



A PRIMEIRA LEI DOS CÍRCULOS: DEBATES PARLAMENTARES E EXPERIÊNCIA ELEITORAL NO BRASIL DO SEGUNDO REINADO

PAULA RIBEIRO FERRAZ *

1. O Sistema Eleitoral do Império

Para grande parte da historiografia, embora o governo representativo, sob a forma de monarquia constitucional, estivesse previsto na Carta de 1824, ele teria sido, na prática, falseado e deturpado, fruto de um processo eleitoral marcado pela violência, fraude e ampla intervenção governamental. Essa corrente interpretativa, surgida ainda no século XIX, com autores como João Manuel Pereira da Silva e Francisco Belizário Soares de Souza, se estendeu até Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, José Murilo de Carvalho, Ilmar Rohloff de Mattos e Richard Graham (SILVA, 2003; HOLANDA, 1985; FAORO, 1987; CARVALHO, 2008; MATTOS, 2004). Muito embora a forma de falseamento do sistema tenha sido apresentada de maneira distinta por cada autor, dependendo de sua interpretação mais geral sobre a política imperial, suas obras possuem, como ressaltou Miriam Dolhnikoff, dois problemas em comum: primeiro, “incorrem no equívoco de basearem-se em fontes que devem ser tomadas de forma crítica e não como um retrato da realidade”; segundo, analisam a questão da “representação no século XIX de maneira anacrônica, ao se tomar como modelo os governos representativos tal como se organizam no século XX, ou seja, conforme o modelo das democracias modernas” (DOLHNIKOFF, 2012).

Como argumenta Dolhnikoff, atualmente alguns autores têm reavaliado estas interpretações, ao perceberem que o tipo de funcionamento das instituições representativas – que embutia práticas inaceitáveis hoje em dia – era, no século XIX, uma realidade, em maior ou menor grau, disseminada por toda a Europa e pelos Estados Unidos. O Brasil, portanto, não estava fora dos padrões vigentes no Ocidente. A partir disso, uma análise do processo eleitoral do Império, e de sua legislação, precisa estar atenta a alguns aspectos. A restrição do voto, por exemplo, era considerada uma necessidade, uma vez que a escolha dos representantes deveria recair sobre uma elite portadora de virtudes que a diferenciava da massa da população. Além disso, a manipulação dos resultados eleitorais deve ser

* Docente de História do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG), *campus* Sabará. Possui mestrado (2013), bacharelado (2010) e licenciatura (2010) em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Áreas de pesquisa: Brasil oitocentista, Conciliação, partidos políticos do Segundo Reinado, relação centro-províncias, renovação da historiografia política.

compreendida a partir de uma dupla perspectiva: a primeira, que se refere à corrupção, através de suborno, falsificação e violência física; e a segunda, baseada em relações patrimonialistas, clientelísticas ou de deferência à autoridade. Assim, embora ambas existissem, é preciso ressaltar que, enquanto aquela era condenada, esta era tida como legítima. A utilização desses recursos, porém, não garantia, concretamente, o controle total da Corte sobre o processo. Há que se pensar em uma trama de interesses distintos que envolvia, no mínimo, três esferas de poder, encarnadas nas elites do Rio, nos atores provinciais e nas chefias locais. E, mesmo quando ativados, esses recursos parecem ter sido mais eficazes para produzir câmaras unânimes, consoantes ao partido do gabinete, do que para garantir, propriamente, uma sustentação parlamentar estável para o governo. O dado mais relevante, porém, é o fato de que, ao longo de todo o Império, o governo representativo buscou meios de neutralizar a fraude eleitoral como instrumento de disputa política. Deputados e senadores debateram e reformaram a legislação eleitoral, num esforço cumulativo no sentido de fazer diagnósticos e de procurar soluções para normatizar as eleições (DOLHNIKOFF, 2012).

No que se refere à dinâmica do processo eleitoral, durante quase todo o período monárquico as eleições ocorreram de forma indireta, em que o voto era exercido em um sistema de duplo grau, que determinava a divisão do corpo eleitoral entre votantes e eleitores. Os primeiros, os votantes, qualificados a participar das eleições primárias, escolhiam os segundos, os eleitores, os quais, nas eleições secundárias, elegiam os candidatos aos postos de deputados gerais, senadores e deputados provinciais. Os pleitos primários eram, essencialmente, disputados por chefes locais, que, a partir de meados da década de 1840, costumavam estar vinculados a um dos dois partidos do Império. Esses chefes buscavam mobilizar o maior número de votantes, na tentativa de “fazer o eleitor”, ou seja, de transformar seus candidatos preferidos nas primárias em eleitores de segundo grau. Feito o eleitorado, o resultado dos pleitos secundários era bastante previsível e, majoritariamente, acaba consagrando os candidatos previamente estabelecidos por poderes provinciais e centrais (SOUZA, 1979).

Entretanto, como ressalta Sérgio Ferraz, as diferentes leituras feitas da relação entre os pleitos primários e secundários, bem como os variados perfis traçados para a figura do deputado na historiografia, são, na realidade, consequência das distintas regras eleitorais que existiram durante o Império, as quais ensejaram lógicas diversas de competição política. (FERRAZ, 2012). Assim, pode-se dizer que na legislação eleitoral vigente entre 1822 e 1855

– que abrange as prescrições da Constituição de 1824, as instruções de 1824, o decreto de 1842 e a Lei de 1846 - vigorou um sistema de lista completa, em que o eleitor tinha tantas opções quantas fossem as vagas na Câmara dos Deputados existentes para sua província. Neste sistema, eram eleitos os candidatos a deputado que obtivessem, computada a totalidade, o maior número de votos, até preencher o número de vagas reservado àquela província. Como bem adverte Sérgio Ferraz, essa lista de eleitos resultava menos da agregação de preferências individuais dispersas por cada colégio eleitoral, do que da aquiescência do eleitorado as “chapas”, um rol previamente elaborado de nomes sancionados pelas elites políticas dominantes (FERRAZ, 2012).

A montagem de uma chapa oficial era uma tarefa trabalhosa, pois demandava muitas negociações, envolvendo líderes locais e provinciais, presidentes de província e membros do gabinete. A eficácia da chapa, ou seja, o efetivo êxito eleitoral de seus nomes, dependia, portanto, de um equilíbrio em termos de interesses e privilégios, que buscasse satisfazer as pretensões das grandes influências da Corte e das provinciais, mas que também garantisse a mobilização requerida dos chefes locais. Porém, este arranjo eleitoral favorecia, apesar das negociações, um controle a partir de cima, do qual resultava, na grande maioria das vezes, a atuação disciplinada dos deputados frente às orientações partidárias. Desta forma, os políticos que aspirassem um mandato precisavam garantir sua inclusão na lista oficial, pois dificilmente alguém não ligado a um dos partidos, independente deles ou inimigo dos respectivos chefes, conseguia ser eleito. Para os eleitores e os chefes locais, a prática das chapas representava uma enorme redução da margem de manobra. Havia um alto risco, do ponto de vista do eleitorado de segundo grau, de divergir da oferta de candidatos previamente elaborada pelas direções, resultado da dificuldade dos chefes locais de articular apoios cruzados em uma circunscrição geográfica relativamente extensa como a província. Assim, este sistema incentivava, por um lado, a formação de uma elite regional transcendente de localismo, e, por outro, exigia dos gabinetes um custo considerável em termos de atendimento às demandas das bancadas provinciais (NEEDELL, 2012).

2. Antecedentes: O Quinquênio Liberal e a Legislação Eleitoral

Durante o Quinquênio Liberal, dois projetos de reforma eleitoral chegaram ao parlamento e ambos possuem estreita relação com o gabinete da Conciliação. O primeiro se transformou na Lei de 19 de agosto de 1846, alterada apenas durante o ministério Paraná. O

segundo, um projeto apresentado em 1848, se constitui a origem da Lei de 19 de setembro de 1855 (Lei dos Círculos), um dos principais resultados alcançados pelo gabinete da Conciliação.

Em janeiro de 1845 os deputados Manoel Odorico Mendes e Paulo Barbosa da Silva, liberais mineiros, apresentaram na Câmara um projeto de reforma eleitoral, composto por 47 artigos. Entretanto, a comissão de constituição, a quem foi submetido o projeto, apresentou, no mês seguinte, um projeto substituto, contendo apenas quatro artigos (SOUZA, 1979). De maneira geral, a proposta da comissão previa a regulamentação do modo de proceder às eleições do Império, já que, até então, o processo eleitoral seguia as prescrições contidas na Constituição de 1824, as instruções de 26 de março de 1824 e o decreto de 1842 (FERRAZ, 2012).

Após muitos pronunciamentos e a apresentação de diversas emendas, em abril de 1845 o projeto foi votado e aprovado na Câmara. A disposição que introduzia o princípio das incompatibilidades, contudo, foi suprimida. Todavia, apenas em junho de 1846 a comissão de constituição do Senado, composta por Vergueiro, Paula Souza e Costa Ferreira, apresentou seu parecer sobre o projeto vindo da Câmara. Entre as diversas emendas formuladas pela comissão, duas se destacavam: uma que criava círculos eleitorais de dois deputados e um senador, e outra que estabelecia algumas incompatibilidades parlamentares. Entretanto, quando o projeto estava para entrar em discussão no Senado, Bernardo Pereira de Vasconcelos ofereceu, como sendo seu, o projeto vindo da Câmara, com pequenas alterações e a supressão do artigo que tirava do Senado a faculdade, que sempre exercera, de julgar a eleição de seus membros. O motivo que levara Vasconcellos a este procedimento era o receio de que, debatido o projeto com as emendas da comissão do Senado e rejeitado o artigo, que no seu projeto havia sido retirado, a Câmara pudesse requerer a fusão e colocar o Senado em uma difícil situação. Pode-se dizer que a aprovação do projeto, que contou com o apoio do futuro marquês de Paraná e presidente do ministério da Conciliação, se deveu a esta tática de Vasconcellos, pois desembaraçando o projeto das inúmeras emendas e profundas alterações apresentadas pela comissão do Senado, composta por liberais, o conservador pode angariar o apoio de alguns de seus colegas. Em julho, o projeto de reforma eleitoral passou no Senado e voltou à Câmara, onde foi debatido, votado e aprovado em uma só sessão (SOUZA, 1979).

Assim, o projeto, já com muitas emendas e modificações, virou lei em 19 de agosto de 1846 (SOUZA, 1979). Como ressalta Roberto Saba, a nova legislação eleitoral, apesar de suas

falhas ou limitações, representou uma preocupação em coibir os meios de fraude e violência durante o período de eleições, tendo por objetivo regular a influência que os partidos em disputa poderiam exercer sobre os cidadãos (SABA, 2010). A discussão também não deixou de ganhar terreno para a ideia das incompatibilidades, que continuaria em debate nos anos seguintes. De todo modo, o funcionamento prático da lei e seus resultados para a política imperial serão tratados mais adiante.

Ainda durante o predomínio liberal, Paula Souza, então presidente do gabinete de 31 de maio de 1848, apresentou um novo projeto reforma eleitoral, o qual tinha como artigos principais a eleição por círculos de um senador e dois deputados, a eleição especial de suplentes para todos os cargos eletivos, a incompatibilidade de alguns funcionários nos distritos de sua jurisdição e uma pequena elevação do censo pelo cômputo da renda (SOUZA, 1979). Depois de debatido e votado na Câmara, em agosto de 1848 o projeto chegou ao Senado, onde a comissão de constituição e legislação introduziu várias alterações (AS, 08/1848). O projeto, porém, votado em primeira discussão, não teve mais andamento e só voltaria a ser debatido durante o ministério da Conciliação, se transformando, inclusive, em *questão ministerial*.

3. Conciliação e Reforma: A Lei de 19 de Setembro de 1855

Em setembro de 1854, poucos dias após o encerramento dos trabalhos parlamentares, o *Correio Mercantil* fez um balanço do ano nas câmaras. Ao exaltar os projetos e discussões trazidos pelo gabinete da Conciliação, o jornal não deixou de ressaltar a necessidade da “revisão do sistema eleitoral” (CM, 17/09/1854). Cobrada não só pela imprensa, mas também por muitos políticos, a reforma eleitoral se tornou, de fato, a questão central dos debates de 1855.

Embora o posicionamento de Justiniano José da Rocha frente ao ministério tenha ganhado destaque, especialmente após a publicação do famoso panfleto, é importante ressaltar que ele não era uma voz destoante e solitária. No início da sessão de 1855, a Câmara dos Deputados foi palco de muitos discursos pautados na insatisfação com os rumos tomados pelo gabinete da Conciliação. Para o conservador Ângelo Muniz da Silva Ferraz, conhecido pela constante e ferrenha oposição, a conciliação estava limitada a “concessão de alguns empregos” e, por isso, de nada servia para o “interesse público”. Sobre as promessas feitas pelo ministério, que incluía a reforma eleitoral, o deputado baiano questionou (ACD, 22/05/1855).

Assim como Rocha e Ferraz, Sayão Lobato e Joaquim Otávio Nebias foram outros conservadores que se pronunciaram contra as diretrizes assumidas pelo gabinete. A oposição de membros do mesmo partido do governo mereceu atenção especial do *Correio Mercantil*. A folha liberal, e defensora do ministério, publicou um interessante artigo acerca da divisão interna dos saquaremas, fruto da inflexibilidade de alguns de seus membros:

Desde que o honrado Sr. marquês de Paraná assinalou no senado a *marcha tolerante e moderada* [...] não era difícil de prever a *relutância que tais acertos encontrariam da parte dos homens exagerados do partido saquarema*. [...] o Sr. Rocha [...] o Sr. Nebias [...] o Sr. Ferraz *dividindo em dois grupos o partido saquarema, os dos homens da conservação sem progresso e o daqueles que desejavam aliar a liberdade com a ordem, entre os quais se alistava, erigiam desta arte uma seita de doutrinas antipáticas*. [...] o *governo, dizem, não cumpriu literalmente o programa [...] a conciliação, dizeis, não tem passado de uma burla; o ministério limitou-se as pessoas, e não estendeu-se aos princípios*. [...] Antes da ascensão do atual gabinete, estava o Brasil dividido em dois campos: a exacerbação dominava [...] As promessas do atual ministério [...] acalmaram a efervescência das paixões [...] tomando como base de sua política o princípio conservador, aceitava todo o progresso razoável [...] *a facção dissidente não é justa* [...]. *O ministério, porém, forte pela opinião pública, forte pela confiança da coroa e forte pela consciência de seus atos, deve conjurar a tormenta* (CM, 13/06/1855).

Da mesma forma, muitos liberais também cobravam as promessas proclamadas pelo gabinete. O membro da bancada de São Paulo, Joaquim José Pacheco, afirmou que havia apoiado o ministério, mas este não cumprira seu programa e por isso questionava: “onde estão as reformas?” (ACD, 01/06/1855). Eduardo França advertiu que o ministério poderia esquecer o que havia feito até ali e “entrar numa nova vereda, numa verdadeira conciliação”, ou então deveria se retirar, deixando que outro gabinete adotasse, “se não todas, ao menos a reforma eleitoral e as incompatibilidades” (ACD, 02/06/1855). Para José Pedro Dias de Carvalho, sendo o terceiro ano da legislatura, os ministros deveriam declarar a Câmara se queriam ou não “as incompatibilidades”, se queriam ou não “a reforma eleitoral” (ACD, 16/06/1855).

Na Câmara dos Deputados, o ponto central de muitos discursos era a necessidade de uma reforma eleitoral. O fato é que com o início do terceiro ano da nona legislatura, depois de quase dois anos da ascensão do gabinete da Conciliação, do arquivamento do projeto de reforma judiciária apresentado por Nabuco e da aproximação das eleições gerais, a reforma eleitoral parecia, aos olhos de muitos políticos, a única chance do ministério provar que buscava, realmente, levar a cabo a proclamada conciliação política.

Na realidade, eram antigos os debates acerca da necessidade de uma a reforma eleitoral, pois, apesar da Lei de 19 de agosto de 1846 ter regulamentado o funcionamento

prático das eleições, ela não alterou as estruturas de incentivo e a lógica de competição política que existiam até então. Assim, uma nova proposta de reforma eleitoral foi apresentada em 1855 pelo gabinete da Conciliação, fruto não só das cobranças parlamentares do início da sessão, mas também dos problemas expostos pela Praieira, que incluíam, como ressaltou Bruno Estefanes, “as nomeações e o controle das eleições pelo partido que detinha o Executivo.” (ESTEFANES, 2010: 108). No dia 18 de junho, o marquês de Paraná pediu que a Comissão de Legislação do Senado desse seu parecer a um projeto discutido em 1848 (AS, 18/06/1855).

Segundo o pronunciamento de Paraná, não se tratava de um projeto novo, formulado pelos ministros da Conciliação. A proposta de reforma eleitoral, originária de 1846 e de autoria do liberal Paula Souza, havia sido apresentada e debatida – 1ª e 2ª discussão - em 1848, já como um projeto substitutivo formulado pela Comissão de Constituição e Legislação do Senado. A proposta da Comissão alterou alguns pontos do projeto de Paula Souza, mas não modificou a sua essência, qual seja: o *voto distrital* e as *incompatibilidades eleitorais*.¹

Quanto ao teor principal do projeto, grande parte da historiografia concorda que ele previa uma modificação bastante significativa no sistema eleitoral do Império, ao alterar as estruturas de incentivo e ensejar uma lógica distinta de competição política.² O ponto central da reforma, ou seja, a divisão das províncias em círculos eleitorais, garantiria, se comparado ao sistema de lista completa, uma representação mais diversificada e fiel da realidade, ao mesmo tempo em que pouparia o governo de defrontar-se com “uma situação próxima a um jogo de soma- zero nas eleições, pelo qual só existiam duas alternativas excludentes como resultado: a vitória ou a derrota, completas, do poder incumbente” (FERRAZ, 2013: 254). Na verdade, a nova divisão eleitoral subverteria os mecanismo de representação existentes até então, compatibilizando a conquista de resultados majoritários por um grupo com a representação efetiva das minorias. A reforma traria, assim, um enfraquecimento das elites provinciais e nacionais no que se refere ao manejo do sistema, e, inversamente, abriria uma linha direta entre as chefias locais e o governo. Com isso, o projeto atenuaria o papel das

¹ Porém, enquanto Paula Souza estabeleceu a divisão dos distritos a partir do número de senadores que poderiam ser eleitos por província, as Comissões preferiram dividir com base no número de deputados gerais, ou seja, optaram por distritos, ou círculos, de tamanho reduzido. Sobre o histórico do projeto de reforma eleitoral de 1848 cf.: SOUZA, Francisco Belizário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Império*, p.69-71. Sobre os debates de 1848 acerca da eleição por distritos cf.: ROSAS, Suzana Cavani. *Os emperrados e os ligueiros*, p.177-187.

² Sobre a historiografia que analisa o sistema eleitoral do Império cf.: FERRAZ, Sérgio Eduardo. *O Império Revisitado*.

direções partidárias, ao subtrair seu poder de fogo na definição dos corpos parlamentares, modificando, desta forma, o próprio foco de lealdade dos deputados (FERRAZ, 2013: 254). Neste aspecto, o projeto de reforma eleitoral vinha de encontro aos princípios da conciliação política defendida pelo gabinete, que, embora não previsse a extinção dos partidos, buscava acabar com o exclusivismo partidário e com a impossibilidade do partido de oposição de alcançar postos no governo, bem como com todos os problemas trazidos por este tipo de arranjo.

Um projeto que previa alterações tão profundas como estas, e que continha ainda as incompatibilidades eleitorais, causou, como era previsível, muita discórdia. Os próprios membros da Comissão do Senado não foram unânimes, votando separadamente (SOUZA, 1979: 71).

Como ressalta Miriam Dolhnikoff, os defensores do chamado voto provincial, contrários aos círculos, argumentavam que o interesse nacional prevalecia quando eram eleitos indivíduos mais virtuosos e não potentados locais. Assim, a divisão das províncias em distritos eleitorais inviabilizava que a Assembleia eletiva fosse o espaço de formulação do “bem comum”. Segundo a autora, havia uma tensão entre duas concepções de “representação”: uma identificada com “representantes carregados de virtudes” e outra ligada à ideia de “representação por semelhança”, que visava garantir o real interesse nacional (DOLHNIKOFF, 2012: 35-36). Durante os debates da reforma eleitoral, essas duas concepções entraram em choque e, de certa forma, esta era a tônica de todos os debates ao longo do Segundo Reinado. Afinal, os deputados representavam a nação, ou representavam aqueles que os tinham escolhido?

Também não demoraram a surgir discursos associando, positiva ou negativamente, a reforma eleitoral à própria conciliação política. Afinal, como destaca Bruno Estefanes, o que estava em jogo não era apenas uma questão teórica de direito constitucional ou uma simples disputa etérea entre “espírito provincial” e “espírito nacional”. Tratava-se de um projeto que, como vimos, alterava a dinâmica das articulações partidárias e o controle do governo sobre o processo eleitoral (ESTEFANES, 2010: 192-193).

Os constantes discursos de oposição, vindos especialmente de conservadores, fez com, nos dias seguintes, Paraná apresentasse sua defesa do projeto. Os longos pronunciamentos do chefe do gabinete se focaram em três pontos: primeiro, na natureza das incompatibilidades

previstas na reforma, e tão duramente atacadas; segundo, na utilidade das eleições por círculos; e, por fim, na conciliação política proposta pelo ministério.

Sobre as incompatibilidades eleitorais, Paraná afirmou que, enquanto “relativas” (como estabelecidas no projeto), elas não previam a exclusão de nenhuma classe de cidadãos do Parlamento, ao contrário do que seus opositores afirmavam. Além disso, as incompatibilidades estavam restritas à circunscrição dos círculos, ou seja, os candidatos ficariam impedidos de serem eleitos apenas nos distritos de sua jurisdição. Uma forma de garantir a pureza e liberdade das eleições, sem impedir a elegibilidade (AS, 20/07/1855).

De maneira prática, a divisão das províncias em círculos eleitorais seria, para o presidente do Conselho, absolutamente constitucional, uma vez que as províncias constavam na constituição, no que se refere ao processo eleitoral, apenas para definir a proporcionalidade do número de deputados à Assembleia, mas não para estabelecer o tipo de nomeação (AS, 07/08/1855).³

Quanto à política do ministério, Paraná afirmou, mais uma vez, que a conciliação não pretendia “excluir” nem “fundir” os partidos, mas buscava garantir, especialmente através da reforma eleitoral, a representação das minorias:

[...] Quando entrei para o ministério, Sr. presidente, logo declarei muito expressa e positivamente que não adotava a conciliação debaixo do ponto de vista que se pretendia, porque não podia admitir uma cousa que julgava impossível; isto é, a extinção dos partidos. Tomada a conciliação no sentido de fusão de partidos, julguei impossível que isso se pudesse fazer [...] o que pretendo é que se não grupem tanto os indivíduos, que embarguem a existência das minorias; quero que se forme a maioria, que se grupe; mas que se não grupe de tal maneira que ocupe todo o espaço, e expila a minoria; isto é, quero que continue a grupar-se a maioria, mas que deixe espaço para que a minoria possa ser representada, possa falar perante o país (AS, 20/07/1855).

Os esclarecimentos de Paraná não impediram, contudo, que muitos senadores continuassem a rejeitar a reforma. Entretanto, entre os grandes defensores da reforma eleitoral estava Bernardo de Souza Franco, liberal que chegou ao Senado em 1855. O representante do Pará apoiava a mudança na legislação porque acreditava que as câmaras unânimes não eram o “reflexo de circunstâncias extraordinárias”, mas o “resultado do abuso dos partidos”. Assim, a reforma pretendia acabar com esse mal:

³ *Anais do Senado*, 7/8/1855. Grifos meus. Cabe lembrar que a Lei dos Círculos aumentou o número total de deputados eleitos por cada província, mas isto não significou uma mudança no sentido da proporcionalidade desta representação. Ou seja, a discrepância entre as províncias no que se refere ao número total de eleitos, muito debatida no parlamento, continuou existindo.

Quando é que as câmaras unânimes foram expressão das circunstâncias extraordinárias? Em 1849? Admito para Pernambuco, admito para algumas províncias vizinhas [...] mas para todas a explicação é pouco satisfatória. Estava em circunstâncias extraordinárias todo o Brasil? Havia em todos os ângulos do Brasil os dois partidos que lutavam em Pernambuco? [...] Não; entretanto por toda a parte a eleição foi unânime. [...] Nas segundas eleições estas circunstâncias tinham desaparecido, entretanto veio ainda outra câmara unânime, e tanto mais unânime quanto os abusos subiram do ponto; e o único homem da oposição que apareceu votado, que fui eu, foi mandado expelir, e mandado expelir da câmara por força superior. [...] pretextos para minha exclusão. Não eram pois as câmaras unânimes filhas das circunstâncias. Eram o resultado, dos abusos dos partidos que quando se tornam poderosos não se contentam com ter somente maioria grande maioria, tudo, querem unanimidade, talvez porque os seus chefes não podem resistir às exigências dos seus amigos (AS, 06/08/1855).

Para Souza Franco, a principal luta estava sendo travada “entre o ministério e alguns de seus amigos”, já que no partido do governo havia dois tipos de conservadores: aqueles que não insistiam em conservar medidas que, cessado as circunstâncias que as podiam justificar, precisavam ser alteradas e, assim, apoiavam a mudança na legislação; e aqueles que estavam de tal modo “aferrados aos interesses de partido” que se opunham a todas as propostas de reforma apresentadas pela gabinete. O diagnóstico do senador quanto ao partido conservador, certamente, não estava errado, levando em conta o resultado final da votação da reforma eleitoral na câmara vitalícia. No dia nove de agosto de 1855, o projeto passou no Senado com uma maioria de apenas três votos (AS, 09/08/1855). A margem estreita na aprovação deixou clara a dificuldade enfrentada pelo ministério para conquistar o apoio de seus correligionários, especialmente os grandes chefes do partido conservador.

Aprovado no Senado, o projeto foi remetido a Câmara, poucos dias antes do encerramento da sessão. Em 22 de agosto, a Comissão de Constituição e Poderes apresentou seu parecer, repleto de críticas à proposta de reforma eleitoral e em total consonância com a oposição do Senado. Para os pareceristas Zacarias de Góes e Vasconcellos, Jerônimo Martiniano Figueira de Mello e Diogo Teixeira de Macedo, os círculos “modificariam, em sua essência, a disposição da constituição”, fazendo com que os eleitores e a eleição, que eram de província, se tornassem propriamente de distrito. Os círculos ainda sufocariam “a liberdade de voto, dando nova força e vigor a influências menos legítimas, sem capacidade e ilustração” e não tornariam o processo “nem menos agitado nem mais moral”. Além disso, a divisão em distritos seria um “grande embaraço”, já que havia uma falta quase absoluta de dados estatísticos sobre a população do Império. Por fim, a virtude atribuída aos círculos não estaria em harmonia com o pensamento que, com fim de melhor a administração da justiça,

procurava remover para os maiores centros de população a sede do tribunal do júri. Assim, o ministério “em um caso alegava a influência maléfica das notabilidades de aldeia e no outro considerava benéfica e consoante à índole do regime representativo.” As incompatibilidades, por sua vez, seriam inconstitucionais, bem como ineficazes. Por fim, deveria ser levada em conta a maneira como o projeto havia sido aprovado no Senado, ou seja, com uma diferença de apenas 3 votos (ACD, 22/08/1855).

De maneira geral, a Câmara mostrou pouca disposição em acompanhar o governo numa reforma de tamanha importância, principalmente às vésperas do encerramento dos trabalhos legislativos. Reconhecendo isso, no dia 27 de agosto, Paraná transformou o projeto em *questão ministerial*, forçando, assim, sua aprovação. No dia primeiro de setembro, após passar pelas três discussões em apenas cinco dias, a reforma foi votada e aprovada, com uma maioria de 15 votos, margem de diferença maior que a do Senado, mas ainda sim estreita (ACD, 01/09/1855). A grande surpresa, no entanto, foi o deputado Ferraz, ferrenho opositor do ministério, que acabou votando a favor da reforma. A verdade é que muitos deputados, semelhantes ao representante baiano, reconheciam o apoio que o gabinete tinha da Coroa e, desta forma, temiam uma dissolução.

Assim, o ministério finalmente conseguiu passar nas duas casas um projeto bastante importante, que se transformou, em 19 de setembro, na Lei dos Círculos de 1855.⁴ Os resultados efetivos da reforma, porém, vieram no ano seguinte, com as eleições gerais. É interessante notar, porém, que, embora bastante cobrada no início de 1855, a reforma eleitoral contou com uma significativa oposição. Neste caso, os opositores eram, majoritariamente, das fileiras conservadoras.

4. Os Resultados Eleitorais após a Lei de 19 de Setembro de 1855

Em agosto de 1855, poucos dias antes da aprovação final da reforma eleitoral na Câmara dos Deputados, o *Diário do Rio de Janeiro* passou a publicar artigos de críticas ao governo. Aprovada a reforma, o jornal continuou a censurar o ministério, afirmando que sua administração era “irregular e imprevidente”, bem como não cumpria as promessas feitas ao país. Os círculos, apesar de dar independência às localidades e fazer representar no

⁴ A Lei dos Círculos de 1855 tinha como pontos-chaves: a divisão das províncias em círculos de um deputado (excluindo a eleição dos senadores do sistema distrital); e as incompatibilidades eleitorais em nível distrital.

parlamento as “diferentes opiniões”, tornariam as disputas eleitorais mais violentas (DRJ, 29/08/1855; 31/08/1855; 03/09/1855):

Mas da nova lei resultam em realidade verdadeiras vantagens? A sua ideia capital é em si boa? [...] a nova lei eleitoral, que deu vida e independência as localidades, a representação tomará outro caráter, tornar-se-á muito melhor, mais legítima, mais digna de si e do governo. Agora o círculo se conhece, sabe que os seus esforços, os seus triunfos não estão mais ligados aos esforços e triunfo dos outros círculos; que tudo depende de si mesmo. Mas também quão encarniçada não será a luta! Quão terrível! [...] Com a nova lei eleitoral todas as relações estão mudadas [...] (DRJ, 04/09/1855).

As críticas dirigidas ao gabinete pelo *Diário do Rio de Janeiro* eram novidade, pois desde a ascensão da Conciliação a folha se declarava governista. O fato é que desde agosto de 1855 o jornal mudara de cor política e tinha agora como redator gerente o jornalista e político conservador, José de Alencar, recém saído do *Correio Mercantil*. Em outubro, a nova postura do jornal foi esclarecida aos leitores:

no seu novo período o *Diário*, longe de renegar o seu passado, aceita suas modestas tradições, embora se proponha a percorrer outra senda, e a realizar uma nova ordem de ideias, bem diferente daquela em que se tem mantido até o presente (DRJ, 06/10/1855).

Entretanto, se nas páginas do *Diário* a reforma eleitoral sofreu sérias condenações, no *Correio Mercantil* as críticas, bem mais sutis, se limitaram aos resultados ainda incertos da reforma e a possibilidade, pouco provável, da dissolução da Câmara. Ao tratar deste último assunto, a folha liberal destacou a postura dos conservadores que fizeram oposição à reforma:

Membros muito salientes do partido conservador no Senado, depois de combaterem com toda a força essa inovação no sistema eleitoral, rodearam no dia seguinte o ministério com o prestígio do mesmo apoio que lhe davam antes daquela discussão. A minoria dissidente, se viesse para o ano, congregada em pensamento e voto, fazer guerra a política ministerial, teria de expor ao país um novo credo político. [...] Tentariam anular a reforma? [...] o que evitaria o governo com a dissolução? O que lucraria ele com essa medida extraordinária? (CM, 24/10/1855)

Entre os “membros muitos salientes do partido conservador” apontados pelo *Correio Mercantil* estavam, é claro, Euzébio, Paulino e Torres, a famosa trindade saquarema. Entretanto, enquanto a oposição de Euzébio foi manifestada com clareza no Senado, especialmente durante os debates da reforma eleitoral, a reprovação de Paulino e Torres foram apresentadas com certo cuidado no parlamento, mas podem ser comprovadas, por exemplo, na carta enviada pelo futuro visconde do Uruguai ao seu filho, em dezembro de 1855:

A política por aqui está em estado de putrefação. O ministério está caindo aos pedaços e remando apenas para chegar ao mês de maio. [...] O Torres e outros que o protegeram e que ele renega, estão furiosos contra ele. [...] Receiam que eu vá para

o Ministério, e é esse o principal motivo da guerra. [...] Estão, porém, muito enganados, que em tal [ministério] não caio. [...] Enfim, aqui saberás destas coisas por miúdo.⁵

A posição desses chefes conservadores foi destaque também no *Diário do Rio de Janeiro*, para o qual os “antigos amigos” do ministério representavam o maior obstáculo na execução da nova lei eleitoral, ao contrário dos senadores e deputados liberais, que haviam declarado apoio ao governo (DRJ, 22/12/1855). Para o *Diário* existiam, contudo, outros obstáculos para a implementação da nova lei. Um deles, a divisão dos círculos eleitorais, era uma tarefa importante e difícil que deveria ser desde já ser pensada, para que houvesse tempo das dúvidas serem tiradas.

Com a reabertura do Parlamento, em maio de 1856, a divisão dos círculos e a as questões práticas para a execução da nova lei se tornaram, assim como nas folhas da grande imprensa diária da Corte, os temas principais dos debates. (ACD e AS, 05, 06 e 07/1856) (ROSAS, 1999: 205).

Neste conturbado período pré-eleitoral outra questão, porém, passou a ocupar as páginas da imprensa e os debates parlamentares, quando, em três de setembro, a morte do presidente do Conselho foi anunciada no Senado. Mas, enquanto nos jornais o falecimento de Paraná provocou a publicação de necrológicos repletos de elogios ao chefe do gabinete e a própria Conciliação⁶, no Legislativo a perda de Honório causou foi muito tumulto.

Entretanto, para o *Diário do Rio de Janeiro*, além da nomeação do novo ministro da Fazenda, as expectativas se concentravam nas eleições, pois da posição do governo dependeria a eficácia da reforma, na qual se fundavam “todas as esperanças da atualidade” (DRJ, 14/09/1856). De fato, pelo documento entregue por D. Pedro ao novo chefe do ministério, uma espécie de *Instruções*, é possível perceber que o monarca insistira em manter o gabinete especialmente pela proximidade das eleições gerais. Sua grande preocupação com a execução da nova lei era evitar a vitória exclusiva de um partido. A intervenção do governo,

⁵ *Carta do visconde de Uruguai enviada a seu filho, em viagem à Europa*. Rio de Janeiro, 14/12/1855. Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos, Coleção Tobias Monteiro. Grifos meus. Apud NEVES, Victor Hugo Baptista. *O divisor de águas da política imperial*, p.124.

⁶ Sobre a repercussão da morte do marquês de Paraná na imprensa da Corte: *Diário do Rio de Janeiro*, *Jornal do Comércio*, *Correio Mercantil*, setembro de 1856. Cf. também: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro. Vol.236, Jul./Set. 1957, p.285-420.

por sua vez, poderia ser apenas indireta, através dos presidentes de província, e sua oposição deveria se limitar aos representantes contrários a base do sistema político⁷

Realizada as eleições, as expectativas do imperador acabaram se concretizando, visto que, se por um lado a reforma eleitoral não garantiu a total ou real liberdade de voto, bem como a ausência de fraude e violência, por outro fez desaparecer o fenômeno das bancadas maciças. Contudo, se existe certo consenso, na historiografia e nas fontes, acerca da efetiva quebra de unanimidade partidária e da possibilidade de representação das minorias, não há acordo sobre o número exato de liberais que conquistaram um lugar na Câmara de 1857⁸ Na verdade, independente do número real de eleitos do partido da minoria, é preciso considerar o fato de que o ideal da conciliação política e as novidades trazidas pela reforma eleitoral, certamente, não chegaram de maneira semelhante em todas as partes do Império. A exemplo disso, na pesquisa com enfoque em Pernambuco, a historiadora Suzana Cavani constatou que naquela província os liberais saíram das eleições sem ter muito o que comemorar.⁹ É interessante notar que o próprio *Diário do Rio de Janeiro* chegou a ressaltar a diferença da conciliação no norte e no sul e, assim, as distintas situações do partido liberal em todo o país (DRJ, 07/10/1856).¹⁰

Por outro lado, é necessário ressaltar também que a configuração inédita da nova Câmara não agradou a todos. Assim, embora tenha conquistado a aprovação do parlamento, a reforma eleitoral continuou a ser criticada com o fim das eleições, especialmente por conservadores. Para o visconde do Uruguai e João Maurício Wanderley estava “tudo confuso e embaralhado”, uma “mixórdia eleitoral”, uma “torre de babel” (HOLANDA, 2010: 59). O fato é que, além de eleger vários liberais, alguns até pouco conhecidos, o pleito de 1856 deixou de sagrar conservadores de renome, como Sayão Lobato, Zacarias de Góes e Vasconcellos e o já citado Pereira da Silva, algo praticamente impossível no sistema anterior.

⁷ Programa de D. Pedro II no ministério do marquês de Caxias após a morte do marquês de Paraná, 1856. Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos, Arquivo Cotegipe. Grifos meus.

⁸ Informações extraídas de correspondências: Francisco Otaviano (15/12/1856 e 13/1/1857) e João Maurício Wanderley (7/2/1857). PINHO, Wanderley. *O Barão de Cotegipe e o seu tempo*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. PINHO, Wanderley. *Cartas de Francisco Otaviano*. Rio de Janeiro/Brasília: Civilização Brasileira/INL, 1977. Sobre Pereira da Silva: SILVA, J. M. Pereira da. *Memórias de meu tempo*. Rio de Janeiro: H. Garnier, Livreiro-Editor, s/d. Apud HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Capítulos de história do Império*, p.58-59.

⁹ Para uma análise das eleições de 1856 em Pernambuco cf.: ROSAS, Suzana Cavani. *Os emperrados e os ligeiros*. Especialmente o capítulo “A eleição dos círculos na terra da intolerância política”, p.196-213.

¹⁰ A este respeito cf. também: *Diário do Rio de Janeiro*, A conciliação nas províncias do norte, 13/2/1856. Grifos meus.

Segundo Sérgio Ferraz, que investigou as razões da instabilidade ministerial no Segundo Reinado, a reforma eleitoral de 1855 ainda contribui para o incremento das tensões entre os poderes Executivo e Legislativo, pois, a partir daquele momento, “os governos depararam com maior dificuldade relativa para arregimentar e garantir suporte parlamentar”, já que havia interesses mais variados em jogo (FERRAZ, 2012: 257 e 270).

O ministério da Conciliação, que sofreu um duro golpe com a morte de Paraná, acabou não desfrutando do novo cenário da Câmara para continuar seu programa. A Lei dos Círculos, por sua vez, tal como foi aprovada em setembro de 1855, também não teve vida longa. A 10ª Legislatura da Câmara (1857-1860) foi a única aprovada por ela. No início da década de 1860 a Lei dos Círculos sofreu uma modificação, passando dos círculos de um para o de três deputados, recuperando espaço para as elites partidárias, sem regredir, contudo, o predomínio das listas.

No que se refere à representação política, ou seja, à configuração do Legislativo, reforma eleitoral da Conciliação pretendia garantir a representação das minorias, levando ao parlamento um “país real” e, assim, ampliando a institucionalização dos conflitos. Neste ponto, os círculos e as incompatibilidades procuravam emancipar as eleições da influência maciça dos partidos, exercida através do Executivo provincial e nacional. A reforma eleitoral também fracionou internamente os partidos, mas em graus diferentes. Pois, embora a ala mais dura dos conservadores tenha se oposto radicalmente ao projeto, dividindo o partido da maioria, os liberais apoiaram majoritariamente a reforma. Uma das hipóteses é que, neste caso, os liberais perceberam que a alteração da legislação eleitoral permitiria, em pouco tempo, a entrada de mais membros do partido na Câmara, dominada pelos conservadores desde 1848. Neste aspecto, o ministério rebatia as críticas de que levava a cabo uma conciliação de “pessoas” – e não de “ideias”- e debatia questões que possuíam uma estreita relação com os problemas desenrolados na década de 1840, relacionados à complexa rede de interesses locais, provinciais e nacionais, bem como ao processo mais amplo de consolidação do Estado Imperial.

Fontes e Bibliografia

BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, 1848-1857. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>.

BRASIL. *Anais do Senado*. Rio de Janeiro, 1848-1857. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

Correio Mercantil. Rio de Janeiro, 1848-1849; 1853-1856.

Diário do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1848-1857.

Carta do visconde de Uruguai enviada a seu filho, em viagem à Europa. Rio de Janeiro, 14/12/1855. Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos, Coleção Tobias Monteiro. Apud NEVES, Victor Hugo Baptista. *O divisor de águas da política imperial: D. Pedro II, a conciliação e o marquês de Paraná (1853-1856)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, RJ: UERJ, 2010.

Programa de D. Pedro II no ministério do marquês de Caxias após a morte do marquês de Paraná, 1856. Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos, Arquivo Cotegipe.

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem & Teatro de Sombras*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

DOLHNIKOFF, Miriam. “A monarquia constitucional brasileira e o modelo de governo representativo dos oitocentos”. *Anais da XXIX Semana de História da Universidade Federal de Juiz de Fora*. Juiz de Fora, 2012.

ESTEFANES, Bruno Fabris. *Conciliar o Império: Honório Hermeto Carneiro Leão, os partidos e a política de Conciliação no Brasil monárquico (1842-1856)*. Dissertação de mestrado. São Paulo, SP: USP, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1996.

FERRAZ, Sérgio Eduardo. *O Império Revisitado: Instabilidade Ministerial, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889)*. Tese de doutorado. São Paulo, SP: USP, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Capítulos de história do Império*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. “O Pássaro e a Sombra”. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972. Tomo II, vol.5.

IGLÉSIAS, Francisco. “Vida Política, 1848/1868”. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Diefel, 1985. 5ª edição. Tomo II, vol. III.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: Hucitec, 2004.

NEEDELL, Jeffrey D. “Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência à Conciliação, 1831-1857.” *Almanack Braziliense*. São Paulo, nº10, novembro 2009.

NEVES, Victor Hugo Baptista. *O divisor de águas da política imperial: D. Pedro II, a conciliação e o marquês de Paraná (1853-1856)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, RJ: UERJ, 2010.

ROSAS, Suzana Cavani. *Os emperrados e os ligueiros: a história da Conciliação em Pernambuco (1849-1857)*. Tese de doutorado. Recife, PE: UFPE, 1999.

SABA, Roberto Nicolas Puzzo Ferreira. *As Vozes da Nação: atividade peticionária e a política do início do Segundo Reinado*. Dissertação de mestrado. São Paulo, SP: USP, 2010.

SILVA, João Manuel Pereira da. *Memórias de meu tempo*. Brasília: Senado Federal, 2003. Apud FERRAZ, Sérgio Eduardo. *O Império Revisitado: Instabilidade Ministerial, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889)*. Tese de doutorado. São Paulo, SP: USP, 2012.

SOUZA, Francisco Belizário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal, 1979.