.1848 – 31.05.1848) (categoria 3)

¹¹³ Barman considera que a criação do posto em foco estabeleceu uma forma “estável” e “efetiva” de governança para o império, marcada pelo “compromisso entre o governo pessoal do Primeiro Reinado e o parlamentarismo [sem peias] da regência” (1988: 217). Também para esse autor, a inovação sinalizou a disposição do imperador de confiar a um único político a formação dos gabinetes, passando o chefe do ministério a atuar como responsável e articulador geral dos negócios governamentais perante o Legislativo (1988: 229). Como se verá, porém, através do exame caso a caso das retiradas de gabinete, a delimitação de papéis entre o Presidente do Conselho e o Imperador – não só titular do Moderador, mas igualmente chefe do Executivo – reiteradas vezes embutiu substantiva ambiguidade.

¹¹⁴ Tratava-se de Almeida Torres e Limpo de Abreu, políticos que vinham ocupando postos ministeriais destacados desde a ascensão do ministério de 02 de fevereiro de 1844. Limpo de Abreu havia tido também participação no “gabinete da Maioridade” (Pereira de Castro, 2004: 606; Costa Porto, 1985: 108-9; Javari, 1962: 79; 92; 95).

O término do gabinete Macaé decorreu diretamente de derrota parlamentar sofrida em 26.05.1848, quando da votação da Resposta à Fala do Trono (ACD, 26.05.1848: 156; Iglésias, 2004: 19; Costa Porto, 1985: 109; Pinho, 1930: 139). Por 50 votos a 44, a Câmara aprovou um projeto de resposta que embutia, segundo o próprio presidente do Conselho de Ministros em retirada, censura e desconfiança frente às políticas governamentais ¹¹⁵. Menos de uma semana após essa demonstração de que o governo estava em minoria frente à 1ª sessão da 7ª legislatura da Câmara, Macaé e seus colegas deixaram definitivamente seus postos.

As dificuldades do governo frente a uma Câmara de larga maioria liberal – em que deputados deste último partido ocupavam 85% das cadeiras, contra uma minoria de 16 deputados conservadores ¹¹⁶ – remontam às próprias opções políticas estratégicas feitas por Macaé ao assumir em março de 1848 após a renúncia de Alves Branco. Essas opções materializaram uma ruptura com a política de “compressão” dos adversários, a qual tinha dado o tom da atuação dos gabinetes liberais anteriores - em especial no segundo semestre de 1847, quando das eleições para a composição da Câmara que se inauguraria em maio de 1848 (Costa Porto, 1985: 109) ¹¹⁷.

Essa mudança de rumos substantivou-se, essencialmente, em três decisões do gabinete em foco: a inclusão, em seus próprios quadros, de um conhecido político conservador; a demissão de presidentes provinciais que, ao juízo dos novos incumbentes, haviam abusado nas perseguições; e, por fim, a reversão do chamado exclusivismo partidário como critério para nomear presidentes de província e outros empregados públicos (Costa Porto, 1985: 109; Pereira da Silva, 2003: 183-4; Pinho, 1930: 139, nota 1) ¹¹⁸. Quanto a esse último tópico, entre os novos presidentes indicados

¹¹⁵ O pronunciamento de Macaé criticando o projeto de Resposta à Fala do Trono abriu os debates sobre a matéria e consta dos ACD, 19.05.1848: 96-98.

¹¹⁶ A estimativa tem como fonte Pereira da Silva (2003: 180), a mesma utilizada por Carvalho (2006: 407). João Manuel Pereira da Silva, aliás, era deputado conservador pela província do Rio de Janeiro na legislatura em questão (7ª, 1848; Javari, 1962: 309).

¹¹⁷ Nas raízes dessa alteração de comportamento político do novo gabinete estavam, consoante Costa Porto (1985: 109), pressões variadas, as quais abarcavam a queixa dos “próprios correligionários”, prejudicados pelos favoritismos e pela competição desleal impostos por alguns presidentes de província, protestos e denúncias da imprensa e, *last but not least*, a insatisfação da Coroa diante da condução excessivamente partidária dos negócios públicos.

¹¹⁸ O quadro conservador incorporado ao ministério foi Manuel Felizardo de Sousa e Melo, nomeado ministro da Guerra e interino na Marinha até 14.05.1848 (Pereira da Silva, 2003: 183; Javari, 1962: 103). As demissões de presidentes de província de maior repercussão política foram as dos titulares desses

pelo gabinete Macaé pelo menos cinco eram conservadores (Pereira da Silva, 2003: 184).

Naturalmente, essa abertura do penúltimo gabinete do chamado primeiro “quinquênio liberal” em direção aos conservadores – em um processo que parece antecipar, mas com resultados bem mais precários, a conhecida experiência da “Conciliação” da década de 1850 (Iglésias, 2004: 53) – encontrou fortes resistências na nova bancada liberal que preparava a abertura dos trabalhos da Câmara em maio de 1848. A julgar por um testemunho de um parlamentar da época, de uma câmara que, em princípio, prenunciava-se vigorosamente governista transitara-se, em função das medidas alinhavadas acima, para um quadro de equilíbrio entre as forças sustentadoras e adversárias do gabinete Macaé: “A maioria conservadora, os deputados de Minas, com exceção dos dois irmãos Teófilo e Cristiano Benedito Ottoni, quase todos os [parlamentares] da Bahia, e alguns de províncias pequenas, anunciaram seu apoio ao Ministério. Os de São Paulo, porém, os do Rio de Janeiro, adeptos de Aureliano, os do Ceará, os de Pernambuco e os da Paraíba do Norte, não ocultaram suas desconfianças. Pareciam equilibradas as forças, quando foi lido na Câmara o projeto de resposta ao discurso da Coroa” (Pereira da Silva, 2003: 185).

O projeto de resposta à Fala do Trono consistia, por um lado, formalmente, em uma resposta da Câmara à mensagem da Coroa que abria, anualmente, a Assembléia Geral e cujo conteúdo sintetizava, em linhas gerais, o programa do gabinete incumbente. Politicamente, por outro lado, a tramitação da resposta, os debates que suscitava e, em particular, os resultados finais da deliberação sobre sua versão definitiva constituíam um dos primeiros testes que um gabinete enfrentava no Império diante de uma sessão legislativa. O grau de controle e ascendência ministerial sobre o plenário da Câmara eram, em primeira mão, a cada ano, mensurados justamente a partir dos resultados da tramitação do projeto em tela ¹¹⁹.

postos em Pernambuco, Chichorro da Gama, e no Rio de Janeiro, Aureliano Coutinho (Costa Porto, 1985: 109; Pereira da Silva, 2003: 184).

¹¹⁹ Os outros dois testes iniciais cruciais eram a eleição da Mesa e das comissões permanentes. Sobre a Fala do Trono, escreve Jeffrey Needell (2006: 38): “A Fala do Trono era elaborada pelo gabinete e pelo monarca (...) como um sumário formal da visão do Poder executivo a respeito do estado da nação e das políticas necessárias para o seu bem-estar. Ela constituía um dos primeiros testes da força de um gabinete. Os debates, iniciados no primeiro dia após sua apresentação, clarificavam o apoio e a oposição ao gabinete na Câmara. Se a oposição pudesse reunir perto da maioria dos votos na oposição à fala, o gabinete estava claramente sob ameaça”. A rigor, a disputa, quando havia, concentrava-se no conteúdo

Em 1848 não foi diferente. Nesse ano, já a eleição da comissão encarregada de elaborar o projeto de Resposta prometia dificuldades para o gabinete, uma vez que seus três membros eram expoentes destacados de representações provinciais alinhadas, pelas razões expostas antes, em oposição ao gabinete, ou dissidentes da bancada governista mineira, a saber, Gabriel Rodrigues dos Santos (SP), Urbano Pessoa de Melo (PE) e Cristiano Ottoni (MG) (ACD, 04.05.1848: 43). Corroboram essa afirmação os rumores que circulavam na Câmara, descritos nos próprios anais da casa, sobre o conteúdo oposicionista do projeto de Resposta, no próprio dia em que a íntegra deste foi lida pela Mesa ¹²⁰. A leitura confirmou o caráter desafiador do projeto frente ao gabinete, conduzindo a pronunciamentos incisivos do Presidente do Conselho e do Ministro da Justiça contra a proposta de Resposta (ACD, 19.05.1848: 96-98; 20.05.1848: 113-4) ¹²¹.

Em 26.05., como adiantado no início, a tramitação se encerrou com resultado adverso ao gabinete, 50 a 44 (ACD, 26.05.1848: 156), levando a sua queda. A votação, que foi nominal, indica que dentre os 44 votos de sustentação ao governo, estavam quase todos os 16 deputados conservadores, solidários a um gabinete que lhes abria, após quase cinco anos de ostracismo, canais de acesso ao aparato estatal ¹²². A reação de parcela dos liberais, no entanto, ao que lhes soava como traição aos princípios partidários, foi mais do que suficiente para contrabalançar a agregação dos votos

do projeto de Resposta à Fala do Trono. Como em 1848, o êxito de projetos de resposta distintos importava em consequências políticas completamente diferentes para o futuro dos ministérios envolvidos. Sobre a centralidade política do debate sobre a Fala do trono, consultar também, entre outros, Iglésias (2004: 28), José M. dos Santos (1930: 91) e Pimenta Bueno (2002: 190-1).

¹²⁰ Após o anúncio, por membro da Mesa, de que iria ser iniciada a leitura do projeto de Resposta, anota o responsável pela redação dos anais em 19.05.1848: “Muitos deputados até então desatentos, dirigem-se à Mesa para ouvirem melhor a leitura do trabalho da comissão. Manifesta-se pela câmara um movimento geral de curiosidade, devido ao boato espalhado pelos corredores, de que o projeto contém expressões de censura ou desconfiança” (ACD, 15.05.1848: 78).

¹²¹ O seguinte trecho do discurso de Pimenta Bueno, titular da pasta da Justiça no gabinete Macaé de 08.03.1848 (Javari, 1962: 103), não poderia ser mais explícito: “(...) declara que o governo não pode aceitar o projeto de resposta à fala do trono, nem pelo modo porque se acha concebido, nem por aquele por que tem sido explicado. Ou a câmara nega, ou presta o seu apoio ao ministério; não há meio termo; qualquer hesitação equivale a uma denegação”.

¹²² O apoio conservador ao gabinete de Macaé é atestado por Pereira da Silva (2003: 185) e Iglésias (2004: 19). A votação nominal permitiu também a confirmação alternativa do ponto através da sua comparação com a relação (parcial) de parlamentares conservadores da 7ª legislatura compilada por Pereira da Silva (2004: 180).

conservadores ao gabinete ¹²³. Desse modo, pode-se sustentar que o cálculo de Macaé, ao formular sua linha de governo, ou não incorporou corretamente a situação da Câmara ou contava, em caso de derrota, com a sua dissolução ¹²⁴. Em ambos os casos, esteve em equívoco.

8º Gabinete - Francisco de Paula Sousa (Liberal, 31.05.1848 – 29.09.1848) (categoria 3)

A saída do poder do ministério liderado por Paula Souza resultou de sua incapacidade de coordenar maioria na Câmara que lhe emprestasse condições estáveis de governança, sendo a causa imediata da retirada a derrota do gabinete, por 32 votos a 29, em requerimento apresentado durante a votação final de projeto que extinguiu o tráfico de escravos no país (Barman, 1988: 231; Costa Porto, 1985: 111; Iglésias, 2004: 20) ¹²⁵. *Esse requerimento, apresentado em 26.09.1848, no correr de sessão secreta da Câmara, adiava para maio do ano seguinte a deliberação final da casa sobre a matéria. Sendo interesse do governo a imediata liquidação do assunto, pronunciou-se contra o adiamento o ministro de Estrangeiros, Bernardo de Souza Franco, numa busca, ao final fracassada, de impedir aquela “manobra protelatória e obstrucionista”* (Costa Porto, 1985: 111). *Esse insucesso conduziu à demissão coletiva do gabinete já em 28.09* (Barman, 1988: 231) ¹²⁶.

¹²³ O empenho de Macaé em atrair o apoio de parcela dos conservadores e a forte reação da maioria liberal contra essa aproximação, conduzindo, ao final das contas, à retirada do ministério, é registrada por Barman (1988: 231).

¹²⁴ Pereira da Silva (2003: 186) relata a tentativa de Macaé, ao final derrotada no próprio interior do gabinete, de solicitar à Coroa a dissolução da Câmara. Quanto à avaliação ministerial de sua situação na Câmara, a nomeação, já em 14.05.1848, 12 dias apenas antes da retirada, de dois deputados liberais mineiros para as pastas da Fazenda e da Marinha, revela busca de fortalecimento na casa – com toda a probabilidade, extemporânea – por parte do governo. Para esse último ponto, ver os debates na Câmara sobre o projeto de resposta à Fala entre 20 e 25.05.1848.

¹²⁵ O projeto da nova legislação substituiria a antiga e ineficaz legislação de 1831; sancionava, porém, no seu artigo 13º, as entradas de africanos realizadas à revelia daquela lei (Barman, 1988: 231; ACD, 21.09.1848: 409). Politicamente, a aprovação do projeto seria um grande trunfo para o governo, uma vez que contribuiria para a resolução da grave crise em curso, à época, com a Inglaterra.

¹²⁶ Pereira da Silva, importante fonte sobre o período, sobremodo por ter sido parlamentar na legislatura em questão, converge com o restante da literatura acerca do fato de que dificuldades do gabinete na Câmara foram o fator chave que conduziu à sua retirada (2003: 187-195). Esse autor também sublinha, como causa imediata da saída de Paula Sousa, a derrota em votação específica sobre adiamento de projeto que interessava ao governo ultimar com brevidade. Diverge, no entanto, ao apontar que o projeto em questão tratava da reforma da Lei de 03.12.1841 (Lei de Reforma do Código de Processo Criminal). Checagem nos ACD do mês de setembro de 1848 não registrou, no entanto, a entrada em pauta de projeto sobre esse assunto e sim a tramitação do projeto anti-tráfico referido no texto acima.

A gestão de Paula Souza, respeitado chefe liberal paulista, materializou um “esforço final para restaurar a credibilidade da capacidade de governo do Partido Liberal” (Barman, 1988: 231; Tavares de Lyra, 1979: 183-4), após o fracasso sucessivo de vários gabinetes do partido desde fevereiro de 1844 ¹²⁷. Seu malogro encerrou o chamado primeiro “quinquênio liberal”, marcando o início de uma longa fase de dominação do Partido Conservador nos ministérios do Segundo Reinado, na primeira alternância partidária registrada após a criação do posto de Presidente do Conselho de Ministros em julho de 1847.

A derrota legislativa de Paula Sousa em 26.09, razão direta de seu afastamento, foi, entretanto, apenas o último capítulo de um governo enredado, desde o seu início, em sérias dificuldades para coordenar os próprios correligionários, detentores da grande maioria dos assentos da Câmara e dispostos a exigir a execução de um programa de governo bem mais arrojado do que o indicado pela agenda ministerial (Needell, 2006: 115; Iglésias, 2004: 20; Costa Porto, 1985: 110; Pereira da Silva, 2003: 187-191). Uma breve cronologia dos acontecimentos entre maio e setembro de 1848 esclarece a progressiva exaustão de recursos com que se viu defrontado o governo durante o seu curto interregno no poder.

Nesse sentido, já quando da posse de Paula Souza, anotava Pereira da Silva (2003: 187) a insatisfação de amplos setores da bancada liberal na Câmara com a composição do ministério. Essencialmente, ao juízo de muitos parlamentares “luzias”, o novo gabinete não incorporava em seus quadros os nomes representativos da maioria que derrotara o gabinete Macaé, excluindo, em especial, “representantes das províncias de Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo” (2003: 187). O único ministro visto como legítimo, sob o ponto de vista desse grupo de deputados, seria Bernardo de Souza Franco, titular da pasta de Estrangeiros, participante efetivo nas articulações que haviam derrotado o gabinete anterior na discussão do projeto de Resposta à Fala do Trono ¹²⁸. Desse modo, se realista essa avaliação, a manutenção no novo governo dos deputados

¹²⁷ Tavares de Lyra (1979: 183-4) enfatiza a “inteireza moral” e a “integridade” de Paula Sousa, acusando, porém, sua carência de “qualidades de comando” e “capacidade construtora”. Pereira da Silva oferece testemunho da admiração e respeito de que gozava o liberal paulista mesmo junto aos adversários conservadores (2003: 191).

¹²⁸ O voto de Bernardo de Souza Franco, membro da representação do Pará na 7ª legislatura, encabeça a lista dos que sufragaram o projeto de resposta da Comissão considerado ofensivo ao governo, ajudando a derrotar o gabinete Macaé (Javari, 1962: 307; ACD, 27.05.1848: 156).

mineiros José Pedro Dias de Carvalho (agora na pasta do Império) e Joaquim Antão Fernandes Leão (Marinha) não teria contribuído, na contramão de algumas avaliações (por exemplo, Costa Porto, 1985: 109), para reforçar a base de sustentação parlamentar de Paula Sousa.

Outro recado, mais claro e incontroverso, da maioria liberal para o novo governo viria logo em 03.06 - menos de uma semana depois do anúncio da nova composição ministerial - com a eleição para a presidência da Câmara do deputado Chichorro da Gama. Por 64 votos contra 22, o plenário colocava em um posto estratégico da casa – responsável, entre outras coisas, pela determinação dos trabalhos e matérias componentes da ordem do dia e por dirigir as sessões – o mesmo quadro liberal que havia sido exonerado, há pouco mais de 40 dias, da presidência de Pernambuco, por supostos abusos e perseguições, e cuja eleição ao Senado estava sendo duramente contestada, sob acusações de fraudes e violência, na casa vitalícia (Pereira da Silva, 2003: 187; ACD, 03.06.1848: 175) ¹²⁹.

A decisão do gabinete Paula Sousa em substituir, em junho e julho de 1848, respectivamente, os presidentes provinciais do Rio de Janeiro e de Pernambuco, recém-nomeados por Macaé, com grande probabilidade sinalizava um gesto do governo para aplacar a insatisfação reinante entre substantivas parcelas da representação liberal na Câmara. Sobremodo, porque as ideias dos novos gestores provinciais eram próximas àquelas sustentadas pelos deputados (Pereira da Silva, 2003: 188) ¹³⁰. Essa abertura do gabinete às pretensões dos deputados liberais foi atropelada pela notícia da segunda anulação, pela Comissão de Verificação de Poderes do Senado, da eleição senatorial em Pernambuco, o que aumentou a tensão na Câmara, em especial entre os “praieiros” pernambucanos (Pereira da Silva, 2003: 188-9).

¹²⁹ Para as amplas atribuições do presidente da Câmara, ver os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (RICD) publicados em 1832 e 1857. Em ambos os casos, as competências do posto em tela estão elencadas no artigo 22 das mencionadas normas. Chichorro da Gama havia governado a província de Pernambuco de 11.07.1845 até 26.04.1848 (Javari, 1962: 439).

¹³⁰ Paula Souza, assim, desfez, parcialmente, o que o governo liberal anterior, com alto custo político, tinha realizado. Macaé deslocara os poderosos Aureliano Coutinho e Chichorro das presidências do Rio e Pernambuco, respectivamente. O período efetivo dos seus substitutos à frente das administrações provinciais, no entanto, não alcançou três meses, demitidos por força da decisão de Paula Sousa aqui assinalada. Para a relação completa dos presidentes das províncias no Império, ver Javari (1962: 429-453).

O início da segunda quinzena de agosto de 1848 assistiria ao afastamento, nesse momento ainda informal, de Paula Sousa da chefia do ministério, vencido “pela impossibilidade de compor-se com os elementos do seu próprio grupo” (Iglésias, 2004: 20)¹³¹. A não formalização da renúncia teria obedecido a um apelo do próprio Pedro II, em uma indicação de que, até aquela data, não vislumbrava ainda a Coroa uma liderança ou esquema de reordenamento político capaz de imprimir estabilidade ao governo central (Iglésias, 2004: 20). A saída de Paula Sousa, no entanto, agravaria ainda mais as relações de conflito entre o gabinete e a Câmara, entre outros motivos, por radicalizar a oposição da bancada conservadora, até então guardando postura moderada por deferência ao respeitado Presidente do Conselho (Pereira da Silva, 2003: 191; Iglesias, 2004: 20).

O mês de setembro, último do gabinete em foco, assistiu, já nos seus primeiros dias, à eclosão de sérios confrontos de rua por ocasião das eleições para a Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro. Essas desordens traziam às ruas a expressão de uma forte xenofobia anti-lusitana e tinha por fim a perseguição de opositores, tendo como alvo, entre outros, o português e membro do Partido Conservador, José Clemente, figura influente no Primeiro Reinado e que, na ocasião, era candidato a posto municipal no Rio (Pereira da Silva, 2003: 192-4; Iglésias, 2004: 20; Costa Porto, 1985: 111). A participação de deputados “praieiros”, como Nunes Machado, e de agentes do governo nas manifestações de rua indicavam, no mínimo, a omissão, quando não cumplicidade, do gabinete frente aos acontecimentos, o que conduziu a fortes repercussões na Câmara dos Deputados (Costa Porto, 1985: 111; Pereira da Silva, 2003: 192-4)¹³².

¹³¹ “Os conflitos travados na Câmara entre liberais e conservadores; as contrariedades com que seus correligionários estorvavam-lhe os planos; os acontecimentos de Pernambuco e as vozes revolucionárias dos deputados praieiros abateram o espírito de Paula Sousa. Resolveu em princípio de agosto abandonar o Ministério” (Pereira da Silva, 2003: 190-1). A fonte mencionada também assinala o pedido do imperador, aceito pelo liberal paulista, para que este mantivesse formalmente sua presença no gabinete. Iglésias (2004: 20) também registra esse último fato.

¹³² Pereira da Silva sugere que a participação dos liberais “praieiros” de Pernambuco nas violentas manifestações de Setembro no Rio eram uma represália à recusa reiterada do Senado em validar as eleições senatoriais de Pernambuco (2003: 194). Embora isso seja perfeitamente plausível, a perfeita compreensão da atmosfera social turbulenta da época exige sua contextualização em um cenário mais amplo, o qual, em última análise, vincula o processo político brasileiro aos concomitantes acontecimentos revolucionários europeus cujas notícias eram aqui amplamente conhecidas. Roderick Barman retrata sinteticamente essa conexão: “Em fevereiro de 1848, manifestações e levantes de rua em Paris derrubaram a dinastia Orleans e a substituíram por uma república democrática e radical. Por toda a Europa seguiu-se uma série de levantes, frequentemente de conteúdo igualitário e nacionalista, que levaram ao colapso a ordem estabelecida. A influência das revoluções de 1848 foi sentida de uma ponta a outra do Atlântico. No Brasil, [essa influência] (...) encorajou uma atmosfera de protesto social xenófobo,

Na sessão da Câmara de 11.09 (ACD: 353-366), os debates – áspersos - se centraram, exclusivamente, nas eventuais responsabilidades do governo frente ao acontecido, o qual ofereceu explicações através dos titulares das pastas da Justiça e de Estrangeiros. A situação cada vez mais crítica do gabinete é perceptível pelo próprio resultado da votação em que a Câmara deliberou sobre a necessidade de adicionais informações do ministério sobre seu papel nos confrontos de rua: por apenas 4 votos (39 a 35) os membros do Executivo foram poupados de uma nova rodada de explicações (ACD, 11.09.1848: 366). Foi, ainda, nesse clima de radicalização e confronto que o gabinete, mesmo enfraquecido, optou por tentar passar na casa o projeto de lei anti-tráfico antes mencionado (Barman, 1988: 231; Needell, 2006: 140). Sua incapacidade de levar adiante com êxito essa tarefa convenceu Paula Sousa que era chegada a hora não apenas de formalizar a sua retirada mas a de todo o gabinete. (Costa Porto, 1985: 111; Barman, 1988: 231; Pereira da Silva, 2003: 195). Em vista da reiterada inviabilidade dos liberais de garantirem a formação de governos estáveis – como bem demonstra o acompanhamento das saídas dos últimos 3 gabinetes do primeiro “quinquênio liberal”, aqui realizada - , “era evidente”, nas palavras de Iglésias (2004: 20), “que o imperador precisava apelar para os conservadores”. Assim o fez D. Pedro II promovendo a primeira inversão partidária depois de julho de 1847 (data da criação da presidência do Conselho de Ministros) e a quarta desde a Maioridade ¹³³.

Importa frisar, por conseguinte, que na transição de Paula Souza para Olinda (gabinete conservador de 29.09.1848), aquela que nos interessa aqui, a decisão do Moderador de alternar os partidos esteve, à luz do exposto, longe de ser a irrupção inesperada de um raio em um céu azul de brigadeiro. Ao contrário, as evidências

particularmente evidente na cidade do Rio de Janeiro e na província de Pernambuco. Durante as eleições para a Câmara Municipal, manifestações turbulentas anti-portuguesas rebentaram no dia 7 de setembro, fazendo lembrar os dias de julho de 1831 quando gangues de rua [ligadas aos] (...) ‘Exaltados’ fizeram a capital do Império refém de suas exigências políticas”. (1988: 231).

¹³³ “A queda do gabinete Paula Sousa e a subsequente ascensão dos conservadores soavam desfecho fatal, cujos responsáveis maiores, quase exclusivos, haviam sido (...) os próprios liberais desunidos, entredevorando-se mutuamente, bastando atentar que, em regra, os ministérios tombavam ao peso do desapoio da Câmara, e se D. Pedro se voltara para os conservadores fora porque a falta de liderança e de comando nos arraiais ‘luzias’ tornava impossível manter o comando liberal em visível crise” (Costa Porto, 1985: 115). No mesmo sentido, afirma Needell (2009: 20): “Quando recolocou os Conservadores no poder em 1848, o imperador o fez porque a fraqueza dos Liberais e a instabilidade dos radicais mostraram que o partido era um instrumento fraco”. Consideram-se alternâncias anteriores as passagens do 1º para o 2º gabinete (quando os palacianos deslocam sua aliança dos liberais para os “regressistas”); do 2º para o 3º (quando os “regressistas” descartam o grupo palaciano e passam a governar sozinhos) e a do 3º para o 4º (quando saem os “regressistas” e volta a dirigir o Executivo uma aliança, grosso modo, entre palacianos e liberais).

sugerem fortemente que a mudança partidária foi decorrência dos resultados de um processo “endógeno” à competição político-partidária da época, tendo o Moderador atuado reativamente frente a uma situação de crise de governabilidade ¹³⁴.

3.1.2 O Retorno Saquarema (1848-1853): Do 9º ao 11º Gabinete

Após serem afastados do poder em 1840, pelo movimento da “maioridade”, e, novamente, em 1843, como resultado do choque entre Honório Hermeto e a Coroa, os homens do “Regresso” retornam ao comando político do Império durante o quinquênio 1848-1853. Trata-se de período em que - na esteira da repressão às últimas revoltas liberais da década de 1840 e do fracasso desse agrupamento em sustentar governos estáveis – afirma-se, com vigor, o governo partidário conservador, à frente o célebre triunvirato “saquarema”, formado por Eusébio de Queiroz, Paulino de Sousa e Rodrigues Torres.

A mudança ministerial, em setembro de 1853, no final desse período, que entrega o poder a outro eminente líder conservador, Paraná, assinalaria, porém, o crepúsculo definitivo desse apogeu da dominância conservadora estrita no Império. Em todo o Segundo Reinado, com exceção do gabinete Itaboraí no final da década de 1860, não se voltará a presenciar gabinetes “saquaremas” ortodoxos e, dentro do Partido Conservador, como se verá, prevalecerão, como alternativa efetiva de poder, os políticos mais moderados e abertos ao diálogo com a agenda de São Cristovão.

9º e 10º Gabinetes – Olinda e Monte Alegre (Conservadores, 29.09.1848 – 06.10.1849; 06.10.1849 – 11.05.1852) (categorias 2 e 1, respectivamente)

A saída, no início de outubro de 1849, de Pedro Araújo Lima, o marquês de Olinda, da chefia do 9º gabinete, e das pastas de Estrangeiros e da Fazenda, que acumulava, foi decorrência direta das mudanças na condução da política externa brasileira no Rio da

¹³⁴ A leitura dos debates na Câmara dos Deputados no dia 11.09.1848, e em algumas sessões subsequentes, que tiveram por objeto os tumultos de rua ocorridos por ocasião das eleições municipais na Corte, ajuda a entender qual era a rationale que comandava os setores mais radicalizados do Partido Liberal: para eles, a atmosfera de protesto social era não só arma de luta para empalmar o poder, isto é, ocuparem eles próprios os postos de comando do gabinete, mas consistia também na sua principal proteção, em termos políticos, uma vez que à Coroa não estariam disponíveis, por força mesmo da conjuntura, opções à direita, dados os riscos de repercussões de que a Europa da época era o principal exemplo. Uma alternância para o Partido Conservador, imaginavam alguns liberais em meados de setembro de 1848, era algo completamente fora de questão...

Prata então processadas. *Nessa inflexão - caracterizada pelo abandono de uma abordagem centrada em negociações em prol de um engajamento bélico frente às pretensões argentinas na fronteira platina - o papel da Coroa, em conjunto com lideranças saquaremas como Eusébio de Queiroz, é considerado decisivo* (Iglésias, 2004: 23-4; Nabuco, 1949, vol. 1: 114-7; Pereira da Silva, 2003: 218-21; Costa Porto, 1985: 114-5; 133-5; Needell, 2006: 121-3).

A política de Rosas, governante argentino, compreendia ambições expansionistas, tendo em mira, no primeiro momento, a extensão da sua influência até Montevideú, em uma anexação prática do território uruguaio, mediante o apoio ao seu “partido-cliente” naquela República, formado pelos “blancos”, liderados por Oribe - os quais travavam uma guerra civil, contra o partido “colorado”, causadora de grandes danos aos brasileiros residentes na região fronteiriça gaúcha (Nabuco, 1949, vol. 1: 116; Pereira da Silva, 2003: 218-9; Needell, 2006: 121-2; Costa Porto, 1985: 134). Sobretudo, o eventual sucesso de Rosas colocaria Buenos Aires em face das fronteiras brasileiras no Rio Grande do Sul, acontecimento intolerável para as concepções geopolíticas das elites do Império (Nabuco, 1949, vol. 1: 116; Pereira da Silva, 2003: 218). Além do exposto, o governo brasileiro tinha ainda outras razões que contribuíam para o incremento da tensão nas relações com a Argentina, a saber, as questões relativas ao direito à livre navegação dos rios Uruguai, Paraná e Paraguai, o qual era negado por Rosas (Pereira da Silva, 2003: 219). Tudo isso conduziu, em meados de outubro de 1849, à inflexão mencionada na política externa brasileira para a região, sinalizadora de “uma atitude enérgica que podia chegar até à guerra” (Nabuco, 1949, vol. 1: 116).

Essa alteração de políticas, para a qual concorreu decisivamente o imperador, acarretou a saída de Olinda do gabinete. Consoante Nabuco, “[Olinda] (...) não via com prazer uma intervenção de resultado incerto e que, se fosse infeliz, podia abalar o trono” (1949, vol. 1: 116) ¹³⁵.

A saída de Olinda conduziu à reconfiguração ampla do gabinete, não apenas por conta da entrada de Monte Alegre na presidência do Conselho, mas, fundamentalmente, pelos ingressos, no ministério, de Paulino de Sousa, futuro visconde de Uruguai, e

¹³⁵ Na mesma linha, a respeito da posição do antigo regente do Império entre 1837 e 1840, ver Costa Porto (1985: 134). Acerca da influência decisiva da Coroa na inflexão da política externa, consultar Nabuco de Araújo (1949, vol. 1: 116), Pereira da Silva (2003: 220), Iglésias (2004: 24), Costa Porto (1985: 134-5) e Needell (2006: 122).

Rodrigues Torres, que seria depois o visconde de Itaboraí, nas pastas de Estrangeiros e da Fazenda, respectivamente. Como assinala Iglésias, em conjunto com Eusébio de Queiroz na Justiça, a entrada no governo dos dois ministros citados firmava “(...) o comando superior dos conservadores – a famosa trindade saquarema” (2004: 24; Needell, 2006: 122), triunvirato absoluto na liderança do Partido da Ordem, em particular após o falecimento de Paraná em 1856.

A demissão de Olinda, pelo afastamento que gerou entre ele e o núcleo saquarema (Iglésias, 2004: 24; Pereira da Silva, 2003: 220), teria, como se verá adiante, consequências relevantes para a política imperial nas duas décadas seguintes, tornando o experimentado ex-regente uma liderança sempre disposta a integrar e fortalecer alianças contestadoras do domínio dos conservadores “puritanos”, a exemplo das experiências da “Conciliação” e da “Liga Progressista”.

No que concerne à retirada do 10º gabinete, em maio de 1852, um apanhado na literatura pertinente aponta como sua principal causa dificuldades no relacionamento com a Coroa e com as crescentes demandas de patronagem provenientes do próprio Partido Conservador na Câmara e nas províncias (Needell, 2006: 137-8; 161-3; Iglésias, 2004: 30-1; Pereira da Silva, 2003: 239-40). Para a melhor compreensão desse episódio, é importante ter em vista os substantivos êxitos atribuídos a essa gestão, no contexto da estabilização político-institucional do Segundo Reinado, e a centralidade da figura de Eusébio de Queiroz, titular da pasta da Justiça desde o 9º gabinete, na direção política efetiva do ministério ¹³⁶.

Os êxitos do período, que inaugura a fase mais estável do Segundo Reinado (Fausto, 2006: 161; Matos, 1987: 105-9; 129-32; Bethell e Carvalho, 1985: 767-8), capitalizados pelas lideranças conservadoras, parecem fornecer, em última análise, o substrato sobre o qual vão se desenvolver as causas da própria mudança ministerial em análise. Em outros termos, a estabilização do Império, no início dos anos 1850, conduziu à atualização, de

¹³⁶ Na lista de realizações desse gabinete menciona-se, geralmente, a extinção definitiva do tráfico e normalização das relações com a Inglaterra, vitória sobre Rosas e hegemonia brasileira na região platina, aprovação da Lei de Terras e do Código Comercial, reforma da Lei da Guarda Nacional, medidas de estímulo ao desenvolvimento da infraestrutura nacional, etc. Para um balanço dessas realizações, ver Barman (1988: 232-6) e Needell (2006: 160-1). Sobre a centralidade política de Eusébio no arranjo ministerial, ver Needell (2006: 135-7). A importância política do titular da pasta Justiça mostra-se já pelo fato de Nabuco referir-se ao ministério como “gabinete Monte Alegre-Eusébio” (1949, vol. 1: 145).

modo especialmente agudo, de dois problemas com as quais um gabinete precisava lidar: suas relações com a Coroa e com as próprias bases partidárias. É uma espécie de “curto-circuito” na gerência dessas duas relações – elas próprias, como se verá logo adiante, intimamente interligadas – que vai levar à saída do 10º gabinete.

De um lado, aponta-se, na literatura, o incômodo dos ministros com a interferência cotidiana da Coroa em suas decisões, o que levaria a delongas e perda de liberdade e agilidade da gestão. Essa vigilância do imperador sobre as medidas do Executivo seria exercida no propósito de restringir o que, ao juízo real, aparecia como excessiva conotação partidária das decisões governamentais (Needell, 2006: 137-8; 161-2; Iglésias, 2004: 31; Pereira da Silva, 2003: 240). Por outro lado, assinala-se a crescente demanda da base conservadora – em especial, na Câmara dos Deputados – por “patronagem”, a qual sinalizava a necessidade de atendimento do gabinete às variadas pretensões de uma estrutura partidária de dimensões já nacionais como condição para a própria aprovação regular de suas medidas no Legislativo (Needell, 2006: 123-5; 161-3; Iglésias, 2004: 30) ¹³⁷.

Desse modo, a política de relativa contenção na exploração e distribuição de “espólios”, sustentada pelo gabinete em função da “supervisão” imperial assinalada, se chocava com as expectativas, por posições e vantagens, nutridas pelas lideranças locais e provinciais do partido e transmitidas ao governo através da Câmara e das presidências de províncias ¹³⁸. Eram sobre as pastas da Justiça e do Império que essas pressões cruzadas se faziam sentir com mais força, em função das respectivas competências

¹³⁷ A respeito do processo de nacionalização dos partidos e da lógica que o presidiu, fenômeno que vai se conformar na esteira da nova estrutura de incentivos institucionais emergente com as reformas centralizadoras da década de 1840, em especial a Lei de Reforma do Código de Processo Criminal, escreve Needell: “[A partir da vigência da] Lei de 03.12.1841 (...) aquelas oligarquias rurais locais que ainda não tinham escolhido, a partir de razões ideológicas, um dos dois partidos da Corte tiveram que fazê-lo simplesmente para defender a si próprias. Sem um vínculo com um dos dois partidos, lideranças locais não tinham meios para demandar, nem razões para esperar, que as nomeações do lugar dependentes da Coroa favorecessem os seus interesses, a expensas dos adversários. Questões ideológicas, para algumas dessas famílias, tinham pouca importância; lealdade partidária, no entanto, veio a tornar-se uma questão de vida ou morte. Durante o transcurso da década de 1840, as chefias nacionais dos saquaremas e luzias no Rio buscaram chegar até essas famílias e assegurar o seu apoio; em troca, oferecia-se patronagem (nomeações, proteção)” (2006: 124-5).

¹³⁸ Acrescente-se que as bases conservadoras, nas províncias e localidades, haviam amargado, durante boa parte dos anos 1840, completa exclusão dos postos e cargos locais de poder político, por conta da predominância liberal na Corte à época, fato que incrementava as expectativas por recompensas.

sobre provimentos de cargos nas províncias e municípios ¹³⁹, desempenhando, portanto, um papel-chave para a decisão de retirada tomada por Eusébio, em primeiro lugar, e Monte Alegre, titulares respectivos dos ministérios mencionados (Javari, 1962: 104-5).

Não foi casual, desse modo, o fato de que tenha sido Eusébio – o responsável pela organização partidária nacional dos conservadores e pela condução mais frequente da interlocução com a Coroa – a liderança a quem coube a iniciativa de desencadear a retirada do gabinete (Pereira da Silva, 2003: 139-40; Needell, 2006: 135-7). *Não teria havido, portanto, nesse episódio de reorganização ministerial, qualquer dissensão a respeito de políticas públicas, mas, fundamentalmente, a impossibilidade, do ponto de vista dos conservadores que entregaram seus postos, de continuar a harmonizar as exigências díspares da Coroa e das bases, essas últimas transmitindo sua insatisfação através, principalmente, da Câmara dos Deputados* ¹⁴⁰. Trocavam-se bastões no interior do Partido Conservador para manter o predomínio do agrupamento. Ou, talvez, mais apropriadamente, seja possível afirmar que, na passagem de Monte Alegre para Rodrigues Torres – presidente do Conselho no 11º gabinete (1852-3) -, procedeu-se a uma troca de lâmpadas e fios, desgastados os anteriores por conta do “curto-circuito” acima aludido.

11º Gabinete – Rodrigues Torres (Conservador, 11.05.1852 – 06.09.1853)
(categoria 2).

Quando se investiga, na literatura pertinente, os motivos que conduziram à retirada do gabinete liderado por Rodrigues Torres, futuro visconde de Itaboraí, nota-se, como pano de fundo mais geral, a permanência do mesmo tipo de dificuldade que corroera o

¹³⁹ Para um panorama da burocracia imperial, abrangendo, inclusive, a especificação da competência dos ministérios quanto a provimentos de postos nas províncias e localidades, consultar Carvalho (2006: 143-168). Pereira da Silva anota (2003: 239), e é secundado por Needell (2006: 137), que a interferência da Coroa, na gestão desse gabinete, não alcançava as pastas de Negócios Estrangeiros e a da Fazenda, seja pela concordância plena real com a linha tomada por Paulino de Sousa, à frente das relações externas, seja pela sua pouca familiaridade com finanças e economia, núcleo dos negócios comandados por Rodrigues Torres na segunda das repartições ministeriais mencionadas. Outra razão para a maior autonomia das referidas pastas, obviamente, mas que Pereira da Silva não cita, era o seu menor potencial para patronagem. De todo modo, o relativo insulamento dos futuros Uruguai e Itaboraí da crise que resulta na retirada do 10º gabinete é congruente com a permanência de ambos no novo ministério conservador que se organiza para suceder à gestão Monte Alegre-Eusébio.

¹⁴⁰ Correspondências de integrantes do 10º gabinete examinadas por Needell (2006: 162-5) corroboram, de modo persuasivo, a explicação oferecida no texto.

ministério antecedente, *a saber, o desafio de compatibilizar as demandas colidentes da Coroa e da base parlamentar da Câmara.*

Enquanto Pedro II, à época alcançando a plena maturidade política e pessoal, pressionava, cada vez mais expressamente, por restrições aos critérios partidários no manejo dos negócios públicos, o Legislativo e os aliados provinciais continuavam a exigir seu quinhão em termos de patronagem e espólios, a serem entregues, naturalmente, aos homens leais à ordem conservadora implantada desde setembro de 1848. Possivelmente, pesou também, na decisão final de entregar os postos, no segundo semestre de 1853, o desgaste natural do exercício do poder político, justificando o “cansaço” alegado tanto por Rodrigues Torres como por Paulino de Sousa, principais figuras do gabinete e que respondiam por pastas ministeriais desde outubro de 1848 e outubro de 1849, respectivamente (Pereira da Silva, 2003: 238; 241-5; Needell, 2006: 166; 383, nota 118; Ferraz de Carvalho, 1933: 238).

Do ponto de vista, contudo, das razões mais imediatas que levaram à substituição do gabinete em tela, tanto Pereira da Silva (2003: 244) como Ferraz de Carvalho (1933: 238) mencionam *desentendimentos dos ministros com a Coroa em torno de nomeações de presidentes provinciais* ¹⁴¹. Sem negar a relevância do ponto, expressão, aliás, dos dilemas mais gerais acima mencionados, parece ser necessário levar em conta, na discussão da saída de Rodrigues Torres, outro aspecto que emerge tanto na análise de uma fonte como Nabuco como na reflexão de um historiador como Iglésias.

Trata-se do fato de que, em algum momento no transcurso de 1853, a Coroa teria decidido transitar de uma postura de pressão sobre os gabinetes, para viabilizar certas preferências, para outra disposta a avalizar um programa suprapartidário de governo. Feita essa inflexão, a troca de presidente de Conselho era inevitável, uma vez que o ministério incumbente estava bem distante de possuir o perfil adequado à nova tarefa (Nabuco, 1949, vol. 1: 160; Iglésias, 2004: 545).

¹⁴¹ “A visão mais verossímil é a que diz ter-se o ministério molestado com recusas do Imperador a propostas para presidentes de província” (Ferraz de Carvalho, 1933: 238). “Não faltava quem acreditasse que se molestaram [os ministros] com algumas recusas de Sua Majestade a propostas de presidentes de províncias. Citava-se particularmente a da nomeação de Pedro Cavalcanti para a vice-presidência de Pernambuco, que os deputados da província solicitavam, e o Gabinete desejava” (Pereira da Silva, 2003: 244).

Nesse sentido, definido o que viria a ser conhecido como política de “Conciliação” enquanto novo eixo de atuação política governamental, o gabinete conduzido por Rodrigues Torres e Paulino teria que se retirar, porquanto, nas palavras de Joaquim Nabuco (1949, vol. 1: 160), “[fora aquele que] (...) iniciara e dirigira a reação conservadora e vibrara o golpe de morte no espírito da revolução e no antigo partido Liberal. (...). [Não, podia, assim, por força de sua própria trajetória] (...) inspirar confiança aos mesmos que destruíra politicamente” ¹⁴². Na mesma linha, para Iglésias, a Coroa “desejava a mudança” rumo a uma política menos estritamente partidária, não sendo Rodrigues Torres o nome apropriado para conduzi-la, pela história - de combate aos liberais – do ministério que presidia e por sua incapacidade de manter unidos os membros de seu próprio partido, cindidos em 1853 pela dissidência “parlamentar” (2004: 545) ¹⁴³.

Assim, desgastados pela longa permanência nos postos, premidos entre demandas e atitudes crescentemente colidentes oriundas da Coroa e da Câmara, e, finalmente, postos diante de uma nova estratégia política suprapartidária que se desenhava, o gabinete Rodrigues Torres percebeu-se “envelhecido” e entregou as armas.

3.1.3 A Conciliação como Incorporação e Ruptura (1853-1857): 12º e 13º Gabinetes

O gabinete Paraná funciona como um divisor de águas na política do Segundo Reinado por romper – através da chamada “Política da Conciliação” – com o estrito domínio dos conservadores sobre a máquina político-administrativa. É a partir desse ministério que se abrirá espaço para a incorporação, nos canais político-institucionais de representação e nos postos da administração pública, do Partido Liberal, no ostracismo desde o fim da década de 1840.

As iniciativas e escolhas da “Conciliação” tiveram largo impacto e, em certa medida, projetaram sua influência sobre a evolução política do Império nas décadas subsequentes. A divisão do Partido Conservador, a partir desse período, entre moderados e “puritanos”, e a ulterior experiência da “Liga Progressista”, nos anos 1860,

¹⁴² Nabuco considera a presidência Rodrigues Torres como a última fase de um mesmo ministério conservador inaugurado com Olinda, em setembro de 1848, e liderado posteriormente por Monte Alegre e Eusébio.

¹⁴³ A respeito da “dissidência” ou “oposição parlamentar” de 1853, ver o capítulo 4, seção 4.2, deste trabalho.

são fenômenos políticos que, em última análise, encontram suas raízes nas decisões e opções realizadas pelo gabinete Paraná.

12º e 13º Gabinetes – Paraná e Caxias (Conciliação/Conservadores, 06.09.1853-03.09.1856; 03.09.1856-04.05.1857) (categorias 4 e 3, respectivamente).

O final do gabinete Paraná ocorreu com o falecimento, súbito e inesperado, aos 55 anos, após poucos dias de enfermidade, do seu chefe, Honório Hermeto Carneiro Leão, em 03.09.1856, privando a política imperial do seu ator mais destacado à época (Tavares de Lyra, 1979: 272-3; Iglésias, 2004: 55; Needell, 2006: 194).

Tendo permanecido no poder por quase três anos – tempo bem superior à média das formações governamentais do Segundo Reinado -, esse ministério representou um divisor de águas no cenário político-parlamentar da segunda metade do século XIX, rompendo com o monopólio dos conservadores “saquaremas” sobre o aparato estatal, articulando a reinserção dos liberais no sistema político-institucional e dando prioridade a uma série de políticas modernizadoras voltadas à dinamização da infraestrutura material do país (ferrovias, telégrafo, navegação a vapor, estímulos à colonização europeia, etc)¹⁴⁴.

Morto Paraná em meio a uma série de iniciativas deflagradas, mas ainda não concluídas, pela sua gestão, destacando-se aqui a reforma eleitoral dos Círculos (cujo primeiro teste se faria ainda em 1856, no pleito para a 10ª legislatura da Câmara dos Deputados), optou a Coroa, diante da entrega coletiva das pastas pelos outros ministros, por solicitar a continuidade governamental, agora sob a responsabilidade de Caxias, ministro da Guerra e nomeado, em 03.09.1856, para a Presidência do Conselho. Nos termos de Iglésias, “não teria sentido a substituição desses homens, quando a tarefa a que se propunham – a prova de nova lei eleitoral – não estava realizada, nem mesmo a

¹⁴⁴ Sobre o ministério Paraná e a política de “Conciliação”, consultar, entre outros trabalhos, Nabuco (1949, vol. 1: 163-78; 207-18; 387-405), Iglésias (2004: 52-74), Buarque de Holanda (2010: 53-6; 60-1), Barman (1999: 159-67; 192) e Needell (2006: 167-75; 180-200). Testemunha a centralidade de Paraná no interior da elite política imperial da época, e a lacuna notável deixada por seu desaparecimento, o seguinte trecho de carta, transcrita em Barman (1999: 166), enviada por Pedro II ao seu primo Fernando, regente de Portugal: “A política que julgo correntemente mais útil para o país perdeu seu principal sustentáculo; e talvez eu tenha que intervir mais diretamente nos negócios públicos, uma vez que não vejo mais ninguém dotado da energia que caracterizava o falecido marquês nem de seus talentos incomuns, em que pese sua eventual rudeza”.

divisão dos círculos ainda se completara. D. Pedro II era pela experiência; chamar outros nomes era desfazer todo o trabalho, uma vez que os grandes chefes do Partido [Conservador] eram hostis a ela”¹⁴⁵.

Desaparecido Paraná, portanto, assumiu Caxias numa reorganização forçada pelas circunstâncias e que carregava, claramente, o timbre da provisoriedade, voltada tão somente a ultimar algumas das medidas iniciadas pelo ministério da “Conciliação”.

As razões que, passados apenas oito meses da reorganização, conduziram à dissolução do gabinete presidido por Caxias confirmam o caráter provisório de seu mandato acima referido. Desse modo, em maio de 1857, concluída a execução da reforma eleitoral e ciente da falta de suporte na legislatura que se inaugurava, o ministério preferiu antecipar-se a eventuais dificuldades com a nova Câmara e entregar os postos.

Já em Nabuco a relação direta entre a demissão do ministério Caxias e a inauguração da nova legislatura é claramente demarcada (1949, vol. 1: 401-5), valendo-se o autor mencionado, para lastrear sua convicção, entre outros materiais, de carta enviada por seu pai, Nabuco de Araújo, então à frente da pasta da Justiça, a Caxias. O seguinte trecho é expressivo da situação vivenciada naquela conjuntura pelos incumbentes: “(...) à vista do estado da Câmara dos Deputados, estamos mortos, e é

¹⁴⁵ A hostilidade dos grandes chefes saquaremas à política de “Conciliação” e a divisão dos conservadores, a partir do gabinete Paraná, em dois grandes blocos, polarizados em torno daquelas medidas, com importantes consequências para a trajetória política subsequente do Segundo Reinado, é explorada e desenvolvida em Barman (1999: 166) e, em especial, por Needell (2006: 169-75; 180-222; 315-23; 2009a: 20-1; 2009b: 55-7). O ponto é bem ilustrado pela seguinte passagem do último autor mencionado: “(...) discutindo sobre os ministros Conservadores moderados do período da Conciliação e da pós-Conciliação de meados de 1850 e 1860, fui explícito ao distinguir aqueles Conservadores conduzidos ao poder pelo monarca (antigos saquaremas, como Paraná, que tinham se tornado mais pragmáticos, e homens menos ideológicos e mais moderados que serviam à Coroa, como Paranhos, Caxias, etc) daqueles que recusaram ministérios após 1853 e atacaram tanto a Conciliação e o que consideravam oportunismo dos gabinetes moderados quanto a Liga Progressista (saquaremas como Eusébio, [Justiniano José da] Rocha, etc). Os saquaremas e seus herdeiros, a liderança ideológica tradicional e os chefes políticos articulados às principais regiões fluminenses que seguiam o partido eram claramente orgânicos e, em sua maior parte, permaneceram em um dos lados do partido; os homens do imperador, aqueles que preferiam lhe servir ao invés de servir à liderança do partido ou à sua ideologia, estavam no outro lado. Essa é a diferença entre o triunvirato saquarema [Eusébio, Itaboraí e Uruguai] e seus herdeiros e coligados, tais como Paulino José Soares Filho, Andrade Figueira, Justiniano José da Rocha, etc, e aqueles homens como Caxias, Rio Branco e Nabuco de Araújo. É o tipo de coisa que ajuda a explicar por que alguns dos moderados estariam dispostos a deixar o partido Conservador definitivamente (por exemplo, Nabuco de Araújo, Zacarias e outros, que deixaram o partido no início da década de 1860 para formar a Liga e depois se tornaram Liberais)” (2009b: 57).

preciso que tratemos do nosso enterro antes que venha a putrefação que pode prejudicar a todos. (...). Não temos força para vencer a Mesa e as Comissões: esta derrota não é nossa somente, é dos sucessores que com ela podem sofrer muito. Entendo que V. Exa. deve, na quinta-feira, dirigir-se a S. M. I. para expor-lhe o que tenho dito e o mais que a V. Exa. convier, instando por nossas demissões” (Nabuco, 1949, vol. 1: 403).

Na síntese de Ferraz de Carvalho, em linha com os registros de Nabuco, “(...) O ministério arrastou-se até a abertura da sessão legislativa (...) [de 1857], e a 30 de abril (...) solicitou sua demissão, que foi imediatamente concedida pelo Imperador. A causa da demissão era o desprestígio do ministério, que previa a hostilidade da câmara recém-eleita, que se ia reunir. A retirada (...) obedecia, portanto, às normas do sistema parlamentar” (1933: 242) ¹⁴⁶.

Assim, às vésperas da inauguração da primeira Câmara regida pelo voto “distrital”, sentindo-se desarmado para lidar com a nova realidade legislativa e fragilizado não só pela morte de Paraná, mas pela oposição - agora, com o passamento daquele chefe, mais aberta e veemente - que sofria de boa parte das fileiras do Partido Conservador (Costa Porto, 1985: 155; 162-3; Iglésias, 2004: 77), não teve outra saída o ministério senão demitir-se: “já na abertura dos trabalhos [legislativos], a 3 de maio [de 1857], é pacífico que o país está sem gabinete. Foi tão razoável o afastamento do Ministério que nenhuma interpelação foi feita a propósito, como sempre se verificava. Desta vez, se o Ministério se mantivesse é que se faria a interpelação” (Iglésias, 2004: 77).

Essa retirada sem glórias de um governo que tivera tanta força no país inspira, decerto, o registro melancólico de Joaquim Nabuco, no fecho do primeiro volume de *Um Estadista do Império*: “Assim, no meio da transformação da cena, o antigo gabinete Paraná, um dos mais prestigiosos que o país conheceu, esquivava-se e desaparece em silêncio, despercebido, por entre os deputados” (1949, vol. 1: 405).

¹⁴⁶ No mesmo sentido depõem tanto Pereira da Silva (2003: 261), político ativo naquela conjuntura, como Iglésias (2004: 74) em resenha historiográfica dos destinos dos gabinetes do período. O primeiro registra que “vegetava (...) e não governava o gabinete. Minguara de força moral desde o finamento de Honório Hermeto, e ao abrir-se a primeira sessão da legislatura de 1857, solicitou sua demissão, que pelo Imperador lhe foi imediatamente concedida”; o segundo, em breve retrato do ministério em tela, assinala que “o Ministério se mantém, mas sem brilho e sem impulso, apenas para os expedientes de rotina e a direção do processo eleitoral iminente. Demais, o Ministro da Guerra e agora Presidente do Conselho, Caxias, não era homem de grande experiência política nem de brilho”.

Como se verá, entretanto, em outras partes deste trabalho, e no prosseguimento do presente capítulo, as consequências das medidas políticas efetivadas pelos gabinetes Caxias-Paraná estiveram longe de se extinguir com o fim do mandato de seus propulsores originais, marcando notavelmente a face política de todo o Segundo Reinado.

3.1.4 A Pós-Conciliação (1857-1861): Olinda-Sousa Franco (14º Gabinete), Abaeté-Torres-Homem (15º Gabinete) e Ângelo Ferraz (16º Gabinete)

Os três primeiros gabinetes que sucedem a Paraná e Caxias podem ser arrolados como integrantes de um período “pós-conciliação”, no sentido de que essa bandeira, estimulada, também, pela Coroa, conserva, no intervalo em foco, substantivo apelo no meio político-parlamentar, exercendo influência central na composição dos ministérios da época, sempre “mistos”. No entanto, não obstante esse apelo, não se verifica, na dinâmica prática da política, a emergência de agendas consensuais ou, ao menos, suscetíveis de carrear para os governos apoio legislativo confiável.

Ao contrário, essa quadra histórica assiste – superposta à “conciliação” e, em boa medida, corroendo-a – a cristalização de aguda polarização de posições, no Legislativo e na sociedade, em torno de medidas monetário-financeiras, em especial no que concerne à política bancária e de crédito. Essas divisões irão reacender antigas rivalidades político-partidárias e engendrar novas oposições, preparando o terreno para importantes recomposições no quadro partidário imperial a partir do início da década de 1860.

14º Gabinete – Olinda/Bernardo de Sousa Franco (Conciliação/Liberais – 04.05.1857 – 12.12.1858) (categoria I)

A retirada do gabinete Olinda – um gabinete composto por uma coalizão de conservadores e liberais, em um esforço de prosseguir com a política de “Conciliação” inaugurada por Paraná – deve-se, em termos mais gerais, segundo a literatura, ao seu comprometimento com uma política financeira controversa, em meio a uma crescente falta de coerência na administração da sua base heterogênea de apoio, o que conduziu tanto ao enfraquecimento de seu prestígio frente à Coroa como à deterioração de sua sustentação parlamentar no Senado, inicialmente, e na Câmara dos Deputados, culminando com a renúncia do ministério (Nabuco, 1949, vol. 2: 28-30; Pereira da

Silva, 2003: 261-8; Iglésias, 2004: 79-88; Costa Porto, 1985: 168-74; Ferraz de Carvalho, 1933: 243; Buarque de Holanda, 2010: 62-3; Needell, 2006: 205) ¹⁴⁷.

Discutindo o assunto, Joaquim Nabuco faz referência geral à desarmonia existente no governo, menciona a natureza controversa da política financeira expansionista – executada pelo principal nome liberal no ministério, Sousa Franco –, a qual, a partir de certo ponto, era objeto de oposição do próprio imperador, e assinala o estremecimento da ala liberal em relação ao gabinete depois que Olinda resolve nomear Manuel Felizardo, nome fortemente identificado com os conservadores puritanos, para a presidência de Pernambuco (1949, vol. 2: 28-9) ¹⁴⁸. Conforme anota Nabuco de Araújo em correspondência da época, as ações do ministério – ao persistir, de um lado, com as ideias sobre crédito e emissão de Sousa Franco e, de outro, abrir espaços de poder para saquaremas tradicionais da estirpe de Felizardo – mostravam um grau de flutuação que fragilizava sua própria autoridade, ameaçando-o de desmoralização (Nabuco, 1949, vol. 2: 29).

Na hora, entretanto, de demarcar as responsabilidades pela retirada ministerial no final de 1858, Nabuco é categórico em afirmar o papel central, nesse desfecho, do Senado e da Câmara dos Deputados, lastreando sua análise em observações feitas pelo imperador. Assim, escreve Nabuco: “A oposição do Senado foi a causa da mudança do ministério, por não querer Olinda separar-se de todo de alguns de seus velhos amigos e aliados, nem adiantar-se cada vez mais para os Liberais, identificando-se com Sousa Franco. Ele não poderia governar na sessão seguinte e não queria dissolver a Câmara” (1949, vol. 2: 30) ¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Essa perspectiva para a qual, com maiores ou menores variações, converge a maior parte das fontes e dos estudiosos é bem sintetizada por Ferraz de Carvalho (1933: 243): “A causa da demissão foi a política financeira contra a qual se manifestou a maioria do Senado. Dizia-se que o Imperador também era contrário às ideias financeiras do gabinete, no qual já não depositava confiança. A verdade é que foi a questão financeira que deu com o gabinete por terra”. Posição basicamente semelhante encontra-se, por exemplo, em Buarque de Holanda (2010: 62-3).

¹⁴⁸ Felizardo estivera à frente da pasta da Guerra durante quase cinco anos, entre 1848 e 1853, nos gabinetes conservadores dirigidos por Olinda, Monte Alegre-Eusébio e Itaboraí. Ver breve nota biográfica em Tavares de Lyra (1979: 319).

¹⁴⁹ Ao trecho registrado acima, Nabuco agrega, em apoio a sua posição, algumas notas onde transcreve comentários de Pedro II ao volume de Tito Franco (*O Conselho Francisco José Furtado*). Destacam-se aqui dois dos comentários do imperador sublinhados por Nabuco: “A oposição do Senado, de que aliás se arrependeram depois alguns que a fizeram, foi causa da mudança de ministério, e essa oposição era sobretudo dirigida contra as ideias do Souza Franco”. “O Olinda não me propôs a dissolução da Câmara

Para Costa Porto, a oposição no Senado, para ganhar vulto e produzir efeitos políticos significativos, encontrou “outros pontos de apoio” nos poderosos interesses do “mundo econômico” e no imperador, todos em alerta contra alegados excessos emissionistas e de crédito patrocinados pelo ministério da Fazenda (1985: 170) ¹⁵⁰. Contudo, anota Costa Porto igualmente que a postura refratária ao gabinete da casa vitalícia, liderada pelo núcleo “saquarema” ali existente, não se devia somente às opções financeiras dos incumbentes, mas voltava-se, essencialmente, contra o Partido Liberal, o qual “renascia e ganhava alento e se fortaleceria ainda mais com o [eventual] êxito do Ministro da Fazenda” (1985: 1974). Era, no limite, contra a “Conciliação” que boa parte do Senado se manifestava ¹⁵¹.

Incapaz de dar conta das pressões diversas que sofria - intensificadas a partir do momento em que à manutenção das opções econômicas de Sousa Franco se soma a decisão de Olinda de acomodar também “saquaremas” em cargos de importância política -, os próceres ministeriais paulatinamente percebem a inviabilização do próprio arranjo governamental ¹⁵². Nos termos de Costa Porto (1985: 172), “prevendo não seria possível enfrentar a oposição na Câmara que, na próxima legislatura [1859], se viria somar à do Senado, e não querendo abandonar (...) [Sousa Franco] (...), Olinda prefere apresentar a demissão do gabinete”.

Para Iglésias (2004: 82), já em 1857 – primeiro ano do gabinete Olinda – a situação parlamentar do ministério era precária, como evidenciariam os resultados apertados de diversas votações e as longas tramitações da Resposta à Fala do Trono na Câmara e no Senado.

É em Pereira da Silva (2003), porém, tratando já da sessão seguinte, a de 1858, que se pode localizar relato de vários episódios, tanto na Câmara como na casa vitalícia, que

para consultar a nação e essa medida não deve ser tomada sem muita cautela” (1949, vol. 2: 30, notas 1 e 2).

¹⁵⁰ Uma descrição, em tom abertamente crítico, das medidas e decisões tomadas por Sousa Franco à frente da pasta da Fazenda encontra-se em Pereira da Silva (2003: 263-8).

¹⁵¹ A respeito do predomínio, no Senado, nessa época, do triunvirato Eusébio-Itaboraí-Uruguaí, e de sua insatisfação com a política deflagrada por Paraná, ver Nabuco (1949, vol. 2: 47-8).

¹⁵² A nomeação de Felizardo era especialmente embaraçosa não só pelas preferências políticas do escolhido, mas pelo momento em que acontecia. O ex-ministro saquarema acabara de ser demitido da inspetoria da Alfândega no Rio, por iniciativa de Sousa Franco, em represália ao combate aberto que aquele lhe impunha. Querendo se equilibrar entre posições tão divergentes, Olinda só “evidenciava o impasse em que se encontrava” (Iglésias, 2004: 88).

retratam o enfraquecimento parlamentar do gabinete - polarizadas as opiniões em torno das políticas do Ministério da Fazenda ¹⁵³. Assim, já no início da sessão, Senado e Câmara elegem “para suas principais comissões, membros adversos da política financeira do ministro” [da Fazenda] (2003: 265). Ao mesmo tempo, a Câmara aprova, a despeito de orientação contrária expressa do gabinete, requerimentos de esclarecimentos das medidas governamentais versando sobre “a incorporação de bancos de circulação” (2003: 265-6). No Senado, introduz-se na Resposta à Fala do Trono, por iniciativa do saquarema Rodrigues Torres, “censura às opiniões financeiras do gabinete” (2003: 266). Mesmo quando o governo logra vencer em plenário, suas maiorias são mínimas (2003: 266-7). Ademais, não se consegue chegar ao termo, em 1858, de deliberações essenciais da rotina parlamentar, como as que concernem à lei orçamentária e às de forças terrestres e marítimas (2003: 267). Como sintetiza Francisco Iglésias, em 1858 “o parlamento está muito dividido” (2004: 86).

Em pesquisa mais recente, também Jeffrey Needell assinala “que a oposição parlamentar ao gabinete [Olinda] foi tão forte [em 1858] (...) que a sua maioria na Câmara se dissolveu e o próprio Imperador ficou insatisfeito” (2006: 205).

Afastado, portanto, da Coroa e antevendo sua completa inviabilidade diante do Legislativo, o gabinete perdeu os dois sustentáculos essenciais a qualquer ministério no Segundo Reinado e não teve alternativa senão retirar-se.

15º Gabinete – Limpo de Abreu, Visconde de Abaeté/ Sales Torres-Homem (Conciliação/Conservadores – 12.12.1858 – 10.08.1859) (categoria 3)

A demissão do ministério Abaeté/Torres-Homem prende-se a sua avaliação da impossibilidade de implantar, com integralidade, seu programa financeiro ortodoxo e contracionista – que invertia drasticamente a política sustentada por Souza Franco na gestão antecedente de Olinda – diante de uma Câmara completamente dividida e de agudas pressões da sociedade, materializadas em inúmeras representações junto ao Legislativo. A recusa da Coroa em oferecer maior endosso político ao gabinete, não

¹⁵³ É provável que, efetivamente, a situação de apoio parlamentar do governo em 1858 tenha se agravado, relativamente ao ano anterior, pelo simples fato de que a implementação das ideias menos ortodoxas se iniciou apenas, como informa Iglésias (2004: 83-4), no segundo semestre de 1857 e, em particular, a partir do recesso das casas legislativas, em geral iniciado, à época, no mês de setembro. Foi só então que ficou claro o rompimento governamental com a política creditícia restritiva e de unidade monopolista de emissões articulada, desde o início da década de 1850, pelo saquarema Rodrigues Torres, ex-presidente do Conselho e ex-ministro da Fazenda.

concordando com o adiamento nem com a dissolução do Legislativo, funcionou como o gatilho final que deflagrou a retirada (Nabuco, 1949, vol. 2: 48-50; 55; Pereira da Silva, 2003: 269-74; Buarque de Holanda, 1985: 22; 2010: 64-5; Iglésias, 2004: 94-5; Ferraz de Carvalho, 1933: 244-6; Costa Porto, 1985: 173-4; ACD, maio/agosto 1858).

O gabinete organizado por Limpo de Abreu (Abaeté), antigo liberal convertido ao conservadorismo e próximo a Paraná¹⁵⁴ - com Sérgio Teixeira de Macedo, Nabuco de Araújo, Torres-Homem, na estratégica pasta da Fazenda, e Paranhos (Rio Branco) – congregava, em seu início, um grupo de conservadores moderados, “não puritanos, dentro do espírito, parcial ao menos, da Conciliação” (Costa Porto, 1985: 173; Pereira da Silva, 2003: 269-71). A substituição, no entanto, de Paranhos e Nabuco, nas pastas da Guerra e da Justiça, respectivamente, por Muritiba e Manuel Felizardo, nos primeiros meses de 1859, sinalizava uma guinada rumo a um claro acento mais ortodoxo, de cunho “saquarema”, da formação governamental¹⁵⁵. Essa virada à direita do governo dificultou, certamente, suas relações, no legislativo, com os liberais e outros setores do próprio Partido Conservador comprometidos com o legado do marquês de Paraná, tornando menos amistosa, também, como se verá adiante, sua convivência com a Coroa (Pereira da Silva, 2003: 269-71; Needell, 2006: 206).

Na análise de Nabuco, que, como é comum, fornece as linhas de referência para boa parte dos outros estudiosos, o final da gestão Abaeté se deve às sequelas, nas relações gabinete-Câmara, deixadas pela tramitação do projeto de Sales Torres-Homem, ministro da Fazenda e homem-chave nessa formação governamental, que invertia os rumos da política financeira, retornando aos marcos ortodoxos desafiados anteriormente por Sousa Franco. Essa volta à ortodoxia implicava encarecimento do crédito, restrição da faculdade emissora bancária e contração geral do ambiente econômico, o que suscitou, ao lado de fortes pressões dos interesses atingidos, graves divisões na câmara baixa, que “fracionou-se” (Nabuco, 1949, vol. 2: 49). A Câmara dos Deputados, à época, diante das questões monetárias e financeiras, apresentava-se, ainda segundo Nabuco, usando os termos de Ângelo Ferraz, “dividida quase em duas metades ou com muito pequeno

¹⁵⁴ Ver, sobre o visconde de Abaeté, Tavares de Lyra (1979: 231-2).

¹⁵⁵ Tanto Muritiba como Manuel Felizardo eram elementos de proa entre os “saquaremas”, tendo ocupado postos de destaque, inclusive de natureza ministerial, nos gabinetes conservadores que governaram entre 1848 e 1853. Ver, nesse sentido, Tavares de Lyra (1979: 319; 324) e Javari (1962: 104-5; 111; 439). Apenas Nabuco de Araújo, entretanto, deixa efetivamente o governo. Paranhos, afastando-se da repartição da Guerra, conserva-se à frente do ministério dos Negócios Estrangeiros por toda a gestão.

saldo para o lado do governo” (1949, vol. 2: 55). Na verdade, como testemunha Pereira da Silva (2003: 273) e informa Buarque de Holanda (1985: 22), o gabinete venceu a queda de braço com a Câmara, aprovando o projeto de Torres-Homem, com suas restrições à emissão e o estabelecimento de obrigações de conversão metálica. Logrou essa vitória, contudo, “por apenas 11 votos de diferença”, entendendo esse resultado como um nítido sinal “de que, daí por diante, lhe faleceriam forças para levar avante seu programa” ortodoxo ¹⁵⁶.

Diante dessa situação, a estratégia dos incumbentes foi buscar junto à Coroa um adiamento da sessão, seguido, eventualmente, se necessário, de dissolução, como modo de demonstrar prestígio junto ao monarca e de, essencialmente, recuperar, pela advertência ou mesmo através de novas eleições, o controle do plenário (Nabuco, 1949, vol. 2: 50) ¹⁵⁷. Não conseguindo, no entanto, convencer a Coroa da justeza do intento, e antecipando sua inviabilidade junto àquela legislatura, optou por “exonerar-se antes de qualquer contestação parlamentar” expressa, isto é, antes de qualquer derrota em plenário (Buarque de Holanda, 1985: 22; Iglésias, 2004: 94-5; Costa Porto, 1985: 174) ¹⁵⁸.

Encerrava-se, assim - fracassado diante dos problemas monetário-financeiros e de uma Câmara dividida, a exemplo do seu antecessor Olinda-Sousa Franco -, o ministério Abaeté-Torres Homem.

¹⁵⁶ “Não se contentava, porém, o governo com a simples aprovação. Seria preciso no seu entender que a corroborasse considerável número de votos, para sentir-se em condições de promover uma série de medidas complementares a fim de impedir-se o que poderia ser uma verdadeira catástrofe nacional. Ora, a diferença de apenas onze votos favoráveis ao projeto, que conseguiu, mostrava que o ministério não dispunha de meios para levar adiante, com segurança, sua política de restrição” (Buarque de Holanda, 2010: 64-5). A diferença de 11 votos se refere à deliberação na 1ª discussão do projeto, que foi realizada através do método nominal no início do mês de julho de 1859 (ACD, 09.07.1859: 75). A finalização da tramitação na Câmara (2ª e 3ª discussões) do projeto contracionista ocorreu através de votações procedidas sob o método simbólico, não publicando os anais a contagem dos votos (ACD, 29.07.1859: 270).

¹⁵⁷ O descontrole do plenário, com fortes agressões ao ministério, combinado com manifestações fora da Câmara promovidas por setores “interessados na não conversão em lei da proposta bancária” é narrada com vivacidade por Pereira da Silva (2003: 273), que via esse ambiente conturbado como um presságio de “tempestades temerosas”.

¹⁵⁸ Needell levanta a hipótese, plausível, de que a recusa da Coroa de conceder o adiamento ou mesmo a dissolução da Câmara ao gabinete Abaeté estaria relacionada à guinada deste rumo aos “saquaremas”, afastando-se da linha de transigência e entendimento amplo preconizados pela “Conciliação”, o que teria desagradado o imperador (2006: 206). Costa Porto sugere que a abordagem radical de Torres-Homem foi a responsável pela perda de controle do governo sobre o plenário, o que não teria ocorrido, segundo esse autor, se a mudança da política financeira tivesse obedecido a um programa mais gradualista (1985: 174).

16º Gabinete – Ângelo Ferraz (Conciliação/Conservadores 10.08.1859 – 02.03.1861) (categoria 3).

O término do mandato do gabinete liderado por Ângelo Ferraz, em março de 1861, às vésperas da instalação da 11ª legislatura (1861-3), conecta-se, segundo as fontes e a historiografia, ao resultado das eleições de 1860, responsável por fazer emergir uma composição parlamentar de forças diante da qual o ministério constatou a impossibilidade de permanecer no poder, optando pela entrega antecipada dos postos, antes de qualquer desafio expresso por parte do legislativo (Nabuco, 1949, vol. 2: 75-6; Buarque de Holanda, 1985: 23; Iglésias, 2004: 100-1; Needell, 2006: 210-4; Ferraz de Carvalho, 1933: 247-8; Costa Porto, 1985: 176).

O gabinete Ferraz, um gabinete em princípio formado por conservadores moderados e por apenas um saquarema ortodoxo – o titular da pasta do Império, Almeida Pereira -, terminou por inclinar-se para políticas de agrado do grupo “puritano” do Partido Conservador, por força do seu alinhamento - determinado pelo próprio Ângelo Ferraz, que acumulava a Presidência do Conselho e a direção da Fazenda - nas candentes questões monetário-financeiras da época com as propostas de Sales Torres-Homem, antes esboçadas (Needell, 2006: 207; Nabuco, 1949, vol. 2: 55-63, Iglésias, 2004: 95; 99-100). Essa opção pró-política restritiva, delineada com mais clareza a partir de 1860, foi tão cabal que levou o próprio Torres-Homem, ex-ministro da Fazenda de Abaeté e defensor da ortodoxia em matéria de crédito e convertibilidade, a saudar o “ministério de 10 de agosto” por haver alcançado o que a sua gestão não tinha conseguido ¹⁵⁹.

O alinhamento de Ferraz com a ortodoxia financeira – a qual, em última análise, era simbolizada por Itaboraí, então no Senado, um dos principais cardeais do velho consistório da “Ordem” – causou notável surpresa nos meios político-parlamentares, por conta da postura em favor da liberdade de crédito sustentada até então pelo chefe do gabinete e por quase todos os seus colegas de governo, à exceção do mencionado Almeida Pereira (Pereira da Silva, 2003: 274; 276; Needell, 2006: 207). Essa inflexão contribuiu para o agravamento das tensões e divisões nos plenários da Câmara e do Senado, na sessão de 1860, objeto de queixas expressas do próprio Ângelo Ferraz,

¹⁵⁹ “A política do Ministro da Fazenda Ferraz vem a ser, portanto, a de Sales Torres-Homem, que pode cantar vitória: ele foi derrubado do posto, mas as leis que apresentou foram vitoriosas” (Iglésias, 2004: 99).

reemergindo a polarização de blocos que marcou a gestão dos dois gabinetes antecedentes (Needell, 2006: 207; Iglésias, 2004: 97) ¹⁶⁰.

Como já anotado, as eleições de 1860, para a renovação da Câmara, iriam materializar uma nova composição parlamentar na câmara baixa responsável, consoante a literatura, pelo afastamento do governo, que antecipava falta de suporte parlamentar junto à nova legislatura. Sendo consensual entre as fontes e os historiadores o ambiente relativamente livre de direta interferência governamental em que se realizou o pleito (Needell, 2006: 210), deixado, portanto, ao sabor do embate direto entre as organizações partidárias (saquaremas, conservadores moderados e liberais), é tradicional na literatura, pelo menos desde Nabuco (1949, vol. 2: 71-6), apontar, como seu resultado, o avanço dos liberais e de setores conservadores refratários à linha de governo assumida pelo gabinete Ferraz. Nas palavras de Buarque de Holanda, que resume bem a perspectiva dominante, “[o resultado eleitoral levara] (...) à Câmara uma oposição numerosa e aguerrida, que certamente representava ameaça à estabilidade do ministério” (1985: 23)

¹⁶¹.

Distintamente, na mais recente interpretação de Needell (2006: 213-4), ancorada, em grande medida, em Pereira da Silva (2003), os resultados de 1860 não teriam sido o “furacão liberal” apregoado por Nabuco, mas, distintamente, uma reafirmação da força da ala saquarema do Partido Conservador. Essa vitória dos ortodoxos, ainda segundo Needell, afetou diretamente a sorte do ministério Ferraz – um gabinete “misto” -, levado a renunciar antes da abertura das Câmaras (Needell, 2006: 214). Nessa ótica, porém, a composição de forças na Câmara que conduziu à retirada teria sido bem diferente da que é pressuposta pela maior parte dos estudiosos.

¹⁶⁰ Detalhes da tramitação, em 1860, do projeto bancário originariamente proposto por Torres-Homem, e agora endossado por Ferraz, no Senado e, depois de emendado por esta casa, na Câmara, encontram-se em Pereira da Silva (2003: 276-8). Segundo essa fonte, claramente simpática à política restritiva, na oposição às medidas ortodoxas se destacaram os “liberais históricos” e parcela minoritária da bancada conservadora. Uma excelente análise, de cunho histórico e sociológico, das transformações em curso na estrutura social do país, sugerindo a afinidade entre a emergência de novos grupos sociais urbanos, a partir da década de 1850, a política expansionista do crédito e o Partido Liberal é realizada por Needell (2006: 210-4).

¹⁶¹ Também para Francisco Iglésias os resultados de 1860 trazem de volta um bom número de liberais e apresentam um Partido Conservador dividido (2004: 100-1). Em consequência, “antes que as câmaras se reunissem, Ferraz tratou de afastar-se. Falando no Senado (...), reconhece que não podia permanecer depois das eleições, não havia ambiente para a continuidade da política encetada” (2004: 101).

Embora o ponto, estritamente, não afete as conclusões aqui sustentadas – *de qualquer forma, aceita uma ou outra interpretação, é por antecipar uma Câmara hostil que se demite o ministério* –, assinala-se a visão alternativa para indicar que fases e episódios importantes da política imperial permanecem abertos à investigação ¹⁶².

3.1.5 O Interregno Caxias e a “Liga Progressista” (1861-1868): Do 17º ao 23º Gabinete

Fracassada a estratégia política do gabinete Caxias – de, em um primeiro momento, reunificar as várias alas do Partido Conservador, divididas desde o início da “Política de Conciliação” e, subsequentemente, buscar governar a partir do núcleo ortodoxo do velho partido da “Ordem” –, inicia-se, no período em foco, a dominância dos gabinetes “ligueiros”, compostos pela aliança entre conservadores dissidentes, herdeiros do legado de Paraná, e parcela dos liberais. Essa hegemonia da “Liga Progressista” se prolongará até julho de 1868, quando a intervenção do Poder Moderador trará de volta ao Executivo os conservadores “puritanos”.

17º e 18º Gabinetes – Luís Alves de Lima e Silva, Caxias (Conservador 02.03.1861 – 24.05.1862) e Zacarias de Góes (Liga Progressista 24.05.1862 – 30.05.1862) (categoria 3, ambos).

“Por um voto, numa votação que muitos afirmam ter empatado, o ministério Conservador viu-se sem maioria na Câmara. Liberais e Moderados votaram juntos, com o mesmo entusiasmo, a emenda de Zacarias ao Voto de Graças. Pela primeira vez, depois de 1848, caía um gabinete por votação da Câmara. (...) [Antes de demitir-se] o gabinete propôs a dissolução, mas o Imperador não acedeu”. Com essas palavras, Joaquim Nabuco (1949, vol. 2: 92-3) sintetiza as causas imediatas que conduziram à retirada do gabinete presidido por Caxias, fornecendo os parâmetros gerais que orientarão os estudos posteriores sobre o episódio (Pereira da Silva, 2003: 281-9; José Maria dos Santos, 1930: 85; Ferraz de Carvalho, 1933: 252; Tavares de Lyra, 1979: 192; Iglésias, 2004: 107; Buarque de Holanda, 2010: 74-87; Costa Porto, 1985: 178; Needell, 2006: 215-6).

¹⁶² Nesse sentido, embora a visão alinhavada por Needell seja sugestiva – e auxilie no entendimento de porque Caxias foi indicado para suceder Ferraz, em um gesto da Coroa que ao tempo em que reconhecia a força saquarema colocava claros limites à sua afirmação enquanto governo partidário –, conclusões mais autorizadas sobre o ponto dependem de estudos empíricos sobre a 11ª legislatura.

Para entender a saída do ministério em tela, é útil recuar um pouco no tempo e contextualizar tanto o ambiente político do princípio da década de 1860 como o andamento do gabinete liderado por Caxias nos seus quase 15 meses de exercício do poder.

No início de 1861, após os duros e polarizadores debates em torno da questão bancária, Pereira da Silva, fonte essencial para a compreensão dessa época, avaliava que haviam retornado com vigor, após a pausa da “Conciliação”, “as fronteiras que separavam os agrupamentos políticos”, assinalando, ao mesmo tempo, também, a persistência de graves diferenças no interior do Partido Conservador, o que sugere um esquema tripartido de forças em atuação nesse intervalo histórico (2003: 281).

Essas divisões no antigo partido da “Ordem” prendiam-se, essencialmente, à demarcação de campos, no seu interior, entre os líderes que permaneciam fiéis ao legado de Paraná e à política da Coroa - centrados, desde 1853, na ampliação do grau de contestação tolerado no sistema político, com absorção moderada dos liberais nas posições estatais e na disputa política - e o comando principal “saquarema” que, em essência, repudiava essa abertura e permanecia fiel aos critérios estritos de um governo partidário.

Demonstrativas dessa tensão, no seio dos conservadores, foram as recusas de Uruguai, quando da morte de Paraná, e de Eusébio, após a saída de Olinda (14º gabinete, 1857-8), a convites de Pedro II para dirigirem ministérios (Needell, 2006: 201-6). A causa da recusa, longe de ser originada de “cansaço” ou de falta de apetite para o poder, como se alegava oficialmente, derivava do fato de que o imperador condicionava, na prática, a entrega da Presidência do Conselho a esses líderes conservadores a sua aceitação dos princípios da política de “Conciliação” em andamento. Como nem a Coroa nem os “saquaremas” cederam, delimitaram-se dois grandes campos no interior do partido, divididos justamente pela avaliação frente à continuidade da “Conciliação” ¹⁶³. Os embates dos últimos anos, no entanto, em torno

¹⁶³ A composição de todos os gabinetes, entre a morte de Paraná e maio de 1862, demonstra o predomínio de homens dispostos a sustentarem tais princípios, ficando os “vermelhos” ou “puritanos” excluídos da presidência do Conselho ainda que, por vezes, participando do gabinete. Jeffrey Needell, pesquisando a correspondência de lideranças do período, resgata um trecho escrito por Caxias, em carta a Paranhos, que revela com vivacidade aspectos do cenário político discutido, particularmente em relação à postura dos chefes “saquaremas”, guardiões da ortodoxia conservadora: “Eu compreendo o que você quer dizer, com respeito ao bizarro comportamento desses senhores, que não desejam governar o país, quando são convidados a fazê-lo, porque preferem governar o governo” (2006: 214-5). Não podendo aceitar,

das questões monetário-financeiras, tinham, de certo modo, feito reemergir a velha polarização conservadores-liberais, e foi nessa quadra que Caxias foi chamado a organizar um novo governo.

Diante dessas circunstâncias, o então marquês de Caxias, de início, buscará compor um ministério conservador capaz de abrigar “todas as [suas] frações divergentes”, (Pereira da Silva, 2003: 281) ¹⁶⁴.

Analisando a configuração do gabinete Caxias em seus primeiros tempos, Sérgio Buarque de Holanda vai assinalar sua abrangência das várias alas do Partido Conservador, estando longe, por conseguinte, de constituir uma administração “saquarema” (2010: 74-7). Nesse sentido, como recorda o historiador mencionado, o próprio Caxias havia sido um dos “conciliados”, ao lado de Paranhos, titular da pasta da Fazenda - ambos ex-ministros de Paraná. Saraiva e Sá e Albuquerque, da mesma forma, pertenciam a “uma franja meio descorada da bandeira partidária”. Os quatro tinham em comum – em diferentes graus, é verdade – o não alinhamento com o triunvirato Eusébio- Uruguai- Itaboraí ¹⁶⁵. O representante, por excelência, desses “cardeais” no ministério vinha a ser Sayão Lobato, responsável pela pasta da Justiça.

No entanto, a capacidade efetiva do governo de equilibrar as várias alas conservadoras não durou muito. Como registra Buarque de Holanda, [a saída de Saraiva e de Sá Albuquerque do ministério, em princípios de julho de 1861, por colisões com o “saquarema” Sayão Lobato, tornava] (...) manifesto (...) o malogro da tentativa empreendida (...) no sentido de uma unificação dos vários matizes do partido oriundo do ‘regresso’, visando, talvez, numa segunda etapa, absorver os liberais mais transigentes”

consoante assinalado antes, os termos da Coroa para assumir diretamente a chefia dos governos no pós-Paraná, pois se opunham à incorporação efetiva ao processo político dos liberais, aos saquaremas vermelhos restou a alternativa de buscar “governar os governos”, na felicíssima frase de Caxias. Naquela quadra política, isso requeria bloquear ao máximo reformas no arranjo institucional montado na década de 1840 e dificultar também, no maior grau possível, a distribuição de cargos e patronagem para os adversários liberais.

¹⁶⁴ Nas palavras de um político conservador que foi contemporâneo aos acontecimentos, “aplaudiram todos os conservadores tão acertada organização do gabinete; os ministros do Império [Saraiva] e Negócios Estrangeiros [Sá e Albuquerque] representavam os dissidentes que haviam apoiado o gabinete de Araújo Lima [14º ministério]; Saião Lobato a fração conservadora histórica que guerreada Honório Hermeto; e outros membros o centro moderado do partido. Dir-se-ia acordes de novo todos os conservadores, e esquecidas suas divergências internas” (Pereira da Silva, 2003: 282).

¹⁶⁵ Justamente os que queriam “governar os governos”, segundo Caxias. Ver nota 161 acima.

(2010: 81). Na verdade, como assinala com exatidão o autor em foco, “ia sucedendo exatamente o oposto, (...), isto é, uma gravitação dos conservadores insatisfeitos para o lado dos velhos inimigos de sua facção” (2010: 81). Entre os nomes tradicionais dos conservadores que experimentam essa inflexão de órbita estavam Olinda, Nabuco de Araújo, Ângelo Ferraz, Abaeté e Abrantes (Buarque de Holanda, 2010: 81-2).

As demissões ministeriais assinaladas no começo do parágrafo anterior iniciam o progressivo desgaste e fragilização da formação de governo comandada por Caxias, incapaz de contar com a adesão e o suporte efetivo das distintas correntes conservadoras. Buarque de Holanda anota que Sousa Ramos e Taques, substitutos de Saraiva e Sá e Albuquerque, respectivamente, não tinham perfil exatamente agradável ao núcleo “saquarema”, o qual, aliás, embora poupando a Caxias, direcionava suas baterias contra Paranhos, titular da Fazenda, antigo “Luzia” e “conciliado”, cuja adesão ao grêmio conservador nunca contou com as bênçãos do cardinalato partidário (2010: 81-4). *Sofrendo oposição aberta dos liberais, desgastado com as frações moderadas conservadoras e não satisfazendo integralmente o velho comando “puritano”, não se afigurava confortável, ao final de 1861, a posição política do gabinete Caxias* ¹⁶⁶.

Na virada de 1861 para 1862, dois movimentos complementares, e que se reforçam reciprocamente, se observam no cenário político-parlamentar: avançam, por um lado, as negociações entre liberais e dissidentes conservadores, com vistas à formação de um novo partido e, por outro, opta, decididamente, o governo por efetuar um giro político rumo à política “puritana”, entregando o controle das províncias somente aos que se alinhavam com essa bandeira (Needell, 2006: 215; Buarque de Holanda, 2010: 81-2; 84; Pereira da Silva, 2003: 287-8; Costa Porto, 1985: 177) ¹⁶⁷.

A abertura da sessão da Câmara de 1862 assiste à formação da aliança (“Liga”) entre conservadores dissidentes e liberais bem como testemunha – mediante as eleições para a Mesa e as comissões – que a maioria controlada pelo gabinete era precária (Iglésias, 2004: 104-5; Needell, 2006: 215; Pereira da Silva, 2003: 288).

¹⁶⁶ Indicativo das dificuldades legislativas do gabinete é o fato de que, já em 1861, não se consegue aprovar o orçamento (Pereira da Silva, 2003: 287).

¹⁶⁷ Essa inflexão protagonizada por Caxias incorporava em seu cálculo dificuldades na Câmara, contra as quais a resposta seria conseguir da Coroa a dissolução daquela casa. Sobre esse ponto, consultar Buarque de Holanda (2010: 85) e Needell (2006: 216 e a nota 111 na página 395).

Na discussão, em maio, do chamado Voto de Graças (a Resposta à Fala do Trono) efetuou-se a ofensiva letal da recém-formada “Liga” contra o ministério, sendo várias críticas que há muito eram dirigidas contra o governo articuladas e condensadas pelo deputado Zacarias de Góes, o qual apresentou ao projeto de Resposta emenda de teor claramente oposicionista. Foi esta emenda, tomada expressamente como censura ao gabinete, que - ao ser aprovada por diferença de um voto, em uma manobra da oposição que se beneficiou de um “cochilo” dos conservadores – provocou a crise entre gabinete e Câmara. Negada pela Coroa a dissolução da Câmara – arma com a qual Caxias parecia contar -, não restou outra saída ao governo senão retirar-se (Buarque de Holanda, 2010: 86-7; Needell, 2006: 215-6, 395, nota 11; Pereira da Silva, 2003: 288-9) ¹⁶⁸.

Encerrava-se, assim, a gestão Caxias tragada, em substancial medida, por um movimento de reorganização partidária que ganhava ímpeto em 1862, mas cujas raízes, efetivamente, apontavam para a política de “Conciliação” sustentada, desde 1853, por Paraná e por Pedro II.

Mas a demonstração definitiva de que, na 2ª sessão da 11ª legislatura (1861-3), a Câmara estava “dividida em dois blocos quase equivalentes numericamente” (Buarque de Holanda, 2010: 88) veio poucos dias após a saída de Caxias, quando uma manobra, agora da oposição conservadora, derrotou o recém-constituído gabinete Zacarias de Góes, obrigando-o à retirada menos de uma semana após sua ascensão ao poder (Buarque de Holanda, 2010: 87-8; Nabuco, 1949, vol. 2: 96-7; Pereira da Silva, 2003: 291-2; Javari, 1962: 130; Ferraz de Carvalho, 1933: 253-4; Tavares de Lyra, 1979: 196; José Maria dos Santos, 1930: 85; Needell, 2006: 216-7).

O gabinete Zacarias materializara o primeiro arranjo ministerial composto por conservadores moderados e liberais, sendo o primeiro fruto mais notável dos entendimentos e aproximações sumariados, os quais engendraram uma aliança ou “Liga” que, nas palavras de Joaquim Nabuco, “vinha servir de refúgio aos

¹⁶⁸ Sobre a manobra parlamentar da oposição e o “cochilo” do governo, escreve Buarque de Holanda (2010: 86): “A vitória da Liga tornou-se possível, segundo afirmaram os do governo, por se acharem ausentes da Câmara vários deputados ministeriais. Aproveitando-se de tal situação, os ‘ligueiros’, como passariam a ser chamados, pediram e obtiveram o encerramento da discussão, que Paranhos aceitou inadvertidamente, em nome do governo...”.

Conservadores condenados pela oligarquia e que parecia aos Liberais de 1848 uma verdadeira ressurreição” (1949, vol. 2: 96).

A votação parlamentar que expôs a condição minoritária do recém-formado ministério Zacarias foi provocada pelo deputado, e ex-ministro da Fazenda do gabinete Abaeté, Sales Torres-Homem, antigo liberal resgatado pela “Conciliação” e agora próximo aos “saquaremas”. Discutia a Câmara as emendas aprovadas no Senado ao projeto regulador das promoções da Armada, quando Torres-Homem solicitou o adiamento da discussão, entendendo o ponto como questão que implicava em teste de confiança do gabinete perante a Câmara. A vitória por seis votos (49 a 43) do requerimento oposicionista provou que o novo gabinete, em que pese o respaldo do trono e o potencial de favores e patronagem de que dispunha, não arregimentara maioria suficiente para minimamente viabilizar-se à frente do Executivo (Buarque de Holanda, 2010: 87; Javari, 1962: 130; ACD, 28.05.1862: 100-3; Apêndice ACD, 28.05.1862: 36-7).

Zacarias buscou ainda, como o fizera Caxias, convencer a Coroa da necessidade da dissolução da Câmara para consulta direta ao país. O imperador, porém, negou o pedido, como o tinha negado aos conservadores dias antes (Buarque de Holanda, 2010: 88; Nabuco, 1949, vol. 2: 96-7), provavelmente antecipando a radicalização partidária que lhe seguiria, o que colidia com os esforços de moderação e restrições aos critérios políticos estritamente partidários que desenvolvia desde meados da década de 1850. Terminava assim, praticamente antes de se iniciar efetivamente, a primeira experiência ministerial “ligueira” do Segundo Reinado.

19º Gabinete – Olinda (Liga Progressista 30.05.1862 – 15.01.1864) (categoria 3).

Tanto o testemunho de Pereira da Silva quanto os registros de Nabuco indicam que o novo gabinete organizado por Olinda – depois da recusa de Abaeté ao convite de São Cristovão ¹⁶⁹ – foi, essencialmente, um ministério formado por companheiros de geração do presidente do Conselho, senadores e militares cuja idade variava entre os 60 e 70 anos, restando como exceção a figura de Cansanção de Sinimbu, que contava então 50 anos. Não era, porém, um ministério que pairasse totalmente acima das controvérsias políticas da época, ainda que tenha sido conveniente, em seu início, transmitir essa

¹⁶⁹ Sobre a recusa de Abaeté em chefiar o novo governo, ver Needell (2006: 395, nota 113).

aparência. Seu caráter anti-saquarema ou, mais propriamente, seu vínculo com os esforços conducentes no período à sedimentação da aliança “ligueira” eram nítidos e foram assinalados pelas principais fontes. Nesse sentido, são lembradas a trajetória de afastamento frente aos conservadores do próprio Olinda (que remontava não só a sua recente parceria com o liberal Sousa Franco, no 14º gabinete, mas ao já distante ano de 1849, quando fora afastado da Presidência do Conselho e da pasta de Estrangeiros de um gabinete “ordeiro”) e a presença, no governo, de Sinimbu - elemento dissidente dos “puritanos” e já próximo aos liberais – que, a partir de junho de 1862, ocuparia a estratégica pasta da Justiça (Nabuco, 1949, vol. 2: 96-7; Pereira da Silva, 2003: 292).

A recente análise do historiador Jeffrey Needell converge com o quadro básico delineado acima. Nesse sentido, para o autor mencionado, o gabinete Olinda era, no fundamental, um ministério formado por velhos e respeitáveis estadistas, em sua maior parte conservadores mas há muito tempo distanciados do núcleo “saquarema” e de preocupações partidárias. Contava, adicionalmente, o novo governo com um antigo quadro liberal como o visconde de Albuquerque, abrigando, finalmente, Cansação de Sinimbu, político ativo, mais jovem e “aderente da Liga” (Needell, 2006: 217). A maior pista, entretanto, sobre o caráter político-ideológico do ministério, a despeito de suas cautelas, sobremodo enquanto as câmaras estiveram abertas em 1862, era dada pela presença do próprio Olinda na chefia do Conselho. O experiente político pernambucano trazia viva a memória dos seus conflitos amargos e das humilhações sofridas, em 1849 e 1857-8, junto aos conservadores “ortodoxos”, bem como mantinha idêntica disposição a que mostrara, pouco tempo antes, no Senado, ao lado de Nabuco de Araújo, quando encorajara a formação da aliança “ligueira” contra Caxias e os “vermelhos”. Sendo assim, dificilmente se poderia vislumbrar na nova composição ministerial que assumiu no final de maio de 1862, após as sucessivas quedas de Caxias e Zacarias, um arranjo conservador (Needell, 2006: 217). Tratou-se, na verdade, de um governo voltado a montar as bases de um domínio “ligueiro” mais sólido. Como se verá, executou de tal forma essa tarefa que, ao final do processo, estava superado politicamente, dessincronizado com o novo cenário de forças que ajudara a construir.

No primeiro momento, contudo, buscou o gabinete, e teve êxito nesse intento, ser visto pelo Parlamento como um arranjo provisório, o que lhe rendeu certa tolerância entre as diferentes correntes que compunham a Câmara, agradando em especial aos conservadores o fato de serem mantidos em seus postos os presidentes de província,

chefes de polícia e demais membros da administração pública nomeados pelo ministério Caxias de março de 1861 ¹⁷⁰. Certo tom de compasso de espera marca, portanto, os meses iniciais do novo governo liderado por Olinda, não obstante as características mencionadas dos seus integrantes.

A definição mais clara do gabinete, em termos de linha política, veio somente, após o encerramento das câmaras, quando cessou a necessidade de manter-se um clima de paz frente aos conservadores, que controlavam pouco mais da metade dos assentos da Câmara. Findos os trabalhos legislativos de 1862, o governo removeu presidentes de província, chefes de polícia e magistrados associados à agremiação da “ordem”, confiando “a liberais e ligueiros o predomínio oficial e exclusivo do país”, consoante testemunha Pereira da Silva (2003: 294) ¹⁷¹.

Para Pereira da Silva (2003: 295) era indubitável que o gabinete, com essa clara opção por favorecer os “ligueiros”, preparava a dissolução da Câmara em 1863.

Consoante a interpretação sustentada por Needell, Olinda anteviu, desde o início, a impossibilidade – e o perigo – de conviver com uma Câmara dividida, levemente inclinada para os conservadores mais tradicionalistas. A nomeação de Sinimbu, um “homem da Liga”, para a pasta da Justiça, e o subsequente expurgo promovido no

¹⁷⁰ Correspondência de Nabuco de Araújo testemunha, em tom crítico, essa permanência dos “vermelhos” nos principais cargos da máquina pública. Ver o texto em Nabuco (1949, vol. 2: 98).

¹⁷¹ Deputado à época alinhado com os conservadores mais tradicionais, um dos representantes do 3º distrito da província do Rio de Janeiro (Javari, 1962: 330), Pereira da Silva expressa em tom amargo o que deve ter sido o sentimento de traição, vivenciado por boa parte do “partido da ordem”, em face das decisões mencionadas do ministério, atribuindo-as significativamente ao próprio Olinda e a Sinimbu: “Bem se não encerrara o Parlamento e já furiosa reação cometia-se na administração pública. Nenhuma razão se descobriu para mudança tão imprevista. (...). Geral espanto causou o procedimento do Ministério, porquanto os conservadores o tinham auxiliado. Uns atribuíram esta repentina e inesperada mudança de política a Cansação de Sinimbu, que na pasta da Justiça imprimira ação decidida em proveito dos liberais, e arrastara alguns de seus colegas a acompanhá-lo. Outros afirmavam que derivava-se de despeitos de Araújo Lima [Olinda] contra os conservadores, seus antigos correligionários. Parece que permaneciam vivas, e entranhadas no seu peito, reminiscências dolorosas, e raiara a oportunidade de desforrar-se. Como razoavelmente explicar-se o procedimento do Ministério, ao rasgar a máscara da moderação e da neutralidade, que hipocritamente conservara durante toda a sessão legislativa ao proclamar-se inteiramente partidário dos liberais e dissidentes, e adverso à maioria da Câmara...” (2003: 294). Sobre o mesmo ponto, no início da década de 1930, escrevia Ferraz de Carvalho (1933: 255): “Encerrada, porém, a sessão legislativa [de 1862], manifestou o gabinete por atos inequívocos a sua verdadeira feição política: demitiu os presidentes de província e chefes de polícia conservadores, substituindo-os por membros da liga e do Partido Liberal. Desforrava-se o marquês de Olinda da deslealdade de seus colegas e correligionários de 1848, os quais o haviam lançado fora do ministério Monte Alegre de maneira humilhante”. A explícita opção governamental “ligueira” levou ao pedido de demissão de Polidoro da Fonseca, conservador que ocupava a pasta da Guerra (Pereira da Silva, 2003: 302).

intervalo das sessões legislativas de 1862 e 1863, afastando os “ordeiros” das posições-chave nas províncias, prenunciava de modo cristalino a estratégia ministerial de dissolver a Câmara e refazê-la em um figurino abertamente “ligueiro” (2006: 217-8). Para Needell, entretanto, a estratégia de Olinda só foi possível de ser executada porque convergia com a linha de ação preferida pela Coroa, a qual sancionou o expurgo dos conservadores nas províncias, a dissolução da Câmara em 1863 e, por fim, a condução partidária – em favor da “Liga” e dos liberais – das eleições, tudo isso em que pese a retórica anti-partidarista e as anteriores recusas de dissolução sustentadas por São Cristovão (Needell, 2006: 218; 396-7, nota 117).

A situação da Câmara na abertura dos trabalhos legislativos de 1863, denotando ligeiro predomínio numérico para os conservadores “saquaremas” e elementos moderados que se mantiveram no partido – a exemplo de Paranhos e de Caxias -, era assim descrita pelo então deputado Pereira da Silva: “Permaneciam os partidos em sua anterior situação: a maioria compacta conservadora, e por meia dúzia de votos dela distanciados os liberais e dissidentes. Presidente, mesários e membros das comissões foram eleitos exclusivamente conservadores” (2003: 302). Nesse quadro, face às nomeações feitas para todo o Império no intervalo das sessões pelo gabinete, em detrimento da maioria conservadora, não tardaria uma definição do impasse estabelecido, fosse a resolução em favor da Câmara, com a retirada do governo, fosse ela pró-gabinete, nesse último caso conduzindo à dissolução da câmara baixa. Foi essa segunda solução a que efetivamente se concretizou já em 12 de maio de 1863 (Pereira da Silva, 2003: 303; Javari, 1962: 131). Olinda, por conseguinte, com respaldo do trono, dava prosseguimento a sua estratégia anti-saquarema¹⁷².

Feitas as eleições em outubro de 1863, a nova Câmara dos Deputados – 12ª legislatura (1864-66) – trouxe a composição previsível: lastreado no domínio das províncias e dos principais cargos da administração do Império, liberais e “ligueiros” dominaram completamente os assentos da câmara baixa, excluídos, quase que

¹⁷² Em consonância com a menção de Pereira da Silva, anotada acima no texto, acerca da eleição de Mesa e Comissões conservadoras, Sérgio Buarque de Holanda (2010: 107-8) registra que foi a derrota, na abertura da sessão de 1863, do candidato “ministerial” à presidência da Câmara dos Deputados, que fez com que Pedro II consentisse em decretar, a pedido do gabinete Olinda, a dissolução da casa temporária. Pelos movimentos e decisões governamentais anteriores é mais provável que esse episódio tenha funcionado apenas como o gatilho que disparou um processo já em curso.

completamente, os conservadores ¹⁷³. Comentando esse pleito e seu papel na consolidação de um novo bloco de forças na política imperial, Needell recorda que, a exemplo de todos os partidos do período, a “Liga” fora gestada no Rio de Janeiro, sendo as eleições de 1863 a oportunidade e o veículo mediante o qual essa aliança logrou fincar raízes em todo o Império, lançando mão, em conformidade com a época, de forte patronagem e, quando necessário, de fraude e violência (2006: 218). Esse autor também registra a varredura dos conservadores dos postos parlamentares em função do pleito eleitoral em foco. Na província do Rio de Janeiro, por exemplo, onde a dominação “saquarema” datava de 1837, nenhum “vermelho” teve êxito em suas postulações eleitorais. Na Câmara como um todo, só meia-dúzia de “ordeiros” logrou admissão, restando ao Partido Conservador, entre 1863 e 1867, a tribuna do Senado como última trincheira diante da avalanche “ligueira” e liberal (Needell, 2006: 219).

Mas, paradoxalmente, nem o próprio gabinete Olinda escapou da mudança de cenário produzida: a composição parlamentar da Câmara que emergia – já tensionada, inclusive, por fissuras embrionárias no interior da nova aliança vitoriosa, em função da luta por saber quem a lideraria, se luzias ou dissidentes conservadores – exigia um perfil de governo bem distinto, mais alinhado com a “virada” efetuada. Olinda, que fora artífice importante do que agora se vislumbrava, teve frieza para perceber a conveniência de antecipar-se a qualquer desgaste com o novo bloco vitorioso e, mal inaugurada a nova legislatura, solicitou a exoneração do gabinete (Needell, 2006: 219; Pereira da Silva, 2003: 307; Costa Porto, 1985: 184).

Nesse sentido, Costa Porto, dissertando sobre a Câmara que emerge das eleições de 1863, já registra a disposição dos “luzias” mais ortodoxos em distinguirem-se da “Liga”, renunciando as clivagens que logo se afirmariam como desafio aos condutores da aliança então vitoriosa. Nesse quadro, consoante as palavras do autor em foco, “Olinda sentiu que sua tarefa findara”, preferindo antecipar sua saída “antes mesmo de enfrentar a nova legislatura”, de onde, pressentia o velho ex-regente, dificilmente

¹⁷³ No levantamento organizado por Carvalho, a “Liga” (Partido Progressista) teria abarcado 60% das cadeiras, os Liberais Históricos, 39%, restando apenas 1% dos assentos aos conservadores (2006: 407). O tom de amargo protesto em que Pereira da Silva (2003: 303-4; 306) descreve essas eleições e a composição da nova Câmara decerto reflete a avaliação do Partido Conservador acerca daqueles acontecimentos e, em particular, os sentimentos de um parlamentar que, engolido pela onda “ligueira”, não logrou renovar o mandato (Javari, 1962: 338).

obteria suporte necessário para continuar à frente do ministério (Costa Porto, 1985: 184)
174.

20º Gabinete – Zacarias de Góes (Liga Progressista 15.01.1864 – 31.08.1864) (categoria I).

Discorrendo sobre essa experiência governamental, Nabuco aponta a oposição em germe, desde o início de 1864, com a inauguração da 12ª legislatura, de significativa fração dos “luzias” ou liberais “históricos” ao gabinete Zacarias, liderado por um conservador dissidente e mais próximo dos moderados provenientes dos dois partidos tradicionais que, ao se aliarem, haviam formado a chamada “Liga Progressista”. Não se tratava, contudo, nesse momento inicial, de um confronto aberto no interior das forças que haviam afastado o Partido Conservador do poder: “a união não se tinha quebrado na superfície, mas no fundo trabalhavam as influências opostas e havia separação” (1949, vol. 2: 127).

Analisando o contexto da montagem desse governo, Ferraz de Carvalho registra, com mais detalhes, o desconforto liberal diante do que entendia como sua sub-representação nas pastas ministeriais, bem como a reserva desse grupo político frente ao próprio Zacarias: “Quatro ministros pertenciam à facção dissidente; dois ao partido liberal. (...). Os liberais receberam o ministério com frieza, murmúrio e despeitos. Não se julgavam nele representados devidamente; não exerceriam na administração pública a influência a que tinham direito pelo número de seus representantes na Câmara; tinham, além disso, desconfianças do presidente do Conselho, em virtude de seus princípios autoritários e conservadores” (1933: 255).

Em que pese essas fissuras de fundo, para Joaquim Nabuco será um conflito ocasional, na Câmara dos Deputados, entre um ministro-chave na armação do gabinete, o paulista José Bonifácio, e o líder da maioria, Martinho de Campos, que conduzirá à queda do gabinete no final de agosto de 1864. Na narrativa do autor em foco, “a intenção da Câmara não fora forçar o ministro nem o ministério a demitir-se; o voto foi uma surpresa, mas desde que o ministro do Império [José Bonifácio], em

¹⁷⁴ A leitura proposta por Needell também salienta que a missão do gabinete que Olinda liderou a partir de 30.05.1862 foi, pelo próprio presidente do Conselho, dada por encerrada em princípios de 1864, quando a nova Câmara se reuniu, sendo transferida a outras chefias – mais alinhadas com a nova conjuntura – a tarefa de governar e manter coesos os distintos elementos componentes da aliança entre liberais e conservadores dissidentes (2006: 219; 397, nota 120).

divergência casual com o chefe da maioria, Martinho de Campos, sobre a preferência de um projeto, tinha apelado para a Câmara, o pronunciamento contrário desta impunha-lhe a retirada (Nabuco, 1949, vol. 2: 128). A saída do segundo gabinete Zacarias decorreu, portanto, de uma derrota em incidente parlamentar na Câmara, investindo-se, na interpretação de Nabuco, de certo caráter aleatório.

Na leitura do mesmo episódio realizada por Pereira da Silva, testemunha dos acontecimentos, acentua-se menos a dimensão aleatória e casual do conflito que deflagrou a crise e se introduz, e se empresta mais ênfase, a dois outros elementos, tidos como essenciais para a compreensão do processo em tela: *o grau já avançado da divisão entre os “moderados” (progressistas), solidários ao gabinete, e os liberais, seus opositores (i), e as preferências da Coroa (ii)* (2003: 326-8).

Para Pereira da Silva, o chefe do ministério, Zacarias, tinha já plena convicção, após alguns meses de exercício, da relativa fragilidade de sua base de apoio parlamentar, esmerando-se, por conseguinte, nos termos do autor em questão, “em não suscitar questões de confiança na Câmara, temeroso de seu resultado. Já não escondiam os liberais sua oposição, e a todo instante precatava-se o Gabinete contra ciladas que lhe fossem armadas” (2003: 326-7). O próprio desempenho ministerial sofrível em termos de aprovação de projetos de lei rotineiros – não havia conseguido, já com a sessão anual avançada, votar os orçamentos nem a lei de fixação de forças – era um indicador das limitações do raio de manobra governamental face à Câmara dos Deputados da 12^a legislatura (Pereira da Silva, 2003: 327) ¹⁷⁵. Se o conflito entre o ministro do Império e Martinho Campos, em si mesmo, tinha um quê de inesperado e fortuito, o terreno em que eclodiu estava minado pelas divergências assinaladas, servindo o confronto como pretexto adequado para os que pretendiam enfraquecer ou mesmo remover o gabinete. Na sessão de 29.08.1864, por duas vezes foi a posição do ministro derrotada pelo plenário da Câmara – discutindo primeiro a preferência e em seguida o mérito de

¹⁷⁵ Também para Costa Porto reinava uma ilusória unidade na 12^a legislatura (1864-6): “esta unidade tinha apenas aparência, e se, quando simples aliados, puderam liberais e moderados viver e atuar juntos, a fusão oficial [nos moldes do “Partido Progressista”, anunciado desde 1862 por Saraiva] viria apressar-lhe o dissídio irremediável...” (1985: 185).

projeto que subvencionava a navegação a vapor entre o Rio de Janeiro e Nova Iorque¹⁷⁶-, levando José Bonifácio a comunicar a Zacarias a sua saída do governo.

Segundo Pereira da Silva, Zacarias tentou, inicialmente, demover Bonifácio da decisão de retirar-se e, sem êxito, propôs, ao imperador, a substituição do demissionário por Francisco Furtado, liberal paraense de prestígio e que ocupava então a presidência da Câmara (2003: 328). Seria uma forma de minimizar e isolar o problema, retirando a conotação de moção de desconfiança ao governo de que se revestira a votação no legislativo e enquadrando-a como uma colisão pontual do plenário com um ministro. Mais importante, a proposta de Zacarias revelava sua disposição de abrir espaço para o elemento liberal histórico no Executivo, representado por Furtado, tendo em vista o fortalecimento da sustentação parlamentar ministerial. *Tudo isso, no entanto, esbarrou no veto da Coroa à recomposição proposta, não restando alternativa a Zacarias senão a demissão coletiva do governo (Pereira da Silva, 2003: 328). O fato da Coroa se voltar para o mesmo Francisco Furtado na designação do novo chefe do ministério patenteava a falta de sustentação do gabinete Zacarias também em São Cristovão. A retirada em tela, portanto, vincula-se à perda de confiança tanto junto à Câmara como em face da Coroa, os dois alicerces de qualquer arranjo governamental no Segundo Reinado.*

A pesquisa historiográfica acadêmica parece corroborar a perspectiva delineada por Pereira da Silva.

¹⁷⁶ É o seguinte o relato de Pereira da Silva sobre o incidente parlamentar em tela: “Levantou-se, no entanto, na Câmara e inesperadamente a 29 de agosto um conflito, bem que de somenos importância, mas que converteu-se em questão de Gabinete. Oferecera a Comissão de Comércio um projeto concedendo duzentos contos de réis anuais de subvenção a uma companhia de vapores norte-americana, que se propusesse a manter regular navegação de vapores entre o Rio de Janeiro e Nova Iorque. Dado para a ordem do dia, e aberto o debate, opinou José Bonifácio que o projeto carecia de estudo mais meditado, tanto da Câmara, como do próprio Governo. A companhia deveria ser auxiliada não somente pelo Governo brasileiro, como também pelo dos Estados Unidos da América do Norte, e o gabinete de Washington nada havia ainda resolvido a respeito. Propôs, portanto, o adiamento do projeto para a sessão do ano seguinte. Censurou-o Martinho de Campos por se envolver em assunto administrativo pertencente à repartição diversa da que geria. Declarou que o projeto fora combinado com o Ministro do Comércio e Navegação, e aprovado por outros membros do Gabinete, e não sabia como explicar o procedimento do ministro do Império. Desagradável discussão enleou-se entre José Bonifácio e Martinho de Campos. Decidiu a maioria contra a opinião do ministro, rejeitando seu adiamento. Aproveitou-se Martinho de Campos da disposição da Câmara; requereu e obteve imediatamente que se aprovasse o projeto em primeira discussão, e entrasse logo em segunda. Logrou ainda o assentimento da maioria. Irritado com o revés que sofrera, saiu José Bonifácio imediatamente da Câmara, dirigiu-se ao Senado, e comunicou a Zacarias sua resolução de retirar-se do Ministério” (2003: 327).

Nesse sentido, Francisco Iglésias, em trabalho conhecido a respeito do período, indica a falta de unidade entre “progressistas” e liberais, demarcando com nitidez a incapacidade do gabinete Zacarias em executar sua agenda junto ao Legislativo: “Não se consegue votar mesmo a matéria mais importante que se pede ao Legislativo. O que interessa a Ministros é frequentemente posto de lado, enquanto o que eles não desejam é objeto de consideração” (2004: 118). Na sua pesquisa, Iglésias confirma o testemunho de Pereira da Silva sobre os momentos finais do segundo ministério Zacarias, *encadeando, como aspectos decisivos, a derrota na Câmara, a tentativa de reorganização do gabinete e, por fim, a negativa da Coroa em admiti-la, forçando a retirada* (2004: 118-9).

O trabalho recente de Jeffrey Needell (2006: 220) também percorre o veio esboçado, detalhando e iluminando alguns ângulos do processo político que conduziu a retirada ministerial em exame. Assim, na visão do historiador norte-americano mencionado, os liberais, influenciados por figuras de prestígio e grande carisma como Teófilo Otoni, não estavam dispostos, desde o início da 12ª legislatura, em janeiro de 1864, a aceitarem a liderança e a autoridade das chefias “progressistas” – encarnadas em personagens como Zacarias, Nabuco de Araújo, José Antônio Saraiva, entre outros, a maior parte das quais oriundas diretamente do Partido Conservador – em troca de mera patronagem. Nesse sentido, a pesquisa e a reflexão de Needell emprestam lastro ao testemunho de Pereira da Silva, exposto acima, a respeito das tensões no interior da aliança e dos receios de Zacarias sobre eventuais ciladas que poderiam ser engendradas contra o seu governo na Câmara. Essas apreensões não eram gratuitas pois, nos termos de Needell, para os “luzias” históricos “seu dia havia chegado” (2006: 220) e assumir diretamente o poder seria tão somente uma questão de tempo e oportunidade. A discussão entre o ministro Bonifácio – curiosamente, um liberal – e Martinho Campos se insere nesse contexto mais amplo e aparenta ter aberto a oportunidade ambicionada pela oposição.

Também para Needell, Zacarias, no curso do primeiro semestre de 1864, perdera o apoio da Coroa que, percebendo a crescente influência dos liberais mais extremados no Parlamento, aguardava uma ocasião para desarmar o que via como bolsões de radicalismo, trazendo o Partido Liberal ao poder, mas de um modo que não ameaçasse diretamente as prerrogativas reais, descartadas, assim, figuras mais independentes como Otoni, Otaviano ou os velhos “praieiros” e prestigiados elementos mais anódinos, incapazes de liderança própria e, por isso, mais flexíveis a São Cristovão. O incidente

parlamentar de agosto teria, desse modo, vindo a calhar também do ponto de vista dos cálculos políticos de Pedro II (2006: 220).

Essa interpretação de Needell parece razoável, pois permite entender e fornecer sentido político à recusa do imperador em assentir à reorganização ministerial proposta por Zacarias – centrada na substituição de Bonifácio pelo liberal Francisco Furtado -, o que levou à retirada do gabinete incumbente, seguida da imediata nomeação real – já para a vacante presidência do Conselho – do próprio Francisco Furtado, figura liberal de certo prestígio à época, mas incapaz de ombrear-se a líderes como Otoni ou Otaviano¹⁷⁷. Para Needell, fundamentalmente, ao nomear Furtado o imperador retornava a um padrão familiar na indicação de chefes de ministério, perceptível no chamado “quinquênio liberal” dos anos 1840 e no pós-Paraná, a saber, aquele calcado na designação de homens sem força política e/ou liderança partidária próprias.

Mas essa já é a história do próximo gabinete. *A retirada de Zacarias, em sua segunda experiência de presidência ministerial, ponto de interesse aqui, se deveu, como se viu, à sua fragilização na Câmara - que culminou na derrota no incidente parlamentar de 29.08.1864 - e à subsequente falta de lastro político da Coroa à tentativa do político baiano de recompor seu governo.*

21º Gabinete – Francisco Furtado (Liga Progressista 31.08.1864 – 12.05.1865) (categoria 3).

A queda de Furtado – que governa, praticamente, no intervalo entre duas sessões legislativas – combina razões congêntas, estruturais e mais imediatas. A razão congênita prende-se à própria falta de estatura política do Presidente do Conselho no cenário da época, aludida rapidamente acima; as dimensões estruturais apontam para o início do conflito com o Paraguai e para a eclosão de grave crise bancária na praça do Rio de Janeiro – a “crise do Souto” ; por fim, causas mais próximas relacionam-se com algumas decisões políticas tomadas pelo gabinete, as quais concorreram para o seu isolamento, e com o resultado insatisfatório, da perspectiva do governo, da eleição para a presidência da Câmara logo na abertura da sessão de 1865, sendo este último episódio considerado pelas fontes e por estudos acadêmicos recentes o motivo imediato

¹⁷⁷ Os desencontros históricos que geraram a incompatibilidade política entre Pedro II e Otoni estão bem sumariados em Needell (2006: 397, nota 121).

da retirada (Nabuco, 1949, vol. 2: 147; Pereira da Silva, 2003: 344; Ferraz de Carvalho, 1933: 258-60; Costa Porto, 1985: 187-9; Iglésias, 2004: 119-21; Needell, 2006: 220-1; ACD, 8.05.1865: 17).

Já uma testemunha dos acontecimentos como Pereira da Silva refere-se, com algum detalhe, às sérias dificuldades encontrados por Furtado na montagem do seu gabinete. Sua falta de real ascendência e liderança sobre o Partido Liberal e a “Liga” revelou-se, nitidamente, logo no preâmbulo de sua gestão, sendo recusadas pastas ministeriais por nomes como Otaviano, Saraiva e Martinho de Campos ¹⁷⁸. O veto, por sua vez, da Coroa a Bernardo de Sousa Franco e a Teófilo Otoni, cogitados e sondados para integrar o ministério, cunhou, desde o início, a pecha de fragilidade no novo arranjo, obrigando Furtado a recorrer a políticos relativamente neófitos para o preenchimento dos postos do gabinete ¹⁷⁹, o que, decerto, não se harmonizava com o vasto e ambicioso programa de reformas proposto pelo ex-presidente da Câmara em seu pronunciamento inicial (Pereira da Silva, 2003: 329-330; Needell, 2006: 219-221; 398, nota 122) ¹⁸⁰.

Do ponto de vista das questões mais estruturais, a gestão de Furtado (agosto de 1864/ maio de 1865) coincide com a espiral crescente de tensões ao sul do Império, que desembocaria no conhecido e duradouro conflito bélico com Lopez (1864-70), envolvendo não só o Brasil mas as outras repúblicas do Prata, em aliança contra o Paraguai. Além disso, os primeiros dias do ministério assistem à eclosão de uma crise bancária de grandes proporções na praça do Rio de Janeiro, com sérias repercussões comerciais e financeiras (Pereira da Silva, 2003: 331-43; Ferraz de Carvalho, 1933: 259-60; Costa Porto, 1985: 187; Iglésias, 2004: 120-1). Como sintetiza Needell, “sem dúvida, (...) [o gabinete Furtado] teria se mostrado vulnerável sob quaisquer circunstâncias, mas ele foi abalado por um par de crises particularmente feroz: uma nova crise bancária em 1864 e o início da guerra na região platina” (2006: 220).

¹⁷⁸ Além de assinalada por trabalhos acadêmicos recentes como o de Needell (2006: 220), consoante indicação antes no texto, a falta de liderança de Furtado foi salientada por vários estudiosos: “[Furtado], homem talentoso e culto, não tinha, porém, o prestígio de chefe” (Ferraz de Carvalho, 1933: 258); “Foi surpresa a designação de Furtado, político sem maior tradição, que nem era senador nem chefe de partido” (Iglésias, 2004: 119).

¹⁷⁹ Exceções eram Carlos Carneiro de Campos e João Pedro Dias Vieira, titulares das pastas da Fazenda e de Estrangeiros, respectivamente (Javari, 1962: 137-8; Needell, 2006: 398, nota 122).

¹⁸⁰ Uma descrição dos principais pontos do programa, com base em exposição do Presidente do Conselho à Câmara, está disponível em Pereira da Silva (2003: 330).

Do prisma de decisões políticas que concorreram para o isolamento governamental, cabe assinalar a expressa identificação com os “luzias” mais ortodoxos, com forte distribuição de patronagem para esse grupo, e o episódio do afastamento de Paranhos da condução dos negócios com o Uruguai.

Nesse sentido, assinala Costa Porto que, no transcurso da gestão de Furtado, entre o segundo semestre de 1864 e maio de 1865, “acentuava-se a crescente decomposição da ‘Liga’, os ‘históricos’ do Partido Liberal ganhando terreno sobre os ‘progressistas’, visível em tudo que Furtado estava dando impulso aos elementos do antigo bloco Luzia, afastando-se da influência ‘progressista’”, o que se traduzia no perfil dos indicados para governar as províncias (1985: 187). Esse favorecimento aberto da fração liberal naturalmente contribuiu para enfraquecer a aliança “ligueira” e plantou parte das sementes dos problemas que logo enfrentaria o governo com a abertura das câmaras em maio de 1865 ¹⁸¹.

Talvez o ingrediente que faltava para a completa desestabilização do ministério tenha vindo com a sua decisão de afastar o ex-ministro Paranhos - de modo grosseiro e contrário às praxes diplomáticas – de sua missão no Uruguai, insatisfeito o governo com os termos do acordo com a então chamada “República Oriental” negociado pelo político conservador em fevereiro de 1865. A humilhação imposta a Paranhos, que recebeu a notícia durante um jantar em Montevidéu, fez o governo “perder as boas disposições dos Conservadores” (Nabuco, 1949, vol. 2: 147) ¹⁸².

Como sintetiza Joaquim Nabuco, em uma avaliação que, em suas linhas gerais, até hoje é chancelada pela historiografia, “cercado de tantas dificuldades externas e internas, insuficientemente organizado para a luta parlamentar, sobretudo no Senado onde teria que encontrar ao mesmo tempo Zacarias e Paranhos, reduzido à fragilidade do elemento liberal, o gabinete Furtado não podia na nova sessão atravessar sequer o limiar do Parlamento” (1949, vol. 2: 147).

¹⁸¹ Sobre esse aspecto, ver, na mesma linha, Iglésias (2004: 121).

¹⁸² A resposta de Paranhos à sua demissão, em longo discurso de 8 horas no plenário do Senado, foi imortalizada por Machado de Assis na crônica “O Velho Senado”, disponível, na íntegra, em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000228.pdf>. Sobre o assunto, consultar Buarque de Holanda (1985: 31-4; 136-7).

Assim, logo em 08.05.1865, surgiu, na Câmara dos Deputados, o fator que conduziu o ministério à retirada, a saber, o resultado insatisfatório, do ponto de vista oficialista, da eleição para a Presidência daquela casa. Essa eleição, polarizada entre apoiadores e críticos do governo, mesmo terminando em empate, no segundo escrutínio, com a sorte premiando, ao cabo, o Barão de Prados, candidato de Furtado, mostrou à situação que inexistiam condições mínimas para a continuidade do arranjo incumbente (ACD, 08.05.1865: 17). Quatro dias após a eleição, estava formalizada a demissão do primeiro gabinete nitidamente liberal que surgira desde os dias de Paula Sousa em 1848 (Iglésias, 2004: 119) ¹⁸³.

22º Gabinete – Olinda (Liga Progressista 12.05.1865 – 03.08.1866) (categoria 4).

Os meses finais do gabinete Olinda, inaugurado em 12.05.1865, são marcados pelos conflitos no interior do próprio ministério – sendo o principal aquele que opôs os ministros da Agricultura e da Fazenda, apontado por alguns estudos como o divisor de águas que levou à retirada governamental – e pela continuada e crescente deterioração da aliança “ligueira”, cindida entre “progressistas”, hegemonzados pelos dissidentes conservadores, e liberais. Em que pese a resistência do imperador em aceitar a demissão do governo, temeroso Pedro II, em especial, das implicações da crise ministerial sobre a guerra em andamento no sul, o ministério se desfaz em inícios de agosto de 1866 (Nabuco, 1949, vol. 2: 345-6; 383-4; 389-94; Pereira da Silva, 2003: 345-6; 359-61; Javari, 1962: 141; Ferraz de Carvalho, 1933: 264; Iglésias, 2004: 124).

A organização desse arranjo ministerial, sucessor de Furtado, não foi tarefa simples, tendo em vista as feridas provocadas pela tensa convivência das frações que formavam a “Liga”, sobretudo renovadas pelo episódio parlamentar que levou à demissão do

¹⁸³ É curioso o relativo desencontro nas fontes e na literatura sobre o efetivo resultado da eleição referida. Pereira da Silva fala em “derrota do candidato do ministério” (2003: 344); Ferraz de Carvalho, ressaltando o desafio aberto ao gabinete representado pela candidatura oposicionista de Saldanha Marinho, “o deputado mais hostil ao gabinete”, registra o empate e assinala que a sorte arbitrou “em favor do candidato” oficial (1933: 260). Costa Porto também menciona empate (1985: 188). Por fim, Iglésias fornece um resultado exato: 35 a 34 votos em favor do Barão de Prados, candidato do governo (2004: 121). A consulta aos ACD (08.05.1865: 17) esclareceu o ponto. Na verdade, ao final da sessão de 08 de maio procedeu-se ao escrutínio para escolha da presidência, tendo o Barão de Prados, 35 votos, Saldanha Marinho, 34 e Cristiano Otoni, 1, sendo apuradas ainda 6 cédulas em branco. Em conformidade com os arts. 45 e 46 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, edição de 1857), “não tendo nenhum dos votados reunido maioria absoluta, corre segundo escrutínio”. Neste, recolhidas 75 cédulas, “sendo cinco em branco, verifica-se empate”, 35 a 35. Nos termos ainda do RICD citado, art. 46, parte final, procedeu-se a sorteio, sendo então declarado eleito o candidato do governo, Barão de Prados, um dos representantes do 3º distrito da província de Minas Gerais (ACD, 08.05.1865: 17; Javari, 1962: 338).

gabinete liberal; o imperador enfrentou a recusa de três lideranças políticas – Abaeté, Saraiva e Nabuco de Araújo – antes de se entender com Olinda, novamente entronizado na chefia do Conselho de Ministros (Nabuco, 1949, vol. 2: 231-5; Pereira da Silva, 2003: 345-6; Costa Porto, 1985: 189; Ferraz de Carvalho, 1933: 261; Iglésias, 2004: 121-2; Needell, 2006: 221) ¹⁸⁴.

Ainda que incorpore nomes vinculados aos liberais (Carrão, Paula e Sousa, Silveira Lobo), o comando desse gabinete está nas mãos dos dissidentes conservadores (Olinda, Nabuco de Araújo, Saraiva, Ferraz). Sobretudo, na leitura que faz Joaquim Nabuco, a recusa de Otaviano em assumir a pasta de Estrangeiros demonstra a reserva que o núcleo “Luzia” mantém frente à nova composição (1949, vol. 2: 235-7; Costa Porto, 1985: 189-90) ¹⁸⁵. É curioso, assim, que o autor mencionado fale em manutenção do “status-quo” no seio da aliança, priorizado o enfrentamento da guerra – repetindo, integralmente, o argumento que, à época, seu pai apresenta a Otaviano, na busca de convencê-lo a integrar o governo -, quando o novo gabinete, sucedendo a Furtado, marca um claro retorno à hegemonia da dissidência conservadora, regra, aliás, no interregno “ligueiro”, depois da breve dominância liberal da composição anterior.

Segundo Pereira da Silva, a conjuntura de guerra arrefeceu, em um primeiro momento, os conflitos das facções e dos partidos, prestando a “sessão de 1865 (...) apoio ao governo”, cuja bandeira única era “o enfrentamento do conflito militar com o Paraguai” (2003: 346-7). De todo modo, o gabinete é precavido e consegue da Coroa, por decreto de 8.07.1865, o adiamento dos trabalhos parlamentares para março do ano seguinte (Iglésias, 2004: 123).

Tanto Nabuco como Pereira da Silva assinalam a característica da falta de coordenação das ações desse gabinete, cada ministro atuando com autonomia, ausente uma “orientação política uníssona” (Pereira da Silva, 2003: 359; Nabuco, 1949, vol. 2: 394). Esse aspecto é igualmente sublinhado por historiadores como Iglésias (2004: 122) e Needell (2006: 221).

¹⁸⁴ Pereira da Silva não cita o convite a Nabuco de Araújo.

¹⁸⁵ Exame mais detalhado da composição do arranjo que ficou conhecido como ‘gabinete das águias’ está em Costa Porto (1985: 190-1).

A trégua relativa que desfrutara o gabinete na sessão de 1865 não se repetiu, no ano seguinte, consoante o testemunho de Pereira da Silva e a análise de Needell, sendo bombardeado o ministério pelos conservadores, no Senado, e pela fração liberal da “Liga”, na Câmara. Somada a essa oposição as divergências internas entre os ministros, cria-se um clima de instabilidade que leva Olinda a decidir pela retirada, sugerindo à Coroa uma recomposição ministerial (Pereira da Silva, 2003: 360-1; Needell, 2006: 221).

Para Costa Porto, as “divergências internas”, “a lenta decomposição do Gabinete”, para usar os seus próprios termos, manifestam-se de modo mais nítido, pela primeira vez, com a demissão de Dias de Carvalho, em março de 1866, “que deixou o Ministério da Fazenda por divergências na política financeira, problemas do Banco do Brasil e suas faculdades emissionistas” (1985: 195). Em seu lugar entra Carrão, deputado liberal paulista (Javari, 1962: 339).

Apesar das divisões na Câmara e da pressão da casa vitalícia, Costa Porto anota que uma questão de confiança, levantada em abril de 1866, redundou em vitória “de vulto” do gabinete, por “59 votos a 30” (1985: 196). Outra evidência de que o gabinete Olinda, ainda nessa sessão de 1866, controlava maioria no legislativo – hábil, inclusive, a reagir contra eventuais ofensivas conservadoras no Senado – foi a tramitação do orçamento. Solicitando o governo a simples prorrogação da lei de meios do exercício anterior, logra êxito na câmara baixa, mas sofre revés no Senado, onde os “vermelhos”, através de emenda patrocinada pelo visconde de Itaboraí, conseguem limitar a prorrogação pleiteada, fazendo-a vigorar apenas até abril de 1867. Rejeitada pela Câmara o adendo restritivo do Senado, reúnem-se as duas câmaras para decisão final, na conformidade do art. 61 da Constituição do Império (CI), vencendo a prorrogação original, nos termos sustentados pelo gabinete, por 79 votos a 64 (Costa Porto, 1985: 196) ¹⁸⁶.

Esse controle, ainda que árduo, do plenário da Câmara pelo ministério, até às vésperas de sua demissão, reforça a hipótese de que sua queda, efetivamente, deveu-se

¹⁸⁶ Estipulava o art. 61 da CI: “Art. 61. Se a Camara dos Deputados não aprovar as emendas, ou addições do Senado, ou vice-versa, e todavia a Camara recusante julgar, que o projecto é vantajoso, poderá requerer por uma Deputação de tres Membros a reunião das duas Camaras, que se fará na Camara do Senado, e conforme o resultado da discussão se seguirá, o que fôr deliberado”.

às dissensões e diferenças internas referidas (Ferraz de Carvalho, 1933: 262-3; Iglésias, 2004: 124)¹⁸⁷.

23º Gabinete – Zacarias de Góes (Liga Progressista 03.08.1866 – 16.07.1868)
(Alternância via Moderador, categoria 2).

O afastamento desse gabinete – o último liderado por Zacarias e também o derradeiro do chamado período “ligueiro” ou “progressista” – resultou de decisão direta da Coroa, no uso das prerrogativas do Moderador (art. 101, VI, CI), sob o pretexto imediato de um choque entre o presidente do Conselho e o imperador a respeito de uma escolha senatorial. Conforme apontam as fontes e a historiografia, no entanto, as razões últimas que levaram não só à retirada desse arranjo ministerial como à inversão partidária, voltando os conservadores “puritanos” ao poder após 15 anos de ostracismo, decorreram da decisão de Pedro II de alinhar, na ocasião, o comando político do Império com a liderança militar no conflito em curso com o Paraguai. A volta do Partido Conservador – o partido de Caxias, general-em-chefe das forças brasileiras na guerra – se explicaria, assim, essencialmente, pela prioridade, decidida pela Coroa, de finalizar satisfatoriamente o conflito, sendo a harmonização da política interna com os vínculos conservadores do principal chefe militar da época um requisito desse objetivo (Nabuco, 1949, vol. 3: 91-104; 112-4; Pereira da Silva, 2003: 370-83; Ferraz de Carvalho, 1933: 264-9; Iglésias, 2004: 128-39; Buarque de Holanda, 1985: 7-8; 105-8; 2010: 145-52; 159-60; Needell, 2006: 244-8)¹⁸⁸.

Na análise de Nabuco, as eleições para a 13ª legislatura (1867-8), comandadas pelo gabinete Zacarias, marcam a definitiva vitória da ala “progressista” sobre os “luzias”, os liberais históricos, sendo a Câmara que toma posse em 1867 de feição nitidamente governista. Segundo esse autor (1949, vol. 3: 95), “(...) o velho liberalismo era praticamente repellido da Liga. Na sessão de 1867, à frente dessa maioria, o gabinete

¹⁸⁷ Relatos dos conflitos entre os ministros da Agricultura, da Fazenda e o presidente do Banco do Brasil podem ser vistos em Nabuco (1949, vol. 2: 338-46; 389-94) e, mais sinteticamente, em Costa Porto (1985: 196-7).

¹⁸⁸ Sinteticamente, consoante Sérgio Buarque de Holanda, “o imperador queria naturalmente a substituição do 3 de agosto por um ministério que melhor afinasse com o marechal” e que encetasse com eficácia o que era “inadiável”, a saber, a “conclusão honrosa da guerra” (1985: 105-6).

não encontra tropeços à sua marcha”¹⁸⁹. Na ótica de Nabuco, o ponto fraco do governo residia em outro lugar: “consistia na dependência em que ele mesmo (...) [se] havia colocado para com o generalíssimo das forças brasileiras em operações no Paraguai” (1949, vol. 3: 95), ou seja, Caxias, na guerra, que constituía a preocupação central da agenda política da época.

Caxias havia assumido o comando militar dos aliados (Brasil, Argentina e Uruguai) no conflito em 1866, convidado por Zacarias, a partir de pressões da própria Coroa. O afastamento de Ângelo Ferraz, desafeto daquele militar, da pasta da Guerra, e a disposição – pelo menos, retórica – do presidente do Conselho de se afastar do poder caso o serviço sob um arranjo “ligueiro” fosse empecilho à aceitação da missão por Caxias já sinalizavam a fragilidade do gabinete diante das exigências da guerra (Needell, 2006: 241).

O conhecido episódio posterior, de fevereiro de 1868, em que, sob pressão de Caxias, o Conselho de Estado discute a questão do imperador acerca do menor dos males – se a troca de comando no front da guerra ou a demissão do ministério, acusado este último pelo chefe militar de não lhe depositar confiança -, teria ferido “mortalmente” o gabinete, passando o mesmo a viver “à mercê do general em chefe” (Nabuco, 1949, vol. 3: 100). Qualquer que tenha sido a resolução derradeira do Conselho de Estado – que, afinal, preservou o gabinete, urgindo sua composição com Caxias -, para Zacarias, no registro de Nabuco, ficara cristalino que, na balança da Coroa, a eventual renúncia de Caxias pesava mais que a conservação do ministério (Nabuco, 1949, vol. 3: 95-100)¹⁹⁰.

Desse modo, e considerando o perfil extremamente cioso da própria autoridade característico de Zacarias¹⁹¹, não é de estranhar que este acuse o golpe, meses depois,

¹⁸⁹ Nos termos de Ferraz de Carvalho (1933: 265), “A Câmara que se instala em maio de 1867 era quase toda progressista”. Francisco Iglésias escreve que “o gabinete [Zacarias, de agosto de 1866] era eminentemente progressista, recebido com frieza e depois hostilidade pelos liberais. Nas eleições que se feriram em 67, o elemento histórico não tem muita vez; o mesmo se poderia dizer do conservador; o progressista é que seria dominante” (2004: 128). José Murilo de Carvalho (2006: 407), com base em Pereira da Silva (2003: 370-1), estima que a 13ª legislatura teve a seguinte composição: progressistas (74%), liberais históricos (17%) e conservadores (9%).

¹⁹⁰ O registro desse episódio feito por Pereira da Silva (2003: 379-80), político conservador contemporâneo aos fatos, não difere do de Nabuco, embora limite-se ao acontecido, sem arriscar maiores interpretações.

¹⁹¹ Sobre o ponto, ver Nabuco (1949, vol. 3: 91-2) e, mais extensamente, Salles Oliveira (2002: 9-26).

ao declarar no Parlamento, em citação fornecida por Nabuco, que “a mudança de política interna não se pode operar por influência da espada e imposição da caudilhagem” (1949, vol. 3: 101). Com isso, tornava-se público o conflito entre o chefe do ministério “e o general em chefe vitorioso, porque, já agora, dominava com os encouraçados todo o rio Paraguai e envolvia por terra Humaitá” (1949, vol. 3: 101).

Para Joaquim Nabuco, Zacarias, ao acusar o golpe, “já se sabe condenado”, sendo o retorno ao poder do Partido Conservador – único modo de alinhar interesses políticos e militares, dada a filiação de Caxias aos “vermelhos”, embora fundamentalmente homem da Coroa e não um “saquarema” – mera questão de tempo e oportunidade (1949, vol. 3: 101). A recusa de Zacarias, em julho de 1868, a referendar a escolha para o Senado de Sales Torres-Homem, feita pelo imperador, teria sido o pretexto para que Pedro II sacrificasse “sem o parecer, o ministério a Caxias” (1949, vol. 3: 102) ¹⁹².

Na linha de interpretação de Nabuco, seguida até aqui, a atitude de Zacarias foi calculada politicamente; o próprio fato de ter solicitado ao imperador “que o dispensasse de indicar o seu sucessor” revelava que “[Zacarias] desejava (...) que a situação caísse com ele; queria romper lanças com a própria Coroa, que o despedia, e para isso era preciso que entre eles não se colocasse o seu partido, que teria de aparar-lhe os golpes” (1949, vol. 3: 103). Para o monarca, por seu turno, a prioridade era a guerra e a inversão partidária em favor dos conservadores se impunha porque era naquele agrupamento que se encontravam os homens em que confiava, Caxias à frente, para pôr termo satisfatoriamente à arrastada campanha militar em curso (Nabuco, 1949, vol. 3: 103-4).

Estudos historiográficos importantes sobre o período – Iglésias (2004), Buarque de Holanda (1985, 2010) e Needell (2006) - acompanham, essencialmente, Nabuco na explicação da retirada desse último ministério presidido por Zacarias, desenvolvendo os dois primeiros historiadores mencionados a questão das implicações de longo prazo do

¹⁹² Pereira da Silva relata a divergência entre o imperador e Zacarias, no que concerne à escolha do nome da lista tríplice para representar o Rio Grande do Norte no Senado, como o episódio imediato que conduziu à demissão ministerial. A queda desse gabinete e a mudança de situação partidária decorrem, porém, para esse fonte, mais profundamente, tanto do diagnóstico de São Cristóvão a respeito da dissolução prática da aliança “ligueira” como, sobretudo, das necessidades da guerra, as quais recomendavam o Partido Conservador, “[a que pertenciam] (...) os dois chefes das forças terrestres e marítimas em operação (...) no Paraguai” (2003: 383).

episódio, enquanto o último contribui, entre outras coisas, para detalhar e esclarecer as estratégias dos atores políticos diretamente envolvidos nas manobras do julho de 1868.

Assim, na visão de Jeffrey Needell, Zacarias teria buscado, voluntariamente, após perceber as reais preferências da Coroa, a sua substituição pelos conservadores. A expectativa do chefe demissionário era, já fora do poder, unir, em torno de sua liderança, “históricos” e “progressistas”, de modo a enfrentar, em um segundo momento, o “poder pessoal” da Coroa. Este, exposto à luz do dia pela inversão efetuada diante de uma câmara baixa esmagadoramente “progressista”, surgiria em suas reais dimensões, incompatíveis, ao juízo de Zacarias, com o próprio sistema representativo, o que, no devido tempo, solidificaria uma vasta aliança pró-reformas no arranjo político monárquico (2006: 244-5). Do lado dos conservadores, Needell explora as diferenças entre várias alas do partido – contrapostas em termos de regiões, lideranças moderadas, como Paranhos, e nomes tradicionais “saquaremas”, a exemplo de Itaboraí; especula, igualmente, a respeito de supostas características da vitoriosa estratégia dessa última liderança no seu caminho de volta à presidência do Conselho, calcada mais no cultivo de um perfil discreto, de homem necessário ao Império na conjuntura crítica vivida, do que na exposição aberta como líder oposicionista disposto a derrubar os incumbentes (2006: 245-8).

Saindo estritamente da conjuntura, Iglésias e Buarque de Holanda delineiam as notáveis consequências, para o próprio destino político do Império, dos acontecimentos de julho de 1868, em particular da manobra de inversão partidária, patrocinada diretamente pela Coroa, a contrapelo de uma maioria parlamentar na Câmara solidamente “progressista”, algo inédito desde 1848.

Para Iglésias, a brutal exclusão do poder terá o condão de unir as duas correntes – “progressistas” e “luzias” ou históricos – que, postas diante do poder entre 1862 e 1868, tinham sido incapazes de administrar minimamente suas diferenças, gerando instabilidade e dificuldades políticas para os seis gabinetes que se revezaram no intervalo “ligueiro”. Os antigos dissidentes conservadores e os históricos formarão, pouco tempo depois de retirados do poder, o novo Partido Liberal, enquanto uma franja mais radical dos “ligueiros”, cortando laços com a monarquia, irá engrossar o bloco republicano (2004: 139). Em grande medida, o sistema partidário dos últimos vinte anos do Império será forjado pelos acontecimentos de julho de 1868.

Buarque de Holanda, por sua vez, salienta, de início, a dimensão de perigo, de que tinham consciência os principais atores da época, embutida na decisão da Coroa, a qual se revestia com “aparências de golpe de Estado”, em que se pese sua legalidade formal. A verdade é que a forte presença militar nas ruas da Corte, próximas ao Paço e à Câmara, no dia seguinte ao decreto de dissolução da câmara baixa “progressista”, sinalizava, para esse autor, os temores do núcleo do regime frente a eventuais reações à mudança política operada do alto que trazia, após 15 anos, os conservadores “puritanos” de volta ao Executivo (1985: 7-8). Interrompendo o processo de convergência para o “centro”, que tivera origens com Paraná em 1853, fundamentalmente, julho de 1868, para Buarque de Holanda, “produz uma clivagem na história política da monarquia brasileira e marca o ponto de partida mais visível da deterioração do regime” (1985: 7).

Essa visão, enraizada na historiografia imperial, está bem sintetizada no seguinte trecho de Francisco Iglésias (2004: 139), mencionado na íntegra por Sérgio Buarque: “É profunda a recomposição de forças e programas que se opera em 1868. Depois dessa data, começa a crescer a onda que vai derrubar a instituição monárquica. Ela viveria ainda alguns anos, às vezes até com o antigo brilho. Os homens mais lúcidos, no entanto, sabiam que o Império estava condenado. Em 1868 começa o seu declínio, até chegar à queda em 1889. Ele já revelara o seu potencial, o que tinha de positivo e negativo. Agora ia viver quase que vegetativamente, pois eram sabidos os seus limites. A data de 1868 encerra o período de esplendor e abre o de crises que levarão à sua ruína”.

3.1.6 Política, Guerra e a Agenda de Reformas Sociais: o Gabinete Itaboraí e seus Limites (24º gabinete, 1868-1870)

A necessidade, avaliada pelo trono, de alinhar o comando militar e político do Império, como meio de acelerar o final do conflito bélico com o Paraguai, esteve na raiz da entrega da chefia ministerial ao visconde de Itaboraí, em julho de 1868. Essa inversão partidária, talvez a mais célebre do Segundo Reinado, de responsabilidade direta do Poder Moderador, pôs um fecho ao domínio da “Liga Progressista”. Denunciado como “golpe de Estado”, por “progressistas” e liberais, os apeados do poder na ocasião, esse episódio iria influenciar fortemente a reorganização partidária que se estruturará a partir da década de 1870.

No entanto, a volta dos “vermelhos” ou “saquaremas” não seria duradoura. Vencida a guerra, o endosso e a prioridade, determinadas por Pedro II, à agenda de reformas tendente a abolir o trabalho servil inviabilizou a continuidade dos conservadores ortodoxos no poder, uma vez que, para estes, tal programa de governo se afigurava inaceitável.

24º Gabinete – Joaquim José Rodrigues Torres, Visconde de Itaboraí (Partido Conservador, 16.07.1868 – 29.09.1870) (categoria 2).

A renúncia do ministério conservador liderado por Itaboraí – de clara orientação “saquarema” – resultou, substancialmente, do conflito entre suas preferências e as do trono no que concerne ao encaminhamento de soluções para o problema servil. Após longa queda de braços entre a Coroa, que pressionava pela apresentação de projeto emancipador da prole dos escravos, e o gabinete, que resistia a fazê-lo, questionando a oportunidade da medida, Itaboraí e seus ministros foram forçados a se retirar, uma vez tornadas públicas as divergências existentes. O final do conflito militar no Paraguai possibilitara o retorno à agenda governamental, agora com centralidade, por iniciativa de Pedro II, da questão das reformas no estatuto do trabalho escravo, matéria que se afigurava, no entanto, inegociável para o núcleo duro dos “vermelhos”. A colisão com São Cristovão, portanto, determinou a substituição ministerial (Nabuco, 1949, vol. 3: 147-59; 21-55; Pereira da Silva, 2003: 409-15; Ferraz de Carvalho, 1933: 278-80; Buarque de Holanda, 1985: 113-5; 119-27; Needell, 2006: 254-66).

Discutindo o final desse gabinete, Nabuco aponta a centralidade, à época, da questão das providências graduais para a abolição da escravatura, trazida à baila pelo trono, sobretudo após o término das operações no Paraguai (1949, vol. 3: 147-59). A posição favorável da Coroa sobre o assunto era conhecida, nos altos círculos da política imperial, desde as iniciativas, em 1866, de Pimenta Bueno no Conselho de Estado – propondo a discussão, naquela instância, do embrião das medidas que se transformariam na chamada Lei do Ventre Livre -, tendo sido reiterada pelas menções expressas ao ponto presentes nas Falas do Trono de 1867 e 1868 (Nabuco, 1949, vol. 3: 21-55; 161-2).

Esse ponto de vista do imperador esbarrava, então, no entanto, na resistência dos conservadores “saquaremas”, à frente o próprio presidente do Conselho, Itaboraí. De certa forma, o gabinete que fora funcional aos objetivos bélicos no Paraguai tornara-se,

agora, o maior empecilho ao encaminhamento da nova agenda emergente de reformas sociais. Foi a impossibilidade de alcançar um ajuste sobre o tópicos com os “ortodoxos”, hábil a produzir iniciativas concretas em direção à abolição do trabalho escravo, que levou à queda do ministério, por pressão da Coroa.

Na leitura de Nabuco, a pressão liberal no Senado, conduzida por seu pai, Nabuco de Araújo, e por Zacarias, teria desempenhado papel importante no desencadeamento dos fatos que redundaram na mudança ministerial. Propondo um aditivo ao orçamento que reservava recursos públicos para a alforria de escravos, os liberais teriam provocado uma “crise ministerial”, expondo a própria divisão no Executivo acerca do ponto – Paranhos e Cotegipe, supostamente abertos às medidas, em contraposição à postura reacionária de Itaboraí e Paulino Jr. – e seu afastamento frente às preferências de São Cristovão (1949, vol. 3: 153-9).

Pereira da Silva (2003: 409-10) também aponta as distintas opiniões sustentadas pela Coroa e pelo chefe do ministério a respeito da oportunidade de medidas quanto à emancipação do trabalho servil, mencionando, nesse sentido, o choque entre Pedro II e Itaboraí acerca do conteúdo da Fala do Trono em 1870.

Mostra também esse autor – testemunha dos fatos, titular de mandato pela província do Rio de Janeiro na 14ª legislatura (Javari, 1962: 351) – que, vazadas pela imprensa e por figuras ligadas à Corte as divergências assinaladas, já se comentava, nos meios políticos, no primeiro semestre de 1870, a possibilidade de substituição ministerial, ventilando-se o nome de Pimenta Bueno como organizador do futuro gabinete.

Essa atmosfera provocou uma primeira ofensiva parlamentar contra o governo, na Câmara, liderada por Teixeira Júnior, parlamentar conservador fluminense (Javari, 1962: 351, nota 20), o qual cobrou do gabinete posicionamento expreso sobre a emancipação – assunto sobre o qual calara a Fala do Trono, vencido Pedro II -, propondo, ao mesmo tempo, a criação de comissão especial acerca da matéria. Embora tenha sido efetivamente criada a comissão – apresentando, inclusive, projeto de abolição gradual do trabalho servil -, o governo mostrou que controlava o plenário da Câmara em 1870, conseguindo apoio de “quatro quinto de votos” em uma questão de confiança incidente sobre o ponto que gerava a disputa em foco (Pereira da Silva, 2003: 410-2).

O ambiente político, no entanto, logo voltaria a se agitar em desfavor dos incumbentes do Executivo, assinalando Pereira da Silva – a exemplo de Nabuco – as manobras liberais no Senado que culminariam com a apresentação do aditivo por Nabuco de Araújo, o qual teria agregado o apoio expresso de Pedro II, manifestado este por intermédio de correspondência particular enviada ao presidente do Conselho (2003: 413-4).

Apesar de conseguir derrotar todos os aditivos apresentados no Senado, inclusive o do conselheiro Nabuco – demonstrando possuir sustentação também nessa casa e resistindo, ainda uma vez, à Coroa -, avaliou Itaboraí, segundo Pereira da Silva, juntamente aos demais membros do governo, “que era chegada a época da dissolução do gabinete” (2003: 414), dadas as óbvias diferenças de preferências entre a liderança conservadora e o trono ¹⁹³.

Os estudos historiográficos acadêmicos sobre a mudança ministerial em pauta convergem com os escritores acima na causa básica que levou ao fim da gestão Itaboraí – sua colisão com São Cristovão no que tange às providências reformistas da condição servil -, fornecendo, porém, outros elementos que corrigem e/ou qualificam aspectos das visões anteriores.

Assim, Buarque de Holanda, ao tratar dessa conjuntura histórica, aponta as origens da disposição de Pedro II de bancar medidas reformadoras do trabalho escravo – em especial, aquelas que irão se materializar, em setembro de 1871, na lei de emancipação dos nascituros. Essa disposição se relacionava, para o autor mencionado, à percepção do monarca sobre a guerra civil norte-americana (1861-5), que lhe advertira dos riscos embutidos na questão servil para a própria unidade do Império, e aos apelos que recebera de intelectuais e nobres europeus mobilizados contra a escravidão. Certa pressa de Pedro II em apresentar um projeto gradual de emancipação – demonstrada, sobretudo, no decorrer de 1870 – se deveria, inclusive, à sua já planejada viagem à Europa, a ser empreendida em 1871, onde não desejava desembarcar sem ter sinalizado

¹⁹³ Narrando, em detalhes, a audiência final de Itaboraí com o imperador, Pereira da Silva registra o desenrolar do cumprimento da praxe que rezava deverem os ministros demissionários indicar à Coroa nomes para a sua sucessão; após Citar Caxias e Paranhos, sem obter aquiescência de Pedro II, mencionou Rodrigues Torres o nome de Pimenta Bueno, o qual era ventilado como sucessor desde o início da sessão legislativa, sendo, então, de imediato, acolhida com “júbilo” a sugestão. Conclui o autor mencionado: “Convenceu-se assim Rodrigues Torres de que tinham razão os boatos que corriam no tocante a inteligências e acordos particulares do Imperador com Pimenta Bueno” (2003: 415)

com providências sobre a matéria objeto da campanha referida (Buarque de Holanda, 1985: 113-4).

Reitera Buarque de Holanda (1985: 119-120) que o final da guerra fizera cessar “as razões que tinham aconselhado a permanência de Itaboraí no poder”, isto é, a conveniência de alinhar partidariamente os comandos ministerial e militar do Império. A manutenção do governo tornou-se, entretanto, ao juízo de São Cristovão, decididamente inviável diante da inquebrantável oposição que encontrava no ministério conservador a agenda de reformas no trabalho servil – encampada por Pedro II já nas Falas do Trono de 1867 e 1868 e, agora, de volta à ordem do dia, vencida a disputa com o Paraguai.

Concretamente, consoante ainda Buarque de Holanda, já em maio de 1869 deu-se o primeiro confronto entre Rodrigues Torres e Pedro II. O primeiro, em nome do gabinete, recusava-se a mencionar na mensagem às câmaras (Fala do Trono) a questão da emancipação, o que era desejo expresso do monarca. Mesmo vencido nesse episódio o imperador, iniciava-se, a partir daí, segundo o historiador citado, o declínio dos incumbentes: “Os ministros sabiam (...) que já não tinham a confiança do chefe do estado, e que não bastava, para sustentá-los, a confiança da Câmara” (1985: 120).

Sintomaticamente, desde meados de maio de 1869 circulava nos meios políticos o nome de Pimenta Bueno, visconde e futuro marquês de São Vicente, como provável sucessor do gabinete ¹⁹⁴. Sua vantagem era aliar à condição de conservador a disposição de enfrentar o problema servil. Como escreve Buarque de Holanda, “(...) em dezembro de 1869, Francisco Otaviano, habitualmente bem informado, pronunciara em tom reticencioso o nome do futuro presidente do Conselho, ao dizer que São Vicente já fora chamado a São Cristovão” (1985: 123). A Fala do Trono do ano subsequente, 1870, também omite o tema da emancipação e esse silêncio é agora questionado publicamente, na imprensa e no Legislativo, apontando-se as “divergências entre o ministério e a Coroa” (1985: 123). Itaboraí, no entanto, resiste e em discurso na sessão de 1870 reafirma sua posição de considerar ainda inoportuna a discussão do trabalho servil. Avaliando Pedro II que o país corria o risco de se isolar enquanto único lugar “onde encontrava guarida” instituição tão retrógrada como a escravidão, não lhe restava

¹⁹⁴ Assim, nessa versão dos episódios, os rumores sobre substituição ministerial e entrega do comando do Conselho a Pimenta Bueno retroagem doze meses ao que foi assinalado por Pereira da Silva.

alternativa, nos termos de Buarque de Holanda, senão fazer ver a Itaboraí “a necessidade de indicar um nome, entre os conservadores, que estivesse em condições” de realizar a reforma demandada (1985: 124).

Sem descartar que a ofensiva liberal no Senado em setembro – materializada na proposta de aditivo ao orçamento de Nabuco de Araújo – possa ter desempenhado a função de “gota d’água” no já prolongado impasse entre as preferências da Coroa e as do gabinete, Buarque de Holanda credita, efetivamente, à “obstinação” do imperador, no que tange à urgência de cuidar do problema servil, o afastamento do ministério conservador “saquarema” de 16 de julho (1985: 127), cancelado, por fim, nos últimos dias de setembro de 1870.

Por seu turno, a pesquisa recente de Jeffrey Needell sobre a política imperial vai também anotar, em concordância com as obras já mencionadas, a influência decisiva da Coroa no episódio de afastamento desse gabinete (2006: 254-5). O historiador norte-americano, no entanto, aporta, também, contribuições adicionais para a compreensão do processo político em tela, sobretudo relativas às manobras parlamentares acima referidas.

Assim, acompanhando os movimentos e manobras parlamentares lideradas por Teixeira Júnior – na primeira ofensiva realizada contra o gabinete, na Câmara dos Deputados, no início da sessão de 1870 -, e seus desdobramentos, Needell (2006: 263) observa que a disseminação crescente de informações acerca das diferenças entre a Coroa e Itaboraí repercute significativamente, com o passar dos meses, na câmara baixa. Especulando sobre a provável retirada do governo e já visando futura patronagem e satisfação de interesses junto aos próximos incumbentes, um grupo crescente de deputados conservadores, por volta de agosto de 1870, passa a se alinhar a Teixeira Junior e à bandeira de reforma do estatuto servil.

A própria interpelação de Teixeira Junior ao gabinete, indagando das razões do seu silêncio sobre o trabalho servil, no início dos trabalhos legislativos, reveste-se de um significado político maior na medida em que a análise de Needell fornece um minucioso relato das ligações íntimas daquele deputado com setores das altas rodas da Corte e sua participação em disputas concernentes a lucrativos negócios (a construção da Estrada de Ferro Pedro II, por exemplo). Sobretudo, a coordenação dos atos de Teixeira – a interpelação ao gabinete, a proposta e os resultados da comissão especial – com figuras

como Sales Torres-Homem, ex-ministro da Fazenda, e com o próprio Pimenta Bueno – que fornece o material para o projeto de reforma que aquela comissão apresentará – sinalizam para uma ação orgânica e articulada de importantes grupos do Partido Conservador contra o ministério “saquarema” (2006: 258-62) ¹⁹⁵. Nesse sentido, a percepção geral da distância crescente entre São Cristovão e o gabinete acarreta a este uma oposição muito mais ampla e organizada, que transborda em muito ao trono.

Mas Needell também mostra que, ao fim e ao cabo, a maioria da Câmara permanece fiel ao gabinete, de que é mostra o resultado de uma questão de confiança submetida ao plenário da casa já em setembro de 1870, mês da queda do governo. Nessa ocasião, por 54 votos a 21, reafirma-se a confiança parlamentar em Itaboraí ¹⁹⁶. De modo persuasivo, Needell argumenta que a propositura da moção – de iniciativa de Paulino de Sousa Júnior, ministro do Império e líder do partido na Câmara – tinha em mira constranger a Coroa e legitimar o ministério, deixando cristalina a postura intervencionista do trono ao forçar a demissão de um gabinete que tinha sólido apoio no Legislativo (2006: 263-4).

Por último, em discordância com os registros de Joaquim Nabuco e Pereira da Silva, Needell nega que, às vésperas de sua retirada, o ministério estivesse dividido em torno da reforma emancipatória; se alguma dissidência havia, ela se devia, segundo esse autor, a disputas sobre patronagem e outros interesses entre diferentes alas conservadoras. Também em divergência com as fontes acima assinaladas, Needell não confere maior importância à emenda orçamentária e ao pronunciamento de Nabuco de Araújo no Senado, em 20 de setembro, considerando-os apenas como um dos últimos lances de um processo que teve como atores significativos exclusivamente a Coroa, o ministério e os demais grupos abrigados no Partido Conservador ((2006: 257-8; 265; 413, nota 115).

¹⁹⁵ Um dos poucos defeitos que talvez se possa apontar no excelente trabalho de Needell seja a sua identificação estrita do Partido Conservador com o núcleo “saquarema”, como se os outros grupos – que ele próprio de modo competente mostra existir – não estivessem legitimados, tanto quanto a velha “trindade” e seus herdeiros, a reivindicar a bandeira partidária.

¹⁹⁶ Pereira da Silva (2003: 412) erroneamente refere-se a uma maioria de “quatro quinto de votos”, consoante mencionado antes no corpo deste texto. Os números de Needell são os corretos, consoante se pode averiguar mediante exame nos anais do dia da votação (ACD, 12.09.1870: 57).

3.1.7 Pimenta Bueno, Rio Branco e Caxias, os Conservadores de São Cristóvão: do 25º ao 27º Gabinete (1870-1878)

O domínio partidário conservador se estenderá até quase o término da década de 1870, adquirindo centralidade, no período, o gabinete Rio Branco, o mais longo do Segundo Reinado, responsável pela execução de uma importante agenda de reformas. O fio comum que unifica esses ministérios vem a ser o seu caráter não-“saquarema”, em que pesem os esforços conciliatórios, frente a essa ala do partido da “Ordem”, da última gestão de Caxias na presidência do Conselho.

A batalha político-parlamentar travada por Rio Branco para aprovar a chamada “Lei do Ventre Livre” (setembro, 1871) dividirá, mais uma vez, de forma profunda, o Partido Conservador – de modo análogo ao que ocorreu na década de 1850 durante o gabinete Paraná -, sedimentando posições rivais no interior da agremiação que persistirão até o fim da monarquia.

25º Gabinete – José Antônio Pimenta Bueno, Visconde e depois Marquês de São Vicente (Partido Conservador, 29.09.1870 – 07.03.1871) (categoria 3).

O fim do curto mandato exercido pelo ministério São Vicente deve-se, essencialmente, ao seu fracasso em montar um gabinete capaz de concretizar o programa reformista que lhe justificava a existência, vinculado, principalmente, à reforma do trabalho escravo no Império. Antecipando sua inviabilidade perante a terceira sessão da 14ª legislatura (1869-72), onde não seria capaz de fazer passar o programa do seu governo, Pimenta Bueno convenceu o imperador a dispensá-lo daquela árdua tarefa, não sem antes concorrer para quebrar a resistência de Rio Branco, o político conservador que o sucedeu e assumiu a agenda das reformas incentivadas por São Cristóvão (Nabuco, 1949, vol. 3: 161-8; 177-81; Pereira da Silva, 2003: 416-9; Ferraz de Carvalho, 1933: 280-1; Buarque de Holanda, 1985: 127-32; 135-6; Needell, 2006: 266-71).

Na interpretação de Nabuco, a efêmera existência do ministério em foco teria se devido, em primeiro lugar, à escassa habilidade e força política do seu organizador, Pimenta Bueno, pouco talhado para a liderança que a sua desafiante missão requeria: “São Vicente não era (...) o homem próprio para a delicada missão de que se incumbira [levar adiante a reforma abolicionista, centrada na emancipação da prole escrava]; era um publicista, um diplomata de valor, um homem de Estado, mas não tinha a resistência

que a luta parlamentar exigia, nem a faculdade de impor-se e dirigir” (1949, vol. 3: 164)¹⁹⁷. Por seu turno, a escolha dos membros do gabinete teria sido infeliz – “um gabinete todo ele desunido”, nos termos de Nabuco (1949, vol. 3: 165) – e, assim, acuado pelos setores conservadores tradicionais e, mais genericamente, pelos fortes interesses que se opunham a inovações no estatuto do trabalho escravo¹⁹⁸, o governo nem arriscou esperar a abertura das câmaras em maio de 1871, antecipando sua inviabilidade e preferindo o caminho da demissão coletiva já em março¹⁹⁹. O fracasso do gabinete São Vicente, assim, aponta para os limites do poder da Coroa: seu notório apoio ao ministério e ao seu programa não bastou para gerar a base de sustentação parlamentar imprescindível para o êxito do Executivo²⁰⁰.

Pereira da Silva assinala as divergências dos próprios colegas de ministério frente ao projeto de reforma – combatido, principalmente, por Sousa Ramos, da Justiça – e a crença do Presidente do Conselho, Pimenta Bueno, de que não era o político mais adequado para “governar o país (...) e nem [para] executar a tarefa em que se empenhara a respeito do elemento servil” (2003: 418).

As análises da historiografia acadêmica concordam, no fundamental, com as matrizes analíticas delineadas até aqui, qualificando e desdobrando, no entanto, alguns aspectos do processo político em foco.

Nesse sentido, Buarque de Holanda registra que Pimenta Bueno, desde o início, se mostrara consciente de sua inadequação para a missão que a Coroa lhe propusera. Por esse motivo, “relutara em aceitar o convite [para a chefia do Conselho de Ministros], porque menos político do que jurisconsulto, não se sentia em condições de articular

¹⁹⁷ Pimenta Bueno sempre se caracterizara como um “consultor de seu partido”, mormente na área jurídica e diplomática; afigurava-se difícil e não soava natural a sua pretensão, agora, de chefiar. Como resultado, tinha que travar uma luta duplicada: “contra a oposição liberal e contra o núcleo tradicional do seu próprio partido” (Nabuco, 1949, vol. 2: 178).

¹⁹⁸ “O ministério São Vicente não resistia nem às suas próprias dissensões, nem ao caráter da oposição que lhe moviam” (Nabuco, 1949, vol. 3: 177).

¹⁹⁹ “Não querendo reorganizar o gabinete; julgando que não conseguiria a lei de emancipação, que se sentia obrigado a promover, São Vicente só tem um pensamento, passar o poder a Rio Branco, o qual nessa ocasião se achava em Buenos Aires” (Nabuco, 1949, vol. 3: 179). Mais detalhes sobre a convicção de São Vicente de que não lograria a aprovação da reforma em uma Câmara dos Deputados suscetível à influência predominante dos conservadores tradicionais podem ser encontrados em Nabuco (1949, vol. 3: 179, nota 1; 180-1).

²⁰⁰ Sobre a influência do monarca sobre esse gabinete e suas políticas, ver Nabuco (1949, vol. 3: 165-6).

eficazmente as forças necessárias à aprovação de um projeto emancipador. Entre os conservadores puros, ele ainda passava quase por um cristão novo, tendo pertencido aos liberais [na década de 1840]”. Para completar, era, essencialmente, “homem do Paço, não era homem do partido” (1985: 128).

A montagem do gabinete, para Buarque de Holanda, só teria subtraído apoios ao programa de Pimenta Bueno. Teixeira Júnior, nomeado para a Agricultura, soava como “hostilidade” ao passado gabinete Itaboraí, dada a oposição aberta que o agora ministro exercera na câmara baixa ao pessoal demissionário; Torres-Homem, que assumia a Fazenda, tendo sido o pivô da discordância final que conduziu à inversão partidária de julho de 1868 – era o nome senatorial ao qual Zacarias recusou-se a dar sua chancela em desafio à decisão de Pedro II -, só podia indispor os liberais contra o novo arranjo de poder (1985: 128).

Desse modo, desenvolvendo em detalhes as várias diferenças existentes entre os ministros, seu caráter público e as consequentes tensões e dificuldades, que cresciam à medida que se aproximava a data de início dos trabalhos das câmaras, Holanda conclui que “o perigo maior para o bom sucesso da organização ministerial (...) vinha antes de tudo de sua falta de unidade” (1985: 130), daí decorrendo, no limite, sua demissão em março de 1871, patente sua inviabilidade frente à vindoura sessão legislativa.

A contribuição de Jeffrey Needell sobre esse ponto vai frisar os limites de sustentabilidade de um gabinete desconectado das maiorias legislativas, em que pese o respaldo do trono, e, em especial, trará aportes relevantes, com lastro em correspondência da época entre alguns dos principais atores envolvidos nos acontecimentos, acerca dos esforços de São Vicente, nos últimos meses de seu governo, para encontrar solução política que viabilizasse a reforma no estatuto servil (2006: 266-71).

Por conseguinte, na interpretação de Needell, em que pese sua reputação e serviços prestados ao Império (como político, jurista e diplomata), a São Vicente faltava o que era essencial para governar, além da confiança da Coroa: suficiente influência sobre a Câmara dos Deputados, onde não tinha, a rigor, conexões importantes (2006: 268). Substituindo o gabinete Itaboraí – emblema do conservadorismo “saquarema” e da rede de hierarquias prevalecente no país, que ele representava e da qual era conduto de ligação no interior do aparato estatal -, o arranjo chefiado por São Vicente, em sua

efemeridade, ilustrou exemplarmente as dificuldades de governar apenas a partir do trono, em confronto relativo com os interesses enraizados e representados no Parlamento. Embora a tarefa não fosse impossível – de certo modo, para Needell, Paraná já o fizera e Rio Branco logo também desempenharia com eficácia esse papel –, ela exigia qualidades que Pimenta Bueno não possuía (2006: 266-7) ²⁰¹.

A reconstrução da conjuntura dos últimos dois meses do ministério São Vicente – demarcando seu esforço para sobreviver e, depois, para viabilizar um sucessor comprometido com sua agenda – é um ponto de destaque na pesquisa de Needell. Assim, esse autor delinea – com base em correspondência dos principais envolvidos – a luta de Pimenta Bueno, em fins de 1870 e inícios de 1871, para agregar apoio para o seu governo, de modo a viabilizar a efetivação de seu programa de reformas quando da próxima abertura das câmaras. Nessa empreitada, contou com o auxílio de Caxias, que mediava sua interlocução com os “saquaremas” e com Rio Branco, este último então em missão no Paraguai (2006: 270). Needell sugere que, ainda a essa altura, o objetivo tático fundamental de Pimenta Bueno era reforçar os alicerces políticos do ministério – mediante um pacto de garantias mútuas com o núcleo “saquarema” (i) e através do recrutamento de Luís Pedreira, visconde do Bom Retiro, um dos políticos mais próximos à Coroa, e de Rio Branco para o gabinete (ii); no caso do recrutamento ministerial, a lógica de Pimenta Bueno era clara, ao demandar o ingresso dos dois nomes citados, uma vez que, com o primeiro, amarraria de vez o trono; e com o segundo, se reforçaria substantivamente na Câmara (2006: 270).

A recusa de Bom Retiro e de Rio Branco, em fins de janeiro de 1871, fez São Vicente jogar a toalha e admitir a inviabilidade política definitiva do gabinete: tal como estava, não resistiria à abertura dos trabalhos legislativos, incapaz, portanto, de cumprir a missão de reforma que lhe fora atribuída. O diagnóstico do historiador norte-americano é que, nesse ponto, “o imperador e os conservadores estavam de volta ao impasse vivenciado entre maio e setembro de 1870; os saquaremas recusavam-se a

²⁰¹ Sem negar a excelência da análise conduzida por Needell, aqui reaparece, uma vez mais, o seu viés de imputar apenas aos conservadores “saquaremas” enraizamento societário e legitimidade partidária e parlamentar. Ao contrário dessa pressuposição, o exame das trajetórias de Paraná e de Rio Branco – em especial, dos ministérios de 1853-6 e de 1871-5, liderados, respectivamente, pelos dois dirigentes mencionados – revela, nitidamente, a ancoragem societária e partidária dessas lideranças, as quais, em diferentes momentos, foram responsáveis pela criação e consolidação de um polo oposto ao grupo “saquarema” no interior do Partido Conservador. É inegável que a fração “moderada” dos conservadores se formou a partir da simpatia do trono, mas equivocado sustentar que ela governou “apenas a partir do trono”. Isso seria impossível, como, aliás, bem o demonstra o gabinete Pimenta Bueno.

apoiar, eles próprios, a abolição; o imperador não confiaria a eles um gabinete sem a garantia de tal suporte; ambos consideravam os liberais uma alternativa muito arriscada” (2006: 270), em função, nessa última hipótese, dos altos custos políticos envolvidos em promover – no espaço de pouco mais de dois anos – uma nova inversão partidária no Império, com as graves consequências em todos os escalões estatais e nas províncias que uma decisão desse porte acarretava.

O desfecho do nó górdio surgiu quando Rio Branco flexibilizou sua posição e decidiu aceitar o convite de São Cristovão - já agora, em fins de fevereiro de 1871, para organizar um novo gabinete nos termos do programa de São Vicente. Isso foi feito quando se percebeu que a Coroa estava disposta a mover suas peças para além do impasse, aceitando os riscos necessários. Nesse sentido, a alternativa, como escreve Caxias ao ainda resistente Paranhos, seria uma nova reviravolta partidária, com a volta dos liberais, através de Zacarias ou Nabuco de Araújo, seguindo o Partido Conservador de volta para o ostracismo (Needell, 2006: 270-1).

Por fim, cumpre assinalar que não deixa de ser irônico que Rio Branco tenha aceitado a missão em nome da preservação das posições do Partido Conservador. A efetivação de sua missão iria ocasionar, como se sabe, uma divisão partidária ainda mais grave do que aquela desencadeada por Paraná à época da “Conciliação” e um notável expurgo dos quadros ligados aos “vermelhos” ou “emperrados”. Essa, no entanto, já é matéria pertinente ao próximo gabinete. *Aqui, importa reiterar que São Vicente se retira por antecipar sua inviabilidade parlamentar. Isso sugere que, na prática do sistema político imperial, uma agenda avançada pelo trono não teria possibilidade de sair do papel sem contar com o concurso de uma liderança partidária efetiva, capaz de enfrentar com eficácia os desafios postos pelo jogo parlamentar.*

26º Gabinete – José Maria da Silva Paranhos, Visconde do Rio Branco (Partido Conservador, 07.03.1871 – 25.06.1875) (categoria 4).

O gabinete Rio Branco – o “mais longo de toda a história do Império” (Buarque de Holanda, 1985: 136) – será aquele que executará a missão que foi impossível ao ministério anterior, chefiado por Pimenta Bueno, a saber, aprovar a lei de emancipação dos filhos dos escravos, sancionada, após dura batalha política e parlamentar, em

28.09.1871 (Javari, 1962: 163) ²⁰². Para fazê-lo, Rio Branco arca com a responsabilidade da cisão do Partido Conservador – claramente dividido, daí em diante, entre uma ala “moderada”, fiel ao Presidente do Conselho e, sobretudo, à Coroa, e um grupo mais ortodoxo, refratário à reforma social, identificado com o legado do velho triunvirato “saquarema”, liderado até o final da monarquia por Paulino de Sousa Jr., filho de Uruguai e sobrinho de Itaboraí (Nabuco, 1949, vol. 3: 199-200; Ferraz de Carvalho, 1933: 282; Buarque de Holanda, 1985: 172) ²⁰³.

Durante a sessão decisiva de 1871, no transcurso da qual a reforma é aprovada, o ministério Rio Branco conta com cerca de metade dos votos da Câmara – o que lhe dá, computadas as ausências e abstenções, a maioria relativa, mas obriga-lhe, ao mesmo tempo, a uma vigilância cerrada sobre sua base, uma vez que o número de votos que reúne é praticamente o que se exige enquanto quórum mínimo regimental de votação

²⁰⁴.

Tanto as fontes como estudos posteriores são convergentes em assinalar a contundência em que foram travados os debates parlamentares, na sessão de 1871, que resultaram na chamada “Lei do Ventre Livre”. Lastreado em sua experiência de titular de mandato em 11 das 17 legislaturas do Império (Tasinafo, 2003: 13), Pereira da Silva assevera que “nenhuma proposta do governo sofreu batalhas parlamentares tão azedas, pertinazes, estratégicas, tormentosas e prolongadas, como a do elemento servil em 1871” (2003: 426). Nabuco considera essa tramitação uma das mais “violentas” da história da monarquia brasileira (1949, vol. 3: 200). Buarque de Holanda, que traça um

²⁰² Como anota Pereira da Silva (2003: 421), “consistia a principal missão do gabinete em propor e conseguir do corpo legislativo a reforma do elemento servil, conforme o projeto redigido por Pimenta Bueno, e que ele não conseguira executar”. Os termos do projeto de emancipação – que incorporou, com Rio Branco, importantes concessões aos proprietários, garantindo-se indenização pecuniária pela criação do menor quando de sua entrega ao Estado aos 8 anos, mantida a opção ao proprietário de aproveitamento do seu serviço até os 21 anos – estão sintetizados em Pereira da Silva (2003: 423).

²⁰³ Essa divisão entre os conservadores em 1871 é, de certa forma, análoga a que se opera, com notáveis consequências, a partir de 1853, a qual, então, polariza “conciliados” e “saquaremas”; em 1871, ao lado de Rio Branco figuram nomes como os de Caxias, São Vicente, Bom Retiro e Cotegipe (Nabuco, 1949, vol. 3: 227, nota 2; Buarque de Holanda, 1985: 141). Tanto num caso como no outro, políticas reformistas, inspiradas e/ou apoiadas pelo trono, colidem com a disposição ortodoxa “saquarema”. Perfil de Paulino de Sousa Jr. é traçado por Nabuco (1949, vol. 3: 227, nota 2; 242-3). Um quadro sintético das divisões entre os conservadores, a partir de 1871, é delineado por Buarque de Holanda (1985: 141). Estudo mais extenso sobre o assunto encontra-se em Needell (2006: 272-314).

²⁰⁴ Nos termos dos artigos 57 e 161 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de 1857, e consoante os artigos 55 e 173 da versão de 1871 do mesmo estatuto, o quórum de abertura e de votação era idêntico, a saber, metade mais um dos membros da casa, o que na 14ª legislatura (1869-72) correspondia a 62 deputados.

rico e vivo quadro historiográfico das discussões e manobras que caracterizaram o andamento do projeto na Câmara e no Senado (1985: 139-45), assinala, em uma avaliação global desse processo: “o acirramento das paixões chegou, aos poucos, a extremos sem precedentes e que provavelmente não mais se repetirão na história parlamentar do Império” (1985: 142).

Ao final dessa contenda tensa e violenta, os resultados foram favoráveis ao governo, que não economizou nos meios de pressão sobre o Parlamento ²⁰⁵. Nesse sentido, a trajetória parlamentar do gabinete na Câmara em 1871 é assim resumida por Joaquim Nabuco (1949, vol. 3: 199-200), em uma avaliação corroborada posteriormente por historiadores como Buarque de Holanda (1985: 141; 144): “[o ministério] (...) teve sempre na Câmara maioria relativa suficiente: a primeira votação decisiva (1º de junho) no Voto de Graças foi de 63 votos contra 35; a última (28 de agosto) foi de 61 votos contra 35. Em agosto, porém, o governo só tinha 62 votos, isto é, o número de deputados necessário para fazer a casa; se um deles faltasse, a reforma estava talvez sacrificada” ²⁰⁶.

Na sessão do ano seguinte – 1872 –, porém, os tempos se tornariam mais difíceis e desafiadores para o gabinete Rio Branco, por conta, essencialmente, das sequelas, no interior do Partido Conservador, deixadas pela batalha parlamentar em torno da lei de emancipação e em razão dos tradicionais desgastes que qualquer governo à época enfrentava em função, entre outras coisas, das decisões que tinha que tomar frente a assuntos das províncias (Nabuco, 1949, vol. 3: 244; Pereira da Silva, 2003: 431; Buarque de Holanda, 1985: 147). Como resultado desse enfraquecimento, viu-se o

²⁰⁵ Figura destacada do governo na vigilância e pressão sobre a Câmara foi o ministro do Império, João Alfredo Correia de Oliveira, que, mais tarde, na década de 1880, chegaria à Presidência do Conselho (Buarque de Holanda, 1985: 141). A respeito desse político, ver Nabuco (1949, vol. 3: 226, nota 1).

²⁰⁶ Parlamentar à 14ª legislatura, João Manuel Pereira da Silva fornece uma visão interna à Câmara do processo em foco. Nesse sentido, suas *Memórias* (2003: 423-7) detalham as articulações oposicionistas “saquaremas” ao projeto - ele próprio tendo sido voto contrário à proposição (ACD, 28.08.1871: 317)-, indicam as diferentes preferências das representações provinciais (Pernambuco, Bahia e pequenas províncias, com Rio Branco; Minas, Rio, São Paulo e Rio Grande do Sul, contra) e registram as mobilizações de agricultores, vindos de distintos pontos do país, para derrubar a iniciativa. Sua narrativa, porém, ressenete-se de um viés anti-reforma que termina por conduzir a inexatidões. Em seu depoimento, as votações teriam sido muito mais apertadas do que relata Nabuco e a historiografia recente. Principalmente, a votação final na câmara teria se resolvido em favor do gabinete por conta de “3 a 4 votos” (2003: 427). Consulta aos anais da Câmara (ACD, 28.08.1871: 317) revela, entretanto, que essa votação foi ganha pelo ministério por 26 votos de diferença (61 a 35), em harmonia com o que assinala tanto Nabuco (1949, vol. 3: 200) como Buarque de Holanda (1985: 144). Este último, aliás, aponta expressamente o equívoco de Pereira da Silva.

gabinete, logo em maio, derrotado em questão de confiança estrategicamente levantada por Paulino de Sousa Jr., o líder da resistência “puritana”. Lastreado na confiança da Coroa, entretanto, o gabinete, em vez de se demitir, conseguiu de São Cristovão a dissolução da Câmara, decretada em 22.05.1872 (Nabuco, 1949, vol. 3: 243-4; Javari, 1962: 162; Pereira da Silva, 2003: 431-4; Buarque de Holanda, 1985: 149) ²⁰⁷.

Nabuco assinala que, nas sessões de 1873 e 1874, pertencentes já à 15ª legislatura (1872-5), eleita sob a égide do governo, fortalecido com a dissolução acima referida, “o visconde do Rio Branco estava no fastígio (...). O seu domínio no Partido Conservador se tornara quase completo” (1949, vol. 3: 388). Em tom semelhante, os relatos de Pereira da Silva sobre as sessões de 1873 a 1875 não indicam dificuldades maiores para o governo em suas proposições legislativas, em que pese a presença de conservadores “saquaremas” e de cerca de uma dezena de deputados liberais na câmara baixa (2003: 435-7). Mais cauteloso, Buarque de Holanda refere-se à Câmara que toma posse no final de 1872 como uma “casa bem dividida” ²⁰⁸, contando o governo com uma maioria modesta. No entanto, não apresenta esse último autor evidências mais concretas de dificuldades efetivas dos incumbentes com o Parlamento no período em questão.

Tendo sido vitorioso na batalha da reforma emancipatória em 1871, obtendo da Coroa, depois, a dissolução de 1872, que permitiu conter e superar o desafio “saquarema”, e tendo sido exitoso em outras iniciativas reformistas importantes – alterações na lei judiciária de 03.12, na guarda nacional e no regime de recrutamento – bem como na promoção de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico do país (estradas de ferro, incentivos à imigração europeia, auxílios à agricultura, etc), o saldo de realizações do ministério Rio Branco é, sem dúvida, considerável (Nabuco, 1949, vol. 3: 388-9; Buarque de Holanda, 1985: 153). Cabe, agora, indagar das circunstâncias

²⁰⁷ Joaquim Nabuco assinala que seu pai, então senador liberal na oposição, em carta a um político baiano, “chamará a essa dissolução ‘o golpe de Estado de 1872, que coroou a obra de 1868’. O sentido da tese é que, pelo ato de 1868, se firmava o direito do imperador de escolher o partido, e pelo de 1872 o seu direito de escolher o chefe do partido” (1949, vol. 3: 244, nota 1).

²⁰⁸ Rápida comparação entre a listagem de deputados que votaram contra o gabinete na reforma do trabalho servil (ACD, 28.08.1872: 317) e a relação de parlamentares da 15ª legislatura (Javari, 1962: 354-60) revela que muitos opositoristas renovaram seus mandatos, entre os quais José de Alencar, Belisário, Ferreira Viana, Paulino Jr., Duque Estrada Teixeira, Pereira da Silva, Rodrigo da Silva, Diogo de Vasconcelos e Cruz Machado. Esse fato, ainda que em si mesmo pontual, carrega mais razões para que se mantenha uma postura de cautela contra os que sustentam a hipótese do controle total do governo sobre eleições no Império. A respeito do assunto, ver o capítulo 4 desta tese, em especial as seções 4.4 e 4.5.

que conduziram à retirada desse gabinete, sob muitos pontos de vista umas das experiências executivas mais bem sucedidas do Segundo Reinado.

Tanto em Nabuco como em Pereira da Silva os acontecimentos que levaram à saída de Rio Branco do poder, em junho de 1875, são apenas brevemente relatados, sem que se ofereça um quadro completo da finalização dessa gestão. No entanto, um aspecto central, ressaltado por ambos os autores mencionados, *é que não teriam existido pressões da Coroa nem uma situação de bloqueio ou tensões junto ao Legislativo*. A saída parece ter se devido, de certa forma, ao próprio desgaste natural de um gabinete cujo tempo de exercício, a essa altura, extrapolava em muito a média de seus congêneres – 4 anos e 3 meses, em contraste com uma média de pouco mais de um ano para o ministério típico do Segundo Reinado. Sobremodo, *o final da presidência Rio Branco no Conselho aparenta ter sido iniciativa do próprio chefe do ministério, o qual conseguiu encerrá-la satisfazendo dois propósitos em que se firmara: não abrir espaço para o retorno ao governo nem dos liberais nem dos “saquaremas” e vencer Caxias a sucedê-lo, nome que lograva, em certa medida, congregar as várias facções conservadoras* (Pereira da Silva, 2003: 447; Nabuco, 1949, vol. 3: 309). Assim, o término desse governo materializaria um episódio raro no Império *em que um chefe do Conselho renuncia ao poder – por iniciativa própria, ausentes pressões da Coroa ou da Câmara – e faz o próprio sucessor*.

Estudos posteriores vão qualificar esse quadro – sem modificá-lo, no entanto – ao inserir nas circunstâncias de encerramento do ministério as importantes implicações derivadas da crise econômica internacional – iniciada em 1873 – e, em especial, de suas repercussões no Império, onde uma grave crise bancária se instalou em 1875.

Nessa linha, Ferraz de Carvalho assinala que Rio Branco deixa o governo gozando da “confiança do imperador e da maioria do Parlamento” (1933: 286). As razões que o movem nessa decisão se relacionam com o natural cansaço “de tão extenso governo e de tantas lutas parlamentares”, mas se conectam, também, com o contexto de aguda contração econômico-financeira da época e, particularmente, com a crise bancária e os problemas de solvência da firma de Mauá – os quais repercutiram diretamente no ministério em virtude de operações governamentais feitas em Londres através da firma mencionada e que resultaram em perdas para o erário. Nos termos de Ferraz de Carvalho, “a causa principal da demissão do gabinete Rio Branco foi a falência de

Mauá, de cuja casa bancária o tesouro tomara saques avultados sobre Londres, onde não foram aceitos. O negócio rebentou no parlamento como um escândalo: era um prejuízo de cerca de sete mil contos para o tesouro. Quando Rio Branco tomou as cambiais da casa Mauá e Cia., esta já se achava em verdadeiro estado de falência. Embora a boa fé do presidente do conselho fosse reconhecida, os ataques da oposição aniquilaram-lhe as energias, e ele acabou abandonando o governo” (1933: 286).

Por fim, na análise de Sérgio Buarque de Holanda sobre os últimos meses do governo Rio Branco os efeitos de instabilidade, provocados pela crise econômica e financeira – que se manifesta, em particular, na forma de uma crise bancária que ameaçava ser mais grave que a de 1864 -, são sublinhados centralmente, mas há também menção a problemas no controle da Câmara (“maioria insignificante” do gabinete) e a dissonâncias no interior do ministério (1985: 171) ²⁰⁹. Em que pese a existência desses vetores que influenciam a retirada, há o reconhecimento, convergente com os outros estudos, de que, feitas todas as contas, *Paranhos se afasta voluntariamente e tem êxito na indicação do sucessor* (1985: 172-3).

27º Gabinete – Luís Alves de Lima e Silva, Duque de Caxias ou Caxias-Cotegipe (Partido Conservador, 25.06.1875 – 05.01.1878) (categoria 2).

Tanto as fontes como a literatura historiográfica acadêmica convergem no diagnóstico sobre o caráter geral do último ministério chefiado por Caxias – um empreendimento conciliatório, destinado a buscar a superação das muitas fraturas e divisões abertas com a gestão de Rio Branco, sobretudo no próprio Partido Conservador – e nas razões mais amplas que motivaram sua retirada, concernentes à decisão de Pedro II de aceitar a mudança no regime eleitoral – extinguindo o duplo grau e aquiescendo ao crescente consenso político-parlamentar sobre as vantagens da eleita “direta” e censitária -, convocando os liberais, após dez de ostracismo, para realizá-la, uma vez que esse partido tinha sido o primeiro a defender a ideia. Como se verá, no entanto, alguns dos estudos arrolam outros fatores adicionais para explicar a saída dos conservadores e, em especial, para lançar luz sobre a decisão de Pedro II de promover, contra sugestões de Caxias, a alternância partidária (Nabuco, 1949: vol. 3:

²⁰⁹ Essas dissonâncias internas, revelando conflitos entre Rio Branco e colegas de ministério, são também objeto de menção já em Nabuco (1949, vol. 3: 309) e Pereira da Silva (2003: 447).

396-407; vol. 4: 89-99; Pereira da Silva, 2003: 447-63; Ferraz de Carvalho, 1933: 286-90; Buarque de Holanda, 1985: 173-89).

Já Nabuco registra que a política do gabinete Caxias “não era a continuação da do visconde do Rio Branco; era, ao contrário, a de apagar os dissentimentos que este criara” (1949, vol. 3: 405). Em face dos conservadores, o novo ministério busca aproximação com a dissidência “puritana”, objetivando cicatrizar as feridas abertas desde 1871 (1949, vol. 3: 406). As eleições para a 16ª legislatura (1877-8), realizadas sob o comando do novo governo e sob a égide da “Lei do Terço”, darão esmagadora maioria ao Partido Conservador, embora não ficasse ausente da Câmara “uma brilhante minoria” liberal (Nabuco, 1949, vol. 3: 406) ²¹⁰.

Segundo Pereira da Silva, a composição do ministério, com destaque para a participação de Cotegipe, titular da Fazenda e de Negócios Estrangeiros, contemplava as “duas frações conservadoras e ambas (...) anunciavam por se reconciliarem a fim de se conservar forte e disciplinado o partido” (2003: 448; 450) ²¹¹.

Tais observações encontram endosso na pesquisa historiográfica de Buarque de Holanda sobre o Segundo Reinado. Sobre a capacidade de Caxias assegurar a unidade entre os conservadores, escreve esse autor: “Uma razão entretanto era decisiva [para sacramentar Caxias como novo chefe do ministério] (...): o ex-comandante chefe das forças brasileiras e aliadas no Paraguai, apesar de ter constantemente sustentado a ação de Rio Branco no governo, era figura conspícua do Partido Conservador, capaz de dominar, com sua simples presença, a oposição mais tenaz dos ‘dissidentes’” (1985: 173). Ao lado de Caxias, a presença no gabinete de João Maurício Wanderley, o barão de Cotegipe, é destacada por Buarque de Holanda: o político baiano, “dotado de

²¹⁰ Carvalho estima que na 16ª legislatura os conservadores tinham 87% dos assentos da Câmara, contra 13% dos liberais (2006: 407). Sobre a “Lei do Terço”, ver o capítulo 4, seção 4.4 da presente tese.

²¹¹ Sobre a centralidade de Cotegipe no ministério e a “missão apaziguadora” desse gabinete, frente às divisões resultantes das políticas sustentadas por Rio Branco, escreve Ferraz de Carvalho (1933: 287): “Cotegipe era a figura principal do gabinete, exercia preponderância sobre os seus colegas e era considerado como presidente real do conselho, visto que Caxias, já velho e doente, não tinha mais a ambição de mando e somente estava à testa do governo, por ordem do Imperador, como um símbolo da monarquia. O gabinete Caxias teve uma missão apaziguadora. Rio Branco havia causado feridas profundas na sociedade: com a reforma do elemento servil, introduzira a discórdia no partido conservador e levava o descontentamento à lavoura; e com o processo, condenação e prisão dos bispos de Pernambuco e Pará, alanceara a igreja católica, fazendo surgir a questão religiosa. O gabinete Caxias-Cotegipe lançou bálsamo sobre todas essas feridas, congraçando os conservadores, concedendo anistia aos bispos e fazendo aprovar a lei de auxílios à lavoura”.

inigualável agilidade mental”, seria o “braço direito” do velho militar na nova formação governamental (1985: 173).

Pereira da Silva, de sua parte, assinala a crescente convergência de opiniões, entre os partidos imperiais, na segunda metade da década de 1870, no sentido de eliminarem-se os dois graus do sufrágio em prol do estabelecimento da eleição “direta e censitária” (2003: 450). Já na sessão de 1877, onde representava o Rio de Janeiro, esse autor relata que “ambos os partidos (...) consideravam desmoralizada a lei de representação das minorias [a recentemente aprovada “Lei do Terço”, que não dera os frutos esperados no pleito para a 16ª legislatura] e apelavam para o sistema direto, e por distritos, a fim de ver o país mais fielmente representado (2003: 456) ²¹².

Diante da crescente unidade no meio político-parlamentar com a ideia de pleitos em um só grau e censitário, Cotegipe – que por força da idade e da saúde frágil de Caxias funcionava, na prática, como chefe do ministério – se comprometera a levantar a matéria ainda “durante a legislatura que funcionava” (Pereira da Silva, 2003: 457; 450). Para Pereira da Silva, esse ato gerou dificuldades junto à Coroa para o governo, dada a conhecida oposição à mudança de regime eleitoral sustentada à época por Pedro II (2003: 458).

Pereira da Silva oferece um relato relativamente detalhado das circunstâncias de retirada do gabinete Caxias ou Caxias-Cotegipe (2003: 458-60). Segundo ele, a evolução da enfermidade de Luís Alves de Lima e Silva obrigou à substituição ministerial; este recomendou ao imperador a continuidade do governo, mediante a confirmação de Wanderley na presidência do Conselho. Antes de resolver-se definitivamente, no entanto, Pedro II decidiu consultar os presidentes da Câmara e do Senado, os “puritanos” Paulino Jr. e Sousa Ramos, “acerca das necessidades da situação” (2003: 459). Ambos enfatizaram a conveniência da reforma eleitoral, nos termos acima referidos. A objeção do imperador à mudança se devia, essencialmente, a sua interpretação dos artigos 90 e 178 da Constituição do Império ²¹³, por força dos

²¹² Sobre essa matéria, escreve Buarque de Holanda (1985: 182): “(...) tal reforma [eleitoral] nem mais poderia considerar-se reivindicação dos liberais, uma vez que numerosos conservadores também andavam a reafirmá-la com insistência cada vez maior”.

²¹³ Dizia o art. 90 da CI: “As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia”. O artigo 178 estipulava: “é só Constitucional o que diz respeito aos limites, e

quais a introdução do grau único nas eleições só poderia ser efetuada através de emenda constitucional. Para a Coroa, uma reforma constitucional trazia riscos políticos, uma vez que era difícil delimitar a priori e com segurança os seus exatos limites – pesando na memória o precedente de 1834 (Ato Adicional), quando inovações foram introduzidas sem a participação do trono. Contudo, como Pereira da Silva assinala, existiam pontos de vista diversos acerca da rota jurídica adequada para consumir a alteração eleitoral, com muitos políticos e juristas – entre os quais, o próprio Paulino Jr., presidente da Câmara – opinando pela possibilidade de reforma através de lei ordinária ²¹⁴.

Ouvidas essas lideranças, tomou a Coroa sua decisão final, a qual, segundo o conservador Pereira da Silva, gerou “espanto público”: apesar da maioria conservadora nas duas casas legislativas e sua presença uniforme em toda a administração imperial, optara Pedro II por convocar os liberais ao poder – invertendo, após quase 10 anos, a dominância partidária – por terem sido, na justificativa de São Cristovão, “os primeiros preconizadores” da reforma então encampada (2003: 462).

Em seu arremate final sobre essa sucessão de governo, Pereira da Silva (2003: 458; 460) afirma expressamente que a justificativa oficial para a alternância partidária teria sido apenas um “pretexto”. Pedro II teria se recusado a manter o Partido Conservador no poder – afastando-se, assim, da recomendação de Caxias – por conta de alguns atos praticados pelo gabinete, durante sua ausência no exterior, que lhe haveriam causado grande desagrado: concessões de títulos nobiliários e condecorações “a indivíduos aos quais o Imperador recusara sempre atender” (i); a eleição de um ministro para o Senado por “província estranha” a de seu domicílio, em “detrimento de naturais e legítimos candidatos da terra” (ii) ²¹⁵ e, em especial, o compromisso público do ministério com as

atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos Cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, pôde ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias”. De acordo com os arts. 174 a 177, o procedimento de emenda constitucional no Império não era simples, requerendo, necessariamente, trâmites em duas legislaturas diferentes. Proposta e aprovada a necessidade da reforma, seria expedida lei ordenando aos eleitores de deputados que conferissem a esses últimos, via procuração, faculdade específica para proceder à “pretendida alteração, ou reforma” (artigo 176, final, CI). Consoante o art. 177, “na seguinte legislatura, e na primeira Sessão será a matéria proposta, e discutida, e o que se vencer, prevalecerá para a mudança, ou adição á Lei fundamental; e juntando-se á Constituição será solemnemente promulgada”.

²¹⁴ Segundo Sérgio Buarque de Holanda, a posição de Pedro II no assunto era influenciada fundamentalmente pela interpretação de Pimenta Bueno, “o jurisconsulto da coroa” (1985: 177), sobre os artigos constitucionais mencionados.

²¹⁵ Tratava-se aqui de Diogo Velho, ministro da Justiça, paraibano que assumiu assento na casa vitalícia em vaga da província do Rio Grande do Norte (Tavares de Lyra, 1979: 247; Javari, 1962: 362, nota 3)

eleições “diretas”, avançado por Cotegepe no Parlamento, sem qualquer negociação prévia com o trono.

Mais conciso, o registro de Joaquim Nabuco a respeito da substituição do ministério Caxias atem-se ao que Pereira da Silva classifica de “justificativa oficial”, desprovido, assim, das nuances e ponderações críticas que este último fornece. Para o escritor pernambucano (1949, vol. 3: 89; 92), a saída de Caxias, nos primeiros dias de 1878, se relaciona ao precário estado de saúde do Presidente do Conselho e à decisão de Pedro II de ceder às demandas por eleições “diretas”. Essa segunda razão explicaria a decisão do titular do Moderador de proceder à alternância partidária no ministério, uma vez que, para o trono, deveria ser o Partido Liberal o instrumento da reforma, já que tinha sido o primeiro dos agrupamentos partidários a propor a mudança na esteira dos acontecimentos de julho de 1868.

Por fim, no espírito aventado por Pereira da Silva, também Ferraz de Carvalho e Buarque de Holanda apontam causas e fatores adicionais que pesaram no afastamento entre a Coroa e o gabinete. O primeiro autor (1933: 288-9) refere-se ao desconforto do trono com eventuais inconfidências de Cotegepe; este, tendo sustentado a aprovação final da “Lei do Terço”, em outubro de 1875, a qual mantinha o sistema de duplo grau – combatido, a essa altura, não só pela maior parte da elite política, mas também pelo próprio Wanderley, quando fora do poder – alegou que o fizera por “imposição imperial”, deixando, assim, “descoberto”, o imperador, atitude incompatível com o espírito do regime parlamentar do Segundo Reinado.

Buarque de Holanda (1985: 185), tomando uma perspectiva mais geral sobre a matéria, arrola alguns fatos que, na sua compreensão, tiveram peso na inversão partidária de 1878: o período já prolongado da permanência dos conservadores no poder (quase 10 anos, a contar de julho de 1868) (i); a morte de Zacarias, figura central à época no Partido Liberal, o qual, incompatibilizado pessoalmente com Pedro II, constituía até então um óbvio empecilho para a chamada dos liberais (ii); a escassez de chefes conservadores capazes de, afastado Caxias, manter o partido sob controle; a exceção mais notável era Paulino Jr., cuja ortodoxia e aversão a reformas, sobretudo as de caráter social, lhe retiravam, entretanto, do campo da confiança da Coroa (iii),

avessa, aliás, aos “saquaremas”, desde 1853, uma vez que Itaboraí, em 1868, foi mais uma contingência decorrente das necessidades militares do que, propriamente, uma escolha de São Cristovão.

3.1.8 O “Segundo Quinquênio Liberal”: do 28º ao 34º Gabinete (1878-1885)

Após quase uma década na oposição, voltam os liberais a organizar ministérios, em 1878, a título de introduzir reforma eleitoral no Império (“eleições diretas” e censitárias), a qual teve por efeito reduzir substantivamente o nível de participação da população no sistema de representação vigente. Aprovada essa alteração institucional, o foco do período se deslocará para questões de equilíbrio fiscal e financeiro do Tesouro e, em especial, para a temática social, reemergindo as discussões sobre os modos de apressar a extinção do trabalho escravo no país.

A questão social adquirirá enorme efervescência no transcurso da década de 1880 – transbordando, em muito, as estreitas fronteiras do mundo político oficial e ganhando as ruas com a campanha abolicionista – e constituirá o eixo temático que polarizará os dois últimos gabinetes do período e as Câmaras das 18ª (1882-4) e 19ª legislaturas (1885). Aguda instabilidade de ministérios caracteriza esse intervalo temporal (1878-1885), revezando-se, no comando do Executivo, sete formações governamentais, seis das quais se retiram em razão de falta de sustentação, efetiva ou antecipada, junto ao Parlamento.

28º Gabinete – João Luís Vieira Cansação de Sinimbu, depois Visconde de Sinimbu (Partido Liberal, 05.01.1878 – 28.03.1880) (categoria 3).

Chamado ao poder para aprovar a reforma das eleições “diretas” – as quais deveriam ser estabelecidas por via de emenda constitucional, consoante acordo firmado entre Pedro II e o novo presidente do Conselho -, Sinimbu, após pouco mais de dois anos à frente do primeiro gabinete liberal desde 1868, solicitou sua demissão quando ficou patente sua incapacidade de realizar a mudança institucional pretendida. Foi o bloqueio do Senado, de maioria conservadora, em última análise, que impediu o cumprimento pelo ministério do ponto central do seu programa. Além disso, contínuos e permanentes desentendimentos no seio do governo entre lideranças liberais, desgastes pessoais do chefe do Conselho e a instituição de um imposto impopular – o “imposto do vintém”, sobre a passagem dos bondes da cidade do Rio de Janeiro –

ajudaram a selar o destino do governo (Pereira da Silva, 2003: 461-76; Ferraz de Carvalho, 1933: 289-92; Tavares de Lyra, 1979: 202-3; Buarque de Holanda, 1985: 189-238; Cerqueira Leite, 1978: 151-3).

Pereira da Silva anota os termos do entendimento de Sinimbu com Pedro II sobre o encaminhamento da reforma eleitoral, ponto nuclear do programa do novo gabinete liberal: o projeto instituindo o pleito “direto”, sujeito a critério censitário e com exclusão dos analfabetos, deveria constituir emenda constitucional, sendo obedecidos os trâmites previstos nos artigos 174 a 177 da Constituição do Império (CI). Além disso, “desprezado o precedente de 1834 [Ato Adicional], o que (...) [a Câmara] deliberasse se sujeitaria à aprovação do Senado e à sanção da Coroa” (2003: 462).

Para ganhar tempo, o plano inicial de Sinimbu era conseguir da Câmara conservadora, ainda no primeiro semestre de 1878, a aprovação da lei que autorizaria a tramitação da reforma constitucional na legislatura seguinte, nos termos dos artigos 174 a 176 da CI. Como existia consenso entre os dois partidos sobre a eleição “direta”, era razoável esperar essa concessão mesmo sendo a Câmara da 16ª legislatura dominada pelo partido adversário ao novo ministério liberal.

No entanto, a decisão tomada pelo gabinete, logo no início de seus trabalhos, de imprimir sessenta mil contos em papel-moeda, no propósito de socorrer províncias do Norte assoladas pela seca, inviabilizou a estratégia inicial do novo presidente do Conselho. A emissão decidida era ilegal, uma vez que a vigente lei orçamentária, para casos de necessidade e emergência, previa o recurso à “emissão de apólices” ou de “bilhetes do tesouro a prazo e juros”. Por insistência de Gaspar da Silveira – chefe liberal gaúcho e titular, agora, da pasta da Fazenda –, venceu a proposta emissionista. Sinimbu, mesmo a contragosto, cedeu para evitar um dissídio que poderia tornar sua gestão natimorta. Com isso, porém, complicou-se substantivamente o trâmite da proposta. A câmara baixa conservadora, diante da ilegalidade, era razoável imaginar, não só se negaria a conceder a lei demandada como partiria para o ataque contra o recém-empossado gabinete. Antecipando isso, Sinimbu foi obrigado a pedir à Coroa, de imediato, a dissolução da 16ª legislatura, sabendo que, agora, seriam necessárias mais duas Câmaras – duas legislaturas sucessivas e diferentes – para aprovar a reforma constitucional no modo acordado com o imperador: a primeira para propor a lei e fixar o

escopo da reforma; a segunda, para efetivamente aprová-la (Pereira da Silva, 2003: 462-5).

Em abril de 1878, Sinimbu logrou da Coroa a dissolução da Câmara majoritariamente conservadora da 16ª legislatura (1876-7) (Javari, 1962: 179; Pereira da Silva, 2003: 465). A nova câmara baixa (17ª legislatura), eleita sob a égide dos novos incumbentes e a partir da intensa utilização dos recursos governamentais de violência e patronagem, veio unanimemente liberal (Pereira da Silva, 2003: 466).

Pereira da Silva assinala que, antes mesmo da abertura da nova legislatura, em dezembro de 1878, o chefe do ministério, Cansação de Sinimbu, já abrira três frentes de conflito com alas do próprio Partido Liberal: com o ministro da Fazenda, líder do partido no Rio Grande do Sul, por conta da operação de emissão referida; com Eduardo Andrade Pinto, demissionário da pasta da Marinha e, em consequência, com seu “poderoso” protetor, o senador Francisco Otaviano, ambos com substantivo prestígio no Rio de Janeiro; e com Silveira Lobo, presidente da província de Minas, contrariado este último com medidas tomadas pelo governo na área da agricultura (2003: 467).

Essas desavenças com grupos de sua própria base de apoio, somadas à postura autoritária e agressiva do ministro da Fazenda, Silveira Martins, e aos protestos de deputados influentes como José Bonifácio e Saldanha Marinha contra os efeitos sociais excludentes da reforma proposta, deflagraram um processo de continuado e crescente desgaste do governo, já nos primeiros meses de 1879, ainda que conservasse o Executivo maioria parlamentar ainda larga na Câmara. Um pouco antes, a falência do Banco Nacional, declarada fraudulenta pela justiça, já respingara diretamente em Sinimbu, presidente da instituição bancária em questão até o dia anterior a sua posse na chefia do Conselho (Pereira da Silva, 2003: 469; Buarque de Holanda, 1985: 195-206; 229; Cerqueira Leite, 1978: 153).

Em conflito com Sinimbu, retirou-se da pasta da Fazenda, em fevereiro de 1879, Silveira Martins, fazendo-se acompanhar pelo chefe partidário pernambucano, Domingos de Sousa Leão, até então à frente do ministério dos Estrangeiros. Em seus lugares, entraram, respectivamente, Afonso Celso, do Partido Liberal de Minas, e Moreira Barros, de São Paulo (Pereira da Silva, 2003: 470; Javari, 1962: 178). A versão oficial para essa crise do gabinete foi que os demissionários discordaram sobre aspectos do projeto de reforma eleitoral, ainda em preparação nos bastidores ministeriais mais de

um ano após a inauguração do governo. Silveira Martins não teria aceitado a manutenção da privação de direitos políticos para cidadãos não católicos. Pereira da Silva afirma, no entanto, que Sinimbu aproveitara a oportunidade surgida com a divergência referida para se livrar de um companheiro incômodo, que “projetava tornar-se o verdadeiro chefe do Gabinete”, querendo “impor sempre suas opiniões aos colegas” (2003: 471) ²¹⁶.

Apresentado o projeto da reforma eleitoral – a rigor, a lei que autorizava a reforma na próxima legislatura -, esse foi aprovado por larga maioria (71 votos contra 13) na Câmara, seguindo para o Senado (Pereira da Silva, 2003: 471; Buarque de Holanda, 1985: 217).

O Senado, no entanto, de maioria conservadora, e articulado para enfrentar o gabinete, insurgiu-se contra a opção oficial pelo trâmite constitucional e derrotou, em novembro de 1879, o projeto enviado pela Câmara “por notável maioria” (Pereira da Silva, 2003: 472; Buarque de Holanda, 1985: 233). Mesmo entre os senadores liberais, não houve unidade no apoio à iniciativa ministerial (Cerqueira Leite, 1978: 151-3).

A par disso, Sinimbu continuava em colisão com outros ministros, sendo demitido, dessa feita, o titular da pasta do Império, Leôncio de Carvalho, em função de conflitos decorrentes de uma tentativa governamental de reforma no ensino público (Pereira da Silva, 2003: 473-4).

A reação de Sinimbu ao rechaço do Senado ao projeto de reforma foi ameaçar com a dissolução da Câmara. O anúncio parecia um tanto bizarro: a Câmara era unanimemente liberal, apoiara o projeto por larga margem e, ao final da sessão de 1879, confirmara a lealdade ao, a essa altura, combalido ministério, mediante aprovação de moção de confiança (Pereira da Silva, 2003: 473-4). Dissolvê-la e trazer outra Câmara unânime

²¹⁶ Comentando as diferenças e confrontações internas ao gabinete Sinimbu, Buarque de Holanda corrobora em grande parte o relato de Pereira da Silva. Nesse sentido, escreve o mencionado historiador: “Os dissídios internos, que iam servir para deteriorar a homogeneidade aparente do gabinete liberal, começaram a se manifestar logo. O primeiro a desligar-se do governo foi Andrade Pinto, ministro da Marinha, que se queixara de não ser atendido em questões políticas da sua província do Rio de Janeiro. Largou a pasta e o ministério a 24 de dezembro [de 1878], quando mal começavam os trabalhos da nova Câmara. Silveira Martins foi o segundo, exonerou-se a 5 de fevereiro de 1879, e com ele Vila Bela [Sousa Leão]. O motivo alegado foi a questão da inelegibilidade dos acatólicos, omitida pelo governo, e a limitação dos poderes da projetada Constituinte. Outras razões ainda haveria para o gesto. Gaspar Martins vinha sendo alvo de veemente oposição devido a medidas adotadas na pasta da Fazenda, e a intemperança de sua linguagem incomodava o chefe do governo. Quanto a Vila Bela, descontentava-o certa indiferença (...) do próprio Sinimbu, ante pretensões suas na política de Pernambuco” (1985: 192).

em nada ajudaria à remoção do verdadeiro obstáculo às pretensões do ministério, a saber, a recusa do Senado, de maioria conservadora, em aprovar o projeto autorizativo da reforma constitucional. Era aí, pelo que registram as fontes e os estudos historiográficos, que residia o impasse político, para o qual não apresentava remédio eficaz o presidente do Conselho.

As causas imediatas da saída de Sinimbu se ligam, entretanto, na narrativa de Pereira da Silva, à chamada “Revolta do Vintém”, que explodiu na cidade do Rio de Janeiro, nos primeiros dias de 1880, consistindo na recusa da população carioca em pagar uma sobretaxa – proposta e aprovada pelo governo no ano anterior – sobre o preço das passagens dos bondes. Durante parte do verão de 1880, uma revolta urbana, caracterizada por cenas de violência e conflito aberto entre populares e a força pública, tomou conta das ruas da Corte, contribuindo enormemente para o desgaste adicional do ministério (2003: 465-6). Como assinala o autor mencionado, testemunha dos fatos (2003: 476), os episódios da “Revolta do Vintém” foram a gota d’água no crédito que votava ao gabinete o imperador ²¹⁷.

Também Buarque de Holanda escreve que, pelo menos “aparentemente”, a derrota do Senado não teria abalado a permanência do ministério no poder, sendo a queda resultante do mencionado episódio da “Revolta do Vintém” (1985: 233-7). Em que pese o destaque dado pelo historiador mencionado e por Pereira da Silva ao protesto popular no desenlace da situação ministerial – retirando-se Sinimbu em março de 1880 -, é mais plausível sustentar, a partir dos próprios registros fornecidos pelos estudos citados, que o nó górdio que asfixiava o gabinete estava no bloqueio do Senado às suas pretensões de reforma, funcionando outros eventos como fatores adicionais de desgaste, laterais, porém, em face daquele impasse maior. O próprio relato de Buarque de Holanda - sobre os últimos atos de Sinimbu e acerca do convite a Saraiva para sucedê-lo – empresta peso a esse argumento.

Assim, segundo o historiador referido, em princípio Pedro II aparentava anuir à ideia de Sinimbu, “à vista da oposição do Senado à reforma eleitoral tal como a pleiteara o governo, de se fazerem tantas dissoluções [da Câmara] quantas parecessem necessárias para levar a casa vitalícia a aceitar o projeto já aprovado na Câmara” (1985:

²¹⁷ “Os conflitos decorrentes desse imposto cortaram as últimas resistências do governo” (Cerqueira Leite, 1978: 153).

237). A falta de sentido da estratégia de Sinimbu, porém, logo ficou evidente e o próprio Conselho de Estado, consultado pela Coroa, opinou contrariamente à medida (1985: 238). Ao final das contas, embora as manifestações populares de janeiro de 1880 tenham jogado papel relevante para disparar a substituição de governo, os termos da carta que Sinimbu, em nome de Pedro II, envia a Saraiva, consultando-o sobre a possibilidade deste último sucedê-lo, esclarecem o real impasse político que motivava a queda do gabinete. Na correspondência, Sinimbu indagava de Saraiva sua disposição “para assumir o governo para obter aprovação do Senado” ao projeto da reforma eleitoral (1985: 238) ²¹⁸. *A missão do novo gabinete indicava os limites do seu antecessor – a impossibilidade de transpor o bloqueio conservador na casa vitalícia. Dessa incapacidade decorreu, em última análise, a substituição de ministério* ²¹⁹.

29º Gabinete – José Antônio Saraiva (Partido Liberal, 28.03.1880 – 21.01.1882) (categoria 4).

O gabinete Saraiva realizou o que seu antecessor não conseguiu: a reforma eleitoral das eleições “diretas”, sob critério censitário e exclusão dos analfabetos. Com habilidade para aproveitar o impasse com o Senado e conseguir do trono liberdade de condução da matéria, sobretudo quanto ao trâmite mais adequado, com bom trânsito entre as lideranças conservadoras e atento à necessidade de cicatrização das feridas abertas recentemente entre os próprios liberais, José Antônio Saraiva – experiente político liberal baiano – não apenas aprovou as mudanças em pauta, mas comandou sua regulamentação e presidiu o que Sérgio Buarque de Holanda assinalou, resgatando a impressão predominante na época, como o pleito mais honesto da história do Segundo Reinado. Eleita a 18ª legislatura (1882-4), já sob as novas regras, entregou Saraiva a demissão coletiva do ministério, alegando concluída a sua missão. Embora um inegável êxito enquanto empreendimento político, a gestão em foco, aos olhos de alguns poucos contemporâneos da elite imperial e de quase toda a historiografia posterior, ficaria marcada como a que promoveu o maior retrocesso na participação

²¹⁸ Trecho relevante da correspondência mencionada – que deixa clara a centralidade, para quem quer que viesse a liderar o novo governo, da tarefa de conseguir aprovação no Senado para a reforma – está transcrita no pronunciamento que José Antônio Saraiva, sucessor de Sinimbu, fez à Câmara e ao Senado, ao assumir a presidência do Conselho (Javari, 1962: 185-7), e aparece também em Pereira da Silva (2003: 477).

²¹⁹ Uma descrição sintética dos últimos acontecimentos que conduziram à retirada de Sinimbu, e que se harmoniza com a interpretação aqui sustentada, está em Cerqueira Leite (1978: 153).

eleitoral do país, devido à introdução das renovadas, e mais rigorosas, exigências de renda e do critério de alfabetização como requisitos para o exercício do voto (Pereira da Silva, 2003: 477-91; Javari, 1962: 185-90; 371-9; Ferraz de Carvalho, 1933: 293-6; Buarque de Holanda, 1985: 239-45; Carvalho, 2002: 38-9).

Saraiva, organizador do novo ministério, era defensor da eleição em um grau, censitária e restritiva dos iletrados, e passara, pouco antes de ser alçado ao poder, a considerar que sua introdução na ordem jurídica seria perfeitamente possível através de lei ordinária (Buarque de Holanda, 1985: 239). Diante da clara manifestação do Senado nesse sentido – a rejeição ao projeto do gabinete anterior sinalizara oposição à ideia de uma “Constituinte”, mas não ao conteúdo da reforma proposta –, Saraiva, em carta ao seu velho amigo e correligionário Paranaguá, titular da pasta da Guerra com Sinimbu, afirmava que via na ocasião uma boa oportunidade para efetuar a modificação nas regras eleitorais; para aproveitá-la, defendia que a inovação se fizesse por comum acordo entre os dois partidos e, deixava a entender, privilegiando o meio mais prático e sem riscos, a legislação ordinária (Pereira da Silva, 2003: 477-8; Pinho, 1930: 238, nota 1) ²²⁰. Essa, na prática, foi sua condição para assumir a chefia do ministério. Diante da circunstância de impasse com o Senado, a Coroa cedeu e Saraiva foi confirmado na Presidência do Conselho com liberdade para “realizar a reforma eleitoral pela forma que julgasse possível” (Pereira da Silva, 2003: 479; Ferraz de Carvalho, 1933: 293).

O político baiano era, sem dúvida, entre os chefes liberais, uma boa aposta, pela sua habilidade e bom trânsito no meio político-parlamentar, o qual alcançava, inclusive, as altas rodas do Partido Conservador no Senado (Buarque de Holanda, 1985: 239; Pereira da Silva, 2003: 476; 480-1). Salientando esse lado mais afeito à composição e ao acordo do novo presidente do Conselho, Buarque de Holanda registra o esforço de Saraiva, nos primeiros meses de sua gestão, para cicatrizar as várias feridas abertas pelo gabinete Sinimbu no próprio interior do Partido Liberal.

Nesse sentido, apresenta ele à Câmara um projeto de reforma aberto a sugestões e ao debate – em que os únicos pontos mais rígidos eram o critério censitário e o retorno dos

²²⁰ Sobre o conteúdo dessa correspondência, escreve Ferraz de Carvalho (1933: 293): “Nesta carta, dizia Saraiva que, para se decretar a reforma eleitoral, abolindo-se o processo de dois graus, bastava uma lei ordinária; para não contrariar, todavia, a marcha política do ministério [Sinimbu], aceitara o projeto que ele propusera, visto que a substância devia prevalecer sobre a forma. Rejeitada, porém, pelo Senado, a reforma por meio do mecanismo dos trâmites constitucionais, opinava que se devia aproveitar a ocasião de conseguir o fim, sem se importar com os meios”.

círculos de 1 deputado (Buarque de Holanda, 1985: 240). Ao mesmo tempo, reaproxima-se de Otaviano, Eduardo Andrade Pinto, Gaspar Silveira Martins, Martinho Campos e Saldanha Marinho – todos dissidentes do ministério anterior (Buarque de Holanda, 1985: 240). Mas, consoante ainda o autor referido, “apesar de atrair os dissidentes e defender senadores que impugnaram o projeto anterior, o novo Presidente do Conselho não quis ficar mal com Sinimbu a quem tecia muitos elogios” (1985: 241).

Saraiva apresentou sua proposta de reforma eleitoral à Câmara em 29.04.1880. Pereira da Silva faz dela o seguinte resumo: “Estabelecia condições e provas de renda para as funções de eleitores, incompatibilidades para a magistratura e outras classes de funcionários, e processo do alistamento (...). Dividia as províncias em distritos eleitorais de um só deputado, com exigência de maioria absoluta de votos, que quando não fosse obtida em primeiro escrutínio, se procederia a segundo entre os dois candidatos mais votados. Concedia direito de elegibilidade aos acatólicos, aos de maioridade civil, aos naturalizados e aos libertos. (...). [Obrigava] os votantes a assinarem um livro particular para prova de que haviam comparecido” (2003: 484).

O gabinete aprovou sua proposta de reforma eleitoral tanto na Câmara como no Senado. Nas palavras de Ferraz de Carvalho (1933: 294), “nos primeiros dias de julho [de 1880] foi o projeto aprovado em última discussão [na Câmara] e remetido ao Senado, onde foi igualmente aprovado por grande maioria de votos, com algumas emendas que foram aceitas pela Câmara [em janeiro de 1881]”. O novo regramento legal, que ficou conhecido como “Lei Saraiva” – Lei nº 3029 -, foi promulgado em 09 de janeiro de 1881 (Javari, 1962: 371; Buarque de Holanda, 1985: 242).

Materializada em norma jurídica a inovação pretendida, Saraiva, no início de 1881, entregou seu cargo e solicitou da Coroa a exoneração do ministério, entendendo estar cumprido o seu programa. A pedido de Pedro II, no entanto, permaneceu à frente do gabinete, agora para regulamentar a nova regra eleitoral e dirigir a sua primeira execução (Pereira da Silva, 2003: 488-9; Buarque de Holanda, 2005: 243).

No intuito, por conseguinte, de colocar em prática a legislação eleitoral recém-aprovada, em junho de 1881 foi dissolvida a 17ª legislatura (1878-81), sendo convocada para janeiro de 1882 uma nova Câmara (Ferraz de Carvalho, 1933: 295).

Pereira da Silva registra o esforço de Saraiva – desde a fase da regulamentação da legislação até a concreta realização do pleito, passando pela designação de pessoal para as províncias e cargos-chave envolvidos com a matéria – em garantir eleições imparciais ou pelo menos não tão vergadas à influência do partido governamental (2003: 489-90).

Ao final do processo, ainda que assinalando “não poucas irregularidades e abusos e até violências”, Pereira da Silva, que nesse primeiro pleito “direto” renovou seu mandato de deputado pelo 9º distrito do Rio de Janeiro (Javari, 1962: 376), reconhece que “à eleição de 1881 procedeu-se mais ou menos regular e livremente no Império” (2003: 490; 489). Em sua pesquisa historiográfica sobre o período, Buarque de Holanda reforça a ideia do comportamento relativamente neutro do governo nas eleições em tela. Segundo esse último autor, o presidente do Conselho, Saraiva, anunciou “que o governo não tinha candidatos, e pessoalmente agiu como se não os tivesse, embora alguns dos ministros, a dar crédito na oposição, tivessem mostrado parcialidade. Seja como for, logo se tornou voz geral que aquelas foram as eleições mais limpas da história do Império” (1985: 243).

A fase de reconhecimento de diplomas não teria escapado completamente a fraudes e favorecimentos em favor de candidatos do Partido Liberal, mas, segundo uma voz do Partido Conservador, a novidade era o fato de quase equilibrarem-se as bancadas partidárias (Pereira da Silva, 2003: 490). Javari (1962: 379) registra 75 cadeiras para o Partido Liberal e 48 para os conservadores, em uma configuração bem diversa das anteriores câmaras unânimes ou esmagadoramente dominadas por um dos dois agrupamentos imperiais ²²¹. Adicionalmente, anota Pereira da Silva outra novidade dessa eleição: a derrota de dois ministros ao buscarem renovar seus mandatos nas respectivas províncias natais, fato inédito, segundo a fonte citada, no Segundo Reinado (2003: 490) ²²².

Realizada efetivamente sua missão, obteve Saraiva do trono a aceitação da demissão coletiva do ministério em janeiro de 1882 (Pereira da Silva, 2003: 491).

²²¹ A estimativa de Carvalho (2006: 407) sobre a composição partidária da 18ª legislatura (1882-4) baseia-se diretamente em Javari (1962).

²²² “Dois ministros, o barão Homem de Melo e Pedro Luiz, foram derrotados nas suas respectivas províncias, São Paulo e Rio de Janeiro, e tiveram de retirar-se do gabinete” (Ferraz de Carvalho, 1933: 295). Esse fato também é salientado por Buarque de Holanda (1985: 243).

Em que pesem os escassos protestos à época no seio da elite imperial – com destaque para os pronunciamentos de José Bonifácio, o Moço (Buarque de Holanda, 1985: 195-208) -, o que ficou evidente para o registro histórico, em relação à reforma eleitoral levada à frente por José Antônio Saraiva, foi a sua marca indelével de exclusão. Em um país de quase 10 milhões de habitantes – dois quais cerca de 1 milhão e duzentos mil tinham sido, até então, votantes e/ou eleitores -, apenas 150.000 lograram alistamento, em 1881, à luz das regras da nova legislação, indo às urnas, efetivamente, pouco mais que 96.000 eleitores (Buarque de Holanda, 1985: 224; Javari, 1962: 379). Como enfatiza José Murilo de Carvalho, a “Lei Saraiva” nos fez “caminhar para trás” frente ao resto do mundo ocidental, então em processo de extensão gradual do sufrágio e das franquias políticas (2002: 39). Se, antes da reforma de 1881, nossa taxa de participação eleitoral era igual ou maior do que a de países como a Inglaterra, a partir de então o retrocesso foi brutal: enquanto em 1872, a soma de votantes (1º grau) e eleitores (2º grau) alcançava 13% da população livre (a Inglaterra atingiria 15% somente na década de 1880), “em 1886 [na última eleição do Império] (...) votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou 0,8% da população total. Houve um corte [após a “Lei Saraiva”] de quase 90% do eleitorado” (Carvalho, 2002: 39).

30º Gabinete – Martinho de Campos (Partido Liberal, 21.01.1882 – 03.07.1882) (categoria 3).

O gabinete liderado por Martinho de Campos – de curta duração, tendo ficado no poder por menos de seis meses – caiu após derrota em questão de confiança na Câmara dos Deputados, quando 63 deputados se negaram a acompanhar a posição do governo, contra apenas 45 que lhe foram solidários (ACD, 30.06.1882: 129; Pereira da Silva, 2003: 506-8; Ferraz de Carvalho, 1933: 297; Javari, 1962: 198; Afonso Celso, 1981: 27; 119; 149).

Sem apresentar, propriamente, programa de governo, a nova gestão limitou-se a buscar aprovar as chamadas leis “ânuas” (orçamento, fixação de forças terrestres e navais) e a tentar corrigir os desequilíbrios fiscais e financeiros do Tesouro que causavam à época preocupação, como assinalou o próprio Martinho de Campos em seu longo pronunciamento inicial como chefe do ministério (Javari, 1962: 191-8) ²²³.

²²³ Ferraz de Carvalho (1933: 296), lastreando-se em Joaquim Nabuco, considera que Martinho de Campos era um “deslocado” na tarefa de liderar um governo. Com efeito, em *Um Estadista do Império*, o

Logo o gabinete começou a sofrer um discreto mas contínuo processo de desgaste, cujos riscos eram potencializados pela composição partidariamente mais equilibrada da 18ª legislatura, onde a oposição conservadora – que atuava unida – se fazia presente com quase 50 deputados em um total de 122 (Javari, 1962: 379; Pereira da Silva, 2003: 508).

A ausência de um claro compromisso do governo com a tradicional bandeira de reformas do Partido Liberal não tardou a estimular o aparecimento de uma dissidência nas hostes da agremiação, liderada pelo veterano paulista Martin Francisco (Pereira da Silva, 2003: 507). A oportunidade para um ataque de dissidentes e conservadores ao gabinete não demorou também a surgir ²²⁴.

Havia sido criada, no primeiro semestre de 1882, uma comissão mista, de deputados e senadores, para aperfeiçoar a recente legislação eleitoral. Denúncias de fraudes no alistamento e no processo eleitoral, além de decisões contraditórias, da própria Câmara, na etapa de reconhecimento de poderes, tinham motivado a formação da referida comissão, que logo “ofereceu (...) um projeto acerca dos defeitos notados na lei eleitoral” (Pereira da Silva, 2003: 506-7). A oportunidade que conduziu a um teste sobre o grau de controle do gabinete sobre o plenário se materializou no final de junho de 1882, quando o deputado liberal mineiro Inácio de Assis Martins requereu preferência, na ordem do dia, para o início da discussão do parecer/projeto da comissão mista (Pereira da Silva, 2003: 507; Javari, 1962: 377). Estando o governo concentrado na discussão do orçamento, declarou este, pela voz do ministro do Império, Rodolfo Dantas, que considerava inoportuna a discussão solicitada, aceitando levar a deliberação sobre o ponto para o campo da confiança política (ACD, 30.06.1882: 128).

Como assevera Pereira da Silva, o gabinete estimava ter maioria na casa e contava, inclusive, com a boa vontade dos conservadores (2003: 507-8). O revés na votação –

publicista pernambucano traça um breve mas significativo perfil do experiente liberal mineiro (1949, vol. 2: 60-3), culminando com a afirmação de que “a oposição, a independência” fascinavam Martinho de Campos mais que a “arte de governar” (1949, vol. 2: 62). Sobre esse político, ver, também, Tavares de Lyra (1979: 326).

²²⁴ Outro episódio que teria concorrido para enfraquecer o gabinete foi a derrota, em maio de 1882, do ministro da Marinha, Bento de Paula e Sousa, na sua postulação à reeleição, o que o obrigou a afastar-se da pasta (Pereira da Silva, 2003: 507; Ferraz de Carvalho, 1933: 297). A apresentação de Bento de Paula e Sousa à reeleição decorria de comando presente no art. 29, da Constituição do Império (CI). Segundo esse dispositivo, o deputado nomeado ministro de Estado, para acumular as duas funções, necessitava disputar nova eleição para o legislativo. Em caso de eventual derrota, a praxe seguida no Segundo Reinado exigia a renúncia do interessado também à cadeira ministerial.

por 63 votos a 45 - demonstrou o equívoco do cálculo do governo, tendo entregado Martinho de Campos a demissão coletiva do ministério logo após ser informado da derrota em plenário (Pereira da Silva, 2003: 508; Javari, 1962: 198). Em 03 de julho de 1882, três dias somente após o malogro ministerial na questão de confiança, outra equipe de governo já estava nomeada e empossada à frente das pastas do Executivo (Javari, 1962: 199).

Ainda com relação à votação que selou o destino do gabinete Martinho Campos, Pereira da Silva afirma (2003: 508) que a bancada conservadora unanimemente se alinhou contra o governo, gerando, juntamente com a dissidência liberal, uma maioria refratária ao gabinete. Por ter sido utilizado, no episódio, o requerimento de Martin Francisco, o método nominal de registro de votos (ACD, 30.06.1882: 129), torna-se possível checar a afirmação da fonte mencionada. Nesse sentido, comparação entre os anais da Câmara, que listam o posicionamento de cada um dos 108 parlamentares participantes da deliberação em tela, e a relação de filiação partidária na 18ª legislatura (1882-4), fornecida por Javari (1962: 371-9), confirma plenamente a assertiva de Pereira da Silva, trazendo, ainda, outras informações a respeito do comportamento das bancadas.

Nesse sentido, através do exame conjunto das fontes citadas logo acima, constata-se que todos os 45 conservadores (de um total de 47) presentes à sessão de 30.06.1882 votaram a favor do requerimento de Inácio Martins, ou seja, contrariaram a posição expressa do gabinete. Os conservadores atuaram, por conseguinte, com perfeita unidade nesse evento. Por outro lado, dos 63 liberais presentes na sessão – número, em princípio, suficiente para sustentar o governo -, apenas 45 (71%) se solidarizaram com o ministério, com 18 deputados do Partido Liberal (28% dos presentes) se alinhando com a oposição. *A unidade conservadora e o tamanho da dissidência liberal respondem, assim, pela queda da gestão Martinho de Campos.* Por fim, quando se olha para as abstenções ou ausências, também se constata a maior disciplina conservadora: dos 14 parlamentares que não registraram voto na questão de confiança, 12 eram liberais e apenas 2 se filiavam ao Partido Conservador (ACD, 30.06.1882: 129).

31º Gabinete – João Lustosa da Cunha Paranaguá, 2º visconde e depois 2º marquês de Paranaguá (Partido Liberal, 03.07.1882 – 24.05.1883) (categoria 3).

O gabinete Paranaguá se retirará do poder pelo mesmo motivo que derrubou Martinho de Campos, a saber, derrota, na Câmara dos Deputados, em requerimento posto no terreno da confiança política, envolvendo, dessa feita, matéria relativa à competência tributária e discriminação de rendas entre governo central e províncias, tema de grande sensibilidade no Império (ACD, 14.05.1883: 100; Pereira da Silva, 2003: 513-4; Javari, 1962: 202; Afonso Celso, 1981: 119; 149; Ferraz de Carvalho, 1933: 300).

Assumindo imediatamente após o revés, na câmara baixa, do ministério Martinho Campos, Paranaguá, em seu primeiro pronunciamento, aparentemente demonstrava ter aprendido com aquele episódio, acenando para a maioria com uma agenda de reformas – inspirada no Manifesto Liberal de 1868 – que fazia referência, inclusive, à necessidade de acelerar a resolução da questão servil (Javari, 1962: 201-2; Pereira da Silva, 2003: 509-11) ²²⁵. Na mesma linha, colocava como prioridade ministerial a tramitação do parecer/projeto da comissão mista sobre alterações na recente legislação eleitoral, justamente o pivô da divergência entre o gabinete anterior e a Câmara que resultara na substituição governamental ocorrida poucos dias antes do pronunciamento em tela (Javari, 1962: 200; Pereira da Silva, 2003: 509-10).

A cautela de Paranaguá era inteiramente compreensível. Dividida a Câmara, nessa 18ª legislatura (1882-4), de modo mais equilibrado entre os dois partidos – ainda que com razoável predominância liberal (75 a 47 cadeiras) –, a emergência de dissidências na maioria, a depender de sua efetiva dimensão, era o suficiente para criar as condições propícias a moções de confiança que punham em risco os incumbentes, dada a unidade oposicionista da bancada conservadora liderada por Paulino de Sousa Júnior ²²⁶.

²²⁵ Paranaguá citava expressamente as seguintes iniciativas de reformas como prioritárias em sua agenda: judiciária, no propósito de conceder “verdadeira independência a esse poder”; descentralização administrativa, para o fortalecimento das Câmaras Municipais e melhor “distribuição das rendas gerais, provinciais e municipais”; expansão da instrução pública; maior rapidez na “evolução” do trabalho escravo para o trabalho livre (elemento servil) (Javari, 1962: 201-2).

²²⁶ Nos termos de Pereira da Silva, é o próprio Paulino, em discurso de resposta à fala inaugural de Paranaguá, que adverte: “a qualquer ministério cumpre contar unicamente para viver e governar com seus correligionários e não com o apoio de seus adversários” (2003: 511). José Murilo de Carvalho, analisando o maior equilíbrio, em termos de divisão de forças partidárias, das primeiras legislaturas pós-eleições diretas, já detectava o maior desafio posto por esse novo cenário aos incumbentes: “Neste tipo de situação, qualquer divisão na maioria podia provocar coalizão com a minoria e colocar em xeque o Ministério” (2006: 406).

Em que pesem as precauções referidas, um primeiro sinal de alerta a respeito do precário grau de controle de Paranaguá sobre o plenário da Câmara vem já ao final da sessão legislativa de 1882: mesmo sendo prorrogada até o final de outubro – o ano legislativo costumava se findar no início de setembro –, a sessão é encerrada sem que o governo logre “obter os orçamentos com as medidas necessárias a seu equilíbrio” (Pereira da Silva, 2003: 512).

Após o encerramento das câmaras, enfrenta o ministério outra dificuldade “que lhe [diminui] (...) a força moral”. Pádua Fleury, titular da Agricultura, é derrotado quando, no cumprimento do art. 29, da CI, postula a reeleição em Goiás. Sofre o ministério sua primeira baixa (Pereira da Silva, 2003: 513).

A sessão de 1883 não parecia, à primeira vista, imediatamente problemática para o governo. Na eleição para a Mesa e para as comissões da Câmara, os liberais mostraram coesão e “triunfaram completamente, (...) excluindo os conservadores” (Pereira da Silva, 2003: 513). A unidade liberal, no entanto, não se repetiria no que concerne à sustentação dos atos de governo. Logo reapareceram, no interior da bancada do Partido Liberal, protestos e reações anti-ministeriais relacionadas, principalmente, às decisões do gabinete de suspender legislação vigente em algumas províncias versando sobre tributação de importações. O governo central considerava essa matéria de sua competência exclusiva, taxando de inconstitucionais as incursões das assembleias provinciais nesse terreno (Pereira da Silva, 2003: 513-4) ²²⁷.

Será em função de debate parlamentar acerca de suspensão de uma lei da província de Pernambuco impositiva de obrigações fiscais sobre importações que se chegará à proposição de uma questão de confiança (ACD, 14.05.1883: 87-100). O gabinete acordara, na sessão de 1882, uma compensação pecuniária a essa província, em função das perdas de receita geradas pela suspensão referida. No entanto, passados mais de sete meses do acordo, em maio de 1883, continuava sem solução o problema, tendo sido esse o objeto de protesto do deputado liberal José Mariano. Mostrando que tributos similares estavam em vigor em várias províncias – e que o posicionamento do gabinete,

²²⁷ A ação do governo de suspender as leis provinciais tinha lastro jurídico-constitucional, em função dos arts. 84 a 87 da CI e do art. 16 do Ato Adicional (AA). Em todo caso, essa era uma medida de caráter provisório, uma vez que competia à Assembléia Geral (Câmara e Senado) resolver definitivamente sobre a validade das normas provinciais, nos termos dos arts. 85 e 88, da CI, e do mencionado art. 16 do AA, parte final.

considerando todos inconstitucionais, e suscetíveis à imediata suspensão, era, portanto, uma ameaça geral, sobretudo pelo descumprimento dos compromissos assumidos de compensação de receitas perdidas -, Mariano transformou em questão de confiança um requerimento em que solicitava o adiamento geral da ordem do dia, até que o gabinete explicasse como pretendia dar auxílio às províncias deficitárias (ACD, 14.05.1883: 97-100; Javari, 1962: 202). Tal qual acontecera com Martinho Campos, o ministério Paranaguá, diante do desafio, não consegue conter a dissidência nas hostes liberais. Como resultado, é derrotado, na questão referida, em votação nominal, por 53 sufrágios a 40, não lhe restando outro caminho, após o revés, senão a demissão coletiva (ACD, 14.05.1883: 100; Pereira da Silva, 2003: 514; Ferraz de Carvalho, 1933: 300)²²⁸.

Por fim, cumpre registrar dois pontos: primeiro que, mais uma vez, a bancada conservadora demonstrou unidade em seu posicionamento: todos os 37 parlamentares desse partido presentes à sessão do dia 14.05.1883 votam contra o gabinete. Somados a uma dissidência de 16 liberais (28,5% dos deputados liberais que participaram da deliberação), totalizaram os 53 sufrágios que superaram os 40 votos fiéis ao governo (ACD, 14.05.1883: 100); segundo, que a dissidência que derruba Paranaguá não é a mesma que se insurgiu contra Martinho Campos. Embora o tamanho da dissidência seja, praticamente, o mesmo (18 deputados votaram contra Martinho; 16, contra Paranaguá), os parlamentares que desafiam os governos são diversos. Comparadas as duas relações nominais, apenas dois deputados liberais encontram-se, em ambos os episódios, em dissidência (ACD, 30.06.1882: 129; ACD, 14.05.1883: 100).

32º Gabinete – Lafaiete Rodrigues Pereira (Partido Liberal, 24.05.1883 – 06.06.1884) (categoria 3).

Após duas quedas consecutivas de gabinetes por moções da Câmara, não foi simples para a Coroa e a cúpula liberal a escolha de um nome para organizar e chefiar um novo ministério. Lafaiete Rodrigues Pereira, ex-ministro da Justiça na gestão Sinimbu, foi a opção a que se chegou após as sucessivas recusas de Saraiva, José Bonifácio e Manuel

²²⁸ Tanto Pereira da Silva (2003: 514) como Ferraz de Carvalho (1933: 300) fornecem resultado errado da votação: 59 a 40, em vez de 53 a 40, consoante registram os ACD (14.05.1883: 100). Pereira da Silva também se equivoca quanto à data da votação, mencionando o dia 04.05, quando a deliberação que derrotou Paranaguá ocorreu em 14.05.

Sousa Dantas aos convites de São Cristovão ²²⁹. Lafaiete, que não era propriamente um dos chefes do Partido Liberal, sendo mais conhecido pelas suas atividades como jurista e por seus dotes intelectuais, buscou compor as pastas governamentais a partir do diálogo e do entendimento com as principais lideranças do seu partido, “a fim de que as principais províncias e os matizes de que se compunha a maioria da Câmara dos Deputados fossem representados no Ministério” (Pereira da Silva, 2003: 515; Tavares de Lyra, 1979: 310) ²³⁰.

As prioridades de gestão apresentadas por Lafaiete em seu pronunciamento inicial na Câmara não diferiram das diretrizes elencadas pelos gabinetes liberais precedentes, combinando a preocupação com os problemas de ordem financeira e fiscal, mantida a meta do equilíbrio orçamentário, a uma agenda de reformas inspiradas no ideário liberal tradicional, com destaque para a descentralização administrativa, o fortalecimento do Judiciário, a melhora da instrução pública e uma maior rapidez na resolução definitiva da questão servil (Javari, 1962: 207-9; Pereira da Silva, 2003: 515-6).

Na visão de Pereira da Silva – parlamentar conservador com assento na 18^a legislatura (1882-4) -, o compromisso do presidente do Conselho com o equilíbrio orçamentário se chocava com as demandas por despesas sustentadas e votadas pela própria maioria liberal. Reproduzindo o que se passara no ano anterior com Paranaguá, a sessão legislativa de 1883 se encerraria sem que o governo obtivesse do Parlamento a aprovação do orçamento com medidas saneadoras do desequilíbrio fiscal e financeiro existente (2003: 518-9) ²³¹.

Entre os últimos meses de 1883 e o início de 1884, dois fatos abalaram seriamente o gabinete: o assassinato de um jornalista que estava sob proteção policial, sem que

²²⁹ Saraiva chegou a sugerir a Pedro II uma completa reorganização ministerial, mas com a conservação de Paranaguá na presidência do Conselho, sintonizando o gabinete “com a maioria liberal da Câmara”. Paranaguá, contudo, não se dispôs a enfrentar o desafio (Pereira da Silva, 2003: 514). Sobre essa sucessão, escreveu Ferraz de Carvalho (1933: 300): “Para organizar novo gabinete foram sucessivamente convidados Saraiva, José Bonifácio e Dantas, que se esquivaram. Dantas lembrou ao Imperador os nomes de Silveira Martins, Ouro Preto e Lafaiete. Foi escolhido e convidado Lafaiete”.

²³⁰ Lafaiete Rodrigues Pereira tinha sido um dos signatários do Manifesto Republicano de 1870 (Brasiliense, 1979: 83). Após essa data, tinha recuado de sua posição, voltando a atuar no campo do liberalismo imperial. Esse aspecto de sua biografia, naturalmente, não escaparia aos oponentes do gabinete.

²³¹ “Certo é que não se concluíram na sessão os orçamentos, e teve ainda o Ministério de contentar-se com resoluções prorrogativas, que não aproveitavam a situação financeira, cada vez mais envolvida em dificuldades” (Pereira da Silva, 2003: 518-9).

ninguém fosse, ao final das investigações, responsabilizado pelo crime, embora existissem óbvias indicações de que o atentado partira de oficiais do Exército (i) ²³²; e, em especial, a demissão do ministro da Guerra, Rodrigues Júnior, com a publicação de documentos que evidenciavam a expressa insatisfação do chefe do Conselho com o desempenho do demissionário no cargo, o que não era típico nem habitual nesses casos, configurando uma humilhação pública sem precedentes nos estilos políticos do Império (ii) (Pereira da Silva, 2003: 519-23).

Com a abertura dos trabalhos legislativos de 1884, os dois episódios começaram a ser fortemente explorados na Câmara e no Senado, com sério desgaste para o gabinete. As ocorrências envolvidas na demissão de Rodrigues Júnior – parlamentar com assento na câmara baixa, membro da bancada da província do Ceará -, pelo seu teor inaudito, terminaram por concentrar as atenções, envolvendo, inicialmente, ferozes e constrangedoras trocas de acusações e críticas entre o ex-ministro, defensores do gabinete e o próprio Lafaiete Pereira, responsável direto pelo afastamento e autor das críticas ao (des) preparo técnico do ex-colega ministerial, confirmadas, aliás, em plenário (Pereira da Silva, 2003: 523-6). Esse incidente logo tomaria vulto e contribuiria para deflagrar o processo *finalizado pela deposição do gabinete através de moção parlamentar*.

Seriam as eleições de junho de 1884 para a presidência da Mesa o evento catalisador que tornaria aguda e irreversível a crise entre a Câmara e o ministério. Esse pleito materializou um claro desafio à autoridade política do gabinete, com o lançamento de ninguém menos do que o recentemente demitido Rodrigues Júnior à presidência da casa, contra o candidato do governo, Moreira de Barros ²³³. Atraindo os votos da bancada conservadora – que, naturalmente, percebia ali a oportunidade de ferir gravemente o gabinete -, a postulação do ex-titular da Guerra obteve 57 votos, apenas dois a menos do que os 59 que, afinal, deram a vitória ao “ministerial” Moreira de

²³² O jornalista assassinado se chamava Apulcro de Castro, responsável por uma gazeta popular voltada à crítica virulenta de personalidades da Corte. Sobre o caso, consultar Pereira da Silva (2003: 519-21).

²³³ O caráter de desafio aberto, e de teste de forças entre o governo e a oposição, da eleição para a presidência da Mesa, no início de junho de 1884, é enunciado expressamente pelo deputado baiano Cesar Zama quando assevera que “é publico e notório que esta eleição é a arena onde vai ferir-se o combate para se apurar a confiança que a representação nacional deposita no atual ministério” (ACD, 03.06.1884: 4). Na mesma intervenção, antecipando o ponto que exploraria após a divulgação do resultado da eleição, com consequências fatais para a gestão de Lafaiete, Zama, alegando “que o deputado não pode votar em questão que pareça de seu interesse próprio”, questiona aos ministros com assento na casa se eles “não sentem escrúpulos em concorrer com o seu voto para a presente eleição” (ACD, 03.06.1884: 4-5).

Barros (ACD, 03.06.1884: 3; 5; 11; Javari, 1962: 373). A exiguidade da margem comprovava que o gabinete sobrevivia de modo muito precário. Em particular, o apertadíssimo resultado favorável à situação só se revelou possível pelo fato dos quatro ministros que tinham assento na Câmara terem concorrido com seu voto para Moreira de Barros.

Reputando eticamente indevida, embora legal, a participação, na eleição da Mesa, dos membros do gabinete, o liberal dissidente baiano Cesar Zama, imediatamente após a proclamação do resultado do pleito referido, tomou a palavra “para apresentar uma moção de desconfiança ao gabinete” (ACD, 03.06.1884: 5-6). A estratégia da oposição – que reunia a dissidência liberal e a representação conservadora – era explorar o fato de que, sem o voto dos ministros parlamentares, o gabinete estava em minoria na Casa, constringendo os incumbentes a se retirarem do poder. Nesse sentido, após uma série de intervenções em torno do encaminhamento da deliberação sobre a moção, Paulino de Sousa Júnior, chefe dos conservadores na casa, pôs o dedo na ferida, sustentando que a votação que acabava de ocorrer havia demonstrado a posição minoritária do governo, posto que, descontados os quatro votos dos ministros titulares de mandato legislativo, a oposição sobrepujava o gabinete por dois votos (ACD, 03.06.1884: 6). Não querendo tirar conclusões do fato, “nem fazer insinuações”, limitava-se o líder conservador a dizer que a situação gerada a partir da deliberação sobre a presidência da Mesa deveria ser objeto de séria reflexão da parte dos ministros (ACD, 03.06.1884: 6). Ao contrário do que a literalidade um tanto oblíqua do discurso enunciava, o sentido real da fala mostrava que a contestação à legitimidade da permanência do gabinete era explícita ²³⁴.

A moção de desconfiança, assinada por Cesar Zama, tomou a seguinte redação: “A Câmara dos Srs. Deputados, entendendo ficar o gabinete privado do necessário prestígio para continuar à frente do governo, visto a votação em que os membros do ministério tomaram parte, estranha o procedimento dos ministros, e passa à ordem do dia” (ACD, 03.06.1884: 9-10). Na justificativa da moção, Zama circunscrevia com exatidão o ponto em que fazia incidir a censura proposta: “(...) quero que os ministros, que votaram por

²³⁴ A intervenção de Paulino foi seguida de várias reações da parte dos liberais fiéis ao gabinete. Entre elas, destaca-se a de Martin Francisco, veterano “luzia” de São Paulo, que, em vista da situação criada, lança uma advertência ao plenário, dirigida, na verdade, à própria maioria liberal. O recado de Martin Francisco era claro: em uma coalizão adversária ao governo cuja maioria era francamente conservadora, a derrota do ministério significaria a passagem do poder à “oposição conservadora”, como “consequência lógica” da conduta adotada pelos deputados (ACD, 03.06.1884: 7). Derrubar, pela terceira vez, um ministério liberal, equivalia, assim, a abrir as portas para a temida inversão partidária.

escrutínio secreto no presidente da mesa, votem verbalmente a confiança em si próprios. (...) Se os nobres ministros entendem que com uma maioria de dois votos, dos quais quatro são ministros, podem continuar, que continuem. Não lhe queremos tomar o poder; mas se, consultando a sua consciência, entenderem que esta posição é aflitiva para a pessoa dos ministros e intolerável para o decoro do governo, e não aceitável para o país, procedam então com o patriotismo que as circunstâncias aconselham” (ACD, 03.06.1884: 9).

Ao final, a estratégia de constrangimento, utilizada pela oposição, deu resultado. Mesmo derrotando a moção - por 60 votos a 56 -, a reiterada estreiteza da margem pró-gabinete confirmava as imensas dificuldades que teria o ministério, daqui por diante, para governar em ambiente tão dividido. Diante disso, Lafaiete Pereira e seus colegas optaram pela retirada, formalizada logo após o revés referido (ACD, 03.06.1884: 11; Pereira da Silva, 2003: 526-7; Javari, 1962: 209; Afonso Celso, 1981: 119; 149; Ferraz de Carvalho, 1933: 302-3).

A moção foi votada pelo método nominal. Isso permite constatar que, dos 56 votos favoráveis à moção – contrários, portanto, à permanência no poder do gabinete -, 10 vieram do Partido Liberal e 46 tiveram origem na bancada conservadora, mobilizada em peso contra o governo (apenas 1 parlamentar conservador não registrou voto nessa sessão) (ACD, 03.06.1884: 11; Javari, 1962: 371-9). A dissidência liberal contra Lafaiete foi, proporcionalmente, menor do que as que se levantaram contra Martinho Campos e Paranaguá (14%, 28% e 28%, respectivamente, dos parlamentares liberais que registraram votos nas deliberações de que resultaram as retiradas de cada um dos gabinetes mencionados). Ainda uma vez, não há coincidência ou forte sobreposição entre os integrantes dos episódios de dissidência: dos 10 liberais que sancionam a moção contra Lafaiete, cinco se posicionaram contra Martinho Campos e apenas um também votou contra Paranaguá.

33º Gabinete – Manuel de Sousa Dantas (Partido Liberal, 06.06.1884 – 06.05.1885)
(categoria 3).

Sobrevivendo onze meses sempre em acirrado conflito com a Câmara – tanto na 18ª legislatura (1882-4), como na 19ª (1885) -, o gabinete Dantas, comprometido, desde o início, com medidas voltadas à aceleração da extinção, no Império, do trabalho escravo, terminou por sucumbir, em maio de 1885, diante de uma moção de

desconfiança sustentada por dissidentes liberais e por quase toda a bancada conservadora (ACD, 04.05.1885: 11-12; Pereira da Silva, 2003: 527-42; Afonso Celso, 1981: 32-4; 119; 149-50; Javari, 1962: 211-4; José Maria dos Santos, 1930: 148-9; Ferraz de Carvalho, 1933: 303-8).

Em maio de 1884, após a inviabilização de Lafaiete, novas conversas e entendimentos entre o trono e dirigentes liberais haviam levado à escolha do senador baiano Manuel de Sousa Dantas para a presidência do Conselho de Ministros, cumprindo-lhe organizar um novo gabinete – o sexto desde que o Partido Liberal voltara ao poder com Sinimbu em janeiro de 1878 ²³⁵. O programa apresentado por Dantas, em junho de 1884, centrava-se na questão fiscal-financeira – que se deteriorava em função da relativa inoperância dos ministérios anteriores no tratamento dos déficits do Tesouro – e na aceleração da resolução do problema do trabalho escravo. Dada a assertividade e o destaque emprestados ao último tópico, a temática do “elemento servil” terminou por ser a marca mais comentada do gabinete que assumia. Na verdade, como se verá aqui, as medidas sociais destinadas a apressar o fim da escravidão consubstanciaram o fio condutor que percorre os onze meses da atribulada existência dessa gestão (Pereira da Silva, 2003: 527-9; Javari, 1962: 211-4) ²³⁶.

Pereira da Silva destaca a influência da Coroa na centralidade que o tema da emancipação escrava voltava a ganhar na agenda ministerial e assinala que o assunto suscitava a oposição não só dos conservadores, mas também de integrantes do Partido Liberal. Para esses setores resistentes a medidas adicionais de reforma social, aliás, a simples menção ao ponto não só engendrava graves divisões no Parlamento e na sociedade, mas também prejudicava o próprio encaminhamento da outra prioridade governamental, a questão orçamentário-financeira, por criar incertezas para a atividade agrícola, “fonte principal da riqueza pública” (2003: 508-9).

²³⁵ Pereira da Silva (2003: 527) se refere à participação de Saraiva, Cansação de Sinimbu, Afonso Celso e do próprio Manuel de Sousa Dantas nas conversações em São Cristovão a respeito da sucessão ministerial. Sobre o novo chefe do gabinete, ver perfis em Afonso Celso (1981: 32-5) e Tavares de Lyra (1979: 322-3).

²³⁶ O projeto do novo governo, visando viabilizar a solução “progressiva” da questão da mão de obra escrava, demarcava três eixos de atuação: a “localização provincial da propriedade servil”, vedando sua circulação e transferência no interior do Império; a ampliação substantiva do “fundo de emancipação”, mediante a criação de uma contribuição nacional geral para cuja arrecadação concorressem todos os contribuintes e não apenas as classes proprietárias; e, finalmente, “a libertação dos escravos que tenham atingido e atingirem a idade de 60 anos” (Javari, 1962: 213).

Em julho de 1884, o gabinete Dantas apresentou as medidas que intentavam agilizar a resolução do problema escravo no país ²³⁷, colhendo reações diversas em uma Câmara que, a partir de então, se dividiu, na estimativa de Pereira da Silva, “em duas frações equilibradas em número” (2003: 530). Inseguro quanto ao controle do plenário, Dantas resistiu o quanto pôde às tentativas opositoras de levantar questões de confiança que poderiam colocar em risco a sobrevivência do gabinete. Na sessão de 28.07.1884, no entanto, foi votada moção de desconfiança proposta pelo liberal dissidente mineiro João Penido, a qual comprovou a condição minoritária do governo (Javari, 1962: 214; 378; Pereira da Silva, 2003: 531). Por 59 votos contra 52, a moção foi aprovada. Dos 59 parlamentares que desafiaram o gabinete, 42 eram conservadores e 17 eram liberais. Do contingente solidário aos incumbentes, 48 eram do Partido Liberal e apenas 4 pertenciam ao Partido Conservador (ACD, 28.07.1884: 362-3; Pereira da Silva, 2003: 531). Tomando como referência o total de parlamentares de cada bancada que registrou voto na sessão, a dissidência liberal, nessa ocasião, alcançou 26% (17 em 65), enquanto que o comportamento de adesão ao governo nas hostes conservadoras incidiu sobre menos do que 10% daquela representação (4 em 46). *Como no caso dos ministérios liberais que lhe precederam na década de 1880, o tamanho da dissidência liberal e a unidade conservadora, no exercício da oposição, respondiam pelas vicissitudes do Executivo.*

A derrota, contudo, não abalou o gabinete. Gozando da confiança da Coroa, Dantas obteve desta a dissolução da câmara baixa, que estava no último ano de legislatura (Javari, 1962: 214; Pereira da Silva, 2003: 531; 534). A aposta oficial era que uma nova eleição traria uma composição parlamentar mais afinada com o compromisso de reformas sociais sustentado por Dantas e por Pedro II ²³⁸.

Ao contrário das expectativas governamentais, a nova Câmara, na sua 19ª legislatura (1885), emergiu das urnas, no entanto, ainda mais dividida. Se na composição anterior

²³⁷ A iniciativa do governo, na forma de projeto de lei, na síntese de Pereira da Silva (2003: 529, “estabelecia que a emancipação do escravo operava-se pela idade, omissão de matrícula, fundo de emancipação, mudança de domicílio legal, concessão de alforria em testamento mesmo superior às forças do testador, e o penhor que se estabelecesse. Proibia venda de escravos, ordenava-se o estabelecimento de colônias agrícolas para os libertos e, entre outras medidas tendentes a apressar e regularizar a emancipação, aumentava-se o fundo de emancipação com quotas adicionais a todos os impostos decretados”.

²³⁸ A Câmara foi dissolvida em setembro de 1884, após aprovar as leis orçamentárias, sendo convocada outra para março de 1885 (Afonso Celso, 1981: 32-3; Pereira da Silva, 2003: 532-4).

os liberais sobrepujavam aos conservadores por quase 30 cadeiras (75 a 47) – embora, na prática, as dissidências do partido governista tornassem muito menor, ou mesmo nula, essa diferença, como se tem visto aqui -, agora a partilha de assentos era ainda mais equilibrada, tendo os liberais conquistado 67 cadeiras e os conservadores assegurado 55. Pela primeira vez, na política imperial, os republicanos garantiam também representação formal na Câmara (3 cadeiras) (Javari, 1962: 388). Pelos precedentes da legislatura anterior, marcada pelas sucessivas crises que inviabilizaram os ministérios de Martinho Campos, Paranaguá e Lafaiete, os resultados apresentados dificilmente podiam ser auspiciosos para o gabinete Dantas ²³⁹.

Os fatos não tardaram a confirmar a situação difícil do governo. No testemunho de Afonso Celso Jr., parlamentar na 19ª legislatura (1885) e simpático à situação liberal, “Dantas perdeu a eleição da mesa: os escravocratas coligados elegeram presidente a Moreira de Barros e vice-presidentes a Lourenço de Albuquerque, Antonio Prado e Barão de Guahy, todos infensos ao ministério” (1981: 33).

Nessa mesma linha, em abril de 1885, a dissidência liberal logrou colocar em votação – antes mesmo de se deliberar sobre o projeto das reformas no regime de trabalho, objeto de expressa prioridade na Fala do Trono daquele ano – uma nova moção de censura ao gabinete Dantas. A votação em torno dessa proposição de desconfiança dividiu em partes exatamente iguais a recém-inaugurada legislatura: 50 votos a favor, 50 votos contra (ACD, 13.04.1885: 326-7; Pereira da Silva, 2003: 539-40; Javari, 1962: 214; José Maria dos Santos, 1930: 148; Ferraz de Carvalho, 1933: 307) ²⁴⁰.

Não obstante o golpe, o gabinete não se dava por “vencido”, consoante Pereira da Silva (2003: 540), frisando Manuel Dantas, o presidente do Conselho, que a sorte do

²³⁹ No depoimento de Pereira da Silva (2003: 535), agravando ainda mais as perspectivas do governo para o ano legislativo de 1885, restava o fato de que “no número dos liberais eleitos se compreendiam alguns declarados em oposição ao Ministério em consequência do projeto do elemento servil. Tornava-se, portanto, a nova Câmara infensa ao Gabinete”.

²⁴⁰ Tendo sido deliberada a moção pelo método nominal, é possível se verificar a distribuição partidária dos votos. Assim, dos 50 sufrágios a favor da moção – contra o gabinete, portanto -, 42 vêm dos conservadores e 8 partem da dissidência liberal. Os 50 votos solidários com o ministério – contrários à moção – são fornecidos quase todos (45) por liberais, com o aporte, ainda, dos 3 republicanos e de apenas duas adesões conservadoras. Assim, constata-se que a dissidência nas hostes liberais alcança 15% dos deputados que registram voto no episódio (8 em 53), contrastando com a unidade conservadora, que sofre abalo muito menor (4,5% de dissidentes, 2 em 44) (ACD, 13.04.1885: 326-7; Javari, 1962: 381-8).

governo só seria definida com a votação do projeto de lei apresentado sobre o “elemento servil”.

No entanto, entre abril e maio, na versão dos fatos relatada por Pereira da Silva (2003: 540-1), agigantou-se a pressão popular sobre os parlamentares que se opunham às pretensões governamentais – em especial, sobre os liberais dissidentes, alguns dos quais tiveram sua integridade física posta em risco em meio a tumultos e ameaças expressas pelas ruas da cidade do Rio de Janeiro. Esse clima de comoção – em que a propaganda abolicionista começava a crescer na Corte e no resto do Império –, quando traduzido em conflitos entre populares, foi o pretexto para a emergência de protestos no Senado e na Câmara por parte dos adversários da reforma. Essa atmosfera de acirramento de ânimos terminou por conduzir, no início de maio de 1885, à apresentação de outra moção contra o governo, em que este era taxado de incapaz de garantir a ordem pública. A proposição estava vazada nos seguintes termos: “A Câmara dos Deputados, convencida de que o Ministério não pode garantir a ordem e segurança pública, que é indispensável à resolução do elemento servil, nega-lhe a confiança” (ACD, 04.05.1885: 6-7; Javari, 1962: 214; Pereira da Silva, 2003: 541).

Desta feita a moção foi aprovada por 52 votos contra 50 (ACD, 04.05.1885: 11-12)
²⁴¹. *Fracassando em obter da Coroa uma nova dissolução da câmara baixa, não teve outro caminho o gabinete liderado por Dantas senão solicitar, em face dos acontecimentos, sua demissão coletiva* (Pereira da Silva, 2003: 543; Javari, 1962: 214; José Maria dos Santos, 1930: 149; Ferraz de Carvalho, 1933: 308; Carvalho, 2006: 406)

²⁴².

²⁴¹ Tendo sido deliberada a moção pelo método nominal, é possível se verificar a distribuição partidária dos votos. Assim, dos 52 sufrágios a favor da moção – contra o gabinete, portanto –, 43 vêm dos conservadores e 9 partem da dissidência liberal. Os 50 votos de suporte ao ministério – contrários à moção – são fornecidos quase todos (45) por liberais, com o aporte, ainda, de 2 republicanos e de apenas 3 adesões conservadoras. Assim, constata-se que a dissidência nas hostes liberais alcança 17% dos deputados que registram voto no episódio (9 em 53), contrastando com a unidade conservadora, que sofre abalo muito menor (6% de dissidentes, 3 em 47) (ACD, 04.05.1885: 11-2; Javari, 1962: 381-8).

²⁴² A versão de Afonso Celso para os últimos momentos do gabinete Dantas é a seguinte: “Ficaram impopulares os deputados opositores; viram-se desacatos pelo povo que apoiava entusiasticamente Dantas. Debateu-se este com perseverança e coragem inauditas. Sucumbiu, afinal, numa moção de confiança na qual ficou em minoria de 2 votos, em consequência da deserção de um dos seus adeptos, - apesar de votarem por ele os três republicanos e dois conservadores. Tentou ainda dissolver de novo a Câmara, mas, ao que consta, recusou-lhe o Imperador segunda consulta à nação” (1981: 34). Como se

34º Gabinete – José Antônio Saraiva (Partido Liberal, 06.05.1885 – 20.08.1885) (categoria 3).

Com o fracasso de Dantas em fazer passar na Câmara a reforma social pretendida, o trono e a cúpula liberal se voltam para Saraiva, organizador do novo gabinete em 06.05.1885 ²⁴³. A estratégia ministerial consiste, a partir de então, em distensionar o ambiente político e fazer substantivas concessões aos conservadores e à dissidência liberal escravista, logrando, com isso, obter da 19ª legislatura (1885) a aprovação da norma que seria conhecida como “Lei dos Sexagenários”. No entanto, após essa vitória na câmara baixa, em agosto de 1885, antecipando sua incapacidade de conseguir no Senado, de maioria conservadora, igual êxito, Saraiva entrega a demissão coletiva do ministério sem finalizar a tramitação das medidas emancipacionistas que tinham sido a razão de seu retorno à Presidência do Conselho de Ministros (Pereira da Silva, 2003: 542-9; Afonso Celso, 1981: 36-40; José Maria dos Santos, 1930: 149; Ferraz de Carvalho, 1933: 308-10; Carvalho, 2006: 406; 2007: 186-7) ²⁴⁴.

Depois da experiência de confronto e acirramento de ânimos, característica do período Dantas, quando se polarizaram as posições governamentais em face dos setores resistentes à reforma, a escolha de Saraiva sinalizou uma disposição da Coroa e da cúpula liberal de negociar e transigir. As prioridades continuavam as mesmas – resgate do equilíbrio financeiro e fiscal do Tesouro e providências quanto à extinção mais breve do trabalho servil – mas o tom era de cautela e de respeito aos alegados direitos dos proprietários de cativos, evitando-se jogar lenha adicional na fogueira da mobilização

pode ver pela nota anterior, lastreada nos anais pertinentes da Câmara, Afonso Celso equivoca-se quanto ao número de republicanos e conservadores solidários ao ministério, invertendo-os.

²⁴³ Um testemunho sobre a experiência desse gabinete e, particularmente, um sugestivo – e ácido – perfil de José Antônio Saraiva podem ser lidos em Afonso Celso (1981: 36-40).

²⁴⁴ Dois trabalhos escritos em épocas diversas e sob cânones de produção diferentes oferecem sínteses elucidativas e convergentes a respeito do gabinete em questão. Assim, José Maria dos Santos, em tomo de 1930, resume em breves linhas a trajetória do ministério Saraiva de 1885: “Modificando o projeto Sousa Dantas em diversos pontos e ampliando de sessenta para sessenta e cinco anos a idade para a emancipação compulsória, o novo chefe do governo sempre conseguiu o número de votos necessário a fazê-lo aprovar na Câmara dos Deputados. Mas, convencido de não poder obter no Senado idêntico resultado, ele retirava-se logo depois” (1930: 149). Em contribuição historiográfica recente, José Murilo de Carvalho descreve da seguinte forma a gestão de Saraiva em foco: “Diante do impasse [entre o gabinete Dantas e a Câmara, que conduziu à retirada do governo], Pedro II recorreu novamente à habilidade de Saraiva, chamando-o ao ministério. Para conseguir a aprovação do projeto, Saraiva o descaracterizou, introduzindo uma alteração substancial. Acrescentou cinco anos adicionais de trabalho a que estariam sujeitos os sexagenários, a título de indenização aos proprietários. Salvava o princípio da indenização. Com a modificação, conseguiu aprovar o projeto na Câmara, mas logo depois pediu demissão, alegando não ser capaz de fazer o mesmo no Senado, mais conservador” (2007: 187).

que persistia, extra-parlamentarmente, animada pela crescente propaganda abolicionista (Pereira da Silva, 2003: 543-5; Javari, 1962: 217; Carvalho, 2007: 186-7).

Por conseguinte, como assinala Pereira da Silva, na tramitação das medidas emancipacionistas, sob Saraiva, iniciada já em maio de 1885, “foi posto de lado e sepultado (...) o que havia sido sustentado pelo Ministério de Sousa Dantas” (2003: 546). Uma das evidências de que o propósito da nova gestão era o de adaptar o conteúdo específico da reforma do “elemento servil” aos humores médios da Câmara – em vez de mobilizar uma maioria em torno de medidas preordenadas, como ensaiara Dantas – está na composição da comissão especial formada para apreciar o reformulado projeto ministerial sobre o assunto. No testemunho de Pereira da Silva, essa comissão, atendendo recomendação do próprio gabinete, era composta por representantes de todo o espectro político da câmara baixa, a saber, “deputados liberais, dissidentes, conservadores e de um republicano” (2003: 545).

Nessa linha, a tramitação do projeto em foco, no âmbito da comissão referida e, posteriormente, no plenário, comportou inúmeras rodadas de negociação e acertos, objetivando, afinar suas disposições com o consenso relativo – necessariamente conservador, em sentido lato – existente à época, na Câmara, sobre a temática dos modos que deveria assumir a extinção da escravidão no país (Pereira da Silva, 2003: 546).

A votação final (terceira discussão) das reformas sociais, na Câmara, ocorreu em agosto de 1885. O exame dessa deliberação, realizada através do método nominal, permite confirmar por vários ângulos a estratégia “conciliatória”, diante dos interesses escravistas, adotada pelo gabinete Saraiva ²⁴⁵.

Chama atenção, em primeiro lugar, diante das votações apertadas que marcaram a gestão Dantas, a larga maioria obtida pelo projeto do governo em sua nova versão: 73 a 17, sinal de que o pacote de medidas ao final sancionado efetivamente espelhava as preferências gerais de uma assembleia historicamente sensível aos interesses da grande propriedade (ACD, 13.08.1885: 553).

²⁴⁵ A fonte aqui são os ACD, 13.08.1885: 553; 04.05.1885: 11-2; 13.04.1885: 326-7. Para a filiação partidária dos parlamentares da 19ª legislatura (1885), utiliza-se Javari (1962: 381-8).

Quando se examina, igualmente, a composição partidária dos 73 votos que responderam pelo êxito do projeto, nota-se importante alteração frente aos padrões de votação observados na gestão anterior e mesmo, mais genericamente, diante dos gabinetes liberais da década de 1880. Como demonstrado aqui anteriormente, o padrão até então vinha consistindo na formação de um bloco anti-ministerial composto pela bancada do Partido Conservador (em geral, disciplinada e unida contra a agenda governista) e por uma dissidência liberal variável em tamanho. Desta feita, porém, votam a favor do projeto bancado por Saraiva *liberais e conservadores em idêntica proporção*. Dos 73 votos mencionados, a contribuição é quase equânime: 38 são de parlamentares liberais e 35 têm origem nas fileiras conservadoras. Tomando por base o total dos parlamentares que registram voto por partido, a contribuição conservadora chega a ultrapassar ligeiramente a do Partido Liberal (81,3%, 35 em 43, contra 80,8%, 38 em 47, respectivamente). Caso se considere a abstenção (o não registro de voto) como indicativa de falta de solidariedade ao ministério, os conservadores se mostram mais fiéis: 12 deputados desse partido não aparecem nas listas nominais da deliberação em tela (21,8% da bancada), contra 20 representantes liberais também ausentes (29,8% da bancada). Os 17 votos contrários à iniciativa, por seu turno, também se dividem quase por igual em termos partidários: 9 liberais -19% dos que registram voto nesse partido- e 8 conservadores, 18% dos que aparecem por esse agremiação nas listas nominais (ACD, 13.08.1855: 553; Javari, 1962: 381-8).

Comparando-se, também, a relação nominal de votantes em agosto de 1885 – quando se aprova o projeto de Saraiva – com as listas dos posicionamentos parlamentares nos episódios de propositura das duas moções de censura contra o gabinete Dantas (em 13.04.1885 e em 04.05.1885), ocorridos na mesma legislatura, verifica-se que a maior parte dos liberais dissidentes, que haviam se unido aos conservadores no repúdio ao ministério anterior, adere às reformas na versão encampada pela gestão ora em análise. Assim, dos 8 dissidentes em abril de 1885, 5 (62%) dizem sim ao projeto de Saraiva; a proporção é ainda maior no que tange à dissidência de maio de 1885, quando efetivamente cai o ministério Dantas: dos 9 deputados liberais que desafiam então o governo, 7 (77%) se alinham, em agosto, à proposta sustentada pelo gabinete então incumbente (ACD, 13.08.1885: 553; ACD, 13.04.1885: 326-7; ACD, 04.05.1885: 11-2).

Em função dessas verificações, é possível sustentar que o gabinete Saraiva aprova o projeto de reforma da ordem servil (“sexagenários”) trazendo para a sua base de apoio - através, provavelmente, das concessões mencionadas acima - a dissidência liberal e a maioria da bancada conservadora, sem perder, com isso, o suporte da maioria originária do seu partido.

Os diversos depoimentos e os estudos posteriores sobre o período, entretanto, convergem no diagnóstico de que os problemas do gabinete Saraiva para formar maioria tendiam a persistir, sobretudo em face do desafio imediato de obter do Senado, de maioria conservadora, a finalização da tramitação da reforma dos “sexagenários”. O próprio Saraiva, na carta que dirigiu ao imperador solicitando a exoneração coletiva do ministério, mostra-se cético quanto à capacidade de manter o controle da maioria mesmo na câmara baixa (Pereira da Silva, 2003: 547; José Maria dos Santos, 1930: 149; Ferraz de Carvalho, 1933: 309; Carvalho, 2006: 406; 2007: 187).

Pereira da Silva (2003: 548-550) relata as conversações encetadas entre Pedro II e várias lideranças políticas (Saraiva, Paranaguá, os presidentes da Câmara e do Senado, Fleury e Cotegipe, respectivamente) no sentido de providenciar a substituição ministerial. *A decisão de realizar a inversão partidária provavelmente deveu-se ao diagnóstico – partilhado pela Coroa e por próceres como Saraiva e Paranaguá – de que um novo gabinete liberal, qualquer que fosse, continuaria a ter sérias dificuldades de sustentação na Câmara. Somava-se a isso o fato de que era prioritária, na avaliação do trono, a finalização da tramitação do projeto de reforma do elemento servil no Senado, de maioria conservadora. Nesse sentido, a conversa com Cotegipe, no relato de Pereira da Silva, havia fortalecido no imperador a convicção de que, concedidas certas garantias, seria perfeitamente possível a um gabinete conservador votar a conclusão das reformas.*

Assim, a alternância partidária de 1885 – que fez retornar ao comando ministerial, após sete anos, o Partido Conservador – é resultado de uma avaliação, do trono e de fração importante das elites partidárias, de que o Partido Liberal não sustentaria, de forma regular, um novo gabinete saído de suas fileiras e que este enfrentaria, de todo modo, no curto prazo, dificuldades para ultimar, no Senado, a tramitação da reforma dos “sexagenários”. Antecipada, por conseguinte, nos cálculos dos principais decisores políticos, a inviabilidade parlamentar – nas duas câmaras – de uma nova formação de

governo liberal, emergia com naturalidade a alternância para os conservadores, particularmente pela necessidade imediata de bom trânsito ministerial na casa vitalícia, *locus* da votação conclusiva da reforma social.

Quanto ao ajustamento da câmara baixa à ascensão dos conservadores, isso se faria no figurino clássico vigente em todo o Segundo Reinado quando da ocorrência de inversões partidárias, a saber, mediante dissolução e eleição, sob o conveniente controle dos novos incumbentes, de outra legislatura ²⁴⁶.

3.1.9 Os Últimos Gabinetes Conservadores do Império: Cotegipe e João Alfredo (35º e 36º Gabinetes, 1885-1889)

O movimento abolicionista – progressivamente vitorioso na sociedade – funciona como um dos principais condicionantes da evolução dos derradeiros ministérios imperiais. A inversão partidária de 1885 – que eleva João Maurício Wanderley, o Barão de Cotegipe, à presidência do Conselho, trazendo de volta ao poder o Partido Conservador, após sete anos na oposição – ocorre em função da necessidade de completar, no Senado, de maioria conservadora, a tramitação de projeto relativo ao trabalho servil (Lei “Saraiva-Cotegipe”).

Entretanto, se a onda abolicionista – por vias oblíquas e, de certo modo, paradoxais – colabora para repor os velhos “ordeiros” no comando das pastas ministeriais, é ela também, indiretamente, que provoca a inviabilização do gabinete Cotegipe, substituído pela formação liderada por João Alfredo, um político igualmente conservador, mas, ao contrário do seu antecessor “emperrado”, comprometido com a abolição imediata e sem indenização.

35º Gabinete – João Maurício Wanderley, Barão de Cotegipe (Partido Conservador, 20.08.1885 – 10.03.1888) (categoria 2).

Com a ascensão do conservador Cotegipe ²⁴⁷ foi possível finalizar exitosamente a tramitação do “projeto de emancipação servil”, tendo o Senado aprovado a proposição em setembro de 1885, mês em que a medida foi formalmente sancionada, ficando conhecida como Lei “Saraiva-Cotegipe” ou dos “Sexagenários”. Como de costume nas

²⁴⁶ Conforme, aliás, negociara Cotegipe com Pedro II, quando da aceitação do convite ministerial, classificando a dissolução como requisito “indispensável” ao estabelecimento do novo governo (Pereira da Silva, 2003: 549).

²⁴⁷ Ver perfil de Cotegipe em Afonso Celso (1981: 40-2).

inversões partidárias, a Câmara de maioria liberal, refratária aos novos incumbentes, foi dissolvida, em outubro de 1885, convocando-se outra para maio do ano seguinte (Javari, 1962: 226; Pereira da Silva, 2003: 557).

Além da aprovação da lei referida acima, as prioridades iniciais da gestão de João Maurício Wanderley, nos registros de Pereira da Silva, foram o incentivo à imigração europeia – urgente devido à iminente extinção total do trabalho escravo no país – e medidas de reequilíbrio da situação deficitária e de grave endividamento do erário, que já acumulava então mais de novecentos mil contos de réis de dívida fundada e flutuante (2003: 558-60).

Eleita sob a égide do novo gabinete, a Câmara da 20ª legislatura (1886-9) apresentou grande maioria conservadora, com esse partido assegurando 103 cadeiras contra apenas 22 conquistadas pelos liberais (Javari, 1962: 398; Pereira da Silva, 2003: 560). Ficou claro, a partir desse resultado, que o equilíbrio de bancadas na câmara baixa não estava garantido, sem mais, somente pela aplicação da “Lei Saraiva”, de 1881, dependendo, também, substantivamente, da postura de não intervenção ou neutralidade dos governos. Não satisfeito esse último requisito, reapareciam as Câmaras com larga dominância de uma única agremiação.

Afonso Celso (1981: 42), por seu turno, político que exerceu mandato pelo Partido Liberal na 20ª legislatura (Javari, 1962: 397) – atuando, portanto, em campo oposto ao do gabinete conservador -, oferece o seguinte testemunho da gestão de Coteigipe: “Governou mais de dois anos com moderação, e, em geral, com felicidade. Sob a sua direção, promulgaram-se as relevantes medidas financeiras de Francisco Belisário, ministro da Fazenda no gabinete por ele presidido. Não houve, durante esse período, nenhum escandaloso conflito parlamentar”. Ao final dessa avaliação, Afonso Celso assinala a chave para entender os motivos da retirada do ministério em questão: “O erro capital da sua administração consistiu em querer opor-se à torrente abolicionista que cotidianamente se avolumava e, afinal, assoberbou todas as resistências” (1981: 42).

No mesmo sentido, em outro trecho de seu tomo *Oito Anos de Parlamento*, escreve Afonso Celso a respeito das razões que conduziram à demissão do gabinete Coteigipe, distinguindo entre causa imediata e fatores mais substantivos: “(...) ostensivamente

[dissolveu-se o ministério] em consequência do conflito entre a política ²⁴⁸ e a Armada, provenientes da prisão arbitrária de um oficial da marinha reformado – verdadeiramente, por não lhe ser mais possível resistir à propaganda abolicionista, vitoriosa em todo o Brasil” (1981: 44).

O incidente referido – que mobilizou grande parcela da Marinha e de seus oficiais contra o governo – terminou por ensejar conflitos entre Cotegipe e a Coroa – pela qual respondia, à época, a Regente ²⁴⁹ –, determinando a decisão daquele político de solicitar a exoneração coletiva do ministério, por estimar não gozar mais da confiança do trono ²⁵⁰.

Na pesquisa historiográfica mais recente, recebe destaque a resistência de Cotegipe às demandas do movimento abolicionista, assinalando, nessa linha, Barman (1999: 336-7) a ofensiva desse ministério em defesa da ordem escravocrata, o que, ao final das contas, teria se revelado “contraproducente”, fortalecendo a campanha pelo fim do trabalho servil que à época ganhava as ruas ²⁵¹.

A posição em defesa do “status-quo” de Cotegipe não se chocava somente com a opinião manifestada nas principais cidades do Império. Colidia, também, com a postura marcadamente abolicionista da Regente Isabel e de seu marido. Sem autoridade ou articulação política para agir de imediato, logo ao início de sua regência (junho de

²⁴⁸ A edição de *Oito Anos de Parlamento* grafa “política” nesse trecho. Provavelmente, trata-se de erro tipográfico porque o contexto, claramente, indica que o autor quis se referir ao conflito entre a polícia e a Armada.

²⁴⁹ Isabel, a regente, assumira em virtude da viagem do imperador à Europa para tratamento de saúde (Carvalho, 2007: 188).

²⁵⁰ O fato em questão – gatilho imediato da renúncia do ministério Cotegipe – é narrado nos seguintes termos por Ferraz de Carvalho (1933: 312-3): “Nos primeiros dias de março de 1888, a polícia prendeu um oficial de marinha reformado e louco, que em traje civil praticava desordens à noite. Os abolicionistas exploraram o incidente, movendo uma violenta campanha ao chefe de polícia, desembargador Coelho Bastos, que se impopularizara pela energia com que reprimia o movimento antiescravista. Pedia-se com insistência a sua demissão. Travaram-se conflitos entre marinheiros e soldados de polícia. Avivou-se o sentimento de classe e o clube naval pediu reparação à ofensa recebida por um oficial. O ministro da Justiça (...) escreveu à princesa regente relatando os acontecimentos e as providências tomadas. Respondeu-lhe a princesa de maneira desusada, dando razão aos adversários do gabinete. Foram tais os termos da resposta que o barão de Cotegipe ‘entendeu de seu dever e da sua dignidade pedir a sua demissão’. Também para o autor citado, entretanto, as causas mais substantivas que inviabilizaram o gabinete se relacionam a sua resistência ao movimento abolicionista, a essa altura – início de 1888 – plenamente vitorioso nas ruas e na opinião pública do país.

²⁵¹ Sobre a atitude reacionária de Cotegipe frente ao problema ver, também, Buarque de Holanda (1985: 387).

1887), Isabel e “seu marido aguardaram uma oportunidade para agir” (Barman, 1999: 338).

Barman anota o “enfraquecimento” político do gabinete Cotegipe a partir do segundo semestre de 1887, mencionando derrotas governamentais nas eleições para o preenchimento de vacâncias na Câmara dos Deputados e, sobretudo, a evolução de líderes do Partido Conservador na província de São Paulo – entre os quais, o influente Antônio Prado, ex-ministro da Agricultura – em direção a posturas mais transigentes em face da iminente extinção do trabalho servil ²⁵². A relativa flexibilidade paulista contrastava com a manutenção de pontos de vistas e atitudes estritamente legalistas – na prática, reacionárias – dos proprietários fluminenses, os quais contavam com o férreo apoio ministerial (1999: 338).

Nos primeiros meses de 1888, mais confiante e segura em relação à própria autoridade, Isabel, sintonizada com o crescente movimento pela abolição no país, começava, nos termos de Barman (1999: 341), a se “enfurecer” com a intransigência de Cotegipe.

Foi, portanto, nesse contexto de colisão de Cotegipe com as ruas, com lideranças do seu próprio partido e com a Regente que irromperam os incidentes entre a polícia e a Marinha.

Tais incidentes, desencadeadores da substituição governamental em foco, foram, na verdade, a janela de oportunidade que veio a calhar tanto para São Cristovão como para algumas alas do Partido Conservador – capitaneadas por João Alfredo e por políticos de influência como Antônio Prado, Ferreira Viana e Rodrigo da Silva –, ambos ansiosos há algum tempo por liquidar de vez a questão do estatuto da mão de obra no país e acelerar o assalariamento do trabalho via imigração, o que se afigurava impossível com Cotegipe ou com os herdeiros do velho espírito “saquarema”, Paulino Filho à frente, rotulados então como “emperrados”.

A modificação ministerial – fruto do clima das ruas, da pressão da Coroa e da articulação dos setores conservadores mencionados – abriu o caminho para a solução

²⁵² Prado, chefe político mais importante do Partido Conservador em São Paulo, encorajava, com êxito, seus colegas proprietários, a negociar a libertação definitiva dos cativos em troca de mais um ano ou dois de trabalho (Barman, 1999: 338).

definitiva do problema. E, em algum tempo, como previu à época o próprio presidente do Conselho que saía, para a derrocada, igualmente, da ordem monárquica, desamparada, a partir da abolição, pela camada proprietária e escravocrata, sua âncora social (Carvalho, 2007: 186-91) ²⁵³.

36º Gabinete – João Alfredo Correia de Oliveira (Partido Conservador, 10.03.1888 – 07.06.1889) (categoria 3).

Cumprindo a missão central para a qual fora constituído, o novo ministério, já na primeira quinzena de maio de 1888, dias após a abertura da sessão anual das Câmaras, lograva aprovar a abolição imediata e incondicional (Javari, 1962: 233-42; Ferraz de Carvalho, 1933: 314-5; Buarque de Holanda, 1985: 353). Essa medida - compreensivelmente festejada e vista, no curto prazo, por alguns, como fonte de relegitimação da realeza no Brasil - instala, na verdade, definitivamente, o clima que vai, logo adiante, desembocar na ruptura institucional republicana, em novembro de 1889, acelerando os fatores críticos responsáveis pela deterioração da ordem monárquica, em particular selando o divórcio definitivo entre a Coroa e segmentos influentes das camadas proprietárias prejudicados pela abolição (Buarque de Holanda, 1985: 348-60; Barman, 1999: 346-63).

Segundo relata Roderick Barman (1999: 344; 349), no quadro de aguda crise que marca a experiência monárquica brasileira no período pós-abolição – com o fortalecimento da campanha republicana, a deterioração cada vez mais acentuada da saúde de Pedro II e a aberta desconfiança, entre as elites, em torno de um Terceiro Reinado comandado por Isabel “e seu marido francês” -, somente uma ação decidida do ministério – em termos da proposição e implementação de uma agenda substantiva de reformas, envolvendo em especial, uma descentralização de poderes e competências em favor das províncias, o que desidrataria em parte a bandeira da república – poderia trazer alguma energia ao regime.

²⁵³ “Cotegipe (...) disse francamente a Isabel que ela redimira uma raça mas perdera um trono” (Carvalho, 2007: 191).

No entanto, a crer em fontes da época, o diagnóstico que Barman oferece é que, após a abolição, o gabinete João Alfredo perdera “todo e qualquer senso de direção e [caíra] na passividade” diante dos acontecimentos ²⁵⁴.

Mais gravemente, conforme relatam tanto Ferraz de Carvalho (1933: 316) como Buarque de Holanda (1985: 354), além da inércia e da ausência de uma agenda mínima de reformas no pós-abolição, logo João Alfredo e seu governo seriam envolvidos em denúncias de corrupção que, minando suas bases legislativas de apoio, conduziriam à derrocada ministerial.

Nesse sentido, Ferraz de Carvalho (1933: 316) assinala que, às vésperas do início da sessão parlamentar de 1889, o gabinete encontrava-se seriamente desgastado em face da opinião pública e sem condições de sustentação parlamentar. As razões mais imediatas para essas dificuldades se vinculavam, segundo o autor em questão, a denúncias de corrupção e favoritismo, envolvendo um filho do presidente do Conselho, as quais tinham por alvo contratos firmados pelas administrações geral e provincial (de Pernambuco) com o grupo industrial Loyo para “melhoramentos no porto do Recife”. O filho de João Alfredo era ligado, através de laços de família, aos proprietários da empresa mencionada. As suspeitas de favorecimento minaram o prestígio do chefe do ministério e deram margem para vários ataques da oposição - que iam desde a abertura de comissão na Câmara para a investigação dos ajustes contratuais até à retirada sistemática do plenário para impedir o andamento normal dos trabalhos legislativos. *Constatando, portanto, a perda de confiança da Câmara em relação ao seu governo, João Alfredo decidiu se retirar* (1933: 316) ²⁵⁵.

Sérgio Buarque de Holanda corrobora o ponto, vinculando, também, a retirada de João Alfredo às denúncias mencionadas. Nessa linha, escreve o historiador citado: “A 1º

²⁵⁴ Ver perfil de João Alfredo e breve apreciação de sua experiência à frente do Conselho de Ministros em Afonso Celso (1981: 43-6).

²⁵⁵ “A oposição avolumou-se no parlamento contra o gabinete, discutindo acrimoniosamente os contratos celebrados com os Loios. Dos ataques passou à resistência passiva, negando número para as sessões. Desde o dia 2 de maio que João Alfredo, reconhecendo a impossibilidade de conservar-se no poder, vinha solicitando a exoneração do ministério, a qual o Imperador relutava em conceder. Nos últimos dias do mês de maio, reiterando o presidente do conselho, pela quinta, ou sexta vez, o seu pedido de demissão, ainda persistia sua majestade em recusá-la; mas, ouvido o Conselho de Estado acerca da dissolução da câmara, ele manifestou-se contra ela, e o Imperador então cedeu, afinal, às instâncias de João Alfredo” (Ferraz de Carvalho, 1933: 316).

de julho de 1889 ²⁵⁶, cai o ministério João Alfredo, afogado na onda de acusações levantadas pelas transações do governo com a firma dos Loyos, cujo chefe tinha ligações de família com o chefe do governo, e era acusado de retirar fabulosos lucros desses negócios” (1985: 354).

Barman, enfocando igualmente os últimos momentos da gestão de João Alfredo, detalha os acontecimentos cruciais no âmbito do Parlamento, do Executivo e de São Cristovão. Assim, consoante esse autor, logo nos primeiros dias do ano legislativo, em maio de 1889, o líder do gabinete foi vítima de uma fatal “emboscada” política por parte de seus adversários, assistindo a eleição, para a presidência do Senado, do seu maior rival dentro do Partido Conservador, o chefe dos “emperrados”, Paulino de Sousa Filho. Esse resultado adverso ao governo – produzido pela união entre a dissidência conservadora ortodoxa e os liberais – foi a senha para a dissolução da maioria ministerial na Câmara dos Deputados. Ciente da erosão de sua base parlamentar, João Alfredo buscou o que tantos presidentes de Conselho, em face de circunstâncias análogas, perseguiram, a saber, a dissolução da Câmara. A exemplo da grande maioria deles, não conseguiu. Após alguns dias de espera, causada pela indefinição do imperador (cujo estado de saúde, consoante se anotou, tornava-se cada dia mais frágil), veio a decisão de São Cristovão, ancorada em recomendação do Conselho de Estado, negando a dissolução. Diante disso, não restou outro caminho ao gabinete senão a demissão coletiva (Barman, 1999: 349).

3.1.10 O Gabinete Ouro Preto (37º) e o Golpe de 15 de Novembro

No crepúsculo da ordem monárquica, a Coroa, impossibilitada de encontrar sucessor para João Alfredo nas hostes conservadoras - irremediavelmente divididas entre frações que não se toleravam -, realiza, ainda, inversão partidária, nomeando o gabinete liberal de Ouro Preto, o último do Império.

37º Gabinete – Afonso Celso de Assis Figueiredo, Visconde de Ouro Preto (Partido Liberal, 07.06.1889 – 15.11.1889) (categoria 4, Golpe de Estado Republicano).

A substituição de João Alfredo demandou um bom número de conversações e consultas – ainda lideradas pelo imperador, em que pese sua condição frágil de saúde

²⁵⁶ Há, no trecho transcrito acima, equívoco quanto à data da demissão do ministério João Alfredo, efetivamente ocorrida em 07 de junho de 1889 (Javari, 1962: 231; 243).

(Barman, 1999: 350). Após a recusa de duas lideranças conservadoras em assumir a responsabilidade pela organização de um novo gabinete, e o fracasso de uma terceira em chegar a bom termo na montagem de sua equipe, por incapacidade de compor as correntes em que se dividia o Partido Conservador, Pedro II decidiu se voltar para os liberais, convidando José Antônio Saraiva. Este, declinando da missão, teria indicado Afonso Celso de Assis Figueiredo, o visconde de Ouro Preto ²⁵⁷, responsável pela chefia do último ministério da monarquia brasileira (Barman, 1999: 350; Javari, 1962: 243; Ferraz de Carvalho, 1933: 316-7; Buarque de Holanda, 1985: 354-5) ²⁵⁸.

O mineiro Ouro Preto – um homem culto e inteligente, mas marcado também por certa arrogância e impetuosidade ²⁵⁹ – procurou desagrar os interesses feridos da

²⁵⁷ Ferraz de Carvalho relata do seguinte modo as tratativas desenvolvidas para a organização de um novo gabinete: “Para a tarefa de nova organização ministerial, foram sucessivamente chamados três conservadores: o senador Manoel (...) Correia, os viscondes do Cruzeiro e de Vieira da Silva. Os dois primeiros esquivaram-se de assumir a responsabilidade da governação pública; o terceiro aceitou o convite e esforçou-se em constituir gabinete, procurando conciliar as duas frações em que estava dividido o partido conservador. Mas, não surtindo efeito as suas tentativas, apresentou escusas ao Imperador, que, à vista da impossibilidade de formar um ministério conservador, resolveu apelar para os liberais. Mandou chamar Saraiva, que, por motivo de moléstia, declinou do convite e indicou diversos correligionários, entre os quais o visconde de Ouro Preto, que foi convidado e aceitou a incumbência” (1933: 316-7). Essa versão dos acontecimentos encontra plena corroboração em Buarque de Holanda (1985: 354-5) que, acerca dessa substituição de governo, escreve: “[Consumada a queda de João Alfredo] (...) o imperador (...) tentou sondar figuras que nunca tinham ocupado a chefia de um governo como quem lhe quisesse dar sangue novo. Apелou primeiro para Manuel Francisco Gonçalves Correia, orador de fôlego, capaz de pronunciar dez discursos num dia, e muito amigo de citar estatísticas. O Senador Correia não quis aceitar a incumbência e não a quis também o conselheiro Teixeira Júnior [visconde do Cruzeiro]. Chamou-se então o conselheiro Luís Antônio Vieira da Silva [visconde de Vieira da Silva], senador pelo Maranhão, visconde com grandeza, que falava na câmara alta com jeito de militar e, tendo feito estudos universitários na Alemanha, como Sinimbu, passava entre seus pares por uma grande capacidade em filosofia. Esse cometeu porém o erro de querer casar os contrários, conciliando duas alas inconciliáveis do partido conservador, paulinistas e alfredistas. Não conciliou nada e não fez ministério. Pensou-se então que o imperador estava disposto a recorrer ao conselheiro Paulino de Sousa, o chefe dos ‘ultras’ do partido [conservador]. Seria uma tentativa para ainda salvar a Coroa, pela indenização aos antigos senhores de escravos. D. Pedro, porém, ainda teve força, dessa vez, para resistir. O remédio, agora, era voltar-se para os liberais. Chamou primeiramente Saraiva. Como quase sempre, o ‘messias de Pojuca’ não aceitou a prebenda. Aceitou-a o segundo convocado, que foi o visconde de Ouro Preto”.

²⁵⁸ Referência fundamental a respeito dos anos finais do império é Buarque de Holanda (1985: 283-360). Pesquisa de grande interesse também sobre o tema vem a ser o trabalho de Roderick Barman sobre Pedro II (Citizen Emperor), especialmente em seu capítulo 11 (1999: 335-363).

²⁵⁹ “O estadista mineiro (...) tinha todas as virtudes que se podem requerer de um administrador, mas do ponto de vista político tinha qualidades negativas. O defeito maior estava na sua destemida intransigência. Uma vez traçado um plano de ação, não admitia estorvo que o detivesse, nem risco que o alarmasse. Titular da Fazenda (...) [do gabinete Sinimbu, 1878-1880], reclamou, contra tudo e contra todos, a cobrança do imposto do vintém, que deu por terra com o gabinete” (Buarque de Holanda, 1985: 355). Barman destaca a descrição do estilo de operação política de Ouro Preto realizada pelo editor do então influente *Jornal do Comércio*, João Carlos de Sousa Ferreira, em correspondência particular: “[Não obstante sua grande cultura e capacidade, bem como outros atributos de estadista, Assis Figueiredo] (...) nem sempre considera os futuros efeitos das medidas que ele, de algum modo, adota de cabeça quente, ou mesmo evita deliberadamente considerá-los” (1999: 352).

grande propriedade, mediante política de largo crédito, a juros acessíveis, e distribuição generosa de títulos nobiliárquicos (Barman, 1999: 351). Apoiado nos bons ventos da conjuntura econômica, externa e interna, Assis Figueiredo apostou, assim, de um lado, em um *boom* de investimentos que, suscitando oportunidades de ganhos para variados setores da sociedade, ajudaria na cicatrização das feridas, ainda abertas entre segmentos das elites do Império, em especial aquelas decorrentes das recentes fraturas entre a Coroa e a camada proprietária em torno da abolição (Barman, 1999: 351). Por outro lado, apoiava-se Ouro Preto – no propósito de desidratar a campanha republicana – em um programa vasto de reformas, listado e enfatizado já em seu primeiro pronunciamento como chefe ministerial na Câmara dos Deputados em 11.06.1889 (Javari, 1962: 243-7) ²⁶⁰.

No interior dessa agenda reformista, assumia caráter prioritário, segundo a fala do próprio presidente do Conselho, as medidas concernentes ao “alargamento do direito de voto e [as relativas à] (...) autonomia das províncias”; também se conferia urgência à instituição de “governo e representação próprios” para o “Município Neutro”, isto é, a cidade do Rio de Janeiro (Javari, 1962: 245-6).

Segundo Buarque de Holanda, esse programa de reformas era “audacioso”, mas não no grau reivindicado pelas “alas mais avançadas” do próprio Partido Liberal. Nos termos do autor mencionado, “o que pretendiam essas alas era, nada menos do que a federação das províncias, e Ouro Preto não queria chegar a tanto. O que queria era uma espécie de meia federação. Os presidentes e vice-presidentes continuariam a ser nomeados como antes: apenas sua escolha agora seria feita a partir de listas organizadas pelo voto dos cidadãos arrolados. Por outro lado, seria permitida a intervenção do poder central nas províncias, sempre que parecesse perigar a salvaguarda dos interesses nacionais” (1985: 355).

²⁶⁰ A plataforma de reformas proposta por Ouro Preto incluía expressamente: a) ampliação do direito de voto, exigindo-se como prova de renda apenas a capacidade de ler e escrever, e o aumento dos distritos eleitorais; b) fortalecimento da autonomia das províncias e dos municípios, sendo eleitos, pelo voto direto, os administradores municipais e escolhidos, a partir de lista sufragada pelos cidadãos alistados, os presidentes de província; c) maiores garantias ao direito de reunião; d) liberdade de culto; e) temporariedade do Senado; f) reforma do Conselho de Estado, a ser transformado em órgão administrativo, suprimido seu caráter político; g) liberdade de ensino; h) redução na tributação incidente sobre as exportações; i) modificações na Lei de Terras, destinadas a facilitar a aquisição de propriedade; j) redução de fretes, desenvolvimento de vias de comunicação e estímulo à criação de estabelecimentos de crédito (Javari, 1962: 244-5; Ferraz de Carvalho, 1933: 317-8).

Não obstante esse desenho programático tendente à relativa modernização das instituições monárquicas - conquanto, na verdade, não só incompleto, mas igualmente tardio -, ao juízo de Barman, Ouro Preto tomou duas outras decisões que, em retrospecto, parecem fatais, contribuindo para o desfecho refratário à ordem imperial do 15 de novembro. Uma decisão tem a ver com o modo como o presidente do Conselho lidou com as eleições parlamentares de agosto de 1889; a outra, com o tratamento concedido às Forças Armadas (1999: 352).

Nas eleições, Ouro Preto não só excluiu pesadamente os conservadores, mas também os republicanos e os seus próprios inimigos nas fileiras liberais, atingindo, em particular, nesse último caso, os setores mais vinculados à defesa do federalismo (Barman, 1999: 352) ²⁶¹. Ao agir com “intolerância” e “exclusivismo”, negando qualquer espaço no sistema político formal para as correntes políticas mencionadas, o chefe do ministério fortaleceu, involuntariamente, os radicais, que apostavam numa ruptura com a ordem imperial, e minou a credibilidade dos que advogavam reformas ou mesmo a implantação da república através de meios pacíficos (Barman, 1999: 352-3).

Por outro lado, no que se refere aos militares, desde o término do conflito bélico com o Paraguai, em 1870, as Forças Armadas possuíam “fundadas razões de queixas e ressentimentos contra o regime”, em virtude dos baixos salários, ausência de investimentos, lentidão extrema de promoções, escassa influência nos negócios do país e rarefeita presença de oficiais militares à frente de ministérios ou presidências provinciais (Barman, 1999: 353). A resultante disso tudo, na segunda metade da década de 1880, era a aversão, generalizada entre os militares, aos “casacas”, isto é, aos políticos civis, vistos como corruptos e preocupados tão somente com os próprios interesses. Influenciados pela doutrina positivista, muitos jovens militares apostavam em uma “ditadura republicana” como o caminho mais rápido para superar as mazelas do país (Barman, 1999: 353). Os mais velhos, veteranos do Paraguai - cuja figura maior, após o falecimento de Caxias, era Deodoro da Fonseca ²⁶² -, respeitavam o imperador, mas, por força das causas gerais referidas acima e por questões mais específicas,

²⁶¹ O “predomínio absoluto” dos liberais naquela que teria sido a 21ª legislatura da Câmara dos Deputados, não fosse o golpe republicano desfechado cinco dias antes da data de sua inauguração, é assinalado por Buarque de Holanda (1985: 356).

²⁶² “(...) Deodoro era bandeira capaz de reunir em torno de si o grosso da classe [militar]” (Buarque de Holanda, 1985: 359).

também se distanciavam nitidamente do “status-quo” monárquico. Deodoro, particularmente, mostrava-se, pelo menos desde 1886, em claro desconforto com medidas governamentais, discordando e sentindo-se diretamente atingido por nomeações para presidências de província de inimigos e desafetos seus. Nas palavras de Buarque de Holanda, “a irritação de Deodoro tinha origens nítidas. Uma era a nomeação pelo novo governo [gabinete Ouro Preto] de seu implacável inimigo, o senador Gaspar da Silveira Martins, para presidente do Rio Grande do Sul, onde ele próprio tinha sido comandante de armas. Outra era a nomeação de Cunha Matos, (...), com quem se indispusera, para presidente de Mato Grosso. Nos dois casos, julgava-se desfeito” (1985: 357) ²⁶³.

Duas iniciativas de Ouro Preto quanto aos militares fracassaram ou, pior, tiveram efeito oposto ao pretendido: a nomeação de oficiais de carreira para as pastas da Guerra e da Marinha e a decisão de reorganizar a Guarda Nacional; a primeira medida não surtiu os efeitos desejados devido ao escasso prestígio dos indicados junto aos seus companheiros de farda, sendo o responsável pelo ministério da Guerra, visconde de Maracaju, visto nos meios militares como figura ligada ao impopular conde d’Eu, marido de Isabel. A segunda foi simplesmente encarada como uma afronta e um desafio aberto à corporação militar, pelas suas óbvias implicações no tocante à criação, ou revigoração, de uma força em armas rival, paralela e concorrente às linhas regulares (Barman, 1999: 355-6). Se a primeira iniciativa foi inócua, essa última medida governamental radicalizou ainda mais os ânimos da oficialidade contra o regime ²⁶⁴.

²⁶³ Sobre a séria hostilidade de ânimos que, desde alguns anos, marcava as relações entre Deodoro e Gaspar Martins, um dos principais chefes liberais do período, ver, também, Barman (1999: 354).

²⁶⁴ Sérgio Buarque de Holanda relata vários episódios conflituosos envolvendo militares e o ministério no transcurso de 1889. Sua narrativa de uma conversa entre o capitão Mena Barreto e Deodoro da Fonseca, às vésperas do crepúsculo monárquico, oferece uma excelente noção a respeito do clima de desconfiança e especulação existente à época, no meio militar, em face do governo, bem como da progressiva escalada que levaria o ex-conservador Deodoro a desafiar em armas a monarquia: “[Chegado do Rio Grande do Sul, Mena Barreto] (...) procurou logo Deodoro para expor suas queixas contra [Gaspar] Silveira Martins [presidente do Rio Grande do Sul]. Ao mesmo tempo fazia-lhe ver o perigo a que estava exposto o exército, com a remessa de batalhões para as províncias, e falou em boatos, correntes nos quartéis, sobre batalhões que seriam substituídos aos poucos no Rio pela Guarda Nacional, até que, em dado momento, a ‘guarda negra’, formada de escravos fiéis à Princesa e que se incumbia ultimamente de perturbar comícios republicanos, atacaria os próprios quartéis. Com isso seria dissolvida mais facilmente boa metade do exército, sob pretexto de economia, e a Guarda Nacional tomaria o seu lugar a fim de garantir tranquilamente o advento do Terceiro Reinado. Ao ouvir essa explicação, o marechal explodiu. Doente, e de cama, ergueu-se de súbito, disse que haveria um novo 7 de abril, falou em ir ao parlamento responsabilizar o governo pela falta de patriotismo, afirmou que assestaria a artilharia, levaria os ministros à praça pública e depois se entregaria ao povo para que o julgasse” (1985: 358).

A dissolução, sem motivos aparentes, por Ouro Preto, dos Corpos de Observação das fronteiras, cujo comando Deodoro exercia, em Mato Grosso, em missão honorífica e de prestígio – e que tinha o efeito crucial de retirar do palco político da Corte o militar mais influente e respeitado do Império -, foi o catalisador de todas as tensões apontadas antes entre o governo e os militares, presenteando os “opponentes da monarquia” com um líder respeitado e amplamente reconhecido (Barman, 1999: 356) ²⁶⁵. Extinto o posto que ocupava, sem pedir autorização, Deodoro, diante do que considerou uma provocação, simplesmente retornou ao Rio, tornando-se, a partir de setembro de 1889, o centro em torno do qual se organizavam boa parte dos inimigos do regime (Barman, 1999: 356).

Ouro Preto foi deposto por Deodoro, líder militar do golpe de 15.11.1889. Se os jovens oficiais positivistas e os civis republicanos tinham claro o objetivo do movimento armado – a instituição da república -, o mesmo não se pode dizer de Deodoro, cujos movimentos e propósitos, nos momentos cruciais da ação, revestiam-se de certa ambigüidade, parecendo, por vezes, proceder apenas contra o gabinete Ouro Preto, outras vezes confrontando diretamente a monarquia (Buarque de Holanda, 1985: 359-60; Barman, 1999: 358-9).

De volta ao Rio, quando a situação política ainda era nebulosa, o imperador conferenciaria com Ouro Preto, no final da tarde do dia 15, tendo este indicado o nome de Gaspar da Silveira Martins, senador e chefe liberal gaúcho, para organizar novo ministério. Como escreve Barman (1999: 360), “A aceitação, por parte de Pedro II, do nome de Silveira Martins escancarava a total irreabilidade da situação. O senador estava em viagem marítima do Rio Grande do Sul para o Rio de Janeiro, e, portanto, não chegaria à Corte senão em um ou dois dias. Pior ainda, Deodoro da Fonseca, quando comandante de armas no Rio Grande do Sul, havia entrado em conflito [conforme acima assinalado] com Gaspar Silveira Martins, a quem ele odiava. Nomear o senador para a presidência do Conselho era a melhor maneira de garantir que Deodoro abraçaria a república”. Isabel e o marido apresentaram ao imperador justamente essas objeções e

²⁶⁵ Um aspecto dessa providência governamental soava particularmente como um insulto e uma desfeita pessoal aos olhos de Deodoro: o governo, dissolvendo os Corpos de Observação, extinguiu esse comando, afastando, assim, o veterano militar. Mantinha-o, no entanto, no cargo de comandante de armas de Mato Grosso, ao mesmo tempo em que nomeava para a presidência da província um oficial de escalão inferior ao seu, e de quem Deodoro se afastara, o que o obrigaria, a essa altura da vida, a reportar-se a um subordinado na hierarquia militar que era, também, seu desafeto (Barman, 1999: 356).

solicitaram a ele, com compreensível ansiedade, a convocação do Conselho de Estado, para definir providências dada a completa anormalidade vivenciada pelo país (Barman, 1999: 360).

Nas últimas horas da noite de 15.11.1889, o Conselho de Estado realizaria sua derradeira reunião. Concluía que um novo ministério havia que ser de imediato apontado e sugeria o nome de José Antônio Saraiva para chefiá-lo. Nas primeiras horas da madrugada do dia seguinte, Saraiva, tendo aceitado a missão, enviava, de imediato, uma mensagem ao marechal Deodoro pedindo um encontro. A resposta, recebida ainda por Saraiva na mesma madrugada, ao lado de Isabel e do Conde d'Eu, assinalava, para a fração da elite imperial ali representada, o final de um regime de quase 70 anos: não haveria razão, dizia Deodoro, para o encontro, pois, informava lacônico, “a república estava definitivamente estabelecida” (Barman, 1999: 361).

Encerra-se aqui o exame do primeiro eixo deste trabalho, que focou a temática da instabilidade ministerial dos gabinetes do Segundo Reinado, buscando apontar seus fatores determinantes. Os dois próximos capítulos (4 e 5) se voltam para o segundo eixo da tese, o qual, conforme assinalado, estrutura e busca testar hipótese no propósito de esclarecer as razões dos recorrentes conflitos entre o Executivo e a Câmara dos Deputados.

Parte 2. As Relações entre o Gabinete e a Câmara dos Deputados no Segundo Reinado

Capítulo 4. Padrões Explicativos da Instabilidade Ministerial no Império: A Câmara dos Deputados, a Legislação Eleitoral e a Lógica da Competição Política

O presente capítulo enfoca *o segundo eixo da pesquisa*, dedicado, consoante assinalado, à investigação do padrão mais frequente associado à instabilidade ministerial, a saber, as relações, marcadas por recorrentes conflitos, entre os gabinetes e a Câmara de Deputados. O propósito aqui é o de contribuir para a compreensão das *razões explicativas* desses reiterados confrontos.

Neste capítulo 4 apresenta-se e examina-se criticamente a literatura relevante para o tratamento do assunto, demarcando, ao longo da exposição, convergências e diferenças do trabalho frente às proposições estabelecidas pelos estudiosos.

Assim, inicialmente, expõe-se e procede-se à discussão da literatura relativa à Câmara dos Deputados no Império, destacando-se as avaliações gerais acerca do seu grau de importância no arranjo político monárquico (seção 4.1), sua dimensão de arena de negociação e articulação de interesses provinciais (4.2) e suas prerrogativas, e as implicações daí decorrentes, a respeito do orçamento (4.3).

Em seguida, o texto se volta para a apresentação da legislação eleitoral do império – vista como suscetível de ser, essencialmente, dicotomizada em termos de sistemas de listas (normas de 1824, 1842, 1846 e 1875) e sistemas “distritalizados” (1855, 1860 e 1881) – e para o exame das eleições do período, procurando qualificar a literatura habitualmente centrada apenas no caráter fraudulento e violento dos pleitos da época e no controle sobre os mesmos exercido pelos governos (seção 4.4, subseções 4.4.1 e 4.4.2).

Feito esse sobrevôo sobre o tema eleitoral, prioriza-se, na sequência, *a investigação a respeito das consequências políticas, para o funcionamento do arranjo de poder da época, dos diferentes formatos assumidos, ao longo do tempo, pelas regras eleitorais*. Após abordar a natureza das eleições primárias e secundárias, suas conexões e o papel do deputado no sistema (4.4.3), empresta-se atenção especial ao mecanismo das “chapas”, considerado central no contexto da vigência dos regimes de listas (4.4.4). O

propósito básico, aqui, é compreender as *estruturas de incentivos*, para os atores políticos, *acionadas pela disseminada utilização das listas oficiais de candidatos e suas repercussões do ponto de vista da cristalização de uma lógica de competição política, assinalando, igualmente, seus efeitos mais gerais sobre o sistema.*

No passo seguinte, o capítulo concentra sua atenção no estudo da *transição do regime de listas para os sistemas “distritais”*, a qual foi iniciada em 1855, com a aprovação da primeira Lei dos Círculos, e jamais revertida, salvo o breve interregno da “Lei do Terço” (1875-1881). O objetivo é apontar a *substantiva alteração efetuada, nessa passagem, em termos da estrutura de incentivos com a qual se defrontavam os principais agentes políticos imperiais* (4.5).

Busca-se evidenciar, nesse trecho, com base em fontes historiográficas e documentais (anais), e a partir da comparação dos incentivos associados a cada um dos regimes eleitorais, que *a troca das listas pelos “distritos” desmontou uma das principais âncoras “centrípetas” do sistema político, abrindo espaço para a emergência de um empuxo “centrífugo” cujas conseqüências para a política imperial ainda requerem maior atenção por parte dos estudiosos.*

O propósito último da exploração do contraste entre os dois modelos é sublinhar a *transformação correlata da lógica de competição política* – largamente, percebida, aliás, pelos contemporâneos da mudança e pela literatura em geral – e, *sobretudo, assinalar suas importantes repercussões sobre os traços macro-estruturais do sistema político do Segundo Reinado* – aspecto ainda não devidamente explorado nem estudado com sistematicidade pelos especialistas do período.

Finalmente, a última seção deste capítulo (4.6) reúne diversas passagens, extraídas da historiografia e de estudos clássicos sobre o Império, que, em conjunto, transmitem uma clara avaliação a respeito das características gerais das legislaturas posteriores à “distritalização” e de suas relações com o Executivo. *No todo, sugerem, com nitidez, o efeito de fragmentação associado àquele tipo de regra bem como o incremento da dificuldade, por parte dos ministérios, a partir de sua adoção, de formar bases estáveis de apoio na câmara baixa.*

4.1 Visões gerais da Câmara dos Deputados no Segundo Reinado

Após desfrutar de centralidade e grande importância no período das Regências – quando não podia ser dissolvida, por força do art. 19 da Lei de 14.06.1831 -, a Câmara dos Deputados, a partir da Maioridade, à luz de estudos clássicos sobre o Império, perde peso no arranjo institucional do Segundo Reinado. Progressivamente, torna-se uma peça menor no interior do sistema político, incapaz, inclusive, de ombrear o Senado, instância vitalícia onde tinham assento os dirigentes partidários e os políticos imperiais mais importantes (Nabuco, 1949, vol. 1: 55; Buarque de Holanda, 2010: 163-4; Faoro, 2001: 345-7; 349; 382-3; 406; 451).

Joaquim Nabuco, em passagem bem conhecida, em que descreve a estréia parlamentar do pai, Nabuco de Araújo, na 5ª legislatura da Câmara (1843-5), sintetiza, ao refletir sobre a situação daquela casa legislativa no início da década de 1840, a perspectiva acima referida: “A Câmara nesse tempo [1843] conservava o antigo prestígio; não era mais, como fora na Regência, a casa única do Parlamento, a constituinte nacional, mas também não tinha ainda menor importância do que o Senado” (1949, vol. 1: 55).

Nesse prisma, portanto, na medida em que se avança através das décadas posteriores à Maioridade, mais se acentua o fato de que a câmara baixa migra da cena principal do arranjo político imperial para a sua periferia, cedendo o espaço, como já se anotou em capítulo anterior, às instituições vitalícias - o Conselho de Estado e o Senado -, supervisionadas pela própria Coroa. Nos termos sumários de Faoro (2001: 451): “O Senado comanda pela vitaliciedade e pela vizinhança de São Cristovão. A Câmara, exposta às tempestades do regime, seria apenas a ‘confraria de pedintes’, na palavra cáustica de Zacarias”²⁶⁶.

É bem outra, no entanto, a avaliação que faz da Câmara dos Deputados o historiador Roderick Barman (1999) na sua biografia de Pedro II publicada há pouco mais de 10 anos. Autor de uma leitura da política do Segundo Reinado que enfatiza a centralidade e o protagonismo do monarca, esse estudioso enxerga na Câmara a única instituição que

²⁶⁶ O significado, no Império, de uma eleição para o Senado, do ponto de vista de uma liderança política da época, é elucidado expressivamente por Wanderley Pinho (1937), na biografia que escreve de Cotegipe: “O senado representava, para um político do império, tudo. A vitaliciedade era uma garantia perpétua contra o olvido, o obscurecimento, a derrota, o fracasso. A salvo da versatilidade da fortuna não dependia o senador, até a morte, das circunstâncias favoráveis ou adversas para ter uma situação, uma tribuna” (1937: 500). Sobre o assunto, ver, também, Nabuco (1949, vol. 2: 12-14).

escapou ao controle, direto ou indireto, da Coroa no período, constituindo-se em “contrapeso efetivo à direção do sistema político” pelo imperador, embora a este sempre estivesse disponível, como garantia de sua dominância, “o direito unilateral (...) de dissolvê-la, exercitando o Poder Moderador”, o que, no limite, teria interditado à Câmara a possibilidade de tomar as rédeas do poder político imperial (1999: 172). Em que pese a ressaltada prevalência, em última análise, da Coroa, a leitura que Barman realiza da Câmara sugere um Legislativo ativo e pouco dócil aos gabinetes, sinalizando, na linha sustentada pelo presente trabalho, uma relação tensa entre essas duas instâncias políticas: “A maior parte da legislação era iniciada na câmara baixa e foi raro o gabinete que contou com uma maioria confiável e suficientemente disciplinada ali para garantir a aprovação do seu programa. A ausência de disposição para enfrentar uma legislatura pouco amistosa foi o motivo da retirada de vários gabinetes durante o reinado de Pedro II. Uns poucos outros foram derrubados por derrotas na câmara baixa” (1999: 172).

A imagem de uma Câmara inquieta, permeada por recorrentes dissidências, de variada natureza (provinciais, pessoais e ideológicas), no interior dos partidos e, em consequência, caracterizada pela instabilidade no apoio aos gabinetes, é igualmente sugerida por Carvalho (2006: 404-5). Isso criava incentivos, do ponto de vista dos ministérios, segundo ainda esse autor, para a produção, nos pleitos eleitorais, das mais amplas maiorias possíveis. Nos seus próprios termos, “caso contrário, estaria o governo sujeito a frequentes 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 Moderador” (Carvalho, 2006: 405).

Emprestando maior ou menor importância à sua atuação e influência efetiva no interior do arranjo político imperial, a depender do intérprete específico, outra linha rica de estudos sobre a Câmara, presente na historiografia e na tradição ensaística, identificará na instituição um fórum de acerto e composição dos variados interesses provinciais. Nessa ótica, escreve Evaldo Cabral de Mello (1999: 26): “a despeito das distorções do nosso antigo regime, o Parlamento representou, bem ou mal, a caixa de ressonância por excelência da nação e o grande foro aonde vinham desaguar as aspirações provinciais, mesmo quando o seu papel limitou-se a endossar decisões tomadas alhures”.

A partir de um ponto de vista político mais geral, mesmo José Murilo de Carvalho - que vai se destacar, como é sabido, por emprestar importância crucial, na consolidação da ordem monárquica, à presença de uma elite homogênea, em termos ideológicos e de formação profissional, distribuída por todo o território - sublinha que “a rivalidade provincial e regional permanecem como dado constante da política imperial” (2006: 133; 19-22). Em função disso, portanto, se afigura razoável esperar a expressão dessa realidade nos corpos representativos do Segundo Reinado, em particular na câmara baixa, sobretudo, nesse caso, por conta de “sua proximidade aos interesses provinciais e locais que a elegiam” (Barman, 1999: 172). A importância e a longevidade dessa linha de reflexão sobre a Câmara, entre os estudiosos do período, recomenda uma atenção especial ao ponto, o que é feito na seção seguinte do texto.

4.2 A Câmara e os Interesses Provinciais

Já no capítulo 2 deste trabalho, na discussão a respeito do grau de centralização do sistema político imperial, fez-se referência a alguns autores que procuraram qualificar a leitura historiográfica dominante no sentido de sugerir uma maior presença das elites provinciais no arranjo que se cristaliza a partir de 1850 – sendo a Câmara dos Deputados salientada, por esses analistas, enquanto *locus* fundamental de participação e articulação desses grupos regionais (Pereira de Castro, 2004; Alencastro, 1987; Dolhnikoff, 2005 a e b). Aqui, vai se buscar explorar esse ponto, mostrando-se como a atenção à dimensão regional da dinâmica de funcionamento da câmara baixa no Segundo Reinado perpassa boa parte da literatura que cuida do período e arrolando-se informações extraídas dos anais que podem contribuir para o exame do tópico.

Tome-se, como ponto de partida, a discussão da “dissidência” ou “partido parlamentar” na sessão de 1853 da Câmara em Joaquim Nabuco (1949) e Wanderley Pinho (1937). Essa dissidência, como se sabe, reuniu em torno de 20 deputados que, embora integrantes do Partido Conservador – senhor absoluto da legislatura unânime de 1853-6 -, passaram a fazer cerrada oposição ao gabinete chefiado por Rodrigues Torres, o futuro Itaboraí (11º gabinete). Compunham esse bloco deputados oriundos, principalmente, do norte do Império, com especial destaque para Pernambuco e Ceará, aos quais se somavam parlamentares de São Paulo, Rio Grande do Sul e outras províncias (Iglésias, 2004: 35-7).

Examinando o assunto especificamente em relação à representação pernambucana na Câmara – da qual fazia parte, seu pai, Nabuco de Araújo (Javari, 1962: 316) –, Joaquim Nabuco vai mostrar que a postura desses parlamentares era função da avaliação que faziam quanto à satisfação dos seus interesses no âmbito da província, a qual era dependente, em grande medida, da atuação do presidente provincial nomeado pela Corte. Em discordância frente à política sustentada na província pelo delegado do gabinete, a “deputação”, ainda que conservadora, cerrava fileiras na oposição no contexto da Câmara dos Deputados (Nabuco, 1949, vol. 1: 148-51).

O historiador Wanderley Pinho (1937: 388-9), diante do mesmo episódio relativo à “oposição parlamentar” de 1853, vai diagnosticá-lo, em termos gerais, de modo direto, convergindo com a perspectiva de Nabuco: “O vigor do ataque [dos deputados integrantes da dissidência ao gabinete] estava na razão das mágoas provinciais, tanto mais fortes quanto eram locais e pessoais as suas inspirações”. (1937: 389). A sua descrição do modo como, posteriormente, o gabinete que sucedeu a Itaboraí, liderado pelo marquês de Paraná (12º gabinete), solucionou a questão apenas confirma o tipo de condição estipulado pelas representações mais influentes para emprestar apoio aos governos: “Na câmara desfez-se a ‘oposição parlamentar’; na votação dos orçamentos, a unanimidade conservadora ali se consolidou. (...). As nomeações para presidências de províncias (...) selavam a concórdia (...) entre os conservadores: aos ex-ministros Zacarias e Luís Antônio Barbosa couberam as presidências do Paraná e Rio de Janeiro. Grandes figuras do efêmero partido ‘parlamentar’ foram despachadas: partia a presidir o Pará Sebastião do Rego Barros [de Pernambuco]; Bandeira de Mello [do Ceará] ia governar o Piauí” (Pinho, 1937: 389; Javari, 1962: 316).

De um modo mais amplo, o que tanto a análise de uma fonte como Nabuco como a de um historiador como Pinho sugerem é que, do ponto de vista das grandes e médias bancadas ²⁶⁷, o alinhamento com o gabinete era condicional ao atendimento das demandas de poder na província - em termos de preenchimento de postos de prestígio, distribuição de empregos, priorização de obras, proteção a correligionários, etc - ou, na

²⁶⁷ A distribuição de cadeiras na Câmara pelas representações provinciais permaneceu mais ou menos estável durante o Segundo Reinado, com alterações marginais. As grandes bancadas eram as de Minas (20 deputados), Bahia (14), Pernambuco (13) e Rio de Janeiro (12), as quais, juntas, ocupavam cerca da metade dos assentos da câmara baixa. São Paulo (9), Ceará (8), Rio Grande do Sul (6) e Maranhão (6) vinham um pouco atrás. Uma relação completa das representações provinciais durante todas as legislaturas da Câmara no Império, discriminadas por integrantes, está disponível em Javari (1962: 277-401).

sua impossibilidade imediata, à concessão de compensações vistas como razoáveis (Nabuco, 1949: vol. 1: 141-5; 148-51; Pinho, 1937: 388-9).

Um exame dos anais de 1853 oferece mais argumentos em favor desse ponto. Tomando como base a discussão nesse ano do Projeto de Resposta à Fala do Trono – etapa dos trabalhos parlamentares em que era permitido o debate acerca da situação política geral e em que se manifestavam os alinhamentos do plenário em termos de apoio ou oposição ao gabinete ²⁶⁸ –, constata-se que o conteúdo dos pronunciamentos dos “dissidentes” era marcado por fortes censuras à atuação do gabinete nas províncias.

Assim, nas intervenções dos conservadores pernambucanos Paula Baptista e Figueira de Mello ganham centralidade o relato dos problemas na província causados pelas posturas alegadamente anti-partidárias assumidas pelo ex-presidente da província, nomeado pelo gabinete, o então deputado baiano Francisco Ribeiro (ACD, 03.06.1853: 43-48; 04.06.1853: 64-7). Essas diferenças, inclusive, conduzem à aberta altercação entre o ex-presidente provincial e vários parlamentares de Pernambuco (ACD, 11.06.1853: 159-162; 14.06.1853: 186-7; 04.07.1853: 41-50). No caso da “deputação” cearense, várias reclamações são feitas quanto ao tratamento dispensado aos correligionários locais pelo ministério (ACD, 10.06.1853: 150-2). Finalmente, o conservador dissidente paulista Joaquim Nébias faz transparecer, em suas falas, sua amargura diante da própria demissão da presidência de São Paulo ocorrida em setembro de 1852 (ACD, 02.06.1853: 29-35; 07.06.1853: 91-101; Javari, 1962: 448).

A oposição frontal ao governo desses conservadores “dissidentes”, que foi sistemática e persistiu até a saída do gabinete Rodrigues Torres (11º), em setembro de 1853, dificilmente pode ser dissociada dessa característica – isto é, a divergência em face da condução dos negócios públicos nas respectivas províncias de origem - que vincula quase todas as intervenções dos políticos conservadores que optaram, naquela conjuntura, pelo confronto com o ministério.

²⁶⁸ Como já assinalado, antes, no capítulo 3, recorde-se que o projeto de resposta à Fala do Trono era, formalmente, uma resposta da Câmara à mensagem da Coroa que abria, anualmente, a Assembléia Geral e cujo conteúdo sintetizava, em linhas gerais, o programa do gabinete incumbente. A sua tramitação e, sobretudo, o seu resultado final, em termos da mensagem de resposta ao Trono deliberada pela casa, tinha forte significado político, demarcando o grau de apoio desfrutado pelo gabinete no início de uma sessão legislativa. Sobre a importância política da resposta à Fala do Trono, ver Needell (2006: 38); Iglésias (2004: 28); José Maria dos Santos (1930: 91) e Pimenta Bueno (2002: 190-1).

O aludido caráter sistemático da oposição ao gabinete em questão é revelado pelo fato de que, diante de projetos de interesse do governo, explicitado mediante seus ministros ou parlamentares de sua confiança, a posição de um grupo de deputados, facilmente identificáveis nos anais e, em sua grande maioria, vinculados às bancadas de Pernambuco e do Ceará, é sempre a mesma: assumir a postura oposta ²⁶⁹. Esse era, portanto, o “partido parlamentar”, para usar o termo consagrado pela historiografia e pelas fontes do período.

Valiosas referências acerca da dimensão regional presente no funcionamento da Câmara são oferecidas por Pereira da Silva (2003) e por Ângelo Ferraz (ACD, 11.07.1855), ambos experientes políticos do Império. O primeiro, tratando dos procedimentos de formação de maiorias na Câmara acionados pelos gabinetes liberais na década de 1840, explicita o compromisso em jogo, o qual envolvia apoio ao governo das “frações provinciais que existiam na Câmara” mediante a entrega a estas do “predomínio exclusivo de suas províncias” (Pereira da Silva, 2003: 152). Identifica, também, esse autor, a maior vulnerabilidade das pequenas representações provinciais às pressões do gabinete, uma vez que aquelas “não podiam [se] esquivar ao influxo dos governos” (2003:424) ²⁷⁰. Relatando, igualmente, ocorrências dos anos 40 do século XIX, Pereira da Silva alude a um plenário retalhado em frações provincianas (2003: 191), sugerindo uma dinâmica de comportamento parlamentar, mais uma vez, centrada no liame provincial.

Por seu turno, Ângelo Ferraz - político conservador, e posteriormente “ligueiro”, que ocupou pastas ministeriais e a própria presidência do Conselho (16º Gabinete) - em discurso proferido na sessão de 1855 menciona, em tom crítico, a existência de uma “*entente cordiale*” das “deputações com o governo”, “esse contrato pelo qual se promete apoio ao governo, contanto que a província corra a sabor de certas influências, (...)”, é um fato que se dá, mas é um fato triste da nossa história parlamentar, na nossa

²⁶⁹ Ver, nesse sentido, entre muitos outros episódios exemplificativos do ponto, os debates sobre distintos projetos coligidos em ACD (17.06.1853: 231 e ss; 21.06.1853: 265 e ss; 22.06.1853: 276 e ss; 25.06.1853: 294 e ss; 27.06.1853: 304 e ss; 30.06.1853: 341 e ss; 02.07.1853: 33 e ss). Para a identificação da representação provincial a que pertencem os parlamentares, consultar Javari (1962: 315-9).

²⁷⁰ Várias províncias, até o final do Império, mantiveram representações parlamentares mínimas, a exemplo do Amazonas, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Goiás e Mato Grosso, as quais contavam com apenas 2 deputados, cada uma, na câmara baixa. A soma das 7 províncias mencionadas era menor que a bancada mineira (20 parlamentares) e apenas igualava a representação da Bahia (14 deputados). (Javari, 1962: 398).

história política, é um fato que faz sacrificar parte da população aos interesses de certos círculos”. (ACD, 11.07.1855: 141). Têm-se, assim, novamente, a explicitação, por um político da época, e dos mais influentes e bem situados, de um mecanismo de troca de apoios entre as representações na Câmara e o gabinete, por meio do qual se assegurava sustentação parlamentar ao governo, por parte das bancadas, em troca da garantia da prevalência política destas nas respectivas províncias de origem.

Para o historiador Pereira de Castro, esse “regime de transação entre o Poder Central e os poderes provinciais” (2004: 599) - caracterizado nos moldes acima esboçados mas embutindo, igualmente, na interpretação desse autor, uma dimensão de autodefesa das diferentes regiões do país frente ao avanço centralizador da Corte – será, efetivamente, um emblema característico da política durante todo o Segundo Reinado. A origem desse ajuste remontaria ao retorno dos liberais ao governo central - em composição com o grupo palaciano que girava em torno de Aureliano Coutinho -, na década de 1840, após as reformas do “Regresso”, e, essencialmente, se relacionaria à eleição de uma legislatura (1845-7) formalmente vinculada ao Partido Liberal e, na prática, comprometida com a preservação das autonomias das províncias – sob ameaça, à época, em vista da promulgação das reformas referidas ²⁷¹.

Apesar das sérias divergências que minaram uma atuação minimamente coordenada dessa maioria liberal na Câmara (Costa Porto, 1985: 106; 113; Pereira da Silva, 2003: 157; 166-8), os parlamentares que a compunham, segundo Pereira de Castro, tinham interesse comum em sustentar perante o gabinete suas pretensões de prevalência nos respectivos âmbitos provinciais de origem. Para o autor em foco, “o primeiro resultado disso (...) [teria sido] a tendência para que as bancadas das grandes províncias passassem a constituir blocos autônomos interessados primordialmente nos seus interesses provinciais” (2004: 599). Mais que isso, teria ganhado molde, nesse período, um formato prático de neutralizar, ao menos parcialmente, efeitos considerados excessivamente restritivos, do ponto de vista das elites provinciais, das reformas centralizadoras do “Regresso”: nesse formato, as representações provinciais emergiriam como as guardiãs das prerrogativas das unidades regionais do Império, impondo limites, por exemplo, ao potencial de aplicação centralizador da Lei de Interpretação do Ato

²⁷¹ Utilizando os dados de Carvalho (2006: 407), a 6ª legislatura (1845-7) era composta em mais de 90% por parlamentares do Partido Liberal.

Adicional (Lei nº 105, de 12.05.1840) (Pereira de Castro, 2004: 599). Como se verá logo adiante, a contribuição de Dolhnikoff (2005 a e b) e alguns achados da presente pesquisa vão ao encontro das formulações de Pereira de Castro.

Das considerações até aqui examinadas sobre o vetor regional inscrito na dinâmica do legislativo, extraídas da literatura e dos anais, tendo como fontes tanto políticos da época como historiadores mais ou menos próximos aos acontecimentos, sobressai a semelhança, pelo menos à primeira vista, entre os procedimentos de formação de maiorias nas Câmaras do Império – sintetizados na “*entente cordiale*” de Ângelo Ferraz – e os arranjos de compromisso entre a União e os Estados tradicionalmente associados exclusivamente à República “Velha”. Sujeito, naturalmente, a um maior escrutínio, demandador de pesquisas sistemáticas nos legislativos monárquicos e republicanos, esse paralelo traz água ao moinho dos que suspeitam dos esquemas interpretativos rigidamente dicotomizadores das características político-institucionais dos dois períodos mencionados ²⁷².

Em outro registro, a partir de suas próprias perspectivas específicas, mesmo historiadores como Buarque de Holanda e José Murilo de Carvalho, que, consoante se assinalou no capítulo 2, colocam o acento na dimensão centralizada do arranjo imperial, mostram, na confecção de suas ricas reflexões sobre a experiência do Segundo Reinado, notável sensibilidade à dimensão regional presente no funcionamento das instituições da época.

São de Holanda, por exemplo, as noções de “baianismo” e “dominação tetrárquica”, ambas voltadas a salientar o peso das influências regionais no movimento concreto da engrenagem política monárquica (1985: 271-2). A primeira idéia faz referência ao substantivo papel desempenhado por políticos originários da Bahia na política do

²⁷² A semelhança ganha ainda força complementar quando se adiciona ao que foi dito no texto o esquema de articulação no Império entre centro, províncias e localidades, assentado, na versão de Needell (2006: 124-5) e Barman (1988: 212-3; 217-8; 226), em especial, nas reformas do “Regresso” e na nacionalização do sistema partidário, em uma estrutura em que a força política relativa de cada uma das entidades políticas decresce na medida em que se caminha da Corte para a periferia. O parentesco entre esse esquema, esboçado no capítulo 2 do presente texto, e a estrutura de reciprocidades – “o compromisso hierarquizado”, nos termos clássicos de Nunes Leal (1986) - da política coronelista da Primeira República (Campello de Souza, 1984: 182-6; Carvalho, 1997: 230; Backes, 2006: 33-62; 192-204) parece substantiva. Sem endossar os argumentos centralizadores de Needell e Barman, ver, também, sobre proximidades nos arranjos imperial e republicano (1889-1930), em sua primeira fase, a síntese crítica de Dolhnikoff (2005 a: 297-99). Naturalmente, permanece o ponto – fundamental – de que o Império comportou, ao contrário da República, um mecanismo de competição partidária, com relativa institucionalização na Corte, províncias e municípios.

Segundo Reinado, o que se revela, entre outras coisas, pelo fato de que tiveram origens baianas um terço dos chefes de ministério no Império, proporção nem de longe alcançada por outras províncias (1985: 272), e que foi também dali proveniente o maior número dos homens que titularizaram pastas ministeriais (Holanda, 1985: 274; Carvalho, 2006: 134).

Por seu turno, a idéia de “dominação tetrárquica” relaciona-se à importância, na composição dos gabinetes e nas representações na Câmara dos Deputados, das províncias da Bahia, Minas, Pernambuco e Rio de Janeiro (Holanda, 1985: 272-4) ²⁷³. Quanto às bancadas, em torno de 1860, a soma das representações das quatro províncias mencionadas totalizava 59 parlamentares (50%) em uma casa composta de 118 membros, proporção que praticamente não sofrerá alteração uma vez que o Império se extinguiu contando com uma Câmara de 125 deputados (Javari, 1962: 320-6; 398). Buarque de Holanda salienta igualmente o “empenho” dos organizadores dos gabinetes em torná-los “sólidos” e “duráveis” mediante atenção às “exigências locais”, isto é, às pretensões de representatividade provincial, o que é, por mais uma via, um incontestado reconhecimento do ingrediente regional da dinâmica política monárquica (1985: 272) ²⁷⁴. Esse ingrediente contribui para explicar também as razões por que, após 1860 e 1878, São Paulo e o Rio Grande do Sul, respectivamente, espaços sócio-econômicos então em ascensão, passarão a ser atores progressivamente mais considerados na política imperial, sem que, no entanto, até o fim do regime monárquico, logrem prevalecer sobre as províncias tradicionalmente mais influentes, o que não será sem conseqüências para os acontecimentos de 1889 (Buarque de Holanda, 1985: 271-4).

José Murilo de Carvalho, por sua vez, à parte o notável esforço de recuperar, revelar e analisar, à luz de um sólido quadro conceitual, uma imensa variedade de dados empíricos sobre o Império, muitos dos quais retratando justamente dimensões regionais

²⁷³ Conforme os dados organizados por Carvalho (2006: 134), para todo o período imperial (1822-1889), Bahia, Rio/Corte, Minas e Pernambuco, respondem, respectivamente, pela origem provincial de 19,18%, 18, 27%, 13, 25% e 10, 05 % dos ministros do governo central. Significativamente, na contabilidade organizada por Sérgio Buarque de Holanda para o período posterior ao último gabinete Zacarias, isto é 1868-1889, quase repete-se a mesma ordenação, alternando-se apenas as posições relativas de Minas e do Rio (Holanda, 1985: 274).

²⁷⁴ Sobre o assunto, ver também o depoimento de um político da época como Pereira da Silva (2003: 515). Para o exame desse aspecto da contribuição de Buarque de Holanda pontuando seus pressupostos federativos, ver Dolhnikoff (2005 a: 296-7).

do regime, é inequívoco em afirmar que a importância de sua hipótese acerca da “nacionalização da elite para a manutenção da unidade do país” é função da própria força, no espaço da antiga colônia, das “tendências centrífugas, provinciais e regionais” (2006: 133). Essa coloração local – emergente em rivalidades recíprocas ou na disputa com a própria Corte – não desaparecerá da dinâmica política durante todo o império, atualizada pelas próprias transformações inter-regionais, geradora de “ressentimentos sobretudo nas [províncias] que perdiam influência devido à decadência econômica” (Carvalho, 2006: 133). No que concerne, estritamente, ao funcionamento da Câmara, é testemunha da “força dos laços provinciais (...) o fato de que os políticos raramente conseguiam eleger-se fora de suas províncias” (2006: 136). Foi a presença persistente, por conseguinte, desse matiz local no concerto político monárquico que, consoante Carvalho, emprestou importância crucial à construção de uma elite transcendente dos vínculos regionais (2006: 133). Nesse sentido, a hipótese de Carvalho sobre as causas da unidade não só não se incompatibiliza com o vetor regional do Império mas ganha seu real sentido à luz daquele perene desafio emanado das antigas pátrias locais ²⁷⁵.

Mais recentemente, deve-se a Miriam Dolhnikoff (2005 a e b) o aprofundamento da perspectiva que salienta a dimensão regional no interior da ordem política consolidada em torno da década de 1850. Como já assinalado no capítulo 2, na ótica dessa autora ganha grande importância o elemento federativo embutido nas instituições imperiais, entendido como fator crucial à viabilização da unidade territorial, sob a égide da Corte do Rio, por ensejar canais institucionais de participação política para as diversas elites regionais enraizadas em diferentes pontos do amplo e pouco integrado território da antiga América portuguesa. Nesse veio de análise, a Câmara dos Deputados vai se revestir de substantiva importância e centralidade por materializar, no interior do regime monárquico, a arena de processamento das diferenças provinciais – entre si e frente ao governo central – e o canal privilegiado por onde os grupos regionais podiam influenciar a política nacional (Dolhnikoff, 2005 a: 223; 2005b: 81). Nesse sentido, a Câmara se tornaria o *locus* da costura cotidiana, por distintos atores, centrais e periféricos, do tecido do pacto federal que teria organizado o Império.

As hipóteses de funcionamento da Câmara lançadas pela autora em foco parecem apontar, em termos gerais, para uma combinação, por vezes tensa, entre

²⁷⁵ Para a noção de pátrias locais, ver Barman (1988: 25-30; 78; 107-15; 225-6).

comportamentos parlamentares leais às respectivas províncias de origem e posicionamentos focados nos interesses do Estado nacional. O frequente unitarismo partidário, mormente nas câmaras unânimes, mal disfarçaria, assim, distância substantiva de preferências e interesses entre as representações, e entre elas e os gabinetes, o que demandaria o exercício constante da negociação. Em suas próprias palavras, “embora a Câmara dos Deputados em geral fosse partidariamente unitária, com maioria esmagadora do Partido Liberal ou do Partido Conservador, de acordo com o ministério em exercício, as divisões entre suas bancadas eram profundas em termos de interesses provinciais. A bancada de cada província empenhava-se na defesa de seus interesses específicos e para tanto tinha que negociar com as demais. Ao mesmo tempo, eram obrigadas a considerar alguns interesses gerais, sob pena de inviabilizar o próprio Estado nacional. Na Câmara e no Senado eram decididos em última instância os temas referentes ao exercício da autonomia e ao atendimento das demandas provinciais, de modo que deputados e senadores se tornaram peças centrais na negociação entre províncias e centro” (Dolhnikoff, 2005 a: 21-2).

Em outra passagem, Dolhnikoff nega que as bancadas funcionassem em termos de uma lógica partidária, reforçando o elemento de lealdade provincial ao seu juízo característico das atuações parlamentares: “a Câmara, mesmo depois da revisão conservadora, continuou sendo o espaço preferencial de representação no âmbito nacional dos interesses provinciais. Cada bancada representava ali não um partido, mas a província que a elegera” (2005 a: 150).

Exemplos concretos da maneira como se processavam no Legislativo as diferenças regionais – entre as próprias unidades provinciais e/ou entre elas e a Corte – são oferecidos pelo modo como ali se lidou com as diversas manifestações da questão central da delimitação de competências e prerrogativas entre os governos das províncias e o governo do Rio de Janeiro. Nessa questão, reitera-se, emergente por todo o Segundo Reinado em variados formatos, residia o próprio cerne de um dos maiores desafios cotidianos postos às elites políticas imperiais, a saber, o tracejamento, mais ou menos grosseiro, dos espaços de cada entidade política (governo geral e provinciais) no interior do sistema gestado pela Constituição de 1824, com as modificações entronizadas pelo Ato Adicional (1834) e pelas posteriores reformas do “Regresso”.

A competência de, em última instância, demarcar esses limites não era, no arranjo imperial, do Poder Judiciário, como hoje, mas da Assembléia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, iniciando-se o trâmite dessas matérias pela câmara baixa (Constituição do Império, artigo 15, VIII e IX; Ato Adicional, artigos 16, 20 e 25; Lei de Interpretação do Ato adicional, artigos 7º e 8º) ²⁷⁶. Nessa questão, Dolhnikoff (2005 a: 223-84; 2005 b: 84-92) aporta contribuição significativa ao examinar a forma como a Câmara dos Deputados resolveu confrontos entre as entidades mencionadas relativos a diversas matérias: concessão pelos legislativos provinciais de aposentadorias; disputas sobre competência tributária; recrutamento forçado; definição do procedimento na hipótese do veto dos presidentes provinciais a projetos de lei aprovados pelas assembleias regionais, etc ²⁷⁷.

Nesses episódios, a regra era o envio, pelo governo à Câmara, para fins de deliberação, das normas provinciais questionadas acompanhadas de parecer do Conselho de Estado que sustentava a inconstitucionalidade, no todo ou em parte, desses dispositivos. Cabia então ao corpo de deputados iniciar o processo deliberativo final a respeito da validade ou invalidade jurídico-normativa das medidas atacadas. Na análise empreendida por Dolhnikoff constata-se que os desfechos ou resultados desses embates variaram significativamente, oscilando “o pêndulo entre interesses provinciais e nacionais”, em função da maior ou menor capacidade, demonstrada pelos atores envolvidos, de agregar aliados em arcos de interesse frequentemente conjunturais, como sublinha a autora (2005 b: 89).

Se Dolhnikoff estudou casos em que as disputas foram efetivamente travadas na Câmara, o exame, pela presente pesquisa, dos anais parlamentares na década de 1850 sugeriu, até aqui, quanto a esse assunto, a disponibilidade, para as representações provinciais, de uma *estratégia alternativa* de lidar com essas questões.

Essa outra estratégia das bancadas provinciais diante de alegações de conflitos – aqui, muito provavelmente, diante, sobretudo, de entendimentos do Conselho de Estado

²⁷⁶ Sobre o ponto, consultar Pimenta Bueno (2002: 166-7; 259).

²⁷⁷ Uma das áreas promissoras de pesquisa sobre as instituições imperiais, ainda carente de exploração, vem a ser a integração no tipo de análise discutido no texto da atuação do Senado, uma vez que as disputas de competência, consoante acima assinalado, eram arbitradas, por força da Constituição e da legislação correlata citada, pelo Poder Legislativo Geral, composto pela Câmara e por aquela casa vitalícia. Uma noção mais sólida do desfecho típico dos confrontos em questão depende, portanto, desse desdobramento dos esforços investigativos.

que apontavam invasões da competência do governo geral por uma ou mais províncias – *era, simplesmente, a omissão “ativa”, ou seja, o bloqueio a que entrasse em discussão esse tipo de matéria.*

Nesse sentido, no intervalo entre 1853 e 1857, 28 ofícios ministeriais – sobretudo dos Negócios do Império e da Fazenda - foram encaminhados à Câmara com cópias de normas provinciais (leis, decretos, resoluções, atos administrativos, etc) consideradas, total ou parcialmente, inconstitucionais pelo Conselho de Estado. Os ofícios solicitavam uma decisão final do Legislativo a respeito da validade das regras contestadas, nos termos da competência outorgada a este Poder pela Constituição, pelo Ato Adicional e pela sua Lei de Interpretação. Normas de todas as províncias do império, sem nenhuma exceção, estão abarcadas nas correspondências mencionadas. Dos 28 ofícios, 19 faziam referência a duas ou mais normas supostamente eivadas de vício constitucional e os restantes tratavam de uma lei ou decreto específicos. Pode-se estimar, assim, de forma conservadora, que mais de 50 normas foram encaminhadas no período mencionado à Câmara no propósito de dirimirem-se conflitos.

O indício mais forte da omissão “ativa” mencionada acima vem a ser o fato de que *nenhuma delas, no período em foco, foi dada para a ordem do dia para fins de início de tramitação.* Até o encerramento da sessão legislativa de 1857, todas as normas objeto de questionamento, recebidas entre 1853 e o ano acima assinalado, permaneciam na Comissão de Assembléias Provinciais, para onde eram encaminhadas pela Mesa da Câmara. Como a maioria das normas em questão estava em vigor nas províncias, produzindo regularmente seus efeitos, a situação de manutenção do *status-quo* favorecia os interesses, presumivelmente regionais e locais, beneficiados por aquelas regras. O “engavetamento” ou a procrastinação face às solicitações, provenientes do gabinete e embasadas por pareceres do Conselho de Estado, de decisão final acerca da constitucionalidade das medidas era, muito provavelmente, resultante de um acordo – tácito ou expresse – entre as representações para salvaguardar interesses das suas respectivas províncias frente à Corte. Em todo o período citado acima, aliás, anotou-se somente um episódio de anulação de lei provincial, no caso, oriunda da então remota

província do Mato Grosso, que contava com apenas 2 representantes entre os 108 que compunham a Câmara à época (ACD, 31.05.56: 104 e ss) ²⁷⁸.

Vista, portanto, essa importante dimensão regional da dinâmica de funcionamento da Câmara imperial, é hora de se abordar outro ângulo presente na literatura sobre aquela casa, a saber, o que destaca as prerrogativas legislativas da câmara baixa em face de matéria orçamentária e suas correlatas consequências políticas.

4.3 A Câmara e o Orçamento

A força emprestada ao Poder Legislativo e, conseqüentemente, à Câmara, pelas prerrogativas a ele atribuídas em matéria orçamentária – por força da Constituição do Império – são objeto de destaque já em depoimentos como o de Afonso Celso, ex-deputado nas três últimas legislaturas do Segundo Reinado, para quem “(...) graças à prerrogativa de votar a lei de meios (...), dispunha o parlamento da sorte do ministério, ainda contra a coroa” (1981: 150; 5).

Também para historiadores como Iglésias o orçamento constituía uma das “grandes questões a ocupar os parlamentares” (2004: 28), demarcando um dos pontos altos de uma típica sessão legislativa do Império ²⁷⁹. Essa prerrogativa, consoante adiantado acima, decorria de determinação constitucional. Nos termos do artigo 15, X, da Carta de 1824, eram atribuições da Assembléia Geral, composta pela Câmara e pelo Senado, a fixação anual das despesas públicas e a repartição da contribuição direta. Também corria na sua seara de competências o poder de dispor sobre assuntos diretamente relacionados, a saber, a autorização para o governo contrair empréstimos (art. 15, XIII) e o estabelecimento de meios para o pagamento da dívida pública (art. 15, XIV). Por outro lado, era privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa sobre impostos (art. 36, I) e a competência para iniciar a discussão do orçamento (art. 172).

As implicações políticas dessas atribuições constitucionais foram salientadas, entre outros autores, por José Murilo de Carvalho, que assinalou a impossibilidade de funcionamento legal do Executivo “sem que tal lei fosse aprovada”. Essa dependência,

²⁷⁸ Para a referência, nos Anais da Câmara dos Deputados (ACD) de todos os ofícios ministeriais mencionados, com discriminação, inclusive, das províncias responsáveis pelas normas questionadas, consultar a Tabela 4 do Anexo ao presente trabalho..

²⁷⁹ “Comentários à fala ministerial, orçamento, fixação das forças de terra e mar eram as grandes questões a ocupar os parlamentares” (Iglesias, 2004: 28).

naturalmente, prossegue o autor, “constituía arma poderosa na mão do Legislativo, que podia negar ao Executivo os meios de governar” (2006: 263). Pereira da Silva, em suas detalhadas *Memórias* de ex-parlamentar do Império, que são organizadas em ordem cronológica acompanhando a grande maioria das legislaturas entre 1840 e 1889, cita vários embates críticos na câmara baixa travados em torno do orçamento, destacando, inclusive, vários episódios em que a casa encerrou sua sessão anual sem concluir a votação do orçamento a vigorar no exercício seguinte, a saber, 1847, 1858, 1859, 1861, 1882, 1883 e 1885 (2003: 179; 267; 275; 287; 511-2; 517-9; 557). Quando isso ocorria, a praxe era a aprovação de resoluções que prorrogavam as disposições orçamentárias anteriores, estendendo sua validade no tempo (Carvalho, 2006: 263; Pereira da Silva, 2003: 267).

Recentemente, desdobrando a linha de reflexão acima apresentada, Fernando Limongi sugeriu que o controle legislativo sobre o orçamento, estipulado pela Carta de 1824, nos termos expostos, plantou, no arranjo institucional do Império, “as sementes da dependência do Executivo frente ao Legislativo”, oferecendo ao corpo representativo “os meios para influenciar a composição do executivo”, uma vez que, “para governar”, os gabinetes precisavam do seu suporte na aprovação da lei orçamentária (2011: 8-9). Para Limongi, na ausência de dispositivo constitucional que estipulasse a responsabilidade política ministerial frente à representação, os meios entregues ao Legislativo em matéria orçamentária configurariam uma espécie de *proxy* daquela prerrogativa, conferindo ao Poder em questão “a arma mediante a qual poderia forçar a sua participação no sistema” (2011: 9).

Realizado esse sobrevôo em torno da literatura e de materiais extraídos dos anais que oferecem um retrato inicial da Câmara dos Deputados no arranjo político-institucional do Império, foca-se, em seguida, a legislação eleitoral sob a égide da qual foram eleitas as várias legislaturas do Segundo Reinado (1840-1889), *dispensando-se atenção especial às implicações políticas e parlamentares envolvidas na transição entre o regime de Listas, de 1846, e a primeira Lei dos Círculos, de 1855*. Consoante se argumentará nas seções seguintes deste capítulo, a mudança nas regras eleitorais *afetou a lógica da competição política e alterou as estruturas de incentivos envolvendo a Corte, as direções partidárias, os detentores de mandatos e os eleitores de 2º grau, com conseqüências para o funcionamento interno da Câmara dos Deputados e, em última*

análise, para o próprio fenômeno da instabilidade governamental no período examinado pela pesquisa.

4.4 A Legislação Eleitoral e as Eleições

Conforme anotado no capítulo 2, o voto, exercido em um sistema de duplo grau, e a elegibilidade a cargos políticos eram determinados segundo critérios censitários no Império, consoante os artigos 45, IV e 90 a 95 da CI. O sistema de duplo grau determinava a divisão do corpo eleitoral em votantes e eleitores.

Os primeiros, os votantes, habilitados a participar das eleições primárias (ou de 1º grau), escolhiam os segundos, os eleitores, os quais, por seu turno, sufragavam, no pleito de 2º grau, os candidatos aos postos de deputados gerais, senadores e deputados provinciais. Existiam exigências constitucionais crescentes de renda mínima para que alguém se habilitasse como votante (art. 92, V), eleitor (art. 94, I), bem como para que pudesse concorrer à Câmara (art. 94, I) e ao Senado (45, IV). Além disso, a Constituição adotava várias hipóteses adicionais de exclusão tanto para o exercício do voto, em ambos os graus (arts. 92 e 94), como a para a elegibilidade aos cargos representativos (art. 95, II e III; art. 45, I a III). O artigo 97 estabelecia, por fim, que uma lei regulamentar seria a responsável por determinar “o modo prático das eleições”. Entre 1822 e 1889, sete diferentes normatizações organizaram os pleitos do Império, como se verá na subseção seguinte.

4.4.1 Sumário da Legislação Eleitoral do Império.

A legislação vigente entre 1822 e 1855 – compreensiva das Instruções de 26.03.1824, das de 04.05.1842 e da Lei nº 387, de 19.08.1846 - instituiu, essencialmente, um “majoritarismo provincial”, vigorando um sistema de lista completa, onde o eleitor tinha tantas opções quantas fossem as vagas existentes para a unidade provincial no Legislativo, sob o mencionado sistema de duplo grau (votantes/eleitores) e as restrições censitárias assinaladas. Esse regime eleitoral tinha caráter não-paroquialista. Por funcionarem os distritos provinciais como “grandes Senados” eram privilegiadas as lideranças mais salientes politicamente, uma vez que se exigia, para o êxito nesse tipo de pleito, cacife eleitoral territorialmente distribuído.

A Primeira Lei dos Círculos, de 1855 (Decreto nº 842, de 19.09.1855), de curta vida (só regulará uma eleição), baseia-se, diferentemente, no sistema majoritário uninominal, representando substancial inflexão rumo aos interesses das lideranças periféricas ao centro do sistema, em detrimento das elites nacionais e provinciais, em um esforço de abrir espaço à representação das minorias (Needell, 2006: 184-5; Carvalho, 2006: 398). Não parece ser casual que essa legislação tenha emergido ao final de um ciclo de férreo enfrentamento armado entre as diversas elites (Fausto, 2006: 164-80), materializando aceno da Coroa em direção à absorção no sistema político de parcela das forças dissidentes (Carvalho, 2006: 397-8).

Há outro aspecto importante na legislação de 1855, o qual se revelou mais perene, ao contrário da fórmula eleitoral estrita. Trata-se da introdução das chamadas inelegibilidades ou incompatibilidades, as quais “significavam a proibição de que funcionários públicos concorressem a cargos eleitorais nos distritos em que exercessem suas funções” (Carvalho, 2006:401). Incluíam-se na vedação cargos como o de presidente de província, juiz de direito, juiz municipal, chefe de polícia, etc (Faoro, 2001: 426-7). Em que pese forte reação dos atingidos – o argumento de que lançavam mão era o da “capacidade”, apontando o risco da perda de “qualidade” da representação, uma vez vigente o novo instituto -, a legislação posterior consolidou a regra (Iglesias, 2004: 67-8). Evidência disso foi o declínio “da presença de funcionários públicos na Câmara”, de 48%, em 1850, para 8%, na última Câmara imperial (Carvalho, 2006: 402).

Em 1860, um compromisso ou meio termo entre saliência e liderança local é fixado através da segunda Lei dos Círculos (Lei nº 1082, de 18.08.1860), estipulando-se distritos de 3 deputados (Nabuco, 1949, vol. 1: 216; Iglesias, 2004: 98-9; Carvalho, 2006: 399-400). Recupera-se, assim, espaço para as elites partidárias e provinciais, sem que se regrida ao predomínio das listas anterior a 1855 ²⁸⁰.

O ano de 1875 marca a volta da chapa completa por província, mas com voto incompleto, através da chamada “Lei do Terço” (Lei nº 2675, de 20.10.1875), na perspectiva de preservar ainda espaços para as minorias (Carvalho, 2006: 399-400;

²⁸⁰ “A nova reforma [Segunda Lei dos Círculos] pretendia chegar a um arranjo intermediário: nem o grande distrito provincial, nem o pequeno distrito de 1855” (Dolhnikoff, 2009: 51); ou, consoante assinala Carvalho, com os ajustes de 1860 não se apagaram “as preocupações com a representação das minorias, desde que não fosse afetado o papel mediador das elites nacionais” (2006: 400).

Faoro, 2001: 428). Essa legislação demarcou a única interrupção, após 1855, da utilização de sistemas eleitorais “distritalizados” no Segundo Reinado. Sob a égide do “Terço” elegeram-se duas Câmaras (1876-7, 16ª legislatura; 1878-81, 17ª legislatura).

A introdução das “eleições diretas”, no início da década de 1880, através da Lei Saraiva, marcaria o retorno às fórmulas majoritárias uninominais (“distritalizadas”).

A reforma de 1881 (Lei Saraiva), a última do Império (Lei nº 3029, de 09.01.1881), reveste-se de importância especial entre as normas eleitorais do período. Isso acontece nem tanto por ela eliminar os dois graus do sufrágio, introduzindo o voto “direto”, mas porquanto materializa a maior inflexão regressiva no campo da franquia política (definição da cidadania política) de todo o período imperial, excluindo do voto o analfabeto e aumentando tanto as exigências de renda como os critérios de rigor para a sua comprovação (Carvalho, 2006:393-5; Kinzo, 1980: 52-4; Nunes Leal, 1986: 223-4; Buarque de Holanda, 1985: 223-4). Um dos seus principais resultados foi reduzir a extensão do voto a menos de 1% da população e lançar o Brasil na contramão da tendência à extensão de direitos políticos observada nas últimas décadas do século XIX em outros países (Buarque de Holanda, 1985: 223-4; Carvalho, 2006: 393-7).

Boa parte da justificação dessas mudanças, restritivas da participação popular, foi realizada, no debate da época, em curso no Brasil e na maior parte do mundo ocidental, a partir da idéia de que a lisura e a correção eleitoral exigiam a concessão do voto apenas aos que satisfizessem requisitos de renda, educação e capacidade tributária, lançando-se a culpa do conhecido caráter fraudulento das eleições do período às massas dependentes e manipuláveis (Belisário, 1979: 132-3; Carvalho, 2006: 395; Przeworski, 2007: 10-5; 2008: 13-7) ²⁸¹. José Murilo de Carvalho interpreta, adicionalmente, essa regressão no vetor inclusivo do sistema como uma vitória de parcela, expressiva e influente, dos proprietários rurais, os quais enxergavam na redução do contingente eleitoral substantivo ganho em termos econômicos, por desobrigá-los da sustentação de considerável número de dependentes (2006: 396-7).

²⁸¹ Dolhnikoff (2009) examina a ideia da ‘representação de qualidade’, baseada em critérios censitários e de educação, predominante no século XIX, e sua contraposição à noção de “representação por semelhança”, bem como a repercussão dessas perspectivas no ordenamento constitucional de 1824, no debate político do Segundo Reinado e na legislação sobre eleições do Império.

A Lei Saraiva também retorna, consoante anotado acima, ao voto distrital uninominal, o qual, irá constituir a regra eleitoral sob a qual se elegerão os parlamentares integrantes das últimas quatro legislaturas do Império ²⁸².

Por todo o período imperial, com variações marginais, subsistirá o mecanismo de controle sobre os votantes de 1º grau via formação de mesas eleitorais/paroquiais e juntas de qualificação, dotadas de amplos poderes e prerrogativas, compostas pelos poderosos locais e, sobretudo a partir das Instruções Eleitorais de 1842, com direta participação de agente de nomeação governamental, no caso, o delegado ou o subdelegado de polícia (Belisário, 1979: 25; Faoro, 2001: 424; 421-7; Dolhnikoff, 2005 a: 107-110) ²⁸³.

4.4.2 As Eleições: Avaliações Gerais

São bem conhecidas as avaliações negativas, generalizadas na literatura, sobre o processo eleitoral do modo como ele acontecia no Império, marcado, essencialmente, pela violência e pelo recurso à fraude, bem como por ampla intervenção governamental.

Como amostra desse juízo, é eloquente a passagem encontrada em Pereira da Silva (2003), ele próprio um participante ativo das disputas eleitorais do período: “Desde que findou a época da menoridade, um único pensamento apoderou-se dos brasileiros, no consoante às pejeas eleitorais: estudar mesmo na mais mesquinha paróquia do interior das províncias o modo de sofismar os processos de eleição. Abrira-lhes o exemplo dado pelo primeiro Ministério da maioridade, e desde então quase sempre se aplicaram os partidos às duplicatas e falsificações de atas e diplomas. Prestava-se o sistema de sufrágio universal e indireto a toda espécie de tropelias e manobras (...). (...) prestava-se igualmente à fraude e à violência” (2003: 455).

Também um historiador como Sérgio Buarque de Holanda (1985) é categórico ao fazer um balanço das eleições primárias e secundárias do período monárquico: “O traço

²⁸² A última legislatura, eleita em 1889, a 21ª, não chegou a ser instalada, por conta do golpe republicano em novembro daquele ano.

²⁸³ Como já atestava uma importante fonte da época, Francisco Belisário, em obra originalmente publicada em 1872, “Além da qualificação, há outro elemento poderoso para facilitar o triunfo às parcialidades locais: é ter de seu lado a mesa que preside aos trabalhos eleitorais. (...). Numa eleição disputada, que se há de ganhar ou perder por 30 ou 40 votos, 15 ou 20 votos indevidamente aceitos ou recusados dão ganho de causa a esta, ou àquela parcialidade. Uma maioria de mesa eleitoral, intrépida, resoluta, bem apoiada por uma multidão vociferadora e disposta a todos os desacatos é invencível. Em matéria de eleição primária isto é axioma” (1979: 28-9).

característico das nossas eleições primárias ou de paróquia, fora sempre, e não só nas províncias mais remotas como na própria Corte, a violência e a turbulência. Venciam em regra os poderosos, capazes de impor sua vontade. (...). As eleições secundárias, por outro lado, eram o tradicional domínio da fraude, que, para ser eficaz convinha que fosse praticada às escondidas” (1985: 222-3) ²⁸⁴.

Menos comum, entre os estudiosos, no entanto, é a percepção de que esse tipo de funcionamento das instituições representativas - que embutia práticas eleitorais largamente caracterizadas pela violência, manipulação e corrupção - era, no século XIX, uma realidade, em maior ou menor grau, disseminada por toda a Europa, incluída aí a Inglaterra, e pelos Estados Unidos, consoante mostram inúmeros estudos realizados por historiadores, economistas e cientistas políticos ²⁸⁵. Nesse sentido, embora extremamente precários, caracterizados por baixa competição e por ampla utilização de violência e falseamentos diversos, bem como pelo substantivo uso de patronagem, os padrões do governo representativo no Brasil do século XIX “não estavam fora dos (...) vigentes” à época no resto do Ocidente (Dantas, 2009: 45, nota 15).

A sensibilidade comparativa no estudo das instituições políticas em geral aparece, portanto, como um saudável ingrediente que permite colocar em perspectiva adequada a evolução e os percalços do arranjo brasileiro, em especial sua trajetória no século XIX e no início do século XX, evitando a armadilha analítica da “idealização da vida política dos países avançados, cujo reverso é o frequente menoscabo de nossas instituições e práticas eleitorais”, como, com notável acerto, alerta Bolívar Lamounier (2005: 89) ²⁸⁶.

²⁸⁴ No mesmo sentido, entre inúmeros exemplos que povoam a historiografia, os ensaios políticos e o testemunho de fontes dedicadas ao assunto, ver Oliveira Vianna (1929: 32-5), Faoro (2001: 391) e a obra clássica de Francisco Belisário (1979).

²⁸⁵ Para o caso inglês, especificamente, são elucidativos os relatos historiográficos de E. A. Smith (1960; 1969), Smith (1969), Gash (1948), Haham (1960 a e b) e Whyte (1965), bem como fartas referências em obra clássica de Robert Dahl (1997: 39-47, notas 4 e 8). Mais recentemente, na mesma linha, ver a contribuição de Acemoglu e Robinson (2006) e, em especial, os trabalhos de Kam (2007; 2008). Para os Estados Unidos, ver Campbell (2006) e Bense (2004). Para a Alemanha imperial (século XIX), vide Anderson (2000).

²⁸⁶ Essa maior sensibilidade a padrões comparativos pode ser vista, entre outros autores, em Carvalho (2002: 25-38), Dantas (2009), Dolhnikoff (2009), além do trabalho, mencionado no texto, de Lamounier (2005: 77-89). Uma historieta eleitoral, recolhida por este último autor, é ilustrativa do ponto em questão: “O principal trabalho eleitoral para o qual os candidatos recrutam agentes familiarizados com as localidades e seus respectivos personagens, e com a forma de lidar com elas, é caçar eleitores e trazê-los, especialmente mediante suborno, para votar em seus patrões. Os grandes proprietários de terras arrebanham suas multidões de arrendatários até os locais de votação. Um deputado (...) descreveu de maneira bem engraçada uma cena de sua própria campanha numa eleição passada, na qual arrendatários

Outro ponto enfatizado pelas fontes e pela literatura, clássica e recente, aponta para o forte controle exercido pelos governos do Segundo Reinado sobre o processo eleitoral (Belisário, 1979: 37-8; Faoro, 2001: 423; Barman, 1988: 213; Needell, 2006: 123). Realidade incontroversa do sistema político imperial, já referida e examinada nos capítulos anteriores deste trabalho, o assunto merece, aqui, no entanto, algumas breves qualificações.

A primeira delas é que, embora disponível de meados da década de 1840 até o fim da experiência imperial, o “arsenal institucional” do “Regresso” – composto, particularmente, pela Lei de 03.12.1841, “principal arma eleitoral de qualquer partido que viesse a dominar o gabinete” (Needell 2006: 123) – não foi usado com a mesma intensidade em todas as eleições do período.

Intervalos de “compressão”, produtores de câmaras unânimes ou quase unânimes, alternaram-se com períodos de relativa distensão – entre as décadas de 1850 e 1860 e na primeira metade do último decênio da monarquia (1880-5) – quando se verificaram resultados eleitorais mais equilibrados, câmaras mais fragmentadas e, não por acaso, gabinetes mais vulneráveis à pressão parlamentar. Desse modo, o controle de alto a baixo da Corte, no Rio, sobre todos os episódios de disputa eleitoral, simplesmente não corresponde aos fatos quando analisados mais detidamente.

Em segundo lugar, mesmo quando ativados, os dispositivos de “compressão” muitas vezes aparentam ter sido mais eficazes para gerar câmaras completamente dominadas pelo partido do gabinete incumbente do que, propriamente, para garantir, no decurso do tempo da legislatura, sustentação parlamentar estável a esses governos. O gabinete Rio Branco (26º, 1871-5) e os últimos gabinetes – Macaé e Paula Sousa (7º e 8º) - do chamado “primeiro quinquênio liberal” exemplificam, entre outros, esse ponto. Conforme será mostrado ainda no presente capítulo, numerosas passagens da literatura sugerem relações conflituosas entre governo e câmaras baixas unânimes e convergem no diagnóstico da indisciplina do comportamento parlamentar, sobretudo após a introdução das regras eleitorais “distritalizadas”.

foram acampados em quintais fechados, com aquecimento, comida e cerveja, e assim subtraídos à influência da oposição; na verdade trancados até o exato momento em que fossem colocar nas urnas os seus obedientes votos”. O trecho se refere à Inglaterra, em 1830, e o seu autor vem a ser Hegel. O achado, consoante assinalado acima, é de Lamounier (2005: 87).

Um deputado que deixou memórias escritas e que atuou tanto em legislaturas divididas como em plenários fortemente dominados por um dos partidos imperiais, escreveu que no seu “tempo [1882-89], (...) nunca deixou de haver oposição aguerrida, cada sessão equivalia a um combate” (Afonso Celso, 1981: 85). Do fato, portanto, de ministérios incumbentes arrancarem eventualmente das urnas grandes maiorias não se pode deduzir relações estáveis e cooperativas entre o Executivo e o Legislativo. Não o recomendam as pistas da literatura nem o fato de que o funcionamento efetivo da maior parte das legislaturas unânimes ou quase unânimes do império continua a ser terreno a explorar na pesquisa sobre o período.

Por último, como também se discutirá adiante, a própria variedade dos atores, esferas e interesses envolvidos em uma típica eleição imperial aconselha prudência na interpretação do que vinha a significar, concretamente, o controle da Corte e dos governos do Rio sobre o processo eleitoral. Consoante sugeriu, recentemente, Mônica Dantas (2009), tratar de eleições no período compreende pensar em uma trama que envolve, no mínimo, três esferas distintas, e por vezes conflitantes, de poder, encarnadas nas elites da Corte, nos atores provinciais e nas chefias locais. Ademais, os próprios agrupamentos partidários – de alto a baixo – embutiam, em maior ou menor medida, alas distintas. Para a autora tudo isso permite pelo menos “aventar que as eleições de deputados gerais respondessem não só aos anseios dos partidos (e mesmo dos gabinetes), mas também aos próprios jogos e interesses provinciais” (Dantas, 2009: 46).

Feitas essas ponderações às avaliações gerais das eleições presentes na literatura, tanto no que toca às suas características violentas e fraudulentas como no que diz respeito ao controle governamental sobre seus resultados, é hora de proceder à tarefa, mais promissora, de explorar as pistas, sugestões e análises da literatura a respeito das consequências políticas, para o funcionamento do arranjo de poder da época, do formato das regras eleitorais do Império. Disso começa a cuidar a próxima subseção do texto.

4.4.3 Consequências Políticas das Regras Eleitorais do Império: Eleições Primárias e Secundárias. A Luta para “Fazer” o Eleitorado. O Deputado.

Um bom modo de se aproximar da lógica que comandava o processo eleitoral no Brasil do século XIX, buscando, igualmente, perceber as suas implicações para o sistema político como um todo, é explorar, na literatura, as características específicas das eleições primárias e secundárias e suas conexões.

As eleições primárias eram, essencialmente, disputadas por chefes locais, ou por figuras de sua indicação, e serviam de parâmetro para avaliar o prestígio e a força relativa de cada um. Eram, assim, vivenciadas, como testemunha Belisário, enquanto disputas pessoais, estando em jogo valores como honra, consideração, estima e influência frente à comunidade (1979: 36-8; Kinzo, 1980: 55-6) ²⁸⁷. Essa característica afetiva, por assim dizer, dos prélios primários ajuda a entender, pelo menos em parte, as razões pelas quais eles vieram, no decorrer do século XIX, a se cristalizar como um terreno sem regras ou do vale-tudo, onde, para lembrar o ditado popular, o feio era perder.

Pereira da Silva (2003: 133), outra fonte fundamental sobre o assunto, discorrendo sobre os dois graus de eleições no Império, sustenta que “*no processo primário [eleitoral] é que se travava principalmente a contenda que tenaz e porfiada quase sempre corria. Conhecidos os eleitores, com mais ou menos acerto se previa o resultado final da eleição*”. Essa previsibilidade dos resultados, uma vez conhecido o eleitorado que iria sufragar os candidatos a deputados, corrobora a existência, discutida no capítulo 2, de condutos e nexos entre centro e periferia, articulados através dos partidos imperiais.

Dessa forma, nas paróquias ou localidades, os chefes, a partir, grosso modo, do final da década de 1840 ou inícios da seguinte, costumavam estar vinculados a um ou outro dos dois grandes partidos (Faoro, 2001: 423; Needell, 2006: 124-5; Barman, 1988: 212-3; 217-8; 226). Eram esses chefes, ou seus indicados, os nomes sufragados pela massa de votantes no propósito de selecionar os eleitores, isto é, os votantes de segundo grau responsáveis pela escolha dos deputados e senadores (Belisário, 1979: 45). *A luta ocorria*, como assinala Pereira da Silva, *entre estes chefes*, cada um procurando mobilizar mais votantes, na tentativa *de fazer os eleitores* – ou seja, transformar seus candidatos preferidos, nas primárias, oficialmente em eleitores de segundo grau. Como se sabe, esses confrontos, por todo o Império, caracterizaram-se por fraudes, intimidações e mesmo por violência física direta. Tratava-se, no sentido mais literal possível, de uma medição de forças entre as lideranças locais, com os recursos

²⁸⁷ A rigor, a competição entre as chamadas influências locais já se deflagrava antes do processo eleitoral estrito, deslocando-se, em antecipação, para a fase de qualificação do eleitorado e, em seguida, para a etapa de formação da mesa eleitoral (Belisário, 1979: 25-32).

governamentais de coerção/patronagem sendo largamente utilizados por aqueles grupos afinados com o governo responsável pela direção das eleições.

Feito o eleitorado, isto é, selecionados, então, os eleitores – figuras de relativa proeminência nas paróquias e comarcas, com vínculos mais ou menos bem estabelecidos com os principais chefes políticos e os partidos –, seguia-se, com relativa previsibilidade, a sagração dos candidatos oferecidos pelas agremiações com quem se identificavam, no plano local, aqueles eleitores ou as chefias com as quais se alinhavam

288

Perspectiva em parte diversa a respeito do assunto é sustentada por Belisário (1979). Essa fonte, parlamentar conservador com vários mandatos no Império, faz uma narrativa da conexão entre as eleições de 1º e 2º grau que nega ou, pelo menos, minimiza a solidez dos vínculos partidários dos chefes locais, sobretudo “nas províncias do Norte”, dando realce, diversamente, ao afã de *todas as lideranças* de “servir ao governo”, na expectativa de conquistar “os afagos oficiais e nomeações que lhes lisonjeavam a vaidade” (1979: 54). Nessa linha, mesmo entre os anos 1860 e 1870, embora mais acentuadamente em algumas regiões do que em outras, a luta, no pleito primário, das correntes locais permanecia relativamente alheia aos compromissos partidários, voltando-se, sobretudo, para a prova de maior força e influência na localidade, demonstrada na capacidade de fazer o eleitorado, isto é, eleger o maior número possível de eleitores de 2º grau – condição que habilitava os vitoriosos à “glória de votar no governo” e, especialmente, a ocuparem os postos oficiais e a gozarem de seu prestígio (1979: 54, nota 5) ²⁸⁹.

²⁸⁸ “No atual sistema [de duplo grau] o eleitor [de 2º grau] sabe ter sido eleito pelo trabalho, esforços e dinheiro dos chefes; o seu voto deve ser empregado à vontade destes e segundo as conveniências, que só estes estão habilitados a conhecer e julgar” (Belisário, 1979: 45).

²⁸⁹ “Estes eleitores [de 2º grau], que com tanta dificuldade arrancavam o direito de falar em nome dos votantes, não se preocupavam com candidato algum à deputação. Custaria a compreender que interesse poderiam ter em praticar tantos excessos para exclusivamente servir ao governo, se em câmbio não esperassem os afagos oficiais e nomeações que lhes lisonjeavam a vaidade. Reunindo-se nos colégios para a eleição secundária, assinavam as atas em branco e remetiam-nas aos gabinetes dos presidentes das províncias, onde afinal se fazia livremente a eleição. Estes fatos nas províncias do Norte, sobretudo, não constituíam exceção. Os registros das atas nas notas dos tabeliães públicos foram criados depois. Por sua vez ficaram inutilizados com os recursos das duplicatas eleitorais” (Belisário, 1979: 54). Sugerindo a atualidade da prática ao tempo em que escrevia (1872), o autor refere-se ao fato de que “nas eleições deste ano houve mais de um distrito, de províncias diferentes, em que os candidatos do governo não só obtiveram unanimidade de votos dos eleitores regulares, como ainda de diversas turmas de eleitores das freguesias em que houve duplicatas de eleição” (1979: 54, nota 5).

De outra parte, um relato colhido em Nabuco (1949) sobre episódio da vida de seu pai, quando presidia a província de São Paulo, também traz luz sobre o ponto em exame, reforçando a idéia de que, nos pleitos do Segundo Reinado, enquanto durou o sistema de duplo grau (até 1881), operava o que se poderia denominar de *uma divisão do trabalho eleitoral sustentada por uma estrutura piramidal de compromissos*.

O episódio mencionado relaciona-se à eleição de dois senadores por São Paulo (Pimenta Bueno e Monsenhor Ramalho) quando Nabuco de Araújo, o pai do autor do *Abolicionismo*, presidia aquela província e, portanto, comandava as eleições, as quais opunham os desígnios do ministério conservador então incumbente (Monte Alegre, 1849-52, 10º gabinete) aos desejos de parcela dos conservadores locais. Durante a legislatura de 1850-2, Nabuco de Araújo foi duramente atacado por deputados conservadores paulistas a propósito do modo como se comportou no pleito eleitoral mencionado, o qual, em seus resultados finais, satisfizes as orientações da Corte. O ato mais criticado do já então ex-presidente provincial tinha sido sua decisão de remeter uma circular aos eleitores de 2º grau solicitando votos para os candidatos oficiais, vista como interferência indevida na vida política da província (Nabuco, 1949, vol. 1: 129-140).

Nabuco descreve os argumentos utilizados por seu pai para defender-se (Nabuco, 1949, vol. 1: 135) “O presidente [da província] não tinha se envolvido nas eleições primárias; feito o eleitorado [isto é, escolhidos os eleitores de 2º grau], ele se tinha sim, dirigido às influências locais e permanentes e lhes havia dito: ‘Estes são os que o governo considera seus amigos e estes o que ele reputa seus inimigos’. Não fora uma imposição feita à província; quando muito fora uma imposição ao partido, que já tinha vencido as eleições primárias, as desse ano como as anteriores, com os meios, os recursos, a influência do governo”.

Mais do que apenas sugerir que as pressões governamentais, em época eleitoral, se exerciam sobre os eleitores de 2º grau, o episódio e, em especial, a passagem acima transcrita de Nabuco, oferecem pistas sobre uma *divisão de encargos conectada por uma estrutura de reciprocidade*. Assim, sobre a base de votantes, a massa de eleitores primários, atuam, em função de força própria nas localidades e auxiliados pelos recursos que o governo disponibiliza, os chefes locais, que, por esse meio, “fazem” o eleitorado. Diante do eleitorado e dos chefes, isto é, do corpo de eleitores de 2º grau e

das lideranças a quem os primeiros se vinculam, atua o governo, através do presidente da província e das elites provinciais com ele afinadas, indicando àqueles os candidatos que devem ser sufragados, como contrapartida ao acesso aos favores oficiais.

No contexto descrito, autores como Faoro asseveram que o deputado – no fim das contas eleito a partir da dinâmica esboçada ²⁹⁰ – “era nada mais que o resultado das combinações de cúpula, tramadas nos salões dos poderosos” (2001: 391). Sua escolha no pleito secundário decorreria da divisão de encargos e do arranjo piramidal de compromissos, *sendo independente de qualquer relação direta que ligasse o eleito à sua constituency.*

Por outro lado, sugerindo realidade distinta, passagem de Tasinafo (2003) referente a atividades eleitorais de Pereira da Silva, candidato à reeleição para a 15ª legislatura (1872-5), mostra claramente o esforço de prestação de contas do parlamentar junto aos seus eleitores do 3º distrito da província do Rio de Janeiro (Javari, 1962: 351). Pereira da Silva, relata Tasinafo, atuara “de forma contundente contra o projeto de lei que libertava o ventre-escravo”, apresentado pelo gabinete Rio Branco (26º, 1871-5), “durante a Décima-Quarta Legislatura (1869-72)”, pronunciando, nessa ocasião, “sua maior série de discursos” (2003: 14). Já em 1872, prossegue o autor, não obstante a aprovação da legislação combatida em setembro do ano anterior, Pereira da Silva teve o cuidado de editar e mandar publicar os pronunciamentos referidos, “publicação feita”, escreve Tasinafo, “com o nítido objetivo de divulgar sua atuação para seus eleitores, durante o pleito eleitoral que se realizou naquele ano” (2003: 14-5).

Nesse caso, tanto Faoro como Tasinafo provavelmente estão corretos. *O que explica o desenho diferente que traçam da figura do deputado no Império é o fato de que suas referências pressupõem, implicitamente, regras eleitorais distintas, no interior das quais emergiam diferentes estruturas de incentivos, ensejando lógicas diversas de competição política.* Nesse sentido, o perfil de Faoro não está distante *do deputado típico do sistema das listas provinciais.* Por sua vez, Pereira da Silva, no relato de Tasinafo, encarna um *arquetípico parlamentar “distrital”*, uma vez que, nas circunstâncias informadas, concorria à reeleição para a Câmara a se reunir em 1872,

²⁹⁰ Embora o exemplo específico extraído de Nabuco (1949) refira-se a uma eleição senatorial, o mecanismo descrito, consoante se argumenta na discussão anterior no texto, operava exatamente nos mesmos moldes quando dos pleitos para a Câmara dos Deputados.

eleita sob os Círculos de 3 deputados, manifestando o político fluminense comportamento consonante com as regras diversas do jogo em que estava inserido.

As distintas lógicas de competição, acarretadas pelo sistema de listas provinciais e pela regra “distritalizada”, bem como suas implicações para o sistema político do Império, serão exploradas, a partir desse ponto, em mais detalhes, inicialmente através do exame das “chapas”, na próxima subseção, e, em seguida, mediante a análise dos efeitos da transição – ocorrida em meados da década de 1850 – entre os dois regimes eleitorais.

4.4.4 As chapas oficiais nas eleições pré-Lei dos Círculos.

Consoante assinalado acima (4.4.1), sob a égide da legislação eleitoral vigente entre 1822 e 1855 vigorava um sistema de lista completa, onde o eleitor tinha tantas opções quantas fossem as vagas na Câmara dos Deputados existentes por províncias. Assim, eram eleitos, a partir do sufrágio do eleitorado de 2º grau, os candidatos a deputados que obtivessem, computada a totalidade dos sufrágios da província, o maior número de votos, até se preencher o número de vagas reservado àquela unidade geográfica do Império ²⁹¹. Desde cedo, na história eleitoral do país, essa lista de eleitos resultou menos da agregação de preferências individuais dispersas, por cada colégio eleitoral, do que da aquiescência do eleitorado a um rol previamente elaborado de nomes sancionados pelas elites políticas dominantes: esse rol era a “chapa”.

Jeffrey Needell localiza já na década de 1830 essa prática e esboça o seu funcionamento: “Por volta da eleição de 1833, já era comum entre os partidos (...) a formação de chapas de candidatos. Líderes partidários no Rio decidiam a respeito dos nomes mais apropriados para ocuparem lugares na Câmara, submetendo a chapa, através de cartas e da imprensa partidária, aos seus aliados nas províncias, na expectativa de que os seus respectivos eleitores votassem em conformidade com essas decisões” (2006: 176). Por sua vez, relata Barman (1988: 300, nota 6) que chapas oficiais foram utilizadas em 1840, nas célebres “eleições do cacete”.

²⁹¹ O artigo 88, da Lei n. 387, de 19.08.1846, estipulava: “A pluralidade relativa regulará a eleição, de maneira que serão declarados eleitos os que tiverem a maioria de votos seguidamente até o número dos que deve eleger a província”. Ainda no mesmo diploma legal, detalhando procedimentos para as eleições de deputados, consultar também os artigos 62, 68, 73, 78 e 79. Disposição análoga à transcrita acima constava do § 7º do capítulo VIII das Instruções de 26.03.1824, primeira norma eleitoral do Império, a qual não foi alterada, nessa parte, pelas Instruções de 04.05.1842.

Também Barman, descrevendo as eleições de 1842 para a 5ª legislatura, oferece detalhes a respeito do mecanismo em questão e atesta sua eficácia: “O uso da chapa, uma lista de candidatos aprovados [pelo governo], foi disseminado. A chapa, em geral impressa, era distribuída entre as autoridades e eleitores da província pertinente. O gabinete mobilizou todos os órgãos governamentais – judiciário, Guarda Nacional e a burocracia – no propósito de assegurar a vitória. Se os eleitores não pudessem ser persuadidos, por meios legais ou ilegais, a votar nos candidatos da chapa, eles deveriam ser simplesmente impedidos de votar. A interferência governamental nas eleições, muito mais abrangente e sistemática do que tinha sido o caso nas eleições do cacete em 1840, foi amplamente bem sucedida. Quando a nova câmara se reuniu em 1 de janeiro de 1843 o gabinete podia contar com o apoio de uma maioria disciplinada entre os deputados” (1988: 220).

Por fim, em 1844, nas eleições para a 6ª legislatura (1845-7), comandadas pelos liberais, de volta ao poder desde fevereiro daquele ano em aliança com o grupo de Aureliano Coutinho, foi amplo, ainda consoante Barman, o uso das chapas: “Chapas foram organizadas para cada província e todo tipo de suborno e intimidação empregados para assegurar maiorias para os candidatos recomendados “(1988: 223).

Sob a égide, portanto, das três primeiras normas jurídicas – as Instruções de 1826 e 1842 e a Lei nº 387, de 1846 - que, sucessiva e complementarmente, organizaram os pleitos previstos pelo sistema político, a utilização das chapas ou listas “oficiais” se propagou, no transcurso das décadas de 1830 e 1840, tornando-se um mecanismo central na dinâmica eleitoral do Império (Barman, 1988: 301, nota 20) ²⁹².

A elaboração de chapas - específicas para cada província e para cada pleito, em função dos diversos interesses a serem concertados, materializados nos nomes nelas incluídos - não era, naturalmente, uma empreitada banal.

Ao contrário, era substantiva a complexidade envolvida e a engenhosidade requerida na montagem de uma chapa “oficial”, produto, na verdade, de trabalhosas e cansativas negociações envolvendo líderes locais e provinciais, presidentes de província e membros do gabinete: “Elaborar uma chapa não era tarefa simples. Reconciliar as pretensões de políticos ambiciosos e dos interesses legítimos que os sustentavam

²⁹² Sobre o assunto, ver, também, Dolhnikoff (2005 a: 224-230).

requeria engenhosidade e um conhecimento considerável. Uma vez que os indivíduos responsáveis pela preparação da chapa adquiriam, obviamente, uma enorme influência sobre a província, as chapas eram, em regra, o produto de manobras complexas envolvendo os líderes políticos provinciais, o presidente [da província] e os ministros e políticos no Rio. A chapa iria permanecer como o elemento chave da nova organização da política. A grande realização de qualquer político era conseguir “furar a chapa”, isto é, assegurar sua eleição a despeito de não constar na lista (chapa), um feito não frequentemente alcançado” (Barman, 1988: 301, nota 20).

O vivo retrato dos bastidores da política baiana da década de 1850, fornecido por Wanderley Pinho (1937) no trecho transcrito logo a seguir, é outro testemunho da importância das chapas no período que antecede as Leis dos Círculos. O relato reforça a idéia de que as direções partidárias, em geral por intermédio do presidente da província, preparavam as chapas completas para os pleitos, as quais deveriam ser, do ponto de vista ideal de seus formuladores, objeto de simples ‘homologação’ pelos eleitores de segundo grau.

Com base em correspondências, da década de 1850, trocadas entre João Lustosa da Cunha Paranaguá, José Antônio Saraiva e João Maurício Wanderley - políticos que, alguns anos mais tarde, se destacariam no cenário do Segundo Reinado, os três chegando, nos anos 1880, à Presidência do Conselho dos Ministros -, Pinho nos revela procedimentos relativos à composição de uma chapa provincial, no caso, a lista dos candidatos da situação baiana para as eleições à 9ª legislatura da Câmara (1853-56).

Presidindo a província, Wanderley, o futuro barão de Cotegipe, articulava a lista. É pela pena de Paranaguá, escrevendo a Saraiva, e por trecho de carta deste último a Wanderley, que é possível o acesso às informações sobre a preparação do pleito citado, organizadas, do seguinte modo, por Pinho: “Nessas eleições, Wanderley foi um dos grandes patrocinadores da candidatura de [José Antônio] Saraiva. [João Lustosa da Cunha] Paranaguá desistira da sua e, em data de 05.07.1852, escrevera, de Cachoeira, a Saraiva, que se encontrava presidindo a província do Piauí: *‘resolvi definitivamente a resignar a minha candidatura pela Bahia e convergir os meus pequenos meios para o bom êxito da tua; escrevi ao Conselheiro [Gonçalves] Martins e ao Wanderley, como já te comuniquei, e tive a satisfação de receber de ambos respostas satisfatórias. O Wanderley disse-me que tendo o governo te arredado da carreira da magistratura não*

seria justo que te fechasse as portas da política, que pois a tua entrada na chapa era muito provável e que a minha retirada era mais uma razão para que ela se realizasse, mormente se se desse uma hipótese que supunha verificar-se, isto é, a desistência de um e a separação de outro'. Em agosto, Wanderley comunicava a Paranaguá que Saraiva entraria na chapa, seria um dos 14. Os novos seriam Saraiva, Zacarias, Torquato D'utra, Mendes, Fiuza e Ferraz. *'O [José Augusto] Chaves ainda hesita e no caso de retirar-se talvez entre o Dantinhas*'. Finda a eleição, Saraiva mostrou-se reconhecido a Wanderley. Do Piauí a este escreveu: *'vou agradecer-lhe pessoalmente, mas o prazer que isso me causa me obriga a fazê-lo desde já* (carta de 24.01.1853)" (Pinho, 1937: 238, nota 1).

Para que não se duvide da eficácia eleitoral da entrada na chapa, não parece ocioso informar que todos os nomes mencionados acima como integrantes da lista, e mais o do próprio João Maurício Wanderley, seu articulador, aparecem como integrantes efetivos da Câmara dos Deputados, na legislatura 1853-56, consoante os dados de Javari (1962: 317).

A eficácia mencionada, isto é, o efetivo êxito eleitoral dos nomes recomendados em uma lista, seria, em princípio, função da adequada "calibragem" da chapa, em termos de interesses e nomes privilegiados, suscetível de satisfazer e/ou equilibrar as pretensões, essencialmente, das grandes influências da Corte e das elites provinciais, mas também hábil a garantir a mobilização requerida dos chefes locais nas diversas regiões de uma província. Se o grau de influência das diversas elites era notoriamente assimétrico na montagem das chapas, com o Rio e as províncias preponderando frente às lideranças paroquiais, por outro lado, não se estaria, à primeira vista, em face de um mecanismo que traduziria uma simples imposição de alto a baixo.

No entanto, embora pareça lógico pensar que a chapa em geral traduzisse certo equilíbrio dos vários interesses, ainda que com claro viés pró-centro (Rio e centros provinciais), não é essa a avaliação que se extrai de contemporâneos do mecanismo como Belisário e Pereira da Silva, ambos convergentes no diagnóstico de que o arranjo inferiorizava cabalmente o eleitorado de 2º grau e as chefias municipais e locais. O raciocínio que realizam, de modo independente, e a lógica que sugerem existir subjacente ao mecanismo, resultando no enfraquecimento do pólo local do sistema político, são expressivamente semelhantes.

Nesse sentido, para Francisco Belisário, o uso das listas ou chapas oficiais eliminava qualquer influência ou poder de barganha do eleitorado de cada paróquia no momento do exercício do voto: “[No regime eleitoral prévio aos círculos, os eleitores de 2º grau] eram obrigados a votar nas chapas que os chefes, diretores centrais do partido, lhes remetiam, ou teriam de ver seus votos perdidos em candidaturas isoladas, destituídas de probabilidade de sucesso” (Belisário, 1979: 79).

Sobre o mesmo assunto, corroborando o argumento anterior, sustentava o deputado conservador Pereira da Silva (RJ), no plenário da Câmara, em agosto de 1855: “Há uma província que dá 8 deputados, os partidos e o governo escrevem nela 4 ou 5 nomes conhecidos, e incluem 3 ou 4 nomes que ninguém conhece, 3 ou 4 afilhados felizes. A província vota, porque nenhum município tem coragem de negar o voto sabendo que a sua votação não pode influir na eleição geral, equilibrada na aglomeração dos votos, e o resultado é serem eleitos alguns que nem são conhecidos na província (...)” (ACD, 28.08.1855: 263).

O que tanto o depoimento de Belisário quanto o de Pereira da Silva revelam é a inocuidade, ou, no mínimo, o alto risco, no sistema de chapas, do ponto de vista do eleitorado de 2º grau, de divergir da oferta de candidatos previamente elaborada pelas direções: de uma parte, aventurar outros nomes estaria fadado ao fracasso, dada a relativa incapacidade dos chefes locais de articular apoios cruzados em uma circunscrição geográfica relativamente extensa (a província); de outra, negar o sufrágio aos nomes “oficiais” seria um convite a futuras represálias ²⁹³. Enfraquecidos na barganha como decorrência dos incentivos decorrentes das leis eleitorais, não restava às lideranças locais outro caminho, por amargo que fosse, senão aquiescer à vontade das influências centrais.

Em outras palavras, dadas as circunstâncias em que as listas já lhes chegavam prontas, confeccionadas a partir das decisões e cálculos das lideranças governamentais e partidárias na Corte e no centro das províncias, era mais racional, do ponto de vista dos eleitores de segundo grau, sancioná-las, emprestando-lhes seus votos na mais larga

²⁹³ Sobre esse ponto, ver, também, o elucidativo pronunciamento do deputado Mendes de Almeida, conservador do Maranhão, na sessão de 1855. Discutindo o funcionamento efetivo do regime eleitoral de listas, o parlamentar demonstra que estas, pressupondo ampla coordenação viabilizadora de apoios cruzados em uma circunscrição geográfica relativamente extensa, só podiam ser operadas eficazmente pelos partidos e pela administração, central e provincial (ACD, 30.08.1855: 326-7).

medida possível, o que, pelo menos, lhes daria algum cacife para futuros pleitos junto aos governantes. A alternativa, inferior, aos olhos dos próprios chefes locais, seria desperdiçar seus sufrágios em candidaturas isoladas, condenadas de antemão ao fracasso, pela impossibilidade aritmética de seus parcos votos alterarem o somatório provincial ²⁹⁴.

Se, do ponto de vista dos eleitores e das chefias locais, a prática das chapas representava enorme redução de sua margem de manobra, para os políticos que aspiravam a um mandato garantir a inclusão na “lista de designados”, para usar os termos do deputado liberal Eduardo França (ACD, 25.08.1855: 229), era um passo crucial, sem o qual a entrada ou a permanência nas casas legislativas do Império seria, praticamente, impossível. Para alcançar tal propósito, manter boas relações com os encarregados da preparação das chapas – as elites partidárias do Rio e dos principais centros de cada província – era, naturalmente, do ponto de vista de um pretendente a um mandato ou mesmo de um político já tarimbado, uma meta de alta prioridade, a ser cultivada com o máximo de empenho ²⁹⁵.

Essa situação é retratada com notável clareza por Belisário: “Nesse regime [o de 1846], a candidatura desamparada pelos chefes de partido não tinha probabilidade de vingar. Dificilmente, um homem não filiado a um dos partidos, independente deles, desafeto ou inimigo dos respectivos chefes, quer do centro, quer das províncias, conseguia ser eleito. Organizadas as listas dos candidatos (as chapas) pelos diretores dos partidos, os eleitores não votavam em candidatos divergentes, pelo receio de fazer triunfar os adversários com a dispersão dos votos. Não era também fácil a qualquer candidato, sobretudo aos que procuravam entrar na vida política, ser conhecidos e, mais

²⁹⁴ O frágil poder de barganha dos eleitores no interior do arranjo eleitoral das listas foi objeto de protesto por parte de alguns parlamentares nos anais da Câmara examinados por esta pesquisa. Ilustrativo do ponto é o discurso, na sessão de 1855, do deputado liberal da Bahia Eduardo França. No pronunciamento, ele faz menção às “chapas impostas” como modo usual de fazer as eleições nas províncias. Para superar essa situação, França estimula o gabinete a propor concretamente reformas, em especial a eleitoral (ACD, 02.06.1855: 40-2). Meses depois, no início da tramitação do projeto dos Círculos, afirma o mesmo parlamentar que “a atual lei de eleições [Lei nº 387, de 19.08.1846] não dá bastante garantia para uma escolha livre; o povo não pode mais sofrer imposições de listas de designados (...)” (ACD, 25.08.1855: 229).

²⁹⁵ Como assinala Needell, um político típico do regime eleitoral pré-1855 tinha como um dos seus propósitos centrais “buscar impressionar as lideranças da elite partidária no Rio” (2006: 185).

ainda, arrastar os votos de uma província inteira para suas candidaturas isoladas” (Belisário, 1979: 80).

Uma das implicações mais importantes, do ponto de vista do sistema político da época, dessa dependência dos políticos profissionais - titulares de mandatos, e dos aspirantes a essa condição - em face das direções partidárias era o controle destas últimas sobre as bancadas, *o que associava, esta é uma das hipóteses deste texto, em última análise, o regime das chapas oficiais com um padrão de disciplina no comportamento legislativo.*

Eleger-se e reeleger-se dependia, no regime eleitoral que vigorou entre as décadas de 1820 e 1850, menos da atenção às demandas específicas de um *constituency* do que da manutenção de relações privilegiadas com as elites de cada uma das agremiações. Cultivá-las, garantindo a renovação do mandato e a progressão na carreira – com acesso a postos disputados como algumas presidências provinciais, posições em ministérios, cacife para realizar indicações e formar redes de clientela, etc -, dependia, entre outras coisas, de uma atuação político-parlamentar consonante com as diretrizes das cúpulas partidárias e, ao final das contas, com os desígnios do próprio gabinete. *O arranjo eleitoral pré-círculos configurava, assim, um sistema de incentivos favorecedor do controle, a partir de cima, das representações, do que decorria, como padrão mais frequente de comportamento parlamentar, a atuação disciplinada dos deputados frente às orientações partidárias.*

Essa perspectiva, vinculadora das chapas e da disciplina partidária, encontra largo apoio na literatura, tanto na clássica como na produzida contemporaneamente.

Needell, por exemplo, em seu trabalho recente sobre o Partido Conservador, sublinha que, no sistema das listas, a eleição e a reeleição dos parlamentares dependiam da impressão e da reputação que firmavam junto “às lideranças da elite partidária no Rio”- uma elite valorizadora, sobretudo, da “pureza ideológica” e da “lealdade partidária” (2006: 185). Tratando, especificamente, do Partido Conservador, nas décadas de 1830 e 1840, o mesmo autor salienta o êxito dos gabinetes dessa agremiação, no regime das listas, de “ordenar a base partidária e [transformá-la] em

uma maioria que era relativamente disciplinada e ideologicamente coerente” (2006: 198) ²⁹⁶.

Faoro, que, como referido acima, descreveu, de modo consonante com a perspectiva aqui exposta, o deputado imperial como “resultado das combinações de cúpula, tramadas nos salões dos poderosos” (2001: 391), vai anotar, significativamente, que a mudança de regime eleitoral, a partir de 1855, trouxe “a quebra dos freios de hierarquia e disciplina dos partidos” até então existentes (2001: 427).

Para Costa Porto (1985: 159), por seu turno, as lideranças conservadoras no Senado reagiram contra as tentativas de reformar o sistema de listas, empreendidas por Paraná na década de 1850, por temerem, entre outras coisas, a destruição da disciplina e da coesão dos partidos, incentivadas por aquele arranjo, o que encontra lastro em Belisário (1979: 79) quando, examinando o abandono da legislação de 1846, escreve esta fonte: no “(...) antigo regime [Lei nº 387, de 1846 e as regras eleitorais que a precederam] não deixava essa disciplina [partidária] de ser severa, trazendo os constrangimentos e incômodos individuais, que lhe são inerentes, contra as grandes vantagens que dela decorrem” ²⁹⁷.

Por fim, é José Murilo de Carvalho que atesta que a reforma do sistema de listas, empreendida por Paraná, em 1855, visava “acabar com as bancadas monolíticas e governistas”. (2007: 181).

O monolitismo aludido por Carvalho, no entanto, tem outro endereço, distinto da questão da disciplina, e permite o exame, mesmo breve, de outra característica associada ao sistema eleitoral extinto em 1855, a saber, seu incentivo à unidade das

²⁹⁶ É provável que o objeto de estudo de Needell viesse, em alguma medida, a sua interpretação, pois é corrente, também, na literatura sobre o Império, a avaliação da maior organicidade e coesão dos conservadores quando comparados aos liberais. Outros autores, no entanto, como se verá em seguida, convergem com a opinião de Needell sobre a associação entre listas e disciplina.. O mais provável é que essa questão, além da estrutura institucional, tenha sido sensível à variável partidária e à própria estabilização política do Império na virada dos anos 1840/1850. Uma das duas legislaturas da Câmara examinada mais sistematicamente por este trabalho, a de 1853-6, eleita por lista provincial, unanimemente conservadora, confirma sem dúvida as previsões da literatura, como se verá à frente no capítulo 5 deste trabalho, uma vez que, de acordo com os critérios utilizados, se apresenta, grosso modo, como uma Câmara provedora de sustentação regular ao governo.

²⁹⁷ Também nos anais, algumas análises do regime eleitoral pré-Lei dos Círculos, efetuadas por parlamentares, destacam o ponto. Ver, por exemplo, pronunciamento, na sessão de 1857, de Luís Carlos, deputado mineiro (ACD, 17.07.1857: 23 e ss).

grandes bancadas em torno dos respectivos interesses provinciais, representando ameaça potencial aos gabinetes (Carvalho, 2006: 137; Dolhnikoff, 2005 a: 225-9).

É conhecida, e foi objeto de seção específica acima (4.2), a ênfase dos estudiosos no papel da Câmara como arena de articulação e defesa dos interesses das distintas regiões componentes do Império. O ponto aqui se associa a essa questão mais geral, mas com ela não se confunde. O que está em pauta agora é o fato de que as características do sistema de listas favoreciam, em apreciável medida, a formação de uma elite regional transcendente de localismos (Dolhnikoff, 2005 a: 225) e com laços internos suficientes para, sob certas circunstâncias, desafiar o governo, do que é exemplo concreto o caso da “oposição parlamentar” na sessão de 1853, objeto de apreciação na seção 4.2 acima, bem como outros episódios ali relatados.

Assim, se, por um lado, o arranjo eleitoral embutia incentivos à disciplina e à sustentação estável dos governos, por outro, a efetivação desse roteiro requeria a razoável satisfação das demandas provinciais das grandes representações – em termos de políticas públicas, patronagem, acesso aos ministérios, etc. Em função de sua maior ou menor autonomia frente às direções partidárias centrais - o que merece, no futuro, um exame mais detido, em uma eventual agenda de pesquisa sobre o assunto -, determinadas bancadas, ou “deputações”, para utilizar outro termo corrente à época, poderiam, caso se percebessem como preteridas pelo governo do Rio, usar seu poder de fogo parlamentar contra o governo.

Em termos sumários, a obtenção de sustentação parlamentar estável, mesmo com os incentivos institucionais favoráveis embutidos no sistema de listas provinciais, implicava, para os gabinetes, um custo considerável em termos de atendimento às demandas senão de todas pelo menos daquelas províncias capazes de reação. Para Carvalho, portanto, diante dessas circunstâncias, “uma das motivações do projeto [da Lei dos Círculos, sucessora do regime das listas] era quebrar a unidade das grandes bancadas, evitando assim que elas bloqueassem a ação do executivo. Esperava-se que deputados eleitos por distritos, ou círculos, fossem menos afetados pelo provincialismo”. (2006: 137) ²⁹⁸.

²⁹⁸ Para Dolhnikoff, a introdução da regra distrital não logrou sobrepujar de todo a dimensão provincial das representações: “(...) enquanto prevaleceu o voto distrital, talvez com menor coesão, as bancadas na Câmara seguiram representando as elites provinciais no interior do governo central” (2005 a: 229).

Cuida-se, agora, na próxima seção do capítulo, do contraste, realizado pelas fontes e pela literatura, entre o sistema de listas e o novo arranjo eleitoral “distritalizado” – o qual, inicialmente, com a Lei dos Círculos de 1, depois mediante os Círculos de 3 e, a partir de 1881, através da Lei Saraiva (sistema majoritário uninominal), foi o regime que por mais tempo prevaleceu no Segundo Reinado, 28 anos contra 21 do modelo das chapas.

O principal propósito da comparação é *evidenciar as diferentes estruturas de incentivos embutidas em cada um dos modelos eleitorais (“distritos” versus listas), as quais ensejaram lógicas distintas de competição política e, mais importante, tiveram repercussões diversas sobre os traços macro-estruturais do sistema político imperial.*

Retornando ao que já se esboçou antes e antecipando o que será dito adiante, o argumento central deste trabalho, no que tange à matéria em foco, é que *a introdução das regras “distritais” propiciou uma maior autonomia às bases do sistema (eleitorado de 2º grau e chefias locais), permitindo a eleição de representantes menos dependentes, em face das elites provinciais e nacionais, isto é, frente às direções partidárias, o que dificultou, em um contexto de processo decisório legislativo relativamente descentralizado, o controle da Câmara pelos gabinetes, intensificou as relações conflituosas entre os poderes Executivo e Legislativo, e conduziu a impasses que, frequentemente, sobretudo entre 1857-65 e 1880-5, redundaram na retiradas de gabinetes por pressão parlamentar*²⁹⁹.

Em outras palavras, *a introdução das regras “distritais”, e sua prevalência temporal no período, são, do ponto de vista deste trabalho, fatores cruciais para a compreensão do conflito entre a Câmara e os ministérios e, por extensão, para o próprio entendimento da instabilidade governamental entre 1840 e 1889, a qual, consoante visto no capítulo 2, esteve associada, em mais de 50% dos casos de retirada*

²⁹⁹ Decorre do que foi dito a hipótese de que, diante das legislaturas “distritalizadas”, mesmo os gabinetes que não sucumbiram em conflitos com o legislativo, enfrentaram dificuldades de sustentação de maior porte do que os seus congêneres em face de câmaras eleitas sob algum tipo de listas (Regime pré-1855 e “Lei do Terço”), o que pode ser vislumbrado, incidentalmente, nos relatos constantes do capítulo 3, acima, baseados em fontes e na literatura pertinente, e no próprio fato da menor duração temporal média dos ministérios que se relacionaram com câmaras baixas eleitas pelos Círculos ou pela Lei Saraiva, o que será demonstrado no capítulo 5 da tese. Não sendo objeto específico deste trabalho, este é um ponto interessante a ser testado sistematicamente em uma agenda de futuras pesquisas.

de gabinetes, a confrontos, manifestos ou potenciais, entre os poderes Executivo e Legislativo.

4.5 A Transição das Listas para os Círculos: Incentivos, Lógica da Competição Política e Repercussões Gerais.

É notável nas fontes da época, nos trabalhos ensaísticos e na literatura acadêmica a convergência a respeito dos substantivos efeitos, em termos de mudança nas regras e incentivos do jogo político-partidário, envolvidos na transição entre o sistema de listas provinciais e a introdução de regras eleitorais “distritais” - inicialmente mediante o Decreto nº 842/1855, aprovado pelo gabinete Paraná. Também é patente, entre os estudiosos, a constatação da feroz oposição à iniciativa de alteração das normas eleitorais por parte das mais tradicionais lideranças do Partido Conservador, encarnadas, particularmente, na figura do senador Eusébio de Queiroz, as quais anteviam o seu iminente enfraquecimento em face das inovações propostas ³⁰⁰.

Nesse sentido, a questão da fragilização da disciplina e da coesão partidária, como resultado do projeto dos círculos, e a antecipação desses efeitos pelos chefes conservadores mais tradicionais, já é anotada por Nabuco (1949, vol. 1: 216): “a oposição no Senado [ao projeto de reforma eleitoral de Paraná] era baseada, além dos pretextos constitucionais que a acobertavam, no receio de que a eleição por círculos viesse destruir a disciplina, a coesão dos partidos (...)”.

Na mesma linha, escreveu Pereira da Silva, testemunha dos episódios em questão: “Eusébio de Queiroz, que em 1854 tomara assento no Senado, em discurso magistral, analisou as idéias da proposta e das emendas da comissão do senado, e fulminou-as de perniciosas. Afastar da representação nacional classes ilustradas e propectas equivalia a reduzi-la à mediocridades. Trocar a representação provincial por distritos pequenos produziria aniquilamentos dos partidos, e deputações de campanário” (2003: 254). Por seu turno, confirmando as previsões de Eusébio, patriarca do seu partido, Belisário,

³⁰⁰ A respeito da centralidade política de Eusébio de Queiroz no Partido Conservador e de sua oposição à reforma dos Círculos, consultar Needell (2006: 135-7; 191-3). Naturalmente, a resistência de Eusébio e de outras lideranças conservadoras às iniciativas de Paraná devia-se a uma série de motivos, sendo fundamental a recusa desses setores à própria ideia de incorporação das forças derrotadas militarmente ao sistema político-parlamentar; ou seja, a oposição à reforma eleitoral, e a outras propostas de Paraná, era consequência do rechaço dos conservadores ao próprio cerne da ideia de “Conciliação”. As razões de Eusébio e de seus pares, portanto, que informam seus posicionamentos no período discutido, não estão adstritas somente ao enfraquecimento das cúpulas partidárias em decorrência das alterações na legislação eleitoral. Este, porém, era um dos motivos importantes da postura dos conservadores tradicionais e, para os interesses deste trabalho, o mais relevante, merecendo, assim, a atenção especial do texto acima.

outro contemporâneo dos acontecimentos em tela, salienta, em 1872, quinze anos após a aprovação da primeira Lei dos Círculos, suas implicações em termos do enfraquecimento e da fragmentação dos partidos: “Os círculos trouxeram logo esta consequência: enfraqueceram os partidos, dividindo-os em grupos, em conventículos da meia dúzia de indivíduos, sem nexos, sem ligação, sem interesses comuns e traços de união. Toda a nossa esfera política, até então elevada, apesar de nossa relativa pequenez como nação, sentiu-se rebaixada” (1979: 80).

Comentando a transição entre os dois sistemas, o historiador Francisco Iglésias (2004) oferece uma visão breve, mas expressiva, do que estava em jogo e dos perfis políticos diversos associados a cada um dos arranjos, um em declínio, outro em ascensão, em vista das mudanças.

Inicialmente, o autor em tela registra o argumento de Eduardo França, deputado liberal da Bahia, para quem “é mais difícil impor uma chapa em um círculo que em uma província, pois há mais fiscalização e menos falseamento de urnas e atas, e os eleitores conhecem os candidatos” (2004: 68). Na sequência, respaldando e interpretando argumentos do marquês de Paraná à época do debate sobre a reforma, escreve Iglésias: “[Com os círculos] a pessoa de prestígio local é que seria eleita, não mais os escolhidos pelos Ministros ou Presidentes de Província e impostos ao eleitorado. Não mais ‘os deputados de enxurrada’, mas os escolhidos pelo povo, fossem quem fossem, ainda que pessoas simples e sem as galas e a experiência dos grandes nomes de prestígio da Corte” (2004: 69) ³⁰¹.

Sérgio Buarque de Holanda (2010) avança detalhes sobre o sentido geral e os antecedentes da reforma eleitoral liderada pelo marquês de Paraná, demarcando, igualmente, a férrea reação adversa dos seus tradicionais companheiros conservadores: “Não lhe faltaram adversários francos ou encobertos, mormente entre seus velhos correligionários do partido da ‘Ordem’, que não queriam complacências com os corifeus do golpe da Maioridade e do gabinete de 2 de fevereiro (1844). E ao mesmo tempo que governa em favor do conagração dos partidos, Paraná, empenhando-se em ver

³⁰¹ Os “deputados de enxurrada” eram, justamente, os deputados eleitos de roldão, agrupados na lista partidária, confeccionada e apresentada ao eleitorado pelos chefes partidários da Corte e dos centros provinciais.

realizado um projeto que visa a golpear as oligarquias provinciais, irá deixar desarvorados os que nelas se arrimavam. A idéia das eleições feitas por círculos ou distritos de um só deputado que, assim como a da conciliação, já fora defendida por Paula Sousa [presidente do Conselho do último gabinete liberal do período 1844-8], não pode deixar, com efeito de desagradar à poderosa oligarquia fluminense do café, a que o próprio Paraná se ligara estreitamente, de onde as críticas acerbas que lhe dirigiu Eusébio de Queiroz, o elemento mais destacado do grupo” (2010: 53-4).

O “desagrado” à “poderosa oligarquia fluminense do café” não se refere somente, no entanto, como talvez se depreenda do texto de Holanda, a um prejuízo antecipado por esse grupo no que toca às suas pretensões de dominação política no estado do Rio de Janeiro e no município da Corte.

Mais amplamente, é a capacidade de imposição de listas partidárias por províncias e o poder político daí decorrente que serão postos em xeque pela proposta dos Círculos em sua primeira versão - o que fere profundamente as elites provinciais como um todo e afeta, em particular, o então todo poderoso Partido Conservador, que desde 1848 gozava de supremacia em todo o Império. Não por acaso, quem se levanta contra a proposta no Senado, como assinala Buarque de Holanda, e quase todos os autores mencionados acima, é Eusébio, o “papa”, a liderança máxima, da trindade saquarema, sinal inequívoco da ameaça que as iniciativas do gabinete Paraná representavam ao seu “*uti possidetis*”, absoluto desde 1848, das altas e invejadas posições” do Império (Buarque de Holanda, 2010: 75; 95-6; 105) ³⁰².

Faoro, que antes, como se viu, pintou o deputado como um quadro apartado de qualquer relação com os que o elegiam, enxerga na perspectiva dos defensores da reforma eleitoral um propósito de alterar o *status quo*. “[Com a reforma, na perspectiva de seus defensores, notadamente Paraná] o contato do candidato com o eleitor anularia a influência do governo, tornaria o cidadão fiscal do processo, moderaria a pressão

³⁰² A expressão *uti possidetis* foi usada por Nabuco de Araújo, em pronunciamento no Senado, em 1862, sete anos depois da reforma dos Círculos, para acusar criticamente a renitente ocupação pelos conservadores “puritanos”, antes e ainda depois da Conciliação, dos principais cargos do Império, o que seria inaceitável frente a uma Câmara, a de 1861-3 (11ª legislatura), que Nabuco via igualmente dividida em três partes iguais: os ortodoxos, detentores do *uti possidetis*, os “moderados” – rótulo que aplicava aos que, como ele próprio, se afastavam paulatinamente do Partido Conservador para manterem-se em linha com o programa e o legado da Conciliação – e os liberais, reincorporados desde a legislatura anterior (1857-60), por conta das iniciativas do gabinete Paraná, ao jogo político formal. Meses depois, “moderados” e liberais se juntariam na experiência da Liga Progressista. Ver, sobre o pronunciamento em questão e a subsequente consolidação da aliança “ligueira”, Nabuco (1949, vol. II: 85-93).

provincial e impediria que as maiorias locais fossem esmagadas pelas provinciais. Supunha-se (...) que as minorias viessem a se representar, visto que os círculos seriam livres e independentes da máquina geral, pondo fim às câmaras unânimes” (2001: 425). Na avaliação de Faoro, os propósitos mencionados não teriam sido frustrados, uma vez que se tornariam reais os efeitos centrífugos da introdução dos distritos como regra eleitoral: “A obra da centralização sofre, depois de vinte anos, a primeira fissura” (2001: 426).

É de Costa Porto uma esclarecedora apresentação das duas lógicas distintas que regiam a competição sob a égide das listas e dos distritos: “A ‘lei dos círculos’ representava modificação profunda no sistema eleitoral vigente. [Antes de sua introdução] talvez pela preocupação de firmar o princípio da ‘unidade nacional’, com o prestígio do poder central, prevalecia a prática das eleições globais, disputando os candidatos, em chapa una, os sufrágios dos corpos paroquiais de toda a Província, o que, diria Feitosa, criava ‘um país Oficial’, fazendo valer a autoridade das chefias dos grupos, notadamente os detentores do comando político. Podia ocorrer que, em determinada área, na capital ou em algum reduto mais forte, o cidadão contasse com força eleitoral suficiente para se eleger: iria, porém, disputar com concorrentes apadrinhados pelos situacionismos, não tendo condições de superá-los no resto da Província, findando batidos pelos candidatos com a cobertura oficial. Joaquim Nabuco, por exemplo, lutando na oposição, conseguiria, mais tarde, vencer Machado Portela, então Ministro de Estado, mas em eleição por distritos, beneficiando-se da rebeldia do eleitorado mais politizado e mais independente: houvesse concorrido a eleição em toda a Província, e a votação de cabresto das faixas mais ministeriais tê-lo-ia derrotado” (Costa Porto, 1985: 158) ³⁰³.

Se Costa Porto pensa os incentivos das duas regras em foco tendo em mente o postulante ao mandato, os deputados paulistas Martin Francisco e Avelar Brotero, ambos liberais, contrastam aqueles modelos em termos de um raciocínio que, de modo

³⁰³ Joaquim Nabuco derrotou Machado Portela em 1887 nas eleições suplementares para o 1º distrito da província de Pernambuco, convocadas por força da nomeação do segundo para a pasta do Império no gabinete Cotegipe (Javari, 1962: 219; 392), consoante estabelecia o artigo 29 da Constituição do Império. O exemplo de Costa Porto é tanto mais interessante porque revela a sua perspectiva, endossada pelo presente texto, de que, não obstante as várias legislações que se sucederam, a dicotomia essencial a distinguir, politicamente, as regras eleitorais imperiais era aquela relativa à utilização de listas, englobando toda a província, versus a definição de circunscrições menos abrangentes (os distritos de 1, em 1855, de 3, em 1860 e, novamente, uninominais desde 1881).

original, articula tamanho da circunscrição, risco e incentivo à interferência oficial nos pleitos eleitorais. É, portanto, o comportamento do governo nas eleições, visto como variável em função de incentivos decorrentes da regra legal vigente, que está no centro da atenção dos dois parlamentares (ACD, 31.05.1856: 107-115; Javari, 1962: 319).

Resumindo o cerne da perspectiva em questão, pronuncia-se Martin Francisco Ribeiro de Andrada: “[em vista da aprovação da primeira Lei dos Círculos, não tem mais] (...) o governo a necessidade de lutar para não ser derrotado em uma província inteira, porque, senhores, quando o círculo de eleições era mais vasto, a derrota era para o governo de efeitos mais funestos: quando o governo não podia contar com um triunfo certo, lançava mão de todos os meios para não ser derrotado; agora porém que esses círculos se circunscreveram, agora que se o pensamento do governo não puder legalmente vencer em uma parte vencerá em outra, é de esperar que o voto seja mais sincero, porque o governo não tem motivos de intervir diretamente na eleição para se poupar a vergonha de uma derrota em uma província inteira” (ACD, 31.05.1856: 115).

Em outras palavras, o que os dois deputados afirmavam, e o que o trecho de Ribeiro de Andrada acima sintetizava, era que os círculos poupavam o governo de defrontar-se com uma situação próxima a um jogo de soma-zero nas eleições, pela qual só existiriam duas alternativas excludentes como resultado de uma eleição provincial legislativa: a vitória ou a derrota, completas, do poder incumbente. Ambos enfatizavam que a nova lei, por tirar o governo do dilema de ganhar ou perder tudo, ensejava a chance de eleição de uma representação mais diversificada e fiel aos interesses presentes na sociedade.

Adicionalmente, no trecho de fala transcrito encontram-se também pistas para se imaginar, com mais concretude, aspectos dos mecanismos através dos quais eram geradas, muitas vezes, as câmaras unânimes nas eleições parlamentares do Império. Nesse sentido, em termos esquemáticos, o que os deputados visualizavam, ao comparar os dois momentos demarcados pela aprovação da nova lei, pode ser traduzido da seguinte forma, sem perda aparente de fidelidade aos seus pronunciamentos. Em um contexto de informação muito escassa, a circunscrição do distrito ao círculo, em vez do distrito abarcar a província inteira, acarretava substantiva diminuição da incerteza sobre o equilíbrio das forças em competição, uma vez que, agora, com a nova regra “distritalizada”, esse cálculo passava a ser feito para cada círculo e não para a província como um todo. Isso, para os deputados, fazia uma enorme diferença para as situações

oficiais. Essa diferença resultava basicamente do seguinte fato. Para o governo, as eleições deixavam de se assemelhar a um único jogo, caracterizado por baixa informação e risco alto, o que incentivava o uso da máquina, em doses, de preferência, cavalares, a fim de garantir a predominância da situação. Distintamente, a nova realidade eleitoral centrada em círculos – abrangentes de áreas equivalentes a alguns municípios (à época, freguesias) circunvizinhos – poderia ser equiparada a uma dinâmica baseada em vários jogos simultâneos, com mais informação, o que permitia, em princípio, compatibilizar a conquista de resultados majoritários por uma facção com a representação efetiva da minoria.

Comentando, igualmente, a transição entre sistemas eleitorais, José Murilo de Carvalho diz que a introdução do distrito representou uma “subversão” do mecanismo de representação até então existente, por enfraquecer, no manejo do sistema, o papel mediador das elites provinciais e nacionais, abrindo uma linha direta, no sistema político, entre o governo e as lideranças locais, gerando, em última análise, efeitos de diversificação nos corpos representativos (2006: 398-9).

Needell, por sua vez, traça um paralelo instrutivo entre os dois tipos de perfis políticos associados a cada um dos regimes eleitorais e detecta dois efeitos derivados da introdução dos Círculos: “(...) a reforma compeliaria os eleitores a focar em candidatos locais (a quem Bernardo de Vasconcelos havia ridicularizado como ‘notabilidades de aldeia’). Tais personagens eram, frequentemente, muito distintos [daqueles que costumavam constar] das tradicionais chapas provinciais. Os candidatos, muito provavelmente, eram homens desconhecidos, representantes de senhores de terra, mas destituídos, eles próprios, de fortuna pessoal e das relações partidárias em nível nacional típicas do velho sistema de listas provinciais. Essas pessoas eram, necessariamente, mais vulneráveis às pressões e à patronagem do gabinete. Para serem eleitas e reeleitas, elas precisavam se concentrar em levar serviços aos eleitores locais, beneficiando-os, em vez de buscar impressionar as lideranças da elite partidária no Rio. Sobretudo, para servir seus eleitores locais, os novos deputados iriam necessitar de favores e de patronagem da parte do gabinete. Possuindo ligações com um ou dois ministros, poderiam tornar-se atrativos aos olhos dos próprios eleitores; se [por outro lado] eles ganhassem popularidade com os eleitores, valeria a pena, para o gabinete, beneficiá-los. A necessidade [dos parlamentares] de impressionar a elite política dirigente de cada um dos partidos (uma elite que tradicionalmente enfatizava pureza ideológica e lealdade

partidária) iria se enfraquecer no transcurso desse processo. A reforma, assim, fortaleceu dramaticamente a ênfase na patronagem, em evidente ascensão desde o final da década de 1840 e início da seguinte, e minou a força dos partidos e de suas chefias, favorecendo, ao contrário, os primeiros-ministros, seus gabinetes e as facções provinciais locais – os novos focos da lealdade dos deputados” (2006: 185).

Em resumo, a lógica dos círculos, para Needell (2006: 185), embutiria dois efeitos: enfraquecia as direções partidárias, subtraindo das mesmas o poder de fogo na definição dos corpos parlamentares (i), mas não os gabinetes, em vista do novo tipo-padrão de parlamentar - dada sua relação mais estreita com a respectiva *constituency* - configurar-se como um personagem especialmente dependente da patronagem ministerial (ii). Na verdade, como o próprio autor, em outro trabalho, explicita, essa era exatamente a expectativa de Paraná, que, ainda consoante o historiador norte-americano, teria antecipado certamente a repercussão das inovações que propôs (Needell, 2009: 62).

Essa foi, também, a avaliação de Francisco Belisário que, ao contrário de Paraná, sobreviveu para avaliar os resultados da reforma. Analisando os acontecimentos depois de quinze anos da aprovação da 1ª Lei de Círculos, à época já ajustada pela Lei nº 1082, de 18.08.1860 (distrito de 3 deputados), o experimentado parlamentar conservador³⁰⁴ questiona se dessas mudanças teriam decorrido um domínio do processo eleitoral mais efetivo, por parte dos eleitores de 2º grau, supostamente capazes agora de estabeleceram relações eficazes de coordenação, no propósito de elegerem representações mais vinculadas aos seus interesses ou, diferentemente, se o resultado dessas inovações não apontariam simplesmente para uma antecipação dos governos no sentido de controlarem mais vigorosamente as eleições primárias de modo a influenciar o comportamento dos eleitores daí resultantes. Belisário opina pela segunda alternativa: os partidos, ou melhor, suas direções, teriam perdido terreno com os círculos, mas não em favor simplesmente das localidades. O governo aparecia como o principal beneficiário das alterações (1979: 79).

À luz dos resultados da presente pesquisa, é possível sustentar que *apenas o primeiro dos efeitos antecipados por Paraná, e asseverados por Belisário e Needell, foi, efetivamente, concretizado, a saber, o relativo enfraquecimento dos partidos e de suas lideranças*. No que concerne ao segundo alegado resultado da “distritalização” – o

³⁰⁴ Ver breve nota biográfica sobre Belisário em Tavares de Lyra (1979: 253-4).

fortalecimento dos gabinetes perante a Câmara -, os achados deste trabalho *sinalizam na direção inversa*. O exame sistemático da primeira legislatura dos Círculos (1857-60), em termos de comportamento parlamentar, demonstra que os governos se depararam, ali, com maior dificuldade relativa – em comparação com o padrão observado durante a Câmara de 1853-60, eleita pelas listas – para arregimentar maiorias e garantir suporte parlamentar, como será evidenciado, em detalhes, no capítulo 5 desta pesquisa.

Dessa situação oferece prova o exame comparativo da tramitação orçamentária no intervalo abarcado pelas duas legislaturas, realizado no capítulo subsequente deste texto. Ao contrário do relativo controle governamental sobre essa matéria entre 1853 e 1856, é visível, com nitidez, na tramitação do Orçamento entre 1857 e 1860, o aumento substantivo das dificuldades no relacionamento entre o gabinete e a Câmara, função, aparentemente, da dificuldade do governo em hierarquizar e definir prioridades no atendimento das multiplicadas demandas de patronagem e de verbas dos novos parlamentares “distritalizados”, mormente na ausência de blocos partidários coesos no próprio legislativo hábeis a intermediar com eficácia essas relações.

O tipo-novo de parlamentar, como assinalou Needell (2006: 185), era, realmente, como se evidenciará logo adiante, no capítulo 5, especialmente carente de patronagem. A capacidade do governo, entretanto, de coordenar com eficácia as multiplicadas demandas derivadas daquela carência, compatibilizando-as com suas próprias diretrizes, é que se revelou diminuta, incrementando o grau de conflito entre os poderes Executivo e Legislativo e conduzindo a inéditas – no interior do intervalo temporal estudado – derrotas do gabinete³⁰⁵.

De acordo com os resultados desta pesquisa, portanto, a serem expostos em pormenores no capítulo 5, a introdução dos distritos enfraqueceu tantos os partidos como os gabinetes, com implicações de grande relevância para o incremento das tensões entre os poderes Executivo e Legislativo no Segundo Reinado. Como um preâmbulo à

³⁰⁵ De certo modo, então, quem se saiu melhor como preditor dos efeitos da “distritalização” foi o deputado baiano conservador Benevenuto Taques e os que pensavam como ele. Favorável à reforma, ele assim se pronuncia, formulando uma comparação dos círculos com o sistema das listas: “(...) [com o projeto] as influências locais terão mais livres a intervenção que lhes cabe na eleição, sem que sejam dominadas pelas imposições das capitais e do governo. (...) o governo não pode impor aos distritos eleitorais candidatos estranhos a sua afeição”. Taques concluiria apostando que o projeto traria maior independência à Câmara porque incrementaria a autonomia dos representantes em face do governo e das influências provinciais. (ACD, 29.08.1855: 287-88).

apresentação dos referidos resultados, extraídos da análise sistemática e comparada da 9ª e 10ª legislatura, que apontam na direção indicada, a última seção deste capítulo reúne diversas passagens, extraídas da historiografia, das fontes e dos estudos clássicos sobre o Império, que, em conjunto, transmitem uma clara avaliação *a respeito das características gerais das legislaturas posteriores à “distritalização”*. Como se verá, *em contraste com a expectativa de Paraná e com as visões de Belisário e Needell, mas em linha com o que se apurou neste trabalho, as dificuldades nas relações entre os governos e as Câmaras são um aspecto recorrentemente assinalado pela grande maioria dos autores.*

4.6 As Legislaturas Pós-Círculos: Características Gerais e Relações com os Gabinetes

As eleições de 1856, as primeiras que se regem pelas circunscrições sub-provinciais, “distritalizadas”, marcam um *turning-point* na vida política imperial, trazendo, na interpretação de Nabuco (1949, vol. 1: 400-1), a quebra das unanimidades e a possibilidade da representação das minorias.

Francisco Iglésias, nessa linha, fala do pleito de 1856 como sendo responsável por um resultado inédito, pontuado de surpresas, trazendo à Câmara nomes até então desconhecidos e barrando a recondução de “notáveis”, com substantiva “renovação” da casa. Essas eleições garantiram, efetivamente, no relato do historiador citado, a representação dos liberais, resgatados de quase uma década de ostracismo, embora mantivessem a maioria conservadora. Desaparecia, assim, o fenômeno das “bancadas maciças de um partido só, como era comum” até então (2004: 75-6).

Na luta para garantir a conquista de um assento legislativo, a influência fundamental não veio dos partidos e de suas direções, como no regime anterior, mas dos “interesses particulares”, encarnados, muitas vezes, na figura dos “potentados locais”. Como frisa Iglésias, em sintonia com o que foi ressaltado nas seções anteriores deste capítulo, pela nova lei eleitoral não se fazia mais necessário, para se alcançar êxito nas urnas, “o prestígio em uma província [inteira], agora (...) [bastava] o domínio de pequena área” (2004: 77), deflagrando-se, em consequência, “a disputa frenética de indivíduos, famílias, municípios, que queriam afirmação” (2004: 76).

A nova Câmara, instalada em maio de 1857 (10ª legislatura, 1857-60), refletia, em sua composição, por conseguinte, essa nova realidade.

Já as previsões e as expectativas dos contemporâneos sobre o funcionamento da primeira legislatura dos Círculos expressavam a percepção de uma mudança substantiva no *status-quo*, com implicações para as possibilidades de controle do plenário pelo gabinete. Exemplificam isso as argutas e convergentes observações, diante dos próprios acontecimentos, esboçadas por João Maurício Wanderley e Francisco Octaviano, o primeiro à frente da pasta da Fazenda e recém nomeado senador conservador pela Bahia e o segundo vitorioso na conquista do posto de deputado geral pelo 6º distrito da província do Rio de Janeiro, representando os liberais (Javari, 1962: 113; 407; 324).

Wanderley, futuro barão de Cotegipe, vaticinava a respeito do assunto: “a nova câmara em sua maioria conservadora tem tanta gente nova que difícil será dirigi-la. A oposição trará de 25 a 30 membros que se forem arregimentados darão que fazer” (Pinho, 1937: 580). Por sua vez, Otaviano, nas cartas para os amigos e correligionários, era enfático ao constatar as novidades: “Que Câmara a nova! Já há 23 liberais conhecidos eleitos. Nos antigos saquaremas há mil nuances. (...)” (Pinho, 1977: 107). E um mês depois, confirmava: “Na Câmara nova há 25 dos antigos luzias e mais de 25 saquaremas independentes, ou dos que não querem chefes dominadores do círculo Torres-Paulino [Itaboraí e Uruguai]” (Pinho, 1977:109) ³⁰⁶.

Iglésias sintetiza, posteriormente, o estado médio das expectativas das elites políticas frente à legislatura de 1857-60, aludindo, no final do trecho seguinte, ao problema das relações Executivo-Legislativo no novo contexto: “e as eleições trazem muita gente nova, da qual não se sabe o caminho que vai seguir. Prevê-se razoável número de oposicionistas. Ante esse número e a inexperiência de grande parte dos novos deputados, afigura-se aos velhos conhecedores da política – senadores, deputados, ministros – que a nova situação não vai ser de fácil domínio” (2004: 77).

Como se vê, as previsões, dos contemporâneos, no calor da hora, e no registro a *posteriori* da historiografia, indicavam tempos difíceis na administração das relações entre os ministérios e a câmara baixa a partir de 1857. *Segundo os estudiosos do período, como vai se ver a partir daqui, os prognósticos foram confirmados plenamente pelos fatos.*

³⁰⁶ Wanderley expressou sua opinião em correspondência datada de 07.02.1857 (Pinho, 1930: 580). Otaviano, em cartas de 15.12.1856 e de 13.01.1857 (Pinho, 1977: 107-9).

Assim, Costa Porto sustentou que a Câmara dos Deputados da primeira Lei dos Círculos ofereceu “espetáculo mais vivo de independência e insubmissão” comparativamente às legislaturas precedentes (1985: 168), sendo acompanhado por Melo Franco (1976: 45-6), que assinala a menor “unidade” da legislatura 1857-60 em relação à anterior.

Sobre o mesmo período (1857-60), Sérgio Buarque de Holanda fala em uma câmara “dividida” (1985: 22-3). Em outra obra (2010: 59-60), esse autor cita vários trechos de correspondências de políticos da época versando sobre o assunto. Impressões sobre essa legislatura, extraídas dessas cartas, permitem que se perceba como avaliavam a nova realidade emergente políticos importantes como o visconde de Uruguai e o já antes mencionado Wanderley: “tudo confuso e embaralhado”; “mixórdia circular eleitoral” e “torre de babel” são três das avaliações da época compiladas por Holanda. Conclui o autor em foco que tais expressões manifestavam o vislumbre, por lideranças experientes, de “uma realidade nova e certamente incômoda” (2010: 59).

Enfocando, especificamente, as relações entre gabinetes e Legislativo, Iglésias enfatizou os maiores desafios para a constituição de uma base parlamentar de apoio na Câmara eleita pela primeira Lei dos Círculos em comparação com “o período anterior” (2004: 79).

Saindo das avaliações gerais e entrando na narrativa mais circunstanciada da política do período - a qual, como se verá, confirma as primeiras -, Iglésias enumera dificuldades do gabinete Olinda (14º gabinete, maio de 1857/dezembro de 1858) junto à Câmara e ao Senado (2004: 82-7). Adiante, já em 1860, mas ainda na primeira legislatura distritalizada (1857-60), Iglésias relata as queixas de Ferraz, presidente do Conselho de Ministros entre agosto de 1859 e março de 1861 (16º gabinete), a respeito da precariedade de sua base de sustentação parlamentar, sendo evidências dessa incerta situação do ministério a aprovação por margem diminuta de vários de seus projetos e o fato de que uma moção de desconfiança deixara de passar na Câmara pela margem exígua de apenas 6 votos (2004: 96-8) ³⁰⁷.

³⁰⁷ O exame mais pormenorizado da trajetória dos gabinetes citados a partir daqui até o final da seção, em especial dos motivos que conduziram as suas dissoluções, consta do capítulo 3 desta tese.

Também nesse plano mais específico, assinala Buarque de Holanda a retirada do gabinete Abaeté (15º, dezembro de 1858/agosto de 1859) por avaliar não dispor de maioria sólida na Câmara para levar à frente sua política de restrições comerciais e financeiras (2010: 64-5) ³⁰⁸.

Analisando em particular a sessão de 1858 da legislatura em foco, Pereira da Silva (2003: 265-7) refere-se a maiorias apertadas verificadas em votações importantes para o gabinete Olinda (“maioria de oito votos”) e a incapacidade deste de votar as leis anuais, inclusive a orçamentária (2003:267). Quanto a 1859, anota Pereira da Silva as dificuldades na condução dos trabalhos parlamentares por parte do gabinete Abaeté e o fato de que a sessão é encerrada, já diante do ministério Ferraz (16º), também sem que se produzam as condições para votar o orçamento (2003: 273-5).

Ampliando o arco histórico de referência, Needell (2006: 200-1), referindo-se à 10ª e à 11ª legislaturas (1857-60 e 1861-3, respectivamente), assinala a característica essencial das bancadas conservadora (majoritária) e liberal que tomaram assento nessas câmaras, a saber, suas divisões entre uma ala histórica e outra reformista, mais permeável aos gabinetes e à Coroa. Para todo o período que vai de 1857, quando se inicia a primeira legislatura “distritalizada”, a 1862, quando o gabinete Caxias é afastado por moção de desconfiança, Needell enxerga fragilidade dos gabinetes e de sua sustentação na Câmara (2006: 201-2).

Divide-se, a partir daqui, esse exame da literatura, concernente às características das legislaturas “distritalizadas” e, em particular, às suas implicações para as relações ministérios-câmara dos deputados, por décadas, da de 1860 até os anos 80 quando se encerra a experiência imperial no país.

Desse modo, no início da década de 1860, quando já se transita do círculo de 1 para o de 3 deputados, chama atenção a avaliação do visconde de Uruguai sobre o estado das maiorias na câmara baixa, registrada no seu *Ensaio Sobre o Direito Administrativo*, cuja primeira edição é de 1862: “as nossas maiorias hoje são mais ocasionais do que permanentes, e como que é necessário arregimentá-las para cada votação (...). (...) as

³⁰⁸ No mesmo sentido, Nabuco (1949, vol. 1: 48-50) e Costa Porto (1985: 174).

maiorias das Câmaras são incertas e flutuantes” (2002: 421-4), num tom que parece, implicitamente, fazer alusão a um passado onde as coisas eram diversas.

Numa apreciação geral sobre o cenário político da 11ª legislatura (1861-3), escreve Sérgio Buarque de Holanda (2010: 94), “[A Câmara estava] dividida em dois blocos equivalentes, ou quase, que punham em perigo a solidez de toda composição ministerial que se tentasse”³⁰⁹.

Por sua vez, em um posicionamento que antecipa em parte a postura mais recente de Needell, mencionada logo acima, assinala Costa Porto a respeito da Câmara de 1861-3: (177) “(...) a legislatura apresentava quadro de divisão funda (...). O quadro da Câmara de 1861 não seria mais aquele de outras eras, na bipartição liberais e conservadores, surgindo moldura nova, liberais e conservadores apresentando matizes diferenciadores internos – moderados e extremados, puritanos ou radicais – de modo que, ao cabo de contas, iriam resultar três correntes: conservadores puros, de um lado, liberais puros de outro, e, tendendo à confraternização e aliança, os moderados de ambos os grupos”.

Especificamente sobre a sessão de 1861, a inicial da 11ª legislatura, sustenta Pereira da Silva (2003: 287): “dificultosamente votaram-se as leis de forças marítimas e terrestres. Não foi possível ao ministério lograr a aprovação dos orçamentos (...)”. Pereira da Silva relata também uma maioria “diminuta em número” comandada pelo gabinete de Caxias (17º) em 1862 (2003: 288).

Francisco Iglésias acompanha, cronologicamente, toda a evolução das legislaturas e de suas relações com os gabinetes na década de 1860, fornecendo um panorama amplo da época aqui enfocada.

Inicialmente, aponta esse autor, em relação à 11ª legislatura (1861-3), eleita sob o círculo de 3 deputados, que o fim de sua sessão em 1862 se realiza “com as opiniões muito divididas”, o que conduzirá, persistente o impasse entre forças de apoio e de oposição ao governo, à sua dissolução em maio do ano seguinte, em um dos poucos episódios de conflito entre a Câmara e os ministérios, não decorrentes de alternância

³⁰⁹ Sobre o assunto, no mesmo autor, e expressando idêntica perspectiva, ver, também, (1985: 22-3; 2010: 88-96).

partidária, arbitrados pela Coroa em favor do Executivo, como se viu no final do capítulo 2 deste texto (2004: 111) ³¹⁰.

A eleição da 12ª legislatura (1864-6) não parece alterar o quadro: pronunciamento de Olinda, em janeiro de 1864, no Senado, “mostrava que no estado de divisão da Câmara era impossível governar” (Iglésias, 2004: 112).

Prossegue o historiador em tela assinalando dificuldades na Câmara do gabinete Zacarias (20º, janeiro/agosto de 1864), perante a 12ª legislatura, evidenciando-se também, nas passagens a seguir, que o gabinete não controlava a agenda de discussões no Legislativo: “não há acordo entre o gabinete e a Câmara, as opiniões continuam bem divididas. (...). Não se consegue mesmo votar a matéria mais importante que se pede ao Legislativo. O que interessa a Ministros é frequentemente posto de lado, enquanto o que eles não desejam é objeto de consideração....” (Iglésias, 2004: 118-9) ³¹¹.

No transcurso da narrativa de Iglésias sobre a política imperial nos anos 60 do século XIX, multiplicam-se as referências sobre instabilidade dos gabinetes, cansaço dos parlamentares com o estado incerto dos negócios públicos e da sustentação dos governos, substituições de ministérios realizadas após derrotas em matérias e/ou disputas importantes na Câmara, avaliações pessimistas de chefes do Conselho de Ministros sobre suas bases legislativas de apoio na câmara baixa, vitórias apertadas (5, 6 votos) destes últimos chefes diante de moções de desconfiança, etc (2004: 120-2; 128-9). Dois exemplos, entre muitos, são a queda de Francisco Furtado (21º gabinete, agosto de 1864/maio de 1865), após a derrota do seu candidato à presidência da Câmara e a votação de moção de desconfiança contra o 23º gabinete (último ministério chefiado por Zacarias) que não é aprovada por apenas 3 votos (Iglésias, 2004: 121; 129) ³¹².

³¹⁰ O que deflagra a dissolução, segundo Buarque de Holanda, é a derrota do candidato do gabinete Olinda, em maio de 1863, à presidência da mesa da Câmara dos Deputados, cargo estratégico por estipular a agenda legislativa (1985: 25).

³¹¹ A mesma opinião sobre o estado da Câmara durante a 12ª legislatura (1864-6) é emitida por Buarque de Holanda (1985: 37-8) e por Needell (2006: 220-1 e nota 121).

³¹² Sobre a sobrevivência por tão escassa margem do 23º gabinete, ver, também, Buarque de Holanda (1985: 96). Sobre o resultado exato da disputa sobre a presidência da Câmara, acima referida, ver o relato sobre o 21º gabinete constante do capítulo 3 da tese.

Abordando a temática em foco com os olhos postos no intervalo demarcado pelas 11^a, 12^a e 13^a legislaturas (1861-3, 1864-6 e 1867-8, respectivamente), praticamente coincidente com a etapa de predomínio da aliança “progressista”, escreve José Murilo de Carvalho: “na realidade, a Câmara ligueira não dava estabilidade a nenhum ministério. O período entre 1862 e 1868 foi o de maior instabilidade ministerial do Império. Nada menos que 6 ministérios subiram e caíram, em média um por ano. (...). 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” (2006: 410). De um modo mais geral, Carvalho é sensível às influências entre o sistema eleitoral e partidário, demarcando o papel da “distritalização” na possibilidade efetiva de representação das minorias, ainda que vulnerável às investidas governamentais “compressivas” - capazes de minimizar ou mesmo anular seus efeitos, dada a retenção, pelo governo, até o final do Império, consoante discutido antes neste trabalho, de recursos institucionais eficazes no controle do pleitos eleitorais (2006: 409-10).

A década de 1870, consoante já assinalado, é regida, em termos eleitorais, até 1876, pela segunda Lei dos Círculos e assiste, não obstante, ao retorno do fenômeno das câmaras “unâнимes” ou quase unâнимes, testemunhando a eficácia, já mencionada, do “arsenal” institucional do Regresso quando ativado sem peias pelos governos incumbentes. *Essa unanimidade nominal, também como já ressaltado, não significou, entretanto, subordinação ou mesmo cooperação estável das legislaturas da época com os gabinetes.* Nesse sentido, a 14^a legislatura (1869-72), dominada integralmente pelo Partido Conservador, é dissolvida em 22.05.1872, a pedido de Rio Branco, chefe do Conselho de Ministros (Javari, 1962: 162). O que deflagra a dissolução é a moção de censura, proposta pela dissidência conservadora “puritana” frente ao gabinete, liderada por Paulino de Souza Filho, que obtém 50 votos, contra 49 de apoio ao governo (Buarque de Holanda, 1985: 147-9; Nabuco, 1949, vol. III: 243-44) ³¹³. Também aqui, como no episódio Olinda antes referido, arbitrou a Coroa a favor do Executivo.

³¹³ Ver, também, o relato desses acontecimentos em Pereira da Silva (2003: 432-4), que foi deputado na legislatura em questão.

Discorrendo sobre a 15^a legislatura (1872-75), Buarque fala em “casa bem dividida” (1985: 151), em que pese a esmagadora predominância do Partido Conservador (93% das cadeiras)³¹⁴. Mais adiante, escrevendo, especialmente, a respeito da sessão de 1875, no contexto da crise econômica e bancária então em curso, Buarque de Holanda afirma que, naquela conjuntura, dispunha o gabinete Rio Branco, inaugurado em 07.03.1871, “de maioria insignificante”, sujeita a “desaparecer a qualquer hora”. Reforça a idéia o mesmo autor mais à frente quando se refere à falta de “seguro apoio na Câmara” ao ministério, fato que o feria “mortalmente” (1985: 171)³¹⁵.

Finalmente, no que tange à década de 1880, a literatura pertinente registra tanto o efeito da Lei Saraiva (retorno ao círculo de 1 deputado, com supressão do duplo grau) de permitir representação mais equilibrada – salvo o uso da “compressão”, que marcará, melancolicamente, as duas últimas eleições da monarquia em 1886 e 1889 – como suas implicações em termos do agravamento das dificuldades de sustentação legislativa dos governos (Faoro, 2001: 429; Carvalho, 2006: 405-6).

Parlamentar entre 1882 e 1889, o testemunho de Afonso Celso sobre as últimas legislaturas do Império é expressivo: “No meu tempo [1882-1889], em que nunca deixou de haver oposição aguerrida, cada sessão equivalia a um combate” (1981: 85). Prova das relações tensas entre ministérios e câmaras, na década de 1880, viria a ser a derrubada de quatro gabinetes, por moções de censura, entre 1882 e 1885, consoante registrava o autor em tela (1981: 119). Outro político da época, Pereira da Silva (2003: 510-50), fornece um relato cronológico, objetivo e sistemático do turbulento e instável período da primeira metade da década de 1880, retratando a evolução dos gabinetes e as suas sérias dificuldades no relacionamento com as Câmaras eleitas a partir da Lei Saraiva³¹⁶.

³¹⁴ Para a composição da 15^a legislatura, ver Carvalho (2006: 407).

³¹⁵ Dolhnikoff entende que as Câmaras unânimes do Império não estavam imunes ao conflito e a sérias clivagens internas em função dos interesses e preferências distintos sustentados pelas diversas bancadas provinciais (2005 a: 281). A leitura da literatura examinada e o exame dos anais parlamentares demonstra que as divisões tinham também componentes de ordem política, ideológica e mesmo pessoal, consoante, aliás, expressamente sustentado por Carvalho (2006: 404-5). O material exposto no capítulo 3 – compreensivo de todos os gabinetes do Segundo Reinado – evidencia, com clareza, a recorrência e o caráter diversificado dos conflitos presentes nas Câmaras do Império.

³¹⁶ Sobre as difíceis relações câmaras-gabinetes no período, ver também Santos (1930: 148-51).

Fechando esta seção, retorna-se às anotações de Pereira da Silva, registradas no item 4.3 deste capítulo, a respeito das 7 sessões legislativas encerradas antes da conclusão da votação do orçamento, *para assinalar o fato significativo que 6 delas aconteceram no interior de legislaturas “distritalizadas”*³¹⁷, mais um sintoma, dos muitos apresentados neste capítulo, dos largos efeitos da mudança de regime eleitoral – em um contexto de descentralização do processo decisório no interior dos trabalhos legislativos – sobre o funcionamento da Câmara no Império e suas relações com os gabinetes.

Encerra-se aqui o capítulo. O próximo (capítulo 5) prossegue explorando esse segundo eixo da pesquisa. Nele, evidencia-se, inicialmente, *a associação entre as regras “distritalizadas” e menor tempo médio de permanência no poder de gabinetes e, igualmente, entre esse tipo de legislação eleitoral e as retiradas de ministérios por pressão parlamentar*. Depois disso, volta-se o capítulo 5 para a sua temática central, a saber, *a apresentação dos resultados da comparação sistemática entre a 9ª (1853-6) e a 10ª (1857-60) legislaturas*, a primeira eleita sob a égide das listas, a segunda mediante a primeira Lei dos Círculos.

Em termos sumários, consoante adiantado no capítulo 1, o estudo dessas duas câmaras – através do exame comparado, via anais parlamentares, da discussão e votação dos orçamentos ministeriais - revelou, no que concerne à primeira das legislaturas (1853-6), um comportamento, no fundamental, disciplinado frente às prioridades estipuladas pelo governo. Em contraste com esse quadro, no período 1857-60, verificam-se sérias dificuldades dos gabinetes em controlar o plenário, materializadas em derrotas sofridas pelos ministérios em matéria orçamentária e na incapacidade, em duas das quatro sessões da legislatura, de levar a termo, com êxito, a própria tramitação regular da lei de meios dentro do exercício, tendo o Executivo, nessas oportunidades, de contentar-se com prorrogações dos créditos vigentes.

³¹⁷ Consoante já listado na seção 4.3 do capítulo, encerraram os respectivos trabalhos sem concluir a votação do orçamento as seguintes sessões: 1847, 1858, 1859, 1861, 1882, 1883 e 1885 (Pereira da Silva, 2003: 179; 267; 275; 287; 511-2; 517-9; 557). Destas, só a de 1847 foi eleita sob o regime das “chapas”, cinco o foram por distritos uninominais (Círculos de 1 e Saraíva) e uma (1861) por Círculos de 3.

Além disso, a partir da primeira sessão (1857) da 10ª legislatura, a quantidade de emendas e aditivos apresentados ao projeto de lei orçamentária é, em média, quase três vezes maior do que no período anterior (1853-6), gerando sérias dificuldades de coordenação para o governo. Como se verá, ao lado da pormenorizada análise qualitativa das tramitações nas duas legislaturas mencionadas, a construção de um Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) será utilizado no propósito de ajudar a evidenciar as diferenças assinaladas, as quais, em síntese, mostram um substantivo contraste nas relações entre os gabinetes e a Câmara nas duas legislaturas estudadas, em plena consonância com as previsões da hipótese sustentada nesta segunda parte do trabalho.

Capítulo 5 – Padrões Explicativos da Instabilidade Ministerial no Império: Legislação Eleitoral, Tempo Médio de Mandato, Retiradas por Pressão Parlamentar e o Estudo Comparado de Duas Legislaturas (1853-6/1857-60)

Este capítulo desdobra a investigação em torno do segundo eixo desta pesquisa, voltado à investigação do principal fator associado à instabilidade ministerial, a saber, as relações de tensão e conflito entre os gabinetes e a Câmara de Deputados, no propósito de contribuir para o entendimento das razões explicativas desses reiterados confrontos.

Neste capítulo 5 o objetivo prioritário é apresentar os resultados da comparação sistemática realizada aqui entre a 9ª (1853-6) e a 10ª (1857-60) legislaturas - a primeira eleita por listas, a segunda pelos círculos de 1 deputado -, *os quais corroboram, com nitidez, as previsões da hipótese deste trabalho a respeito dos efeitos da introdução das regras “distritais” sobre o grau de conflito entre os ministérios e a Câmara dos Deputados.*

Antes de expor e discutir os resultados mencionados acima, este capítulo organiza e sistematiza dois outros conjuntos de informações empíricas que apontam na mesma direção, sinalizando um vínculo entre a inovação institucional dos círculos e a tensão Executivo-Legislativo no Segundo Reinado, a saber, a *associação entre as regras “distritalizadas” e menor tempo médio de permanência no poder dos ministérios (5.1)* bem como entre *esse tipo de regime eleitoral e episódios de retiradas de gabinetes associados à pressão, efetiva ou potencial, do Parlamento, em particular da Câmara dos Deputados (5.2).*

Demarcada a dupla associação assinalada, concentra-se, então, o capítulo no seu objeto central, a saber, o estudo sistemático da Câmara em dois momentos temporais distintos regidos por regras eleitorais diversas (seções 5.3 e 5.4). Esse estudo, como se verá abaixo, conduz à verificação de *substantivas diferenças de comportamento nas duas legislaturas estudadas (1853-6, 9ª legislatura; 1857-60, 10ª legislatura) no que concerne à capacidade dos governos de efetivar suas agendas.*

Para mensurar essa mudança nas relações Executivo-Legislativo, utilizou-se o exame comparado da discussão e votação dos orçamentos ministeriais. Como se demonstrará abaixo, a primeira das legislaturas – eleita sob o regime eleitoral de listas provinciais (Lei nº 387, de 19.08.1846) – apresentou forte grau de apoio ao gabinete, expresso em reiteradas votações que contrapunham o interesse do governo aos objetivos individuais dos parlamentares. Distintamente, na segunda legislatura – formada já sob a égide do Decreto nº 842, de 19.09.1855, conhecido na literatura como 1ª Lei dos Círculos – essa capacidade governamental de mobilizar suporte regular entre os parlamentares decresceu significativamente, o que se tornou manifesto, entre outras coisas, nas dificuldades encontradas por alguns gabinetes para garantir a simples tramitação regular da lei orçamentária e/ou em derrotas de ministérios em deliberações da Câmara realizadas em contextos análogos àqueles em que, na legislatura anterior, havia se verificado, em regra, comportamento disciplinado em torno das orientações do governo.

Como forma de agregar à discussão qualitativa da tramitação orçamentária uma dimensão quantitativa, os achados e conclusões da pesquisa, no intervalo examinado (1853-60), são sintetizados através de um *Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)*, o qual foi elaborado para medir a capacidade simultânea do governo incumbente de, perante o plenário da Câmara, aprovar o que recomenda e garantir a rejeição do que desaprova. Como se demonstrará ao longo da seção 5.4 do capítulo, a partir de dados extraídos dos anais e condensados no índice mencionado, a *performance dos gabinetes nas sessões da 9ª legislatura (listas), em termos de obtenção de apoio efetivo do plenário, na tramitação orçamentária, é substancialmente superior ao que se registra nas sessões da 10ª (1ª Lei dos Círculos).*

5.1 Legislação eleitoral e tempo médio de permanência no poder de gabinetes

Esta seção inicial investiga eventual associação entre tempo médio de permanência no poder dos gabinetes e regra eleitoral vigente para a eleição da Câmara dos Deputados. Como se demonstrará aqui, *essa associação efetivamente existiu, o que se expressa no fato de que os ministérios que governaram diante de legislaturas “distritalizadas” ficaram, em média, menos tempo no exercício de suas funções do que as formações governamentais que se relacionaram com câmaras eleitas pelo regime de listas.* O tempo médio de permanência dos primeiros – gabinetes coexistentes com câmaras “distritais” -, à frente das pastas do Executivo, foi *entre 16 e 30% menor do*

que o tamanho do mandato médio das últimas – as equipes de governo que se relacionaram com corpos parlamentares eleitos por listas provinciais -, a depender das premissas utilizadas no cálculo, consoante se esclarecerá no transcurso desta seção.

O Quadro 5.1 abaixo organiza, em suas três primeiras colunas, para o período entre 1840 e 1889, as informações necessárias para que se proceda ao cálculo do mandato temporal médio dos gabinetes imperiais segmentado em função da regra eleitoral vigente para a eleição das legislaturas da Câmara dos Deputados. A última coluna do quadro efetua esse cálculo, mensurando a permanência média dos governos no poder para cada um dos regimes eleitorais existentes no Segundo Reinado.

A leitura do Quadro 5.1 mostra que gabinetes coexistentes com Câmaras eleitas pela 1ª Lei dos Círculos tiveram o menor tempo médio de permanência à frente do executivo no período estudado – 12, 25 meses . O segundo menor mandato médio foi verificado para os ministérios que governaram diante de legislaturas da Lei Saraiva (13,27 meses), também obedientes a regras “distritais”. No outro extremo, governos que se relacionaram com corpos parlamentares escolhidos sob a égide da Lei do “Terço” (lista incompleta) permaneceram mais de 30 meses no poder, perfazendo o maior mandato médio de gabinetes entre 1840 e 1889. Até aqui, portanto, obtêm-se dados que corroboram a hipótese da maior precariedade de sustentação parlamentar governamental frente a câmaras “distritalizadas”. Contudo, quando se examina a duração média das formações governamentais frente à 2ª Lei dos Círculos - 16,54 meses - e à legislação, de listas, pré-1855 (Decreto de 26.03.1824; Decreto nº 157, de 04.05.1842; Lei nº 387/1846) - 15,15 meses - observa-se uma inversão relativamente ao que seria esperado à luz dos pressupostos da pesquisa: diante das legislaturas “distritalizadas” da segunda Lei dos Círculos, os gabinetes mostram-se *mais e não menos duradouros* do que frente às Câmaras eleitas pelas “chapas” do regime pré-1855.

Quadro 5.1 – Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral – 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>	<u>Duração da Regra (Em Meses) (a)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período (b)</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses) (a): (b)</u>
Decreto de 26.03.1824, Decreto nº. 157, de 04.05.1842 e Lei nº 387, de 19.08.1846 (Regime de Listas pré-1855)	181,83	12	15,15
1ª Lei dos Círculos (Decreto nº 842, de 19.09.1855)	48,9	4	12,25
2ª Lei dos Círculos (Decreto nº 1082,	182	11	16,54

de 18.08.1860)			
Lei do “Terço” (Decreto nº 2675, de 20.10.1875)	62,6	2	31,30
Lei Saraiva (Decreto nº 3029, de 09.01.1881)	106,2	8	13,27

Nota: critério para a mensuração da duração da regra: vigência estrita de cada legislação, com adaptação, no caso do regime de listas pré-1855, ao intervalo estudado no trabalho; critério para a distribuição dos gabinetes por regra eleitoral: legislação vigente à época do termo de início de cada ministério ³¹⁸.

Adiando por um instante a reflexão sobre o resultado específico mencionado, observe-se, pelas informações coligidas no Quadro 5.2, abaixo, que, em que pese a inversão assinalada, os resultados gerais acerca do mandato temporal médio dos gabinetes mostram-se coerentes com as premissas da pesquisa quando se trabalha com variáveis dicotomizadas, agrupando-se as diversas leis eleitorais imperiais em dois grandes blocos.

Quadro 5.2 – Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral (Dicotomizada) – 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>	<u>Duração da Regra (Em Meses)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses)</u>
Decreto de 26.03.1824, Decreto nº. 157, de 04.05.1842, Lei nº 387, de 19.08.1846 e Lei do “Terço” (LISTAS)	244,43	14	17,45
1ª e 2ª Lei dos Círculos e Lei Saraiva (“DISTRITOS”)	337,1	23	14,65

Assim, levando-se em conta a legislação de listas em bloco, constata-se que o tempo de permanência média no poder dos ministérios que governaram diante de câmaras escolhidas por aquele regime foi de 17,45 meses, contra 14,65 meses dos gabinetes que se relacionaram com legislativos “distritalizados”, agora também agrupados para efeito do cálculo dicotomizado. *Conclui-se, por conseguinte, que ao governar frente a*

³¹⁸ A definição de critérios sempre exige escolhas que acarretam, em maior ou menor grau, alguma incongruência. No caso, a combinação dos dois critérios acima explicitados provoca uma superestimação do mandato médio dos governos no período da Lei do “Terço”. Isso se deve à defasagem temporal entre o início de vigência dessa legislação e o termo de início do primeiro ministério que assumiu diante de uma legislatura eleita por aquela regra. A Lei do “Terço” vigorou a partir de 20.10.1875, a 16ª legislatura (primeira eleita sob essa norma) inaugurou-se em 01.02.1877 e o gabinete Sinimbu, primeira formação governamental a exercer suas funções no contexto jurídico em foco, tomou posse em 05.01.1878. As soluções alternativas – como, por exemplo, dividir o gabinete Caxias, antecessor de Sinimbu, fracionariamente, em termos da 2ª Lei dos Círculos e da Lei do “Terço”, uma vez que, efetivamente, governou com câmaras eleitas por ambas – apenas complicariam a explicação, sem alterar os resultados. No Anexo, publicam-se as mesmas tabelas com o critério de duração da regra e de distribuição dos gabinetes alterado e unificado, a saber, o termo de início e retirada do primeiro e último ministério, respectivamente, a inaugurar-se sob a vigência de determinada legislação eleitoral proporciona as informações para o preenchimento da segunda e terceira coluna de quadro análogo ao 5.1. Como se demonstra no Anexo, os resultados finais do exercício não diferem dos que são expostos aqui.

câmaras baixas “distritalizadas”, as equipes ministeriais do Segundo Reinado tiveram encurtados seus mandatos em algo próximo a 16% do tempo quando comparadas às formações que dependeram de legislaturas de listas.

O Quadro 5.3, a seguir, tricotomiza as regras eleitorais, isolando, em uma categoria à parte, a 2ª Lei dos Círculos, e mantendo agregadas em dois blocos as demais normas que vigoraram no período estudado. Com isso, obtêm-se uma sequência de tamanhos médios de mandatos congruente com as hipóteses aqui sustentadas: 12, 92 meses para gabinetes coexistentes com câmaras da 1ª Lei dos Círculos e da Lei Saraiva; 16,54 meses para ministérios que estiveram diante de legislativos da 2ª Lei dos Círculos; e, por último, 17,45 meses para governos contemporâneos de legislaturas regidas pela legislação pré-1855 e pela Lei do “Terço” em conjunto.

Quadro 5.3 – Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral (Tricotomizada ou em Três Categorias) - 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>	<u>Duração da Regra (Em Meses)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses)</u>
Decreto de 26.03.1824, Decreto nº. 157, de 04.05.1842, Lei nº 387, de 19.08.1846 e Lei do “Terço” (LISTAS)	244,43	14	17,45
1ª Lei dos Círculos e Lei Saraiva	155,1	12	12,92
2ª Lei dos Círculos	182	11	16,54

De volta à inversão registrada, no Quadro 5.1 acima, frente às expectativas da pesquisa, entre o tempo médio de mandato dos gabinetes contemporâneos da 2ª Lei dos Círculos (16,54 meses) e o daqueles que governaram diante do regime eleitoral pré-1855 (15,15 meses), verifica-se, no que concerne aos 11 ministérios existentes na vigência da primeira norma mencionada, que a extensão maior do seu mandato médio deve-se, exclusivamente, aos dois gabinetes conservadores de Rio Branco (1871-5, 26º gabinete) e Caxias (1875-8, 27º). Quando excluídos esses dois ministérios do cálculo, os resultados são os apresentados no Quadro 5.4 abaixo.

Quadro 5.4 – Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral (Com Ajuste para a 2ª Lei dos Círculos, excluindo os gabinetes Rio Branco e Caxias, 26º e 27º Gabinetes) - 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>	<u>Duração da Regra (Em Meses)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses)</u>
Decreto de 26.03.1824, Decreto nº. 157, de 04.05.1842 e Lei nº 387, de	181,83	12	15,15

19.08.1846 (Regime de Listas pré-1855)			
1ª Lei dos Círculos	48,9	4	12,22
2ª Lei dos Círculos (com ajuste)	100,06	9	11,11
Lei do “Terço”	62,6	2	31,3
Lei Saraiva	106,2	8	13,27

Esses resultados, como se depreende da leitura do quadro mencionado, apresentam-se perfeitamente consonantes com as hipóteses aqui sustentadas: as legislações “distritalizadas” aparecem associadas com mandatos ministeriais de, aproximadamente, 11, 12 e 13 meses (2ª Lei dos Círculos, 1ª Lei dos Círculos e Lei Saraiva, respectivamente), ao passo que os regimes de listas correlacionam-se com períodos mais longos de permanência de equipes governamentais no poder: 15 e 31 meses (regime pré-1855 e Lei do “Terço”). Abrindo mão, portanto, da explicação integral do período, mas abrangendo, ainda, 35 dos 37 ministérios formados entre 1840 e 1889, número, sem dúvida, significativo, conclui-se pela pertinência da hipótese que sustenta a maior fragilidade governamental frente às câmaras “distritalizadas” ³¹⁹.

O Quadro 5.5 abaixo, finalmente, replica o Quadro 5.2, anteriormente apresentado, incorporando os ajustes efetuados no Quadro 5.4. Desse modo, mediante a leitura do quadro abaixo, constata-se que, dicotomizadas as legislações, *o tempo médio do mandato de governos que exerceram suas funções perante câmaras “distritais” foi cerca de 30% menor do que o período médio de exercício dos ministérios que dependeram de legislativos eleitos através dos regimes de listas.*

Quadro 5.5 – Tempo de Permanência Média no Poder dos Gabinetes e Regra Eleitoral (Dicotomizada, incorporando o ajuste do quadro 5.4) - 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>	<u>Duração da Regra (Em Meses)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses)</u>
Decreto de 26.03.1824, Decreto nº. 157, de 04.05.1842, Lei nº 387, de 19.08.1846 e Lei do “Terço” (LISTAS)	244,43	14	17,45
1ª e 2ª Lei dos Círculos e Lei Saraiva	255,16	21	12,15

³¹⁹ Consoante discutido no final do capítulo 2, quando se tratou das dissoluções da Câmara pelo Poder Moderador, e na seção 4.6 do capítulo 4, quando se cuidou de examinar o que disse a literatura sobre as legislaturas “distritalizadas”, tanto os gabinetes de Rio Branco como o de Caxias enfrentaram sérias dificuldades com a Câmara, tendo o primeiro, inclusive, sofrido uma moção de desconfiança que só não o levou à retirada pelo fato da Coroa ter arbitrado o conflito em seu favor, em um dos raros episódios com esse desfecho no período estudado. Para as dificuldades mencionadas, consultar Nabuco (1949, vol. III: 243-4), Pereira da Silva (2003: 432-4), Buarque de Holanda (1985: 147-9; 151; 171) e Javari (1962: 162).

("DISTRITOS")			
---------------	--	--	--

Assim, em função dos critérios assumidos e dos ajustes que se opte por fazer nos dados pertinentes, é possível sustentar que a permanência dos gabinetes no poder, frente às câmaras “distritalizadas”, *foi, em média, entre 16 a 30% mais curta do que o mandato de governos que se relacionaram com legislativos escolhidos sob a égide de listas.*

5.2 Associação entre Regras Eleitorais “Distritais” e Razões de Retiradas de Gabinetes

No que concerne à associação entre regras eleitorais e razões de retiradas de gabinetes, o Quadro 5.6, abaixo, apresenta os principais dados para o período estudado (1840-1889). Na coluna inicial, alinham-se as categorias-padrão que organizam as razões de substituição dos 37 gabinetes imperiais, nos termos delineados no capítulo 2 do trabalho, as quais são cruzadas, em termos de respectivas frequências, com as regras eleitorais em vigor no momento dos episódios, no propósito de se verificar a existência de distribuições de casos mais ou menos uniformes em relação aos regimes eleitorais.

Nesse sentido, vê-se que *afastamentos por interferência exclusiva da Câmara (categoria 3)* ocorrem 4 vezes sob legislaturas eleitas por listas provinciais (1840-1856), 8 vezes diante de Câmaras regidas pelos Círculos (de 1 e de 3), 1 vez perante um corpo parlamentar eleito sob a Lei do Terço e 6 vezes frente a deputados provenientes do regime eleitoral da Lei Saraiva (distrito de um e eleição em grau único).

Já substituições de gabinetes *classificadas como decorrentes de deliberações exclusivas do trono (categoria 2)* acontecem 6 vezes sob o regime inicial de listas, 2 vezes perante os círculos (de 1 e de 3), 1 vez sob a Lei do Terço e outra vez na vigência da Lei Saraiva.

Por seu turno, *os afastamentos decorrentes de interferência conjunta de São Cristovão e da Câmara (categoria 1)* se passam uma vez diante de legislaturas escolhidas mediante listas e 2 vezes perante corpos parlamentares “distritais”. Por fim, a *categoria 4 (dissolução voluntária dos gabinetes e casos residuais)* se efetua perante as listas (1 vez), os círculos de 1 e 3 (2 vezes) e a Lei Saraiva (2 vezes).

Quadro 5.6 – Razões de Retirada dos Gabinetes e Regra Eleitoral

<u>Razões de Retirada do Gabinete/Regras Eleitorais</u>	<u>Lista Provincial 1840-1856 (4^a à 9^a legislatura)</u>	<u>Círculos de 1 e de 3 deputados 1857-1875 (10^a a 15^a legislatura)</u>	<u>Lei do Terço 1876-1881 (16^a e 17^a legislaturas)</u>	<u>Lei Saraiva 1882-1889 (18^a a 20^a legislatura)</u>
Categoria (3) – Não Interferência da Coroa, Interferência da Câmara	4	8	1	6
Categoria (2) – Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara	6	2	1	1
Categoria (1) – Interferência da Coroa, Interferência da Câmara	1	2	-	-
Categoria (4) – Não Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara	1	2	-	2

O Quadro 5.7, por sua vez, apresentado logo abaixo, replica os dados do quadro anterior e agrupa dicotomicamente os 5 regimes eleitorais vigentes no Segundo Reinado, em termos de sistemas de Listas (Listas Provinciais e Lei do Terço) e sistemas “distritais” (Círculos de 1 e de 3 deputados, Lei Saraiva).

Realizado esse agrupamento, constata-se mais nitidamente a associação entre regras distritais e retiradas por pressão parlamentar (categoria 3). *Nesse sentido, dos 19 episódios de substituição ministerial por conflito com o Legislativo ocorridos no período estudado, 14 (73%) ocorreram sob a égide de legislaturas eleitas a partir daquele tipo de legislação eleitoral* ³²⁰.

³²⁰ Cabe assinalar que os dados arrolados no quadro 5.2, na seção anterior, permitem verificar que regras eleitorais “distritais” estiveram em vigor durante 58% do tempo do intervalo estudado (1840-1889), enquanto que as listas ou “chapas” vigoraram em 42% do tempo desse período.

Quadro 5.7 – Resumo do Quadro 5.6 Dicotomizando Sistemas de Lista e Sistemas “Distritais”

<u>Razões de Retirada do Gabinete</u>	<u>Sistemas de Lista – Provincial e Terço</u>	<u>Sistemas “Distritais” (Círculos de 1 e 3 deputados, Lei Saraiva)</u>
Categoria (3) – Não Interferência da Coroa, Interferência da Câmara	5	14
Categoria (2) – Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara	7	3
Categoria (4) – Não Interferência da Coroa, Não Interferência da Câmara	1	4
Categoria (1) – Interferência da Coroa, Interferência da Câmara	1	2

Duas outras associações aparecem, ainda, no quadro 5.7 acima. Ambas, no entanto, não parecem portar, salvo melhor juízo, significação política específica envolvendo regra eleitoral e padrão de retirada. Merecem, no entanto, um breve comentário. A primeira indica a maior incidência das substituições ministeriais enquadradas na categoria 2 (interferência exclusiva do trono) sob o regime de listas (70% dos casos). Aqui, a explicação do fenômeno parece estar não em uma afinidade entre o padrão em questão e a regra, mas, distintamente, no intervalo temporal em que os afastamentos reportados acontecem. Trata-se do fato de que o regime de listas – em vigor entre 1840 e 1856 – coincide em grande parte com a primeira década da antecipação da “maioridade”, período que concentra 5 dos 7 afastamentos registrados no quadro. À luz da análise qualitativa desses episódios realizada no capítulo 3 desta pesquisa, é possível sustentar que, na verdade, a maior frequência das intervenções reais na década de 1840 sobre o destino dos ministérios revela, por um lado, um esforço de afirmação política do então jovem monarca, nos seus primeiros anos de trono, denotando, também, por outro, certa instrumentalização do à época inexperiente Pedro II pelos políticos da Corte que, exatamente nesse período, como se viu, tiveram atuação relevante na composição de gabinetes.

A outra associação aparece quanto às substituições ministeriais decorrentes de retiradas voluntárias e casos residuais (categoria 4). Estas se concentram (4 em 5) na vigência das regras “distritais”. Descontados os episódios residuais (falecimento de Paraná e golpe que derruba Ouro Preto), têm-se que todos os 3 gabinetes que se afastam voluntariamente o fazem diante de legislaturas eleitas sob os Círculos ou sob a Lei Saraiva. São eles o 22º (Olinda, “Liga”), o 26º (Rio Branco, Conservador) e o 29º,

comandado pelo próprio Saraiva, que renuncia após aprovar e executar com sucesso justamente a legislação que leva seu nome. Mais uma vez, a análise qualitativa realizada no capítulo 3 sobre esses ministérios não permite vislumbrar fio comum que conecte suas demissões ao tipo de regra em vigor nessas ocasiões. Salvo melhor juízo, é somente a voluntariedade que unifica esses episódios de retirada, não se detectando na investigação realizada motivos para vinculá-las ao regime eleitoral vigente quando de suas dissoluções.

Constatadas, por conseguinte, as associações entre vigência de regras eleitorais “distritalizadas”, menor tempo de permanência ministerial no poder e episódios de retiradas de gabinetes por conflitos com o Legislativo, é hora de realizar uma visita mais cuidadosa às legislaturas de 1853-6 e de 1857-60, no propósito de explorar as evidências que apontam diferenças no comportamento parlamentar entre as Câmaras de cada um dos períodos frente às proposições apresentadas pelos respectivos gabinetes incumbentes. Com foco, conforme assinalado antes, na tramitação orçamentária, é disso que tratam as próximas seções do capítulo.

5.3 A Tramitação do Orçamento: a Etapa da Discussão dos Artigos Aditivos

O foco aqui, como já antecipado acima, será na tramitação do orçamento governamental, procedimento que se repetia anualmente e que se presta, portanto, a comparações intertemporais como a que pretende realizar este trabalho. Em especial, a análise vai se concentrar em uma etapa específica da discussão orçamentária, a saber, a deliberação a respeito dos artigos aditivos ao orçamento em oito sessões anuais da Câmara dos Deputados: 1853, 1854, 1855, 1856, 1857, 1858, 1859 e 1860. As quatro primeiras pertencem à 9ª legislatura (1853-6), eleita mediante listas provinciais, enquanto as quatro restantes se vinculam à 10ª legislatura (1857-60), escolhida a partir de regras “distritais”.

Consoante se assinalou, o propósito é comparar o comportamento parlamentar, em cada um dos anos, frente às orientações do gabinete, de modo a se colocar em cheque – para fortalecê-la ou enfraquecê-la – a hipótese antes delineada de que gabinetes detiveram maior controle sobre o plenário em legislaturas eleitas sob a égide de sistemas de listas, sendo relativamente mais débil o apoio legislativo emprestado aos governos por Câmaras “distritalizadas”. Antes de iniciar a análise e mostrar os resultados levantados, cumpre contextualizar institucionalmente o processo de

tramitação orçamentária no Segundo Reinado, bem como fazer referência geral às regras de trabalho interno da Câmara vigentes à época. Cabe, também, esclarecer a metodologia de análise utilizada. É o que se faz a partir do próximo parágrafo.

Nos aspectos que interessam à pesquisa, a tramitação do orçamento no Império era regulada por dispositivos da Constituição de 1824 (CI) e por normas constantes dos regimentos internos da Câmara dos Deputados, brevemente sintetizados a seguir. A competência para “*fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta*”, nos termos do artigo 15, inciso X, da CI, era da Assembléia Geral, composta pela Câmara e pelo Senado, sujeita à sanção do Imperador (arts. 13, 62 a 67 e 101, III, CI). Por conseguinte, o processo de elaboração orçamentária, do ponto de vista legislativo, era bicameral, mobilizando não só a Câmara mas o Senado.

A Câmara, porém, era a casa iniciadora, onde, nos termos do art. 172 da CI, “*o Ministro da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, (...) [apresentava, a cada ano, tão logo iniciada a sessão], um Balanço geral da receita e despesa do tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas*”. Finalizada a lei orçamentária, após a manifestação das duas casas legislativas e a formalização da sanção imperial, a sua execução era reservada ao Poder Executivo, na dicção do art. 102, XIII, da CI.

Em termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)³²¹, as regras de tramitação do orçamento eram especiais, gozando das prerrogativas reservadas na casa às iniciativas do Executivo. A principal diferença, frente às normas gerais, consistia no fato do projeto orçamentário, por força do art. 142 do RICD, submeter-se apenas a duas discussões (a 2ª e a 3ª), saltando a primeira fase (1ª discussão), a que tinha que sujeitar-se o grosso das proposições³²². O Regimento regulava o conteúdo de cada uma das fases de discussão. Desse modo, a 1ª discussão se centrava no exame geral das vantagens e inconvenientes dos projetos, vedadas emendas (art. 128); a 2ª discussão

³²¹ Utiliza-se como referência o Regimento Interno da Câmara em sua versão publicada em 1857, a qual reunia os dispositivos vigentes no período de interesse da pesquisa.

³²² Além dos projetos de lei orçamentária, passavam somente por duas discussões (a 2ª e a 3ª) os projetos de lei provenientes do Senado e todas as propostas do Poder Executivo (art. 142 e nota 49, RICD, 1857). A regra geral, que instituía o regime de três discussões, estava estipulada no art. 127 do Regimento.

oferecia oportunidade para o debate de cada artigo dos projetos de ‘per si’, com possibilidade de oferecimento de emendas e, ao final do procedimento, de artigos aditivos, umas e outros apoiados necessariamente por, no mínimo, 5 deputados (arts. 131 e 132). Por fim, na 3ª discussão, o debate das proposições era realizado “*em globo*”, para usar a expressão literal da norma regimental, admitindo-se ainda emendas desde que apoiadas “pela terça parte da Câmara” ³²³.

Embora, no essencial, válidas, essas regras gerais sobre o conteúdo das fases de discussão também sofriam adaptações quando da tramitação do projeto orçamentário. A principal delas estava estatuída pelo art. 152, com a nota 59, do RICD, que estabelecia que, na 2ª discussão, o debate do projeto de orçamento se fazia “por Ministérios, entendendo-se uma discussão para cada ministério”. A regra ia além e dividia o debate do orçamento em despesa e receita. A discussão sobre a despesa é que se fazia, de modo estrito, por ministério, sequencialmente, dando lugar, no final da 2ª discussão, ao exame da receita e disposições gerais, que era realizado “por artigos” ³²⁴. Outra adaptação, introduzida pelo art. 135, nota 43, rezava que as emendas na 3ª discussão do orçamento sofriam uma restrição adicional, a saber, não podiam criar despesas. Naturalmente, como norma de validade geral, a passagem para uma nova etapa de discussão pressupunha aprovação da proposta pelo plenário ao término de cada fase anterior (arts. 129, 130, 133).

O estudo sistemático das oito sessões acima referidas (1853, 1854, 1855, 1856, 1857, 1858, 1859 e 1860) permite observar a reiteração de alguns procedimentos, relativos à tramitação orçamentária, no período. O primeiro deles é o cumprimento à risca, por parte dos gabinetes, do comando do art. 172 da CI antes anotado. Assim, quase que invariavelmente na quinzena inicial de maio, nos primeiros dias de trabalho legislativo da sessão anual da Câmara, era apresentada, pelo ministro da Fazenda, a proposta de orçamento (ACD, 09.05.1853: 151; ACD, 09.05.1854: 23; ACD,

³²³ Essa terça parte, consoante a nota 44 ao art. 135 do RICD, era definida em referência “[ao] número necessário para a votação, embora (...) [não estivesse] presente esse número”. O quórum para votação, por seu turno, era igual ao exigido para a abertura de sessão: metade mais um dos membros (art. 161, RICD, 1857).

³²⁴ O artigo 152 do RICD (1857) estabelecia: “Cada uma das discussões da Lei do Orçamento será feita por Ministérios, entendendo-se uma discussão para cada Ministério”. A nota 59, que acompanha o artigo, diz: “Tem-se entendido que a disposição deste Artigo só diz respeito à 2ª discussão, que se faz por Ministérios na parte da Despesa, em presença dos respectivos Ministros, e por Artigos na da Receita e Disposições Gerais, a que assiste o Ministro da Fazenda. Na 3ª discussão, observa-se a regra estabelecida no Art. 135 do Regimento”.

09.05.1855: 10; ACD, 10.05.1856: 11; ACD, 08.05.1857: 204-7; ACD, 10.05.1858: 16-20; ACD, 12.05.1859: 11-3; ACD, 16.05.1860: 13-18). Recebida pela Mesa, era despachada para as três comissões de Orçamento existentes na casa (art. 176, RICD, 1857) especializadas por repartições, a saber, a 1ª comissão, que cuidava da matéria orçamentária relativa ao Ministério da Fazenda; a 2ª, que concentrava o exame do orçamento das pastas do Império, Justiça e Negócios Estrangeiros; e a 3ª, responsável pelas verbas e despesas estimadas e previstas para as repartições ministeriais da Marinha e da Guerra ³²⁵. As três comissões emitiam, antes do início da efetiva tramitação da matéria, pareceres sobre a parte do orçamento que lhes era pertinente, eventualmente realizando ajustes nas peças, de maior ou menor importância, mas, durante todo o período em análise, sempre o fazendo em consonância com os gabinetes. A partir de inúmeros episódios registrados nos anais, os quais serão, quando conveniente, apresentados aqui, não é incorreto afirmar que as comissões de orçamento – entre 1853 e 1860 – trabalhavam, via de regra, em perfeita afinidade com a agenda dos gabinetes ³²⁶.

Outra regularidade que marcava a tramitação da matéria em foco era a ordem sequencial em que, a cada sessão anual, as partes da despesa do orçamento, divididas por ministério, eram discutidas. Já se anotou acima que a primeira fase dessa discussão (correspondente à 2ª discussão regimental) era, por força do art. 152, com a nota 59, do RICD, feita por ministérios. Aparentemente, por praxes ou “estilos da casa”, como se costumava dizer à época, essa discussão obedecia a uma sequência regular, a qual ditava a seguinte ordem de apreciação das despesas por repartição ministerial: Império, Justiça, Negócios Estrangeiros, Marinha, Guerra, Fazenda. Terminada a tramitação das despesas, era a vez da Câmara debater e deliberar sobre o chamado orçamento da Receita ³²⁷. Era exatamente após a finalização da discussão e votação sobre as receitas

³²⁵ O artigo 36, nota 13, do RICD, de 1857, traz uma relação completa das comissões existentes na Câmara dos Deputados na década de 1850.

³²⁶ A exceção a essa regra se verificou em 1858, quando, na 1ª Comissão do Orçamento, figurava o deputado fluminense Torres Homem, um dos principais opositores do gabinete Olinda-Sousa Franco (14º gabinete).

³²⁷ Embora a nota 49 ao art. 142 do RICD (1857) dê a entender que a discussão orçamentária deveria se iniciar pelo Ministério do Império, como efetivamente aconteceu no período estudado, não foi possível localizar regra acerca dessa sequência. A sequência mencionada no texto foi respeitada em quase todas as sessões anuais da Câmara dos Deputados estudadas. Para conferir a sequência em 1854, ver ACD, 8.06: 80; 12.06: 131; 13.06: 134 e ss; 14.06: 146 e ss; 16.06: 158; 22.06: 222; 27.06: 263; 30.06: 305; 03.07: 7; 05.07: 44.

orçamentárias que entravam em pauta os artigos aditivos ao orçamento (Aas), objeto de interesse especial desta parte do texto.

Os Aas representavam uma oportunidade adicional de interferência no orçamento para o governo e as comissões orçamentárias e, sobretudo, para os parlamentares, individualmente ou agrupados por representação provincial ou, ainda, por um eixo de interesses comuns. De modo efetivo, para uns e outros, os aditivos – por força do art. 135, nota 43, do RICD, acima citado – materializavam a última oportunidade para a livre criação de despesas orçamentárias, potencialmente incidentes em qualquer dos ministérios e áreas de atuação governamental ³²⁸. Daí, talvez, sua atratividade, expressa no grande número de emendas oferecidas ao orçamento via esse instrumento regimental, de longe o veículo mais utilizado para esse fim dentre os disponíveis no período ³²⁹. Entre 1853 e 1860, 423 artigos aditivos foram propostos, perfazendo uma média de 60,4 Aas oferecidos por sessão anual da Câmara ³³⁰. Do total de Aas propostos no período, 76% (321) foram oferecidos por deputados, enquanto que 23% (97) se originaram das comissões, não tendo sido possível a identificação da autoria de 5 aditivos (1%) ³³¹.

Para o governo, que, nesse caso, agia obrigatoriamente por meio das comissões de orçamento e/ou através de deputados de sua confiança ³³², os aditivos ofereciam oportunidade de providenciar correções técnicas, de maior ou menor porte, ou inserir

³²⁸ Consoante se assinalou acima, durante a 3ª discussão do orçamento – que se iniciava *logo após* a finalização da tramitação dos aditivos – não se admitiam emendas criando novas despesas (art. 135, nota 43, RICD, 1857). Além disso, o quórum de apoio para aditivos era de 5 deputados, muito *inferior* ao quórum exigido na 3ª discussão: a terça parte da câmara, calculada em referência ao quórum de votação, isto é, cerca de 20 deputados para a 9ª e a 10ª legislaturas.

³²⁹ Formalmente, comissões e deputados podiam propor – e efetivamente o faziam – emendas nas discussões por ministério e, com as restrições assinaladas, na discussão geral final (3ª discussão). Para cada um dos oito anos analisados, o número de emendas apresentadas nessas oportunidades foi sempre menor do que na discussão dos aditivos.

³³⁰ Por razões que serão esclarecidas adiante, a apresentação dos Aas na sessão de 1859 restou prejudicada. Por conta disso, excluiu-se do cálculo acima essa sessão. O total e a média dos Aas fornecidos referem-se, portanto, efetivamente, às outras 7 sessões estudadas. Ver tabela 1 do Anexo a este trabalho.

³³¹ Os 321 aditivos propostos por parlamentares dividem-se em partes quase exatamente iguais quanto a terem sido subscritos por um único deputado (161) ou por vários (160). Ver tabela 1 do Anexo a este trabalho.

³³² Embora a CI, em seu artigo 172, consoante se assinalou, atribuísse ao governo, através do Ministério da Fazenda, a competência de apresentar anualmente o orçamento à Câmara, nem ela nem o RICD (1857) previa a possibilidade do ministério diretamente emendar sua proposta. Isso levava o gabinete a oferecer suas emendas e aditivos mediante terceiros, em geral uma das três comissões de orçamento da Câmara.

medidas decididas (ou finalizadas) após a confecção da peça orçamentária ³³³. Em alguns dos anos estudados, normas de grande importância para as políticas centrais do gabinete, no plano econômico-financeiro e administrativo, foram veiculadas através de aditivos, como foi o caso de um conjunto de medidas tributárias, propostas em 1856 pelo marquês de Paraná, então Presidente do Conselho, as quais tinham por alvo o equilíbrio fiscal das contas públicas no exercício ³³⁴.

Para os deputados, por seu turno, agindo isoladamente ou em blocos, os aditivos significavam uma janela institucional hábil a reforçar e/ou alterar políticas públicas já em andamento - mas consideradas, por exemplo, insuficientemente dotadas do ponto de vista orçamentário ou pouco abrangentes – ou mesmo a criar novas políticas, muitas vezes de cunho geral ou setorial, que contestavam as prioridades dos ministérios incumbentes. Do mesmo modo, do ponto de vista dos parlamentares, os aditivos propiciavam também o terreno ideal para a proposição de medidas de cunho mais particularista. Algumas tinham por propósito o favorecimento ou incentivo a firmas ou empresas específicas, outras medidas buscavam a melhoria da situação funcional de classes de servidores públicos, através de incrementos salariais, concessão ou extensão de vantagens; outras, ainda, assumiam um perfil nitidamente *distributivista* ³³⁵, direcionadas à satisfação de clientela geograficamente determinadas, em geral coincidentes com as bases eleitorais dos deputados proponentes, sendo financiadas por

³³³ Para ser apresentada em maio de cada ano, mês de abertura da sessão legislativa, a proposta original deveria estar finalizada, no âmbito do Executivo, em abril. A tramitação efetiva, no entanto, só se iniciava em junho ou julho.

³³⁴ Para a ementa desse aditivo, ver Quadro 5.14, abaixo, AA 12. Para a centralidade desse artigo aditivo na política fiscal do gabinete, ver, por exemplo, duas intervenções do Presidente do Conselho à época, marquês de Paraná, em favor de sua aprovação: ACD, 24.07.1856: 327 e ss; 30.07.1856: 388 e 393. A medida, afinal aprovada, não logrou êxito sem despertar cerrada oposição: conferir, nesse sentido, entre muitos, os pronunciamentos dos deputados Jacinto Mendonça (RS) – ACD, 24.07.1856: 322 e ss – e Zacarias de Góis (BA) – ACD, 26.07.1856: 346 e ss.

³³⁵ Utiliza-se aqui o termo política pública “distributivista” ou “distributiva” em sentido próximo ao empregado classicamente por Lowi (1964: 690) e, entre vários trabalhos do neo-institucionalismo, na acepção sustentada por Weingast, Shesple e Johnsen (1981: 644), a saber: “Uma política distributiva é uma decisão política que concentra benefícios em uma *constituency* geograficamente específica e financia os gastos [necessários ao financiamento de tais benefícios] mediante taxação generalizada. Essas políticas (...) [são direcionadas, isto é, têm como alvo particular] uma [determinada] área geográfica, gerando [aí seus] benefícios. (...) Embora seja evidente que todos os tipos de políticas possuem uma incidência geográfica, em termos de custos e benefícios, o que distingue uma política distributiva é que os seus benefícios possuem endereço geográfico certo”. Comparando as definições de políticas públicas distributivas presentes em Lowi e na literatura neo-institucionalista, Limongi (2002: 110) chama atenção para a maior precisão que essa última empresta à noção ao sublinhar tanto a sua divisibilidade como o seu direcionamento a alvos geográficos bem delineados.

tributos gerais ³³⁶. Na verdade, era enorme a variedade do conteúdo dos Aas, sendo missão digna de um trabalho específico a tarefa de sua tipificação em termos de categorias gerais ³³⁷.

Pela janela de oportunidade que abria e dada a atratividade com que se revestia, sobretudo aos olhos de deputados e representações provinciais, ávidos por melhorarem suas participações no bolo orçamentário do Império e/ou adequarem as políticas às suas respectivas preferências, a tramitação dos artigos aditivos constituía um desafio ao gabinete, em termos de sua capacidade de coordenar o plenário da Câmara em torno de suas diretrizes centrais. Tratava-se, do ponto de vista do governo, de, simultaneamente, dentro do mesmo processo decisório, garantir a aprovação de Aas de seu interesse e derrotar aditivos que considerava indesejáveis ou inconvenientes. Daí que, nas oito sessões estudadas, essa tenha sido uma conjuntura que conduzia, invariavelmente, as principais lideranças do gabinete a pronunciarem-se buscando influenciar o comportamento do plenário. Entre 1853 e 1860, por conseguinte, durante a tramitação em foco, presidentes do Conselho e ministros revezaram-se, na tribuna da Câmara, com diversos parlamentares, expondo, com maior ou menor abrangência e precisão, a posição do gabinete em termos de apoio ou oposição aos aditivos apresentados. Por essas razões, a análise da tramitação dos Aas constitui um processo privilegiado para mensurar o grau de controle do gabinete sobre o plenário.

Como método para levar a cabo a análise proposta, a presente pesquisa organizou, em cada um dos anos estudados, o conjunto dos aditivos em *três diferentes domínios ou*

³³⁶ Para aditivos que reforçavam e/ou alteravam políticas em andamento, ver, por exemplo, Aas 2 e 10 (Quadro 5.12, abaixo, 1855), AA 20 (Quadro 5.14, abaixo, 1856), Aas 9 e 79 (Quadro 5.16, abaixo, 1857); no que tange a aditivos voltados a criar novas políticas, de cunho geral ou setorial, ver Aas 13, 19, 21 e 22 (Quadro 5.12, abaixo, 1855), AA 27 (Quadro 5.14, abaixo, 1856), Aas 8, 10, 23, 27, 31 e 49 (Quadro 5.16, abaixo, 1857); com referência a Aas benéficos a servidores do Estado, consultar aditivos 8 e 24 (Quadro 5.12, abaixo, 1855), Aas 6, 8, 11 e 16 (Quadro 5.14, abaixo, 1856), Aas 36, 37, 38, 60, 62, 67 e 74 (Quadro 5.16, abaixo, 1857); concernentes a favorecimentos de firmas privadas, conferir Aas 18-19 e 21 (Quadro 5.16, abaixo, 1857). Finalmente, com perfil distributivista, vide Aas 6, 14, 15, 23, 28, 29 e 30 (Quadro 5.12, abaixo, 1855), aditivos 5, 13 e 18 (Quadro 5.14, abaixo, 1856) e Aas 7, 15, 16, 17, 47, 48, 53, 58, 76, 81, 83 e 85 (Quadro 5.16, abaixo, 1857).

³³⁷ Apenas como um exercício, uma vez que o assunto escapa ao propósito específico deste capítulo, anote-se que dos Aas propostos por parlamentares, individual e coletivamente, entre 1854 e 1857, em torno de 47%, ou seja, menos da metade, possuíam nítido caráter “distributivista”, tendo por alvo, naturalmente, uma província como um todo ou sub-regiões provinciais específicas. Isso parece sugerir, por um lado, a importância das políticas de cunho “distributivo” na ação parlamentar imperial; por outro, atesta sua não exclusividade, mostrando que as políticas sustentadas pelos deputados e pelas representações, em termos de aditivos oferecidos no período, miravam, igualmente, objetivos mais gerais. Ver tabelas 1 e 2 no Anexo a este texto.

subconjuntos, em função, justamente, do *apoio*, da *oposição* ou da *neutralidade demonstrada*, de modo *expresso* ou *implícito*, pelos *gabinetes* frente a essas *proposições*. Trabalhou-se, portanto, com os seguintes domínios ou subconjuntos, assim caracterizados:

Domínio 1: agrupa artigos aditivos sustentados, de modo expresso ou implícito, pelo governo; na hipótese de atribuição ao gabinete, pela pesquisa, de apoio implícito, este deve derivar, sempre, de inferências justificadas por elementos coletados nos anais da Câmara; esse domínio, em geral, compreende os Aas propostos pelas comissões de Orçamento e/ou outros recomendados pelo gabinete ³³⁸;

Domínio 2: abarca os aditivos para os quais não foi possível encontrar, de modo expresso ou implícito, um posicionamento favorável ou negativo do gabinete; abrange, igualmente, episódios de ambigüidade, quando não se diagnosticou o sentido preciso da recomendação governamental; por fim, inclui-se aqui, também, casos de “liberação”, quando o ministério entrega efetivamente a decisão ao plenário sem marcar posição;

Domínio 3: abrange Aas para as quais houve manifestação contrária por parte do governo, tenha sido a postura do gabinete expressa ou resulte - a atribuição pelo texto ao ministério de recomendação de rejeição - de inferência a partir de elementos recolhidos nos anais;

Dos três domínios analíticos construídos, apenas os domínios 1 e 3 são informativos, do ponto de vista do propósito central do trabalho nesta parte da pesquisa, o qual consiste, como é sabido, na mensuração do grau de controle do gabinete sobre o plenário nessa etapa do processo orçamentário. Do domínio 2, diversamente, por definição, qualquer que seja o destino das proposições ali agrupadas, nada se pode inferir a respeito do maior ou menor grau de controle governamental sobre as decisões da Câmara. Esse fato conduziu ao esforço, perseguido em cada uma das sessões, de maximizar o número de Aas alocados em um ou outro dos domínios reciprocamente

³³⁸ Dos 87 aditivos oferecidos ao orçamento por comissões que foram objeto de orientação ministerial, quanto à conveniência de sua aprovação pelo plenário da Câmara, entre 1853 e 1860, 80, isto é, mais de 90% foram classificados, a partir de informações extraídas dos anais, no domínio 1. Os casos em que Aas de comissões sofreram oposição por parte dos gabinetes foram em número muito inferior (6 em 87, ou seja, cerca de 7%) e se concentram na sessão de 1854. Ver tabela 3 do Anexo ao texto. Embora tenha havida proposição de aditivos em 1858, sua exclusão (destaque) da lei orçamentária antes de qualquer posicionamento ministerial sobre o assunto, o que será discutido abaixo, impede sua inclusão na estatística acima.

polares (1 e 3), sujeito esse objetivo, naturalmente, à disponibilidade de dados fornecidos pelos anais da Câmara dos Deputados.

A utilização desse método permitiu, como se verá na seqüência do texto, mensurar, para cada sessão examinada, taxas percentuais de aprovação de aditivos por diferentes domínios, dando ensejo ao acompanhamento simultâneo do grau de êxito dos gabinetes incumbentes tanto em aprovar emendas de seu interesse como em rejeitar aquelas ajuizadas como indesejáveis. *Em princípio, portanto, o grau de controle do governo sobre as decisões do plenário foi tanto maior quanto mais altas as taxas de aprovação verificadas no domínio 1 (aditivos recomendados pelo ministério) e mais baixas as taxas de aprovação aferidas no domínio 3 (Aas rejeitados pelo gabinete).*

Essas duas taxas de aprovação são, também, para efeito da análise desenvolvida, transformadas em um único número para cada sessão das legislaturas acompanhadas. Esse indicador é chamado de *Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)*³³⁹. Sua função consiste em sintetizar, em único número, a capacidade simultânea, demonstrada pelo governo, de aprovar o que recomenda e de garantir a rejeição do que desaprova. Nesse sentido, esse indicador varia de (+1) – hipótese em que o gabinete vê chanceladas em plenário a integralidade de suas preferências, positivas e negativas – a (-1), quando ocorre o cenário simetricamente inverso.

Realizada, então, a contextualização institucional do processo de tramitação orçamentária no Segundo Reinado e delineada a metodologia de análise utilizada, é tempo de explorar diretamente as sessões legislativas entre 1853-6 e 1857-60, constitutivas, respectivamente, da 9ª e 10ª legislaturas.

³³⁹ Para gerá-lo, relativamente a cada ano de interesse, dividem-se os valores das taxas de aprovação nos domínios 1 e 3, expressos em percentual, por 100 e subtraem-se os valores registrados no domínio 3 daqueles constantes do domínio 1.

5.4 A Tramitação dos Artigos Aditivos ao Orçamento entre 1853 e 1856 (9ª Legislatura) e entre 1857 e 1860 (10ª Legislatura)³⁴⁰.

5.4.1 1853

Em 1853, a tramitação dos artigos aditivos ao Orçamento (Aas) ocorreu entre 02 e 10.08. Deputados e comissões da Câmara apresentaram 50 Aas. No transcurso das discussões a respeito da matéria, o governo - através do presidente do Conselho de Ministros, Rodrigues Torres, o futuro Itaboraí, do ministro do Império, Gonçalves Martins, e do deputado Ângelo Ferraz, da 1ª Comissão do Orçamento - posicionou-se acerca do assunto, indicando apoio a alguns dos artigos e repelindo outros (ACD, 06.08.1853: 106-118; 09.08.1853: 126-30; 131-3). Essa é a base para a distribuição dos aditivos por tipo de domínio. O Quadro 5.8 abaixo os discrimina por ordem de apresentação, conteúdo sumário, proponente e tipo de domínio³⁴¹.

Quadro 5.8 – Artigos Aditivos Apresentados em 1853: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio.

<u>Nº por ordem de apresentação e conteúdo sumário</u>	<u>Proponente</u>	<u>Domínio</u>
1. Isenção de imposições para extrações de prata, cobre e outros metais inferiores	Cruz Machado (MG)	1
2. Liberação para comércio estrangeiro da navegação de cabotagem entre o Pará e o sul de Pernambuco	Mendes de Almeida (MA) e Santos e Almeida (MA).	3
3 Projetos da Comissão da Fazenda n. 36 e 70	Paula Santos (MG)	1
4 Regula preços e preferências da venda de bens e terras da capela de Itambé (PE)	1ª Comissão de Orçamento	1
5 Isenção da sisa para câmaras municipais quando da aquisição de edificações para melhoramentos públicos	Comissões da Fazenda e de Câmaras Municipais	1
6. Isenção de sisa e selo para províncias e câmaras municipais na aquisição de terrenos e prédios para viabilizar quaisquer obras	Comissão de Assembléias Provinciais e outros deputados	1

³⁴⁰ As emendas e os artigos aditivos transcritos nos anais da Câmara no período de tempo em análise *não eram numerados*. Toda a numeração utilizada no texto foi elaborada para fins de facilitar a presente análise.

³⁴¹ Note-se que o quadro contém 50 Aas, dada a existência do AA 16 A.

públicas		
7. Tarifa especial para as alfândegas do Rio Grande do Sul.	3 deputados do RS	3
8. Isenção de direitos para máquinas e mais gêneros importados para o encanamento de água potável e chafarizes da Cia do Queimado na Bahia.	1ª Comissão do Orçamento	1
9. Enquadramento de loterias concedidas ao Maranhão no art. 12, da Lei n. 586, de 06.09.1850	4 deputados do MA e Viriato Duarte (MT)	2
10. Autorização para contratar linha telegráfica entre o município da Corte e o Recife, passando pelas capitais das províncias intermediárias, com garantias de juros sobre o capital empregado.	6 deputados de PE.	1
11. Regulamentação do funcionamento do porto de Macau (RN) e concessão de isenções a embarcações estrangeiras em determinadas hipóteses	Raposo da Câmara (RN)	1
12. Verbas para continuação de obra na Paraíba	2 deputados da PB e Sá e Albuquerque (PE)	2
13 Verbas para obra (porto) em Pernambuco.	10 deputados de PE, 2 de AL e 2 do CE	2
14. Emenda ao AA 6 (Isenção de todo e qualquer imposto geral para as províncias)	João M. Wanderley (BA) e mais 5 deputados	2
15. Redução progressiva dos direitos de exportação	1ª Comissão do Orçamento	1
16. Exploração do Tocantins e afluentes do Amazonas/	2ª Comissão do Orçamento	1
16A Navegação a vapor comunicando a capital do Império às extremidades do litoral	2ª Comissão do Orçamento	1
17 Pagamento a Juiz de Direito	Gomes Ribeiro (AL)	2
18 Modificações nas Contadorias da Marinha/ Compatibilização com o Tesouro	3ª Comissão do Orçamento	1
19. Alteração na tabela das comedorias de embarque	3ª Comissão do Orçamento	1
20 Isenções e perdão de dívida para a Câmara Municipal da Corte	4 deputados do RJ e Siqueira de Queiroz (SE)	2
21. Vantagens fiscais para a importação por casas de comércio brasileiras	Bandeira de Mello (CE)	3
22. Auxílio ao IHGB	Góes Siqueira (BA) e 7 deputados	1
23. 50 contos para despesas de auxílio à importação de colonos para o RS	3 deputados do RS	2
24. Criação de curso de infantaria e cavalaria em Recife (PE)	Figueira de Mello (PE) e 21 deputados	2
25. Isenção de impostos para órfãos e pessoas miseráveis nas causas cíveis	Viriato Duarte (MT)	2
26. Aumento dos ordenados dos lentes da academia militar e marinha	Viriato Duarte (MT)	2
27. Equiparação gratificação provedor de saúde do porto do MA ao	Viriato Duarte (MT)	3

seu equivalente em PE		
28. Navegação a vapor pelos rios Paraguai e Cuiabá	Viriato Duarte (MT)	3
29. Elevação do imposto de importação a 60% sobre roupas, calçados e móveis	Brandão (PE)	3
30. Isenção de porte para as folhas periódicas nacionais	Brandão (PE)	3
31. Emenda ao AA n. 20, promovendo extensão da vantagem ao Colégio Pedro II	2ª Comissão do Orçamento/ Baependy (RJ), 6 deputados do RJ e Taques (BA)	1
32. Isenção de direitos de importação para todos os instrumentos, máquinas e quaisquer outros objetos mandados vir diretamente dos países estrangeiros pelos agricultores e criadores para uso dos seus estabelecimentos	Brandão (PE)	2
33. Isenção de direitos de importação para os instrumentos destinados à lavoura (arados, enxadas, foices,, etc)	Cruz Machado (MG) e Paula Cândido (MG)	3
34. Proibição de gratificações não concedidas por lei	Gomes Ribeiro (AL)	2
35. Emenda ao AA 16	Pádua Fleury (GO)	2
36. Autorização para o governo reformar as Secretarias do Império e da Justiça	2ª Comissão do Orçamento	1
37. Isenção de direitos de exportação	Justiniano José da Rocha	2
38. Aumento dos ordenados dos secretários das Relações da Corte e das províncias	Viriato Duarte (MT)	2
39. Autorização para aumento de ordenado dos empregados dos Correios	Cândido Borges (RJ) e 6 deputados	2
40. Taxas para Santa Casa no Rio. Extensões para hospitais de caridade de outros portos marítimos do Império.	Augusto de Oliveira (PE) e 3 deputados	2
41. Verbas desapropriação Morro Santo Antônio	Comissão de Justiça Civil	1
42. Fundação Instituto de Cegos	Não Identificado	1
43. Verbas para Seminários Episcopais	Não Identificado	2
44. Verbas para Faculdades Teológicas	Não Identificado	2
45. Pagamento pelos cofres gerais dos vencimentos dos empregados das secretarias dos Tribunais de Comércio	1ª Comissão do Orçamento	1
46. Interpretação do artigo 40 da lei orçamentária de 1845	Não Identificado	2
47. Autorização para contratação de serviços de limpeza, esgoto e outras providências no município da Corte	Comissão de Câmaras Municipais	1
48. Autorização para gastos/Lei de Terras	Não Identificado	1
49. Despesas de 500 contos para Colonização	Pereira da Silva (RJ)	2

Fonte: Anais da Câmara dos Deputados (ACD): 07.07.1853: 96; 08.07.1853: 114-5; 02.08.1853: 32; 03.08.1853: 45-6; 04.08.1853: 62-3; 70; 72; 04.08.1853: 58-9; 05.08.1853: 81; 09.08.1853: 118; 131; 137-8. Para o enquadramento nos domínios, ACD, 06.08.1853: 106-118; 09.08.1853: 126-30; 131-3. Para as bancadas dos deputados: Javari (1962: 315-9).

Em 09 e 10 de agosto, o plenário votou os aditivos, aprovando 18 dos 21 artigos recomendados pelo ministério e rejeitando todos os 8 aditivos que foram objeto de expressa oposição governamental (ACD, 09.08.1853: 137-9; 10.08.1853: 145). 21 artigos aditivos foram classificados no domínio 2, por não ser possível, através dos Anais da Câmara, identificar, sem ambigüidade, a posição do governo frente aos mesmos. Dentre esses 21, dois terços (14) não constam da relação dos aditivos chancelados pela maioria dos deputados, tendo os sete restantes obtido aprovação da Casa ³⁴².

O Quadro 5.9 abaixo sintetiza a taxa de aprovação por cada um dos domínios ou subconjuntos em que os artigos aditivos foram enquadrados para efeito dessa análise e o correlato IDLG. A sua leitura indica que 85,7% dos Aas do domínio 1 foram referendados pelo plenário (18 em 21), enquanto que nenhum dos Aas enquadrados no domínio 3 – objeto de oposição do gabinete – logrou obter a chancela da maioria da Câmara (0 em 8). Disso resultou um IDLG em 1853 de + 0,857. Dos 21 aditivos classificados no domínio 2, 14 foram repelidos e 7 aprovados ³⁴³.

Quadro 5.9 – Artigos Aditivos Apresentados em 1853: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

<u>Domínios</u>	<u>Taxa de Aprovação em % (Aas Aprovados/Total de Aas)</u>
1	85,7 % (18/21)
2	33% (7/21)
3	0% (0/8)
IDLG	+ 0,857

³⁴² Foram aprovados, por conseguinte, os seguintes 25 Aas em 1853: 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 16 A, 19, 20, 22, 31, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 e 48.

³⁴³ Como explicado na seção anterior, a impossibilidade de identificar a posição ministerial frente a esse último conjunto de aditivos, torna-os não informativos no que se refere ao grau de controle exercido pelo Executivo diante do plenário.

5.4.2 1854

Na sessão de 1854, a tramitação dos artigos aditivos ao Orçamento (Aas) se realizou entre 05 e 08.07. Foram propostos à apreciação da casa, por deputados e por comissões, 30 Aas. Durante os debates relativos à matéria, o governo, através do presidente do Conselho de Ministros, marquês de Paraná, posicionou-se acerca do assunto, declarando apoio a alguns dos artigos e rejeitando outros (ACD, 07.07.1854: 62-66; 08.07.1854: 71-3; 74-5). Essa é a base para a distribuição dos aditivos por tipo de domínio. O Quadro 5.10 abaixo os discrimina por ordem de apresentação, conteúdo sumário, proponente e tipo de domínio.

Quadro 5.10 – Artigos Aditivos Apresentados em 1854: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio.

<u>Nº por ordem de apresentação e conteúdo sumário</u>	<u>Proponente</u>	<u>Domínio</u>
1. Isenção Fiscal à Irmandade de Santa Cruz dos Militares	1ª Comissão do Orçamento	3
2. Suprimento às Catedrais	2ª Comissão do Orçamento.	1
3. Reforma do Processo nos Tribunais Militares	Comissão de Constituição e Poderes	3
4. Desobstrução de Navegação do Rio Mogi	Firmino R. da Silva (MG)	3
5. Suspensão de trabalhos em São João de Ipanema	3ª Comissão do Orçamento	3
6. Reformas e Regulamentos em Repartições do Ministério da Guerra	3ª Comissão do Orçamento	3
7. Extensão de Disposições Legais	Comissão de Constituição e Poderes	3
8. Auxílio ao IHGB	Pereira da Silva (RJ)	1
9. Transferência de imóvel para os provinciais da Bahia	José Maurício Wanderley (BA)	1
10. Verbas para a Conclusão de Estrada entre Petrópolis e o Rio Paraíba	Representações (Bancadas) de Minas e do Rio de Janeiro.	3

11. Autorização para pagamento de côngruas	D. Francisco (MA) e Evangelista Sayao Lobato (RS)	3
12. Alterações na estrutura administrativa e nos vencimentos de pessoal do Ministério da Marinha	Pereira da Silva (RJ)	1 (§ 4º), 3 (§ 1º a 3º)
13. Emenda aditiva ao A.A 10 – Verbas para a construção da estrada de Recife (PE) a Caxias (MA), “cortando as províncias da PB, RN, CE e PI”.	Parlamentares de PE, CE e PI	3
14. Subemenda ao AA 10 – Verba para construção de estrada “entre a capital do Piauí e a cidade de Caxias”	Parlamentares do PI, MA e MT	3
15. Transferência de Imóveis aos Provinciais de MG	Parlamentares de MG	1
16. Modificações e Equiparação no Vencimento Eclesiástico	João J. Ferreira de Aguiar (PE)	Retirado o AA
17. Auxílio à Navegação Fluvial a Vapor na Província do MA	Representação do MA e Parlamentares do PI e MT	3
18. Verba para construção de Quartel e Enfermaria militar na Capital do PI	Representação do PI	3
19. Aditivo ao AA 16	Benevenuto Taques (BA)	Prejudicado
20. Destina às províncias respectivas, para aplicação em melhoramentos portuários, o produto arrecadado dos direitos de exportação	Francisco C. Brandão (PE)	3
21. Isenções de Direitos de Importação e Exportação para determinados produtos	Francisco C. Brandão (PE)	3
22. Equiparação de vencimentos dos lentes da Escola Militar e da marinha aos percebidos pelos lentes das escolas de medicina e cursos jurídicos	Antonio Seara (PE)	3
23. Aquisição de Trapiche na Ilha das Cobras	1ª Comissão do Orçamento (2 membros)	1
24. Diversos	1ª Comissão do Orçamento	1
25. Cunho gratuito de ouro na Casa da Moeda	1ª Comissão do Orçamento	2
26. Isenção do Imposto do Selo para Atos Eclesiásticos	Francisco C. Brandão (PE)	3
27. Transferência de imóvel para a província da PB	Representação da PB	2
28. Modificação e Equiparação em Vencimento Eclesiástico (corrige o AA 16)	João J. Ferreira de Aguiar (PE)	1

29 Isenção de “Porte dos Correios” para jornais nacionais	Francisco C. Brandão (PE)	3
30. Verba de 200 contos de réis para reparos de obras públicas deterioradas por enchentes em PE	Representação de PE	3

Fonte: Anais da Câmara dos Deputados (ACD): 05.07.1854: 44; 06.07.1854: 47; 07.07.1854: 59-60 e 08.07.1854: 70. Para o enquadramento nos domínios, ACD, 07.07.1854: 62-66; 08.07.1854: 71-5. Para as bancadas dos deputados: Javari (1962: 315-9).

Em 08 de julho, o plenário votou os aditivos, aprovando 7 dos 8 artigos recomendados pelo gabinete e rejeitando todos os aditivos que foram objeto de expressa oposição governamental. Um aditivo foi chancelado pelo plenário sem a recomendação expressa do ministério, o AA 27, para o qual solicitara Paraná, no dia anterior, informações junto ao presidente da Paraíba, o deputado João Capistrano Bandeira de Melo (CE), presente à sessão (ACD, 07.07.1854: 66; Javari, 1962: 316; 438). O AA 12 (§ 4º), por seu turno, foi objeto de recomendação do governo, não logrando, no entanto, êxito na votação ³⁴⁴.

O Quadro 5.11 abaixo resume a taxa de aprovação por cada um dos domínios ou subconjuntos em que os artigos aditivos foram enquadrados para efeito da presente análise e o correlato IDLG. Nota-se, então, que 87,5% dos Aas do domínio 1 foram referendados pelo plenário (7 em 8), enquanto que nenhum dos Aas do domínio 3 – objeto de expressa manifestação contrária do gabinete – logrou obter êxito. Disso resultou um IDLG em 1854 de + 0,875. Dos 2 aditivos classificados no domínio 2, um foi aprovado e o outro sofreu rejeição ³⁴⁵.

³⁴⁴ Para o resultado da deliberação da Câmara sobre os Aas, ver ACD, 08.07.1854: 77. No que ao concerne ao AA 27, a julgar pelo conteúdo disponível nos anais (ACD, 07.07.1854) sobre o tópico, é razoável supor que não existiu oposição ao mesmo por parte do presidente da província, com o que estaria recomendada a aprovação da proposição. Não havendo, porém, referência expressa favorável, manteve-se esse aditivo no domínio 2.

³⁴⁵ Em 1854, em síntese, foram aprovados, em 2ª discussão, os seguintes aditivos: 2, 8, 9, 15, 23, 24, 27 e 28.

Quadro 5.11 – Artigos Aditivos Apresentados em 1854: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

<u>Domínios</u>	<u>Taxa de Aprovação em % (Aas Aprovados/Total de Aas)</u>
1	87,5% (7/8)
2	50% (1/2)
3	0% (0/18)
IDLG	+ 0,875

5.4.3 1855

Em 1855, a deliberação da Câmara dos Deputados a respeito dos aditivos ao orçamento ocorreu, em um primeiro momento, entre 27 e 30.07. Para esse ano, entretanto, a análise aqui empreendida estende-se até 10.08, no propósito de acompanhar o esforço do gabinete, ao final bem sucedido, para preservar o orçamento de inclusões consideradas indesejáveis. 33 artigos aditivos foram apresentados, por deputados e comissões, à apreciação da casa. Como na sessão anterior, o ministério, através do presidente do Conselho, Paraná, posicionou-se acerca da matéria, discriminando, entre a listagem de aditivos, os que recebiam apoio do governo e os que eram objeto de rejeição ³⁴⁶. Essa é a base para a distribuição dos aditivos por tipo de domínio. O Quadro 5.12 abaixo discrimina os Aas por ordem de apresentação, conteúdo sumário, proponente e tipo de domínio.

Quadro 5.12 – Artigos Aditivos Apresentados em 1855: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio.

<u>Nº por ordem de apresentação e conteúdo sumário</u>	<u>Proponente</u>	<u>Domínio</u>
1. Projeto n. 22	Comissão Primeira do Orçamento ou Comissão da Fazenda	1
2. Autorização para extensão das “vantagens e direitos” do Colégio Pedro II aos “colégios de instrução secundária estabelecidos nas capitais de províncias”	8 deputados de MG e Correa das Neves (PB)	3
3. Autorização para transformação do Colégio de Artes de PE (Em aditivo ao AA 2)	Augusto de Oliveira (PE)	3

³⁴⁶ A posição do governo, externada por Paraná, consta dos ACD, 28.07.1855: 344-347.

4. Mudança de percentual	Comissão da Fazenda	1
5. Decoração do Palácio Episcopal da Bahia	Parlamentares de PE, PB, GO, MG, PI, BA, MA, PA, SC e CE	3
6. Construção de educandário feminino na capital do PA	Fausto Aguiar (PA) e Leitão da Cunha (PA)	3
7. Côngruas em GO	Cônego Leal (GO)	3
8. Equiparação de vencimentos de lentes	Araújo Lima (CE)	3
9. Extensão às apólices do MA dos privilégios que gozam as do RS e MG (Projeto. n. 44, 1851)	Vieira Belfort (MA)	1
10. Autorização para realizar despesas relativas ao porto de PE (Emenda Aditiva ao § 22 do art. 5º do Orçamento)	5 deputados de PE	3
11. Ordenados e aposentadoria de carcereiros na Paraíba	Comissão de Pensões e Ordenados	3
12. Fundos para pagamento de despesas legalmente autorizadas	Comissão da Fazenda	1
13. Impostos. Escravos importados para a Corte	Paula Cândido (MG)	3
14. Verbal para canal no MA (até 100 contos)	Deputados do MA	3
15. Reedificação e decoração do Palácio Episcopal do MA (até 20 contos)	Deputados do MA	3
16. Vencimentos dos cirurgiões do corpo municipal permanente da Corte	Paula Cândido (MG)	3
17. Supressão no art. 1º dos aditivos	Comissão da Fazenda	1
18. Extensão de disposições legais aos escrivães das Chancelarias das Relações do Império	Francisco Brandão (PE)	3
19. Isenção dos direitos de importação	Francisco Brandão (PE)	3
20. Extensão de dispositivo legal para empregados da Junta do Comércio do MA	Domingues Silva (CE)	3

21. Isenção total do Porte para jornais e parcial para objetos empregados nas tipografias	Francisco Brandão (PE)	3
22. Comissões de combate à febre amarela	Góes Siqueira (BA) e Leitão da Cunha (PA)	3
23. Remoção de Obstáculos à navegação do Rio Mogy em SP	Silva (MG)	3
24. Adiantamentos aos Empregados Públicos para entradas nos Montepios	Francisco Octaviano (RJ)	3
25. Cessão de terreno à Sociedade Auxiliadora	Francisco Octaviano (RJ)	3
26. Correção ao art. 9º ADITIVO/Alteração na arrecadação do Imposto do Selo/Multa	Comissão da Fazenda	1
27. Verbas de até 200 contos para obstar propagação de epidemia reinante no Pará	Fausto Aguiar (PA), Carneiro de Campos (SP), Paula Santos (MG), Saraiva (BA) e Taques (BA)	2
28. Melhoramento de Estradas em Goiás (até 20 contos)	Pádua Fleury (GO)	3
29. Auxílio à obra do hospital de lázaros em SP (até 10 contos)	deputados de SP	3
30. Canal de Varadouro entre SP e PR (até 15 contos)	Antônio Cândido (MG)	3
31. Redução Direitos do Ouro Percentual Pago pela Cia do Morro Velho	Comissão da Fazenda (1ª Comissão do Orçamento)	1
32. Isenção de Direitos de Ancoragem para Navios que Importem Colonos	Luís Antônio Barbosa (MG)	3
33. Isenção de Multas	Comissão da Fazenda (1ª Comissão do Orçamento)	1

Fonte: Anais da Câmara dos Deputados (ACD): 27.07.1855: 328; 28.07.1855: 342-3; 30.07.1855: 353. Para o enquadramento nos domínios, ACD, 28.07.1855: 344-347. Para as bancadas dos deputados: Javari (1962: 315-9).

. Em 30 de julho, a Câmara votou os aditivos, aprovando 5 dos 8 artigos recomendados pelo gabinete e emprestando, igualmente, sua chancela a 8 outros Aas classificados no domínio 3 (orientação ao plenário de rejeição por parte do gabinete) e 1 agrupado no domínio 2. Mantidos esses números, o resultado da votação de 1855 teria sido, do ponto de vista do gabinete, claramente inferior ao alcançado na sessão do ano anterior: pelos dados aqui resumidos, as taxas de aprovação nos domínios 1 e 3 atingiriam, respectivamente, 62,5% (contra 87,5% em 1854) e 33% (contra 0, em 1854)³⁴⁷. O “jogo” dos aditivos, porém, não acabou, na sessão de 1855, tão rapidamente.

Em vista dos próprios resultados iniciais aqui sintetizados, buscou o gabinete reverter uma situação que julgava desconfortável. Para isso, utilizou-se de um requerimento de destaque, durante a 3ª discussão do orçamento, e de um recurso excepcional de exclusão no momento da deliberação sobre a redação final da lei orçamentária. Ao fazê-lo, obteve grau substantivo de êxito, descartando do orçamento 5 dos 8 Aas agrupados no domínio 3 e mais o aditivo que foi aqui classificado no domínio 2, todos anteriormente insertos no projeto de orçamento, como se descreveu acima, na 2ª discussão.

Desse modo, na 3ª discussão, mediante requerimento assinado por quase todos os membros das 3 comissões de orçamento da Câmara, aprovou o plenário o destaque - isto é, a separação do corpo da lei orçamentária - das matérias originalmente apresentadas como os artigos aditivos 11, 20, 24, 25 e 29, as quais passaram a ter tramitação em separado (ACD, 07.08.1855: 89). Por fim, no apagar das luzes da discussão orçamentária de 1855, o deputado governista João Paranaguá (PI), membro da Comissão de Redação, requereu da casa, com êxito, a retirada da lei orçamentária, para tramitação em separado, do artigo correspondente ao conteúdo do AA 27, por enquadrar-se na hipótese do art. 137 do Regimento Interno (RI) da Câmara³⁴⁸. O argumento era que o artigo envolvia “absurdo” e “incongruência” por alocar em um

³⁴⁷ Consoante assinalado acima, o resultado, sob a ótica do grau de controle do gabinete sobre o plenário, é tanto mais satisfatório quanto maior a taxa de aprovação no domínio 1 e menor no domínio 3. Foram aprovados os seguintes Aas classificados no domínio 3 (orientação de rejeição) no quadro 5.12 do texto: 5, 10, 11, 20, 24, 25 e 29. E, ainda, o AA 27 (domínio 2).

³⁴⁸ O Art. 137 do RI, em suas edições de 1832 e 1857, estipulava: “Adotado definitivamente o Projeto, será ele remetido, com as Emendas aprovadas, à Comissão de Redação para o reduzir à devida forma. Esta redação será depois submetida à aprovação da Câmara; e bem que a discussão dela deverá somente versar sobre estar ou não conforme ao vencido, contudo, quando pelas reflexões, ou da Comissão, ou de qualquer Deputado, se reconhecer que o vencido envolve incoerência, contradição ou absurdo manifesto, poder-se-á entrar em discussão da matéria para desfazer-se tal embaraço”

orçamento futuro – a vigorar entre 1856 e 1857 – verba que, pela própria natureza do assunto versado (recursos “para obstar propagação de epidemia reinante no Pará”), exigia providências e gastos imediatos no presente (ACD, 10.08.1855: 97-8).

O Quadro 5.13 abaixo indica a taxa de aprovação por cada um dos domínios ou subconjuntos de Aas, e o IDLG correspondente, após as alterações finais no orçamento sumariadas acima ³⁴⁹. Nota-se, então, que os resultados, embora inferiores aos de 1854, sob o ponto de vista da efetividade do controle do gabinete sobre o plenário - o que se reflete diretamente no IDLG observado (+0,546) -, foram mais satisfatórios do que aqueles emergentes quando do encerramento da 2ª discussão da matéria em 30.07. Feitas as contas, o gabinete mostrava-se, na discussão orçamentária dos aditivos, em 1855, capaz ainda de orientar de maneira relativamente eficaz o plenário ³⁵⁰.

Quadro 5.13 – Artigos Aditivos Apresentados em 1855: Taxas de Aprovação por Domínio e índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

<u>Domínios</u>	<u>Taxa de Aprovação em % (Aas Aprovados/Total de Aas)</u>
1	66,6% (5/8)
2	0% (0/0)
3	12% (3/25)
IDLG	+ 0,546

5.4.4 1856

No ano de 1856, a Câmara discutiu e votou os aditivos ao orçamento entre os dias 24 e 31.07. 30 artigos aditivos foram apresentados, por deputados e comissões, à apreciação do plenário. Como de praxe, o gabinete, ainda pela voz de Paraná, posicionou-se sobre o assunto, esclarecendo quais Aas mereciam o endosso do gabinete e quais sofriam sua oposição. Mais uma vez, a orientação do ministério em plenário é a

³⁴⁹ Para efeito do cálculo das taxas do Quadro 5.13, deslocou-se o aditivo 27 do domínio 2, onde havia sido enquadrado inicialmente (Quadro 20), para o domínio 3, dadas as informações obtidas a partir do acompanhamento da tramitação da matéria em 3ª discussão e na etapa de redação final.

³⁵⁰ Os aditivos ao final aprovados em 1855 foram os seguintes: 1, 5, 9, 10, 12, 26, 27, 31 e 32.

base para a distribuição dos aditivos por tipo de domínio ³⁵¹. O Quadro 5.14 abaixo discrimina os aditivos de 1856 por ordem de apresentação, conteúdo sumário, proponente e tipo de domínio.

Quadro 5.14 – Artigos Aditivos Apresentados em 1856: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio.

<u>Nº por ordem de apresentação e conteúdo sumário</u>	<u>Proponente</u>	<u>Domínio</u>
1. Aumento Vencimentos Empregados Sé Mariana(MG)	Ribeiro da Luz (MG)	3
2. Verbas para o Exército (edifício para o Arsenal de Guerra; armamento, etc)	3ª Comissão do Orçamento	Retirado
3. Rações de Forragem	3ª Comissão do Orçamento	1
4. Extensão de privilégio à biblioteca da Marinha	3ª Comissão do Orçamento	1
5. Verbas para melhoramentos no porto de Fortaleza (CE)	Representação do Ceará e Figueira de Mello (PE), Paes Barreto (PE), Paranaguá (PI), Leitão da Cunha (PA), Mendes de Almeida (MA), Jansen (MA), D. Francisco (MA), Costa Ferreira (MA), Cerqueira Pinto (MA), Correa das Neves (PB), Henriques (PB), Raposo da Câmara (RN), Wilkens de Mattos (AM), Saraiva (BA) e Góes Siqueira (BA)	3
6. Extensão de vantagens para religiosos do PA, PE, BA e cidade de Marianna (MG).	Wilkens de Mattos (AM), Paula Cândido (MG), Conego Leal (GO), Horta (MG), Paula Fonseca (MG), Bretas (MG), Vieira de Matos (MG), Bernardes de Gouveia (MG), J. A. Chaves (BA), Fausto de Aguiar (PA), Leitão da Cunha (PA), Teixeira de Souza (MG) e Silva (MG)	1
7. Extensão do AA 1 para Sé de São Paulo (SP)	Francisco José de Lima (SP)	3
8. Aposentação de professores encarregados de	Representação da PB	3

³⁵¹ O pronunciamento de Paraná não faz menção expressa a 4 dos aditivos apresentados: 3, 19, 23 e 27. Depreende-se, no entanto, do contexto dos debates que o gabinete rejeitava o AA 23 (por razões análogas às que embasavam a oposição governamental aos Aas 17 e 21, explicitamente citados pelo presidente do Conselho) e era favorável ao AA 19, o qual constituía emenda da 1ª Comissão do Orçamento e materializava simples detalhamento do § 3º do AA 12. O AA 3, tendo origem na 3ª Comissão do Orçamento, foi considerado como objeto de endosso ministerial, conforme assinalado no texto acima. Ao final, apenas quanto ao AA 27 não se obtém da leitura dos Anais uma orientação de voto pelo gabinete, o que conduz à sua classificação no domínio 2.

inoculação de vacinas		
9. Concessão gratuita de terrenos. Extensão aos edifícios públicos	Mello Franco (MG)	3
10. Vencimentos empregados correios PA	Leitão da Cunha (PA)	3
11. Regra elevação vencimentos empregados nos Consulados	Junqueira (BA)	3
12. Elevação de direitos de exportação (§1º), taxa de escravos (§2º) e imposto sobre lojas (§3º)	1ª Comissão do Orçamento	1
13. Abertura de Canal na Lagoa dos Patos (RS)	Brusque (RS) e Travassos (RS)	3
14. Comedorias guardas alfândegas Províncias. Equiparação à Côrte.	Junqueira (BA)	3
15. Aumento côngruas dos vigários	Siqueira Queiroz (SE)	3
16. Aumento côngruas bispos e arcebispos	D. Francisco (MA)	3
17. Abertura do rio para navegação em cidade de PE	Ferreira de Aguiar (PE)	3
18. Prazo liquidação de dividas credores do estado no RS	Deputados do RS	3
19. Modificação ao § 3º do AA 12	1ª Comissão do Orçamento ou Comissão da Fazenda	1
20. Triplica o imposto sobre seges na Corte e os impostos destinados a despesa com calçamento e conservação de ruas.	Francisco Octaviano (RJ) e Ferreira de Aguiar (PE)	1
21. Detalhamento ao AA 17	Francisco C. Brandão (PE)	3
22. Aumento, diferenciado por cidades, para guardas da Alfândega	Bandeira de Mello (CE)	3
23. Abertura de rios à navegação na província do RN	Raposo da Câmara (RN) e Cunha (RN)	3

24. Aumento das cômguas e seu pagamento pelos cofres gerais	Raposo da Câmara (RN) e Cunha (RN)	3
25. Fixa ordenado dos empregados dos Correios do RN	Raposo da Câmara (RN)	3
26. Aumento de cômguas	Silva (MG)	3
27. Autorização para formar comissão de engenheiros e naturalistas para explorar interior das províncias.	Fausto Aguiar (PA), Wilkens de Mattos (AM), Mendes da Costa (BA), Antônio José Machado (CE), Paranaguá (PI), Francisco Domingues (CE), Fernandes Vieira (CE), Bandeira de Mello (CE), Manuel Teóphilo (CE), André Bastos de Oliveira (CE), Araújo Lima (CE), Leita da Cunha (PA), Aguiar (PE), Barão de Maroim (CE), Paula Baptista (PE), Luiz Antonio Barbosa (MG), Francisco Octaviano (RJ), Diogo Teixeira de Macedo (RJ), Henriques (PB).	2
28. Emenda ao AA 8 (estende o benefício aos vacinadores do Município Neutro)	Paula Cândido (MG)	3
29. Aumenta ordenado Secretário do Supremo Tribunal de Justiça do Império	Araújo Lima (CE)	3
30. Emenda ao AA 29 – outros aumentos no STJ do Império	Wilkens de Mattos (AM)	3

Fonte: Anais da Câmara dos Deputados (ACD): 24.07.1856: 322; 26.07.1856: 346; 28.07.1856: 370-1; 30.07.1856: 378. Para o enquadramento nos domínios, ACD, 30.07.1856: 385-388. Para as bancadas dos deputados: Javari (1962: 315-9).

A Câmara deliberou sobre os Aas em 31.07.1856. O plenário aprovou todos os aditivos recomendados, expressa ou implicitamente, pelo gabinete, agrupados no domínio 1 para efeito da presente análise, e descartou todos os aditivos que foram objeto de oposição governamental, isto é, aqueles constantes do domínio 3. O AA 27, para o qual não foi possível discernir a posição do governo, foi cancelado pelo plenário (ACD, 31.07.1856: 399).

O Quadro 5.15 abaixo sintetiza a taxa de aprovação por cada um dos domínios ou subconjuntos em que os artigos aditivos foram enquadrados e o correlato IDLG. Conclui-se, então, que 100% dos Aas do domínio 1 foram apoiados pelo plenário (6 em 6), enquanto que nenhum dos Aas do domínio 3 conseguiu êxito junto aos

parlamentares. O IDLG, em 1856, atinge seu valor máximo, +1. Finalmente, o único aditivo agrupado no domínio 2 foi aprovado, consoante assinalado acima ³⁵².

Quadro 5.15 – Artigos Aditivos Apresentados em 1856: Taxas de Aprovação por Domínio e índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) ³⁵³.

Domínios	Taxa de Aprovação em % (Aas Aprovados/Total de Aas)
1	100% (6/6)
2	100% (1/1)
3	0% (0/19)
IDLG	+ 1

5.4.5 1857

Uma nova legislatura – a 10ª – tomou posse em 1857, eleita, como discutido antes, por regras inéditas: os círculos de 1 deputado. No que se refere à tramitação dos aditivos, constatam-se, desde logo, diferenças no comportamento parlamentar e do gabinete.

Uma das principais e mais notáveis novidades, do lado dos deputados, vem a ser o grande incremento no número de proposições apresentadas. Entre 14 e 19.08, quando a matéria tramita em 2ª discussão, o número de aditivos oferecido à apreciação do plenário é quase o triplo da média observada entre 1853-6, a saber, 97 emendas, contra 35,75 para a média do quadriênio antes referido ³⁵⁴.

Da parte do governo, desde maio do ano em foco liderado pelo marquês de Olinda (14º gabinete), percebe-se, igualmente, em comparação a sua atuação nos 3 anos anteriores, uma substantiva mudança: o gabinete não se posiciona sobre os aditivos apresentados através apenas do Presidente do Conselho, mas o faz mediante a fala deste

³⁵² Foram aprovados, em 2ª discussão, em 1856, os seguintes aditivos: 3, 4, 6, 12, 19, 20 e 27.

³⁵³ O total dos Aas efetivamente votados foi de 26, por conta da retirada do AA 2 (consoante quadro 5.14) e dos Aas 28, 29 e 30, cuja retirada foi solicitada e obtida por seus autores já em 31.07.1856, momentos antes do encerramento da discussão e do início do procedimento deliberativo (ACD, 31.07.1856: 399).

³⁵⁴ O incremento, na proporção já delineada em 1857, se confirmará para toda a 10ª legislatura quando comparada à 9ª, tendo a primeira, em média, 93,3 Aas anuais propostos contra os 35,75 aditivos da segunda. Ver, nesse sentido, a Tabela 1 do Anexo a este trabalho.

e de mais 4 ministros, cada qual abordando somente aspectos do orçamento vinculados diretamente à pasta respectiva (ACD, 18.08.1857: 26-30) ³⁵⁵. Dos cinco pronunciamentos ministeriais que orientaram o plenário sobre o posicionamento do governo, no entanto, só constam dos anais, três, a saber, os de Sousa Franco (Fazenda), Diogo Vasconcelos (Justiça) e Jerônimo Coelho (Guerra). Tanto o discurso de Olinda, presidente do Conselho, como o de José Antônio Saraiva (Marinha) são mencionados, nos anais, como constando do apêndice dos tomos relativos a 1857, não tendo sido, contudo, localizados pela presente pesquisa.

Com isso, criou-se um problema para a operacionalização do teste de controle do gabinete sobre o plenário uma vez que, com base nas três falas efetivamente disponíveis na íntegra nos anais, é possível discriminar somente cerca de 40% dos aditivos em termos dos domínios 1 e 3 – aqueles que se prestam efetivamente ao mencionado teste. Quase 60% dos Aas apresentados tiveram, assim, que ser agrupados no domínio 2, do qual, por definição, qualquer que seja o destino da proposição, nada se pode inferir a respeito do maior ou menor grau de controle governamental sobre as decisões da Câmara. Uma possibilidade adicional é que os discursos de Olinda e Saraiva não acrescentassem grandes mudanças em termos da possibilidade de agrupamento dos aditivos nos domínios 1 e 3. Essa omissão, no entanto, se constatada efetivamente, já seria em si mesma de notável valor informacional, sobretudo pelo seu contraste com a tramitação no período 1854-6, quando apenas 4% dos aditivos (4 em 93) tiveram que ser arrolados no domínio 2, demonstrando a substantiva abrangência daqueles posicionamentos governamentais ³⁵⁶.

³⁵⁵ Falam Olinda, José A. Saraiva, Bernardo de Sousa Franco, Diogo Vasconcelos e Jerônimo Guerra, ou seja, todo o ministério, à exceção apenas de Maranguape (ACD, 18.08.1857: 26-30; Javari, 1962: 117-8). Essa nova abordagem provavelmente se vinculava, em boa parte, às incertezas existentes no seio de um gabinete que se iniciava e que tinha feições inéditas em termos da política recente no país, à ausência de um líder incontestado como Paraná e à própria expectativa diante da nova legislatura. O gabinete assumira há apenas 3 meses, ainda sob o impacto do falecimento de Paraná, e representava uma tentativa de prosseguir com o programa da “Conciliação”, avançando essa linha mediante o próprio caráter de coalizão que o caracterizava, juntando liberais históricos (como Sousa Franco e Jerônimo Coelho) e conservadores comprometidos com o legado de Paraná, todos sob a batuta, um tanto quanto enigmática, de Olinda, uma vez que este, até o último dia de vida do falecido marquês, havia sido cerrado adversário de suas iniciativas (Buarque de Holanda, 2010: 54; 56; Melo Franco, 1976: 45; Iglésias, 2004: 78).

³⁵⁶ A tramitação em 1853, em grau mais moderado, assemelha-se com a de 1857, uma vez que naquele ano 21 (42%) dos 50 Aas apresentados foram enquadrados no domínio 2. Para o período completo da 9ª legislatura (1853-6), verifica-se que 25 aditivos foram enquadrados no domínio 2, o que equivale a cerca de 17% do total de Aas formalizados pelas comissões e deputados (143 Aas).

Refletindo a situação descrita, o Quadro 5.16 abaixo discrimina os aditivos de 1857 por ordem de apresentação, conteúdo sumário, proponente e tipo de domínio.

Quadro 5.16 – Artigos Aditivos Apresentados em 1857: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio.

<u>Nº por ordem de apresentação e conteúdo sumário</u>	<u>Proponente</u>	<u>Domínio</u>
1 A (art 1º) Multa escritvães e tabeliães por falta de remessa certidões de siza dos contratos de compra e venda de bens de raiz	1ª Comissão do Orçamento	1
1 B (art 2º) Novo regulamento para a arrecadação do imposto de siza e substituição de multa	idem	1
1 C (art 3º) Multa contra simulação de valor de propriedade vendida	idem	1
1 D (art 4º) Redução do valor de multas	idem	1
1 E (art 5º) Autorização ao governo para desapropriar o edifício da Alfândega do MA	idem	1
1 F (art. 6º) Escrituração de receita proveniente de empréstimo do cofre de órfãos	idem	1
2. Autorização para realizar operações de crédito para honrar compromissos externos de 1829	idem (Augusto de Oliveira e Sampaio Vianna)	1
3. Autorização ao governo para realizar concessões à companhia de iluminação a gaz de Recife	idem (Augusto de Oliveira, PE, e Sampaio Vianna, BA)	1
4. Perdem vigor arts 24 e 25 da Lei n. 369, de 18.09.1845	idem (Augusto de Oliveira, PE, e Sampaio Vianna, BA)	1
5 A (art 1º) Autorização relativa a orçamento 1857-8	2ª Comissão do Orçamento	1
5 B (art. 2º) Autorização para o governo reformar regulamento corpo municipal permanente da Côrte	idem	1
5 C (art 3º) Autorizações para despesas no orçamento de 1857-8 e destinação de verbas para pagamento de jutos às companhias das estradas de Ferro D. Pedro II e de Pernambuco bem como outras vinculadas à	idem	1

Biblioteca Nacional		
5 D (art. 4º) Prédios para o Instituto de meninos cegos e para o internato do Colégio Pedro II/obras da Faculdade de Medicina do Rio	idem	1
5 E (art 5º) Melhoramento da raça cavalar e introdução de camelos	idem	1
5 F (art 6º) Subvenção anual para instituto de surdos-mudos	idem	1
5 G (art 7º) Gratificação secretário do Supremo Tribunal de Justiça	idem	1
6 A (art 1º) Aquisição de vapores apropriados à navegação dos grandes rios do Império	3ª Comissão do Orçamento	1
6 B (art 2º) Autorização e organização dos arsenais da marinha	idem	1
7. Isenção de direitos de importação para materiais e máquinas vinculados à Cia de Navegação a Vapor do MA e encanamento de águas do rio Anil	Representação do MA e Cruz Machado (MG)	1
8. Isenção de direitos de importação para mercadorias e quaisquer objetos pertencentes às administrações provinciais	Paranaguá (PI)	2
9. Redução para 10% dos direitos de importação para carnes secas estrangeiras	Mendonça Castello Branco (AL) e Almeida Pereira Filho (RJ)	3
10. Isenção de direitos de importação para “máquinas próprias para lavrar a terra e preparar os produtos da agricultura e para o serviço de quaisquer fábricas, para os navios de vapor e das estradas de ferro”	Almeida Pereira Filho (RJ), Castello Branco (AL) e Sergio de Macedo (RJ)	3
11. Autorização para empréstimo à Câmara Municipal da Corte para calçamentos/amortização mediante uso do produto do imposto sobre veículos de condução	Alexandre de Siqueira (RJ)	2
12. Quadro de ramificações de estradas de ferro	Carrão (SP)	2
13. Exames e explorações existência minas de carvão de pedra	Carrão (SP)	2

14. Exploração e melhoramentos do porto do Ceará	Representação do CE	2
15. Empréstimo ao governo de Minas como auxílio à construção da estrada do Passa-Vinte	deputados de MG, BA e GO	2
16. Ponte sobre cachoeira Jaguará	deputados de MG, SP e MT	Retirado
17. Construção de prédio para a faculdade de Direito do Recife	9 deputados de PE, Sérgio de Macedo (RJ) e Bezerra Cavalcanti (RN)	2
18-19. Projeto n. 77 de 1857 –. Empréstimo à Companhia União e Indústria e suas condições	Luís Antônio Barbosa (MG)	2
20. Direitos para corporações de mão morta	Teixeira Júnior (RJ)	1
21. Favores e isenções à Cia. organizada para construção de estrada de ferro entre o porto de Tamandaré e o rio Claro na província de PE	7 deputados de PE e Bezerra Cavalcanti (RN)	2
22. Subvenção para instrução pública em GO	Santa Cruz (GO)	Retirado
23. Organização dos cabidos dos bispados do Rio Grande do Sul, Ceará e Diamantina	mais de 20 deputados do RS, MG, CE, SP, PE e ES	1
24. Autorização para venda de terrenos e campos pertencentes ao Estado na província de São Pedro	Oliveira Bello (RS) e Borges Fortes (RS)	3
25. Incorporação aos próprios provinciais de MG do teatro de Ouro Preto (MG)	Athaide (MG)	1
26. Gastos para estabelecimento de Escola de Agronomia	31 deputados: Cerqueira Leite (MG), Agostinho Bretas (MG), Cyrillo (MG), Viriato Duarte (MA), Monteiro de Barros (MG), Borges Fortes (RS), Jacinto de Mendonça (RS), Antônio J. Machado (CE), Silveira Lobo (MG), Gavião Peixoto (SP), Toscano Barreto (PB), Silva de Miranda (PI), Athaide (MG), Ferraz da Luz (MG), Fuiza (BA), Fernandes Vieira (CE), Barão de São Bento (MA), Cunha Mattos (GO), Souza Ribeiro (MG), Domingues Silva (CE), Landulfo (BA), Antonio Joaquim Cesar (MG), F. Mendes (BA), Alcântara Machado (MG), Serra Carneiro (AM), Gonçalves da Silva (CE), Luís Carlo (MG), Salathiel (MG), Santa Cruz (GO), Nebias (SP) e Lima e Silva (RJ)	2
27. Reforma do Correio Geral	Mauá (RS)	2

28. Regula procedimentos correio em Minas	5 deputados de MG	2
29. Revisão do regulamento do quartel-mestre general	Aguiar (PE)	3
30. Contratos com colonos	Gabriel Rodrigues dos Santos (SP) e Luís Pedreira (RJ)	2
31. Terras do Estado para colonos que cumprirem seus contratos	Gabriel Rodrigues dos Santos (SP)	2
32. Disseminação de mudas de cana de açúcar, trigos e outros cereais e prêmios por resultados agrícolas	Gabriel Rodrigues dos Santos (SP) e Luís Pedreira (RJ)	2
33. Abolição de privilégio de impressão	Gabriel Rodrigues dos Santos (SP)	3
34. Autorização para pagamento de dívida a Manoel J. Teixeira, do MA	Vieira Belfort (MA)	1
35. Ordenados satisfeitos por valor da prata	Aragão e Mello (PB) e mais 52 deputados	2
36. Eleva os ordenados dos secretários dos presidentes de província	Oliveira Bello (RS)	2
37. Vencimentos secretários das faculdades de Direito	Octaviano (RJ), Madureira (BA) e Rodrigues dos Santos (SP)	2
38. Regula vencimentos da administração e empregados dos Correios de acordo com o projeto n. 75 de 1857	Cruz Machado (MG)	2
39. Regula vencimentos da administração e empregados dos Correios de acordo com o projeto n. 75 de 1857, com alterações que equiparam empregados de S. Pedro, Minas e SP aos do PA e MA	Gabriel Rodrigues dos Santos (SP) e mais 13 deputados do RS, MG e outros estados	2
40. Equiparação a SC vencimentos correios para empregados com retribuição menor	Pereira Pinto (ES), Jesuíno Marcondes (PR), Aragão e Mello (PB) e Silva Miranda (PI)	2
41. Vencimentos cônego Sé de Mariana	Silveira Lobo (MG)	1

42. Elevação ordenados empregados da caixa de amortização e substituição papel-moeda e outras disposições referentes a essas repartições	Alcântara Machado (MG) e Viriato (MA)	3
43. Vários dispositivos abrangendo promoções no exército, isenções de impostos para escravos e africanos livres	Baptista Monteiro (SE)	3
44. Importação de cavalos e melhoramentos	Coelho de Castro (RJ) e mais 18 deputados	2
45. Substitutivo ao AA 5 F da Segunda Comissão do Orçamento /amplia as vantagens devidas ao instituto de surdos-mudos	Costa Pinto (SP) e Fausto Aguiar (PA), membros da 2ª Comissão do Orçamento	1
46. Emenda ao AA 6 B, § 4º, da 3ª Comissão do Orçamento – Ordenado engenheiros	3ª Comissão do Orçamento	1
47. Aplicação em melhoramento de suas vias de comunicação do adicional de 2% nos direitos de exportação da PB	Paes Barreto (PE) e 3 deputados da PB	2
48. Isenção de direitos para os objetos necessários ao custeio da Cia. de iluminação a gás da capital do PA	Franco de Almeida (PA)	2
49. Isenção de pagamento de impostos para benefícios de loterias concedidas a instituições de caridade	Francisco Brandão (PE)	2
50. Vendas de terras públicas no PA e proximidades	Serra Carneiro (AM) e mais 11 deputados do MA, PA, MG, BA, etc	2
51. Autorização para o governo desapropriar prédios na Ilha das Cobras para o serviço do Arsenal da Marinha	Sampaio Vianna (BA) e outros 6 deputados	2
52. Emenda ao AA 18	Martinho Campos (RJ), Octaviano (RJ), Alexandre Siqueira (RJ) e Torres-Homem (RJ)	2
53. Verbas para auxiliar companhia que se incorporar para viabilizar navegação a vapor do Rio São Francisco	Fernandes da Cunha (BA) e mais 24 deputados	2
54. Explorações e estudos para estrada entre Boa Vista (PE) e a capital do CE	Francisco Brandão (PE), Araújo Lima (CE), Gonçalves da Silva (CE), Machado (CE) e mais 3 deputados das províncias do CE, PE e BA	2
55. Transferência para irmandade de igreja em Recife	Francisco Brandão (PE)	Retirado

56. Subvenção à província de MT para aplicação em instrução pública	Representação de MT	2
57. Supressão do art 3º do AA 30	Pinto de Campos (PE)	2
58. Verbas para correio de Minas	Athaide (MG)	2
59. Prazo para elevação vencimentos Correios	Baptista Monteiro (SE)	2
60. Eleva vencimentos secretários das faculdades de Medicina	Costa Pinto (SP)	2
61. Artigo do Projeto 89 de 1857 (eleva vencimentos de mestres da família imperial)	Luiz Carlos (MG)	2
62. Autorização para o governo rever vencimentos dos empregados das secretarias de polícia do Império	Alexandre Siqueira (RJ)	1
63. Altera vencimentos de empregados dos Tribunais do Comércio de PE e da BA	Gonçalves da Silva (CE)	2
64. Altera ordenados dos professores de Liturgia dos seminários do Império	Pinto Lima (BA) e mais 43 deputados	2
65. Eleva ordenado do secretário da Academia da Marinha	Garcia de Almeida (RN)	2
66. Contagem da “etapa” na reforma de oficiais do Exército	Francisco Brandão (PE)	3
67. Estende benefícios aos reformados da Armada	Pederneiras (BA) e mais 3 deputados	1
68. Gratificação a Domingos Martins da Silva	Silva de Miranda (PI)	2
69. Emenda ao AA 44	Athaide (MG)	2
70. Gratificação diretor e professores da academia das Belas Artes	– Luís Carlos (MG)	2
71. Emenda ao AA 60, regulando vencimentos dos oficiais de secretarias das	Pacheco (SP)	2

academias de medicina		
72. Emenda ao AA5 G, regulando vencimentos no Supremo Tribunal de Justiça	Benevides (AL) e Silveira Lobo (MG)	2
73. Fixa ordenados mestres da Capela da Catedral do Império	Francisco Octaviano (RJ)	2
74. Eleva gratificação dos desembargadores procuradores da Coroa nas províncias	Manuel Dantas (BA), Sergio de Macedo (RJ), Sá e Albuquerque (PE) e Pinto de Lima (BA)	2
75. Eleva os ordenados dos desembargadores eclesiásticos	Pinto de Campos (PE), Manuel Dantas (BA), Sergio de Macedo (RJ), Pereira Pinto (ES), Barros Pimentel (SE) e Cândido Mendes (MA)	2
76. Estende os favores previstos no AA 47 à província do PR	Jesuíno Marcondes (PR)	2
77. Direito ao apontamento e protesto de letras por tabeliães do foro da capital da Bahia	Fernandes da Cunha (BA) e mais 4 deputados	2
78. Equipara vencimentos dos empregados do Arsenal da Marinha da BA aos da Corte	Fernandes da Cunha (BA) e mais 4 deputados da BA	2
79. Extingue o imposto de gado do consumo do município neutro a partir de 01.07.1859	Salathiel (MG) e mais 44 deputados	3
80. Substitutivo ao AA 55	Francisco C. Brandão (PE) e Cunha Figueiredo (PE)	2
81. Isenção de pagamento de ancoragem para navios provenientes de portos estrangeiros e que carregarem sal no RN	Garcia de Almeida (RN)	2
82. Substitutivo ao AA 22 – subvenção à instrução pública em GO	Santa Cruz (GO), Sá e Albuquerque (PE) e Souza Leão (PE)	2
83. Exploração da barra do rio Parahyba na província do RJ	Almeida Pereira Filho (RJ) e mais 8 deputados	2
84. Promoção do ensino agrícola e industrial e plano para fundação de escolas e institutos voltados à temática nas diversas províncias	Francisco Brandão (PE), Fernandes da Cunha (BA), Araujo Brusque (RS), Gonçalves da Silva (CE) e Antunes de Campos (BA)	2

do Império		
85. Remoção de obstáculos à navegação de rio no RS	5 deputados do RS	2
86. Verbas para a conclusão do Palácio Episcopal	Pinto de Campos (PE)	2

Fonte: Anais da Câmara dos Deputados (ACD): 14.08.1857: 274-277; 17.08.1857: 5-6; 18.08.1857: 21. Para o enquadramento nos domínios, ACD, 18.08.1857: 26-30. Para as bancadas dos deputados: Javari (1962: 320-6). Note-se que o total de Aas, em 1857, alcança 97 por conta do desdobramento na numeração dos Aas 1, 5 e 6.

Em 19.08, o plenário votou os aditivos. Os deputados cancelaram a totalidade dos artigos recomendados pelo gabinete, agrupados no domínio 1 (28); por seu turno, rejeitaram os 9 aditivos que foram objeto de oposição governamental, por menção expressa dos ministros assinalados acima (domínio 3). Finalmente, dos 57 Aas para os quais a pesquisa não registrou posicionamento do gabinete, 25 foram aprovados e 32 derrotados (ACD, 19.08.1857: 32; 34-6).

O Quadro 5.17 abaixo sintetiza a taxa de aprovação por cada um dos domínios ou subconjuntos em que os artigos aditivos puderam ser enquadrados, dadas as informações disponíveis nos anais. Ao contrário do que se verifica para o quadriênio 1853-6, os dados do Quadro 5.17 não permitem uma conclusão a respeito do grau de êxito das diretrizes governamentais diante do plenário, visto que, para 57 dos 94 aditivos submetidos efetivamente à deliberação - ou seja, 60% do total de emendas -, não se têm a orientação do gabinete, o que obrigou ao seu agrupamento no domínio 2³⁵⁷.

Quadro 5.17– Artigos Aditivos Apresentados em 1857: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG)

<u>Domínios</u>	<u>Taxa de Aprovação em % (Aas Aprovados/Total de Aas)</u>
1	100% (28/28)
2	44% (25/57)
3	0% (0/9)

³⁵⁷ Dos 97 aditivos apresentados, 3 foram retirados antes da votação (Aas 16, 22 e 55), do que resultaram 94 Aas efetivamente submetidos ao plenário da Câmara.

Felizmente, o acompanhamento do desdobramento da tramitação dos aditivos em 1857 permite superar o obstáculo constatado e alcançar conclusões sobre o ponto em discussão. Em termos sumários, o que ocorreu em 1857 é semelhante ao que se passou na sessão de 1855, só que com resultado inverso: o gabinete Olinda, na 3ª discussão do orçamento, buscou destacar (separar) do projeto de lei orçamentária diversos aditivos nele inseridos na 2ª discussão. Ao contrário do ministério Paraná, no entanto, a manobra governista no ano em análise não obteve êxito, tendo sido derrotada em plenário em 28.08, em um revés até então inédito para um gabinete, em discussões orçamentárias, dentro do intervalo de tempo discutido até aqui (1853-1857). A primeira sessão da 10ª legislatura, portanto, já marca importante descontinuidade frente às sessões da legislatura antecedente.

O esforço do gabinete para depurar o projeto em tramitação de determinados dispositivos se materializou mediante as emendas 31, parte final, e 32 oferecidas, pela 2ª Comissão, ao projeto de orçamento durante a 3ª discussão (ACD, 27.08.1857: 81), as quais tinham as seguintes ementas ³⁵⁸:

31. “Ao § 27 do art. 2º da proposta: Em lugar de 2,200:000\$000 diga-se 1,500:000\$000, incluindo-se aí a quantia de 700:000\$000 para pagamento de juros de 5% garantidos às companhias das estradas de ferro de D. Pedro II e de Pernambuco. E separe-se para formar o projeto especial o resto do parágrafo”. (grifo meu)

32. “Ficam fazendo parte da presente lei os artigos aditivos seguintes: do 1º a 29, 34 e 35, 37 e 38, 42, 44 a 49, 51, 52 e 55, aprovados em 2ª discussão, e bem assim os artigos 56 e 57, e o artigo relativo às cartas de naturalização concedidas gratuitamente a estrangeiros. Todos os mais serão redigidos em projetos separados” ³⁵⁹. (grifo meu)

Em ambos os casos, o propósito era claro: desentranhar do projeto adições consideradas, do ponto de vista do governo, indesejáveis. A exata quantificação e identificação do expurgo desejado, no entanto, revelou-se um desafio para a presente análise, por conta da numeração dos aditivos assinalada nas emendas terem por

³⁵⁸ Conforme já assinalado acima, as emendas e os aditivos transcritos nos anais da Câmara no período de tempo em análise não eram numerados. Toda a numeração mencionada foi elaborada para fins de facilitar a presente análise.

³⁵⁹ A numeração dos artigos aditivos mencionada na emenda é a que constava do projeto de lei de orçamento em tramitação em 3ª discussão e não guarda qualquer relação com a numeração dos aditivos empregada no texto.

referência o projeto de lei em tramitação (não tendo qualquer conexão com a empregada nesse texto) e sobretudo por aquele projeto não constar, na íntegra, dos anais. No entanto, se a identificação qualitativa dos Aas candidatos ao expurgo foi efetivamente impossibilitada pela natureza das informações disponíveis, sua estimativa em termos quantitativos foi possível, como se verá agora.

O alvo, naturalmente, do gabinete consistia em uma parcela dos 25 aditivos aprovados pertencentes ao domínio 2. Para estimar o número de aditivos efetivamente objeto das emendas 31, parte final, e 32, utilizaram-se, complementarmente, as informações provenientes da própria enumeração constante da segunda emenda e os dados fornecidos por emendas subsequentes de parlamentares, apresentadas também em 3ª discussão, cujo propósito era justamente reagir contra a ameaça de exclusão em foco.

Tomando, inicialmente, a emenda 32 como pista para quantificar a dimensão do expurgo pretendido, conclui-se que o seu comando, por exclusão, acarretava a retirada do projeto de lei dos seguintes artigos: 30, 31, 32, 33, 36, 39, 40, 41, 43, 50, 53 e 54. Assumindo que cada artigo embutia o conteúdo associado a um aditivo, chega-se a 12 aditivos ³⁶⁰.

Por outro lado, as emendas 34, 37, 38, 39, 40, 43, 45 e 46, todas oferecidas em 3ª discussão como reação à tentativa de destaque em discussão (ACD, 27.08.1857: 81; 28.08.1857: 94), adicionam duas outras informações: testemunham a resposta de vários parlamentares em defesa da manutenção no projeto de, no mínimo, 8 artigos aditivos ameaçados ³⁶¹ e permitem identificar, pelas ementas das emendas, 3 aditivos – a saber, Aas 64, 30 e 53, associados, respectivamente, às emendas 38, 40 e 45 ³⁶².

³⁶⁰ O que é uma premissa modesta, que tende a subestimar a dimensão do corte pretendido, porquanto um artigo do projeto em tramitação poderia abrigar vários aditivos através de sua subdivisão em parágrafos como era usual na redação de dispositivos legais à época.

³⁶¹ O pressuposto aqui é que cada emenda busque salvaguardar um único aditivo, aplicando-se ao caso as observações da nota anterior.

³⁶² Os proponentes das emendas citadas foram os seguintes parlamentares: 34. Barão de São Bento (MA); 37. Machado de Souza (MG); 38. Pinto Lima (BA) e Manoel Dantas (BA); 39. Salathiel (MG); 40. Gabriel Rodrigues dos Santos (SP); 43. Almeida Pereira Junior (RJ), Teixeira Junior (RJ), Cruz Machado (MG) e Viriato (MA); 45. Fernandes da Cunha (BA) e 46. Barbosa da Cunha (SP) (ACD, 28.08.1857: 94).

Com base nas informações indiretas alinhavadas acima, parece ser razoável estimar em pelo menos 12 o número de aditivos que eram alvo do destaque pretendido pelas emendas 31, final, e 32. Uma estimativa inferior equivaleria, na verdade, a sustentar a ociosidade ou prescindibilidade da redação da emenda 32, o que não se afigura razoável

³⁶³.

Pode-se, então, inferir que o pronunciamento do marquês de Olinda no plenário da Câmara, em 28.08.1857, sustentando a conveniência da separação entre emendas/aditivos que deveriam constar do orçamento e outras que deveriam tramitar em separado, objetivava reforçar a recomendação aos deputados de apoio às emendas 31, parte final, e 32 que viabilizavam aquele destaque (ACD, 28.08.1857: 94) ³⁶⁴.

O resultado da votação, realizada ainda em 28.08, provou que o pronunciamento do Presidente do Conselho foi ineficaz para persuadir o plenário: tanto a emenda 31, parte final, como a 32 *foram rejeitadas* (28.08.1857: 94-5), fracassando, por conseguinte, a estratégia do governo de retirar do orçamento os aditivos indesejados ³⁶⁵. Como assinalado acima, no período até aqui discutido (1853-7), essa foi a primeira derrota

³⁶³ Da leitura das ementas de redação das emendas de parlamentares reativas mencionadas, constata-se que duas dessas iniciativas (emendas 39 e 45) tinham por meta preservar 2 obras englobadas no § 27 do art. 2º do projeto em tramitação, objeto de depuração por parte da emenda 31, parte final, transcrita acima no texto. Com base nas informações disponíveis, contudo, não há como asseverar que essas obras (duas estradas, uma entre Minas e Goiás, outra nos limites da província de São Paulo) tenham sido inseridas, através de aditivos, na 2ª discussão. Por conta disso, não se ampliou a estimativa de 12 aditivos como alvo do destaque perseguido pelo gabinete Olinda. Ainda assim, é importante, para fins da avaliação do comportamento da legislatura, sublinhar a derrota do gabinete também quanto a esse ponto.

³⁶⁴ Excepcionalmente, os anais do período deixavam de transcrever a íntegra das falas e faziam apanhados gerais dos pronunciamentos na terceira pessoa. É o caso desse pronunciamento de Olinda. Do que está registrado nos anais, confirma-se o apoio do governo ao destaque, mas não se especificam as matérias cuja separação o gabinete defendia, o que impede, mais uma vez, a identificação e a quantificação por meios diretos do expurgo almejado. De todas as emendas apresentadas em 3ª discussão, a 31, final, e a 32, eram as únicas que reconfiguravam de modo substantivo o teor do projeto em tramitação, não havendo, portanto, a possibilidade de Olinda estar se referindo a outra iniciativa (para a relação de todas as 46 emendas apresentadas na 3ª discussão do orçamento em 1857, vide ACD, 24.08.1857: 61-2; 25.08.1857: 66; 26.08.1857: 77; 27.08.1857: 81; 28.08.1857: 93-4).

³⁶⁵ Os anais listam, inicialmente, as emendas aprovadas, do conjunto das quais não fazem parte as duas emendas aqui acompanhadas. Em seguida, compilam 3 emendas (41, 35 e 7, em parte, numeração do trabalho) que não foram submetidas à votação “por importarem aumento de despesa”, o que era vedado pelo artigo 135, nota 43, do Regimento Interno da Câmara (“Na 3ª discussão do orçamento não se admitirão Emendas criando despesas”, emenda ao RI aprovada em 30.01.1850, constante do RI publicado em 1857). Por fim, registra que “todas as outras emendas oferecidas são rejeitadas umas, e outras julgadas prejudicadas”. As emendas 31, final, e 32, portanto, foram submetidas a voto e rejeitadas. Emendas prejudicadas eram as que não iam à votação por perda de objeto, regra geral por conta de que para serem postas em votação dependiam de evento anterior. Quando este não se realizava (o evento, em geral, era ele mesmo a aprovação de alguma outra emenda), o dispositivo restava prejudicado. (ACD, 28.08.1857: 94-5).

significativa de um gabinete em matéria orçamentária, contrastando, em especial, com os acontecimentos da sessão de 1855, onde, em manobras semelhantes, o gabinete então no poder logrou desentranhar do projeto em tramitação uma série de aditivos a que se opunha ³⁶⁶.

O Quadro 5.18 abaixo indica a taxa de aprovação, por cada um dos domínios ou subconjuntos de Aas, e o IDLG correlato, após as votações das emendas e do orçamento em 3ª discussão relatadas acima. A maior informação obtida com o acompanhamento do desdobramento da tramitação orçamentária em 1857 permite deslocar 12 aditivos do domínio 2 para o domínio 3. Feitos os ajustes nos totais de ambos os domínios, constata-se, para esse último ano, uma taxa de aprovação no domínio 3 inédita frente ao quadriênio precedente: 57%. Em outros termos, em 1857, de 21 aditivos que sofrem oposição do gabinete – seja por menção expressa dos ministros em plenário, seja por inclusão nas emendas de destaque na 3ª discussão -, 12 são inseridos na lei orçamentária, não obstante as manobras em contrário empreendidas pelo gabinete e pela 2ª Comissão do Orçamento. Disso resulta o menor IDLG do período analisado até aqui, a saber, 0,430.

Quadro 5.18 – Artigos Aditivos Apresentados em 1857: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) após a 3ª Discussão

Domínios	Taxa de Aprovação em % (Aas Aprovados/Total de Aas)
1	100% (28/28)
2	44% (13/45)
3	57% (12/21)
IDLG	+ 0,430

³⁶⁶ A rigor, seriam necessárias taxas de aprovação iguais a 100 e a 0, nos domínios 1 e 3, respectivamente, além de uma baixa incidência de Aas agrupados no domínio 2, para que fosse possível a afirmação estrita de que um gabinete não sofre derrota na tramitação de matérias aqui examinadas. Das cinco sessões legislativas até aqui já examinadas na seção, apenas em 1856 essa condição mais rigorosa é plenamente satisfeita (Quadro 5.15). Em todas as outras, isso não acontece. Assim, por exemplo, tanto em 1854 como em 1855, ocorreram derrotas do governo em matéria orçamentária, como mostram os percentuais registrados nos Quadros 5.11 e 5.13 acima. No primeiro dos anos mencionados, o governo deixou de aprovar um dos aditivos que recomendou. Em 1855, viu aprovados 3 dos 25 aditivos a que se opôs, não logrando também maioria para inserir no projeto de lei do orçamento 3 dos 8 Aas que apoiou. Na verdade, é o tamanho da derrota em 1857 o fator que a singulariza.

5.4.6 1858

A sessão de 1858, em termos de tramitação orçamentária, registra, pela primeira vez no período em análise, a não conclusão da votação, nas duas casas do Parlamento, da chamada lei de meios e a ausência de exame específico sobre cada um dos artigos aditivos (Aas). Ao final dessa sessão legislativa, em 12.09 (ACD, 11.09.1858: 91), a Câmara tinha apenas acabado de remeter ao Senado o projeto de lei do orçamento, o qual não pôde ser objeto de exame e deliberação pela casa vitalícia, em 1858, por força justamente do final dos trabalhos legislativos anuais ³⁶⁷.

Antecipando a provável impossibilidade de concluir a edição da norma em questão, o gabinete, já no início da segunda quinzena de agosto, centrou esforços na aprovação do projeto de lei nº 159, o qual mandava vigorar no ano financeiro de 1859 a 1860 a Lei de Orçamento nº 926, de 26.09.1857, enquanto não fosse promulgada a peça orçamentária do exercício (ACD, 16.08.1858: 128-9; 17.08.1858: 147). Essa prorrogação foi efetivamente cancelada pela Câmara (ACD, 23.08.1858: 199) e, no apagar das luzes do ano legislativo, pelo Senado (ACD, 11.09.1858: 79).

Apenas após garantir essa prorrogação na Câmara, em 23.08 – faltando, portanto, cerca de 20 dias para o encerramento do ano legislativo -, o governo, através de seus principais líderes, voltou a priorizar a tramitação, nessa casa, do projeto orçamentário original, o qual, porém, como já assinalado, logrou completar aí – praticamente às vésperas do final dos trabalhos anuais – seu percurso, mas ficou pendente da deliberação dos senadores.

Há razões, no entanto, para crer que o ministério, desde a decisão de promover a prorrogação do orçamento vigente, já estava consciente da inviabilidade de concluir a votação da lei de meios anual dentro do exercício.

O motivo dessa impossibilidade é que foi objeto de cerrada divergência, segundo a ótica ministerial ou oposicionista: os governistas acusaram a oposição de praticar obstrução sistemática durante toda a sessão de 1858; a oposição replicou dizendo que,

³⁶⁷ A 3ª discussão da lei de orçamento na Câmara, que finalizava o trâmite do projeto nessa casa, foi concluída, com deliberação final sobre o projeto, em 10.09.1858 (ACD, 10.09.1858: 73), somente dois dias antes, portanto, do encerramento dos trabalhos das duas câmaras legislativas do Império. Pereira da Silva (2003: 267) registra a não conclusão da tramitação da lei orçamentária na sessão de 1858.

incapaz de controlar sua maioria nas votações sobre verbas orçamentárias, o ministério, na verdade, teria optado deliberadamente por não concluir a tramitação orçamentária, evitando sofrer derrotas e ver as despesas contratadas na lei de meios alcançarem patamares muito superiores aos toleráveis (ACD, 16.08.1858: 136-8; 17.08.1858: 142-55; 19.08.1858: 168-9; 21.08.1858, Apêndice: 98) ³⁶⁸.

Por conta dessa situação anômala, em 1858 não se votaram os artigos aditivos (Aas), impossibilitando a aferição do teste de controle ministerial sobre o plenário intentado pelo presente trabalho neste capítulo. Algumas observações elucidativas sobre o ponto, entretanto, podem ser feitas, com base no exame dos anais da sessão, ainda que não se possa dispor, ao final da análise, de números e índices efetivos – a respeito dos Aas – como em outros anos do intervalo estudado. Não obstante essas dificuldades, um *proxy* para o IDLG será estimado ao longo dos comentários que se seguem.

A tramitação efetiva dos Aas foi iniciada em 03.09 (ACD, 03.09.1858: 32), a menos de dez dias do final da sessão legislativa anual e com um horizonte de apenas mais cinco reuniões da câmara baixa e do Senado ³⁶⁹. Entre os dias 03 e 04 de setembro, em uma repetição do padrão inaugurado em 1857, com a 10ª legislatura, uma enxurrada de aditivos foi proposta pelas comissões e pelos parlamentares, resultando em 86 emendas lidas e apoiadas na forma do regimento (ACD, 03.09.1858: 32-6; 04.09.1858: 39-40). No entanto, no próprio segundo dia de tramitação na Câmara, requerimento – assinado por 41 deputados alinhados com o gabinete – aprovou a separação (destaque) da lei orçamentária, *antes de qualquer votação*, dos artigos aditivos, sendo os mesmos remetidos às comissões de orçamento e reservados para discussão futura em projetos especiais (ACD, 04.09.1858: 40; 44). Essa separação poupou ao plenário uma deliberação específica sobre cada um dos aditivos propostos e permitiu a aceleração da entrada, em 3ª discussão, do projeto de lei orçamentária – propiciando, ao final, sua aprovação na Câmara dois dias antes, consoante assinalado, do término do ano legislativo (ACD, 10.09.1858: 73).

³⁶⁸ Nem mesmo a oposição contestava, nas discussões registradas, a existência de uma maioria ministerial, calculada, grosso modo, em pouco mais de 60 deputados, contra cerca de 40 oposicionistas. O que se questionava, em vários pronunciamentos da “minoría”, era a disciplina da bancada situacionista em certas ocasiões, especialmente quando da votação de verbas orçamentárias (ACD, 12.08.1858: 113; ACD, 16.08.1858: 138; ACD, 19.08.1858: 168; ACD, 21.08.1858, apêndice: 98).

³⁶⁹ Desde o final de agosto, já se publicara o Decreto do imperador fixando em 12.09.1858 a data limite para o funcionamento naquele exercício das duas câmaras imperiais (ACD, 31.08.1858: 273).

O êxito do ministério nessas manobras finais não deve obscurecer o ponto principal que caracteriza e singulariza essa sessão de 1858, a saber, *o fato de que o governo não consegue, pela primeira vez no período em análise, aprovar, dentro do prazo, nas duas casas legislativas, a lei do orçamento*. Essa situação, inédita nas tramitações estudadas até aqui, só encontrava precedente, dentro do Segundo Reinado, a crer no testemunho de Pereira da Silva (2003: 179), na sessão de 1847.

Qualquer que tenha sido a razão da não tramitação regular da peça orçamentária em 1858 – obstrução da oposição no transcurso da sessão, como alegavam os “ministeriais”, ou estratégia do próprio gabinete frente a incertezas sobre seu controle do plenário quando em tensão suas preferências frente às dos deputados (exatamente o cenário da deliberação a respeito dos aditivos), como replicavam os oposicionistas –, as hipóteses aventadas não depõem favoravelmente acerca da capacidade governamental de dirigir, com eficiência e eficácia, a agenda legislativa e de coordenar os interesses de sua base de apoio na Câmara – em contraste direto com o que se observou relativamente ao período 1853-6 e, diferentemente, em linha com o que se aferiu quando do exame da sessão de 1857³⁷⁰.

Além disso, e esse ponto parece fundamental, todas as manobras exitosas do gabinete nesses últimos dias de tramitação orçamentária – em particular, a exclusão apriorística dos aditivos e a finalização da 3ª discussão do projeto na Câmara – acontecem em um contexto onde todos os deputados estão cientes do efeito *nulo*, em termos práticos, *ao menos no curto prazo* (1858-9), das deliberações alcançadas, uma vez que era patente, a essa altura, a *impossibilidade* de concluírem-se no Senado – e, depois disso, novamente, em eventual reunião conjunta das duas casas, na hipótese de emendas da casa vitalícia não serem aceitas pela Câmara (art. 61, CI) – todos os procedimentos necessários ao envio do projeto à sanção imperial. Na melhor das hipóteses, o projeto seria efetivamente discutido no Senado somente na sessão de 1859 e, se introduzidas emendas, como com toda a probabilidade ocorreria, teria que voltar a passar, sabiam os parlamentares, pelo crivo da câmara baixa³⁷¹. As decisões tomadas

³⁷⁰ Cumpre lembrar, nesse sentido, que o gabinete incumbente em 1858 (Olinda/ 14º gabinete), politicamente responsável pela tramitação orçamentária, é o mesmo que sofreu a derrota no ano anterior ao buscar excluir da lei de meios, na 3ª discussão, vários dispositivos inseridos quando da tramitação dos aditivos (vide 5.4.5, acima). Sobre esse ministério ver, também, o capítulo 3 desta tese.

³⁷¹ Como se verá adiante (5.4.7), foi isso que efetivamente aconteceu, voltando o projeto, emendado pelo Senado, para a Câmara em 1859.

nesse crepúsculo da sessão anual não eram, portanto, uma palavra *definitiva* do plenário sobre o assunto em tela.

Nesse sentido, a publicação, em 31.08, do Decreto Imperial fixando em 12.09 o termo final do ano legislativo (ACD, 31.08.1858: 273) parece ter funcionado como um divisor de águas, transmitindo aos parlamentares a informação de que, a partir de então, todas as suas decisões sobre o orçamento seriam, no curto prazo, simbólicas, dada a inexistência de tempo hábil para concluir a tramitação da matéria, a qual teria que voltar a ser discutida na sessão de 1859. Esse aspecto parece ser crucial para que se compreenda a racionalidade que possivelmente informou a conduta dos deputados da “maioria” nos últimos dias da sessão em foco, tanto nas votações orçamentárias gerais quanto na decisão a respeito dos artigos aditivos.

Essa hipótese – que relativiza os sucessos parciais do governo nos últimos dias da sessão legislativa e coloca o acento no fracasso ministerial em garantir o trâmite normal do orçamento do exercício, sugerindo, portanto, suas dificuldades de coordenar a própria maioria em certas situações de colisão entre preferências do governo e preferências parlamentares – ganha seu principal lastro quando se acompanha, de forma conjunta e comparada, as votações orçamentárias, em 2ª e 3ª discussões, *atentando-se para a data em que elas se processam*. É significativo, nesse sentido, que *todas as deliberações examinadas que ocorrem antes do final do mês de agosto de 1858 – isto é, que antecedem a ciência definitiva pela Câmara da data-limite da sessão legislativa – mostrem um baixo grau de controle do governo sobre o plenário* (em linha com o que se viu no ano anterior, 1857), revelando-se o ministério capaz de coordenar sua maioria *tão somente nos últimos dias da sessão, quando já era público o conhecimento de que o que se votava não teria consequências efetivas no curto prazo e, sobretudo, não era, com toda a probabilidade, definitivo*.

O Quadro 5.19 abaixo fornece evidências do que se sustenta aqui. Nele, calculam-se as taxas percentuais de aprovação das emendas (distribuídas por domínios) e o IDLG para cinco diferentes votações realizadas ao longo da tramitação orçamentária de 1858. O ponto a se observar é que o valor do índice de controle governamental sobre o plenário se altera notavelmente *a depender das datas em que se processem as deliberações*. Nesse sentido, para as três decisões da Câmara efetuadas *antes* de 31.08 (data da publicação do Decreto Imperial acima mencionado), o IDLG aferido foi de

0,19, 0,445 e 0,381. Em contraste, nos dois posicionamentos do plenário realizados nos primeiros dias de setembro, o IDLG verificado alcança números bem mais expressivos: 0,8 e 1,0.

Quadro 5.19 – Taxas de Aprovação em % (Emendas Aprovadas/Total de Emendas) e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) em Cinco Deliberações da Câmara na Tramitação Orçamentária em 1858

<u>Domínios/IDGL</u>	<u>Orçamento Império/2ª Discussão/ 27.07.1858</u>	<u>Orçamento da Marinha/2ª Discussão/ 30.07.1858</u>	<u>Orçamento da Fazenda – Despesa/2ª Discussão/ 28.08.1858</u>	<u>Orçamento da Fazenda – Receita/2ª Discussão/ 03.09.1858</u>	<u>Orçamento Geral/ 3ª Discussão</u>
1	100% (17/17)	100% (4/4)	66,6% (2/3)	100% (2/2)	100% (8/8)
2	0% (0/1)	50% (2/4)	16,6% (1/4)	66,6% (2/3)	20% (1/5)
3	80,39% (41/51)	55,5% (5/9)	28,5% (2/7)	20% (1/5)	0% (0/11)
IDLG	0, 19	0, 445	0, 381	0, 80	1, 0
IDLG médio para as 5 votações	0,5632	-	-	-	-
IDLG médio com exclusão das duas últimas votações	0, 338	-	-	-	-

Fonte: para emendas e posicionamento ministerial que embasa a distribuição das emendas por domínio, ver (Ministério do Império) ACD, 12.07.1858: 11-2; 20.07.1858: 198; 21.07.1858: 221; 22.07.1858: 234; 24.07.1858: 258; 268; 24.07.1858: 268-72; 26.07.1858: 284; (Ministério da Marinha) ACD, 12.07.1858: 112; 27.07.1858: 240; 28.07.1858: 297; 28.07.1858: 303; (Ministério da Fazenda/Despesa) ACD, 12.08.1858: 110-1; 13.08.1858: 119; 16.08.1858: 131; 24.08.1858: 205; 25.08.1858: 218; (Ministério da Fazenda/Receita) ACD, 28.08.1858: 250; 255; 31.08.1858: 273; 01.09.1858: 11-4; (Orçamento Geral/3ª discussão) ACD, 06.09.1858: 46-9; 55; 09.09.1858: 61; 10.09.1858: 72-3. Para o resultado das deliberações, ver (Ministério do Império) ACD, 27.07.1858: 288-90; (Ministério da Marinha) ACD, 30.07.1858: 329; (Ministério da Fazenda/Despesa) ACD, 28.08.1858: 250; (Ministério da Fazenda/Receita) ACD, 03.09.1858: 32; (Orçamento Geral/3ª discussão) ACD, 10.09.1858: 73; 75.

Assim, como se depreende da leitura do Quadro 5.19, as três deliberações da Câmara, em 2ª discussão, sobre as partes do orçamento referentes aos ministérios do Império, Marinha e Fazenda (Despesa) demonstram, nitidamente, a dificuldade do gabinete de fazer o plenário acatar suas orientações, o que se reflete nos baixos IDLGs apurados. Todas essas decisões aconteceram antes de 31.08, quando a previsão corrente nos meios político-parlamentares ainda era a de uma tramitação regular da peça orçamentária. O cenário muda de figura completamente nas duas últimas votações reportadas no Quadro 5.19 (Orçamento da Fazenda/Receita e Orçamento Geral/3ª

discussão), ambas posteriores a 31.08, quando o ministério consegue substantivo acatamento na Câmara de suas orientações, o que faz subir o IDLG a níveis similares aos aferidos no período 1853-6 (9ª legislatura).

Desse modo, a análise dos dados em questão parece corroborar a hipótese de que a publicação do Decreto Imperial, em 31.08.1858, fixando em 12.09 o fim da sessão anual legislativa, funcionou como um marco divisório quanto à relação entre o Executivo e sua maioria na câmara baixa.

À luz dessas informações, pode-se compreender do seguinte modo a “rationale” que possivelmente comandou o comportamento parlamentar em exame. *Enquanto o jogo orçamentário era, por assim dizer, “pra valer” - vigorando a expectativa de que o que era objeto de deliberação se transformaria, naquela mesma sessão, em norma legal -, os deputados, postos diante de cenários em que conflitavam seus próprios interesses (em termos de preferências por políticas públicas) com os do governo (expressamente manifestados através de pronunciamentos de ministros diante do Legislativo), em 1858, reiteraram o comportamento exercido em 1857, isto é, optaram por cancelar suas posições em detrimento das orientações do governo. Após a publicação do Decreto fixando a data-limite das sessões, no entanto, o que estava em jogo nas deliberações se modificou. Concretamente, não havia mais a urgência de inserir determinadas preferências na norma orçamentária que se discutia, uma vez que sua tramitação, já se sabia, não seria concluída em tempo hábil e, sobretudo, se levada à frente, no ano seguinte, na casa vitalícia, teria que voltar à Câmara, onde se reabririam as oportunidades de interferência no projeto. Distintamente, o que estava em jogo, agora, do ponto de vista da maioria como um bloco e de cada um dos seus integrantes, era, respectivamente, de um lado, colaborar para que o gabinete – com o qual, afinal, todos se alinhavam politicamente – finalizasse a tramitação do orçamento pelo menos na Câmara e, de outro, cultivar boas relações com os ministros, meio para ter acesso aos recursos de patronagem tradicionais e para maximizar as chances de fazer efetivas eventuais aplicações de verbas constantes do orçamento prorrogado. Essa hipótese sobre o que gerou conduta tão distinta dos deputados em momentos diferentes da sessão de 1858 torna inteligível, para quem observa, e racional, do ponto de vista dos*

próprios parlamentares, aquele comportamento, enfatizando que a mudança obedeceu a uma alteração das condições do jogo político corrente ³⁷².

Na leitura aqui sustentada, a vitória mais importante do gabinete na tramitação orçamentária – em um cenário geral de relativo fracasso, consoante já se enfatizou, quando comparada a atuação governamental em 1858 aos outros anos do intervalo examinado pelo trabalho, em especial ao período 1853-6 – aconteceu quando aquele logrou aprovar a prorrogação do orçamento vigente dentro do ano legislativo (ACD, 23.08.1858: 199; 11.09.1858: 79). *Isso se deu, possivelmente, pelo acerto ministerial quanto ao momento em que propôs a prorrogação, o início da segunda quinzena de agosto* (ACD, 16.08.1858: 128-9; 17.08.1858: 147), *uma data que, de um lado, fazia a ameaça de não conclusão da tramitação do projeto soar crível, mas, por outro, não a revestia de inexorabilidade*. Isso permitiu ao governo mobilizar, em favor da prorrogação, sua maioria – que preferia, naturalmente, um orçamento no qual enxertasse suas prioridades, mas que estava, obviamente, longe de ser indiferente à escolha entre dispor de algum orçamento e ficar sem nenhum – com a promessa, também crível, de retomar o projeto original tão logo estivesse garantida a prorrogação solicitada ³⁷³. O que tornou inviável a conclusão da tramitação foi, efetivamente, o Decreto Imperial, de

³⁷² A hipótese aqui sustentada, no que concerne ao comportamento parlamentar da “maioria” em 1858, no período que antecede 31.08, converge com o que era afirmado por alguns parlamentares da oposição da época. Nesse sentido, Sérgio de Macedo (RJ), uma das principais lideranças da “minoridade”, oferece um diagnóstico que, à luz dos dados apresentados no Quadro 5.19, parece possuir credibilidade. Para ele, a maioria governista só funcionava para garantir o encerramento das discussões. Nos seus próprios termos, “logo que não se trata disso, desaparece a maioria. É o que vimos na votação das leis de força e nas das diversas verbas do orçamento. A maioria não se importava com o pensar dos ministros, cada um votava como lhe parecia, e o resultado foi – um orçamento monstro...” (ACD, 16.08.1858: 137). No mesmo sentido, ver pronunciamentos de Paulino de Souza (RJ) (ACD, 19.08.1858: 166-8), Jerônimo Teixeira Filho (RJ) (ACD, 21.08.1858, Apêndice: 98) e Jacinto de Mendonça (RS) (ACD, 19.08.1858: 169).

³⁷³ Nesse sentido, ver pronunciamentos do deputado João Lustosa Paranaguá, principal subscritor do projeto de prorrogação (ACD, 18.08.1858: 156-60) e do ministro da Fazenda, Bernardo de Sousa Franco (ACD, 17.08.1858: 148-53). A não inexorabilidade do risco de não se aprovar orçamento na sessão se baseava em precedentes de remessas do projeto para o Senado em períodos semelhantes, ou até mais tardios, em exercícios anteriores (ACD, 19.08.1858: 166-8). Efetivamente, já em 24.08, um dia após a passagem em 3ª discussão da prorrogação, a Câmara voltava a cuidar do projeto original do orçamento (ACD, 24.08.1858: 205). Na ótica da oposição, diferentemente, consoante assinalado antes no texto, a iniciativa da prorrogação visava, desde o início, evitar a deliberação definitiva sobre a proposta orçamentária original. Nos termos de Paulino de Souza (RJ), as razões da prorrogação “são o ter a maioria votado um orçamento monstruoso na 2ª discussão; e não se supor o governo com bastante influência sobre os seus amigos para fazer rejeitar na 3ª discussão as emendas que aumentam as despesas” (ACD, 19.08.1858: 168). O resultado da deliberação da prorrogação mostrou a incapacidade da oposição de persuadir dissidência nas hostes governistas suficiente para bloquear a ação ministerial.

31.08.1858, o qual, porém, só veio a luz, como se viu, após estar garantida na Câmara a prorrogação em tela ³⁷⁴.

Em síntese, a sessão de 1858, embora não permitindo a aplicação do teste de controle governamental sobre o plenário nos moldes até aqui praticados, pode ser considerada – com base nos elementos qualitativos aqui discutidos e nos dados quantitativos perfilados no Quadro 5.19 acima, que fornecem um *proxy* aos índices calculados para outros anos do intervalo estudado – como mais uma evidência dos efeitos fragilizadores da regra “distrital” sobre o Executivo nas suas relações com a Câmara dos Deputados. *Dito de forma curta, todo o material empírico examinado aproxima o ano de 1858 do padrão verificado em 1857 e o afasta do modelo predominante entre 1853 e 1856.*

5.4.7 1859

A sessão de 1859, assemelhando-se, em certa medida, a do ano anterior, não logrou discutir e deliberar, pela segunda vez no intervalo estudado, a respeito da proposta orçamentária regular nem, em consequência, sobre os artigos aditivos ³⁷⁵. Ocupada e polarizada em torno do exame das medidas monetário-financeiras propostas pelo ministro da Fazenda, Sales Torres-Homem, que revertiam drasticamente a política expansionista sustentada pelo seu antecessor no gabinete Olinda-Sousa Franco ³⁷⁶, a Câmara chegou ao mês de agosto de 1859 – quando retirou-se o ministério incumbente – *sem sequer iniciar a discussão da lei do orçamento*, em que pesem sua apresentação, pelo governo, desde o mês de maio (ACD, 12.05.1859: 11-3), e reiterados protestos da oposição - que acusava a situação de manobrar em favor da obtenção de mais uma prorrogação da lei de meios (ACD, 21.06.1859: 182-4; ACD, 01.08.1859: 4-10) ³⁷⁷. O

³⁷⁴ A partir das informações dos anais, não é possível julgar com segurança a sinceridade da promessa ministerial de retomar o projeto original, no propósito de concluir sua inteira tramitação ainda no exercício, depois de alcançada a prorrogação. É perfeitamente possível que, no interior do ministério, já estivesse, desde então, acertado o texto do Decreto de 31.08.1858. Isso, no entanto, é menos importante, para entender o comportamento da maioria, do que a credibilidade de que, em princípio, se revestia a promessa.

³⁷⁵ A não votação dos orçamentos em 1859 é assinalada por Pereira da Silva (2003: 275).

³⁷⁶ Ver, sobre o ponto, no capítulo 3 deste trabalho, a discussão acerca dos 14º e 15º gabinetes – Olinda-Sousa Franco e Abaeté/Torres-Homem, respectivamente.

³⁷⁷ Em junho, diante do fato de que as três comissões do Orçamento não tinham apresentado, até aquele momento, seus respectivos pareceres sobre as propostas orçamentárias – o que era requisito para o início da discussão pelo plenário da lei de meios, consoante o art. 176 do RICD (1857) -, sustentava o deputado José Joaquim Pacheco (SP), da oposição, “que o governo não pretende que haja este ano discussão do

argumento do governo, em réplica aos protestos, era que apenas aguardava a finalização, no Senado, da tramitação da proposta para lá enviada, pela própria Câmara, no final da sessão anterior, de modo a discutir receitas e despesas públicas já sob a luz das contribuições da Casa vitalícia (ACD, 21.06.1859: 182-4; ACD, 01.08.1859: 4-10)³⁷⁸.

Quaisquer que tenham sido as razões do fato, a realidade é que, em 1859, radicalizou-se o cenário já esboçado em 1858, uma vez que, dessa feita, nem mesmo a 2ª discussão por ministérios (primeira etapa da tramitação) foi, ao menos, iniciada, o que impede a utilização, aqui, da abordagem empregada na sessão anterior, quando se lançou mão de *proxies* (para suprir a ausência de votações efetivas sobre os artigos adicionais) para o cálculo do IDLG, com base justamente em deliberações realizadas a respeito de emendas aos orçamentos de ministérios, em 2ª discussão, e, em 3ª discussão, ao orçamento geral³⁷⁹.

O ponto central inicial a se destacar, por conseguinte, é que o ministério incumbente durante a maior parte da sessão legislativa de 1859 – gabinete Abaeté/Torres Homem – retira-se do poder, em agosto, em função, segundo a literatura, de precária sustentação na Câmara e da negativa da Coroa em adiar ou dissolver a sessão³⁸⁰, sem enfrentar a tramitação orçamentária, o que, em si mesmo, sugere suas dificuldades de administrar as relações com o Legislativo. Reitera-se, dessa maneira, um padrão de instabilidade e de tensão inaugurados com a 10ª legislatura e que parece emprestar contornos comuns às relações entre o Executivo e as Câmaras que se reúnem a partir de 1857.

As decisões sobre matéria orçamentária, em 1859, foram tomadas, assim, por força do que foi relatado acima, e esse é o segundo ponto central a ser aqui enfatizado, nos últimos quinze dias da sessão anual, em um contexto que, naturalmente, favoreceu o novo gabinete, liderado por Ângelo Ferraz, inaugurado em 10.08. Esse recém empossado ministério, tanto em função do tempo exíguo que restava às Câmaras

orçamento”, cuidando já o gabinete, segundo o mesmo parlamentar, de preparar o terreno para solicitar prorrogação dos créditos, seguindo o exemplo da sessão de 1858 (ACD, 21.06.1859: 182).

³⁷⁸ Tendo o Senado emendado a proposta da Câmara, o texto voltava à casa iniciadora para a apreciação daquelas modificações (arts. 58, 61 e 62, CI; arts. 143 a 145, RICD, 1857).

³⁷⁹ Ver, acima, 5.4.6.

³⁸⁰ Ver o capítulo 3 desta tese sobre as razões de retirada do 15º gabinete (Abaeté/Sales-Torres Homem).

imperiais como do próprio capital político intacto que desfrutava em suas primeiras semanas de exercício, pôde conseguir da Câmara a prorrogação da lei de meios, em termos que lhe pareceram adequados, e evitar, com aquiescência do próprio plenário, deliberações que lhe soaram então como inconvenientes, entre as quais aquela referente aos artigos aditivos, adiados em bloco para a discussão posterior em projetos especiais

381

Nesses termos, em 24.08, já com a direção do Executivo entregue a Ferraz, foi apresentada, na Câmara, a Resolução que prorrogava, para o período 1860-1, o orçamento em vigor para 1859-60 (ACD, 24.08.1859: 141-2). Na sessão do dia seguinte, deliberação do plenário, por consenso e sem debate, determinou a preferência, na discussão, nos termos do art. 158 do RICD (versão de 1857), para o recém-proposto projeto de prorrogação em detrimento do projeto de lei orçamentária apresentado pelo gabinete anterior (ACD, 25.08.1859: 152).

Na mesma ocasião, Ângelo Ferraz, o novo presidente do Conselho, formulou, perante o plenário, os termos da prorrogação desejada pelo governo. Apoiando a Resolução proposta no dia anterior, Ferraz sugeriu que essa medida prorrogatória tivesse por objeto o projeto de lei orçamentária do ano anterior, o qual já terminara sua tramitação no Senado, estando em vias de ser remetido de volta à Câmara. Se aprovado, sem modificações, pela câmara baixa e sancionado, seria esta a lei orçamentária (de 1859-60) a ser objeto de prorrogação – mediante a Resolução em discussão – para o período 1860-1. No mesmo pronunciamento, o presidente do Conselho já faz um apelo inicial exposto contra a proposição de aditivos à proposta de prorrogação (ACD, 25.08.1859: 155-7).

Assim se fez. Recebido, em 29.08, na Câmara, o projeto orçamentário do ano anterior emendado pelo Senado (ACD, 29.08.1859: 167), os deputados, já no dia seguinte, em única discussão, consoante preconizava o Regimento (art. 143, RICD, 1857), emprestaram à norma sua chancela (ACD, 30.08.1859: 178), o que abriu caminho para a rápida aprovação final, em 3ª discussão, da Resolução de prorrogação,

³⁸¹ Ao capital político inicial desfrutado por qualquer ministério no Império, somou-se força adicional, no caso do gabinete Ângelo Ferraz, derivada de sua decisão, comunicada com habilidade à Câmara, de não posicionar-se imediatamente sobre as cruciais questões monetário-financeiras que eletrizavam a conjuntura e praticamente dividiam ao meio o Parlamento, o que o fez desfrutar, nesse crepúsculo da sessão de 1859, da interessada boa-vontade, ainda que cautelosa, da grande maioria dos deputados (ACD, 11.08.1859: 11; ACD, 19.08.1859: 118-31).

nos termos avançados pelo novo ministério, em 01.09.1859 (ACD, 01.09.1859: 4) ³⁸². Quanto aos aditivos ao orçamento (no caso, à Resolução), esses foram objeto de requerimento de destaque (separação) em bloco, endossado pelo ministério. O requerimento logrou a aprovação do plenário da Câmara em 31.08 (ACD, 31.08.1859: 186) ³⁸³.

Assim, após arrastar-se por toda a sessão, sem sequer ver iniciada sua tramitação, o projeto de lei orçamentária recebeu – na forma da Resolução prorrogatória acima discutida – apoio da Câmara nos últimos dias da sessão de 1859, excluída, novamente, a discussão dos aditivos, *em um resultado que parece estar estreitamente relacionado ao contexto político-institucional específico prevalecente naquelas circunstâncias, no qual um novo gabinete – com capital político intacto – logrou extrair vantagens não só da sua recente ascensão, mas também do exíguo tempo de sessão restante ao Legislativo.*

5.4.8 1860

Em 1860 - após duas sessões legislativas que, como se viu, limitaram-se a votar prorrogações orçamentárias - o gabinete logrou levar a bom termo a tramitação da lei de meios. Na verdade, de todo o quadriênio da 10ª legislatura (1857-60), esse último ano marca o único caso de sucesso governamental na condução da matéria orçamentária,

³⁸² Como a prorrogação incidia sobre o projeto de lei proveniente do Senado, a aprovação expedita deste último era requisito para a finalização da primeira. A Câmara viu-se, então, constrangida a sancionar sem modificações o orçamento vindo da casa vitalícia. Qualquer alteração votada pelos deputados obrigaria, nos termos do art. 61 da CI, à realização de uma sessão conjunta das duas casas para deliberação final a respeito da matéria, o que seria inviável diante dos prazos apertados enfrentados. Não parece, portanto, ocioso assinalar que as específicas e não antecipáveis circunstâncias políticas vigentes no final de 1859 – particularmente, o fato de a tramitação orçamentária ter sido conduzida, nos últimos dias da sessão, por um ministério recém inaugurado – anularam as vantagens estratégicas com as quais pensavam contar os deputados ao decidir sobre matérias orçamentárias nos últimos dias da sessão anterior (1858). Em outros termos, a prerrogativa da Câmara de dar a palavra final sobre o orçamento foi “desidratada” pela necessidade, avaliada politicamente pela maioria dos parlamentares, de expressar gesto inicial de confiança aos novos incumbentes.

³⁸³ Para a recomendação contra os aditivos, ver os pronunciamentos de Ângelo Ferraz, chefe do ministério, em 29 e 30.08. Os argumentos lastreavam-se na falta de tempo para uma deliberação ponderada sobre as emendas e na precária situação fiscal do Tesouro, agravada em mais de 3000 contos de réis pelas alterações introduzidas no projeto de lei de meios pela casa vitalícia, o que projetava um déficit de cerca de 6% no orçamento de 1860-1 (ACD, 29.08.1859: 171; ACD, 30.08.1859: 183). No primeiro dia de apresentação de aditivos, 28 emendas haviam sido protocoladas, com apoio regimental, junto à Mesa (ACD, 30.08.1859: 178-9), restando todas prejudicadas pela aprovação do requerimento mencionado acima no texto.

demonstrando o ministério dessa feita o controle do plenário que lhe escapou nos outros períodos da legislatura.

A tramitação dos artigos aditivos ao Orçamento (Aas), no ano em foco, ocorreu entre 08 e 10.08. Reiterando a tendência ao acréscimo desse tipo de emenda orçamentária na 10ª legislatura, deputados e comissões da Câmara apresentaram 97 Aas. Expressando o posicionamento ministerial frente às proposições, Ângelo Ferraz, presidente do Conselho de Ministros e responsável pela pasta da Fazenda ³⁸⁴, discursou perante o plenário nos dias 9 e 10.08, endossando alguns dos artigos e rejeitando outros (ACD, 09.08.1860: 112-125; 10.08.1860: 130). Essa, mais uma vez, foi a base para a distribuição dos aditivos por tipo de domínio. O Quadro 5.20 abaixo os discrimina por ordem de apresentação, conteúdo sumário, proponente e tipo de domínio.

Quadro 5.20 – Artigos Aditivos Apresentados em 1860: Ordem, Conteúdo, Proponente e Domínio.

<u>Nº por ordem de apresentação e conteúdo sumário</u>	<u>Proponente</u>	<u>Domínio</u>
1. Autorização para cobrança nas alfândegas do Império de imposto adicional de 2 até 5% sobre o valor das mercadorias despachadas para consumo (art. 1, § 1º)	1ª Comissão do Orçamento	1
2. Cobrança, até o fim do exercício da lei, de imposto adicional de 2% sobre a exportação para portos estrangeiros dos produtos nacionais hoje sujeitos a direitos de exportação de 5% (art. 1, § 2º)	idem	1
3. Substituição de multas sobre transações com escravos (art. 1º, § 3º)	idem	1
4. Imposição, a critério do governo, de direitos de consumo e direitos de trânsito a couros, charque e mais produtos de gado importados pelo Rio Grande do Sul (art. 1º, § 4º)	idem	1
5. Substituição de imposto por multa incidente sobre o valor do pedido nas ações cíveis ou crimes na hipótese especificada (art. 1º, § 5º)	idem	1
6. Autorização para a venda de próprios nacionais desnecessários ao serviço público nas hipóteses enunciadas (art. 1º, § 6º)	idem	1
7. Autorização para aforar terrenos alagadiços ou devolutos que estiverem nas condições estipuladas (art. 1º, § 7º)	idem	1

³⁸⁴ Ver sobre o ministério de Ângelo Ferraz (16º gabinete) o capítulo 3 deste trabalho.

8. Autorização para aforar ou vender, nos termos da Lei n. 601, de 18.09.1850, terrenos pertencentes às antigas missões e aldeias de índios (art. 1º, § 8º)	idem	1
9. Prorrogação da autorização para o governo alterar o sistema de arrecadação do imposto do selo, com elevação até o dobro das taxas proporcionais (art. 2º, § 1º)	idem	1
10. Elevação das taxas de selo fixas (art. 2º, § 2º)	idem	1
11. Revogação do art. 13 da Lei n. 930, de 26.09.1857, e regulamentação da revalidação de papéis (art. 2º, § 3º, 1º e 2º)	idem	1
12. Sujeitas ao selo proporcional as transferências de apólice da dívida pública, letras de câmbio, etc, nas condições estipuladas (art. 2º, § 4º)	idem	1
13. Substituição de imposto por taxa sobre todas as indústrias e profissões nas condições estipuladas (art. 3º)	idem	1
14. Prescrição em cinco anos dos bilhetes premiados das loterias não reclamados (art. 4º)	idem	1
15. Disposições incidentes sobre os próprios nacionais que estiverem à disposição dos diferentes ministérios (art. 5º)	idem	1
16. Menção obrigatória nos relatórios ministeriais dos contratos celebrados que excederem ao valor de 10 contos de réis (art. 6º)	idem	1
17. Aprovam decretos governamentais que reformam o Tesouro e dão outras providências (art. 7º)	idem	Retirado
18. Disposição sobre párocos colados e vigários gerais (art. 8º)	idem	1
19. Interpretação do art. 37 da Lei de 30.09.1841 (art. 8º, § 1º)	idem	1
20. Obrigações para agraciados com distinções de ordens honoríficas do Império (art. 8º, § 2º)	idem	1
21. Revogação, nas condições estipuladas, de leis que concedem ao governo créditos especiais (art. 9º)	idem	1
22. Autorização para o governo fazer operações de crédito relacionadas aos contratos de empréstimos externos de 1824 a 1848 (art. 10)	idem	1
23. Aumento de pessoal no Ministério da Fazenda (art. 11)	idem	1
24. Extensão de disposição da Lei n. 840, de 15.09.1855 à compra e	Idem	1

venda dos escravos (art. 12)		
25. Demarcação para pagamento do imposto da décima urbana na Corte (art. 13)	idem	1
26. Obrigação de procuração especial para as vendas de escravos entre pessoas ausentes (art. 14)	idem	1
27. Correção ao art. 1º, § 3º, acima	idem	1
28. Correção ao art. 2º, § 1º, acima	idem	1
29. Correção ao art. 8º, § 1º, acima	idem	1
30. Correção ao AA 17	idem	1
31. Satisfação em apólices da dívida pública dos conhecimentos da mesma dívida na hipótese estipulada	Henriques (PB), Torres Homem (RJ)	2
32. Isenção de taxas para as carrocinhas da Santa Casa	Sampaio Vianna (BA), Henriques (PB)	2
33. Providências referentes à alienação de terrenos do Jardim Botânico	Sampaio Vianna (BA), Henriques (PB)	2
34. Autorização para pagar 2000 contos de réis ao Banco do Brasil	Henriques (PB), Torres Homem (RJ)	2
35. Autorização para contratar o engenheiro Henry Law, ou outro que mais vantagens oferecer, para construção de segundo dique na ilha das Cobras, destinado a serviço da marinha de Guerra e mercante	3ª Comissão do Orçamento	1
36. Isenção de direitos de importação, previstos pelo art. 31 da Lei n. 939, de 26.09.1857, extensivo às máquinas e suas pertenças importadas para a fábrica nacional de Santo Aleixo	Teixeira Júnior (RJ), Sampaio Vianna (BA) e Torres-Homem (RJ)	Retirado
37. Contratação da demolição do morro do Castelo com obediência às cláusulas estipuladas	Paranhos (RJ) e mais 10 deputados, todos, exceto um, da província do RJ	1
38. Cessão de banqueta de castiçais de prata à Ordem Terceira de Nossa Senhora do Carmo de Ouro Preto (MG)	Athayde (MG)	1
39. Até 50 contos para o melhoramento das estradas da província de São Paulo	Pereira da Cunha (SP)	3
40. Dispensa de impostos para 40 loterias concedidas pela Assembléia provincial da BA	Pereira Franco (BA) e mais dois deputados da BA	3
41. Até 100 contos para a desapropriação de prédios contíguos aos arsenais da Bahia e Pernambuco	Saraiva (BA)	2
42. Alterações no decreto de 14.10.1843 que extinguiu o vínculo de Jaguará (MG)	Rocha Franco (MG) e mais 14 deputados	1
43. 24 loterias para subvenção ao Teatro lírico da Corte	Pacheco (SP) e mais 10 deputados	2
44. até 250 contos para a construção de nova ponte ligando o bairro de Santo Antônio ao da Boa Vista em Recife (PE)	Pinto de Campos (PE)	2
45. Eleva a 6 contos os ordenados dos presidentes das províncias de SE, ES e SC	Tobias Leite (SE)	3
46. Autorização para que o governo empreste 180 contos à província de	idem	3

SE para a conclusão do canal de Japarutuba		
47. Restabelecimento de créditos, previstos pelo § 7º do art. 16 da Lei n. 939, de 26.09.1857, para construção de edifícios próprios para as faculdades de Direito do Recife e de Medicina do Rio de Janeiro	Vilela Tavares (PE)	2
48. Elevação de gratificações dos diretores, vice-diretores e empregados dos arsenais de guerra	Barão de Porto Alegre (RS)	3
49. Aquisição ou construção de palácio episcopal na capital da província do Rio Grande do Sul	idem	3
50. Início de exploração e canalização de lagoas em SC e no RS	Barão de Porto Alegre (RS) e Barão de Mauá (RS)	3
51. 10 contos para a fundação de colônia de nacionais e estrangeiros em São João de Camacã (RS)	idem	3
52. 10 contos para a fundação de colônia de nacionais e estrangeiros em Dorcas (RS)	idem	3
53. 400 contos para os institutos agrícolas criados em PE, BA, SE e RJ	Barros Pimentel (SE)	3
54. Plano e orçamento de estrada que ligue o CE a PE e à BA, facilitando o comércio das províncias referidas	Jaguaribe (CE) e mais 2 deputados do CE	3
55. Pagamento dos vigários-gerais pelos cofres gerais, inclusive atrasados	Pinto de Campos (PE) e Franco de Almeida (PA)	3
56. Certidão e tempo de exercício juízes/decreto de 20.12.1830	Casimiro Madureira (BA)	3
57. Autorização de verba para a continuação do exame da navegabilidade do rio São Francisco, da cachoeira de Pirapora para cima.	Cyrillo (MG) e mais 19 deputados	3
58. Construtor naval e regulamentações da Lei n. 874, de 23.08.1856.	Lamego Costa (SC)	1
59. Aposentadoria do cirurgião Joaquim José Alves de Albuquerque	Ferreira de Aguiar (PE) e mais 4 deputados pernambucanos	3
60. Aumento dos vencimentos dos empregados dos Correios em SE	Baptista Monteiro (SE)	3
61. Dispensa de impostos para loterias provinciais, da sociedade Montepio, dos caixeiros nacionais da cidade da Bahia.	Fernandes da Cunha (BA)	3
62. Indenização ao governo das somas adiantadas ou a adiantar à Companhia de Navegação e Comércio do Mucury	Cruz Machado (MG), 15 deputados de MG e Martinho Campos (RJ).	Retirado
63. 50 contos para a abertura e canalização do rio do Ceará-Mirim, no RN.	Bezerra Cavalcanti (RN)	1
64. 30 contos para a desobstrução da barra do rio Canhaú, no RN.	Idem	1
65. 40 contos para estrada entre Vila do Rio Pardo (MG) e o porto do Cachimbo (BA)	Paula Fonseca (MG) e Luís Carlos (MG)	3
66. Estudos técnicos para expandir ramal da estrada de Ferro Pedro II para o interior da província de MG, com vistas a demandar a margem do Rio São Francisco.	Martinho Campos (RJ) e 61 deputados	3
67. Isenções fiscais para a companhia Jacuhy na compra de barcos de vapor	Bello (RS) e Jacinto de Mendonça (RS)	2
68. Tarifa especial de direitos de importação, consumo e trânsito para as alfândegas da província do RS.	idem	1

69. Concessão de terras no AM para a criação de gado	Serra Carneiro (AM) e mais 6 deputados	1
70. Acréscimo ao AA 4	1ª Comissão do Orçamento	1
71. Acréscimo ao AA 1	idem	1
72. Elevação do número de viagens mensais de paquete a vapor para o ES	Pereira Pinto (ES)	2
73. Construção da ponte do Recife (PE)	Brandão (PE)	2
74. Elevação dos ordenados dos professores do Colégio Pedro II	Viriato (MA)	2
75. Até 100 contos com o melhoramento da navegação entre PA, MA e GO, pelos rios Tocantins e Araguaia.	Cardoso de Santa Cruz (GO) e Cunha Matos (GO)	3
76. Exploração e exame da navegabilidade a vapor do Rio das Velhas desde Sabará (MG) até sua barra no rio São Francisco	Rocha Franco (MG) e mais 8 deputados	3
77. Prazos e condições para prescrição dos dinheiros de ausentes recolhidos ao Tesouro	Baptista Monteiro (SE)	3
78. 50 contos para auxílio das obras provinciais do Amazonas	Serra Carneiro (AM)	3
79. 10 contos para alargamento e reparo de enfermaria militar na capital da província do AM	Idem	3
80. Composição dos vencimentos dos praticantes da Secretaria do Império	Tobias Leite (SE)	3
81. Equiparação dos empregados Correios em MG aos de PE e BA	Luís Carlos (MG)	3
82. 20 contos para a continuação de obras do seminário episcopal de Olinda (PE)	Pinto de Mendonça (CE) e 4 deputados	2
83. Mais verbas, além das já votadas, para melhoramentos da estrada entre São João Del Rey (MG) e GO.	Chagas de Andrade (MG) e 5 deputados de MG	3
84. Desapropriação nascente d'água para abastecimento da cidade do Rio de Janeiro; compra de terrenos nas proximidades das estradas de ferro para o estabelecimento de colônias; conceder aos nacionais colonos iguais favores aos que forem concedidos aos estrangeiros.	Sérgio de Macedo (RJ) e Costa Pinto (SP)	1
85. Elevação dos ordenados dos ajudantes dos escrivães dos almoxarifados da Intendência e Arsenal da Marinha da BA e PE	Brandão (PE)	2
86. 40 contos para auxiliar o RS na desobstrução dos rios Vacacahy e Jacuhy	Barão de Porto Alegre (RS) e Barão de Mauá (RS)	2
87. Atrasados do vigário-geral do Baixo Amazonas	Pinto de Campos (PE) e Franco de Almeida (PA)	3
88. Vários favores e benefícios ao MT	Pereira Pinto (ES), J. Delfino de Almeida (MT) e Viriato (MA)	2
89. Especificação pagamento taxa de selos pelos bancos	Teixeira Soares (BA)	3
90. Autorização para o governo encampar o contrato com a Cia. Mucury, indenizando os acionistas.	Cruz Machado (MG) e 15 deputados	1
91. Autorização para o governo revisar a lista de antiguidade dos juizes de Direito do Império	Saraiva (BA) e 12 deputados	2
92. 100 contos para a província do Rio de Janeiro, com aplicação na desobstrução das cachoeiras do rio Parahyba, entre Rezende (RJ) e	Lima e Silva Sobrinho (RJ)	2

Valença (RJ).		
93. 30 contos para subvencionar empresa de navegação que atue nas lagoas da província de AL	Dantas (BA) e 4 deputados	2
94. Eleva ordenados dos professores públicos de instrução primária da Corte	Domingues Silva (CE)	2
95. Emenda ao AA 1	Paula Santos (MG)	2
96. Emenda ao AA 43 (Teatro lírico)	Pacheco (SP)	2
97. Garantia de empréstimo, nas condições estipuladas, a empresário das navegações a vapor dos rios Jequitinhonha e São Francisco	Fernandes da Cunha (BA) e 4 deputados	2

Fonte: Anais da Câmara dos Deputados (ACD): 08.08.1860: 102-6; 09.08.1860: 111-2; 10.08.1860: 129-30. Para o enquadramento nos domínios, ACD, 09.08.1860: 112-25; 10.08.1860: 130. Para as bancadas dos deputados: Javari (1962: 320-6).

No dia 10.08, o plenário deliberou a respeito dos aditivos, aprovando 39 dos 42 artigos recomendados pelo ministério e rejeitando 25 dos 29 aditivos que foram objeto de expressa oposição do Presidente do Conselho (ACD, 10.08.1860: 133-6), materializando assim aquiescência às orientações do gabinete. 23 artigos aditivos foram arrolados no domínio 2, por impossibilidade de se identificar, através dos anais da Câmara, a posição do governo frente aos mesmos ou por terem sido objeto de liberação ministerial. Dentre esses 23, dez contaram com a aprovação da Câmara ³⁸⁵.

O Quadro 5.21 abaixo sintetiza a taxa de aprovação por cada um dos domínios ou subconjuntos em que os artigos aditivos foram enquadrados para efeito dessa análise e o correlato IDLG. A sua leitura indica que 92,85% dos Aas do domínio 1 foram referendados pelo plenário (39 em 42), enquanto que somente 13,79% dos Aas enquadrados no domínio 3 – objeto de rejeição do gabinete – alcançaram endosso da maioria da Câmara (4 em 29). Disso resultou um IDLG em 1860 de + 0,7906, um número indicativo de padrões de controle governamental sobre o plenário semelhantes aos registrados na 9ª legislatura (1853-6) e que destoa notavelmente do que foi verificado para os anos entre 1857 e 1859 ³⁸⁶. Dos 23 aditivos classificados no domínio 2, 10 foram aprovados e 13 rejeitados.

³⁸⁵ Foram aprovados, por conseguinte, os seguintes 53 Aas em 1860: 1 a 16; 18 a 35; 37; 38; 41; 42; 44; 47; 57 a 59; 67 a 69; 70; 71; 84; 87; 90; 91; 93. Tendo sido 3 Aas retirados (17, 36 e 62), foram submetidos à votação 94 aditivos.

³⁸⁶ Um tópico interessante para futuras pesquisas vem a ser investigar, especificamente, as razões desse êxito ministerial, em 1860, no controle do plenário, em uma legislatura que, como se verificou neste

Quadro 5.21 – Artigos Aditivos Apresentados em 1860: Taxas de Aprovação por Domínio e Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG).

<u>Domínios</u>	<u>Taxa de Aprovação em % (Aas Aprovados/Total de Aas)</u>
1	92,85% (39/42)
2	43,47% (10/23)
3	13,79% (12/21)
IDLG	+ 0, 7906

5.4.9 Breve Síntese Comparativa da Tramitação Orçamentária na 9ª e 10ª Legislaturas

Do que foi exposto acima, na presente seção (5.4), conclui-se, com segurança, que as 9ª (1853-6) e 10ª legislaturas (1857-60) apresentaram comportamentos notavelmente diferentes no que concerne à tramitação orçamentária, cancelando positivamente as expectativas da hipótese sustentada na tese quanto às razões explicativas do recorrente conflito verificado entre o Executivo e a câmara baixa ao longo do Segundo Reinado. Em outras palavras, a legislatura “distritalizada”, como previsto pela hipótese explorada nesta pesquisa, mostrou graus bem mais precários de sustentação aos ministérios incumbentes, quando da tramitação orçamentária, em comparação com a Câmara escolhida sob o regime de “chapas”.

Nesse sentido, o ponto principal a ser destacado é que a primeira dessas legislaturas (1853-6) mostrou, em suas quatro sessões, uma substantiva adesão do plenário da Câmara às orientações dos gabinetes incumbentes do período, quando das votações dos artigos aditivos, enquanto a segunda, em claro contraste, revelou, nas mesmas circunstâncias, em três de suas quatro sessões, um quadro de sustentação parlamentar do

capítulo, mostrou-se, em todos os outros anos, substantivamente recalcitrante às orientações governamentais. Uma linha promissora talvez seja a que empreste destaque ao fato de que, no segundo semestre de 1860, enquanto se votava o orçamento anual, se avizinhavam as eleições para a próxima legislatura (1861-3, 11ª) sob novas regras – 2ª lei dos Círculos (Decreto nº 1082, de 18.08.1860) -, as quais autorizavam o redelimitação, ao arbítrio do Executivo, dos círculos, com óbvias implicações para a reeleição dos parlamentares. Uma explicação mais abrangente deveria examinar, naturalmente, o próprio processo político que resultou na aprovação, pelo próprio Legislativo, da 2ª Lei dos Círculos.

gabinete bem mais débil, o qual se manifestou através de derrotas do Executivo em deliberações orçamentárias e na própria dificuldade dos ministérios em garantir, em duas ocasiões, a mera tramitação regular do projeto de lei de meios, tendo de contentarem-se com prorrogações de créditos vigentes.

No que diz respeito ao período 1853-6, verificam-se IDLGs superiores a 0,8 em três sessões anuais. No ano de 1855, constatou-se, é verdade, um IDLG relativamente mais baixo (0,546). A análise pormenorizada, de cunho qualitativo, dos trabalhos desse ano específico mostra, no entanto, o êxito do gabinete Paraná em destacar da peça orçamentária, na 3ª discussão e na redação final, vários aditamentos vistos como indesejáveis pelos membros do Executivo. Assim, ainda que a avaliação estritamente quantitativa da sessão de 1855 apresente descontinuidade frente aos demais anos da legislatura, o exame mais detalhado do andamento da tramitação orçamentária na ocasião sugere a existência de controle do plenário pelo ministério. O quadro 5.22 abaixo resume, em termos de IDLG, a tramitação dos Aas ao orçamento entre 1853 e 1856 (9ª legislatura), indicando um IDLG médio para o período da ordem de 0,819.

Quadro 5.22 – Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) na 9ª Legislatura (1853-6), por Sessões e Média Geral.

<u>Períodos</u>	<u>IDLG</u>
1853	+ 0, 857
1854	+ 0, 875
1855	+ 0, 546
1856	+ 1
Média 9ª Legislatura (1853-6)	0, 819

Relativamente ao período 1857-60 (10ª legislatura), o panorama que se descortinou com a investigação realizada foi significativamente distinto. Já em 1857, registra-se fracasso do gabinete na tentativa de destacar do orçamento Aas indesejados, em um desempenho que contrasta particularmente com o êxito, em idêntica empreitada, do ministério incumbente em 1855. Em 1858, pela primeira vez no intervalo temporal estudado, o gabinete não consegue concluir a tramitação regular do orçamento, tendo que recorrer à prorrogação dos créditos já em vigor. Ademais, nessa mesma sessão, as

votações de emendas ao orçamento, em 2ª discussão, de importantes repartições ministeriais – utilizadas para o cálculo de IDLGs em substituição ao exame dos aditivos, que não foram votados nesse ano – revelaram sucessivas derrotas das orientações encaminhadas ao plenário pelos dirigentes governistas. Em 1859, novamente o Executivo mostra-se incapaz de conduzir regularmente sua agenda orçamentária junto ao Legislativo, com o agravante, dessa feita, de que a própria prorrogação dos créditos só logra obter apoio da maioria dos deputados provavelmente por conta das circunstâncias políticas especiais prevalecentes ao final da sessão, nas quais um gabinete recém-empossado pôde lançar mão de seu capital político inicial para viabilizar aquela operação. Apenas em 1860, última sessão da 10ª legislatura, como indicou a investigação feita neste trabalho, os incumbentes ministeriais exibiram controle efetivo do plenário, exibindo desempenho similar aos do quadriênio anterior.

Essas dificuldades se refletiram nos IDLGs das sessões do período (1857-60), os quais, à exceção de 1860, mostram patamares bem mais modestos dos que os alcançados no quadriênio anterior, como pode ser atestado através da leitura do Quadro 5.23 abaixo ³⁸⁷. Assim, para 1857 e 1858, têm-se IDLGs, respectivamente, de 0,430 e 0,338. Tão somente em 1860, último ano da legislatura, o IDLG atinge marcação semelhante às registradas, via de regra, entre 1853 e 1856, a saber, 0,790.

Quadro 5.23 – Índice de Desempenho Legislativo do Gabinete (IDLG) na 10ª Legislatura (1857-60), por Sessões e Média Geral.

<u>Períodos</u>	<u>IDLG</u>
1857	+ 0,430
1858	+ 0,338
1859	-
1860	+ 0,790

³⁸⁷ Para 3 das 4 sessões da 10ª legislatura foi possível o cálculo do IDLG, ficando de fora o ano de 1859 pelas razões apontadas antes no texto (basicamente, a não votação de aditivos nem de qualquer parte da lei orçamentária durante toda a sessão, o que impossibilitou o uso de *proxies*). Para o ano de 1858, quando se lançou mão de *proxy*, optou-se pelo critério de calcular o IDLG médio a partir das três votações de emendas ao orçamento de ministérios analisadas e que se efetuaram antes da publicação do Decreto Imperial de anúncio de encerramento do ano legislativo, isto é, quando o plenário estimava que as suas deliberações seriam definitivas e acarretariam efeito jurídico no prazo regular associado ao exercício financeiro. Um cálculo alternativo para 1858, utilizando-se todas as votações estudadas, antes e depois do Decreto citado, é disponibilizado na Tabela 5 do Anexo a este trabalho. O IDLG da sessão em foco passa a 0,5632, ficando o índice relativo à média da 10ª legislatura em 0,594, o que não altera as conclusões do texto acima.

Média 10ª Legislatura (1857-60)	0, 519
---------------------------------	--------

Por fim, o Quadro 5.24 demarca os IDLG médios por legislatura, facilitando a visualização do desempenho superior dos gabinetes, em termos de conquista de apoio do plenário a sua agenda orçamentária, quando atuando frente à Câmara eleita pelo sistema de chapas (1853-6) vis-a-vis as sessões da Câmara “distrital” da 10ª legislatura (1857-60).

Quadro 5.24 – Índice Médio de Desempenho Legislativo do Gabinete por Legislatura

<u>Legislatura</u>	<u>1853-6 (9ª)</u>	<u>1857-60 (10ª)</u>
IDLG por Legislaturas	0,819	0,519

Reitere-se, no encerramento deste capítulo, que as conclusões alcançadas aqui, naturalmente, não autorizam a pretensão de apontar, definitivamente, na dicotomia listas-regime de círculos ou “distritos” um divisor de águas quanto ao caráter das relações entre gabinetes e a Câmara dos Deputados no Segundo Reinado e, em consequência, quanto ao próprio fenômeno da instabilidade ministerial verificado no período. Para fazê-lo com propriedade, consoante anotado antes, faz-se necessária investigação mais ampla capaz de abranger um número bem mais largo de legislaturas.

De modo diverso, o que se pode concluir do que foi levantado e analisado, não só neste, mas também no capítulo 4, é que as previsões dedutíveis da hipótese acima - que assinala o vínculo entre fragilização da sustentação governamental e vigência de regras “distritais” para as eleições da Câmara dos Deputados – encontram amparo nos dados e informações compilados por esta tese, o que fortalece a plausibilidade das suposições empregadas no trabalho. O caráter promissor da hipótese explorada parece justificar, portanto, novos esforços futuros nessa área.

Capítulo 6. A Título de Conclusões Finais

Neste último capítulo, são agrupados os principais resultados e conclusões alcançados pela pesquisa, os quais foram apresentados ao longo do texto.

Assim, no que se refere à instabilidade ministerial no Segundo Reinado – objeto de interesse do primeiro eixo deste trabalho -, verificou-se, em contraste frente às visões convencionais, que o principal fator associado ao fenômeno foi o conflito, efetivo ou potencial, entre o Executivo e o Legislativo, em especial a Câmara dos Deputados. Como se demonstrou, mais da metade dos episódios de retirada estiveram associados à perda de sustentação parlamentar do gabinete, o que desmente a suposição, corrente entre muitos estudiosos do período, de irrelevância das instituições representativas no sistema político do Segundo Reinado.

Viu-se que organizações ministeriais de todos os partidos do Império estiveram sujeitas à retirada por falta de apoio parlamentar, embora o fenômeno tenha atingido, com maior intensidade, liberais e progressistas (“ligueiros”).

A avaliação corrente de que as rotações de gabinetes no período examinado foram, essencialmente, o produto da ação política da Coroa, através do Poder Moderador, mostrou-se incorreta, à luz dos dados levantados e da análise aqui empreendida, visto que a interferência política exclusiva de São Cristovão respondeu por menos de um terço das substituições, tendo alcançando não muito mais que isso (35%) quando exercida em conjunto com o Parlamento.

Na mesma linha, quando, no interior do conjunto das substituições, isolaram-se aquelas ensejadoras de alternância partidária, mostrou-se, no presente trabalho, que em apenas 3 ocasiões – de um total de 9 - essa mudança se deveu à iniciativa independente da Coroa, agindo o trono, em todas as outras oportunidades, em resposta à inviabilização da sustentação parlamentar do ministério demissionário, confirmando-se, também, por esse via, a importância das relações Executivo-Legislativo para a compreensão da dinâmica política do período, no que se refere à montagem e desmontagem de governos.

Viu-se, igualmente, que as alternâncias partidárias eram, em regra, seguidas por dissoluções das legislaturas previamente constituídas (6 episódios em 9 inversões), abrindo-se espaço para eleições de Câmaras afinadas com os novos incumbentes.

As próprias dissoluções (11 em 18 legislaturas), consoante também foi evidenciado neste trabalho, obedeceram a um padrão consistente, ao contrário do que supõe a literatura, tendo estado associadas, essencialmente, às alternâncias e, somente em menor proporção, a episódios de arbitragem da Coroa em favor do governo em casos de confronto com o Legislativo.

Por outro lado, somadas as substituições de formações de governo por conta da perda de sustentação junto à Câmara e/ou à Coroa exaure-se mais de 85% das trocas ministeriais, o que assinala o fato de que os gabinetes do Segundo Reinado, para permanecer no poder, sempre dependeram da dupla delegação da Câmara e da Coroa, não estando, no entanto, até aqui reconhecida devidamente a importância central do Legislativo nessa matéria.

De um modo mais amplo, os resultados da pesquisa, nesse primeiro eixo, sugeriram a inconsistência de várias postulações recorrentes na literatura ou, no mínimo, a necessidade de uma reavaliação cuidadosa das perspectivas que sustentam (i) a responsabilidade direta da Coroa na conformação da instabilidade governamental no Segundo Reinado e/ou sua centralidade no que concerne às substituições ministeriais do período e, em particular, no que tange às inversões ou alternâncias partidárias; (ii) o caráter meramente formal das instituições representativas, em especial a secundarização das funções exercidas pela Câmara dos Deputados no arranjo imperial e (iii) o completo controle do imperador sobre o sistema político.

O segundo eixo da pesquisa, por seu turno, se estruturou em consequência das conclusões acima alinhavadas. Tendo sido constatada a importância dos conflitos entre a Câmara e os ministérios na rotação dos gabinetes no Segundo Reinado, buscou-se, nessa segunda parte do trabalho, estudar a natureza das relações Executivo-Legislativo no Segundo Reinado, direcionando a lente da análise, particularmente, para a investigação acerca das razões explicativas daqueles recorrentes confrontos.

Utilizando-se uma perspectiva neo-institucionalista, mostrou-se que as variáveis centrais na determinação das relações Executivo-Legislativo, com implicações diretas

para a estabilidade dos governos, possuíram, no arranjo político do Segundo Reinado, na maior parte do tempo, cunho “centrífugo”. Duas delas – o sistema de governo e a organização interna dos trabalhos legislativos - foram invariantes, concorrendo, durante todo o período examinado, para a instabilidade ministerial. As regras eleitorais, no entanto, variaram e, essencialmente, transitaram de um formato “centrípeto” (o sistema de listas) para uma configuração “centrífuga” (o sistema “distritalizado”). Essa alteração da legislação eleitoral, efetuada na segunda metade da década de 1850, desmontou, assim, a principal âncora “centrípeto” do sistema político da época.

A hipótese central, por conseguinte, explorada nesse segundo eixo da pesquisa foi que a transição logo acima mencionada tornou homogeneamente “centrífugo” o arranjo institucional do Segundo Reinado, contribuindo, decisivamente, para o incremento do conflito entre o Executivo e o Legislativo, o principal dos fatores associados, como se viu acima, à instabilidade governamental do período.

De modo mais específico, argumentou-se, nesse ponto, que a mudança na legislação eleitoral modificou a lógica da competição política e alterou as estruturas de incentivos incidentes sobre os atores políticos imperiais. Essa transformação consistiu, fundamentalmente, na maior autonomia emprestada às bases do sistema pelas regras eleitorais “distritais”, as quais, substituindo o antigo sistema de listas, tornaram os representantes menos dependentes das direções partidárias, o que concorreu para dificultar, em um contexto de processo decisório legislativo relativamente descentralizado, o controle da Câmara pelos gabinetes, conduzindo, muitas vezes, a impasses que, frequentemente, redundaram em retiradas de gabinetes.

Várias evidências, de variada natureza, derivadas de fontes primárias e secundárias, foram apresentadas e desenvolvidas, ao longo do trabalho, para sustentar o argumento, entre as quais:

- a forte convergência das fontes e da literatura especializada em enfatizar, na linha aqui sugerida, as consequências da mudança de regime eleitoral (das listas para os “distritos”), em termos da alteração da estrutura de incentivos com que se deparavam os agentes e do incremento da tensão entre ministérios e Legislativo, sem conectar essas transformações, contudo, ao fenômeno geral da instabilidade governamental;

- o menor mandato médio dos gabinetes que governaram diante de Câmaras “distritalizadas” em comparação ao tempo de exercício dos ministérios que conviveram com corpos parlamentares escolhidos pelo sistema de listas. Mostrou-se que o tempo médio de permanência dos primeiros, à frente do Executivo, foi entre 16 e 30% menor do que o tamanho do mandato médio dos últimos;

- a associação entre a saída de ministérios por falta de sustentação parlamentar e a vigência de regimes eleitorais “distritalizados”, aferindo-se, nesse sentido, que, dos 19 episódios de substituição ministerial por conflito com o Legislativo, mais de 70% (14) dos mesmos ocorreram sob a égide de legislaturas eleitas a partir daquele tipo de legislação eleitoral;

- O contraste das relações entre gabinetes e Câmara na 9ª e 10ª legislaturas, a primeira eleita sob a égide das listas e a segunda sob a regra dos círculos (“distritos”), mostrando este trabalho o substantivo enfraquecimento, na passagem de uma para outra legislatura, da capacidade do Executivo de fazer aprovar sua agenda. Assim, o exame da tramitação do orçamento nas duas Câmaras revelou o comportamento disciplinado da primeira (9ª, 1853-6, regime de listas) no que concerne às prioridades estabelecidas pelo governo. Distintamente, no período 1857-60, correspondente à segunda das legislaturas investigadas (10ª, regime de círculos), demonstrou-se o debilitamento da posição do gabinete frente ao plenário, manifesto nas derrotas sofridas pelo governo e na incapacidade, por vezes, de garantir o simples trâmite regular dos projetos orçamentários. Mostrou-se, igualmente, que a proposição de emendas ao orçamento, pelos deputados, praticamente triplicou entre as legislaturas, dificultando a capacidade do governo de coordenar o processo deliberativo em questão. Por fim, ao lado da análise qualitativa das sessões, utilizou-se, para mensurar o grau de controle dos ministérios sobre o plenário, um índice de desempenho, o qual assinalou, em consonância com a hipótese explorada, a diminuição da capacidade dos gabinetes de ver aprovadas suas preferências na 10ª legislatura vis-a-vis ao que foi verificado no transcurso da 9ª.

Quanto a essa segunda parte da pesquisa, portanto, os resultados alcançados foram consonantes com a hipótese explorada, sugerindo, por conseguinte, o caráter promissor de novas pesquisas na linha aqui sugerida, as quais, compreendendo, por exemplo, um número maior de legislaturas imperiais, poderão, talvez, emprestar maior solidez às proposições aqui estabelecidas.

ANEXO

TABELA 1. ARTIGOS ADITIVOS DISCRIMINADOS POR TIPO DE PROPONENTE (1853-1860)

Ano e Proponente de Aas	1853	1854	1855	1856	1853-6 (9ª legislatura)	1857	1858	1860	1857-60 (10ª legislatura)	1853-60
Comissões	14 (28%)	9 (30%)	8 (24,2%)	5 (16,6%)	36 (25,2%)	20 (20,6%)	8 (9,3 %)	33 (34%)	61 (21,8%)	97 (22,9%)
Parlamentares (Individuais)	17 (34%)	12 (40%)	16 (48,4%)	16 (53,3%)	61 (42,6%)	37 (38,1%)	33 (38,3%)	30 (30,9%)	100 (35,7%)	161 (38%)
Parlamentares (Coletivo)	14 (28%)	9 (30%)	9 (27,2%)	9 (30%)	41 (28,6%)	40 (41,2%)	45 (52,3%)	34 (35%)	119 (42,5%)	160 (37,8%)
Não Identificadas	5 (10%)	-	-	-	5 (3,4%)	-	-	-	-	5 (1,2%)
Total Aas	50	30	33	30	143	97	86	97	280	423
Média de Aas por Legislatura					35,75				93,33	60, 4

TABELA 2. ARTIGOS ADITIVOS, DE NATUREZA “DISTRIBUTIVA”, OFERECIDOS POR PARLAMENTARES, DISCRIMINADOS POR GÊNERO DE PROPOSIÇÃO – INDIVIDUAL, COLETIVA (1854-1857)

Ano, Proponente e Totais	1854	1855	1856	1854-6	1857	1854-7
Parlamentares (Individuais)	2	8	7	17	11	28
Parlamentares (Coletivo)	8	7	5	20	22	42
Total	10	15	12	37	33	70
Total de Aas de Parlamentares	21	25	25	71	77	148

Total Geral de Aas	30	33	30	93	97	190
--------------------	----	----	----	----	----	-----

TABELA 3. ARTIGOS ADITIVOS OFERECIDOS POR COMISSÕES DISCRIMINADOS POR DOMÍNIO (1854-1857)**

Anos e Domínios	1853	1854	1855	1856	1857	1858	1859	1860	1853-60
1	14	3	7	4*	20	-	-	32	80
2	-	1	-	-	-	-	-	-	1
3	-	5	1	-	-	-	-	-	6
TOTAL	14	9	8	5	20	-	-	32	87

*1 aditivo retirado em 1856 ** Em 1858, os aditivos foram apresentados, mas, antes de qualquer orientação ministerial sobre a matéria, foram objeto de destaque da lei orçamentária, não permitindo a classificação no quadro acima; em 1859, consoante discutido no texto, não houve apresentação de Aas.

TABELA 4. OFÍCIOS MINISTERIAIS À CAMARA SOLICITANDO DECISÃO FINAL SOBRE ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS PROVINCIAIS (1853-7)

Ofício	Nº de Atos Mencionados e sua Origem Provincial	Referência nos Anais da Câmara dos Deputados (data e página)
1	2 – MG, RS	04.08.1853: 57
2	1 - RS	06.08.1853: 97
3	Vários - PB	19.08.1853: 250
4	Vários - SP	30.08.1853: 350
5	Vários – GO, SC e MT	12.05.1854: 27
6	Vários - CE	21.08.1854: 234

7	Vários – BA, ES e SC	10.05.1855: 11
8	1 - RN	12.05.1855: 15
9	1 - MA	12.05.1855: 15
10	1 - PI	14.05.1855: 16
11	1 - PE	15.05.1855: 19
12	Vários – MA, RN, GO e PA	14.06.1855: 112
13	1 - CE	27.07.1855: 316
14	Vários - PA	10.05.1856: 10
15	Vários - RS	13.05.1856: 20
16	Vários - PA	14.05.1856: 21
17	Vários - MG	14.05.1856: 21
18	Vários – AL	14.05.1856: 21
19	1 - BA	21.05.1856: 33
20	Vários – SE e SC	30.05.1856: 93
21	2 - SC	05.06.1856: 47
22	Vários - SE	16.06.1856: 173
23	Vários - RJ	07.08.1856: 86
24	Vários – Sem discriminação	12.05.1857: 231
25	2 - RN	10.06.1857: 214
26	1 - SC	20.06.1857: 67
27	1 - SC	20.06.1857: 67
28	1 - PB	27.07.1857: 101

Fonte: Anais da Câmara dos Deputados

TABELA 5 – ÍNDICE DE DESEMPENHO LEGISLATIVO DO GABINETE (IDLG) NA 10ª LEGISLATURA (1857-60), POR SESSÕES E MÉDIA GERAL.

<u>Períodos</u>	<u>IDLG</u>
1857	+ 0, 430
1858*	+ 0, 5632
1859	-
1860	+ 0, 790
Média 9ª Legislatura (1853-6)	0, 594

*Média de cinco votações referentes à tramitação orçamentária na 2ª e 3ª discussão.

Quadros Relativos à Seção 5.1 do Capítulo 5 com Alteração de Critérios (Com Numeração Idêntica aos Quadros Originais Alterada Apenas pela Letra “A”).

QUADRO 5.1 A – TEMPO DE PERMANÊNCIA MÉDIA NO PODER DOS GABINETES E REGRA ELEITORAL - 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>	<u>Duração da Regra (Em Meses) (a)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período (b)</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses) (a): (b)</u>
Regime de Listas pré-1855	193,3	12	16,10
1ª Lei dos Círculos	53,9	4	13,47
2ª Lei dos Círculos	202,1	11	18,37
Lei do “Terço”	48,5	2	24,25
Lei Saraiva	93,8	8	11,72

1. Critério para a mensuração da Duração da Regra: tempo decorrido entre a posse do primeiro e a retirada do último gabinete eleitos na vigência da regra. 2. Critério para a distribuição dos gabinetes por regra eleitoral: legislação vigente à época do termo de início de cada ministério.

QUADRO 5.2 A – TEMPO DE PERMANÊNCIA MÉDIA NO PODER DOS GABINETES E REGRA ELEITORAL (DICOTOMIZADA) - 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>	<u>Duração da Regra (Em Meses)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses)</u>
Regime de Listas pré-1855 e Lei do “Terço” (LISTAS)	241,8	14	17,27
1ª e 2ª Lei dos Círculos e Lei Saraiva (“DISTRITOS”)	349,8	23	15,2

QUADRO 5.3 A – TEMPO DE PERMANÊNCIA MÉDIA NO PODER DOS GABINETES E REGRA ELEITORAL (TRICOTIMIZADA ou EM TRÊS CATEGORIAS) - 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>		<u>Duração da Regra (Em Meses)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses)</u>
Regime de Listas		241,8	14	17,27

pré-1855 e Lei do “Terço”				
1ª Lei dos Círculos e Lei Saraiva		147,7	12	12,30
2ª Lei dos Círculos		202,1	11	18,37

QUADRO 5.4 A– TEMPO DE PERMANÊNCIA MÉDIA NO PODER DOS GABINETES E REGRA ELEITORAL (COM AJUSTE PARA A 2ª LEI DOS CÍRCULOS, EXCLUINDO OS GABINETES RIO BRANCO E CAXIAS, 21º E 22º GABINETES) - 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>	<u>Duração da Regra (Em Meses)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses)</u>
Regime de Listas pré-1855	193,3	12	16,10
1ª Lei dos Círculos	53,9	4	13,47
2ª Lei dos Círculos (com ajuste)	120,16	9	13,35
Lei do “Terço”	48,5	2	24,25
Lei Saraiva	93,8	8	11,72

QUADRO 5.5 A– TEMPO DE PERMANÊNCIA MÉDIA NO PODER DOS GABINETES E REGRA ELEITORAL (DICOTOMIZADA, INCORPORANDO O AJUSTE DO QUADRO 12) - 1840/1889

<u>Regra Eleitoral</u>	<u>Duração da Regra (Em Meses)</u>	<u>Nº de Gabinetes no Período</u>	<u>Permanência Média ou Mandato Temporal Médio (Em Meses)</u>
Regime de Listas pré-1855 e Lei do “Terço” (LISTAS)	241,8	14	17,27
1ª e 2ª Lei dos Círculos e Lei Saraiva (“DISTRITOS”)	267,86	21	12,75

FONTES

- ACD. ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Versão Eletrônica. Site da Câmara. (<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>)
- AFONSO CELSO de Assis Figueiredo. (1981). *Oito Anos de Parlamento*. Brasília, Editora da UnB.
- BELISÁRIO Soares de Souza, Francisco. (1979). *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília, Senado Federal.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relação de Legislaturas do Império. <http://www2.camara.gov.br/conheca/historia/historia/oimperio.html>
- COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL. (<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>)
- CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)
- JAVARI, Barão de. (1962). *Organizações e Programas Ministeriais: Regime Parlamentar no Império*. Rio de Janeiro, Ministério da Justiça e Negócios Interiores/Arquivo Nacional.
- MACHADO DE ASSIS. “O Velho Senado” (<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000228.pdf>).
- NABUCO, Joaquim. (1949). *Um Estadista do Império: Nabuco de Araújo*. São Paulo, Instituto Progresso Editorial, 4 vols.
- PEREIRA DA SILVA, J. M. (2003). *Memórias do Meu Tempo*. Brasília, Senado Federal.
- PIMENTA BUENO, José Antônio. (Marquês de São Vicente) (2002). *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. (org.) Eduardo Kugelmas. São Paulo, Editora 34.
- SOARES DE SOUZA, Paulino (Visconde do Uruguai) (2002). *Ensaio Sobre o Direito Administrativo*, (org.) José Murilo de Carvalho. São Paulo, Editora 34
- REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1823, 1826, 1832, 1857 e 1871. Arquivos da Câmara dos Deputados.
- WIKIPEDIA. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/GabinetesdoImperio>)

BIBLIOGRAFIA

- ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. (1987). “O Fardo dos Bacharéis”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 19: 68-72.
- ALONSO, Angela. (2002). *Idéias em Movimento: a Geração de 1870 na Crise do Brasil-Império*. São Paulo, Paz e Terra.
- ANDERSON, Margaret L. (2000). *Practicing Democracy: Elections and Political Culture in Imperial Germany*. Princeton, New Jersey. Princeton University Press.
- BACKES, Ana Luiza. (2006). *Fundamentos da Ordem Republicana: Repensando o Pacto de Campos Sales*. Brasília, Plenarium.
- BENSEL, Richard F. (2004). *The American Ballot Box in The Mid-Nineteenth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BARMAN, Roderick James. (1988). *Brazil. The Forging of a Nation, 1798- 1852*. Stanford, Stanford University Press.
- BARMAN, Roderick James. (1999). *Citizen Emperor. Pedro II and the Making of Brazil, 1825-91*. Stanford, Stanford University Press.
- BETHELL, Leslie e CARVALHO, José Murilo de. (1985). “Brazil from Independence to the Middle of the Nineteenth Century” in Bethell, Leslie (Ed.). *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, vol 3.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. (1982). “A Herança Colonial – sua Desagregação” in Buarque de Holanda, Sérgio (org.) *História Geral da Civilização Brasileira* (3). *O Brasil Monárquico: O Processo de Emancipação – II/1*. São Paulo, Difel.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio (org.) (1985). *História Geral da Civilização Brasileira* (7): *O Brasil Monárquico: Do Império à República - II/5*. São Paulo, Difel.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. (2010). *Capítulos de História do Império*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CABRAL DE MELLO, Evaldo. (1999). *O Norte Agrário e o Império: 1871- 1889*. Rio de Janeiro, Topbooks.
- CABRAL DE MELLO, Evaldo. (2004). *A Outra Independência*. São Paulo, Editora 34.

- CABRAL DE MELLO, Evaldo. (2010). “Posfácio” a Sérgio BUARQUE DE HOLANDA, (2010). *Capítulos de História do Império*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. (1987). *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge e London, Harvard University Press.
- CAMPBELL, Tracy. (2006). *Deliver The Vote. A History of Election Fraud, Na American Political Tradition – 1742-2004*. New York. Carroll & Graf.
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. (1984). “O Processo Político-Partidário na Primeira República” em Mota, Carlos Guilherme (Org.). *Brasil em Perspectiva*. São Paulo, Difel.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1985). “Dos Governos Militares a Prudente – Campos Sales” em Fausto, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira* (8). *O Brasil Republicano: Estrutura de Poder e Economia (1889- 1930) – III/1*. São Paulo, Difel.
- CARVALHO, José Murilo de. (1997). “Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo: uma Discussão Conceitual”. *Dados*, 40(2): 229-250.
- CARVALHO, José Murilo de. (2002). *Cidadania no Brasil – O Longo Caminho*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- CARVALHO, José Murilo de. (2005). “Federalismo e Centralização no Império Brasileiro: História e Argumento” in Carvalho, José Murilo. *Pontos e Bordados – Escritos de História e Política*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- CARVALHO, José Murilo de. (2006). *A Construção da Ordem/Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CARVALHO, José Murilo de. (2007). *Dom Pedro II*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CERQUEIRA LEITE, Beatriz W. (1978). *O Senado nos Anos Finais do Império, 1870-1889*. Brasília. Senado Federal/UnB.
- COSTA, Wilma Peres da. (2005). “A Independência na Historiografia Brasileira” in Jancsó, István. (Org.). *Independência: História e Historiografia*. São Paulo, Hucitec.
- COSTA PORTO, José A. (1985). *O Marquês de Olinda e o Seu Tempo*. Belo Horizonte/São Paulo. Itatiaia/USP.
- COX, Gary e McCUBBINS, Mathew D. (1993). *Legislative Leviathan – Party Government in the House*. Berkeley e Los Angeles, University of California Press.
- DAHL, Robert. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Edusp.

- DANTAS, Mônica Duarte. (2009). “Partidos, Liberalismo e Poder Pessoal: Um comentário ao artigo de Jeffrey Needell, "Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência à Conciliação, 1831-57””. *Revista Eletrônica Almanack Brasiliense*, nº 10 www.almanack.usp.br
- DIERMEIER, Daniel e KREHBIEL, Keith. (2003). “Institutionalism as a Methodology”. *Journal of Theoretical Politics*, 15 (2): 123-144
- DOLHNIKOFF, Miriam. (2005 b). “Entre o Centro e a Província: as Elites e o Poder Legislativo no Brasil Oitocentista”. *Revista Eletrônica Almanack Brasiliense*, nº 1.
- DOLHNIKOFF, Miriam. (2005 a). *O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Globo.
- DOLHNIKOFF, Miriam. (2009). “Representação na Monarquia Brasileira”. *Revista Eletrônica Almanack Brasiliense*, nº 9, (www.almanack.usp.br).
- FAORO, Raymundo. (2001). *Os Donos do Poder*. São Paulo, Globo.
- FAUSTO, Bóris. (2006). *História do Brasil*. São Paulo, Edusp. Caps. 3, 4 e 5.
- FERRAZ DE CARVALHO, Olimpio. (1933). *Sistema Parlamentar – História Constitucional e Política*. São Paulo, Editora Piratininga.
- FIORINA, Morris. (1989). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven e London, Yale University Press.
- GASH, Norman. (1948). “F. R. Bonham: Conservative 'Political Secretary', 1832-47”. *The English Historical Review*, 63, 249: 502-522
- GRAHAM, Richard. (1997). *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.
- HANHAM, H. J. (1960 a). “The Sale of Honours in Late Victorian England”. *Victorian Studies*, Vol. 3, No. 3, pp. 277-289.
- HANHAM, H. J. (1960 b) “Political Patronage at the Treasury, 1870-1912”. *The Historical Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 75-84.
- IGLÉSIAS, Francisco. (2004). “Vida Política, 1848-1868” em Buarque de Holanda, Sérgio (org.) *História Geral da Civilização Brasileira* (5). *O Brasil Monárquico: Reações e Transações – II/5*. São Paulo, Difel.
- JANCSÓ, István e PIMENTA, João Paulo. (2000) “Peças de um Mosaico (ou Apontamentos para o Estudo da Emergência da Identidade Nacional Brasileira)” in Mota, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem Incompleta. Formação: Histórias*. São Paulo, Senac.

- KAM, Christopher. (2007). "Four Lessons About Corruption from Victorian Britain".
http://www.indiana.edu/~workshop/colloquia/materials/papers/kam_paper.pdf
- KAM, Christopher. (2010). "Partisanship, Enfranchisement, and The Political Economy of Electioneering in The United Kingdom, 1826-1906".
 (www2.lse.ac.uk/government/research/.../Kam.pd...)
- KINZO, Maria D'Alva Gil. (1980). *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. São Paulo, Símbolo.
- KREHBIEL, Keith. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- LAMOUNIER, Bolívar. (2005). *Da Independência a Lula: Dois Séculos de Política Brasileira*. São Paulo, Augurium.
- LESSA, Renato. (1988). *A Invenção Republicana*. São Paulo, Vértice.
- LIMONGI, Fernando. (2002). "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente", capítulo IV, Livro Docência, USP.
- LIMONGI, Fernando. (2003). "Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório". *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 55: 7-40.
- LIMONGI, Fernando. (2011). "The Puzzle of Commanding: The Exercise of Moderating Power". Colloque International on The Neutral Third Party in Conflict Resolution/Collège de France, Draft.
- LOWI, Theodore J. (1964). "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". *World Politics*, 16: 676-715.
- MANIN, Bernard. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MAYHEW, David. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven e London, Yale University Press.
- MATTOS, Ilmar R. de. (1987). *O Tempo Saquarema*. São Paulo, Hucitec.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos. (1976). *A Câmara dos Deputados: Síntese Histórica*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- NEEDELL, Jeffrey. (2006). *The Party of Order: The Conservatives, the State, and Slavery in the Brazilian Monarchy, 1831-1871*. Stanford, Stanford University Press.
- NEEDELL, Jeffrey. (2009a). "Formação dos Partidos Políticos no Brasil da Regência à Conciliação". *Revista Eletrônica Almanack Brasiliense*, nº 10: 5-22 (www.almanack.usp.br)

- NEEDELL, Jeffrey. (2009b). "Formação dos Partidos Brasileiros: Questões de Ideologia, Rótulos Partidários, Lideranças e Prática Política, 1831-1888". *Revista Eletrônica Almanack Brasiliense*, nº 10: 54-63 (www.almanack.usp.br).
- NUNES LEAL, Victor (1993). *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega.
- OLIVEIRA VIANNA Francisco José de (1929). *O Ocaso do Império*. Rio de Janeiro.
- PEREIRA DE CASTRO, Paulo. (2004). "A Reação Monárquica: Política e Administração de 1840 a 1848" in Buarque de Holanda, Sérgio (org.) *História Geral da Civilização Brasileira (4). O Brasil Monárquico: Dispersão e Unidade – II/4*. São Paulo, Difel.
- PINHO, Wanderley. (1930). *Políticos e Política no Império*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- PINHO, Wanderley. (1937). *O Barão de Cotegipe e o Seu Tempo*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- PINHO, Wanderley. (Org.) (1977). *Cartas de Francisco Otaviano*. Rio de Janeiro/Brasília, Civilização Brasileira/INL.
- PRZEWORSKI, Adam. (2007). "Democracy, Equality, and Redistribution". New York University, mimeo, disponível em <http://politics.as.nyu.edu/object/AdamPrzeworski>.
- PRZEWORSKI, Adam. (2008) "The Poor and the Viability of Democracy," NYU, mimeo, disponível em <http://politics.as.nyu.edu/object/AdamPrzeworski>.
- SALLES, Ricardo. (2009). "Notas de um Debate. Comentários sobre o Texto de Jeffrey D. Needell Formação dos Partidos Políticos no Brasil da Regência à Conciliação, 1831-1857". *Revista Eletrônica Almanack Brasiliense*, nº 10 (www.almanack.usp.br).
- SALLES DE OLIVEIRA. (2002). "Da Natureza e Limites do Poder Moderador e a Memória do Conselheiro Zacarias de Góis e Vasconcelos" in *Zacarias de Góis e Vasconcelos*, Cecília Helena de Salles Oliveira (Org.). São Paulo, Editora 34.
- SARMENTO, Cléa. (1986). "Estabilidade Governamental e Rotatividade de Elites Políticas no Brasil Imperial". *Dados*, 29/2, p. 139-176.
- SANTOS, José Maria dos. (1930). *A Política Geral do Brasil*. São Paulo, J. Magalhães.
- SILVA DIAS, Maria Odila da. (1986). "A Interiorização da Metrópole" in Mota, Carlos Guilherme (org.) *1822: Dimensões*. São Paulo, Perspectiva.

- SHUGART, Matthew e CAREY, John. (1992). *Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITH, E. A. (1960). “Bribery and Disfranchisement: Wallingford Elections, 1820-1832”. *English Historical Review*, LXXV, n. 297: 618-30.
- SMITH, E. A. (1969). “The Election Agent in English Politics, 1734-1832”. *The English Historical Review*, vol. 84: 330: 12-35.
- SMITH, Robert W. (1969). “Political Organization and Canvassing: Yorkshire Elections Before the Reform Bill”. *The American Historical Review*, 74, 5: 1538-60.
- TASINAFIO, Célio Ricardo. (2003). “Memórias do Meu Tempo: Política como Ciência Experimental”. Introdução a J. M. PEREIRA DA SILVA (2003). *Memórias do Meu Tempo*. Brasília, Senado Federal.
- TAVARES DE LYRA, Augusto. (1979). *Instituições Políticas do Império*. Brasília, Editora da UnB.
- THELEN, Kathleen, 1999 – “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. *Annual Review of Political Science*, vol. 2: 369-404.
- THELEN, Kathleen. (2003). “How Institutions Evolve: Insights From Comparative Historical Analysis” in Mahoney, James e Rueschemeyer, Dietrich (eds). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press.
- URICOECHEA, Fernando. (1978). *O Minotauro Imperial*. Rio, São Paulo, Difel.
- VILLELA, André. (2007). “Distribuição regional das Receitas e Despesas do Governo Central no II Reinado, 1844-1889”. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 37: 2, p. 247-74.
- WEINGAST, Barry; SHEPSLE, Kenneth e JOHNSON, Christopher. (1981). “The Political Economy of Benefits and Cost: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”. *Journal of Political Economy*, 9: 642-64.
- WHYTE, J. H. (1965). “Landlord Influence at Elections in Ireland, 1760-1885”. *The English Historical Review*, Vol. 80, No. 317, pp. 740-760.

: