

CAPÍTULO 5 Eleições e partidos: o erro de
sintaxe política¹

Na observação de Euclides da Cunha, o Brasil é exemplo único de país criado a partir de uma teoria política. Com tal fascinação por modelos (externos), não é surpresa que o problema central da organização de um sistema político, qual seja o da definição de quem pode nele participar e como pode participar, tenha merecido atenção constante dos políticos imperiais. À parte a mania de buscar modelos para neles enquadrar a realidade, era concreto o problema de definir a cidadania num país que saía de situação colonial com alguma experiência de autogoverno apenas em nível local. Tratava-se realmente de construir quase do nada uma organização que costurasse politicamente o imenso arquipélago social e econômico em que consistia a ex-colônia portuguesa. A mania e a necessidade resultaram em abundante legislação eleitoral que buscava incessantemente conciliar a realidade com os modelos disponíveis nos países de vida política mais organizada e mais amadurecida.

Seria talvez útil percorrer esta vasta legislação, mas não seria agradável, nem é necessário. Prefiro tentar extrair da legislação as preocupações nela subjacentes, tendo em vista principalmente o sentido do debate eleitoral para o sistema político como um todo e para os partidos políticos em particular². Três foram, a meu ver, as preocupações básicas que acompanharam os esforços de regulamentação eleitoral: a definição da cidadania, isto é, de quem pode votar e ser votado; a garantia da representação das minorias, isto é, a prevenção da ditadura de um partido ou facção; e a verdade eleitoral, isto é, a eliminação de influências espúrias, seja da parte do governo, seja da parte do poder privado.

No que se refere à definição da cidadania, a evolução da legislação foi uma involução. Verifica-se constante e consistente movimento no sentido de

restringir a participação, culminando o processo na lei de eleição direta de 1881. Não é difícil demonstrar a tese. As primeiras eleições, feitas para compor as Cortes de 1821, ainda antes da Independência, regeram-se por legislação inspirada na Constituição espanhola de Cádiz, de 1812, que, por sua vez, se baseara na Constituição revolucionária francesa de 1791. Adotava-se praticamente o voto universal masculino. A própria França voltou atrás e só adotou novamente o sistema após a revolução de 1848. A maioria dos países europeus só iria introduzi-lo no século XX.

As eleições para a Constituinte brasileira já foram feitas com restrições à cidadania: exigia-se idade mínima de 20 anos, excluam-se os assalariados e os estrangeiros. A Constituição outorgada em 1824 foi além nas restrições: elevou a idade para 25 anos, excluiu os criados e, pela primeira vez, introduziu o critério de renda (mínimo de Rs 100\$000 ao ano para os votantes nas eleições de primeiro grau). Toda esta legislação foi de iniciativa do Executivo, podendo estar aí a causa da crescente preocupação com a redução do número de cidadãos ativos, segundo a expressão da própria Constituição. Mas a hipótese não se sustenta: todas as leis posteriores foram votadas pelo Congresso e a tendência nem por isso se inverteu.

Assim é que a primeira lei votada, a de 1846, além de excluir as pragas-de-pré, matreira e ilegalmente mandou calcular a renda em prata, o que equivalia a dobrar a quantia exigida, passando, para os votantes, de Rs 100\$000 para Rs 200\$000. A medida podia justificar-se com o argumento da desvalorização da moeda pela inflação. Mas não deixava de ser uma reforma irregular da Constituição e revelava, na melhor das hipóteses, preocupação em evitar a expansão do eleitorado pela deterioração do critério de renda. O ponto culminante das restrições veio em 1881. Eliminou-se a eleição em dois turnos mas, ao mesmo tempo, a Câmara liberal aprovou a proibição do voto do analfabeto e introduziu exigências muito severas para verificar a renda de Rs 200\$000, além de tornar o voto voluntário. O assalariado não funcionário público foi praticamente excluído do direito de voto³.

O efeito dramático da redução, bem como sua permanência República adentro, podem ser avaliados pelos dados do quadro 13.

Font
no B
*Exc

de l
de r
ção
ca d
pro
ções
das
pula
dan
elei
to q
de S
Est
so a
dire
no c
dor
con
par
red

QUADRO 13
Participação Eleitoral, 1872-1945

<i>Ano</i>	<i>Votantes</i>	<i>% da população total</i>
1872	1.097.698	10,8 (13,0)*
1886	117.022	0,8
1894	290.883	2,2
1906	294.401	1,4
1922	833.270	2,9
1930	1.890.524	5,6
1945	6.200.805	13,4

Fontes: Censo de 1872; *Organizações e Programas Ministeriais*; Guerreiro Ramos. *A Crise do Poder no Brasil*, p. 32.

*Excluindo a população escrava.

Vê-se que o índice de participação nas eleições primárias anteriores à lei de 1881 só foi superado em 1945, 64 anos mais tarde, após quatro mudanças de regime, três delas feitas em nome da ampliação da cidadania. A manutenção do envolvimento popular em níveis baixos foi um traço constante da lógica do sistema político, monárquico ou republicano. A justificativa para tal procedimento entre os teóricos era a da qualidade do voto e da lisura nas eleições. A participação ampliada, sobretudo a do analfabeto, era considerada uma das principais causas da corrupção eleitoral pois, alegava-se, faltava a esta população condições de entendimento e de independência para exercer adequadamente a função do voto, resultando daí a manipulação e o falseamento das eleições. Foi este o principal argumento usado durante as discussões do projeto que resultou na lei de 1881. O texto clássico de Francisco Belisário Soares de Souza é a melhor exposição desta perspectiva. A discussão no Conselho de Estado, de 1878, também revelou unanimidade quanto à manutenção do censo alto. Somente um dos conselheiros foi contra a exclusão dos analfabetos do direito de votar. Mesmo José de Alencar, o mais original pensador da época no que se refere ao sistema eleitoral, preocupado embora, apesar de conservador, com a ampliação da participação, inclusive para a mulher e o escravo, era contra dar o voto ao analfabeto, por ele equiparado ao surdo-mudo, inapto para conhecer o governo e exprimir sua vontade⁴.

Durante os debates na Câmara poucas vezes se manifestaram contra a redução da franquia eleitoral. Entre elas estavam as de Joaquim Nabuco,

José Bonifácio, o Moço, e Saldanha Marinho. Todos denunciavam o sofisma dos defensores da incapacidade popular, mostrando que os verdadeiros corruptores eram os políticos e o governo. A culpa da corrupção, segundo Nabuco, era dos candidatos, dos cabalistas, das classes superiores. O republicano Saldanha Marinho ia na mesma direção: "Tenham as sumidades políticas consciência de si e contritas confessarão que os imorais e corrompidos são elas. Não tenho receio do voto do povo, tenho receio do corruptor"⁵.

A redução do eleitorado a um mínimo era também do interesse dos proprietários rurais. Nos debates dos congressos agrícolas de 1878, vários agricultores se pronunciaram a favor da eleição direta com exigência de renda, argumentando que o nível de participação existente tornava o processo eleitoral excessivamente oneroso para os proprietários, pois se viam obrigados a manter sob sua proteção grande número de votantes que não lhes interessavam como mão-de-obra. Segundo um fazendeiro de Minas Gerais, milhares de ociosos eram mantidos nas propriedades por interesse eleitoral. Eram os espoletas eleitorais⁶. De fato, se tomarmos os dados eleitorais de um município do interior de Minas, veremos que grande parte dos votantes era constituída de empregados rurais ou pequenos lavradores.

QUADRO 14
Ocupação dos Votantes de Formiga, MG, 1876

Ocupação	Nº	%
Proprietários	98	24
Empregados rurais	188	46
Artesãos	55	13
Empregados no comércio	38	9
Funcionários públicos	19	5
Profissionais liberais	7	2
Ignorada	4	1
Total	409	100

Fonte: Títulos Eleitorais do município de Formiga, MG.

Somando-se os empregados rurais aos artesãos e aos empregados no comércio, vê-se que compunham 70% do eleitorado. No caso dos votantes vinculados à atividade rural, apenas 14 dos 34 proprietários possuíam ren-

da que pudesse ser considerada alta, acima de um conto de réis. Entre estes 14 estavam sem dúvida os chefes políticos que tinham que manter sua capacidade de controlar os resultados das eleições e, portanto, tinham que cultivar os votantes mesmo fora dos períodos eleitorais. A franquia relativamente ampla que existia antes de 1881 (excluindo os escravos, a porcentagem da população que votava em 1872 subia para 13%, igual à de 1945) introduzia um elemento de irracionalidade nos cálculos econômicos dos proprietários, obrigando-os, por razões de poder e prestígio, a manter um número de dependentes acima das necessidades da produção. Tal situação era mais verdadeira no Império do que na República, pois o rodízio de partidos no poder possibilitava o conflito entre elementos da classe proprietária. Como é sabido, em caso de conflito a tendência dos contendores é de ampliar o âmbito da disputa mobilizando o maior número possível de seguidores. Nas cidades o número de votantes de renda baixa era ainda maior do que nas zonas rurais. Na paróquia de Irajá, por exemplo, na periferia da Capital do Império, 87% dos votantes em 1880 eram lavradores, pescadores, operários, artesãos, empregados. Quase a metade destes votantes (44%) era composta de analfabetos e 66% tinham renda abaixo de 400\$000, isto é, não podiam ser eleitores⁷.

A restrição à cidadania, portanto, baseava-se, de um lado, em preocupação com a lisura do pleito e com a autenticidade da representação e, do outro, no interesse econômico dos grandes proprietários *doublés* de chefes políticos. Por trás do problema estava, no entanto, o grande dilema da política imperial: como tornar o governo mais dependente dos interesses da classe proprietária rural sem, no entanto, deixar de ser árbitro dos conflitos entre setores desta mesma classe. Antes de discutir este ponto, vejamos o segundo tema que perpassa o debate eleitoral — a representação das minorias. Ele tem diretamente a ver com o referido dilema.

A representação das minorias surgiu como preocupação, não por acaso, durante o período chamado da Conciliação, cujo ponto culminante foi o Ministério dirigido pelo marquês de Paraná (1853-1857). O último recurso às armas por parte dos liberais (a revolta da Praia de 1848) facilitara o domínio completo dos conservadores por meio de seu grupo mais representativo, o dos saquaremas do Rio de Janeiro, assentados economicamente na grande expansão do café no Vale do Paraíba. Entre os

liberais, no entanto, inclusive os da Praia, havia também muitos proprietários de terra. Eles eram parte integrante da classe de grandes proprietários rurais. Mantê-los afastados do poder era introduzir um elemento de ameaça ao sistema, era apostar na crise, se não a curto prazo, certamente a médio prazo.

A dissolução da Câmara liberal de 1842 já provocara revoltas em Minas e São Paulo. Os líderes destas revoltas eram os mais ricos proprietários das duas províncias. O marquês de Paraná (Honório Hermeto Carneiro Leão) presidira a província de Pernambuco após a derrota da Praia e sentira a necessidade de promover o entendimento entre as facções rivais. Envolvido desde jovem em lances decisivos da política nacional, observador atento dos conflitos regenciais que tinham posto em perigo a estabilidade do sistema, se não a unidade do país, percebeu as possíveis conseqüências do monopólio do poder por parte dos conservadores. Decidiu quebrar este monopólio enfrentando a perplexidade e mesmo a oposição aberta de seus amigos e correligionários⁸.

A conciliação começou já na formação do Ministério que incluía jovens conservadores recém-saídos dos arraiais liberais, assim como um liberal histórico, Limpo de Abreu. Mas o principal esforço de abertura aos liberais veio na proposta de reforma eleitoral. Eram dois os aspectos principais da proposta: a introdução do voto distrital e as incompatibilidades eleitorais. As incompatibilidades eram tentativa de reduzir a influência do governo nas eleições, de evitar que a Câmara fosse dominada por funcionários públicos sobretudo juízes. Discutirei este ponto mais adiante. O voto distrital tinha o propósito claro de quebrar o monolitismo das grandes bancadas provinciais e permitir a representação de facções locais. Para o observador de hoje, parece estranho pensar no voto distrital como meio de ampliar a representação. Acontece que o voto proporcional como conhecido hoje era quase desconhecido e não era praticado em nenhum país⁹. Além disto, as circunstâncias brasileiras permitiam imaginar o resultado desejado por Paraná. O voto distrital daria mais força aos chefes locais em detrimento dos chefes nacionais dos partidos e em detrimento dos presidentes de província, permitindo maior diversidade de representação e maior autenticidade dos representantes.

A bat
conservador
questão
votação f
deputado
ia além de
vertia asp
deputado
so as nota
conceber
elo na ca
de segund
to direto
Euzébio d
bilidades
populaçã
tavam em
cia¹⁰. Qu
diretamer
opositore
autêntica
sentação
de elites.

A ren
nova lei
número d
suplentes
14º distrit
rotado pe
marcou ta
públicos n
eleitos un
em 1860,
comissão

A batalha parlamentar foi dura, apesar de ser a Câmara unanimemente conservadora. O projeto só foi aprovado porque Paraná fez da aprovação questão de gabinete, jogando todo o seu imenso prestígio na balança. A votação final, 54 votos a favor e 36 contra, mostra o grau de divisão dos deputados. Parte da oposição pode ser explicada pelo fato de que o projeto ia além da idéia de proteger a representação das minorias. Na realidade, subvertia aspectos mais importantes do mecanismo da representação. Alguns deputados afirmaram que, a ser aprovado o projeto, chegariam ao Congresso as notabilidades de aldeia, os "tamanduás", os chefes locais incapazes de conceber e tratar os grandes temas nacionais. Isto é, o projeto eliminaria um elo na cadeia de representação, eliminaria o que Zacarias de Góes chamou de segunda ordem, as influências provinciais. O governo entraria em contato direto com as localidades. Ou, talvez mais corretamente, como disse Euzébio de Queiroz, eliminaria a mediação dos políticos nacionais. As notabilidades de aldeia, que antes eram intermediárias entre estes políticos e a população, passariam a representar-se sem mediação, pois eram elas que estavam em contato direto com a população sobre a qual exerciam forte influência¹⁰. Quebrava-se a pirâmide da representação; o país real entrava diretamente na Câmara. Era isto o que queria Paraná; era isto que seus opositores temiam. Segundo eles, a representação poderia tornar-se mais autêntica mas seria um desastre para a política nacional. Esta não era a representação de minorias que interessava às elites; ela era ameaça a sua posição de elites.

A renovação da Câmara foi grande nas primeiras eleições regidas pela nova lei (legislatura de 1857-1860). Significativamente, cresceu muito o número de padres e médicos, lideranças locais, entre os novos deputados e suplentes e apareceram mesmo alguns coronéis da Guarda Nacional. No 14º distrito de Minas Gerais o próprio filho do marquês de Paraná foi derrotado por um padre desconhecido nacionalmente. A eleição de 1856 marcou também o início da queda acentuada do número de funcionários públicos na Câmara e o início do aumento do de profissionais liberais. Foram eleitos uns 20 liberais. O impacto foi tão grande que a lei foi alterada logo em 1860, passando os distritos a eleger três deputados em vez de um só. A comissão especial da Câmara que examinou o novo projeto criticou seve-

ramente os resultados da experiência. Segundo ela, eles contrariavam os grandes interesses políticos do Império. E sentenciou: "O absolutismo dos interesses coletivos é sempre menos funesto do que o desvairamento dos interesses individuais"¹¹. O marquês de Paraná provavelmente teria gostado dos resultados, pois combatia exatamente o que chamava de deputados de enxurrada. Mas nem mesmo pôde presidir às eleições pois morreu em setembro de 1856.

Permaneceu, no entanto, a preocupação com a representação das minorias, desde que não fosse afetado o papel mediador das elites nacionais. Os círculos de três deputados vigoraram de 1860 a 1875, quando foi introduzido o sistema do terço, isto é, do voto incompleto. Tratava-se de outro método, praticado em outros países, para garantir a voz das minorias. Os votantes sufragavam apenas dois terços da lista de eleitores a que a paróquia tinha direito. Os eleitores, por sua vez, votavam em apenas dois terços do número de deputados que a província devia dar. A idéia, naturalmente, era a de que o terço restante ficasse para a minoria, para a oposição. O último esforço para garantir as minorias veio com a reforma da eleição direta. Mas foi curiosa maneira de garantir a minoria, pois fazia-o pela eliminação da maioria. Foi o voto direto, acoplado ao voto distrital, o que mais afetou positivamente a presença da oposição na Câmara. As conseqüências negativas, no entanto, foram também grandes.

Antes de discutir estas conseqüências vejamos o terceiro tema que perseguia os esforços da reforma do sistema eleitoral: a influência do governo. Esta influência só se tornou problema após a consolidação dos partidos e após as leis de centralização do início da década de 1840. A delimitação da identidade dos partidos Conservador e Liberal tornou a luta política mais intensa e mais focada.

A primeira eleição do Segundo Reinado, dirigida pelos liberais, ficou conhecida como a eleição do cacete, tal a violência empregada para vencê-la. A reforma do Código de Processo Criminal, feita pelos Conservadores em 1841, forneceu aos governos os instrumentos legais de influência. Estes instrumentos eram a magistratura, agora toda centralizada, os chefes de política com seus delegados e subdelegados, e a Guarda Nacional. Com o auxílio destas autoridades o presidente de província, também nomeado pelo governo central, tinha poder suficiente para ganhar as eleições para o ministério a que

pertenc
nas ele
Durant
apenas
de 188

Per
mente c
perpetu
que se p
alijados
indireta
presença
como ne
ma repre
por meir

O p
inelegibi
marquês
funcioná
excesses
víncia, se
municipa
raria etc.
grande, t
parte dos
to dos op
se, e eran
pública. A
ser deputa
tavam a v

O ma
Câmara p
lei do terç
e em algu
exemplo,

participação. Durante o Primeiro Reinado e a Regência a derrota do governo nas eleições era a regra. Até mesmo alguns ministros foram derrotados¹². Durante o Segundo Reinado nenhum ministério perdeu eleições. Houve apenas o caso de um ministro derrotado em eleição, e isto após a reforma de 1881.

Percebia-se — era evidente — que a influência do governo falseava totalmente o sistema parlamentar e, ao mesmo tempo, representava o perigo de perpetuação de um partido no poder. Era, portanto, do interesse, tanto dos que se preocupavam com a verdade do sistema, como dos que temiam ver-se aliados do poder, lutar contra tal interferência. Outra conseqüência, agora indireta, da interferência do governo era, como já mostramos¹³, a enorme presença de funcionários públicos, especialmente juízes, tanto na Câmara como no Senado. Era constante a queixa de que tal presença falseava o sistema representativo, na medida em que o Executivo interferia no Legislativo por meio da presença nele de seus funcionários.

O primeiro ataque à influência do governo foi a introdução de inelegibilidades, ou de incompatibilidades eleitorais, na lei dos círculos do marquês de Paraná. As incompatibilidades significavam a proibição de que funcionários públicos concorressem a cargos eletivos nos distritos em que exercessem suas funções. Foram incluídos na proibição presidentes de província, secretários provinciais, comandantes de armas, juízes de direito, juízes municipais, chefes de polícia, delegados, subdelegados, inspetores de tesouraria etc. Como no caso dos distritos, a reação a estas restrições foi muito grande, tanto no Senado como na Câmara. O que era de esperar, pois boa parte dos parlamentares seria afetada pelas incompatibilidades. O argumento dos opositores era o da capacidade. Os magistrados, sobretudo, julgavam-se, e eram julgados por muitos, como os mais capazes para tratar da coisa pública. Ao que respondiam os defensores das incompatibilidades que para ser deputado não era necessário diploma e que os magistrados não representavam a verdadeira cara do país.

O marquês venceu aí também. O número de funcionários públicos na Câmara passou a declinar sistematicamente. A legislação posterior, tanto a lei do terço de 1875, como a do voto direto de 1881, só veio confirmar — e em alguns casos ampliar — as incompatibilidades de 1855. Em 1875, por exemplo, vigários e bispos, que no Império eram também funcionários

públicos, foram impedidos de se candidatar em suas próprias paróquias e bispados. Até mesmo empresários de obras públicas foram incluídos na proibição. Pela lei de 1881, o funcionário que se elegeisse (fora de sua jurisdição) não poderia exercer seu cargo, receber salário, ser promovido etc. Por este lado, portanto, houve real progresso em distinguir as funções do governo, em reduzir o peso do Executivo no Legislativo. A presença de funcionários públicos na Câmara, que em 1850 era de 48%, na última legislatura reduzira-se a 8%.

Mas isto não impedia que o governo continuasse a exercer influência e a eleger partidários seus. Outras medidas se faziam necessárias. Algumas tinham a ver com a qualificação dos eleitores. Feita de início para cada eleição, passou a ser permanente após a introdução em 1875 do título eleitoral. Outras diziam respeito à proibição do recrutamento militar e de movimentação de tropas em época eleitoral. A medida de alcance mais amplo foi a reforma do Código de Processo Criminal que tentou separar as funções da polícia e Justiça. Todas estas medidas tiveram efeitos limitados. Afinal, em 1881, jogou-se definitivamente a culpa da corrupção no votante pobre e analfabeto e ele foi retirado de cena.

Quanto a esta solução final, vale a pena mencionar novamente o livro de Francisco Belisário. Ele foi motivado pela passagem da Lei do Ventre Livre em 1871. A lei foi aprovada contra a vontade de boa parte do Partido Conservador, certamente contra a bancada conservadora da província do Rio de Janeiro, da qual Belisário fazia parte. A aprovação do projeto deu-se em boa medida graças à presença de funcionários públicos na Câmara. Belisário viu no caso exemplo claro de falseamento da representação dos interesses dos eleitores, sobretudo dos eleitores do Partido Conservador; viu uma imposição do Executivo, sustentado pelo Poder Moderador, sobre o Legislativo e, afinal, sobre a nação política. Daí seu ataque devastador contra o sistema vigente de eleições. Segundo ele, o deputado era quase sempre feitura do governo: "Ser candidato do governo é o anelo de todo o indivíduo que almeja um assento no parlamento [...] Ninguém se diz candidato dos eleitores, do comércio, da lavoura, desta ou daquela aspiração nacional; mas do governo". Por outro lado, o votante prestava-se a toda sorte de manipulação: "A máxima parte dos votantes da eleição primária não tem consciência do direito que exercem, não vão à urna sem solicitação,

ou, o
ignor:
fabeto
meetii
ao ser
por gr
ou ro
do as
votant

Be
cia do
era eli
elimin
ção inc
garant
um dir
do o c
o inter
não vi
local r

Per
o prob
mesme
prietár
poder
Execut
a medi
tratava
govern
Poder
os atos
debate
adotac
mula c
dente

ou, o que é pior, sem constrangimento ou paga". O votante é "a turbamulta, ignorante, desconhecida e dependente. O votante é, por via de regra, analfabeto; não lê, nem pode ler jornais; não frequenta clubes, nem concorre a *meetings*, que os não há; de política só sabe do seu voto, que ou pertence ao senhor Fulano de tal por dever de dependência (algumas vezes também por gratidão), ou a quem lho paga por melhor preço, ou lhe dá um cavalo, ou roupa a título de ir votar à freguesia". As eleições mais regulares, segundo as atas, em geral são as que são feitas a bico de pena, isto é, à revelia do votante¹⁴.

Belisário apoiava as incompatibilidades como meio de reduzir a influência do governo. Mas o ponto central de seu esforço era eliminar o votante, era eliminar o que considerava excessiva franquia na legislação brasileira. A eliminação do votante tinha como consequência lógica a eliminação da eleição indireta. A lisura e a representatividade das eleições, segundo ele, estariam garantidas se introduzidos requisitos para o exercício do voto (que não era um direito), tais como o pagamento de impostos e alfabetização, e se reduzido o conflito local pela supressão da eleição primária. O voto direto tiraria o interesse do votante, pois o candidato seria muitas vezes desconhecido e não vinculado às disputas de poder e prestígio locais. Retirado o interesse local retirava-se o motivo de pressões e fraudes.

Perpassando toda esta discussão, às vezes de maneira implícita, estava todo o problema político do Império: como entregar ao país o governo de si mesmo. Nas circunstâncias da época isto significava como entregar aos proprietários rurais o governo de si mesmos, como dispensar a intervenção do poder do rei corporificada no Poder Moderador e, secundariamente, no Poder Executivo. Como fazer com que os barões aos poucos tornassem dispensável a mediação do rei para resolver seus conflitos. Em termos constitucionais, tratava-se de fazer funcionar de maneira adequada o sistema parlamentar de governo. Estava embutida aí toda a discussão a respeito das atribuições do Poder Moderador, sobre a necessidade ou não de os ministros referendarem os atos deste Poder, sobre as atribuições do Conselho de Estado. Estava aí o debate sobre os poderes do rei: o rei reina e não governa, na fórmula de Thiers, adotada pelos liberais, ou o rei reina, governa e administra, segundo a fórmula de Guizot, adotada pelos conservadores. A formulação mais contundente do dilema foi sem dúvida o discurso de Nabuco de Araújo no Senado

em 17 de julho de 1868, logo após a traumática dissolução do Ministério liberal de Zacarias e da chamada ao poder do Ministério conservador de Cotegepe, minoritário na Câmara¹⁵. Trata-se do justamente famoso “discurso do sorites”. Depois de criticar o Poder Moderador pela dissolução — legal mas ilegítima pelas regras do sistema parlamentar —, de denunciar uma situação de absolutismo de fato, ele resume o sistema neste sorites: “O Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí está o sistema representativo do nosso país!”¹⁶.

A causa principal do círculo vicioso não estava, no entanto, no Poder Moderador, mas nas eleições. No sistema parlamentar, convocar eleições é convocar a nação, a opinião pública, para decidir os impasses entre o gabinete e a Câmara, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O imperador poderia até escolher presidente do Conselho de ministros em minoria na Câmara mas, se o partido majoritário tivesse apoio na opinião pública e se esta pudesse manifestar-se nas eleições, o gabinete continuaria em minoria na nova Câmara e teria que ser substituído. A perna politicamente quebrada no tripé Executivo-Legislativo-Opinião Pública era a inautenticidade das eleições. A não ser assim, se o imperador persistisse em antagonizar a opinião pública caracterizar-se-ia caso claro de despotismo e o sistema entraria rapidamente em crise. Se havia tensão mas não crise é que se compreendia que o arbítrio do Poder Moderador, previsto na Constituição, tinha razões políticas que o justificavam. O próprio imperador, aliás, em seus conselhos à Regente, queixava-se da dificuldade de aferir a opinião pública devido à natureza das eleições, o que o forçava a recorrer a outros indicadores, como a imprensa e as lideranças políticas, para definir sua ação¹⁷.

Por mais que se clamasse contra a interferência do governo nas eleições, havia uma lógica de ferro no sistema que levava os partidos no poder a intervir, derrotando em parte os esforços de reforma que eles próprios faziam. Esta lógica escapa a análises como a de Belisário. Ou melhor, ele só a vê pelo lado das influências locais. Pois estas pressionavam o governo a intervir para garantir a vitória local. O depoimento de Afonso Celso é, quanto a este ponto, esclarecedor. Segundo sua observação, a política era a ocupação favorita dos chefes locais. Mas era a política do mando, do amor-próprio que não tolera

a supr
prete:
que o
de sei

O
vir. E
discip
rias. E
lógico
imune
para r
jeito e
renun
tar op
conce

A
as gra
do foi
foram
imper
resulta
dor só
luções
do im
Minist
que câ
dente
Branco
vidiu-s
vo. Ou
mesmo
eleição

A
servari
ram di

a supremacia do contrário. O candidato, nestas circunstâncias, tornava-se um pretexto, um instrumento para bater os rivais. Daí as pressões no sentido de que o Ministério, por meio de seus agentes, jogasse toda a influência a favor de seus correligionários locais¹⁸.

O que não era analisado era a necessidade que tinha o governo de intervir. Embora o sistema fosse bipartidário, os partidos não possuíam solidez e disciplina suficientes para sustentar o governo com base em pequenas maiorias. Eram freqüentes as dissidências de caráter provincial, pessoal ou ideológico. Mais comuns no Partido Liberal, o Conservador também não estava imune às fraturas. A maioria governamental precisava ser a mais ampla possível para reduzir o efeito das dissidências. Caso contrário, estaria o governo sujeito a freqüentes moções de desconfiança e se colocaria no dilema de ou renunciar a qualquer programa mais agressivo de ação, suscetível de despertar oposições, ou a pedir a dissolução da Câmara, que poderia ser ou não concedida pelo Poder Moderador¹⁹.

A demonstração do que foi dito acima está no fato de que, mesmo com as grandes maiorias partidárias, 11 das 17 legislaturas do Segundo Reinado foram dissolvidas, isto é, 65% do total. Destas onze dissoluções, dez foram feitas após consulta ao Conselho de Estado e em três casos apenas o imperador contrariou o voto do Conselho. Mais ainda, seis dissoluções resultaram de mudança prévia de partido no poder. Destas seis, o imperador só admitiu interferência direta sua em duas. Isto é, em todas as dissoluções só duas se deveram ao que poderia ser considerado prática absolutista do imperador (embora legal). Em todos os outros casos havia conflitos do Ministério com a Câmara ou com o Senado²⁰. Houve mesmo ocasiões em que câmaras unânimes de um partido foram dissolvidas a pedido do presidente do Conselho do mesmo partido. Tal foi o caso do ministério Rio Branco (1871-1875). A Câmara era unanimemente conservadora, mas dividiu-se inexoravelmente em torno da proposta de libertar o ventre escravo. Outra dissolução de Câmara unânime por presidente do Conselho do mesmo partido foi em 1881, mas a razão aí foi apressar a experiência da eleição direta.

A precariedade da sustentação dos governos fica ainda mais clara se observarmos que todas as câmaras eleitas após a introdução do voto direto foram dissolvidas, e nenhuma por interferência direta do imperador. A primeira

delas (1881-84), liberal, aprovou moção de desconfiança ao Ministério Dantas por causa do projeto dos sexagenários e foi dissolvida. A segunda (1885), liberal, votou novamente moção de desconfiança a Dantas pela mesma razão, caindo então o Ministério. O novo Ministério liberal (Saraiva), depois de aprovar o projeto dos sexagenários na Câmara retirou-se por não poder aprová-lo no Senado. O imperador foi levado a chamar os conservadores que, naturalmente, não tinham o apoio da Câmara, seguindo-se nova dissolução. Finalmente, a Câmara conservadora de 1886/89, após aprovar o projeto de abolição da escravidão, não deu mais sustentação ao governo abolicionista de João Alfredo. O imperador chamou Ouro Preto (liberal), que dissolveu a Câmara. A maior instabilidade das situações após o voto direto tem sem dúvida a ver com certo êxito que teve ele em garantir representações maiores para a oposição. Assim a minoria conservadora na primeira legislatura pelo voto direto era de 39% dos deputados. Na segunda, a minoria conservadora foi ainda maior, 44%, e a minoria liberal na legislatura seguinte foi de 18%. Neste tipo de situação, qualquer divisão na maioria podia provocar coalizão com a minoria e colocar em xeque o Ministério. No período pós-eleição direta o grande fator de divisão era a abolição, que atingia os dois partidos (ver quadro 15 para informação sobre a representação das minorias no Segundo Reinado).

Pode-se dizer que a interferência do Poder Moderador favorecia antes que dificultava a representação da minoria, na medida em que tornava temporária a derrota de um dos partidos. Na verdade, era ela que possibilitava a existência do bipartidarismo. Em sua ausência, dificilmente haveria possibilidade de conflito regulado. Ou o conflito seria extralegal ou seria suprimido mediante arranjos de dominação como o que se desenvolveu na República Velha com a criação dos partidos únicos estaduais. Fosse a Constituição autenticamente parlamentarista, o sorites de Nabuco seria escrito mais ou menos como segue: "O Poder Moderador, como é de seu dever, chama para organizar o Ministério o chefe da maioria; o chefe faz as eleições porque tem que fazê-las; a eleição reproduz a maioria anterior. Eis aí o sistema representativo do nosso país!" Isto é, seria a perpetuação de um grupo, ou partido, no poder, entremeada de revoltas e golpes de Estado. Era este, aliás, o panorama comum na América Latina, tão temido e tão desprezado pelos políticos imperiais.

Le

18

18

18

18

18

18

18

18

18

18

18

18

18

18

18

18

18

Fonti
depu
époc:
*Nes
**Di
libera

QUADRO 15
Representação de Minorias nas Legislaturas do Segundo Reinado

<i>Legislatura</i>	<i>Sistema Eleitoral</i>	<i>Representação Partidária</i>	<i>%</i>	<i>Dissolução</i>
1842	Indireto provincial	Liberal	66	Dissolvida por M. Conservador
1843/44*	Idem	Liberal	0	Dissolvida por M. Liberal
1845/7	Idem	Conservador	100	Liberal
1848	Idem	Liberal	92	Não dissolvida
1850/52	Idem	Conservador	8	Liberal
1853/56	Idem	Liberal	85	Dissolvida por M. Conservador
1857/60	Indireto distrital de um deputado	Liberal	15	Não dissolvida
1861/63	Indireto distrital de três deputados	Liberal	0,9	Não dissolvida
1864/66**	Idem	Conservador	99,1	Liberal
1867/68	Idem	Liberal	0	Não dissolvida
1869/72*	Idem	Conservador	100	Liberal
1872/75	Idem	Liberal	17	Não dissolvida
1877/78	Indireto provincial voto incompleto (terço)	P. Progressista	74	Dissolvida por M. Conservador
1878/81	Idem	Conservador	9	Liberal
1881/84	Direto por distrito de um deputado	Liberal	0	Dissolvida por M. Liberal
1885	Idem	Liberal	61	Dissolvida por M. Liberal
1886/89	Idem	Conservador	39	Dissolvida por M. Conservador
		Republicano	2	Liberal
		Liberal	18	Dissolvida por M. Liberal
		Conservador	82	Liberal

Fonte: Barão de Javari, *Organizações e Programas Ministeriais*. Esta fonte só dá a distribuição dos deputados por partidos a partir da eleição direta. Para as outras valemo-nos de comentaristas da época, especialmente J. M. Pereira da Silva, *Memórias do meu Tempo*.

*Nessas eleições houve abstenção dos liberais em protesto pela dissolução da Câmara anterior.

**Divisão aproximada. P. da Silva fala em Câmara "quase unânime". Mas havia grande conflito entre liberais históricos e conservadores dissidentes (progressistas). O predomínio numérico era dos últimos.

Qual era a importância dos partidos políticos neste sistema? Tinham eles alguma importância? Já discutimos em outro lugar o problema da diferenciação social dos partidos e de sua ideologia²¹. Resumindo, defendemos a tese de que os dois grandes partidos monárquicos constituíam coalizões distintas. O Partido Conservador era aliança da burocracia com o grande comércio e a grande lavoura de exportação; o Partido Liberal era aliança de profissionais liberais urbanos com a agricultura de mercado interno e de áreas mais recentes de colonização. Tal composição dava ao Partido Conservador tendência à defesa da centralização política, mas dividia-o quando se tratava de reformas sociais. Neste último caso, o setor burocrático, incluindo aí a alta cúpula da elite política, tendia a ser mais reformista, sendo freado pelo outro lado da coalizão. A questão da escravidão foi o exemplo mais claro de divisão. O Partido Liberal padecia de doença semelhante. Os profissionais urbanos puxavam a ideologia do partido para a descentralização e para a reforma social. O setor agrário concordava com a descentralização, de vez que dependia menos de medidas do governo central para proteger suas atividades econômicas do que o setor exportador, mas opunha-se às reformas sociais. A divisão ficou clara nas questões da escravidão, da eleição direta e da regulamentação da propriedade da terra.

Teria havido influência mútua entre o sistema eleitoral e o sistema partidário? A pergunta não é de fácil resposta. Os partidos se formaram de maneira espontânea durante o período em que vigorava a eleição indireta por província, e em que estava suspensa a atribuição do Poder Moderador de dissolver a Câmara. Isto se deu entre 1837 e 1840, quando o regresso separou os conservadores dos moderados da Regência. A seguir houve várias alterações no sistema partidário. De início uma exacerbação da luta partidária terminada em revolta armada dos liberais do sul (1842). A derrota no campo de batalha foi seguida, no entanto, quase imediatamente, de anistia e da volta dos liberais ao poder (1844). Foi, então, a vez dos liberais do norte se revoltarem, abrindo caminho para o domínio total dos conservadores que durou de 1848 a 1862. Seguiu-se um período de realinhamento partidário, de formação da Liga ou Partido Progressista, composto de liberais históricos e conservadores dissidentes. O realinhamento durou até 1868, quando o imperador chamou de volta os conservadores por razões que tinham a ver com a condução da guerra contra o Paraguai. Históricos e progressistas se

reagrup.
Partido
partidos

Teve
O quadri
a reform
sentou u
imperad
Câmara
por distr
ra vários
eleito pc
tou, pela
do Nabu
pois com
te desde
aí estava
ainda se
furação p

A vir:
foi quase
servador

Por c
eleitoral
sentação
pela abst
gumas pr
Ministéri
legislaçã
de um, se
de renov
sição. Nu
foi maior
nais dos p
— os polí

reagruparam em novo Partido Liberal; os mais radicais formaram em 1870 o Partido Republicano. Esta situação perdurou até o final do Império: dois partidos dominantes e um terceiro com baixa capacidade de competição.

Teve o voto distrital de 1855 a ver com o fim do domínio conservador? O quadro 15 mostra que houve aumento da representação dos liberais após a reforma, como era desejo de Paraná. A primeira legislatura (1857/60) apresentou um índice de 67% de renovação em relação à anterior. O próprio imperador observou, a respeito da lei de 1855, que daí por diante houve na Câmara minorias e não apenas patrulhas da oposição²². A eleição seguinte, por distritos de três deputados, teve impacto ainda maior. Voltaram à Câmara vários liberais históricos, salientando-se entre eles o lendário Teófilo Ottoni, eleito por Minas Gerais e pelo Rio de Janeiro. Sua campanha no Rio arrasou, pela primeira vez, o povo às ruas sob o símbolo do lenço branco. Segundo Nabuco, a eleição de 1860 assinalou época em nossa história política, pois com ela recomeçou a encher a maré democrática que estivera em vazante desde 1837. A vitória liberal no Rio foi particularmente significativa, pois aí estavam os pesos pesados do velho Partido Conservador. A repercussão, ainda segundo Nabuco, teria sido imensa em todo o país, um verdadeiro furacão político²³.

A virada foi tão grande que nas eleições seguintes o Partido Conservador foi quase totalmente aliado, dominando a Câmara uma combinação de conservadores dissidentes com liberais históricos.

Por outro lado, após a reversão de 1868, houve, sob o mesmo sistema eleitoral de 1860, uma Câmara unânime e outra com apenas 7% de representação da oposição. No caso da unanimidade, ela se explica em boa parte pela abstenção eleitoral dos liberais. Esta abstenção funcionou ainda em algumas províncias na eleição seguinte. Mas sem dúvida o esforço maior do Ministério em garantir resultados favoráveis derrotou em parte os efeitos da legislação eleitoral. Quer-nos parecer, no entanto, que o voto distrital, seja de um, seja de três deputados por distrito, teve o efeito desejado por Paraná de renovar a representação e abrir a possibilidade de maior presença da oposição. Num primeiro momento — distrito de um deputado — a renovação foi maior no sentido de eleger pessoas não pertencentes aos quadros nacionais dos partidos. Em um segundo momento — distritos de três deputados — os políticos nacionais retomaram o controle mas com maior possibilidade

de circulação entre eles. Assim, o efeito inicial de enfraquecer os partidos foi amenizado, embora não totalmente anulado. Como já argumentamos, estes efeitos do voto distrital não são os que são hoje geralmente a ele atribuídos. Mas explicam-se pelas circunstâncias da época, em especial pela fragmentação do mercado político, isto é, pela grande força do localismo. Os partidos nacionais não tinham organização suficiente para enquadrar os chefes locais. Daí a maior incerteza introduzida pelo voto distrital, a maior possibilidade de aparecimento de candidaturas rebeldes, ou simplesmente não perfeitamente entrosadas com os chefes nacionais dos partidos.

De fato, foi grande a mudança efetuada entre 1855 e 1868. O velho Partido Conservador saiu quase totalmente da cena política, depois de tê-la dominado sozinho por mais de dez anos. Em seu lugar apareceram os liberais históricos, de volta do ostracismo, e os conservadores dissidentes. Estabeleceu-se intensa troca de posições partidárias, especialmente entre jovens lideranças. Os futuros líderes do novo Partido Liberal que se formou após a crise de 1868 saíram quase todos das fileiras conservadoras durante a pausa da conciliação. Sob o nome de Liga ou Partido Progressista abrigavam-se as mais variadas posições. O domínio parlamentar da Liga era falsa aparência. Na realidade, a Câmara ligueira não dava estabilidade a nenhum ministério. O período entre 1862 e 1868 foi o de maior instabilidade ministerial do Império. Nada menos que seis ministérios subiram e caíram, em média um por ano. Um deles (Zacarias, 1862) durou apenas três dias. E isto em época de guerra externa, quando o Poder Moderador se esforçava por manter as administrações pelo maior período de tempo possível para não prejudicar o esforço bélico.

A brusca mudança de 1868 teve efeitos importantes. De um lado, quebrou a dinâmica partidária que se desenvolvia e que poderia a médio prazo ter levado a novo tipo de bipartidismo, agora não de liberais e conservadores, mas de liberais e progressistas. Tal evolução poderia ter tido como consequência tornar o sistema como um todo mais sensível às pressões por reformas políticas e sociais sem quebra do pluralismo partidário e da prática parlamentar. De outro lado, acabou com a instabilidade e a indefinição partidárias ao trazer de volta os antigos conservadores e ao provocar com isto o reagrupamento de liberais e progressistas em torno do novo Partido Liberal. Retomou-se deste modo, de imediato, um bipartidismo de contornos bem definidos mas com pendor para o conservadorismo.

A
dos d
rões
Mod
imper
cia às
eufen
vence
ventr
mara
nova
que te
gover
serva
a repr
fazia
aboliç
como
em 18
do po
Es
contra
meira
pelo l
partid
práti
Paran
os pro
Mas f
Tavare
do²⁴.
Ao Po
ção de
como
Este ú

A eleição direta e a volta do voto distrital vieram consolidar os resultados de 1868. O bipartidismo voltou a funcionar de maneira regular. Os barões aumentaram sua capacidade de autogoverno em relação ao Poder Moderador. Mas, ao fazê-lo mediante a redução da participação política, imperfeita embora ela fosse, aumentaram também a capacidade de resistência às reformas sociais, sobretudo à reforma do elemento servil, para usar a eufemística expressão da época. Em 1871, o governo, apoiado pelo rei, pôde vencer a resistência da Câmara conservadora e passar a lei da liberdade do ventre. Em 1884, o gabinete Dantas sofreu moção de desconfiança na Câmara dominada pelos liberais ao tentar passar o projeto dos sexagenários. A nova Câmara voltou ainda mais conservadora e de novo derrotou Dantas que teve de retirar-se. O projeto só foi aprovado graças à combinação de um governo liberal (Saráiva), que o aprovou na Câmara, seguido por outro conservador (Cotegipe), que o fez passar no Senado. Era nítida a distância entre a representação e a opinião pública que, pela primeira vez, se organizava e se fazia visível no movimento abolicionista. A pressão imperial em favor da abolição final coincidia com a opinião pública, embora fosse interpretada como indevida interferência no processo parlamentar, a mesma acusação feita em 1871. Ironicamente, o rei, no caso a princesa, estava ao lado da opinião do povo, perdendo com isto legitimidade junto aos partidos e à elite política.

Este é outro ângulo em que se pode ver o impasse do sistema imperial: a contradição entre o real e o formal, entre o político e o social. Já vimos a primeira contradição pelo lado das eleições. Vale a pena expandi-la um pouco pelo lado correlato dos partidos. Embora não regulados por lei alguma, os partidos eram altamente valorizados como instrumentos indispensáveis à boa prática do regime parlamentar. Muitos ataques à política de conciliação de Paraná baseavam-se no argumento de que ela enfraquecia os partidos, se não os prostituía. Foi esta, por exemplo, a posição do conservador José de Alencar. Mas foi também a do progressista Nabuco de Araújo, assim como foi a de Tavares Bastos, o mais articulado teórico do liberalismo do Segundo Reinado²⁴. O principal acusado pela fraqueza dos partidos era, como sempre, o rei. Ao Poder Moderador, em especial, atribuíam-se as dificuldades de consolidação dos partidos. Aqui também as acusações vêm desde futuros republicanos como Saldanha Marinho até conservadores impenitentes como Ferreira Vianna. Este último, testemunha do fim do Império, vivia a fustigar o poder pessoal, o

imperialismo, como se dizia, em seus discursos na Câmara. Publicou um panfleto intitulado *A Conferência dos Divinos*, em que Pedro II, por ele já antes chamado de César caricato, aparecia ao lado de Nero e outro tirano contando-lhes, em tom paternal, como conseguira governar sem uso de violência, apenas com a arma da corrupção. Sobre os partidos diz: "Dividi-os [os súditos] em partidos; servi-me de um para destruir o outro, e quando o vencido estava quase morto, levantava-o para reduzir no mesmo estado o vencedor. Eram ferozes! Às vezes fingia querer conciliá-los para os confundir e corromper mais"²⁵. Acusava-se o rei de manipular os partidos, de arbitrariamente chamá-los ao poder e dele apeá-los, de desrespeitar seus programas políticos, atribuindo, por exemplo, aos conservadores a tarefa de votar reformas liberais, de aproximá-los e separá-los para confundi-los, de jogar as lideranças umas contra as outras. A própria idéia de conciliação foi atribuída ao imperador, que deste modo buscava desmoralizar os partidos e enfraquecê-los.

Sem dúvida, inversões políticas sem que intervesse questão parlamentar não eram prática que servisse ao fortalecimento dos partidos. Mas o que os críticos não percebiam é que, nas condições brasileiras da época, pelo modo como se faziam as eleições, e elas eram feitas sob a direção dos partidos, note-se, o exercício do Poder Moderador alternando as situações políticas era o que garantia não só a competição partidária, mas a própria sobrevivência dos partidos nacionais e seu enraizamento na população, além de difundir o valor das regras da competição democrática. Este lado da questão só se tornou claro após a implantação da República. Desaparecido o Poder Moderador, desaparecido o fator de arbitragem entre as várias facções políticas, desaparecido o garantidor da alternância dos partidos no poder, o resultado foi simplesmente o fim dos partidos nacionais e a implantação de partidos únicos nos estados. A própria imagem do partido político se transformou. De algo positivo, o partido passou a ser visto como fator de divisão, como perigo para a tranquilidade política, como ameaça à boa condução do governo. Com acerto a política de Campos Salles foi analisada como tentativa de reconstituir na figura do presidente alguns aspectos do Poder Moderador a fim de dar estabilidade à política republicana²⁶. Ele não conseguiu, no entanto, fazer aquilo pelo qual o Poder Moderador era criticado: tornar possível a alternância dos partidos, e, portanto, sua pluralidade. A República foi antipartido, como o Império fora pró-partido.

pul
pol
blic
dur
Mc
refe
blic
fazi
ta e

Mo
dos
ileg
do
red
o p
mer
José
épo
188
defi
va-s

NOT

1.

2.

Nada mais contundente do que a crítica de Alberto Salles ao sistema republicano, feita em 1901, quando seu irmão Campos Salles, o criador da política dos estados, ocupava a presidência. Segundo Alberto Salles, a República em pouco mais de dez anos se tinha convertido na mais completa ditadura política. A ditadura do presidente era pior do que a ditadura do Poder Moderador. O velho sorites de Nabuco, segundo Alberto Salles, podia ser reformulado para a República nos seguintes termos: "O presidente da República faz os governadores, os governadores fazem as eleições e as eleições fazem o presidente da República". Os partidos desaparecem totalmente nesta engrenagem. Tornam-se meros instrumentos dos governos estaduais²⁷.

O drama — ou tragicomédia — do Império foi que a legalidade (o Poder Moderador do rei) foi combatida como ilegítima pelas elites e pelos partidos, mas o foi com medidas que acabavam por tornar os partidos e as elites ilegítimos do ponto de vista da nação. Como vimos, a redução do arbítrio do Poder Moderador pelas leis eleitorais e pelo fortalecimento dos partidos redundou em maior conservadorismo político, em maior afastamento entre o poder e a nação. A tentativa de transformar em realidade a ficção parlamentar acabou por transformar em ficção a representatividade dos partidos. José Bonifácio, o Moço, denunciou a situação em frase retórica, ao estilo da época, mas nem por isto menos verdadeira. A eliminação dos analfabetos em 1881, e todo o movimento de exclusão de votantes, foram por ele assim definidos: "Esta soberania de letrados é um erro de sintaxe política"²⁸. Criava-se uma oração política sem sujeito, um governo representativo sem povo.

NOTAS

1. Este capítulo teve origem em palestra feita no Instituto Tancredo Neves, em Brasília.
2. Darei maior ênfase à discussão das eleições, pois os partidos já foram discutidos em capítulo de *A Construção da Ordem*. A legislação eleitoral do Império está incluída na reedição feita pelo Senado Federal da obra de Francisco Belisário Soares de Souza, citada abaixo. Ver também Edgar Costa, *A Legislação Eleitoral Brasileira*.

3. A lei de 1881 era extremamente minuciosa quanto aos procedimentos de comprovação de renda. Não se admitia, ao contrário das leis anteriores, a declaração de empregador. A renda era demonstrada pela posse de bens de raiz, de ações de indústrias, pelo exercício de atividade comercial, pelo pagamento de impostos, pelo exercício de certos empregos públicos e de algumas poucas profissões como guarda-livros, corretores, administradores de fábricas etc. Em 1882, houve pequena liberalização na lei: a idade mínima exigida para o voto foi reduzida de 25 para 21 anos.
4. Francisco Belisário Soares de Souza, *O Sistema Eleitoral no Império*; Senado Federal, *Atas do Conselho de Estado*, especialmente vol. 10, p. 137-167; J. de Alencar, *Systema Representativo*, p. 90.
5. Joaquim Nabuco, *Discursos Parlamentares*, seleção e prefácio de Gilberto Freyre, p. 59-88; a citação de Saldanha Marinho está em José Honório Rodrigues, *Conciliação e Reforma no Brasil*, p. 158-159.
6. *Congresso Agrícola, Coleção de Documentos*, discurso de José César de Moraes Carneiro, de Mar de Espanha, MG, na sessão de 9 de julho; *Trabalhos do Congresso Agrícola do Recife em Outubro de 1878*, especialmente discurso de Antônio Coelho Rodrigues, no dia 6 de outubro. O custo das eleições para os proprietários é também mencionado em Francisco Belisário. *O Sistema Eleitoral*, p. 40.
7. *Lista dos Cidadãos Qualificados Votantes da Paróquia de Irajá*, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 66-4-6, 15/1/1880. As porcentagens foram calculadas com base em amostra aleatória de 154 votantes de um total de 922.
8. Sobre o Ministério Paraná, ver a análise detida de Joaquim Nabuco em *Um Estadista do Império*, p. 153-189. Um dos jovens e promissores políticos recrutados por Paraná era Nabuco de Araújo, pai de Joaquim Nabuco.
9. A representação proporcional como a conhecemos hoje foi aplicada pela primeira vez na Suíça em 1891. No Brasil a primeira proposta nesta direção foi feita em 1848 por Inácio de Barros Barreto. A proposta mais elaborada e original se deve a José de Alencar em seu *Systema Representativo*, especialmente capítulo V. A novidade de Alencar em relação ao sistema vigente era introduzir o voto individual e não por listas e torná-lo o mais representativo possível da variedade de opiniões partidárias. Em relação ao sistema atual, sua proposta se distingue por manter o sistema indireto de votação.
10. *Anais da Câmara dos Deputados*, tomo IV, p. 271; *Jornal do Commercio*, 7/8/1855.

11. *Anu*
12. As
tua
ral
ass
sob
pro
13. Ver
14. Frar
15. A q
gên
Hon
da l
Mo
em
Zac
ligac
quer
saída
saída
res.
expli
co pi
mesr
16. Joaqui
Pode
nistr
Mod
Ensa
tuição
17. D. Pe
18. Afons
19. Este p
duran
putad

mentos de comiões, a declaração de bens de raiz, do pagamento de nas poucas proas etc. Em 1882, a o voto foi re-

mpério; Senado 137-167; J. de

Gilberto Freyre, rio Rodrigues,

ésar de Moraes balhos do Con- curso de An- eições para os) *Sistema Elei-*

Arquivo Geral s foram calcul- al de 922.

co em *Um Es-* ticos recruta-

cada pela pri- ta direção foi orada e origi- s; especialmente era introduzir o possível da a proposta se

io, 7/8/1855.

11. *Anais da Câmara dos Deputados*, 1860, p. 144.
12. As eleições da Regência ficaram conhecidas pelo aspecto quase sempre tumultuado de que se revestiam. O decreto de 1824 não previa a qualificação eleitoral anterior à votação. A mesa escrutinadora era formada por aclamação da assembléia dos votantes e decidia na hora sobre a qualificação dos votantes e sobre a validade dos votos. Pode-se imaginar a confusão que resultava deste procedimento. As eleições eram decididas, literalmente, no grito.
13. Ver *A Construção da Ordem*, cap. 4.
14. Francisco Belisário, *O Sistema Eleitoral*, p. 6, 19, 33.
15. A queda de Zacarias teve motivos complexos. O motivo imediato foi a divergência entre ele e o imperador a propósito da escolha de um senador (Torres Homem). Pela Constituição, o imperador podia escolher livremente um nome da lista tríplice. Zacarias defendia a necessidade de serem os atos do Poder Moderador referendados pelos ministros e não aceitou a indicação, pedindo, em consequência, demissão. Meses antes, porém, tinha havido conflito entre Zacarias e Caxias, comandante das tropas brasileiras no Paraguai. Caxias era ligado aos conservadores. O Conselho de Estado, chamado a pronunciar-se sobre quem deveria ser demitido, se o general, se o Ministério, votou na maioria pela saída do general. Ironicamente, foi Nabuco o primeiro conselheiro a votar pela saída do Ministério, após cinco votos contra Caxias, inclusive de conservadores. O que é mais surpreendente é que votou pela saída do Ministério dizendo explicitamente que isto implicaria mudança de partido no governo. Seu enfático protesto contra a volta dos conservadores foi também um protesto contra si mesmo.
16. Joaquim Nabuco, *Um Estadista*, p. 663. Os textos clássicos do debate sobre o Poder Moderador são os do visconde do Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*; de Zacarias de Góes e Vasconcelos, *Da Natureza e Limites do Poder Moderador*; e de Braz Florentino Henriques de Souza, *Do Poder Moderador*. Ensaio de Direito Constitucional contendo Análise do Tit. V, cap. I da Constituição Política do Brasil. Este último é resposta direta ao livro de Zacarias.
17. D. Pedro II, *Conselhos à Regente*.
18. Afonso Celso, *Oito Anos de Parlamento. Poder Pessoal de D. Pedro II*, p. 19-21.
19. Este ponto ficou muito claro na intervenção do deputado João da Silva Carrão durante os debates de 1855 sobre a lei dos círculos. *Anais da Câmara dos Deputados*, 1855, tomo LV, p. 276-277.

20. Para uma análise das dissoluções muito crítica da posição do imperador, ver Visconde de Souza Carvalho, *História das Dissoluções da Câmara dos Deputados*.
21. *A Construção da Ordem*, cap. 8. Ver também, sobre a ideologia dos partidos, A. Brasiense, *Os Programas dos Partidos e o 2º Império*.
22. Joaquim Nabuco, *Um Estadista*, p. 311.
23. *Ibidem*, p. 365.
24. José de Alencar, *Página da Actualidade — Os Partidos*; A. C. Tavares Bastos, *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*. Pelo lado liberal, ver também Tito Franco de Almeida, *O Conselheiro Francisco José Furtado*. Pedro II fez várias anotações a esta obra, discordando das interpretações do autor.
25. Ferreira Vianna, “A Conferência dos Divinos”, em R. Magalhães Júnior, *Três Panfletários do Segundo Reinado*, p. 272.
26. A análise da política de Campos Salles como tentativa de recriar as funções do Poder Moderador está em Renato Lessa, *Invenção Republicana: Campos Sales, as Bases e a Decadência da Primeira República*. Proposta explícita de incorporar o Poder Moderador à Presidência está em Borges de Medeiros, *O Poder Moderador na República Presidencial* (Um anteprojeto da Constituição Brasileira).
27. Alberto Sales, “Balanço Político. Necessidade de uma Reforma Constitucional”, em Antônio Paim (org.), *Plataforma Política do Positivismo Ilustrado*, p. 65-66. O texto original de Alberto Sales foi publicado em *O Estado de S. Paulo*, de 18/7 e 26/7/1901.
28. Citado por Sérgio Buarque de Holanda, *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo II, vol. 5.º, p. 205.