
CLIENTELISMO E
POLÍTICA NO BRASIL
DO SÉCULO XIX

Richard Graham

Editora UFRJ
1997

Eleições e Clientelismo

DURANTE TODO O REINADO DE MEIO SÉCULO de Dom Pedro II, o Brasil exibiu a completa aparência de uma democracia representativa. Observadores estrangeiros eram praticamente unânimes em louvar um sistema político tão parecido com os regimes burgueses da Europa. O principal foco de seu entusiasmo era a regularidade de eleições e a alternância de partidos no poder. O governo tinha escrúpulos em respeitar a Constituição, os direitos individuais pareciam protegidos, e nenhum líder militar ou outro ditador derrubara o poder eleito. Um Senado com cerca de 50 membros, eleitos por toda a vida, e uma Câmara com aproximadamente 120 deputados, constituíam a legislatura. O governo parlamentar significava que, na prática, os Gabinetes tinham que receber a aprovação da legislatura para governar, ainda que o imperador pudesse demitir um Gabinete e convocar outro; quando um deles não conseguia a confiança da Câmara de Deputados, pedia ao imperador que a dissolvesse e convocasse novas eleições. Até 1881, essas eram indiretas, realizadas em dois turnos: os votantes escolhiam seus eleitores, que se reuniam nos Colégios Eleitorais, um por distrito; os eleitores votavam para deputados, e quando um senador morria eles escolhiam três nomes, dos quais o imperador selecionava um substituto. Os Gabinetes Liberais revezavam-se com os Conservadores (quando não se juntavam em coalizão, como fizeram de 1853 a 1856) e um Partido Progressista, combinando elementos Liberais e

Conservadores, teve algum sucesso na década de 1860. Até mesmo um Partido Republicano, organizado em 1870, conseguiu obter uma pequena representação parlamentar em 1884.

Para descobrir, sob as aparências, o que significavam as eleições para os seus participantes, é preciso estar atento às várias dimensões interrelacionadas da política brasileira, tanto em nível local quanto central. É esse o meu objetivo, neste e nos próximos capítulos. Conseguir formar um grupo de seguidores, locais ou nacionais, obviamente implicava assegurar a lealdade de outros; a fidelidade de um grupo podia ser demonstrada mais efetivamente vencendo-se eleições. Por isso, o governo — isto é, o Gabinete governante — usava o poder do clientelismo para garantir a eleição da Câmara de Deputados que quisesse. E o chefe local usava sua vitória nas urnas para mostrar que merecia receber os cargos públicos, para si ou seus amigos, enquanto seus adversários faziam o que lhes era possível para desafiar seu domínio eleitoral. Ao mesmo tempo, como a manutenção da ordem exigia a crença generalizada de que todos tinham liberdade, e de que os oponentes tinham chances de ganhar eleições, os que participavam do sistema enfatizavam a justiça do processo eleitoral. Os esforços para garantir eleições abertas e livres, ao lado da preocupação não menos real de vencê-las, naturalmente geravam muita angústia nos responsáveis pela votação.

Impulsos Contraditórios

De fato, os líderes políticos do século XIX lutavam com três impulsos conflitantes. Primeiro, sabiam que a legitimidade do sistema político estava nos mecanismos que possibilitavam a todos os membros da elite exercerem alguma autoridade, ou a certeza de poder fazê-lo se assim o quisessem. Eleições honestas garantiam esse fim. Segundo, sentiam como os alicerces do edifício social eram precários e tentavam consolidá-los, impondo tranqüilidade pública e comportamento ordeiro. Por conseguinte, as eleições não deveriam disseminar violência,

pois as dissensões poderiam destampar um vulcão. Terceiro, a liderança numa sociedade hierárquica dependia de demonstrações públicas de lealdade. Não se podia perder eleições. Em suma, elas deviam ser honestas e ordeiras, mas o partido governante deveria vencer sempre. No final, a elite política brasileira resolvia seu problema exercendo um firme controle eleitoral através do uso do clientelismo, e a principal preocupação deste capítulo é examinar as técnicas específicas empregadas para esse fim. Primeiro, contudo, sejamos claros num ponto: os líderes do país desejavam sinceramente, e acreditavam ser possível, organizar eleições de tal modo que a oposição ficasse satisfeita, contando que ela tivesse ao menos alguma voz. Realizar eleições significava sobretudo que as elites brasileiras se preocupavam com esse problema, pois do contrário, se a vitória do governo estivesse garantida, por que realizá-las? Além de outros objetivos que podem explicá-las, as eleições adquiriam importância porque legitimavam a estrutura de poder. O constante esforço de legislar eleições justas demonstrava uma preocupação em abrir a política a homens de opiniões divergentes, que assim não se voltariam contra o regime.

Poderíamos achar surpreendente essa preocupação com as eleições. O governo representativo não era uma herança dos tempos coloniais, mas uma exótica ideologia importada; e os princípios democráticos não se ajustavam à estratificada sociedade brasileira, razão pela qual a crença contrária, na necessidade de impor a ordem, vinha à tona com tanta obstinação, junto com a — ou acima da — crença em liberdade eleitoral. Mas os brasileiros persistiam em realizar eleições, e sua crença no aperfeiçoamento eventual do processo continuava sincera, apesar de toda prova em contrário. Duas considerações sustentavam essa insistência nas eleições. Primeiro, como muitos povos na época, os brasileiros sentiram o impacto esmagador da "Era das Revoluções" e da crença européia e norte-americana na liberdade. Toda pessoa educada — não apenas os intelectuais —

sentia o impulso de um sistema de idéias proveniente dos centros mundiais de poder político e econômico. Exatamente por causa da energia do capitalismo, sua ideologia liberal exercia atração mesmo em regiões que não haviam sido centrais em seu nascimento e desenvolvimento, como o Brasil. Um outro estímulo a favor do liberalismo talvez esteja no fato de o Brasil estar tão envolvido numa economia de exportação, e portanto estreitamente ligado ao mundo capitalista. Sem dúvida, membros da classe superior viam-se como parte de uma civilização européia, enaltecendo então a liberdade e a vontade do povo. Certamente, havia alguns raros dissidentes, como o membro do Congresso que insistia em que “uma coisa (...) nos faz muito mal: é o exemplo da prática do estrangeiro. O nosso governo, em regra geral, é exercido por homens que (...) legislam essa terra como (...) Locke para a Carolina”¹. Mas a maioria dos líderes políticos achava os princípios de John Locke perfeitamente aplicáveis à sua terra, se não no presente, então no futuro. Eles concluíam, sem muito entusiasmo, que as liberdades individuais tinham que ser protegidas, a imprensa aberta a todas as opiniões, e as eleições não apenas realizadas, mas livres, permitindo direitos significativos à minoria². Realizando eleições, eles definiam-se como parte do mundo civilizado e europeu.

Havia uma segunda e mais pragmática consideração: com as eleições livres vinha a legitimidade que iria garantir a ordem. Reconhecia-se amplamente que não se poderia eternamente manter o comportamento pacífico apenas de cima para baixo. Como alguns, que julgavam ter direito ao poder, inevitavelmente não o conseguiriam, seu protesto precisava ser acomodado para que não ameaçasse a estabilidade. Era preciso arranjar um meio de reassegurar-lhes que sua vez chegaria. Dom Pedro II observou que, “para que o governo mesmo mantenha a ordem com toda a superioridade que lhe compete, é preciso que ele evite as exclusões injustas”³. A harmonia pública exigia pelo menos a crença no liberalismo, quando não a sua prática. Para conservar

a legitimidade do regime, as condições da vida política tinham que garantir aos adversários o direito de expressar sua opinião, organizar seu partido e nutrir a esperança de vitória. Essa esperança, por sua vez, dependia da percepção de justiça nas eleições. As eleições livres, ao lado dos direitos individuais, não apenas encorajavam a oposição politizada a aceitar o sistema existente, mas, num sentido maior, legitimavam o controle que alguns poucos tinham sobre toda a sociedade e desviavam a hostilidade dos despossuídos, onde essa existisse. Mais importante ainda, o liberalismo aparente do regime talvez atenuasse a culpa tácita das classes que monopolizavam o poder. Embora uma doutrina importada, o liberalismo servia a um propósito e ajustava-se a uma necessidade.

Portanto, era importante garantir aos adversários que eles poderiam ganhar algumas vezes. Já que era impossível cuidar de todas as ambições de um adversário em potencial, era preciso procurar constantemente mecanismos novos e aperfeiçoados que dessem ao menos a impressão de que as eleições eram justas. Toda lei eleitoral tentava novas medidas para proteger o direito da oposição, limitar o controle governamental sobre as eleições e aumentar a representação da minoria — isto é, os perdedores. Tal esforço revelava a necessidade social de se acreditar na honestidade eleitoral. O fato de que as leis frequentemente tinham o resultado oposto daquilo que visavam não minimiza a seriedade de propósitos daqueles que as redigiam. Os direitos da minoria a participar livremente das eleições, ter uma voz, e até mesmo ganhar aqui e ali, constituíam uma parte essencial das prioridades dos legisladores.

A lei eleitoral de 1846, que constituiu a lei básica durante trinta e cinco anos, dispôs deliberadamente uma série de cláusulas destinadas, como descreveu um contemporâneo, a “libertar o voto público, arredando dos atos eleitorais a interferência oficial dos agentes policiais”. Os críticos sustentaram, contudo, que, uma vez que os candidatos lançavam-se em âmbito provincial, o sistema impedia a minoria de

conseguir quaisquer cadeiras parlamentares. Em maio de 1853, José Tomás Nabuco de Araújo, um estadista prestigiado e brilhante, então Conservador, observou didaticamente, em um Congresso inteiramente formado por membros de seu partido, que qualquer partido governante podia se beneficiar da presença de alguns representantes da oposição. Exortou o Gabinete a apoiar no futuro a eleição de “oposicionistas esclarecidos e moderados”, visto que “desta maneira se coloca o país nas verdadeiras condições do sistema representativo, que não pode deixar de morrer se ficar falseado pela unanimidade”⁴. Em setembro daquele ano, Dom Pedro II indicou um Gabinete que afirmou que reconciliaria Liberais moderados e Conservadores, criando um espaço para ambos os grupos no sistema. O Conservador Honório Hermeto Carneiro Leão, visconde e mais tarde marquês do Paraná, presidiu um Gabinete que incluiu, por exemplo, o famoso ex-líder da revolta liberal de 1842, Antônio Paulino Limpo de Abreu, visconde de Abaeté, ao lado de Luiz Alves de Lima e Silva, marquês e depois duque de Caxias, que devia seu nome em grande parte ao feito militar de subjugar essas revoltas. Também incluiu Nabuco de Araújo como ministro da Justiça. Com o apoio desses homens, Paraná apresentou uma medida em 1855 — primeiro proposta pelos Liberais em 1847 — que pedia a divisão de cada província em vários distritos eleitorais, sendo que cada qual escolheria apenas um deputado⁵. Vários Liberais conquistaram cadeiras na eleição seguinte e o jurista Liberal José Antônio Pimenta Bueno acreditava, pelo menos em 1857, que o objetivo da lei tinha se realizado, e que ela fortalecera as liberdades da minoria⁶.

Outros logo observaram que na realidade a medida dava ao partido do governo ainda mais poder do que antes, pois os líderes dos partidos podiam agora concentrar todos os seus esforços em alguns poucos distritos incertos. De fato, um aspirante a político na Bahia escreveu a um membro do Gabinete que, graças a essa lei, “só sairá deputado (ao menos nesta província) (...) quem o governo quiser (...) Assim, V. Exa. me

protegendo, eu serei eleito”. Numa eleição de âmbito provincial, prosseguiu, ele não temia competir com alguns dos candidatos menores, “mas desgraçadamente, é de círculos [distritos] e então a influência do governo é a *única* eficaz.” Se o primeiro-ministro não pudesse apoiá-lo em seu distrito natal, concluiu, “então me designe para um outro círculo (do sertão), e aí a ação do governo ainda será mais infalível”⁷. Um comentarista observou que a lei de 1855 cedia alguns deputados à oposição “quando o governo os manda ou deixa eleger”⁸. Assim, em 1860, apenas cinco anos após essa primeira reforma, o Congresso respondeu a tais queixas aumentando grandemente os distritos para criar unidades das quais se elegeriam três deputados, a não ser nas províncias menores, onde as eleições mais uma vez seriam em âmbito provincial⁹.

O princípio de possibilitar alguma representação da oposição persistiu. Em 1868, com os Conservadores outra vez recém-empossados, um político na Bahia escreveu para João Maurício Wanderley, barão de Cotegipe, membro do Gabinete, dizendo: “Sei quanto V. Exa. abunda nas idéias de que façamos alguma concessão justa — mesmo para que os nossos contrários não clamem que fechamos completamente as urnas”. Alguns dias antes, esse mesmo político observara que seria aconselhável permitir que um liberal obtivesse uma das quatorze cadeiras da Bahia, “para mostrar que a eleição foi *livre*”. No ano seguinte, o Partido Liberal propôs que o problema fosse resolvido pela modificação da lei, para que cada eleitor votasse em apenas dois terços do número dos deputados a serem eleitos em seu distrito, dando assim alguma chance à minoria de eleger delegados. Em 1875, um Congresso Conservador aceitou essa proposta e também retornou, mais uma vez, às eleições em âmbito provincial. Contudo, a lei, alcunhada de Lei do Terço, logo provocou outras críticas da oposição. Um político Liberal, ignorando o papel de seu próprio partido na gestão desse plano, achou “até uma ignomínia para a oposição quando, por grande favor, se lhe concede a representação do terço”. E, claro, um

planejamento cuidadoso entre eleitores sensíveis ao partido governante ainda podia assegurar que todos os seus candidatos vencessem¹⁰. Em 1881, um governo Liberal rejeitou a cláusula do terço, criando novamente distritos de um único membro, em mais uma fútil tentativa de salvaguardar os interesses da minoria, isto é, dos adversários do Gabinete então no poder¹¹. A procura por um arranjo que carresse a ampla aceitação do sistema político do Império, e com isso a preservação da paz, continuava.

Era justamente em relação às eleições que os membros da elite exibiam com mais nitidez as contradições que permeavam sua atitude em relação à ordem e à liberdade. A liberdade constituía parte importante de sua retórica e vinha constantemente à baila como tema no discurso político. Mas a ordem continuava sendo a preocupação predominante; somente a ordem podia assegurar a verdadeira liberdade, já que “anarquia e despotismo” caminhavam juntos, na realidade eram virtualmente sinônimos¹². As eleições desmascaravam o autoritarismo que enrijecia sua concepção de liberdade e testavam a possibilidade de coexistência desses princípios. Por um lado, de todas as liberdades, as eleições livres eram as mais vitais. Por outro, contudo, a contestação de eleições disseminava a desordem, capaz de ameaçar com a dissolução da sociedade. Observem como se justificava o emprego oficial de força nas eleições: o presidente do Ceará, nas instruções eleitorais enviadas a delegados e subdelegados, insistia que “em hipótese nenhuma” se devia usar a força “como um instrumento de coação e de terror, a menos que seja contra os provocadores de distúrbios e de cenas desagradáveis”. A exceção citada permitia a coerção ou terror contra os que solapavam o decoro. Uma mesa eleitoral captou o tom correto ao relatar que a eleição tinha sido “calma, moderada e justa”, e a força usada apenas na “manutenção da ordem pública”, já que muitos daqueles que agora protestam contra a conduta da mesa “prometiam ganhar por meio de desordem”¹³. Se as autoridades governamentais, representando o partido no poder, acreditavam que as eleições podiam ser ao

mesmo tempo tranquilas e honestas, então, logicamente, a desordem devia provir apenas daqueles que se opunham ao partido governante, “o lado interessado na desordem”¹⁴. E estavam certas: somente a oposição ao partido no poder se beneficiaria em desafiar a autoridade. Nesse sentido, a liberdade era para quem apoiasse o candidato do governo.

Também se empregavam com tal facilidade medidas para supostamente evitar a anarquia e manter a disciplina ao nível local, a fim de garantir a vitória do partido governamental, que, se uma eleição transcorria pacificamente, muitos brasileiros presumiam que ela havia sido manipulada e sua liberdade comprometida: os vencedores teriam subjugado totalmente os perdedores pelo medo. Se, por outro lado, a oposição ousava exigir seus direitos, enfrentava com muita frequência a força, diante do que só a força era uma resposta adequada; então, a anarquia reinava. Portanto, se honestas, as eleições eram tumultuadas, e se tranquilas, eram desonestas. Um presidente provincial se deleitou ao informar que não se precisava temer nada em um distrito, famoso por suas “turbulências” eleitorais, porque um partido simplesmente não participaria da eleição. Lamentavelmente, porém, acrescentou, em outro distrito a Relação concedera qualificação para mais de 800 pessoas serem incluídas na lista dos votantes registrados, estimulando assim a oposição a acreditar que tinha chance de ganhar; por isso tentariam lutar agora “por todos os meios”¹⁵.

Seja como for, a ênfase oficial na liberdade, nas eleições livres e em outras liberdades conseguiu estabelecer a legitimidade do sistema político por um longo tempo. Existia liberdade suficiente, ou acreditava-se que existia, para comprar cumplicidade. Os que perdiam as eleições não deixavam de protestar, mas não se revoltavam em grande escala, pelo menos entre 1848 e 1889. Em 1876, Manuel Pinto de Souza Dantas queixou-se de que “nunca foi maior nem tão indecente a farsa eleitoral neste pobre Brasil”, e perguntou: “que importa que o povo sofra, que as garantias políticas e civis lhe estejam seqüestradas [e] que o

país seja presa de um partido intolerante e reator". Mas Dantas nunca tolerou qualquer intriga que implicasse a violenta derrubada do governo ou do Gabinete. Na verdade, quando no poder, manipulou as eleições tanto quanto qualquer um. Como explicou um escritor sardônico, quando os Conservadores exerciam o poder, os líderes Liberais "dizem aos de baixo, 'cala a boca', que nós logo subimos, e então morderemos por nossa vez"¹⁶.

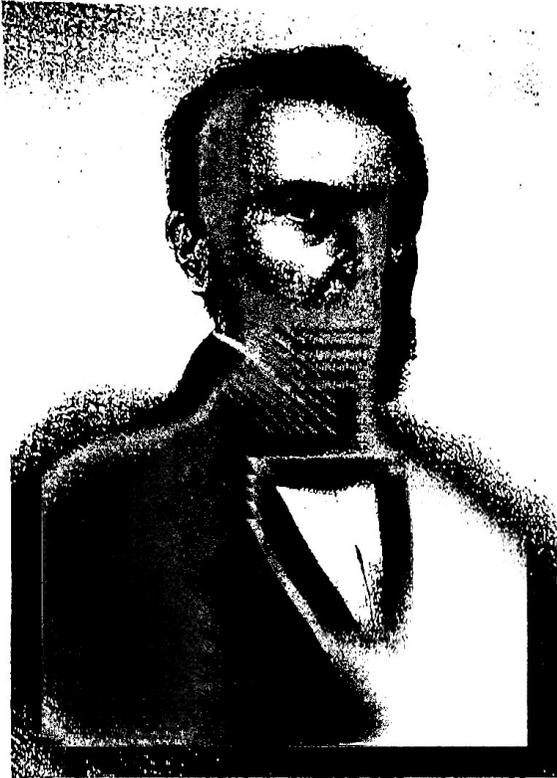
Um estímulo final complicava mais a prática política. Os que estavam no poder não podiam se dar ao luxo de perder eleições porque a medida de um homem dependia do tamanho de seu grupo de seguidores e uma eleição perdida reduziria visivelmente essa comitiva. Ser demitido por um superior no governo era tolerável, pois assim é que devia ser; mas ser rejeitado por seus próprios seguidores indicava um fracasso de liderança, força, caráter, enfim, da própria clientela. Exatamente porque a elite local mudava e renovava-se com frequência, seus membros mais fortes precisavam afirmar o tempo todo sua autoridade por meio da vitória eleitoral. No nível do Gabinete, a rejeição dos votantes iria solapar a própria hierarquia que as eleições deviam manter de pé, enquanto ser demitido pelo imperador reforçava-a. Uma derrota nas urnas implicava que os de baixo podiam, pelo próprio esforço, chegar ao topo; tal exemplo também seria muito perigoso, se testemunhado pelos despossuídos. Isso nunca acontecia. Nem o Gabinete nem o chefe local toleravam qualquer dúvida sobre o poder de comandar. Como observou um contemporâneo, a maioria na junta eleitoral necessariamente perguntaria: "O que querem? A mesa é nossa; por força devemos ganhar a eleição, sob pena de desmoralizar-nos"¹⁷. Pois a dominação tinha que ser visivelmente mantida e a vitória assegurada, mesmo em eleições aparentemente livres. O governo geralmente limpava o terreno e sempre ganhava maioria parlamentar. Como primeiro-ministro, em 1886, o barão de Cotegipe encolheu os ombros aos críticos que acharam a vitória Conservadora naquele ano suspeitamente uniforme: "Quanto aos ataques da oposição, ela que grita é porque lhe dói"¹⁸.

Encontrar um meio de satisfazer essas exigências conflitantes demonstrava o gênio dos que controlavam a política. Eles trabalhavam de dois modos. Primeiro, a legalidade de qualquer eleição podia conciliar-se com a necessidade de vencer eleições, se os responsáveis por cada passo formal do processo eleitoral devessem fidelidade ao Gabinete e sempre pendessem para o interesse do partido. Essa dependência mantinha a base legal da eleição e os contestadores deparavam-se com obstáculos esmagadores ao tentarem desacreditar seus resultados. Segundo, também se podia empregar o clientelismo para reduzir uma potencial oposição, colocando seus pretensos líderes em cargos de autoridade no governo. Fazer isso possibilitava que as eleições se realizassem com total legalidade, enviando-se ao mesmo tempo para o Rio de Janeiro deputados que apoiariam o Gabinete. O clientelismo tornava possível conciliar vitória com ordem e aparente justiça.

A Estratégia do Clientelismo

O grande esforço para o exercício do clientelismo começava, de certa forma, com o próprio imperador. Ao nomear o Gabinete, ele ocupava um lugar no topo da "grande pirâmide", como um jurista a chamou. O poder moderador, que ele exercia junto com o Conselho de Estado, "nomeando e demitindo livremente os ministros de estado", incluía o direito de dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições. De 1840 a 1889, Dom Pedro II, sempre aconselhado pelo Conselho de Estado, dissolveu o Congresso onze vezes; e sete Congressos cumpriram seu mandato completo de quatro anos. Houve, portanto, um total de dezoito eleições nacionais durante seu reinado. Como o Gabinete que supervisionava as eleições podia, pelo uso do clientelismo, conseguir a Câmara de Deputados que quisesse, seguia-se que, como comentou ironicamente um político na época, "a melhor e mais pensada atribuição do poder moderador" consistia em "o direito de eleger representantes da nação". Em 1868, o senador Nabuco de Araújo, então Liberal,

condenou sucintamente o “silogismo fatal” pelo qual “o poder moderador chama a quem quer para organizar o Ministério; o Ministério faz a eleição; a eleição faz a maioria. Eis aqui o sistema representativo em nosso país!”¹⁹



José Tomás Nabuco de Araújo (1813-78), 1861

O primeiro-ministro capitaneava o trabalho eleitoral, pois sua vida política dependia disso. Escolhia seu Gabinete com as eleições em mente, e ninguém duvidava dos resultados. Como Paulino José Soares de Souza (depois visconde do Uruguai) escreveu em particular para um amigo, em 1852: “A oposição disputou aqui a eleição com grande fúria, e com grandes meios. Batemo-la completamente porque estamos no governo. Se ela estivesse no governo, teria vencido completamente (...) Assim é o sistema”. Em 1866, quando os Liberais “puros” lutaram contra

o Partido Progressista, um político observou que “se o governo for *puro*, a eleição tomará essa cor (...) e se for progressista, serão progressistas os votados”. Quando um primeiro-ministro percebeu a capacidade de um jovem auxiliar, disse-lhe um dia: “Precisamos fazê-lo, pelo menos, deputado”. E o fez. Outro político prometeu a um amigo em busca de saúde em centros de tratamento europeus: “Se nossos amigos subirem ao poder, para sua eleição não é mister precipitar sua volta. Efetue sua segunda cura em Karlsbad e venha bom”. Um crítico do regime resumiu assim: “Os representantes da nação só representam o governo”²⁰.

O Gabinete sempre assegurou resultados eleitorais favoráveis porque detinha o poder de fazer todas as outras nomeações. Eles deviam prestar atenção a três tipos de cargos. Primeiro, havia cargos que implicavam o controle direto de certos aspectos do processo eleitoral. Segundo, os que ocupavam alguns cargos — freqüentemente os mesmos — podiam usar sua autoridade para influenciar o comportamento dos votantes, influenciando e mesmo forçando o seu voto. Finalmente, os votantes, ou melhor, seus protetores e eleitores, podiam ser ganhos com a garantia de cargos públicos que desejassem para si mesmos ou para clientes seus.

O Gabinete indicava ou controlava a nomeação de um grande número de pessoas que desempenhavam legalmente uma função pública nas eleições. Mesmo antes da dissolução de um Congresso, o Gabinete esforçava-se, “nomeando presidentes e chefes de polícia de sua confiança, removendo juízes de direito e dando as comarcas aos seus protegidos, demitindo alguns empregados, reintegrando outros (...) [procedendo] a todos os atos preparatórios, necessários ao bom êxito da eleição”. Um crítico veemente, Aureliano Cândido Tavares Bastos, execrava o sistema em que “um poder judicial dependente do executivo, [e] uma centralização policial, administrativa e política que *lhe assegura* a obediência da nação, bastam — com o auxílio das corporações religiosa e militar — para consolidar a supremacia do executivo, isto é, a dominação do soberano”²¹. Claro, o sistema nem sempre

funcionava com a certeza que lhe atribuíam seus críticos ou defensores, e em determinados lugares o governo podia perder uma eleição. Afinal, um número muito grande de pessoas moldava seu resultado, e as providências algumas vezes davam errado. Era preciso levar em conta também as rivalidades locais. O controle efetivo do Congresso, contudo, nunca falhava enquanto os membros do partido permanecessem unidos ali.

Para assegurar um Congresso cooperativo, o Gabinete dependia acima de tudo da força dos presidentes das províncias. Um observador contemporâneo notou que “o mais desconhecido cidadão nomeado presidente de província constitui-se logo, e por este simples fato, o único poder eleitoral da província a que preside”. Dom Pedro II observou que “os presidentes servem, principalmente, para vencer eleições”, e esperava que eles fossem plenamente informados e se envolvessem nas organizações eleitorais, embora afirmasse que “os que eu souber que intervieram em eleições nunca serão mais presidentes, se minha opinião prevalecer”²². Aparentemente, sua opinião nunca prevaleceu. Repreendidos às vezes por fazer com que os presidentes se imiscuissem em objetivos eleitorais, membros do Gabinete enfrentavam igual condenação daqueles que os apoiavam se não o fizessem: “perderam os nossos amigos a eleição porque a província não tinha um presidente [e por causa da] inépcia inqualificável do vice-presidente”. Dependendo da preferência política de uma pessoa, ela via a chegada de um novo presidente com medo ou esperança: “Estamos vendo se podemos ultimar a nossa chapa de d[eputados] Provinciais; o que muito dependerá do presidente que vir, que muito desejamos seja o Tiberio, ou outro bom amigo. Qualquer que elle seja, porem, V. Exa. recomende a mais séria cooperação para o triumpho da chapa”²³.

Os bons presidentes já conheciam sua tarefa. Em 1871, o presidente do Rio Grande do Sul escreveu ao primeiro-ministro para informar sobre as profundas divisões no Partido Conservador daquele lugar e a falta de qualquer líder capaz de reunir

as facções. Acrescentou confidencialmente, porém, que “assumindo eu, como delegado político do Gabinete presidido por V. Exa., a direção suprema do partido, substituo facilmente a ausência de outro chefe”. Por isso, concluía, todo o faccionalismo local não seria “obstáculo à realização do pensamento político do Gabinete (...) quando ele tiver de apresentar-se no campo eleitoral”. Nem todos os presidentes gostavam de fazer o que tinham de fazer, e um deles, escrevendo do Pará, desejava poder “desprender-me totalmente das considerações do partido e atenções que devo ter com os *amigos* do governo”. Outro presidente, este em Minas Gerais, enviando ao Gabinete “um resumo das informações que tenho coligido a respeito dos candidatos que se apresentam em cada um dos distritos eleitorais”, acrescentava esperar que fosse “exonerado logo que termine a campanha das eleições dos deputados”, argumentando que, por motivos pessoais urgentes, ele tinha que deixar o cargo²⁴.

Assim que o presidente assumia seu posto, iniciava a ação eleitoral em todos os níveis. Exercendo com energia seu direito legal de supervisionar o apropriado cumprimento das leis, e sempre recorrendo à sua letra, quando não ao seu espírito, ele podia demitir um juiz de paz, que normalmente presidiria a reunião do Colégio Eleitoral, pelo motivo de ele não residir na paróquia. Ou podia afastar o presidente de uma mesa eleitoral local porque acumulava um outro cargo público que havia sido declarado incompatível com tal autoridade, ou mesmo com base em que uma pessoa culpada de um crime, embora pudesse votar, não podia presidir à mesa²⁵. Algumas vezes, as mudanças necessárias não chegavam a ser feitas a tempo. Nesses casos, um presidente tinha a surpreendente autoridade de adiar uma eleição, reprogramando-a para um momento mais oportuno, embora legalmente dentro de, no máximo, três meses. Também podia estabelecer normas sobre a legalidade das eleições para juízes de paz e membros das câmaras municipais — e portanto sobre quem presidiria as mesas eleitorais das paróquias e quem contaria os votos dos Colégios Eleitorais. Tal autoridade podia ser crucial

em época de eleição. A decisão de um presidente podia ser anulada por um ministro do Império, assim como pelos tribunais, mas nesse ínterim seu poder era considerável²⁶.

A nomeação de juízes dava aos Gabinetes uma alavanca ainda mais poderosa na máquina eleitoral. As Relações examinavam recursos a respeito dos procedimentos de qualificação e decidiam sobre casos envolvendo comportamento ilegal em eleições. Intermináveis discussões centravam-se na presença de supostos falsos votantes, ou 'fósforos', e as Relações formulavam a decisão final. Um líder político na Bahia escreveu ao primeiro-ministro sugerindo a nomeação de alguns juízes para uma Relação porque: "estamos agora em minoria e tememos injustiça nos recursos da qualificação". Um presidente Conservador relatou de Minas Gerais que, uma vez que contam "os Liberais com todos os desembargadores da Relação (excetuado o Belém), crescem de arrogância"²⁷. Decidindo sobre a legitimidade dos procedimentos de qualificação, um tribunal podia incluir "um número crescido de 'fósforos'! Só pela freguesia de Santana admitiu ele [um desembargador], nesta última revisão, perto de 200!" As Relações também deliberavam sobre a validade de uma eleição, e podiam declará-la nula e suspensa. "Caí das nuvens", escreveu um político experiente, "com a notícia do que fez a Relação, e do número de eleitores a que ficou reduzida a província do Rio de Janeiro. Qual será, à vista disso, o resultado da eleição na mesma província? Até onde chega a paixão partidária? E depois queixam-se"²⁸.

Juízes de direito e municipais também exerciam grande poder sobre os resultados eleitorais. Juízes de direito podiam ser colocados em jurisdições difíceis para criar um compromisso eleitoral, porém, com mais frequência, eles pareciam desavergonhadamente parciais em relação a uma ou outra facção. O presidente da província do Rio de Janeiro escreveu a um juiz de direito em 1860, alertando-o para algumas trapaças em sua jurisdição e instruindo-lhe que fosse à paróquia encrencada,

"sendo melhor prevenir do que punir tais abusos". Em 1856, na Bahia, quando um grupo de eleitores que tivera seu voto recusado no Colégio Eleitoral veio apresentar suas queixas ao juiz de direito, este disse-lhes que "não se toma protestos por ordem do governo", e supostamente ordenou ao tabelião que emitisse declarações falsas contra a contestação deles. Os presidentes informavam com especial cuidado a preferência política de cada juiz municipal. No Rio Grande do Sul, um presidente Conservador, recém-nomeado, começou o trabalho verificando imediatamente, e com cuidado, a lista dos juízes existentes e seus substitutos. Depois pedia aos líderes partidários locais suas sugestões para juízes municipais, delegados e subdelegados. As respostas revelaram-se previsíveis: "esses três", disse um dos interrogados, não devem ser mantidos "porque aqueles dois são Liberais exaltados e este é duvidoso"; outro fez uma lista de substituições potenciais, dizendo: "a qualidade de qualquer destes indivíduos é boa e todos são Conservadores"²⁹.

A lei, como mostrei, tentava circunscrever o direito do governo de transferir juízes e limitava severamente o poder de demiti-los. Contudo, sobrava um espaço enorme para manobra. Podia-se usar até mesmo uma promoção judicial para prejudicar um inimigo: "A apregoada nomeação do Dr. Afonso de Carvalho para uma Relação longínqua, afirma-se, [é] para que não possa ele presidir a apuração eleitoral". Um deputado alegou que algumas longínquas comarcas, do interior remoto, haviam sido propositalmente elevadas ao mais alto nível para que essas transferências de juízes municipais se tornassem legais — lugares "para degredo mais tarde dos juízes de excelentes comarcas [mas] de segunda entrância, que tenham incorrido no desagrado do governo"³⁰. De vez em quando, o governo recorria a meios mais radicais: em 1862, João Lins Vieira Cansansão de Sinimbu, um ministro da Justiça Liberal num Gabinete de coalizão, impôs a muitos juízes vitalícios aposentadorias forçadas, com salário mas sem cargo. Com propósitos eleitorais em mente, o Gabinete Liberal em 1844 transferiu 52 dos 116 juízes de direito; em 1848,

os Conservadores transferiram 70³¹. Os juízes municipais — não vitalícios — eram naturalmente ainda mais vulneráveis que os de direito. Como se expressou o autor de uma carta em 1878: “Todas as varas [municipais] no Piauí estão ocupadas por juízes que findaram o quadriênio”. Agora, com a “subida do Partido Liberal”, esses lugares podiam ser ocupados por “amigos correligionários”. Os candidatos sabiam muito bem que a substituição de juízes municipais era a chave para sua eleição. Esperando se tornar deputado, Manuel Pinto de Souza Dantas sugeriu que seu irmão fosse nomeado juiz municipal, na cidade de Pombal: “sem pão nem pedra ele chamará os *pombos* à nossa bandeira”³².

Por todos esses meios, o presidente do Conselho de Ministros, agindo diretamente ou através de outros, podia quase determinar os resultados das eleições, e fazê-lo inteiramente dentro da lei. Ele nomeava os presidentes das províncias, que podiam anular a eleição de juízes de paz (que presidiam as mesas e os Colégios Eleitorais) e dos membros das câmaras municipais (que controlavam o recurso do processo de qualificação e, nas cidades que encabeçavam os distritos eleitorais, apuravam os resultados dos Colégios Eleitorais). Aconselhado pelos presidentes, o ministro da Justiça podia transferir e afastar juízes de direito e municipais, assim como os que tinham assento nas Relações, e assim obter acórdãos favoráveis sobre a legalidade de qualquer processo eleitoral.

O Poder de Coagir

Um meio ainda mais direto pelo qual o partido no poder moldava os resultados eleitorais era controlando cargos que, embora não diretamente relacionados ao processo eleitoral, influenciavam os votantes. Na ausência de uma cédula secreta — as cédulas consistiam de listas de nomes depositadas na urna eleitoral à vista de todos os espectadores — a pressão governamental era altamente efetiva. Apesar de “o mais simples campônio sabe[r] empalmar uma cédula para deixar cair outra