

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO

MIRIAM DOLHNIKOFF

GOVERNO REPRESENTATIVO E  
ELEIÇÕES NO SÉCULO XIX

DOLHNIKOFF, Miriam  
GOVERNO REPRESENTATIVO  
E ELEIÇÕES NO SÉCULO XIX

R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 178(474): 15-46, maio/ago. 2017

Rio de Janeiro  
maio/ago. 2017

# I – ARTIGOS E ENSAIOS

## ARTICLES AND ESSAYS

### GOVERNO REPRESENTATIVO E ELEIÇÕES NO SÉCULO XIX

#### REPRESENTATIVE GOVERNMENT AND ELECTIONS IN THE 19TH CENTURY

MIRIAM DOLHNIKOFF<sup>1</sup>

#### Resumo:

Este artigo tem por objeto de análise os debates na Câmara dos Deputados e no Senado que resultaram nas leis eleitorais promulgadas em 1846 e 1855. Procura-se demonstrar que estavam em confronto dois modelos de organização eleitoral, um defendido pelo Partido Liberal e outro pelo Partido Conservador. A divergência refletia duas concepções distintas de como deveria ser organizado o governo representativo na forma de uma monarquia constitucional. Duas são as hipóteses defendidas neste texto. A primeira é que o projeto do Partido Liberal, aprovado em 1846, visava reverter em parte a ordem institucional estabelecida pelo Regresso. A segunda é que este debate e a aprovação desta lei, assim como a de 1855, devem ser compreendidos no contexto de uma discussão contínua no interior da elite política do século XIX no sentido de conferir à monarquia constitucional a feição de um governo representativo que tivesse nas eleições um mecanismo de disputa política. Parte-se do pressuposto de que a monarquia brasileira se enquadrava no perfil de governo representativo do século XIX, prevalente nos países ocidentais, e que a elite política organizou o regime a partir do repertório político que compartilhava com as elites destes países.

**Palavras-chave:** Governo representativo no Brasil do século XIX; reformas eleitorais de 1846 e 1855; debate sobre legislação eleitoral na monarquia constitucional; partidos e organização das eleições.

#### Abstract:

*We analyze in this article the debates in the Chamber of Deputies and the Senate that resulted in the election laws promulgated in 1846 and 1855. We try to show that the models of electoral organization defended by the Liberal and Conservative Parties clashed with each other. The divergence between both parties reflected two distinct conceptions of how representative government should be organized in the form of a constitutional monarchy. Two hypotheses are addressed here. The first is that the project of the Liberal Party approved in 1846 aimed at partially reversing the institutional order established by the Conservative Party. The second is that the debate about and the adoption of the laws of 1846 and 1855 must be understood in the context of a continuous discussion within the political elite of the nineteenth century aimed at giving the constitutional monarchy the appearance of a representative government that would have a political dispute mechanism in the elections. We assume that the Brazilian monarchy conformed to the representative government profile of the nineteenth century prevailing in Western countries and that the political elite organized the regime from the political repertoire that it shared with the elites of these countries..*

**Keywords:** representative government in nineteenth-century Brazil; electoral reforms of 1846 and 1855; debate about electoral legislation in the constitutional monarchy; parties and the organization of elections.

1 – Doutora em História Econômica pela Universidade de São Paulo, professora adjunta da Universidade de São Paulo e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

O objetivo deste artigo é analisar como a discussão sobre a organização das eleições durante a monarquia foi pautada pela preocupação em criar mecanismos para garantir a disputa política, de modo a articular forças locais, provinciais e nacionais, incorporando a lógica da disputa partidária, gerenciando a interferência do governo central nas eleições e a relação entre os poderes e definindo o perfil dos representantes que seriam eleitos, no bojo dos esforços na montagem de um governo representativo. Estes pontos nortearam o debate parlamentar, no qual Partido Liberal e Partido Conservador se opuseram em torno de diferentes modelos de representação. A análise se centrará nos debates que resultaram nas leis de 1846 e 1855.

A lei de 1846 foi uma reforma-chave na legislação porque foi a primeira sobre o tema promulgada pelo Legislativo, que nasceu de projeto da Câmara e não do Executivo, estabelecendo uma organização abrangente do processo eleitoral, enquanto os diplomas seguintes apenas modificavam alguns dos seus artigos. A de 1855 a complementava, prescrevendo medidas que não haviam sido aprovadas antes. A hipótese aqui defendida é que ambas definiram um modelo e uma concepção para as práticas eleitorais e para as relações de representação com as quais se queria pautar a dinâmica política da monarquia. No confronto entre diferentes projetos havia estratégias distintas para garantir que a representação, tal como ela era entendida no século XIX, tivesse no processo eleitoral um dos seus pilares. Primeiro, como forma de legitimação do regime, segundo, como modo de canalizar institucionalmente os conflitos intraelite.

Em trabalho anterior, constatei a relevância da Câmara dos Deputados no processo decisório da monarquia constitucional<sup>2</sup>, o que me levou a considerar pertinente rever a afirmação feita por parte da historiografia de que o governo representativo era falseado, resultando, praticamente, no monopólio da iniciativa política nas mãos do imperador e do Executivo. A escravidão, o Poder Moderador e a manipulação dos resultados das eleições, fosse pela fraude, fosse pelo clientelismo, levaram os historia-

---

2 – DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

dores a desconfiar da afirmação dos políticos oitocentistas de que estavam construindo um regime representativo nos moldes liberais então vigentes na Europa e Estados Unidos.<sup>3</sup>

Segundo Carvalho, as diversas reformas eleitorais resultaram na progressiva restrição dos direitos de cidadania. O primeiro passo importante neste sentido teria sido a indexação à prata da renda exigida pela constituição para votar e se candidatar, prevista pela lei de 1846. A representação da minoria, por sua vez, surgiu na época em que foi nomeado o Ministério da Conciliação. O problema se apresentava na medida em que os conservadores, mais especificamente os saquaremas, cuja base era a cafeicultura do Vale do Paraíba, estavam no poder há muitos anos, marginalizando os liberais. Estes representavam grandes proprietários de outras regiões que, se não tivessem acesso aos cargos decisórios, poderiam ser foco de contestação do sistema. Daí a necessidade de incluí-los com a reforma eleitoral aprovada em 1855, por meio do voto distrital. Depois de acirrada disputa no parlamento, a lei só teria sido aprovada pela intervenção direta de Paraná como chefe do gabinete. Com efeito, nas eleições realizadas após a promulgação da lei, afirma o autor, houve renovação da Câmara com a chegada de deputados que tinham apenas influência local. Para retomar o papel de mediação da direção nacional, nova reforma foi aprovada. Continuou a preocupação em garantir a representação da minoria, mas com medidas mitigadas. Por fim, quanto à intervenção do governo nos resultados eleitorais, Carvalho ressalta que as diversas leis não foram capazes de limitá-la, pois era condição para a estabilidade do regime. Apenas a interferência do Poder Moderador nos pleitos, garantin-

3 – Com interpretações muito distintas entre si, vários autores concordam que o governo representativo no século XIX no Brasil foi falseado, fosse pela forma como foi exercido o Poder Moderador, ou pela extensiva prática da fraude eleitoral, ou por ambos, ou ainda, em diversas chaves interpretativas, o falseamento seria devido à presença das relações clientelistas. Entre estes autores, vale destacar: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Do Império à República. História geral da civilização brasileira*. 4ª. ed. São Paulo: Difel, 1985, T. II, V. 5º, CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da ordem: A elite política imperial*. Brasília: UNB, 1981, MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema*. São Paulo: Hucitec, 1987, BARMAN, Roderick J. *Brazil. The forging of a nation (1798-1852)*. Stanford, Stanford University Press, 1988, GRAHAN, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

do a vitória de uma maioria que apoiasse o ministério por ele nomeado, manteria o conflito intraelite regulado, sem extrapolar os limites institucionais. Todas estas questões estavam relacionadas, na interpretação de Carvalho, à necessidade de resolver o que considera

o grande dilema da política imperial: como tornar o poder mais dependente dos interesses da classe proprietária rural sem, no entanto, deixar de ser árbitro dos conflitos entre setores desta mesma classe.<sup>4</sup>

Em abordagem distinta, proponho que, dadas as características específicas dos governos representativos no século XIX, no lugar de fal-seamento, é possível considerar que a construção do Estado no Brasil correspondeu ao processo de organização de um governo representativo, com as dificuldades próprias do período. Nesta perspectiva, o parlamento ganha relevo como espaço de negociação dos interesses dos diversos setores de uma elite heterogênea, com papel decisório fundamental na dinâmica da monarquia, de forma a canalizar institucionalmente os conflitos.<sup>5</sup> E foi esta preocupação que pautou as diferentes propostas de organizar as eleições. O debate sobre a legislação ganha importância na medida em que contrapõe diferentes concepções de funcionamento do governo representativo a partir da disputa eleitoral.

Diversos autores têm enfatizado, sob diferentes aspectos, as características da monarquia do ponto de vista da montagem de um regime liberal e constitucional. Andrea Slemian salienta que a elite política atuou respeitando os parâmetros impostos pela Constituição de 1824. Segundo ela, a Carta de 1824 teve eficácia no desenvolvimento das instituições políticas, sendo que a manutenção de uma ordem interna estável levava à necessidade de criar mecanismos efetivos de participação para os homens livres pobres, inclusive como forma de preservar a escravidão, ao criar

---

4 – CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial*. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 397.

5 – DOLHNIKOFF, Miriam. Império e governo representativo: uma releitura. *Cadernos do CRH*, Salvador: Universidade Federal da Bahia, v. 21, pp. 13-23, 2008.

uma clara linha demarcatória entre estes e os escravos. Neste sentido, afirma que

era no ambiente de definição de quem eram os cidadãos que uma nova ordem constitucional teria de ser construída. Esbarrava-se aí num problema que o presente trabalho levanta à alçada do fundamental: o da construção dos canais de representação política. [...] o poder Legislativo, que alicerçava seu surgimento na “representação da nação”, apresentava sua vocação no Império do Brasil para também zelar pela administração do Brasil, numa forma de garantir a eficácia do novo Estado.<sup>6</sup>

Com foco na análise da imprensa, vários estudos têm demonstrado que ela esteve articulada à constituição do espaço público, com a construção do Estado sob a vigência de um ideário liberal, sendo os impressos de vários tipos a principal forma de expressão de opinião pública. Lúcia Bastos Neves ressalta que, com a abertura dos trabalhos do parlamento em 1826, “a Câmara, apoiada pela imprensa, passou a ter voz atuante na formação do cidadão, começando a medir forças com o Poder Executivo”.<sup>7</sup>

Fernando Limongi, por sua vez, aponta o impacto real das leis eleitorais na dinâmica das eleições. Em primeiro lugar, fraudes e manipulações no pleito seguiam “de perto as alterações da legislação”.<sup>8</sup> Além disso, e mais crucial, a qualificação de eleitores e votantes era momento estratégico do processo eleitoral, pois definia o corpo de eleitores, fundamental para a determinação do resultado dos pleitos. E neste ponto houve mudanças significativas na promulgação das leis de 1824, 1842 e 1846, que definiram de formas distintas a qualificação de quem poderia ser votante e eleitor. Etapa estratégica do processo porque materializa um problema intrínseco ao governo representativo que é a coordenação da disputa par-

6 – SLEMIAN, Andréa. *Sob o império das leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. SP: Hucitec, 2009, p. 306.

7 – NEVES, Lúcia M. Bastos Pereira das. *Opinião Pública*. João Feres Jr. (org.) – *Léxico da História dos Conceitos Políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 189. Ver também, entre outros, MOREL, Marco e BARROS, Mariana Monteiro de. *Palavra, imagem e poder: o surgimento da imprensa no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

8 – LIMONGI, Fernando. Revisitando as eleições do Segundo Reinado: manipulação, fraude e violência. *Lua Nova*, São Paulo, n. 91, pp. 13-51, abr. 2014.

tidária<sup>9</sup>. Assim, a interferência do governo se deu de forma mais incisiva com a participação dos subdelegados na junta de qualificação criada pelas Instruções de 1842, tornando-se mais contida com a mudança da composição da junta estabelecida pela lei de 1846. O fato de que a junta passava a ser formada apenas por cidadãos eleitos e que os dois partidos estavam nela representados mudou, segundo Limongi, a lógica da disputa eleitoral:

O efeito mais imediato e direto é a valorização da política local. Eleições locais se tornaram o estágio inicial da luta eleitoral, o ponto de partida de uma cadeia de disputas. A consequência, portanto, é que isso acarretasse a partidarização e o interesse geral pelas lutas locais.<sup>10</sup>

O que tornava mais complexa a disputa eleitoral, inclusive porque incorporava, no âmbito local, a disputa partidária.

Sem negar o peso das fraudes e do clientelismo nas eleições, é possível atribuir importância ao debate político e à legislação aprovada sobre o processo eleitoral no funcionamento da monarquia brasileira, tomando-a como um governo representativo com as características oitocentistas, mesmo com as limitações impostas pela escravidão e o passado colonial. Questões como representação da minoria e limitação da ingerência do governo e dos potentados locais eram preocupação real dos legisladores, conforme apontam Graham e Carvalho, mas não se tratava apenas de aparência nem um embate entre modelo importado e país real e sim do conflito entre projetos de como o governo representativo deveria funcionar.

Por se tratar de uma sociedade escravista, o universo da política se referia à população livre, excluindo os escravos. Contudo, aqueles que obtinham liberdade ganhavam com ela o direito de serem votantes, embora não pudessem ser eleitores e nem candidatos. Seus filhos, por sua vez, se preenchessem os requisitos constitucionais, poderiam, em tese, gozar de todos os direitos da cidadania política. No Brasil, prevaleciam critérios de exclusão conforme os padrões vigentes da época, com algu-

---

9 – *Idem.*

10 – *Idem.*

mas variações, em todos os países que adotavam o governo representativo. Porém, os limites impostos no Império, como a renda exigida pela Constituição, eram significativamente baixos, se considerados os exemplos de outras nações do período. Cerca de 50% dos homens livres e libertos maiores de 25 anos tinham direito de ser votantes.<sup>11</sup>

Por outro lado, o direito de se candidatar não era real para a população pobre, ex-escravos ou não. Tal exclusão, no entanto, não se colocava como uma especificidade brasileira; nos governos representativos do século XIX, nascidos das transformações operadas em relação ao Antigo Regime, a eletividade foi organizada de modo que a uma elite estivesse reservada a função de dirigir o Estado, cabendo, portanto, a apenas alguns setores sociais participar do jogo político. Ainda assim, as novidades do projeto liberal eram imensas, na medida em que estabeleciam um novo tipo de relação entre Estado e sociedade, mudando não só a natureza desta relação, como ampliando o grau de participação. Isso não significava, contudo, sua universalização, uma conquista alcançada apenas no século XX.

Há que se considerar também a distância entre teoria e prática que marcou as experiências oitocentistas. As eleições não corresponderam imediatamente ao ideal liberal. A fraude foi uma constante no cenário eleitoral do século XIX, tornando anacrônica a afirmação de que ela falseava o regime brasileiro. A história dos governos representativos ao longo do tempo corresponde, entre outras coisas, ao esforço dos representantes em transformar as eleições em prática de exercício efetivo de escolha segundo os preceitos legais. Assim, ganha relevo o esforço da elite imperial

---

11 – GRAHAN, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Op. cit. Este cálculo refere-se a 1872, quando foi feito o primeiro recenseamento nacional. A porcentagem em relação a homens livres com mais de 25 anos diz respeito às outras exigências constitucionais para votar. Em relação ao total da população livre, os votantes eram em torno de 10%, uma porcentagem alta para os padrões da época, conforme observaram, entre outros, José Murilo de Carvalho – *Cidadania no Brasil*. RJ, Civilização Brasileira, 2001, e Jairo Marconi Nicolau – “As distorções nas representações dos estados na Câmara dos Deputados brasileira”. RJ, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

em combatê-la, com o argumento de que medidas nesse sentido visavam garantir a efetividade de um governo representativo.

É preciso também separar fraude de clientelismo. Diversos autores têm salientado que o clientelismo integrava as relações sociais do período e seria ingênuo supor que tais relações não afetassem as eleições. A inclusão de setores sociais como votantes lhes conferia mais do que uma simples moeda de troca, em que a participação eleitoral ia além da mera submissão clientelista. Ademais, a participação em eleições para vários cargos de representação, de juízes de paz a senadores, constituiu também um aprendizado político<sup>12</sup>. Apontar as relações clientelistas como forma de falseamento dos governos representativos oitocentistas reforça o anacronismo, pois é um julgamento que toma como modelo as democracias do século XX.

Desde 1839, a questão da organização das eleições ocupou a pauta da Câmara dos Deputados. Seu resultado primeiro foi a promulgação, pelo Executivo, das Instruções de 1842, no contexto do Regresso conservador<sup>13</sup>. Refletiam a perspectiva conservadora de governo representativo. A lei de 1846 foi uma reação liberal e vitória parcial para reverter os diplomas aprovados até então, uma vez que materializava uma outra visão de como o governo representativo deveria se constituir.

O projeto apresentado por eles de reforma eleitoral foi duramente combatido pela minoria conservadora, conferindo ao chamado quinquênio liberal uma nova dimensão. Não se tratava da acomodação dos liberais ao perfil do Estado imposto pelo Regresso, mas a aceitação do jogo

12 – Sobre a distinção necessária entre fraude e clientelismo e a necessidade de, no que diz respeito às eleições, considerar o clientelismo sob outra perspectiva ver POSADA-CABO, Eduardo. Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, Vol. 32, nº. 3, Oct., 2000 e SABATO, Hilda. On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin America. *The American Historical Review*, Vol. 106, nº. 4 Oct., 2001, entre outros.

13 – A Carta de 1824 estabelecia os critérios de definição de cidadania, mas deixava para uma lei ordinária regulamentar a organização das eleições. A primeira foi o decreto promulgado pelo Executivo, no mesmo ano.

político nos termos do governo representativo, o que significava tentar reverter as medidas regressistas no âmbito parlamentar. A aprovação da lei de 1846 foi uma importante vitória nesse sentido.

Após sua promulgação, no mesmo ano, o senador liberal Paula Souza ofereceu um projeto no Senado que previa o voto distrital e a ilegibilidade de determinados funcionários públicos, como magistrados e presidentes de província. Essas medidas que, convertidas em lei em 1855, complementavam o modelo de seu partido para a organização das eleições. O projeto ganhou ainda, em 1846, a adesão de parte dos conservadores, liderados por Honório Carneiro Leão, em uma aliança que depois se materializaria no Ministério da Conciliação por ele chefiado. Na oposição, permaneceram os conservadores chamados de emperrados, que compunham o núcleo duro do partido quando este levou à frente o Regresso.

### **Divergências entre liberais e conservadores**

A compreensão da divergência entre liberais e conservadores remete ao surgimento dos dois partidos. Logo após a abdicação de D. Pedro I foram aprovadas reformas pelo parlamento que alteraram o perfil institucional de modo a estabelecer um arranjo federativo, peça reforma constitucional decretada em 1834, o Ato Adicional. O Judiciário foi também objeto de profundas reformas, principalmente com a promulgação do Código de Processo Criminal de 1832. Por volta de 1837, consolidou-se a ruptura no interior do grupo conhecido como liberais moderados, que controlava a Câmara. De um lado, estavam aqueles que pretendiam rever as reformas e que fundariam o Partido Conservador. De outro, estavam os representantes que discordavam desta revisão, fundadores do Partido Liberal. O centro do debate era o Judiciário. A este respeito, Monica Dantas aponta que estavam em jogo dois modelos distintos de como o Judiciário deveria ser organizado. Enquanto os liberais preconizavam um modelo que se aproximava da experiência anglo-saxônica, especialmente norte-americana, privilegiando autoridades eletivas, escolhidas entre os

cidadãos, os conservadores defendiam o modelo napoleônico que fortalecia autoridades com formação especializada e nomeadas pelo governo.<sup>14</sup>

Segundo Dantas, o Código de Processo de 1832 foi resultado da combinação de vários modelos disponíveis, mas todos com uma inspiração comum, o reforço do júri e das autoridades eletivas, ou escolhidas pelos representantes eleitos, em detrimento da magistratura togada, de nomeação do monarca, que marcou o ideário das últimas décadas do século XVIII: os códigos franceses promulgados imediatamente depois da revolução francesa, o direito processual inglês e o direito processual norte-americano. O juiz de paz eleito pelos votantes, o júri de denúncia, o júri de sentença, em ambos os casos escolhidos por sorteio, o juiz municipal e promotor, indicados pelo presidente da província a partir de uma lista tríplice elaborada pela câmara municipal, tornaram-se as figuras centrais do Judiciário. Para ocupar estes postos bastava ser cidadão.<sup>15</sup>

A partir do final da década de 1830, contudo, uma parcela da elite política formulava um projeto de reforma, tendo como argumento central, dentre outras alegações, o grande número de revoltas que eclodia em várias partes do país. A reforma do Código de Processo Criminal, de 1841, principal medida do Regresso, alterava substantivamente o Código de 1832. Grande parte das atribuições dos juízes de paz foi transferida para autoridades nomeadas pelo governo central, como chefes de polícia, delegados e subdelegados, sempre que possível bacharéis formados. Além disso, passava a ser da competência da justiça togada todos os principais atos para o andamento dos processos. Finalmente, os promotores tornavam-se de livre nomeação e demissão do imperador ou dos presidentes de província, preferindo-se sempre os bacharéis formados. Foi extinto o júri de acusação e restringidas as competências do júri de sentença, sendo modificadas as exigências para participação no conselho de jurados. Não

---

14 – DANTAS, Monica. Constituição, poderes e cidadania na formação do Estado nacional brasileiro. *Rumos da Cidadania*, São Paulo: Instituto Prometheus, 2010 e “O Código de Processo Criminal e a Reforma de 1841: dois modelos de organização do Estado”. Conferência apresentada no IV Congresso do Instituto Brasileiro de História do Direito, SP, Faculdade de Direito, 2009, cópia cedida pela autora.

15 – *Idem*.

bastava apenas ser eleitor. Era necessário também saber ler e escrever e possuir renda anual, variável conforme a província, entre 400 e 200 mil-réis. A inspiração era o código napoleônico de 1808, com a introdução do princípio hierárquico.<sup>16</sup>

O que a análise do debate sobre a reforma eleitoral em 1845 indica é que a divergência em torno da concepção do Judiciário estava presente também nas propostas sobre a organização do processo eleitoral, com os mesmos princípios, envolvendo concepções distintas de governo representativo.

A reforma do Judiciário promovida pelas novas leis do início da década de 1840 estava articulada a um modelo, defendido pelo Partido Conservador, no qual a relação de representação restringia-se ao parlamento. Os representantes deveriam ser homens ilustrados, capazes assim de identificar e promover o bem comum. Esta representação deveria conviver com estruturas hierárquicas não eletivas, controladas pelo governo central, como estratégia de manutenção da ordem. Já os liberais advogavam um modelo distinto: privilegiar os cidadãos eleitos, tanto no Judiciário como nas instâncias responsáveis pela condução das eleições e, conseqüentemente, uma forma de articulação entre poderes locais, provinciais e governo-geral diferente daquela proposta pelos conservadores. Os representantes no parlamento, por sua vez, deveriam espelhar a diversidade política e social do país. Estes distintos modelos de representação marcaram o debate sobre a organização das eleições, pois dela dependia o papel das forças locais, a capacidade de intervenção do governo central e o perfil do próprio parlamento. A oposição entre os dois modelos estava inserida no contexto do debate sobre o governo representativo que se desenrolava na Europa e na América, desde Burke, passando pelos utilitaristas ingleses, os federalistas norte-americanos, até Guizot na França, só para citar os mais influentes.

Embora fossem nacionais, no século XIX, os partidos não tinham o perfil que adquiririam no século seguinte. Não tinham organicidade e

---

16 – *Idem*.

estrutura que garantisse uma unidade programática ou de ação. Em cada província, os partidos obedeciam à lógica da política local. Portanto, a disputa eleitoral passava, necessariamente, por alianças com forças políticas em cada uma das províncias. Ainda assim, é possível falar em clivagem partidária no que dizia respeito a este tema, uma vez que na capital do Império as lideranças partidárias atuavam em nome do partido no parlamento e no ministério. Além disso, se os partidos estavam atrelados a forças locais nas províncias, em algumas questões de ordem geral havia certa unidade de ação. Esta unidade pode ser identificada, primeiramente, no fato de, em alguns temas, as bancadas no parlamento agirem de forma coesa, ou seja, representantes das diversas províncias seguiam as lideranças do partido na defesa de sua agenda. Em segundo lugar, essa coesão era perceptível na imprensa. Jornais publicados em diferentes províncias empenhavam-se na defesa dos projetos do partido a que estavam ligados, seguindo as lideranças nacionais. Era o caso da organização das eleições.

### **Modelos em disputa: junta de qualificação e incompatibilidades no debate de 1845**

As Instruções de 1842 materializavam o modelo regressista de organização das eleições, principalmente pela criação de uma junta de qualificação encarregada de alistar aqueles que preenchiam os requisitos constitucionais para serem votantes e eleitores e que deveria se reunir um mês antes das eleições. Tinha como objetivo separar o momento da qualificação do dia da eleição, de modo a prevenir fraudes e usurpações. A junta era composta pelo juiz de paz, o pároco e o subdelegado. Este último, por integrar a rede criada pela Reforma do Código de Processo Criminal, articulado à magistratura de carreira, ao presidente da província e nomeado em última instância pelo governo central, era considerado a peça fundamental. A junta de qualificação assim formada poderia definir as eleições, ao estabelecer o corpo de votantes e possíveis eleitores. Apesar da presença de uma autoridade eleita localmente, o juiz de paz, os

dois outros membros pertenciam à rede potencialmente controlada pelo governo central.<sup>17</sup>

A composição da junta refletia o modelo de governo representativo defendido pelos conservadores: uma instância na qual o governo, por meio do subdelegado, podia influenciar, no sentido de ser o responsável pela manutenção da ordem e uma espécie de contraponto da autoridade eleita localmente, o juiz de paz. Belisário Soares de Souza assim sintetizou o princípio por trás de tal composição:

Na formação das juntas de qualificação, julgava-se ter dado todas as garantias, chamando-se para compô-las o juiz de paz, que representava o elemento popular; o subdelegado de polícia, fiscal do governo encarregado de manter a ordem e a regularidade do processo eleitoral; o pároco, entidade neutra entre o representante do povo e o do poder.<sup>18</sup>

A reação dos liberais em 1845 foi a proposta de um projeto de lei que reorganizava o processo eleitoral, inclusive a composição da junta, cujos membros seriam cidadãos eleitos localmente. Repunha-se assim o debate nos mesmos termos daquele que se dera em torno da organização do Judiciário.

A existência da junta de qualificação não foi questionada em 1845. Mesmo que relatos da época a apontassem como principal fonte de manipulação do resultado eleitoral, havia consenso sobre sua necessidade, uma vez que representava um avanço na institucionalização dos pleitos, permitindo maior controle no sentido de coibir a fraude, em relação ao modelo que havia prevalecido até então. O conflito em 1845 se deu em torno de sua composição. Ela cumpriria a função de inibir a fraude dependendo da origem dos seus membros, e, sobre este ponto, liberais e conservadores divergiam.

No projeto apresentado pelos liberais à junta de qualificação era entregue a cidadãos eleitos pelos votantes. Esta seria a garantia de que o go-

17 – Em função do padroado, o padre também integrava a rede de empregados públicos.

18 – SOUZA, Belisário S. de. *O sistema eleitoral no Império*, Brasília. Brasília: Senado Federal, 1979, p. 58 (publicado originalmente em 1872).

verno não poderia interferir no resultado eleitoral. A junta seria presidida por um juiz de paz e seus outros membros seriam dois eleitores e dois suplentes de eleitores, portanto também cidadãos eleitos pelos votantes. Os liberais procuravam levar até o limite possível, dentro da perspectiva oitocentista, e no contexto brasileiro da época, seu modelo de instituições representativas, como haviam feito com as reformas no início da década de 1830. Com esta proposta retirava-se do processo eleitoral não apenas autoridades nomeadas pelo governo, mas também o representante da Igreja. Havia ainda uma diferença substancial entre o juiz de paz da junta liberal e da junta prevista pelas Instruções dos conservadores. O da primeira seria o juiz de paz mais votado nas últimas eleições, mesmo que não tivesse assumido o cargo por qualquer motivo ou que tivesse sido suspenso. O das Instruções era o juiz de paz em exercício, portanto não necessariamente o mais votado. Alegavam os liberais que a suspensão de um juiz de paz pelo governo era um instrumento de intervenção. Também insistiam que fosse o juiz mais votado, pois, como afirmava o deputado liberal Villela Barbosa, o “essencial nesta medida é que presida a eleição o mais votado entre todos os cidadãos, aquele que tenha obtido maior confiança da população para o emprego de juiz de paz”.<sup>19</sup>

Portanto, o princípio eletivo se impunha sobre o princípio da autoridade. Para os deputados, parecia claro que estava em jogo dois modelos distintos de representação, com eixo na oposição entre estes dois princípios, que vinha desde o Regresso. O conservador Ferraz afirmava que ser conservador em 1845 era ser regressista, pois, sua filiação ao partido se devia ao fato de ter advogado as medidas tomadas a partir de 1837, quando líderes políticos “conhecendo que a mania do tempo era o ódio à autoridade, assentaram que era necessário fortalecer a autoridade” para colocar fim às revoltas e ameaças à ordem; enquanto ser liberal era a defesa de que “o princípio eleitoral devia ser aplicado a tudo” e de que “o governo não devia ter nenhuma influência nas eleições”.<sup>20</sup> Uma junta composta apenas por cidadãos eleitos significava, segundo ele, entregar

19 – *Anais da Câmara dos Deputados* (ACD), 13/2/1845, p. 608.

20 – ACD, 25/2/1845, p. 831.

“as eleições às facções locais, porque entrega-as absolutamente às minorias que rodeiam os homens poderosos das paróquias”.<sup>21</sup> O conservador Gonçalves Martins, por sua vez, explicitava que cada partido defendia um projeto diverso que resultava em distintas formas de representação:

É esta, sr. Presidente, uma lei vital para a sociedade, para os partidos e por conseguinte também para o governo. Com uma tal lei serão trazidos para as câmaras estes ou aqueles indivíduos, que com tal outra nunca representaram o país. Com aquela lei se assentaram nas cadeiras proprietários industriais, altos funcionários do Estado e cidadãos que garantem sua conduta e opiniões. Porém com esta outra representarão a nação opiniões exageradas, declamadores políticos e homens que ameaçarão a tranquilidade do Estado.<sup>22</sup>

“Aquela lei” eram as Instruções de 1842; “esta outra” era o projeto apresentado naquele ano em plenário. A lei conservadora trazia em seu bojo, nesta visão, a garantia da eleição de representantes ilustrados, comprometidos com a ordem e o bem público, enquanto o projeto liberal levaria para o Legislativo aqueles que com seu discurso seduzissem os votantes, tornando sinônimo desta qualidade o compromisso com a desordem. O antídoto para isso era ter na junta de qualificação autoridades nomeadas pelo governo. Esta seria uma constante no discurso conservador, a defesa de que os representantes deveriam ser escolhidos por sua ilustração, por serem portadores das virtudes necessárias para decidirem sobre o bem comum. Acusavam os liberais de, com seu modelo, favorecerem os potentados locais, míopes por seus interesses materiais e por sua ignorância ou, mais grave, propensos a exaltar as paixões populares e serem promotores da desordem.

Embora obviamente não aceitassem a desqualificação feita pelos conservadores quanto ao seu modelo, os liberais concordavam que cada partido propunha um projeto de organização eleitoral que resultava em tipos diferentes de representação. Para eles esta deveria contemplar na Câmara todas as opiniões, sendo a Assembleia uma espécie de espelho da sociedade. Além disso, sem desprezar o valor da ilustração, advogavam

21 – ACD, 25/2/1845, p. 821.

22 – ACD, 3/4/1845, p. 415.

que a veracidade da representação residia fundamentalmente no processo eletivo, desde que afastados os instrumentos de ingerência indevida do governo. O liberal Antônio Carlos, deputado por São Paulo, considerava ser este um princípio cardeal do partido: “Nós não quisemos as autoridades do governo, fomos às autoridades populares. Elas vêm do povo, merecem e devem merecer mais confiança do povo.”<sup>23</sup> Pois, como observava o liberal José Antônio Marinho, de Minas Gerais, “entregar à polícia do governo a eleição dos representantes da nação é destruir completamente o sistema representativo”.<sup>24</sup>

O liberal paulista Rodrigues dos Santos, por sua vez, explicitava a divergência ao conferir à forma de escolha, eleição ou nomeação, a qualidade intrínseca do desempenho da autoridade pública, vinculando a discussão aos mesmos termos em que se dera o debate sobre a organização do Judiciário:

Basta conhecer a diferença da fonte da sua nomeação para não se admitir comparação entre o juiz de paz e o subdelegado. Foi moda em certa época clamar-se contra os juízes de paz. Veio a medida salvadora dos subdelegados, entregou-se tudo aos subdelegados. Eles foram muito pior escolhidos e muito pior se portaram. [...] Note mais o nobre deputado que o juiz de paz é autoridade que tem muito maior independência. Ele só depende do povo para a sua eleição e de mais ninguém. E se ele só depende do povo para a sua eleição, não está constituído na indeclinável necessidade de obedecer aos caprichos de seus superiores como estão os subdelegados, que, de ordinário, muito amam o emprego, porque só por ele se tornam distintos.<sup>25</sup>

A defesa da ordem em sentido lato não era monopólio dos conservadores, os liberais integravam a elite que dirigia a construção do Estado comprometida com ela. Além disso, o discurso liberal de que seu modelo garantiria a livre expressão do povo, com autoridades por ele eleitas, não deve ser confundido com a defesa de um perfil de democracia mais inclusiva ou semelhante ao das democracias contemporâneas. O povo aparecia

23 – ACD, 18/2/1845, pp. 691/692.

24 – ACD, 7/3/1845 p. 92.

25 – ACD, 27/2/1845, p. 854.

como recurso retórico. A divergência tinha como fundamento qual seria a melhor estratégia para manter a ordem e como institucionalizar os conflitos intraelite no interior de um governo representativo.

Os liberais foram vitoriosos, pois conseguiram aprovar sua proposta de composição da junta de qualificação. Tal formulação, em seus princípios básicos, prevaleceria até 1881.<sup>26</sup> Se a forma proposta pelos liberais de organizar as juntas era uma garantia de limitar a interferência do governo, paralelamente, sendo as juntas organizadas por paróquia e compostas por cidadãos eleitos localmente, certamente fortaleceu a capacidade de influência nas eleições das lideranças políticas locais. No entanto, não se tratava, para os liberais, de entregar as eleições para os potentados locais, como acusavam os conservadores. A complexidade do processo eleitoral exigia articulação e alianças políticas, inclusive algum grau de organização partidária que envolvia fazendeiros (entre outros), mas que ia além da simples imposição da vontade de um único indivíduo. As eleições tornaram-se assim mecanismos de disputa política entre setores da elite, inclusive em torno da composição da junta de qualificação, também ela resultado da capacidade de se vencer as eleições. Se havia possibilidade de o governo manipular o resultado de uma ou outra eleição, ele não poderia fazê-lo sem o concurso de forças políticas locais.

A preocupação de tornar a eleição e a representação eficazes para institucionalizar os conflitos intraelite levou os liberais, em 1845, a colocar na pauta o problema da chamada representação da minoria – questão que se tornaria logo central no debate sobre organização das eleições e que expressava a preocupação em criar instrumentos para que o partido com votação minoritária também tivesse representação. Pelo projeto,

---

26 – As reformas eleitorais feitas depois da promulgação da lei de 1846 alteraram a forma de se escolher os eleitores e suplentes que comporiam a junta e a lei de 1875 suprimiu os suplentes, determinando que a junta fosse composta por quatro eleitores mais um presidente, que deixava de ser um juiz de paz e passava a ser ele também um eleitor, todos escolhidos pela eleição realizada entre os eleitores da paróquia. Manteve-se assim o princípio básico de que ela seria composta por cidadãos localmente eleitos, sem participação de agentes do governo. O modelo liberal só seria abandonado com a promulgação da lei de 1881, que transferia para os juízes municipais a competência de realizar o alistamento eleitoral.

a representação da minoria seria garantida pela composição da junta de qualificação. O cálculo era simples. Os dois eleitores que comporiam a junta representavam necessariamente a maioria, por terem recebido votos suficientes para serem eleitos. Os dois suplentes, por terem recebido apenas votos suficientes para serem suplentes, e não eleitores de fato, representavam a minoria. A junta, assim, seria composta por membros dos dois partidos, o que não apenas garantiria a representação da minoria, mas, para os liberais, mostrava-se também a melhor estratégia para combater as fraudes. Com representantes dos dois partidos, um vigiaria o outro, de modo a impedir que fossem cometidas irregularidades na qualificação. Os partidos tornavam-se, deste modo, árbitros da disputa eleitoral, no lugar de representantes do governo, como acontecia com a junta regessista.

A pauta liberal incluiu também reverter em parte o arranjo estabelecido pelos conservadores por meio do artigo do projeto que previa que determinados empregados públicos não poderiam ser eleitos deputados e senadores nas províncias onde exerciam seus cargos. Entre eles, mereciam destaque os magistrados togados, figuras que haviam adquirido papel central no arcabouço judiciário criado pelo Regresso. Além da inelegibilidade dos magistrados, o projeto prescrevia que tampouco pudessem concorrer os presidentes de província, os inspetores de tesouraria, os comandantes de armas e os chefes de polícia, cargo este criado pela reforma do Código de Processo Criminal, de 1841. Mas foi a inelegibilidade dos magistrados que se tornou o centro do debate em plenário.

Mais uma vez imbricavam-se disputa partidária, divergência de concepções e empenho em garantir a lisura no processo eleitoral. Para os conservadores, a medida expulsaria do parlamento justamente aqueles que para ele deveriam ser eleitos, os portadores de “Ilustração”. D. Manoel de Assis Mascarenhas, deputado por Goiás, por exemplo, além de argumentar ser a medida inconstitucional, como o fizeram os demais conservadores, perguntava: “Será conveniente que se exclua uma classe em que, como disse ontem um deputado por Pernambuco, existe ilustração?”<sup>27</sup>

---

27 – ACD, 6/3/1845.

Segundo os liberais, a medida era necessária para garantir a separação entre os poderes, o bom funcionamento do Judiciário e uma representação diversificada no Legislativo. Neste sentido, argumentava o deputado por São Paulo, Alvares Machado:

não posso compreender como um magistrado tenha um partido que se ponha à testa dele, que o capitaneie, que combata o lado contrário, isto é, uma parte da população que está debaixo do seu governo, que ele não possa cegar-se de amor para com seus correligionários políticos e, de menor boa afeição para seus contrários [...] Se nós queremos ter uma justiça reta e imparcial, que puna o crime e escude a inocência, que dê o seu ao seu dono, é mister imitar a sabedoria dos estados mais antigos na carreira da civilização do que nós, imitar a sabedoria da Inglaterra, dos Estados Unidos, da Bélgica, de Portugal e de outros estados, onde o poder judiciário não tem parte na representação nacional.<sup>28</sup>

Em relação à separação dos poderes, sendo o magistrado um membro do Judiciário, não poderia pertencer também ao Legislativo, uma vez que o mesmo indivíduo que participaria da elaboração das leis seria o responsável por aplicá-las. As várias falas neste sentido podem ser exemplificadas pelo discurso do deputado José Antônio Marinho:

Senhores, quereis uma desorganização mais insuportável do que ter o mesmo homem assento no senado como membro do corpo legislativo, estar amanhã na relação como desembargador e depois de amanhã nos conselhos do Poder Moderador? Pode haver uma confusão maior? Dir-se-há que existe harmonia e divisão de poderes? Eu não considero somente divisão de poderes no diverso exercício das funções, considero-a também nas diversas pessoas que as exercem.<sup>29</sup>

Na medida em que os liberais consideravam os magistrados agentes do governo, sua presença no Legislativo embarçava a independência dos poderes ainda mais, pois significava influência, por meio deles, do Executivo no Legislativo.

28 – ACD, 6/3/1845.

29 – ACD, 7/3/1845.

É bem verdade que, para ir às últimas consequências deste argumento, seria preciso que a proibição fosse de maior alcance. Não apenas o impedimento de se candidatar na província que exercia sua jurisdição, mas a inelegibilidade de todos os magistrados para cargos no Legislativo, como insinuara Álvares Machado. A inelegibilidade na província onde exerciam jurisdição seria um passo neste caminho.

Os conservadores acusaram o golpe. A medida enfraquecia a magistratura, um dos pilares das reformas introduzidas pelo Regresso. Identificavam na magistratura a garantia da ordem e do saber que conferiria melhor qualidade à representação. O conservador Gonçalves Martins, ao criticar o parágrafo que proibia os juizes de direito de se candidatarem nas províncias em que exerciam seus cargos, apontou a medida como continuidade da disputa que se iniciara em 1837:

[...] não é de hoje que se procura enfraquecer a magistratura, é esta uma velha pretensão do partido que domina atualmente. Não sei o que ele acha nos magistrados! Depois de 1831 quase que foram nulificados, e todas as suas atribuições dadas aos juizes de paz. Bem depressa o país conheceu os efeitos deste sistema errado e o corpo legislativo com o triunfo das ideias de ordem restabeleceu o poder Judiciário. Talvez se tenha reconhecido que se deva principiar por enxotá-los das câmaras para melhor os ferir e esmagar.<sup>30</sup>

Desta forma, Gonçalves Martins relacionava diretamente a tentativa liberal de aprovar a inelegibilidade dos magistrados à divergência que havia dado origem aos dois partidos em torno da organização do Judiciário no final da década de 1830.

Embora o debate tenha assumido claramente contornos partidários, não era possível garantir fidelidade dos membros de cada partido à integralidade do projeto defendido por suas lideranças. No exercício do papel de representante, os deputados oscilavam de acordo com diversas variáveis, conforme o tema em discussão. Ora pesava nas suas posições a filiação partidária, ora suas origens de classe, ora seus compromissos corporativos, ora os interesses de suas províncias e, às vezes, suas crenças

30 – ACD, 4/4/1845, p. 430.

doutrinárias. Se os liberais das diversas províncias mantiveram posição unificada em relação à maior parte do projeto, na questão da elegibilidade da magistratura, o compromisso corporativo teve maior peso.

Vários deputados liberais aliaram-se à minoria conservadora para opor-se ao parágrafo que previa a inelegibilidade e em seus discursos não escondiam o fato de assim se posicionarem por serem eles próprios magistrados. Mas não podiam assumir uma posição meramente corporativa, pois isso não era condizente com o papel de um representante da nação e por isso, lançavam mão de argumentos referentes aos interesses gerais. De um lado, junto aos conservadores, procuraram demonstrar que o parágrafo era inconstitucional. De outro, alegavam concordar com o prejuízo para a representação ao se excluir a magistratura. O liberal e magistrado Moura Magalhães, por exemplo, deputado pelo Maranhão, argumentou:

Senhores, na infância do nosso sistema representativo, quando ainda não conhecemos verdadeiramente as suas bases cardeais, quando as ilustrações do nosso país não formigam a cada canto, é que se quer estabelecer a exclusão de indivíduos e de classes?<sup>31</sup>

Votaram contra o artigo que previa a inelegibilidade deputados liberais de várias províncias. Quase todos eram magistrados ou, ao menos, bacharéis em Direito.

O projeto de lei aprovado na Câmara em 1845 manteve os princípios básicos defendidos pelo Partido Liberal, mesmo com a rejeição do artigo que proibia a eleição de magistrados. Além da nova composição da junta de qualificação, outros itens do projeto aprovado tinham por objetivo inibir a fraude: a proibição do voto por procuração, a não aceitação de cédulas riscadas ou de alguma forma alteradas, a realização das eleições em um único dia em todo o país, o voto secreto para os votantes e a possibilidade de recurso da decisão da junta de qualificação.

Neste artigo não analisarei um ponto importante do projeto aprovado que também dividiu liberais e conservadores: a indexação à prata da renda exigida na Constituição para votar e se candidatar. Uma medida

31 – ACD, 7/3/1845, p. 81.

que impactava no direito de cidadania, discussão extensa a ser feita em outro artigo. Mas vale mencionar que os conservadores foram contra a indexação, alegando ser ela inconstitucional e pelo fato de resultar na exclusão de grande parcela da população que, naquele momento, tinha direito de votar e de se candidatar. Os liberais, por sua vez, argumentavam que a indexação era uma necessidade para, diante da inflação, manter o espírito constitucional de modo que só determinados grupos pudessem participar das eleições, sem uma ampliação artificial da cidadania política. A indexação da renda à prata, tal como foi aprovada em 1846 e depois regulamentada pelo governo em 1847, certamente resultou em exclusão, pois dobrou a renda exigida para votar e se candidatar. O que importa salientar é que foram os liberais a propô-la justamente por defenderem um modelo de organização das eleições com base em cidadãos eleitos. A consequência era a necessidade de se ter um eleitorado e candidatos com aquelas que se consideravam as “virtudes” mínimas para os padrões da época – no sentido de serem habilitados para o exercício da cidadania política –, já que a estes cidadãos estava entregue o controle das eleições. Trata-se de concepção que se enquadrava na ideia de cidadania política do século XIX, quando limitações ao seu exercício eram consideradas uma necessidade para se obter uma representação virtuosa. Publicistas e políticos de diversos países e diferentes décadas do século pensaram de formas distintas quais seriam as virtudes desejadas e como obtê-las. O debate entre conservadores e liberais no Brasil utilizava o repertório das ideias que então circulavam. Para os liberais, uma vez que não se adotava a fórmula conservadora para eleger os mais ilustrados, tornava-se necessário ser rígido quanto aos critérios exigidos para ser votante e eleitor, sobre quem, na sua fórmula, repousava a decisão do pleito. Neste ponto ficava evidente a restrição de sua concepção de povo, que tanto utilizavam em seu discurso em defesa de seu projeto.

A discussão, no Senado, do projeto aprovado na Câmara, realizada em 1846, foi rápida. Apesar de presentes divergências de teor semelhante àquelas que haviam marcado o debate entre os deputados, a maioria dos senadores acabou por aprovar o projeto que naquele mesmo ano se con-

verteu em lei. Os conservadores na Câmara alta nela votaram com receio de que os liberais aprovassem emendas que introduzissem mudanças ainda mais radicais, como o voto distrital.

### **Lei dos Círculos: a vitória do modelo liberal em 1855**

Ainda em 1846, o senador paulista Paula Souza, um dos principais líderes do Partido Liberal, apresentou na Câmara vitalícia um novo projeto de lei. Este previa duas medidas que, no seu entender, complementariam a lei de 1846, de forma a consagrar o modelo liberal de organização das eleições: as incompatibilidades (como chamavam a inelegibilidade de determinados empregados públicos), que já haviam aparecido em 1845, e o voto distrital. Este último substituiria o voto provincial, pelo qual os deputados de cada província eram eleitos pelo sistema majoritário pelo conjunto de seus eleitores. Uma vez que cada eleitor tinha de votar em tantos nomes quantos deputados a província elegia, surgiu o fenômeno das chapas, ou seja, ao eleitor era apresentada pelo partido ou por um candidato a lista dos nomes no qual ele deveria votar. Com isso, o resultado era, na maior parte das vezes, a eleição de uma bancada com deputados de um só partido.

A negociação e votação do projeto de Paula Souza foi morosa, dada a oposição dos conservadores. Seguindo as regras da época para a aprovação de um projeto de lei, ele foi votado e aprovado em primeira discussão ainda em 1846. Mandado para uma comissão, para receber nova redação, nela ficou parado por dois anos. Somente em 1848 foi feita a segunda discussão, sendo aprovado e mandado novamente para uma comissão para incorporar as mudanças aprovadas em plenário. A terceira e última discussão só se realizou em 1855, quando se transformou em lei que consagrou o voto distrital e as incompatibilidades.

O voto distrital era considerado fundamental pelos liberais para integrar as localidades no jogo político e para materializar seu modelo de representação. Esperavam que se estabelecesse uma relação direta entre eleitores e candidatos, com a eleição de representantes que expressassem

a diversidade social, de forma que diferentes interesses pudessem encontrar na Câmara uma instância de negociação. Seu principal objetivo era estabelecer a representação da minoria partidária. O voto distrital significaria o fim das câmaras unânimes, ou seja, dominadas por um só partido. Como o voto proporcional não era conhecido naquela época, a divisão das províncias em distritos que elegeriam um deputado cada deveria possibilitar a presença de representantes de ambos os partidos na Câmara, pois, mesmo minoritário na província, o partido poderia ser majoritário em alguns distritos, neles elegendo deputados.

Parte dos conservadores combateu as inelegibilidades e o voto distrital, enquanto os liberais defenderam ambos. A novidade na discussão no Senado foi a adesão de um grupo de conservadores, liderados por Honório Hermeto Carneiro Leão, o futuro Marquês de Paraná, ao voto distrital<sup>32</sup>. Para viabilizar a aliança com os liberais, aceitaram também as incompatibilidades. Carneiro Leão defendeu as incompatibilidades, mas apenas se vinculadas ao voto distrital, por considerar que a proibição de um juiz de se candidatar no distrito em que exercia sua jurisdição não inviabilizava a sua candidatura, uma vez que podia se candidatar no distrito vizinho. O que significa dizer que para o conservador Carneiro Leão as incompatibilidades em eleições por distrito não impediriam as eleições de juizes para a Câmara. Sua posição era, portanto, diferente dos liberais. A aliança tinha como centro, assim, o voto distrital<sup>33</sup>.

O debate sobre as incompatibilidades se deu nos mesmos termos que havia ocorrido na Câmara em 1845. A diferença foi que a adesão do grupo de Paraná tornou possível sua aprovação. Quanto ao voto distrital, uma vez que sua discussão começou na casa vitalícia, é importante atentar

---

32 – O projeto original de Paula Souza previa distritos que elegeriam dois deputados. O grupo de Carneiro Leão foi além, ao propor a fórmula que acabou prevalecendo de distritos que elegiam um deputado.

33 – Quando, em 1848, os senadores liberais tentaram aprovar as incompatibilidades desvinculadas da aprovação do voto distrital houve ácida discussão entre eles e Carneiro Leão, que não admitia a adoção da medida sem estar atrelada ao voto distrital. Os liberais foram obrigados a recuar para recompor a aliança com a parte dos conservadores que apoiavam o projeto de Paula Souza.

para os argumentos apresentados pelos senadores. Para seus defensores, estava em jogo o perfil do governo representativo. Além de promover a representação da minoria, cada representante melhor espelharia a vontade de seus eleitores, por ser escolhido em uma circunscrição limitada da província. Paula Souza defendia que o voto distrital aperfeiçoaria a relação de representação na medida em que haveria um verdadeiro elo entre eleitor e representante, que não existia com o voto provincial. Com os círculos:

[...] os candidatos aos cargos de deputado ou senador apresentavam-se francamente, expunham seus princípios, faziam compromissos com os eleitores. Havia, portanto, uma espécie de contrato imediato entre os eleitores e os eleitos. Hoje não é assim. Os deputados não sabem a quem devem a sua eleição, porque a maior parte dos eleitores vota em quem não sabem, não conhecem aqueles em quem votam [...]. Sendo a eleição por círculos, havia umnexo, uma ligação entre o eleito e eleitor, portanto havia a probabilidade de aparecer melhor a opinião nacional, o que não se dá hoje na eleição por províncias.<sup>34</sup>

Paula Souza defendia a proposta também como um instrumento para impedir a influência indevida do governo. Segundo ele: “Pelo método proposto pela comissão também não é tão fácil ao governo como atualmente fazer eleger a este ou aquele.”<sup>35</sup> Era a mesma perspectiva liberal, em essência, que permeara a formulação do projeto na Câmara em 1845: inibir a influência do governo e fortalecer o princípio eletivo. Por fim, expressava ser esta a melhor fórmula para obter a representação da minoria: “Pelo método atual, as minorias não podem nunca aparecer. [...] se se dividir a província em círculo, naqueles círculos em que a minoria da província for maioria, ela aparecerá.”<sup>36</sup>

Logo quando foi proposto o voto distrital no Senado, em 1846, Bernardo Pereira de Vasconcelos fez jus à sua filiação partidária. Como conservador, foi contra o voto distrital, argumentando que com ele o resultado seria que se “apresentem no corpo legislativo as celebridades de al-

34 – Anais do Senado (AS), 7/7/1848, 7ª. legislatura, p. 173.

35 – AS, 25/6/1846, 6ª. Legislatura, p. 231.

36 – AS, 4/8/1847, 6ª. Legislatura, p. 5.

deia, pessoas que não sejam muito conhecidas na república das letras”.<sup>37</sup> Ficava clara a concepção de representação conservadora, que privilegiava a eleição dos mais ilustrados em detrimento das influências locais. O senador conservador Dantas argumentava ser aceitável um sistema que favorecesse as influências locais se estas fossem ilustradas, o que não era o caso do Brasil:

às vezes estas influências são homens cuja história está escrita com letras de sangue, são um Cangussu, um Militão Henriques, um Angelim, etc. São estes que se quer que venham para o seio da representação nacional com exclusão dos magistrados?<sup>38</sup>

Dantas invocou nomes de lideranças de revoltas que haviam ocorrido em tempos recentes para acionar o alarme do perigo de que a mudança na forma de eleição trouxesse rebeldes, criminosos, para o parlamento.

Para liberais e conservadores, estava em jogo o perfil do representante que seria eleito, conforme explicitava o autor de uma carta publicada no jornal liberal fluminense, *O Correio Mercantil*, em defesa do voto distrital:

O ostracismo das luzes é o maior fantasma com que nos aterram. Mas não se lembram esses defensores da ilustração que o sistema atual tem sido favorável a muito ignorante com prejuízo de homens verdadeiramente habilitados! De mais, se não quereis interessar na causa pública os agricultores, as famílias influentes, os homens prestadios das localidades, se não lhes quereis dar um meio natural e verdadeiro de se consorciarem com as instituições do país, em que coluna assentareis o futuro dessas instituições? O espírito do sistema representativo é, como se disse no Senado, não excluir do parlamento as diversas opiniões em proveito de uma só.<sup>39</sup>

Não era apenas a diversidade partidária que se procurava garantir na representação, era também a diversidade social, e esta viria do reforço das localidades como lócus preferencial do processo eleitoral. Este era o significado do argumento apresentado, por exemplo, pelo senador Silvei-

37 – AS, 23/6/1846, 6<sup>a</sup>. Legislatura, p. 221.

38 – AS, 25/6/1846, 6<sup>a</sup>. Legislatura, p. 229.

39 – *O Correio Mercantil*, 29/8/1855.

ra da Motta em defesa do voto distrital. Todas as classes deveriam estar representadas no parlamento, para que este pudesse, de fato, decidir de acordo com o bem comum. Segundo ele, “em um governo representativo uma câmara temporária deve ser um espelho fiel de todas as opiniões, de todos os interesses que há na sociedade.”<sup>40</sup> Perguntava Silveira da Motta em relação à origem dos deputados:

[...] onde ficam, senhores, as representações das classes industriais, dos lavradores, dos capitalistas, dos negociantes [...] quantos são os matemáticos, quantos são os artistas liberais, quantos são os homens que tenham conhecimentos das ciências naturais, que estejam no nosso parlamento? [...] Os militares, por exemplo, quais são os representantes que eles têm na Câmara temporária? [...] Onde estão, sr. presidente, na organização da nossa primeira câmara os representantes da classe eclesiástica?<sup>41</sup>

A votação por distritos ofereceria melhores chances de surgir tal diversidade. A Câmara como espelho da sociedade, contendo em seu interior representantes de distintos interesses, era a concepção liberal para que ela fosse a instância onde houvesse a negociação entre os diversos setores da elite.

Por fim, alguns dos defensores do voto distrital apresentavam-no como condição para o bom funcionamento do arranjo federativo. Pimenta Bueno, por exemplo, na época conservador ligado ao grupo do Marquês de Paraná, afirmava que o voto distrital possibilitaria maior equilíbrio entre os representantes de cada província, considerando-se que, sendo o número de deputados proporcional à população, algumas bancadas eram muito maiores que outras. O senador dava como exemplo Minas Gerais que, com seus 20 deputados, tinha uma representação igual à soma de outras dez províncias – uma injustiça, na visão de Pimenta Bueno, com a população das províncias pequenas. Além disso, corria-se sempre o risco, afirmava ele, de o ministério ficar refém da bancada de três províncias grandes, como Minas, Bahia e Pernambuco, caso elas se unissem contra ele, pois teriam a maioria da Câmara.

40 – AS, 24/7/1855, 9ª, legislatura, p. 394.

41 – AS, 24/7/1855, 9ª legislatura, p. 394.

O voto por círculos não mudaria o critério de formação de bancadas, de modo que as províncias mais populosas continuariam a ter bancadas maiores. Mas, ao mudar a forma de se escolher seus representantes, transformaria a relação entre eles e, portanto, seu comportamento no parlamento. O argumento lançado por Pimenta Bueno era que, com o voto provincial, tinham chances de se eleger aqueles capazes de fazer articulações em toda província, em um único acordo político, constituindo-se, então, bancadas compactas que seguiam uma única direção. Deste modo, os 20 deputados de Minas tenderiam a sempre votar em conjunto, enquanto os deputados de cada uma das províncias pequenas – que, somadas, davam o mesmo número de deputados mineiros – votariam cada qual de uma forma diferente, por serem de províncias distintas.

A eleição de deputados por distritos resultaria em bancadas diversificadas, cujos membros não estariam articulados previamente, não seriam todos do mesmo partido, não teriam feito alianças para se elegerem, não sendo, assim, grandes bancadas compactas.<sup>42</sup> Seus membros não votariam em conjunto. O resultado seria maior necessidade de negociação entre os representantes. Por haver setores heterogêneos da elite, interesses diversos, inclusive de origem provincial, era preciso garantir sua representatividade no governo, por meio do parlamento.

A adoção do voto distrital alterava a lógica do processo eleitoral. A divisão em distritos mudava o perfil do representante eleito e poderia favorecer candidatos com influência local, mas há que se considerar duas questões. Os distritos não eram tão pequenos de modo a serem controlados apenas por um ou dois potentados, de forma que a disputa política se impunha e continuava sendo mediada pelos partidos. Poderiam ser eleitos candidatos com influência em uma localidade, mas sem influência em toda a província. Contudo, daí não se pode derivar que esses candidatos podiam prescindir da articulação política com a elite provincial e com as lideranças partidárias. Quanto ao risco de que esses representantes, uma vez eleitos, se dedicassem apenas à defesa dos interesses das suas

---

42 – AS, 18/7/1855, 9ª. Legislatura, p. 279.

localidades, Carneiro Leão argumentava que isso não era possível. Uma vez deputado, a atuação do representante eleito necessariamente estaria articulada aos demais deputados do seu partido, portanto, ligando-se a interesses gerais. Necessariamente, porque um deputado que se preocupasse exclusivamente com os interesses de sua localidade, sem articulação com os interesses políticos organizados e sem se comprometer com eles, ficaria isolado na Câmara e, portanto, incapaz de fazer valer sua vontade como representante. Uma voz isolada, um único voto nada valia. Para ter influência, o deputado teria de se articular com outros em temas de interesse geral.<sup>43</sup>

A aprovação da lei de 1855, quando o então Marquês de Paraná era presidente do Conselho de Ministros, foi a vitória da agenda liberal com apoio de parte dos conservadores. Carneiro Leão empenhou-se na realização da terceira discussão e aprovação do projeto. Um projeto que dormitava no Senado foi ressuscitado porque um de seus defensores na casa se tornara presidente do Conselho de Ministros. Mas se o Executivo teve influência na iniciativa de garantir que o projeto voltasse ao plenário, a lei, ao final, resultou do debate, negociação e articulação parlamentar.

Como demonstrado acima, o projeto continha uma medida que havia sido, desde 1845, foco de intensa polêmica, as incompatibilidades, parte da agenda liberal e com a qual o conservador Carneiro Leão comprometeu-se por conveniência política, no sentido de que entendia que as incompatibilidades associadas ao voto distrital não impediriam a eleição dos magistrados. Assim, quando era chefe do Conselho de Ministros e poderia propor um novo projeto, sem o artigo das incompatibilidades, preferiu dar continuidade à discussão do projeto aprovado em segunda discussão, em 1848. Usando essa estratégia, garantia maior celeridade à reforma, pois um novo projeto implicaria passar por todo o processo legislativo desde o início. Além disso, preservava a aliança construída com os liberais em torno dessa proposta desde 1846. Apostava, assim, em uma reforma que tinha já um histórico de discussão no Legislativo. Desse

---

43 – AS, 7/8/1855, p. 215.

modo, a Lei dos Círculos não foi obra e imposição de Paraná. Foi gestada no Legislativo desde 1846, teve origem no modelo liberal de organização do processo eleitoral e foi resultado da negociação no Senado. No decorrer de intenso debate e articulações políticas, foi dirigida pelas lideranças liberais junto ao grupo de Carneiro Leão, que, para tanto, teve de romper, neste tema, com parte de seu partido, os chamados emperrados.

Depois da aprovação no Senado, o projeto foi para a Câmara dos Deputados, onde foi também aprovado, após rápida discussão. Na Câmara, como no Senado, alinharam-se liberais e parte dos conservadores contra os saquaremas. Paraná fez sentir o peso de sua posição como presidente do Conselho de forma mais contundente do que fizera no Senado. Tornou a aprovação do projeto questão ministerial. Na dinâmica da monarquia brasileira, isso significava que se o projeto não fosse aprovado haveria necessariamente a interferência do Poder Moderador, que poderia demitir o ministério ou dissolver a Câmara. Uma vez que era conhecido o apoio do imperador ao Ministério, a não aprovação do projeto implicava, naquele contexto, a dissolução da Câmara. Contudo, os deputados conservadores que se opunham ao projeto não mudaram de posição diante da ameaça de dissolução. Ao contrário, vários deles discursaram em plenário para questionar Paraná por ter transformado a aprovação do projeto em questão ministerial e para afirmar que seu dever de representante da nação era manter a defesa dos princípios que advogavam. A aprovação do projeto na Câmara se deu graças ao apoio da bancada liberal e parte dos conservadores alinhados desde o início a Paraná, enquanto a bancada conservadora opositora ao projeto votou contra. Assim, a aprovação da Lei dos Círculos foi resultado de anos de discussão no parlamento, inclusive a aprovação do projeto em duas discussões no Senado, com o empenho dos liberais e parte dos conservadores na defesa das medidas nela previstas, muito antes que Paraná se tornasse ministro.

As eleições realizadas após a promulgação da lei de 1855 confirmaram o prognóstico de seus defensores. Em vez das tradicionais câmaras unânimes, foram eleitos deputados dos dois partidos.

O voto distrital foi revogado por lei em 1875, mas o retorno do voto provincial foi acompanhado da preocupação em manter mecanismos de representação da minoria. Essa nova lei previa que, ao contrário do que ocorria antes do voto distrital, os eleitores não votariam em tantos nomes quantos deputados sua província tinha o direito de eleger. Votariam em dois terços dos nomes, o que implicaria que ao menos um terço dos votos fosse conquistado pela oposição. De qualquer forma, já em 1881 o voto distrital foi novamente adotado, permanecendo até o fim da monarquia. As incompatibilidades, igualmente aprovadas, foram mantidas pelas leis posteriores, sendo inclusive ampliada, nas leis de 1875 e 1881, a lista dos empregados públicos que não poderiam se candidatar.

A pecha de defensores do poder local e, portanto, de um certo “arcaísmo” acabou por, de alguma forma, aderir ao projeto liberal, como queriam seus detratores – de modo que parecesse que não eram portadores de um projeto nacional. No entanto, tratava-se de acusações de cunho político para tirar legitimidade das propostas que parte dos conservadores combatiam. O que estava em jogo eram projetos distintos de representação.

A defesa das autoridades eletivas, da representação da minoria, das inelegibilidades, compunha um projeto pelo qual se procurava inibir a influência do governo, garantir que os partidos fossem os árbitros das eleições, em uma estratégia que combinava preservação da ordem com disputa política. Projeto articulado a uma determinada concepção de como deveria ser organizado o governo representativo, de modo a instaurar um parlamento que espelhasse a diversidade de uma elite heterogênea e, dessa forma, fosse eficaz na institucionalização dos conflitos. Projeto originariamente do Partido Liberal que receberia a adesão de uma parte dos próprios conservadores. De outro lado, o projeto conservador aliava representação à manutenção da ordem expressa por meio da presença de autoridades nomeadas pelo governo com formação técnica, mediante a eleição de representantes ilustrados. Não excluía a disputa política, mas pressupunha que esta deveria se dar em termos distintos. No confronto

entre ambos estava embutida a preocupação com o aperfeiçoamento do governo representativo.

Venceu e prevaleceu o modelo liberal, de modo que, na definição de como se escolheriam os representantes e como se daria a disputa política, eles foram capazes de reverter o Regresso que se materializara, neste ponto, nas Instruções de 1842.

A promulgação de uma lei eleitoral, embora não resolvesse de pronto todos os males, não era considerada inócua pelos deputados e senadores; o que justifica o empenho com que debatiam e reformavam a legislação eleitoral.

Texto apresentado em dezembro/2016. Aprovado para publicação em março/2017.