

## CONFERÊNCIA

### ASPECTOS DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA NO IMPÉRIO BRASILEIRO (\*).

Tentaremos no presente trabalho relacionar a organização político-partidária do Império com o encaminhamento da questão escrava, focalizado, para exemplificação, nos seus dois primeiros passos — a extinção do tráfico e a libertação do ventre escravo.

Com a Independência se instituiu a monarquia constitucional. Em 1824 é promulgada a Constituição Imperial, consignando quatro poderes: Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador. Em 1831 é implantado o parlamentarismo à margem da Constituição de 1824.

No mesmo ano de 1831 é criada a Guarda Nacional. Em 1832 é promulgado o Código do Processo Criminal. Em 1834 a Constituição é reformada, pelo Ato Adicional, transformando-se os Conselhos Gerais das Províncias em Assembléias Legislativas Provinciais. Estavam lançados os fundamentos da organização para-militar, judicial e administrativa do Império Brasileiro.

Logo em seguida cinde-se a situação política no poder, sendo a dissidência liderada por Bernardo Pereira de Vasconcelos que passa a opor-se a Evaristo da Veiga e Feijó. Ao mesmo tempo, intensificam-se as restrições ao esquema localista ao qual obedeciam a organização para-militar, judicial e administrativa. Assim, por exemplo, a peça básica da organização judicial de 1832 era o juiz de paz, autoridade eleita pelos cidadãos da localidade. Também os juizes municipais e promotores eram indicados pelas localidades. Com o alastramento da agitação nas províncias, êsse sistema era criticado por inoperante para

(\*) — Conferência realizada sob os auspícios da Sociedade de Estudos Históricos (São Paulo) em 22-VI-1962, no Salão Nobre da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (Nota da Redação).

manter a ordem pública, uma vez que punha o govêrno à mercê das autoridades eletivas locais.

A dissidência moderada, conduzida por Bernardo Pereira de Vasconcelos, passa então a legitimar-se em nome de uma revisão crítica do liberalismo localista regencial, apelando ao “regresso” à Autoridade. Simultaneamente, os “regressistas” passam a se manifestar declaradamente a favor da continuação do tráfico negreiro. A partir de tais auto-definições do grupo regressista, o campo adversário passa a ser caracterizado como **liberal**, sendo impelidos na sua direção liberais doutrinários como Teófilo Ottoni ou elementos comprometidos por uma forma ou outra com o ataque à escravidão, como Alves Branco e os Andradas.

De maneira geral, a superação do esquema localista tende a ser ponto pacífico entre os partidos. Mas é inviável o fortalecimento de um Executivo Central sem a garantia da supervisão do sistema por parte de uma autoridade acima dos partidos. O Regente, temporário pelo Ato Adicional, passara a ser uma autoridade partidária. Araújo Lima, por exemplo, se identifica com os regressistas, como Feijó com os liberais.

À medida que prossegue a estruturação dos dois partidos, o Liberal e o Conservador — êste articulado em tôrno da liderança regressista — vai sendo aventado o restabelecimento pleno da autoridade monárquica, apartidária. Essa perspectiva de apêlo a um poder nacional acima dos partidos, por sua vez faz com que seja aprovado o projeto de interpretação do Ato Adicional, transformado em lei a 12 de maio de 1840. Essa lei retira a polícia judiciária da alçada das Assembléias Legislativas provinciais, abrindo perspectivas ao fortalecimento do Executivo central — o que impele mais ainda no sentido da solução maiorista.

Os partidos procuram então, cada qual, responsabilizar-se pela promoção da Maioridade, recomendando-se à Corôa com êsse serviço.

Em 1840, pois, a organização institucional da sociedade escravista atinge o seu equilíbrio: a monarquia constitucional parlamentarista de quatro poderes, com dois grandes partidos nacionais de patronagem, vai se completar com o fortalecimento do Executivo central, com vistas à manutenção da ordem pública.

O reforçamento do Executivo teria significado no Primeiro Reinado, por exemplo, apenas o aumento do poder imperial de D. Pedro I, uma vez que pela Constituição de 1824 o Impera-

dor podia nomear e demitir livremente os ministros de Estado sem atender à sua expressão parlamentar. Agora, com a estruturação dos dois grandes partidos nacionais, combinada com o parlamentarismo implantado de fato em 1831, à margem da Constituição de 1824, o Imperador tinha que governar com um ou outro dos partidos em que se dividia a sociedade agrária, a qual, por essa forma, detinha o controle do Executivo reforçado.

Esses partidos, não sendo doutrinários ou de opinião, mas de patronagem, disputavam essencialmente no terreno da apropriação das vantagens de ordem diversa proporcionadas pelo controle dos cargos da administração — embora adotassem símbolos doutrinários distintivos para a competição.

Qualquer dos partidos que o Moderador chamasse ao poder, teria recursos eleitorais para fazer a sua Câmara, obtendo o apoio legislativo requerido pelas normas parlamentaristas. Isto é, invertiam-se os termos da relação parlamentarista clássica, que subordina o Executivo ao Legislativo, tornando-se ao contrário o Legislativo uma criação do Executivo. Podendo ser chamados ao poder um ou outro dos partidos, desde que ambos contavam com as mesmas condições, a competição partidária ganhava uma nova dimensão — a da disputa da simpatia da Corôa.

Com a Maioridade se inicia uma intensa luta inter-partidária que vai conduzir à extinção do tráfico em 1850.

Assim, depois de promover a eleição de uma câmara liberal para a legislatura de 1842, o gabinete da Maioridade é substituído em 1841 por um gabinete conservador. Esse ministério faz passar a reforma do Código Criminal e cria o Conselho de Estado, para completar o restabelecimento pleno da autoridade monárquica. Em consequência, o Partido Conservador passa a identificar-se com o programa de implantação da Autoridade e da Ordem, reforçando a invocação da Liberdade por parte dos adversários.

O gabinete conservador de 1841 encontra, cindida, a seção pernambucana do Partido Liberal. A ala agrária, chefiada por Holanda Cavalcanti, tendia a um entendimento inter-partidário no plano provincial, preferindo definir-se contra os adversários no plano nacional; e a urbana, ao contrário, combatia os conservadores no âmbito provincial, aceitando aliança com o partido adversário no plano nacional. Tendo em vista a passagem das leis de 1841, Paulino de Sousa, ministro da Justiça do gabinete conservador, estabelece aliança com os praiheiros liberais de Pernambuco.

A reforma do Código Criminal, consubstanciada na lei de 3 de dezembro de 1841 consistia essencialmente na criação de uma rede policial constituída de delegados e subdelegados de livre nomeação do governo central (subordinados em cada província a um chefe de polícia), aos quais se transferem as principais atribuições que competiam aos juizes de paz, da confiança da localidade.

Logo o Partido Conservador tira as conseqüências eleitorais da promulgação dessa lei. Assim, o governo abre o conflito inter-partidário denunciando a irregularidade da eleição presidida pelo gabinete da Maioridade, e promove a dissolução da Câmara eleita em 1840, na qual os liberais tinham maioria e que se achava em sessões preparatórias. Além disso, promulga um decreto que formaliza a interferência da autoridade policial no processo eleitoral.

Os liberais de São Paulo e Minas respondem com o apêlo às armas, em nome do combate às leis centralizadoras, mas a rebelião é facilmente sufocada. O Executivo fortalecido se revelava assim um instrumento eleitoral do partido no governo.

Depois dos incidentes revolucionários forma-se um novo gabinete conservador, chefiado por Honório Hermeto Carneiro Leão e quando já estava para expirar o prazo do tratado anglo-brasileiro contra o tráfico negreiro, é chamado ao poder um gabinete liberal. A identificação do Partido Conservador com o escravismo obrigava o Partido Liberal a competir em intransigência na defesa do tráfico, na disputa pelo eleitorado. Em conseqüência, o gabinete deixa de abrir os novos entendimentos solicitados pela Inglaterra, o que dará origem ao **bill** Aberdeen, como represália.

O Partido Liberal está, na ocasião, dividido por dissensões internas que têm como ponto nevrálgico a política local de Pernambuco. O segundo e o terceiro gabinetes liberais, dos quais faz parte Holanda Cavalcanti, adversário dos praieiros, são partidariamente fracos. O quarto gabinete, chefiado por Alves Branco, identificado com a luta inter-partidária, estimula abertamente a intervenção do governo nas eleições para a legislatura seguinte. Realizada a eleição forma-se um novo gabinete liberal que se define criticamente contra a compressão recém-praticada.

O sexto gabinete, chefiado por Paula Sousa, procura atenuar a insatisfação dos interesses partidários feridos pelo governo anterior. Mantém-se, porém, dissociado do setor praieiro que vinha sendo o **pivot** dos acontecimentos, levando-o a radi-

calizar-se mais ainda. Evidenciada a próxima queda da situação liberal, o gabinete Paula Sousa se compromete com um projeto de repressão ao tráfico, como tentativa de encontrar solução para os problemas criados pelo **bill** Aberdeen, de responsabilidade liberal.

Muda-se então a situação política, subindo um ministério conservador. Os praieiros se rebelam mas não contam com a aliança do restante do Partido Liberal, que procurava se desincompatibilizar com seu radicalismo.

Já comprometido pelo projeto do gabinete de 1848 e portanto inferiorizado numa competição em termos da defesa do tráfico (enquanto a ascensão dos conservadores se apresentava como um recuo da Corôa na questão), o Partido Liberal passa a reivindicar o poder em nome do combate à atividade negreira.

A existência de um partido nacional, disposto a eliminar a principal fonte das dificuldades do país, por sua vez criava para o Partido Conservador a necessidade de recomendar-se à Corôa para a execução do mesmo programa: com efeito, o ministério conservador extingue o tráfico negreiro em 1850.

Dessa forma se invertiam os termos gerais da competição inter-partidária com relação ao problema: a disputa ante o eleitorado, que conduzira à defesa do tráfico, se substituiu pela disputa dos favores da Corôa, que apontava para sua extinção.

Uma figura proeminente do período 1840-1848 é Aureliano Coutinho, elemento extra-partidário, da chamada “facção áulica”. E’ êle que provoca a substituição do gabinete Carneiro Leão, inaugurando a situação liberal; que apoia o setor praieiro, criando um foco de fricção no plano inter-partidário e no intra-partidário liberal; que provoca a demissão do gabinete liberal Alves Branco em março de 1848. Uma vez criadas as condições para que o Partido Liberal enfraquecido apresentasse um projeto de lei sôbre o tráfico — passo êsse que, fora do poder, conduziria o Partido a reivindicar sua extinção — a “facção áulica” desaparece como fôrça política.

Ao efetivar-se a proibição da entrada de novos escravos em território nacional, o tráfico já podia ser dispensado como fator de crescimento da economia escravista.

Quanto ao centro-sul, o mais interessado na aquisição de braços para a lavoura, a transferência de escravos de outras áreas do país vai impedir a interrupção do suprimento. Na economia açucareira observa-se, na fase que precede à extinção do tráfico, uma intensificação do movimento de transferência

da propriedade agrícola, das mãos dos fazendeiros para as dos especuladores em escravos — crise característica das economias escravistas amadurecidas. Mas não havia ainda se desenvolvido no setor açucareiro, o mais importante quanto à riqueza realizada, um setor de proprietários desinteressados da aquisição de novos escravos e voltados para a valorização da escravatura existente, através da proibição de novas entradas. Assim, o encerramento do tráfico negreiro não é solicitado por nenhum setor importante de proprietários, mas é uma possibilidade aberta pelo processo econômico e que se concretizará através do jogo entre os partidos e a Corôa.

A lei da extinção do tráfico segue-se imediatamente a reorganização da Guarda Nacional, subordinada originariamente aos juizes de paz e agora posta à disposição das autoridades policiais, de livre nomeação do govêrno. A organização centralizada, já implantada na esfera administrativa e judicial passava também a cobrir a para-militar que igualmente vem a ser utilizada pelos partidos no processo eleitoral.

Liquídado o comércio de escravos abre-se uma fase que conduzirá à lei do ventre livre.

Em 1853 é constituído um gabinete presidido por Honório Hermeto Carneiro Leão, encarregado de executar a conciliação dos partidos nacionais. Essa política encontra a oposição do Partido Conservador que se cinde em dois grupos — o conciliado, partidário do ministério, e o saquarema, liderado por Paulino de Sousa, Eusébio de Queiroz e Rodrigues Tôrres. Como parte dessa política de conciliação é promulgada a lei eleitoral de setembro de 1855, estabelecendo o círculo de um deputado. O sistema do círculo, diversamente do da lista provincial, garantia à oposição um deputado para cada distrito eleitoral em que conseguisse sobrepujar a coerção do govêrno. Essa lei, além de favorecer a oposição partidária acarretava, no plano intrapartidário, o aumento da importância das chefias políticas locais, em detrimento da direção central partidária, e também por isso encontra a oposição dos chefes saquaremas do Senado. Em 1856, na vigência da lei dos círculos, constitui-se uma câmara em que a representação saquarema se vê prejudicada. Espehando a nova situação, a pasta da Fazenda do gabinete Olinda, de 1857, é ocupada por Sousa Franco, um liberal.

O gabinete formado em 1858, porém, recua da política conciliadora, apelando para uma moderação enquadrada num esquema de dominação conservadora. Os conciliados comprometidos com a política anterior, combatem a nova linha.

Em 1860 é promulgada uma nova lei eleitoral caracterizada como um compromisso entre o sistema eleitoral de 1855 e o anterior: com o círculo de três deputados tinha-se em vista evitar a fragmentação intra-partidária introduzida pelo sistema de 1855. No contexto da luta interna no Partido Conservador, a reforma eleitoral, que dava maior margem à intervenção da chefia partidária, é interpretada como um recurso pelo qual a oligarquia saquarema buscava fortalecer-se.

Na eleição de 1860, a divergência interna do Partido Conservador redonda numa representação liberal considerável que se une com os conservadores dissidentes numa liga que logo se transforma no Partido Progressista.

Em 1863 se processam eleições com um gabinete definido a favor dos progressistas, os quais dominam a nova Câmara. A vitória progressista, porém, se acompanha da eclosão de um antagonismo entre as duas secções componentes da situação dominante (liberais e progressistas pròpriamente ditos — isto é, conservadores dissidentes), o que acarreta a fraqueza dos gabinetes que se seguem.

Tal situação se altera quando em agôsto de 1866 é constituído um gabinete de orientação nitidamente progressista, chefiado por Zacarias de Vasconcelos. A Corôa já manifestara a disposição de promover a limitação da escravatura e o gabinete Zacarias aceita êsse programa. Na eleição de 1867 o ministério, definido contra os liberais, constitui uma Câmara estritamente progressista e ministerial. Dessa forma o gabinete criava uma situação parlamentar sólida com a qual esperava poder enfrentar, quando se tratasse da emancipação, os adversários políticos que contra êle articulassem os protestos da sociedade escravista. Essa Câmara significava, ao mesmo tempo, a opção da Corôa pelos progressistas contra os liberais; isto é, a rivalidade entre os liberais e progressistas criava condições para a Corôa induzir os últimos — não comprometidos, diversamente dos liberais históricos, com um radicalismo de qualquer tipo — a lançar a questão da reforma servil na arena política, com a compensação de uma Câmara governista.

Apesar de sua sólida situação parlamentar, porém, o ministério se vê desprestigiado quando em 1868 (durante a guerra do Paraguai) a Corôa tende a resolver a animosidade entre Caxias e o presidente do Conselho em favor do primeiro.

Mas ao invés de constituir um novo ministério progressista, como seria determinado pelas normas parlamentares, desde que não se manifestara qualquer discórdia intra-partidária

na situação dominante, a Corôa chama ao poder os conservadores com o Visconde de Itaboraá, que dissolve a Câmara progressista e constitui uma conservadora.

A essa mudança segue-se a fusão dos oposicionistas (progressistas e liberais) num novo Partido Liberal. Isto é, em conexão com mais um passo no encaminhamento da questão escrava, os três grupos políticos se reestruturavam no antigo sistema dual.

O novo Partido Liberal passa a proclamar a necessidade da reforma servil que já tinha sido lançada na arena política pelos progressistas, não admitindo mais o recuo ao qual aparentemente tendia a Corôa ao constituir o gabinete Itaboraá. Além disso, passa a solicitar a reforma das leis centralizadoras.

Já desde o início da década, o aumento da importância relativa da economia cafeeira no quadro econômico brasileiro levantava problemas ligados à expressão política de seus interesses específicos no plano intra-partidário, em vista das dificuldades interpostas pelo controle das direções partidárias nacionais. Nessas condições, passam a ser discutidos os recursos de coação, utilizados eleitoralmente, com os quais contava o Executivo nacional. No plano judicial, preconizava-se uma reforma que separasse a justiça da polícia, e ampliasse as atribuições dos juizes de direito, vitalícios pela Constituição e portanto relativamente independentes, seja ante a autoridade local como ante o governo partidário. O sistema partidário ganharia assim maior flexibilidade para a expressão dos interesses regionais.

O novo Partido Liberal, na oposição, focaliza a questão do ponto de vista inter-partidário, desencadeando o debate sobre a deformação do sistema representativo brasileiro, pelo qual o Legislativo se transformava numa criação do Executivo, por sua vez livremente constituído pelo Moderador. A raiz do falseamento do regime é buscada na influência exercida sobre o processo eleitoral pelos recursos coativos fornecidos ao Executivo partidário pela lei policial de 3 de dezembro de 1841, pela organização para-militar, subordinada às autoridades policiais, e pelo sistema de recrutamento para o Exército.

Quanto à questão escrava, inserindo a emancipação no seu programa, o Partido Liberal se recomendava à Corôa para realizar uma reforma já aventada e que o Partido Conservador recusava. Dessa maneira, no curso da disputa inter-partidária, a Corôa passava a contar, como em 1849, com a adesão de um dos partidos imperiais para a realização da reforma servil.

Uma vez que o gabinete conservador se achava parlamentarmente forte, criava-se para o Partido a contingência de redefinir-se com referência à questão, sob pena de se ver preterido na simpatia da Corôa.

Essa duplicidade de orientações dentro do Partido Conservador conduz à cisão partidária, com vantagem para a dissidência. Com efeito, tendo sido a questão anteriormente levantada pelo gabinete progressista e pelo Partido Liberal, o Partido Conservador podia apresentar-se ao eleitorado como o executor de uma medida inevitável, cuja adoção não implicava, portanto, em qualquer discrepância da tendência a manter o **statu quo** escravista.

A atuação da dissidência torna insustentável a situação para o gabinete Itaboraí. Constituem-se em seguida dois novos ministérios até que enfim, sob a presidência de Paranhos, é organizado um gabinete desvinculado de qualquer compromisso anterior com a emancipação. A passagem da reforma assumia, pois, o caráter de uma contingência partidária, desde que um nôvo fracasso significaria a chamada dos liberais ao poder.

Simultaneamente, o gabinete promovia a reforma judiciária, medida essa que já contava com a adesão de ambos os partidos.

A lei do ventre livre se insere dentro de um processo de emergência da economia de mercado interno, que incluirá a imigração e a abolição. Como resposta imediata, porém, a lei encontrava a oposição cerrada da lavoura tôda, inclusive nos dois extremos de produtividade, porque significava, num sentido profundo, a depreciação do investimento servil.

Obtendo a promulgação da lei emancipadora, apesar da oposição de todos os setores da lavoura, o Moderador se revelava o principal poder dentro da organização política. Por outro lado, porém, sendo a Corôa obrigada, pela fórmula parlamentarista, a governar com um ou outro dos partidos, sua capacidade de dissociá-los dos interesses da sociedade agrária se operava necessariamente dentro de limites por esta suportáveis, como no caso da libertação dos nascituros. A situação competitiva dos partidos ante o eleitorado garantia a sociedade agrária contra uma iniciativa do Moderador que transcendesse o âmbito da ação dinâmica solicitada pelas disposições latentes do sistema: a iniciativa da Corôa dava expressão a uma exigência estrutural (no caso a limitação da escravidão) para a qual eram impermeáveis os partidos enquanto representantes do eleitorado agrário.

O gabinete Rio Branco promove ainda mais duas medidas do programa liberal: em 1873, a Guarda Nacional perde o caráter de instrumento de coação partidária; em 1874 é abolido o sistema de recrutamento para o Exército.

A ascensão dos liberais para promover essas leis teria contribuído para mesclar a insatisfação partidária conservadora com objeções à reforma servil, motivo de cisão no Partido. Mantendo o gabinete Rio Branco, garantia-se a ampla adesão conservadora à emancipação.

Por um encadeamento desse mesmo tipo chega-se, em 1878, ao início da situação liberal, acompanhado da eclosão do movimento abolicionista. O processo de encaminhamento da abolição vai também ser conduzido formalmente pela Corôa, embora sob o controle efetivo do setor cafeeiro mais novo, que encaminha a questão de acordo com os interesses do imigrantismo.

Cada um dos passos — a extinção do tráfico, a libertação dos nascituros e a abolição — é sancionado por ambos os partidos imperiais, sendo um deles responsável pela iniciativa de inscrever a medida em sua bandeira partidária e outro pela sua execução. Levantada a questão pelo Partido Liberal, o Conservador recusa-a inicialmente em nome dos interesses da sociedade agrária para, em seguida, recomendar-se à Corôa com a sua execução. A condição privilegiada do Partido Conservador no sistema, com maior representação no Senado vitalício e maior frequência no governo, esteriotipa a distribuição dos papéis: o Partido Liberal se vê estimulado a identificar-se com a reforma servil na disputa do poder ante a Corôa, conduzindo à identificação dos adversários com a sociedade agrária; e a subsequente conversão do Partido Conservador assume o significado de uma reformulação por parte dos mais lídimos representantes da escravidão.

#### **PAULA BEIGUELMAN**

Professôra-assistente da Cadeira de Política da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.