

XXIX Semana de História da UFJF

Texto para a mesa especial de debates, sexta-feira, dia 18 de maio.

A monarquia constitucional brasileira e o modelo de governo representativo dos oitocentos

Miriam Dolhnikoff

As interpretações que têm prevalecido na historiografia sobre a dinâmica política do império derivam em geral do famoso e hiper citado sorites de Nabuco de Araújo, proferido em sessão do Senado no ano de 1868:

Ora, digei-me senhores, não é isto uma verdadeira farsa? um verdadeiro absolutismo, máxime com o regime eleitoral que temos? Vede este sorites fatal que depõe contra a existência do sistema representativo – o Poder Moderador chama a quem quer para organizar ministério; o ministério faz a eleição, a eleição faz a maioria. Eis aqui o sistema representativo do nosso país!¹

Embora o governo representativo, sob a forma de monarquia constitucional, estivesse previsto na Constituição de 1824 os historiadores têm salientado que na prática ele foi falseado, deturpado, baseando esta interpretação em denúncias como a de Nabuco. A forma como este falseamento é apresentado na historiografia depende da interpretação mais geral de cada historiador para o período. Sem entrar aqui em longa discussão historiográfica, basta mencionar que Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro reproduzem o esquema descrito por Nabuco para afirmar que prevalecia, ao fim e ao cabo, o poder pessoal do imperador. José Murilo de Carvalho, ao enfatizar a criação de uma elite homogênea pelo Estado que impunha, a partir do centro, um projeto de nação e de Estado, identifica também o papel centrífugo do imperador e, apesar de reconhecer a extensão da cidadania no Brasil em comparação com outros países no mesmo período, apontando que a exigência censitária para votar era baixa, ressalta que a fraude acabava por anular a vontade do eleitor, ao mesmo tempo em que relega a um segundo plano a Câmara de representantes eleitos. Ilmar de Mattos, por sua vez, com sua interpretação gramsciniana de hegemonia dos cafeicultores do vale do Paraíba, também acaba negando a possibilidade de um governo representativo ao

¹ Anais do Senado 17/7/1868

colocar toda a iniciativa política nas mãos da fração desta classe que assume o papel de direção do Estado. Em outro pólo estão trabalhos como o de Richard Graham, para quem o regime monárquico deve ser entendido a partir das relações clientelistas estabelecidas pelos fazendeiros no nível local. A realização de eleições periódicas para escolha dos deputados teria favorecido os potentados locais que, através de suas relações clientelistas, podiam determinar o resultado eleitoral. Deste modo, só era eleito aquele que contasse com o apoio de um ou mais fazendeiros poderosos. O resultado era que o deputado atuava sempre tendo em vista fortalecer o poder de influência de seu protetor, tanto para retribuir o apoio dado como para garantir apoio em eleições futuras.²

No entanto, em trabalho anterior, identifiquei nas bancadas dos deputados o empenho em defender os interesses das elites provinciais, estabelecendo negociações e conflitos no interior da Assembléia. Assumiam assim o papel de representantes e, mais importante, participavam efetivamente do centro decisório, na medida em que legislavam com autonomia, sem subordinação ao ministério, mesmo quando pertenciam ao mesmo partido. Os conflitos e divergências de interesses entre os diversos setores da elite, que nos primeiros anos da independência colocaram como possibilidade a fragmentação da América portuguesa, encontraram, principalmente a partir de 1831, canais institucionais de resolução. E o fórum principal para tanto era o Legislativo³. Esta constatação colocava a necessidade de repensar o papel da Câmara dos Deputados na direção política do país e me levou a levantar a hipótese de que o regime representativo efetivamente funcionava no Brasil.

O problema, ao meu ver, está em que os autores que afirmam o seu falseamento incorrem no equívoco de, em primeiro lugar, basearem-se em fontes que devem ser tomadas de forma crítica e não como um retrato da realidade. A fala de Nabuco de Araújo, por exemplo, foi feita em um momento em que se discutia um dos episódios mais tensos das relações entre Legislativo e Coroa de todo o 2º. Reinado e do qual ele foi protagonista, no papel do que ele considerava vítima do arbítrio da Coroa, que foi a queda do gabinete chefiado por Zacarias de Goes, da Liga Progressista, onde predominavam os liberais, e sua substituição por um ministério chefiado por Itaboraí, liderança do setor mais antigo do Partido

² Sérgio Buarque de Holanda - *Do Império à República. História geral da civilização brasileira*. 4a. ed., São Paulo, Difel, 1985, T.II, V.5o., p. 73, Raymundo Faoro - *Os donos do poder*. 7a. ed., Rio de Janeiro, Globo, 1987, José Murilo de Carvalho - *A Construção da ordem. A elite política imperial*. Brasília, UNB, 1981 e *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo, Vértice, 1988, Richard Graham - *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Trad. port. RJ, Editora da UFRJ, 1997 e Ilmar Rohloff de Mattos - *O tempo saquarema*. São Paulo, Hucitec, 1987

³ Miriam Dolhnikoff - *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo, Globo, 2005

Conservador, aquele identificado com o Regresso da década de 40, com a trindade Saquarema e, portanto, principal antagonista dos liberais que caíam. Neste mesmo discurso, Nabuco dizia que o principal problema estava no fato de que apesar de ter o imperador agido legalmente, seu ato era ilegítimo por ter escolhido um ministério que não correspondia com a posição política majoritária na Câmara. Retomarei este ponto mais para frente, para discutir a validade de generalizar a denúncia de Nabuco para todo o império. O maior equívoco, contudo, que em geral se comete, me parece ser analisar a questão da representação no século XIX de forma anacrônica, ao se tomar como modelo os governos representativos tal como se organizaram no século XX, ou seja, conforme o modelo das democracias modernas. Embora estas sejam uma variação da concepção liberal de governo representativo, carregam em si as profundas transformações impostas pelo longo processo histórico transcorrido entre estas experiências concretas. O governo representativo, na forma como foi idealizado e implementado no século XIX, tinha características que o diferenciava profundamente das experiências modernas e desta maneira deve ser analisado. Ao se considerar o que se entendia por representação nos oitocentos, e a forma como se materializou em países como a França e a Inglaterra, é possível entender o caso brasileiro de maneira diversa daquela como tem sido considerada até hoje. Neste sentido, a proposta da minha pesquisa, ainda em andamento, é investigar a hipótese de que no Brasil no século XIX, vigorou sim um governo representativo, considerando o que eram os governos representativos no século XIX.

Aceitar a hipótese de que a representação política era uma realidade no regime monárquico, tendo em vista os modelos vigentes no século XIX é vantajoso na medida em que coloca novas questões para a pesquisa sobre o período: qual era sua especificidade em comparação com seus congêneres europeus e norte-americanos? Qual era o peso da Câmara dos Deputados na formulação da política nacional? Esta última pergunta é de especial relevância dada a magnitude de atribuições da Câmara naquele período e leva à novas perguntas: Que tipo de representantes eram selecionados através das eleições? Como isto afetava a formulação das políticas nacionais? Quem eram os representados? Quais os interesses em jogo? Em que medida imprensa e sociedades organizadas influenciavam as decisões parlamentares? Como os conflitos intra elite se traduziram em diferentes concepções de representação?

A questão está em considerar que os governos representativos do século XIX, nascidos das transformações operadas em relação ao Antigo Regime, não abandonaram a idéia de que a uma elite estava reservada a função de dirigir o Estado e apenas alguns setores sociais

deveriam participar do jogo político. As novidades do projeto liberal eram imensas uma vez que estabeleciam um novo tipo de relação entre Estado e sociedade, mudando não só a natureza desta relação, como ampliando o grau de participação. Mas isto não significava a universalização desta última. Como observa Antonio Manuel Hespanha, ao analisar o pensamento de Benjamin Constant, prevalecia “uma concepção realista, historicista, da sociedade - bem característica do romantismo político, venha ele da Escola Histórica Alemã, de Guizot ou de Constant -, em que esta aparece como um corpo constituído de indivíduos variados, com diversas possibilidades de contribuição para o todo e, conseqüentemente, também com direitos diferentes de influenciar o governo. Daí a necessidade de distinguir os *direitos civis*, competindo a todos os nacionais, dos *direitos políticos*, apanágio apenas de alguns. De facto, ‘nenhum povo tinha considerado como membros do Estado todos os indivíduos que residissem no seu território’, existindo, portanto, um princípio – que não tinha a ver nem com a liberdade, nem com a capacidade civil – ‘segundo o qual, de entre os indivíduos reunidos num território, alguns são membros do Estado e outros não o são. Este princípio traduz-se, evidentemente, em que, para se ser membro de uma associação, é necessário um certo grau de luzes, bem como um interesse comum com os outros membros desta associação’⁴.

Na concepção liberal que passou a vigorar a Câmara de representantes era apresentada como a Assembléia na qual, através do debate e do voto onde se decidiria pela vontade da maioria, seria definido o bem comum e este seria a diretriz da legislação a ser elaborada por estes representantes. Este objetivo primordial levava a pensadores como Edmond Burke, entre os conservadores, ou de outro lado, os utilitaristas ingleses, como Bentham, ou os federalistas norte-americanos, a defender que era necessário garantir que a escolha dos representantes recaísse sobre uma elite portadora de virtudes que a diferenciava da massa da população, fosse por sua riqueza, fosse por sua sabedoria, de modo a ser capaz de definir o bem comum e atuar no sentido de alcançá-lo. Em conseqüência, nos regimes representativos europeus do século XIX a restrição ao voto era considerada uma necessidade para o seu sucesso. Por esta razão, tanto na Inglaterra como na França, o voto era censitário⁵. Mas, para além das

⁴ Antonio Manoel Hespanha – *Guiando a mão invisível*. Coimbra, Livraria Almedina, 2004, p. 98

⁵Cf. Bernard Manin – *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial, 1998 e Hanna Pitkin – *The concept of representation*. Los Angeles, University of California Press, 1967. Na França criaram-se instrumentos depois adotados no Brasil: a divisão entre cidadãos ativos e passivos, sendo que só os primeiros tinham direito de voto, e a eleição em duas fases, em que os votantes sufragavam os eleitores que, por sua vez, escolhiam os deputados. As regras eleitorais na França variaram entre 1789 e 1794, mas sempre mantiveram restrições para ser votante e para ser eleito. Em 1794, prevaleceu afinal o modelo no qual impunha-se exigências censitárias para ser votante e para ser eleitor e se adicionou a exigência de saber ler e escrever.

restrições ao voto, nos dois países os legisladores se preocuparam em restringir o direito de ser eleito, exigindo, por exemplo, que os candidatos fossem proprietários de terras. Havia ainda outras características da concepção liberal de governo representativo do século XIX que caminhavam no mesmo sentido. Por exemplo, no caso das monarquias constitucionais, nos legislativos bicamerais, a Câmara alta era vista como uma forma de contrabalançar a Câmara dos representantes, ou seja, a Câmara dos Deputados que, justamente por sê-lo, era premida pelas “paixões populares”. Para tanto, a Câmara alta, fosse a Câmara dos Lordes na Inglaterra ou a dos Pares na França, deveria ser composta por homens que não sofressem este tipo de pressão. Por isso eram escolhidos exclusivamente entre os nobres pelo rei, responsável por sua nomeação, seu era cargo vitalício, o que significava que não deveriam se preocupar com eleições para nele permanecer, agindo assim, em tese, exclusivamente de acordo com suas crenças e idéias. Interessante notar que neste sentido, a constituição imperial brasileira tinha um sentido muito mais “democrático”. Embora mantivesse a essência da concepção de câmara alta do século XIX, ao atribuir ao imperador a nomeação dos senadores e determinar a vitaliciedade do cargo, conferia por outro lado algum poder aos eleitores. Em primeiro lugar porque o imperador escolhia um entre três nomes que eram selecionados por eleições realizadas da mesma forma que as eleições para deputados, sendo que esta lista tríplice era composta pelos três primeiros colocados na votação. Em segundo lugar, ao contrário dos seus congêneres europeus, o cargo não era hereditário, o que significava que quando morria o senador, novas eleições eram realizadas para formar a lista tríplice a partir da qual seria escolhido o novo nome para preencher o cargo. Talvez a explicação para isto seja aquela dada pelo deputado Pereira da Silva, quando se manifestou sobre o tema em debate ocorrido na Câmara em 1855:

Em quase todos os países modernos em que rege o sistema monárquico representativo, a escolha dos senadores é da privativa atribuição da Coroa. No tempo porém em que se formulou a nossa constituição o elemento democrático havia por tal maneira invadido a sociedade, que se julgou conveniente exigir uma lista tríplice de apresentação organizada por eleição, para sobre ela se exercer a atribuição da escolha do chefe de Estado. Foi uma concessão às idéias do tempo.⁶

Explicação que é ainda mais reforçada se for considerado o fato de que d. Pedro quando, dois anos depois, outorgou uma constituição para Portugal, entregou para os lusitanos uma Carta que era praticamente uma cópia da brasileira. No entanto havia algumas diferenças. A Câmara alta seguia o padrão europeu. Chamada de Câmara dos pares, seus

⁶ Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 28/8/1855, p. 259

membros deveriam ser obrigatoriamente nobres, eram escolhidos livremente pelo rei, o cargo era vitalício e hereditário. Por fim, o rei, ao contrário do que acontecia no Brasil, podia alterar o número de membros da Câmara alta. Podia, por exemplo, aumentar o número de pares, nomeando nobres que lhe eram leais, aumentando assim sua influência na votação de um determinado projeto de seu interesse. No Brasil a Constituição fixava o número de senadores em metade do número de deputados a que cada província tinha direito e estes por sua vez eram determinados proporcionalmente à população da província. Qualquer alteração no número de senadores dependia de uma alteração prévia na bancada dos deputados de determinada província. Esta mudança, por sua vez, era atribuição da própria Câmara dos Deputados. A leitura dos anais da Câmara demonstra que quando a bancada de uma província reivindicava seu aumento alegando o crescimento da população de sua província a discussão costumava ser acirrada, pois as demais bancadas temiam o fortalecimento da representação de uma província que poderia atuar em defesa de seu interesse e em detrimento de outras.

Inglaterra, França e Estados Unidos serviram como modelos para o império brasileiro, mas a partir de releituras que resultaram em um arranjo peculiar que combinava características dos três. Não se tratava de copiar modelos exógenos mas se apropriar dos elementos das experiências modernas conhecidas de modo a construir um governo representativo conforme as peculiaridades da realidade brasileira. Ao tratar do universo das idéias políticas do Brasil da década de 1870, Angela Alonso, referindo-se ao trabalho de Ann Swindler, propõe que se abandone as abordagens que tomam estas idéias como meras imitações, substituindo pela idéia de apropriação, “o que significa supor dos agentes capacidade de escolhas interessadas de idéias conforme experiências e os dilemas próprios”⁷. Embora este tipo de análise esteja voltado para o campo das idéias, tendo sido ampliado, contudo, para uma dimensão mais prática por Charles Tilly, usando-a para a análise de movimentos sociais, o que se quer sugerir aqui é que também para se pensar as instituições políticas a idéia de apropriação pode ser útil. A elite política brasileira, inserida como estava no contexto do mundo das idéias e da política ocidental, ao construir o Estado nacional adotou o genérico modelo liberal de regime representativo. Ao fazê-lo, no entanto, o processo concreto foi marcado por apropriações e por formulações próprias tendo em vista a realidade brasileira concreta, sem que isto significasse abandonar os princípios gerais. Variações distintas de governos representativos se materializaram na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, tendo em vista suas realidades específicas. O mesmo aconteceu no Brasil.

⁷ Angela Alonso - “Apropriação das idéias no Segundo Reinado”, in Keila Grinberg e Ricardo Salles, *O Brasil Imperial*, vol. 3 – 1870-1889, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009, p. 87

Se analisado de acordo com seus congêneres da época, o modelo brasileiro apresenta as características de um governo representativo. Incluindo a distância entre teoria e prática na sua implantação que marcou todas as experiências do período. Ao mesmo tempo, por não ser mera imitação e sim a construção de um Estado a partir da realidade concreta traz em si as peculiaridades resultantes desta realidade. A começar pela mais importante, a escravidão.

A escravidão na concepção da época não era um empecilho para a existência do governo representativo. Este dizia respeito ao mundo dos homens livres, enquanto o escravo pertencia ao mundo da propriedade. Mesmo do ponto de vista teórico era possível compatibilizar governo representativo e escravidão. Como apontava José de Alencar, a incapacidade política derivava, antes de mais nada, da incapacidade civil,

*antes de cidadão, o homem é pessoa. Dessa qualidade depende o título de membro da comunhão. Desde, pois, que o indivíduo se acha privado da atividade de seu direito civil, fica virtualmente impedido de exercer o direito político*⁸.

Além disso, o país que é considerado um dos berços do governo representativo, os EUA, era, quando nele surgiu a república democrática, escravista. Interessante notar que isto suscitou, em relação à questão da representação, polêmicas novas. Ninguém duvidava que o escravo não participava do processo político. Os que defendiam sua participação advogavam que antes se extinguisse a escravidão⁹. Mas a polêmica era de duas ordens. Em primeiro lugar, se o escravo contava no cálculo da população para determinar o número de deputados a que o estado (no caso dos EUA) ou a província tinha direito. No Brasil não chegou a ser propriamente uma polêmica, embora este tema tenha sido levantado na Câmara dos Deputados em algumas ocasiões, com alguns deputados defendendo que sim e outros que não (nossa constituição era omissa neste ponto) e acabou prevalecendo que o escravo não entrava neste cálculo, mas nos EUA os grandes proprietários de escravos do sul reivindicavam serem os escravos contabilizados para efeito de cálculo da população, de modo a garantirem para seus estados um número maior de representantes. O argumento de Madison contra esta pretensão mostra como governo representativo era, aos olhos dos homens do século XIX, perfeitamente compatível com escravidão:

⁸ José de Alencar – *Sistema representativo*. Brasília, Senado Federal, 1997, p. 89 (publicado originalmente em 1868)

⁹ Como foi o caso de José Bonifácio que considerava que o Estado só seria viável se todos os habitantes do território - dentro das limitações consideradas razoáveis na época como ser homem, ter renda, limites de idade – dele participassem como cidadãos. Para isso, dizia, era imprescindível abolir a escravidão, transformando o escravo de inimigo interno em co-cidadão e assim, só assim, garantindo a ordem interna. Sobre o tema. Ver *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. Op. cit.

*os escravos são considerados propriedades, não pessoas. Devem portanto ser incluídos em cálculos de tributação, que se fundam na propriedade, e ser excluídos da representação, que é regulada pelo censo das pessoas*¹⁰

Acabou prevalecendo na constituição norte-americana uma solução intermediária, pela qual o escravo contava como três quintos de uma pessoa. Uma outra questão importante referente à escravidão dizia respeito aos libertos, ou seja, o homem livre que tinha sido escravo. Ele ingressara no mundo do governo representativo, mas trazia a marca da escravidão. No Brasil isto foi resolvido de maneira original. O liberto tinha direito de participar do processo político, mas apenas como votante. Mesmo que preenchesse os requisitos constitucionais não poderia ser eleitor nem candidato. Seu filho, contudo, adquiria direitos políticos plenos. A diferença com os EUA como aponta Hebe Mattos é que aqui o voto nunca foi racializado¹¹. A cor nunca interferiu no exercício do direito de voto no Brasil, ao contrário do que aconteceu com os negros norte-americanos nos estados sulistas até a década de 1960. Este fato serviu como importante elemento legitimador do Estado perante estes setores da população no caso brasileiro.

Este é um momento oportuno para introduzir a discussão de um dos principais argumentos daqueles que alegam que o governo representativo era falseado no Brasil: a manipulação dos resultados eleitorais que para alguns autores fazia prevalecer a vontade do governo e para outros a vontade dos potentados locais.

Esta manipulação era resultado em primeiro lugar da inquestionável prática de fraudes dos mais variados tipos. Mais uma vez, esta não era uma exclusividade brasileira. A fraude estava presente nas eleições tanto dos países europeus, como dos EUA. Portanto, em primeiro lugar, afirmar sua existência para negar que a monarquia brasileira era um regime representativo implica afirmar a inexistência de governos representativos no século XIX. Outro ponto importante é que a acusação de falseamento no que diz respeito à fraude no século XIX não é propriamente referente à sua prática, mas sim à sua magnitude, pois a fraude eleitoral não foi de todo banida nem mesmo de democracias consideradas sólidas como a norte-americana nos dias de hoje. O que os historiadores apontam é que todo o processo eleitoral estava contaminado por ela. O problema aqui é que ao afirmarem isto, sua única fonte disponível são relatos de atores que na época tinham interesses concretos envolvidos nas eleições. O famoso livro de Belisário Soares de Souza, *O sistema eleitoral no Império*,

¹⁰ James Madison, Alexander Hamilton, John Jay – *Os artigos federalistas*. RJ, Nova Fronteira, 1993, p. 363

¹¹ Hebe Mattos – *Escravidão e cidadania no Brasil monárquico*. RJ, Jorge Zahar Editor, 2000

publicado em 1872 apresenta um quadro no qual a fraude parece ser onipresente. No entanto, é preciso considerar que Belisário escreveu seu livro com um propósito: a defesa de uma nova legislação eleitoral que eliminasse a figura dos votantes com o argumento de que se tratava de homens ignorantes e, portanto, sujeitos a todo tipo de manipulação. Para Belisário os votantes eram responsáveis pela existência das fraudes e eliminá-los seria o passo lógico para garantir eleições limpas. Argumentação utilizada por aqueles que defenderam o projeto de lei que foi aprovado em 1881 e que afinal eliminou os votantes do processo eleitoral. Sem querer menosprezar a dimensão da fraude naqueles tempos, o fato é que é difícil, quase impossível, medir o quanto ela contaminava as eleições. Por outro lado, é lícito supor que ela não tinha magnitude de ordem a comprometer inteiramente o processo eleitoral, uma vez que este foi um instrumento importante de estabilidade do regime. A eleição periódica de deputados era reconhecida pelos atores como forma de garantir que a vontade nacional fosse ouvida na formulação de políticas, de modo que foi possível manter a monarquia constitucional por quase um século sem grandes abalos institucionais.

Um segundo ponto a considerar em relação à fraude diz respeito aos esforços empreendidos pela elite imperial no seu combate. A história do governo representativo foi, entre outras coisas, a história de como neutralizar a fraude eleitoral como instrumento de disputa política. No Brasil este esforço foi evidente. Uma profusão de leis debatidas e promulgadas tinha como objetivo expresso eliminar as fraudes. Pode-se argumentar que estas tentativas eram mera formalidade. Mas o empenho com que deputados e senadores debatiam e reformavam a legislação eleitoral denuncia uma real vontade de normatizar as eleições. A análise em conjunto do debate sobre as diversas leis que regeram as eleições no Brasil mostra que houve não só uma preocupação constante no combate à fraude, mas um esforço cumulativo, no sentido de se fazer diagnósticos e se procurar soluções, aprendendo com as tentativas feitas e aperfeiçoando-as.

De outro lado, em relação à manipulação das eleições a historiografia que condena as eleições do século XIX como falseamento da vontade popular se refere à manipulação do voto tratando indistintamente os atos de franca ilegalidade e as relações clientelistas, que significariam a imposição do voto aos votantes por um poderoso local. Segundo Posada-Carbo, “it is important to identify the crudest mechanisms of electoral corruption - such as the falsification of the polls, the intimidation of voters and the bribery of electors - from electoral influence based on relationships of deference, patronage and clientelism. These phenomena should be treated as distinct categories, requiring different types of analysis. Contemporaries

who campaigned against electoral corruption, such as W. D. Christie in Great Britain, recognised that there was 'a palpable difference between bribery of voters and distribution of favours'. It is even easier to distinguish between an exchange of favours and the coercion of voters or the stuffing of the ballot box with false votes. These distinctions are crucial to any appreciation of the changing nature of electoral behaviour. According to O'Gorman, deference must not be identified with dependence. In his view, the deferential relationship between patrons and voters in Hanoverian England 'was one of interdependence and mutual gain, not one of servility and humiliation'. There was more than 'an automatic and instinctive obedience' in the behaviour of voters influenced by their patrons. Furthermore, neither deferential nor clientelistic relationships necessarily imply the distortion of the will of voters; thus they should not in themselves be equated with corrupt electoral practices. The falsification of votes, the use of outright violence against the electors, or any other irregular electoral tactics generally classified under the heading of 'electoral fraud', were a different matter. Here again it is crucial to distinguish between the various levels of government intervention and the different levels of fraud"¹². O clientelismo integrava as relações sociais do período e seria ingênuo supor que não afetasse as eleições, no entanto, a inclusão de setores sociais como votantes lhes conferia uma moeda de troca, que significava uma participação que ia além da mera submissão. Conforme aponta Hilda Sabato, se referindo à Argentina do século XIX, "electoral practices could become instruments internal to the game of politics. But at the same time, these practices generated a field of action that incorporated men from different social and ethnic sectors. The electoral networks constituted new webs of sociability that, albeit based on unequal exchanges among the parts, created spaces of shared political involvement and negotiation. Finally, the rhetoric of representation displayed around the elections also had symbolic and ideological effects that contributed to the circulation and reformulation of republican and democratic ideas on citizenship among the population. The role of voting rights, elections, and electoral practices and networks in the formation of a citizenry remains, therefore, a complex and open matter"¹³.

No caso do Brasil, até mesmo uma autora como Maria Sylvia de Carvalho Franco, que identifica como central a relação de dependência e arbítrio entre livres pobres e fazendeiros, reconhece que o direito de voto conferia condições de negociação para os primeiros: os livres pobres "representavam importante parcela do eleitorado, de um eleitorado que era certo e

¹² Eduardo Posada-Carbo – "Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, No. 3 (Oct., 2000), Cambridge University Press, p. 629

¹³ Hilda Sabato – "On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin America". *The American Historical Review*, Vol. 106, No. 4 (Oct., 2001). American Historical Association, p. 16

seguro, mas desde que mantidas as condições que garantiam a sua adesão. Nessa medida, o chefe político, para manter sua influência nesse setor, precisava continuamente preservar a boa vontade de seus seguidores. Assim, é nessa área que se percebe alguma limitação do poder exercido pelo fazendeiro. Nos estritos quadros da vida econômica nada restringia sua arbitrariedade (...) é apenas ao se penetrar na vida política que se observa uma reciprocidade deste tipo: nela, os serviços do ‘cliente’ eram vitais para os grupos dominantes e se conjugaram aos deveres que estes assumiram e cumpriram”¹⁴.

Maria Odila L. S. Dias indica importantes problemas de análise para o pesquisador que deseje se dedicar ao estudo das práticas eleitorais das camadas pobres no centro-sul do Império. Segundo ela, “a condição subalterna e subordinada dos homens livres na sociedade escravista é indiscutível, porém as relações de dependência no conjunto da população dos marginalizados era certamente mais fluida do que deixam entrever alguns autores. A mobilidade da população livre dentro de uma mesma região, de uma paróquia para outra, de um município para outro, de um distrito eleitoral para outro, dentre freguesias, tem sido constatada por diferentes historiadores.”¹⁵ Esse nomadismo que aponta Dias, mesmo que imposto por condições sociais precárias, dava aos votantes possibilidade de resistir ao domínio imposto pelas autoridades estatais e pelos proprietários mais influentes. Ainda que as populações pobres fossem coagidas por expedientes como o recrutamento, as fugas eram constantes e, ao lado da truculência e das ameaças, havia meios de cooptação política que envolviam o oferecimento de benefícios aos votantes: de acordo com a historiadora, “o patronato, sem dúvida, exerceu influência sobre a arregimentação da população pobre, distribuindo empregos públicos e desta forma criando laços de clientela pessoal.”¹⁶

Obviamente, é anacrônico pretender encontrar no século XIX um eleitor politicamente consciente que votaria em candidatos que representassem seus interesses e ideais e só não o fazia porque era coibido pelas relações clientelistas. A realidade era estas relações e o que importa é analisar como o direito de voto conferia um poder de barganha para estes homens ao mesmo tempo em que os inseria em práticas carregadas de discursos, simbolismos e idéias que resultavam em um aprendizado que os transformava.

A questão fundamental a se ressaltar sobre as eleições no império é que não se pode

¹⁴ Maria Sylvia de Carvalho Franco- *Homens livres na ordem escravocrata*. 3a. ed., São Paulo, Kairós, 1983, p. 84

¹⁵ Maria Odila Leite da Silva Dias. “Sociabilidades sem história: votantes pobres no Império, 1824-1881” In: Marcos Cezar de Freitas (org.). *Historiografia Brasileira em Perspectiva*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 62.

¹⁶ *Idem. Ibidem.* p. 70.

afirmar que apenas um agente era capaz de determinar seus resultados em todo o território nacional, fosse o governo central, fossem os fazendeiros como potentados a fazer valer seus interesses privados. Variados fatores, incluindo a fraude, influenciavam a disputa política, variavam de acordo com o lugar, a começar pelo fato de ser este lugar uma zona rural ou uma cidade, ou ser uma província pequena distante do Rio de Janeiro, ou uma grande província de tradição política consolidada, variava de acordo com a força e do tipo da economia local, variava de acordo com a composição dos homens livres pobres, majoritariamente índios, ou negros e mestiços. O importante aqui é que havia disputa política na eleição para representantes. Se não houvesse disputa, não haveria sequer necessidade de fraude.

Entretanto, para aqueles que defendem a tese do falseamento a fraude não era um problema apenas porque impedia que as urnas expressassem a real vontade do eleitor, mas também e principalmente porque criava as câmaras unânimes, ou seja, nas quais praticamente todos os deputados eram membros do partido do ministério escolhido pelo imperador e, portanto, concluem estes historiadores, uma câmara na qual os ministérios acabavam impondo sua agenda política. Mais uma vez o sorites de Nabuco. Esta interpretação, contudo, esbarra na análise do comportamento dos deputados no jogo político da monarquia. Antes, porém de discutir este comportamento, vale lembrar que as câmaras partidariamente unânimes foram, da mesma forma que as fraudes, uma preocupação da elite política brasileira. Esta preocupação se traduziu, no debate parlamentar, na questão da representação da minoria. Esta questão se referia ao fato de que até o final do século XIX em todos os países que adotaram o governo representativo se praticava o voto majoritário para o Legislativo. O voto proporcional começou a ser discutido em fins da década de 1850 na Europa e também no Brasil, pela pena de José de Alencar¹⁷ como uma solução justamente para garantir que os partidos que tivessem uma votação minoritária tivessem representação no parlamento. Mas enquanto não se adotou o voto proporcional, outras estratégias foram adotadas. No Brasil o voto distrital de um deputado, estabelecido pela Lei dos Círculos de 1855, tinha justamente o objetivo de acabar com as câmaras unânimes e foi bem sucedido.

De qualquer forma, o fato dos deputados serem do mesmo partido dos ministros não resultava em apoio automático ao ministério. As relações com o Executivo eram de duas instâncias autônomas. Com frequência projetos propostos pelo ministério eram recusados na Câmara, onde o debate político era acirrado e muitas vezes tenso. Além disso, em tese de doutorado defendida recentemente, Sérgio Ferraz demonstra que a maior parte dos gabinetes

¹⁷ José de Alencar – *Sistema representativo*. Op. cit

foi derrubada não pela Coroa, mas sim pela Câmara¹⁸. Questionando justamente o famoso sorites, Ferraz demonstra que os atritos entre deputados e ministros levaram à queda de 19 dos 37 gabinetes do 2º. Reinado. Note-se que nestes casos o imperador poderia ter usado de sua prerrogativa de dissolver a Câmara para favorecer o ministério e, contudo, não o fez. A explicação para tanto é provavelmente o fato de que havia um custo político alto para ele na opção de dissolução que o impedia de escolher este caminho toda vez que o ministério entrava em conflito com os deputados. O fato de tantos gabinetes caírem por falta de apoio da Câmara indica a centralidade desta instância no jogo político. Um outro elemento importante é que em alguns casos isto ocorreu quando o partido que estava no ministério tinha a maioria absoluta na Câmara, o que indica que os partidos provavelmente não mediavam a ação dos deputados. A análise que tenho feito nos debates na Câmara dos Deputados tem apontado para isto. A posição dos deputados variava conforme o tema em discussão e era determinada por variáveis distintas como interesses provinciais, interesses corporativos, crenças doutrinárias, filiação partidária, etc.

Nos governos representativos do século XIX os partidos, como aponta Manin, tinham pouca relevância como mediadores entre representantes e representados e, portanto, pouca influência na determinação das decisões dos representantes. Apenas no século XX, com o surgimento dos partidos de massa é que eles se tornaram elemento decisivo no funcionamento do governo representativo. Na Inglaterra, por exemplo, o avanço da industrialização e com ela o surgimento de organizações de trabalhadores e o crescimento da classe média urbana pressionaram no sentido de ampliar o direito de voto e conferiram novo papel para os partidos. Conforme aponta Philip Norton, apenas a partir das reformas na legislação eleitoral na década de 1870 os partidos se tornaram efetivos mediadores da representação política: “the size of the electorate, and new electoral practices, induced a radical change in the organization of political parties. As Richard Crossman observed, ‘organized corruption was gradually replaced by party organization’ ([1867] 1963, 39). Both main cadre parties – Liberal and Conservative – were transformed into national mass-membership organizations”¹⁹.

No Brasil, a permanência da economia agrícola escravista não gerou pressões significativas no sentido de ampliar o eleitorado e reorganizar o sistema. Assim os partidos não adquiriram o novo conteúdo que adquiriram os partidos ingleses no final do século XIX.

¹⁸ Sérgio Eduardo Ferraz – *O império revisitado. Instabilidade ministerial, Câmara dos Deputados e Poder Moderador*. Tese de doutorado defendida no departamento de Ciência Política da FFLCH/USP em 2012

¹⁹ Philip Norton – “Representation of interests: the case of the British House of Commons”. Gary W. Copeland and Samuel C. Patterson (ed) – *Parliaments in the modern world*. 4a. ed., Michigan, University of Michigan, 1997

Permaneceram durante todo o regime monárquico com pouca diferenciação programática e grande fluidez nos seus quadros, uma vez que a mediação entre representantes e representados se fazia através das conexões locais. Além disso, apesar de serem organizados nacionalmente, variavam muito de província para província.

O fato de que a maioria partidária não era garantia automática de apoio ao ministério provavelmente explica porque nem todas as dissoluções foram de câmaras majoritariamente opostas ao partido no Executivo. Foram no total 11 dissoluções entre 1842 e 1889. Destas, apenas sete seguiram esta lógica e concentraram-se todas no começo e no final do segundo reinado (dissoluções em 1842, 1844, 1849, 1885 e 1889). Nos demais casos, as câmaras dissolvidas tinham maioria do partido no ministério. Em 1863 o ministério era conservador e a câmara tinha 80% de conservadores, o mesmo aconteceu em 1872. Em 1881 e 1884 o ministério era liberal, da mesma forma que a maioria dos deputados. A presença de conflito entre Câmara e Executivo, levando à dissolução da primeira, quando o partido no ministério tinha a maioria dos deputados, demonstra que a relação entre os dois poderes não necessariamente era pautada pela filiação partidária e que ter a maioria partidária não era garantia de uma Câmara dócil.

Chega-se, desta forma, ao último ponto que promoveria o falseamento do governo representativo: o poder do imperador de dissolver a Câmara e junto com ele a própria existência do Poder Moderador. Mais uma vez é preciso colocar a discussão no contexto do século XIX. Nas monarquias constitucionais, a acomodação do poder real foi um problema, tendo em vista que se tratava da transformação em relação a monarquias antes de Antigo Regime. Se na Inglaterra os ministérios eram escolhidos conforme a maioria parlamentar, assim não acontecia na França, onde o rei dispunha de liberdade de escolha para a nomeação dos seus ministros. A dissolução da Câmara de representantes pelo rei era prática exercida nos dois países e obedecia aos princípios do regime representativo, ao devolver ao eleitor o poder de decisão em momentos de impasse no governo e para prevenir abusos de poder, princípio essencial do governo representativo. Segundo Benjamin Constant:

elevaram-se reclamações contra o direito de dissolver as assembleias representativas, direito atribuído, tanto por nosso ato constitucional [Constant se refere à França] como pela constituição da Inglaterra, ao depositário do poder supremo. (...) Nenhuma liberdade, sem dúvida, pode existir num grande país sem assembleias fortes, numerosas e independentes; mas essas assembleias não são isentas de riscos, e no interesse da própria liberdade,

*cumpre preparar meios infalíveis para prevenir seus desvios*²⁰.

Ao formular a proposta de um quarto poder, que no Brasil seria o Poder Moderador, o pensador francês estava justamente preocupado em como impedir os abusos de poder e, ao mesmo tempo, acomodar o rei no interior de um governo representativo, torná-lo titular de um quarto poder significaria a existência de um árbitro que se supunha neutro e afastaria, por outro lado, o soberano da política cotidiana, pois atuaria apenas em momentos de impasse declarado entre o Legislativo e o Executivo. As atribuições reais apontadas por Constant na monarquia inglesa – nomeação dos membros da câmara vitalícia, veto às decisões do parlamento, dissolução da câmara temporária e o poder de agraciar – são justamente as atribuições que ele propunha fossem concentradas em um quarto poder e foram as atribuições reservadas ao Poder Moderador no Brasil. Também em Portugal, como aponta Hespanha, o poder Moderador foi pensado como forma de conter os outros três poderes, impedindo abusos, em especial do Legislativo. Neste sentido, o poder real exerceria nas monarquias constitucionais o papel reservado para a Suprema Corte na república norte-americana²¹.

Em relação à representação política a questão importante que se deve avaliar é se o poder do imperador de dissolver a Câmara inibia o posicionamento dos deputados levando-os a decidir de acordo com a vontade da Coroa e/ou do ministério para evitar a dissolução. As conclusões da tese de Sergio Ferraz apontadas acima já indicam que não, no que diz respeito ao ministério. A crer em situações de radicalização política em que a vontade do imperador era clara, como a votação do projeto de lei que ficou conhecida como lei dos sexagenários, a possibilidade de dissolução não coibia a ação dos deputados. Quando, em 1884, diante da forte oposição da maioria da Câmara contra o projeto de libertação dos sexagenários, apresentado pelo ministério, a situação chegou a um impasse, a Câmara votou uma moção de desconfiança contra o ministério, com a intenção de derrubá-lo. O ministério, por sua vez, apelou para a intervenção do Moderador para a dissolução da Câmara. O imperador optou pela segunda alternativa. Os deputados aceitaram a dissolução como forma de levar para a sociedade a decisão crucial sobre uma nova lei de libertação dos escravos. João Penido, deputado liberal mineiro e autor da moção de desconfiança, assim se expressou na ocasião:

Prestei um verdadeiro serviço ao país, porquanto a questão foi adiantada, foi entregue ao eleitorado, que deve pronunciar seu veredito. Se vier uma maioria de abolicionistas, só restará curvar a cabeça; se, ao contrário, vier uma maioria que queira a emancipação gradual e não a abolição precipitada,

²⁰ Benjamin Constant – *Escritos de política*. SP, Martins Fontes, 2005, p. 31

²¹ Antonio Manuel Hespanha – *Guiando a mão invisível*. Op. cit.

*como quer o projeto-torpedo do Sr. Presidente do conselho, capaz de levar o país pelos ares, então também os abolicionistas devem abaixar a cabeça e resignar-se à sua má sorte. Serei muito feliz se vir esta questão acabar sem derramamento de sangue, atendendo-se todos os interesses da pátria, a que tanto amo.*²²

O ministério liberal não contava com o apoio da maioria liberal da Câmara e a dissolução foi entendida como a forma adequada para deixar ao eleitor a decisão final.

Pode-se argumentar que o tema em discussão, a Lei dos Sexagenários, era de tal ordem polêmico que o debate parlamentar neste caso não pode ser tomado como exemplo. Mas em temas menos candentes posições semelhantes apareceram. Em 1853, quando a maioria da Câmara voltava-se contra o ministério na discussão sobre o projeto para a navegação do rio Amazonas, o deputado d. Manuel convocava seus pares a fazer a oposição necessária, sem temer a dissolução:

*Mas porque o Corpo Legislativo não toma o seu lugar, não censura estes ministros, não lhes tira o apoio, e os faz cair por força? Eles poderiam recorrer a uma dissolução; porém o povo havia de mandar para a câmara temporária aqueles que houvessem censurado os ministros.*²³

Parece assim, que, no funcionamento efetivo do regime, o quarto poder não era um obstáculo à representação na medida em que não resultava necessariamente no constrangimento da liberdade de decisão dos deputados. A dificuldade do Executivo em determinados momentos para conseguir a aprovação de seus projetos na Câmara (como a Lei do Ventre Livre e a dos Sexagenários) sugere que mesmo sob a ameaça de dissolução os deputados impunham resistência à sua vontade.

A pesquisa realizada até aqui tem demonstrado a existência de um Legislativo que atuava com vigor e que exercia, no caso da Câmara dos Deputados, o papel fundamental de Assembléia de representantes, tal como esta era compreendida no século XIX. Sua autonomia em relação aos demais poderes foi fundamental para que o governo representativo no Brasil realizasse os dois objetivos que realizou nos demais países: a legitimação do Estado perante a sociedade e a institucionalização dos conflitos, criando canais de participação que tornavam as instituições canais de resolução de conflitos reconhecidos pela população e pelos diversos setores da heterogênea elite.

²² Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 4/8/1884. p. 4.

²³ Anais do Senado, sessão de 24/8/1853, p. 89