

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CAIO IZAÚ

Do Palácio até a Cabana
Reformas eleitorais no Segundo Reinado (1846-1856)

São Paulo
2018

CAIO IZAÚ

Do Palácio até a Cabana: Reformas eleitorais no Segundo Reinado (1846-1856).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Eunice Ostrensky

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

I98p Izaú, Caio
Do Palácio até a Cabana: Reformas eleitorais no Segundo Reinado (1846-1856). / Caio Izaú ; orientadora Eunice Ostrensky. - São Paulo, 2018. 147 f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Segundo Reinado (1840-1889). 2. Império. 3. Regras Eleitorais. 4. Lei dos Círculos. 5. Partidos Políticos (Processo Político). I. Ostrensky, Eunice, orient. II. Título.

IZAÚ, Caio. **Do Palácio até a Cabana: Reformas eleitorais no Segundo Reinado (1846-1856)**. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Profa. Dra.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

AGRADECIMENTOS

O alívio em terminar um trabalho iniciado em 2016 vem acompanhado de um sentimento de reconhecimento àqueles que, de alguma forma, estiveram do meu lado nesse percurso. Por isso, agradeço aos meus pais, Sandra e Antônio, que desde cedo me estimularam a curiosidade. Mesmo durante tempos difíceis, a educação sempre foi prioridade em nossa casa.

Agradeço à minha orientadora, Eunice Ostrensky, pelo apoio, pela terapia acadêmica e pela leitura atenta de várias versões deste texto e de outros. Tenho a sorte de ter sido aconselhado por uma pesquisadora que leva a sério as questões do passado e do presente. Tenho especial apreço pelo professor Fernando Limongi, responsável por destruir minhas errôneas concepções sobre o Segundo Reinado, quando eu ainda era um graduando. Agradeço à professora Miriam Dolhnikoff pela maneira que me recebeu no Departamento de História, pelo interesse nesta pesquisa e pelas discussões frutíferas. Por fim, não posso negar – nem o faria – as influências dos professores Bernardo Ricupero e Patrício Tierno em minha formação.

Sou ainda grato a muitas pessoas. À Giovanna, pela camaradagem, pelo procedimento e pelas discussões animadas, tristes ou completamente birutas em nossa casinha na Pandiá Calógeras. Aos amigos de graduação que mantenho por perto, sobretudo nestes tempos sombrios: à Marina, que tanto ajudou durante o mestrado, por me entender, pelos gostos estranhos e por ter amadurecido comigo; ao Rica, pelas boas conversas e por ser sorridente; e à Raíza, pela diversão e papos adoidados. O Gerador de Aleatoriedade de São Paulo, por meio de seus funcionários mais destacados, Vini e Gabrielzinho, me trouxe o Leo, canceriano e parecido comigo em muitos aspectos, a quem agradeço também a revisão desta dissertação. À Zen, pelos conselhos honestos, às vezes brutos, e pelas risadas. Ao menino Caio, pelas terças-feiras.

À Lilian e à Nathália, que me tiraram de enrascadas na pós-graduação e eram companhia certa no jantar. Aos colegas do Departamento de Ciência Política, com quem pude compartilhar ideias e anseios mediados por muito café: Roberta, Felipe, Gabi, Breno, Hannah, Cássio, Rafa, Pedro e Grazi. Igualmente à Anna Paula, que, desde a graduação, me acompanha com seu humor peculiar. Devo muito, ainda, ao Fabrício, que me animou com tudo isso durante minha iniciação científica, há uns seis ou sete anos

atrás, e à Márcia e ao Vasne, que souberam lidar com a minha ansiedade e facilitaram a burocracia acadêmica.

Agradeço também aos anônimos que compartilham livros e artigos na internet, sem os quais essa pesquisa não seria a mesma.

Por último, agradeço à CAPES por ter financiado esta dissertação.

RESUMO

IZAÚ, Caio. **Do Palácio até a Cabana: Reformas eleitorais no Segundo Reinado (1846-1856)**. 2018. 147f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

A intenção deste trabalho é analisar os discursos referentes à aprovação da Lei dos Círculos, registrados nos Anais do Senado entre 1846 e 1856. Tal legislação distritalizou o sufrágio, em substituição ao voto provincial, e impediu que ocupantes de certos cargos ou funções, principalmente magistrados, se candidatassem a deputado ou senador nos distritos em que exercessem autoridade. A norma teria criado, como consequência, uma mudança no perfil dos representantes, tornando-os mais independentes dos partidos e da patronagem governamental e inaugurando, assim, um novo momento político no Segundo Reinado.

Tomando como base a hipótese de que os atores se preocuparam em institucionalizar os conflitos intraelites, por meio da inclusão das minorias dissidentes no aparato Legislativo do Estado, procurou-se explorar como, durante as décadas de 1840 e 1850, o Poder Moderador buscou promover uma agenda política moderada, ante a radicalidade advinda daqueles que haviam sido postos em ostracismo em 1842 e 1848.

Considerou-se que a política é também uma prática performática, cujo motor é a linguagem e o discurso. Nesse sentido, percebeu-se que o gabinete de 1853 soube conciliar a agenda áulica com uma retórica menos extremada e, por isso, foi capaz, de se fazer aprovar rapidamente um projeto de lei que fora iniciado quase uma década antes e que contribuiria para a construção da narrativa através da qual a década de 1850 teria sido a era de ouro do período imperial.

Palavras-chave: Segundo Reinado (1840-1889); Império; regras eleitorais; Lei dos Círculos; partidos.

E-mail: caioizau89@gmail.com

ABSTRACT

IZAÚ, Caio. **From the Palace to the Shack: Electoral Reforms in the Second Reign (1846-1856)**. 2018. 147f. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

The intention of this dissertation is to analyze the discourses related to the approval of the District Act, registered in the Senate Annals between 1846 and 1856. This legislation would create electoral districts, replacing the provincial vote, and would hinder the incumbents of political offices, mainly magistrates, from running for deputy or senator in the districts in which they exercised authority. This rule would have created, consequently, a change in the profile of the representatives, making them more independent from the parties and from the governmental patronage, inaugurating, therefore, a new political moment in the Second Reign.

Considering the hypothesis that the political actors were concerned to institutionalize intra-elite conflicts through the inclusion of the dissident minority into the State's Legislative, we wanted to explore how, during the decades of 1840 and 1850, the Moderating Power sought to promote a moderate political agenda, against the radicality of the political actors ostracized between 1842 and 1848.

Taking into account that Politics, being a performative act, is based on the language and the discourse, we pointed that the 1853 cabinet could reconcile the royal agenda with a much less extreme rhetoric. Thus, this govern was capable of approve quickly a bill initiated almost one decade earlier and that contributed to the narrative of the 1850's decade as the imperial golden age.

Keywords: Second Reign (1840-1889); Empire; electoral rules; District Act; parties.

E-mail: caioizau89@gmail.com

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1: Decreto N° 842, de 19 de Setembro de 1855.....138

ANEXO 2: Lista de Gabinetes e Ministros (1846-1856).....143

SUMÁRIO

Introdução.....	11
Capítulo I: Eleições e Estado.....	25
Capítulo II: A reforma sob os liberais.....	68
Capítulo III: A reforma sob os conservadores.....	106
Conclusão.....	127
Bibliografia.....	130

INTRODUÇÃO

“Já tenho dito que a origem principal dos males do Brasil nasce das eleições; daí a intriga geral, daí a corrupção, daí o esquecimento de todos os deveres.”

Paula Souza, 2 de agosto de 1848

O discurso é uma forma de ação política (SKINNER, 2008, p. XVI). Tendo isso em mente, tenho como tema a identificação dos debates políticos por trás da reforma eleitoral de 1855, posteriormente conhecida como Lei dos Círculos. A reforma, que vigorou por apenas uma eleição, em 1856, se baseava em dois princípios cardeais. O primeiro alude ao apelido que a Lei recebeu da historiografia, isto é, foram criados círculos eleitorais, ou distritos, equivalentes ao número de vagas na Câmara dos Deputados para cada província brasileira. Se até 1855 vigorou “um sistema de lista completa, onde o eleitor tinha tantas opções quantas fossem as vagas existentes para a unidade provincial no Legislativo” (FERRAZ, 2012, p. 229), com a reforma eleitoral, os eleitores não referendavam mais uma lista de candidatos preparada pelo partido e endossada pelos líderes locais, divulgadas por meio da imprensa e de cartas, mas passavam a votar em apenas um candidato e um suplente em seu distrito eleitoral. A medida não alterou, por outro lado, a forma prática de proceder com as eleições especiais para senadores, ainda que originalmente tenha sido a intenção do autor do projeto. O segundo princípio foi a introdução de incompatibilidades eleitorais, segundo as quais ocupantes de certos cargos ou funções eram inelegíveis nos distritos em que exercessem autoridade. Embora isso tenha afetado militares e políticos de carreira, como presidentes provinciais, a classe mais atingida pela nova norma foram os magistrados, maioria dos membros no Legislativo. A intenção era criar um mecanismo que diminuísse a influência do governo nas disputas locais e que tornasse as disputas mais livres.

A reforma eleitoral foi um foco intenso de luta política e tramitou por nove anos no Senado Imperial, a Câmara Vitalícia do Poder Legislativo. Inicialmente, o projeto foi proposto pelo senador liberal Paula Souza em 1846, mas foi apropriado pelo conservador

Honório Hermeto Carneiro Leão, que, ao ser indicado à presidência do Conselho de Ministros em 1853, levaria a cabo a aprovação do projeto em 1855, após consideráveis esforços, em muito motivados pelos conflitos da Revolta da Praia em Pernambuco. Nabuco, ao lembrar do episódio, assim o narra: “A reforma eleitoral iniciada por Paraná no Senado não era senão o projeto do gabinete Paula Souza, que este não pudera fazer passar” (NABUCO, 1897, p. 213).

A grande resistência ao projeto de lei evidenciava o significado que a reforma teve entre os atores políticos. Tendo sido uma das principais vitórias da Conciliação, segundo Nabuco (1897), a medida foi considerada importante por ter inaugurado um novo momento político durante o reinado de D. Pedro II. Apesar de sua vida curta, conforme explica Sérgio Ferraz (2012, p. 118), “as consequências das medidas políticas efetivadas pelos gabinetes Caxias-Paraná [Gabinete da Conciliação] estiveram longe de se extinguir com o fim do mandato de seus propulsores originais, marcando notavelmente a face política de todo o Segundo Reinado”. Em outras palavras, a Lei dos Círculos de 1855 foi capaz de alterar o comportamento dos atores políticos, ao modificar a lógica que regulava a disputa eleitoral.

Até as eleições de 1856, de certo modo, o eleitor dependia da indicação de candidatos por meio de uma direção partidária – candidaturas que estivessem fora das listas elaboradas e negociadas pelos partidos na Corte, teriam pouca ou quase nenhuma chance de vingar, pois sem a indicação de seu nome em lista, provavelmente o candidato não teria influência o suficiente na província inteira para conseguir vencer uma eleição. Além disso, os deputados eventualmente eleitos precisavam acatar à liderança partidária como estratégia de sobrevivência, mirando a reeleição. A consequência disso era a formação de bancadas partidárias mais coesas, devido à força disciplinadora dos partidos, que dava pouco espaço à minoria. Conforme Belisário de Souza (1979, p. 70), um dos objetivos do projeto era o de “tirar as grandes deputações o espírito de união e disciplina que as tornas preponderantes sobre as pequenas”, para trazer moderação à Câmara dos Deputados.

Já a intenção de Honório parece ter sido, segundo parte da historiografia, a de quebrar o monopólio das bancadas (CARVALHO, 2010; FERRAZ, 2012b), criando deputados mais independentes dos partidos, de modo que se tornassem, por sua vez, mais

leais ao (ou dependentes do) governo. A dúvida de muitos, nesse sentido, é entender o que teria levado o eminente membro do Partido Conservador, o marquês de Paraná, a agir contra seu próprio grupo, principalmente contra a vertente saquarema, os ultraconservadores, que se opunham ao projeto de lei. Para os membros linha-dura da agremiação, a nova legislação criava canais de acesso aos representantes das localidades, conhecidos no jargão da época como “tamanduás” ou, também, “celebridades de aldeia”. Dentro desse panorama, ao longo do texto, buscaremos compreender quais os significados dessa disputa em torno da criação de novas regras eleitorais.

Os marcos temporais deste estudo são o ano de 1846, devido à aprovação da Lei Eleitoral de 19 de agosto (NICOLAU, 2002; PORTO, 2002), e 1856, quando das primeiras eleições distritais. É com base na Lei de 1846 que os deputados e senadores discutem todas as regras eleitorais subsequentes, visto que as Instruções de 1824, emitidas logo após a outorga da Constituição, não regulavam todos os aspectos da disputa eleitoral, apenas questões práticas de execução. Conforme Belisário de Souza (1979, p. 67) apontou em livro publicado em 1872, “tal foi a primeira lei que o corpo legislativo promulgou sobre eleições em cumprimento do art. 97 da Constituição¹, que ainda vigora nas suas principais disposições”.

Além disso, com exceção dos períodos entre 1840-1855 e 1875-1881, quando a legislação eleitoral incorporou os distritos, o Segundo Reinado teve, predominantemente, eleições distritais majoritárias (FERRAZ, 2012b). Em outras palavras, foram 28 anos de distritos eleitorais nas eleições, contra 21 anos de sistema provincial, contemporaneamente considerado um sistema hipermajoritário. Isso significa dizer que, a partir de 1856, com a implementação da Lei, o nome mais votado em um distrito eleitoral – uma subunidade da província criada para as eleições por meio da junção de várias freguesias de uma província – era quem vencia o cargo em disputa. Esse modelo vigorou, de diferentes formas, pela maior parte do Segundo Reinado, tendo sido modificado em 1856, com distritos de três deputados, e em 1881, com distritos uninominais, novamente, mas com a introdução do voto direto. Por seis anos, valeu a Lei

¹ “Art. 97. Uma Lei regulamentar marcará o modo prático das Eleições, e o número dos Deputados relativamente à população do Império.”

do Terço de 1875, que procurou resolver o problema da eleição da minoria por meio do voto incompleto.

Duas são as razões da relevância deste estudo. A primeira se refere ao caráter inovador da Lei dos Círculos. Segundo Ferraz (2012, p. 248), o que a Lei lograva era tornar a governabilidade mais acessível aos ministérios, pois modificava a economia de demandas de patronagem (basicamente a distribuição de empregos e favores) pelos parlamentares:

(...) a obtenção de sustentação parlamentar estável, mesmo com os incentivos institucionais favoráveis embutidos no sistema de listas provinciais, implicava, para os gabinetes, um custo considerável em termos de atendimento às demandas senão de todos pelo menos daquelas províncias capazes de reação.

A segunda razão diz respeito à necessidade de mais estudos eleitorais sobre o Império Brasileiro, em especial, trabalhos que ajudem a desmistificar as disputas políticas do período. Muitas vezes, o Segundo Reinado é encarado pelo senso-comum como uma época de autoritarismo, visão que equipara regimes não-democráticos a despóticos, como se fossem equivalentes.

A historiografia brasileira do começo do século passado, por muito tempo, tendeu a criar uma visão extremamente negativa das eleições do período, ao relacionar fraudes nos pleitos com o falseamento do governo representativo. Ainda que o regime político brasileiro nos oitocentos não fosse, de forma alguma, uma democracia, como entendemos o termo contemporaneamente, não é de se ignorar que as eleições eram um peso constante na discussão pública da época. Não só a elite política disputou as regras eleitorais, como a imprensa levou esse tema de extrema importância a todas as casas, do *palácio até a cabana*. Tal expressão tem lastro no *topos* do *pallida mors*, do poeta latino Horácio, e foi utilizada pelo senador Souza Franco, favorável aos círculos eleitorais, para defender o porquê de a matéria merecer tamanha atenção do Legislativo: “Creio, portanto, que a questão é muito líquida, e tão líquida que a generalidade do povo brasileiro adota a medida das incompatibilidades e círculos, e que sua necessidade é sentida por todos, desde a cabana até o palácio.” (AS, 1º de agosto de 1855, v. 3, p. 21). De fato, no Brasil a matéria eleitoral recebeu bastante atenção no Brasil, assim como nas jovens repúblicas

vizinhas que, independentes desde o começo do século XIX, se tornariam uma espécie de laboratório eleitoral na região.

Nesse sentido, o objetivo central deste estudo é mostrar que, em um mundo em que não havia o voto proporcional, a legislação eleitoral pode ser entendida como uma solução ao problema da representação da minoria. Não obstante as propostas de escritores como Hare, Andreas, Mill e, no Brasil, Alencar e Belisário de Souza, serem todas posteriores à aprovação da Lei dos Círculos, nos debates parlamentares, os deputados e senadores já apontavam para a necessidade de representação da minoria em uma estrutura que a excluía. Entre 1820 e 1844, matemáticos e políticos como Gergonne, Victor Considerant e Thomas Gilpin sugeriram, na Europa, soluções ao sistema eleitoral. Uma questão antiga, algumas sugestões apareceriam em cena apenas no final do século XVIII: “(...) segundo parece, já em 1760, o Duque de Richmond propôs a ideia. Mais tarde, ela surgiu na Convenção Nacional Francesa, em 1793. Mas, até então, sem nenhum significado prático.” (PINTO FERREIRA, 1974, p. 4).

Os atores políticos brasileiros, ao seu turno, não estavam alheios ao problema. Em 1847, por exemplo, após ter proposto o projeto de reforma eleitoral, o mesmo Paula Souza justificaria sua proposta tendo como base a importância do enfrentamento da baixa representação das minorias – que afetava principalmente a composição da Câmara dos Deputados – como forma de garantir o triunfo democrático:

(...) não pode haver eleição que seja pelo menos aproximada à verdade sem haver na lei a declaração de certas e importantes incompatibilidades, sem se dividir a província em círculos, *para que possa ser representada também a minoria: pelo método atual, as minorias não podem nunca aparecer.* (AS, 4 de agosto de 1847, v.3, p. 6, grifos nossos)

É importante dizer que, embora a defesa da inclusão das minorias fosse fundamentada em um imperativo democrático, visto que o funcionamento dos governos representativos era “baseado exclusivamente nas vontades da maioria, deixando conseqüentemente uma parte da população sem voz participativa nas decisões” (BRITO, 2016, p. 10), parte da historiografia entendeu essa questão como a necessidade de inclusão de minorias dissidentes – no caso brasileiro, principalmente o Partido Liberal, expulso temporariamente do regime, devido às traumáticas e violentas experiências rebeldes nos anos 1840. Parece bastante significativo o fato de a proposta de representação de minorias

que vingou ter sido iniciada no Senado e não na Câmara, já que, mesmo com o vício das eleições, como os senadores detinham mandato vitalício, o seu perfil abarcava diferentes partidos e ideologias políticas, o que raramente se dava no caso dos deputados.

Por conta de sua exclusão do governo e da Câmara, o que seria inevitável pelo desenho institucional do sistema representativo brasileiro, os futuros liberais promoveram, nessa década, duas revoltas em diferentes províncias. A primeira ocorreu concomitantemente em Minas Gerais e São Paulo e, por pouco, quase afetou a Corte (ESTEFANES, 2010). O principal motivo foi à anulação da eleição de 1840, em que se esperava vitória dos que viriam a se tornar os revoltosos luzias². A segunda, em Pernambuco, ainda que mais complexa, também pode ser entendida parcialmente como consequência da anulação da eleição de candidatos a senadores de Pernambuco. Por isso, o efeito procurado pelos atores políticos reformistas seria também o de garantir estabilidade e governabilidade ao incluir possíveis revoltosos da elite política e econômica no arranjo legislativo e governamental.

Não à toa, muitas Falas do Trono, o discurso anual de abertura da Assembleia Legislativa, fazem menções à paz interna do reino e à necessidade de reformas nesse sentido. Na abertura da Sessão Legislativa do dia 3 de maio de 1848, por exemplo, D. Pedro II havia pronunciado que:

A ordem pública não tem sido perturbada; cumpre, porém, reconhecer que o estado de segurança individual e de propriedade em algumas províncias do império não é ainda tal como deve desejar-se. Confia, porém, o meu governo que a revisão e aperfeiçoamento de algumas leis fundarão aquelas garantias sobre

² O Partido Liberal passou a ser chamado frequentemente de luzia, enquanto é comum também o apelido de saquaremas para se referir a uma ala dos conservadores. Saquarema ainda é um município no interior do estado do Rio de Janeiro, onde muitos ultraconservadores possuíam terras e relações políticas. Já o termo “luzia” tem sua origem nos movimentos de 1842, quando os liberais mineiros, isolados dos outros movimentos como o gaúcho e o pernambucano, são derrotados na Batalha de Santa Luzia, nome usado ironicamente para se referir ao grupo vencido. A despeito do agrupamento mais ou menos coeso dos liberais em torno de uma monarquia descentralizada, – ou uma democracia, como os contemporâneos das revoltas utilizavam o termo –, alguns historiadores concluíram que os mesmos eram incapazes de coordenar suas ações conjuntamente: “O triunfo conservador iria impor a unificação das diversas denominações dos liberais, a partir da referência a uma derrota, estigmatizando-os pelos tempos afora” (MATTOS, 1994, p. 105). Os vencedores transmutam o que era revolução em uma revolta, criminalizando o movimento. A ideia de que os conservadores eram coesos e os liberais não ainda ecoa na historiografia.

bases mais sólidas e permanentes. Ser-vos-á apresentada uma proposta relativa à lei de 3 de dezembro de 1841, e *uma outra que tem por objeto declarar a incompatibilidade da eleição de alguns funcionários públicos nos lugares em que exercem jurisdição ou autoridade*. (AS, 3 de maio de 1848, v.1, p. 9, grifos nossos)

A inclusão das minorias no arranjo reforçou a noção de que, apenas a partir do final da mesma década de 1840, o Império brasileiro teria conseguido se consolidar política e administrativamente, em especial, durante os gabinetes conservadores de Olinda, Monte Alegre e Rodrigues Torres (1849-1853). Gilberto Freyre chegou a afirmar que se tornou “lugar-comum a ideia de que os anos de 1848 a 1864 marcam, na formação do Brasil, uma era de paz e conformidade, e de decoro nos negócios públicos” (FREYRE, 2015, p. 60). Ainda que as principais normas legais centralizadoras e instituições políticas e administrativas já existissem desde a década de 1840, é somente na década seguinte que haveria estabilidade de fato – ou, ao menos, assim ficou registrada na memória dessas mesmas instituições. Por isso, autores têm entendido o período posterior aos governos conservadores, a Conciliação³ (1853-1857), gabinete com figuras tanto conservadoras quanto liberais em seu quadro, como um momento sem conflitos políticos: “na opinião de alguns, a Conciliação só poderia ser consequência do predomínio conservador que se abrira em 1848 e do completo desbaratamento das lutas partidárias.” (ESTEFANES, 2010, p. 17).

Ao aceitar a difundida visão do *tempo saquarema*, “a década de 1850 permanece como uma zona neutra, na qual se processa a consolidação do Império, limitada, de um lado, pelas brigas partidárias do passado e, de outro, pelo ‘renascer liberal’ da década seguinte”, cujo ápice é a formação da Liga Progressista (ESTEFANES, 2010, p. 169). Sérgio Buarque de Holanda definiria o gabinete de 6 de setembro de 1853 como detentor de uma “‘política sonolenta’, o tempo das ‘águas paradas da Conciliação’”

³ Sérgio Ferraz (2012) considera que, como momento político, a Conciliação ultrapassou o Gabinete Caxias-Paraná e continuou corrente com o gabinete Olinda (majoritariamente liberal, 1857-1858), Abaeté (majoritariamente conservador, 1858-1859) e Ângelo Ferraz (majoritariamente conservador, 1859-1861). Além disso, já havia sido ensaiada uma “pequena conciliação” no curto governo liberal de Macaé (1848), que, como conta a narrativa política, caiu com a aprovação do Voto de Graças na Câmara (IGLÉSIAS, 1997). Por outro lado, como percebeu Nabuco, houve várias acepções do termo “conciliação”, sendo necessário localizar o termo não só em cada momento político diferente, como analisá-lo de maneira diferente segundo a concepção de cada ator político.

(ESTEFADES, 2010, p. 169). Isso, é claro, aplicava-se quando confrontado com o ingovernável “rio da Joana”, jocosa expressão de Holanda para comparar os governos conservadores e o gabinete Caxias-Paraná aos ministérios liberais do chamado Quinquênio Liberal (1844-1848), em especial o gabinete Maiorista, cuja presença áulica, o grupo palaciano próximo do Imperador, era mais notável. A esse respeito, Faoro define a Conciliação relacionando-a à centralização, em oposição aos governos liberais:

A Conciliação (1853-1857) firmou o consenso dos partidos na autoridade superior, liberta dos instrumentos áulicos, acima das disputas das facções, árbitro de suas divergências, senhor dos cargos ministeriais, dos lugares do Conselhos e Estado e das cadeiras do Senado. Dom Pedro governa por meio dos partidos: ele orienta a extinção do tráfico, a questão servil, a eleição direta. (FAORO, 2013, p. 469)

Mattos (1994) afirma que, durante essa época, conservadores saquaremas teriam convertido todos os outros atores políticos, inclusive liberais e a Coroa, a sua ideologia. Nesse sentido, o autor argumentaria que esse processo se iniciou com a Maioridade em 1840, significando a consolidação tanto do Estado quanto da classe dirigente, visto que, com a estabilização do território e a substituição da antiga metrópole portuguesa por um sistema comercial com a Inglaterra, seria possível notar a “ (...) íntima relação entre a construção do Estado imperial e a constituição da classe senhorial” (MATTOS, 1994, p. 91). O ápice da construção desse Estado, inaugurado com a Maioridade, se daria na década de 1850, de um lado, com maior intervenção do Imperador nos negócios públicos e, de outro, com a execução dessa agenda por aqueles que foram lembrados como grandes estadistas conservadores, como o Marquês de Paraná, Nabuco, que mais tarde migrou para as hordas liberais, e o triunvirato formado por Eusébio, Rodrigues Torres e o Visconde de Uruguai, dentre outros. No caso da Lei dos Círculos, a narrativa é a que o projeto teria tido origem no pensamento de Pedro II, podendo ser apenas executada por um político do porte de Honório Hermeto Carneiro Leão⁴.

⁴ Tamanha foi a importância dada à figura de Honório na construção do Estado e sua consolidação, que o marquês é o primeiro a estampar uma série de 89 litografias da Galeria dos Brasileiros Ilustres publicada por Sébastien Auguste Sisson: “a história nacional, construída a partir da ação de seus personagens ilustres, era entendida como uma diligente narrativa, eficaz na elaboração de estandarte de patriotismo, reforçando a perspectiva pedagógica através da qual esse saber devia ser produzido. Nas palavras de Sisson: ‘as biografias dos homens notáveis e eminentes de um país são páginas soltas do grande livro da história dele.’” (FERRAZ, 2012a, p. 8)

A ideia que parece ser constante é a de que a centralização impulsionou a pacificação e estabilidade do país após a Independência. Além disso, parece também haver um entendimento de que o período marca a maturidade política de Dom Pedro II como um ator livre das garras de facções. Há controvérsias, no entanto, no que se refere ao que, na linguagem da época, era denominado “imperialismo”, ou seja, o uso do poder pessoal do Imperador para além daquilo que a Constituição limitava. Por isso, alguns autores, como Needell (2006), consideram que o gabinete de 1853 representou um novo modo de relacionamento do Imperador com seus ministros.

Nesse sentido, na historiografia brasileira, parece haver um certo consenso em torno da tese de que a Lei dos Círculos faria parte de um certo esforço bem-sucedido das elites dirigentes de estabilizar o país, ao construir instituições políticas que pudessem satisfazer as demandas de diferentes grupos quando incorporados no arranjo governativo. Tal estabilidade se deve às normas que o movimento regressista conseguiu aprovar no Parlamento; são elas: a recriação do Conselho de Estado⁵, a Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840, e a reforma do Código de Processo Criminal⁶, de 1841. O grupo que

⁵ O Conselho de Estado havia sido extinto pelo Ato Adicional em 1834, durante a Regência, e recriado durante o Regresso em 1841, “como expressão dos esforços de reforma e pacificação do país e manutenção da ordem pública após os conturbados anos das regências” (MARTINS, 2006, p. 179). Ele era formado por doze conselheiros vitalícios, escolhidos pelo Imperador. Esses eram, em geral, políticos com longa carreira no Parlamento e no governo, tendo em geral perfil moderado e pouco dado às paixões partidárias. Para Martins (2006), o órgão era considerado uma instituição sólida, servindo indiretamente como via conciliatória à aceitação do poder pessoal do monarca. Em outras palavras, cabia ao Conselho conciliar a tradição política bragantina com as práticas liberais vigentes, por meio do Poder Moderador. O Imperador, ao seu turno, não era obrigado a seguir os pareceres do Conselho, ainda que consultas fossem feitas frequentemente. Oficialmente, a Lei que o criou fez desse órgão um corpo puramente consultivo, sem poder para iniciar ou executar as questões que o mesmo considerava. Contudo, para a historiadora Lydia Garner (1987), os seus pareceres eram capazes de influenciar não só as deliberações do governo, em especial as do Presidente do Conselho de Ministros, como também as sanções do próprio Imperador. Além disso, o órgão funcionava como uma espécie de tribunal administrativo, visto que suas decisões poderiam até prevalecer sobre as de ministros. Dado esse papel político do Conselho, autores como José Murilo de Carvalho (2008) não hesitaram em afirmar que esse corpo, juntamente como o Senado Vitalício e o Poder Moderador, formavam o tripé do poder pessoal do rei. Na expressão de Nabuco, o Conselho foi o cérebro da monarquia, que pouco se distinguia do pensamento do governo, pois reunia os principais líderes de ambos os partidos. Ainda que não propriamente um quinto poder, tinha grande importância; são as atas do Conselho que “dão acesso ao pensamento, expresso com relativa franqueza, de um grupo cuidadosamente selecionado de políticos no ápice de suas carreiras” (CARVALHO, 2010, p. 363).

⁶ A Reforma do Código de Processos Criminais foi uma das principais reorganizações legais no período conhecido como “Regresso Conservador”. Dolhnikoff (2005a) afirma que, com a

se articulou em torno dessas medidas acabou, mais tarde, se reorganizando no Partido da Ordem⁷, termo usado já por volta de 1842 para se referir aos futuros conservadores, em contraponto aos luzias, ou liberais⁸:

“O partido Conservador surgiu de uma coalizão de ex-moderados e ex-restauradores sob a liderança do ex-campeão liberal Bernardo Pereira de Vasconcellos e propunha a reforma das leis de descentralização, num movimento chamado pelo próprio Vasconcellos de Regresso. Os defensores das leis descentralizadoras se organizaram então no que passou a ser chamado Partido Liberal” (CARVALHO, 2010, p. 204)

Nesse mesmo período, o Parlamento passou a assumir papel central no cenário político oitocentista. Limongi (2014) e Dolhnikoff (2008) demonstraram em trabalhos que o *locus* da disputa havia se deslocado nessa década: como os atores buscavam criar

ascensão dos conservadores ao final da Regência, o gabinete promoveu uma grande reorganização jurídica de modo a corrigir as distorções entre governo central e provincial sem, no entanto, retirar a autonomia que as províncias haviam conquistado com o Ato Adicional de 1834. A reforma do código marcou uma ruptura em sua própria essência, deixando de ter características ditas anglo-saxãs, baseada no *self-government* local e passando a ser fortemente hierárquica, “à francesa” (DANTAS, 2009).

⁷ Sérgio Buarque de Holanda (2012, p. 28), ao criticar o pretenso “mimetismo” das ideias europeias pelos atores políticos brasileiros, explica a origem da alcunha do partidos, que por vezes se denominava Conservador, Partido da Ordem ou até mesmo, na década de 1840, como Partido da Maioria (NEEDEL, 2009). Holanda escreve que um exemplo “dessa curiosa forma de mimetismo anacrônico é oferecido pelos nossos conservadores, que se atribuem de bom grado o título de Partido da Ordem, mais mavioso do que o de Regresso, no momento em que, com a queda do ministério de Odilon Barrot, ia ser esse nome banido do vocabulário político em sua terra de origem. Lá servira ele, no entanto, de lema para a resistência aos sediciosos de toda origem, e agrupara os representantes do grande capital financeiro. Aqui, serve aos que pretendem opor um paradeiro aos motins libertários e que, tendo começado por aliciar um poderoso elemento urbano, oriundo em parte dos antigos restauradores e ‘caramurus’, tratará de congregar depois, e nunca o conseguirá completamente, o patriarcado rural”. Já em Portugal, os ordeiros, como eram chamados, eram a ala moderada dos setembristas, a corrente mais à esquerda da revolução liberal vintista.

⁸ Needell (2006, p. 110), como muitos, também dá uma explicação para a origem dos apelidos e nomes dos partidos, nesse caso, enfatizando a violência do período regencial: “Ironically enough, it was in the earliest part of this Quinquennium that the national opposition and the reactionary parties were first given more enduring names. In 1844, the reactionaries had taken to calling the opposition party luzias, in reference to the rebels’ final defeat in the 1842 revolt on the battlefield of Santa Luzia, in Minas. By 1844, Honório also referred to luzias as Liberals. The terms became interchangeable by 1848. At the same time, these years of trial and political loss became the final tempering phase of the reactionaries. After 1842, certainly by 1844, the party referred to itself as the *partido ordeiro* (Orderly Party) or the *partido de ordem* (Party of Order) in a clear attempt to contrast itself with the luzias, whom they accused of disorder and anarchy. But the party, and particularly its leadership, were also called saquaremas. Like luzia, saquarema was a term that spoke to the political violence of the era. Rodrigues Torres owned a coffee plantation in the hilly, coastal lowland region near the fluminense town of Saquarema.”

os meios legítimos para a implementação de sua agenda, a competição pelo governo passou das conturbadas eleições, nas décadas de 1820-1840, para outros meios menos violentos, com a Assembleia Legislativa sendo o local de excelência para resolução de conflitos intra-elites (SLEMIAN, 2009), por meio do domínio da produção legal. Segundo Alencastro (1987, p. 69), “desde a independência, as instituições colegiadas e as assembleias, tanto a assembleia nacional como as câmaras municipais e, em seguida, as assembleias provinciais, configuram-se como os lugares privilegiados de conciliação entre as diferentes oligarquias regionais”, de modo a absorver o conflito entre diversas partes providas de recursos capazes de causar instabilidade, como foram as revoltas liberais em 1842, em Minas Gerais e São Paulo e, em 1848, em Pernambuco. A partir daí, as elites políticas e econômicas pareceriam ter aceito algum aspecto da centralização.

O caso enigmático, que parece comprovar a anuência dos atores políticos liberais com a centralização política é que, com a inversão partidária no governo em 1844, os liberais não reverteram a legislação regressista, usando-a a seu favor. Esse pensamento parecia não só ter sido aceito pelos atores políticos da Corte, mas também nas localidades. Conforme explica Graham (1997, p. 101): “Após 1840 ou 1850, deve-se duvidar que tenha ocorrido qualquer divisão entre Estado e a elite econômica nas diferentes províncias; naquela época, a maioria dos potentados rurais em todo o Brasil passou a reconhecer o valor da autoridade central, até porque esta reforçava a deles.” Nesse sentido, Maria Sylvia Carvalho Franco (1997) já havia resumido esse ponto por uma formulação de Pierre Dénis: “a fazenda é algo intermediário entre uma família e um reino”.

O muito discutido panfleto do jornalista e deputado conservador Justiniano José da Rocha, *Ação, Reação e Transação*, escrito contra o gabinete de seis de setembro de 1853, entendido pelo autor como um empecilho à “transação” política, apregoa a ideia de que é com o domínio político dos conservadores, entre 1848 e 1853, que verdadeiramente se expressa uma tendência conciliatória, “(...) uma ‘convicção íntima do país’ de que as paixões estavam extintas e as suas brigas do passado acabadas” (ESTEFANES, 2010, p. 162).

Sob outra perspectiva, a década de 1850 também está associada ao ganho material e à aprovação de outras importantes leis, como a extinção do tráfico negreiro, o Código

Comercial, a Lei da Guarda Nacional e a Lei de Terras, cujas sanções contribuíram para reforçar a ideia de prosperidade, concomitante à centralização. A urbanização, principalmente na Corte, a aparência de bonança econômica, o asfaltamento das ruas, a importação de artigos de luxo, os postes de luz e as novas carruagens que trafegavam pelas ruas da capital criaram a impressão de anos cujo desenvolvimento foi significativo e cuja imagem se projetou na memória política do período. Como explica Lilia Schwarcz (1998, p. 106), essa expansão econômica não era à toa, pois “(...) na década de [18]50 concentram-se os esforços com relação a esse tipo de empreendimento que simbolizava, no contexto, o avanço e o progresso das nações”. A associação entre pujança material e estabilidade administrativa transformou a década de 1850 numa espécie de era de ouro do Segundo Reinado.

Porém, tomar o período de governo dos conservadores e o gabinete da Conciliação como fundadores da estabilidade política pode ser uma conclusão ilusória, fruto talvez da construção da própria memória institucional brasileira, mas principalmente, da historiografia conservadora. Como lembra Paula Ferraz (2013, p. 42), “à primeira vista, o retorno dos conservadores poderia parecer o início de uma fase de estabilidade política e uma oportunidade para o fortalecimento interno do partido”, todavia, o partido que ocupou o ministério entre 1848 e 1853 passou por uma tripla crise: a Revolta da Praia, promovida pelos liberais pernambucanos, o fim do tráfico de escravos e o conflito militar contra a Buenos Aires de Juan Manuel de Rosas. O trabalho de Miriam Dolhnikoff (2005), dentre outros, mostrou que, ao contrário, durante o período houve uma constante tensão entre centralização e descentralização – esta última, garantida pela disputa das câmaras provinciais com o Parlamento Imperial.

A administração conservadora acabou, portanto, abrindo uma brecha para a Conciliação justamente devido às crises pelas quais passou, que teriam intensificado a cisão no interior do Partido Conservador. Mesmo a Conciliação, por vezes definida como “o produto mais acabado da razão política” (ESTEFANES, 2010, p. 169), pode ser interpretada como produto da memória política da época. O momento marcou, por certo, uma saturação do sistema partidário-eleitoral, pois “a presença exclusiva de conservadores trouxe mais problemas do que soluções ao Partido da Ordem” (FERRAZ, 2013, p. 57). Com domínio sobre praticamente todas as cadeiras na Câmara e em posse

também do governo, a incerteza em relação aos conflitos citados anteriormente e a falta de consenso sobre como agir em relação a eles trouxeram ao partido uma grande crise política. Além disso, as forças políticas provinciais, em especial as minoritárias, procuravam maneiras de se verem representadas nas instituições capazes de resolver conflitos e absorver demandas.

Portanto, a despeito dessa interpretação herdada da historiografia, o período de domínio conservador não pode ser compreendido como uma cortina de fumaça para esconder os conflitos políticos que tomavam conta do governo. Ao mesmo tempo, não se pode deixar de lado o significado que a própria disputa política, ideológica, eleitoral, partidária, social etc. adquire entre os atores.

Se a Conciliação pode ser entendida como o ápice da estabilidade sob a centralização, é possível afirmar que os conflitos não deixaram de existir. Esses conflitos não foram completamente suprimidos, mas arrefeceram devido a sua institucionalização. Essas desavenças se deslocaram de conflitos armados radicais para projetos, discursos e debates, que, ainda que disputas em sua essência, são de outra ordem. Por isso, o que pode se dizer da Conciliação, até agora, é que não foram tempos de águas paradas, mas, ao contrário, um divisor de águas, “rompendo com o monopólio dos conservadores ‘saquaremas’ sobre o aparato estatal, articulando a reinserção dos liberais no sistema político-institucional e dando prioridade a uma série de políticas modernizadoras” (FERRAZ, 2012, p. 115). Essa posição rompe com a ideia de que os conservadores dominaram totalmente o cenário político na década de 1850, pois as correntes minoritárias não só passaram a ser incluídas no arranjo institucional, para participar do governo na década de 1850, como após 1856, ano da primeira eleição com as novas regras, passaram ainda a participar do Parlamento. A estabilidade é fruto, no entanto, de uma centralização capaz de organizar o sistema político de maneira a incluir em seu aparato também os atores dissidentes ou excluídos do poder, como era o caso dos membros do Partido Liberal. Na década de 1840, isso se torna uma preocupação constante. Para incluir essas minorias, portanto, era necessário que se disputasse a maneira de prosseguir com as eleições.

Com base no que foi dito, este trabalho se divide em três capítulos. O primeiro buscará identificar como as eleições se tornaram foco de uma disputa institucionalizada

e extra-institucionalizada. O segundo capítulo buscará apreender o significado que tal controvérsia adquire para os atores políticos. Já o terceiro investigará mais a fundo a discussão da reforma eleitoral de 1855 no Senado Imperial. Para tanto, serão analisados os debates políticos publicados— tanto nos Anais do Parlamento brasileiro quanto na imprensa da época. Tais fontes foram consultadas a partir dos registros taquigráficos dos Anais do Senado e da Câmara dos Deputados entre os anos de 1846 e 1856, além de jornais disponíveis na hemeroteca da Biblioteca Nacional.

Os registros taquigráficos de 1846, infelizmente, são bastante incompletos. O *Correio Mercantil*, uma folha privada, era o jornal responsável pela publicação dos debates, por meio de contrato que mantinha com a mesa diretora do Senado. Por todo o ano de 1846, alguns senadores, que também são personagens centrais nessa história, como Honório, Paula Souza e Vasconcellos, reclamaram à mesa sobre a qualidade das publicações, que não só continham erros, como estavam incompletas e, por vezes, eram até resumos dos discursos. O problema só foi resolvido em 1847, quando o *Jornal do Commercio* venceu a licitação para a publicação daquele ano e os subsequentes, apesar do preço superior. Havia no Senado a ideia de que o melhor seria publicar os debates e discursos na *Gazeta Oficial*, pois, sendo um jornal público, seria mais conveniente para os senadores. Contudo, o projeto não foi implementado, visto que a veiculação de discursos da oposição em um jornal controlado pela situação, poderia acarretar em omissões prejudiciais à minoria senatorial.

Também é importante dizer que a maior parte dos registros dos Anais foram compilados posteriormente, com texto composto a partir dos originais do *Jornal do Commercio* do Rio de Janeiro, dentre outros, disponibilizados pelo Serviço de Microfilmagem da Secretaria de Informação do Senado. Para esta dissertação, foi utilizada a versão transcrita dos registros, que mantém a grafia atualizada. Além disso, as citações diretas de outras fontes primárias utilizadas neste trabalho foram atualizadas para facilitar a compreensão do leitor contemporâneo. Relativamente aos discursos, em algumas poucas vezes, foram feitas modificações quando havia um erro de ortografia ou pontuação evidente. Nesses casos, as emendas estão indicadas dentro de colchetes.

CAPÍTULO I – ELEIÇÕES E ESTADO

1. As instituições no Brasil Império

Neste capítulo, procura-se explicar melhor a natureza dos conflitos pelas regras eleitorais, que fizeram parte da disputa política nas décadas de 1840 e 1850. Antes, porém, é necessário compreender as instituições políticas da época e a história das eleições no Brasil independente, além do modo como a legislação que estava sendo disputada se insere numa questão maior, a saber, a construção do Estado nacional brasileiro no século XIX.

No que tange à experiência brasileira com eleições, em 1820, os colonos da América Portuguesa organizaram os primeiros pleitos, cujo objetivo era enviar representantes às Cortes lisboetas. A ausência do Monarca criara um vácuo de poder, possibilitando assim a Revolução do Porto, que havia tomado Portugal, e as eleições. Os revoltosos exigiam urgentemente o retorno da família real bragantina à Metrópole, o que ocorreria no ano seguinte, em 1821. Demandavam ainda uma Constituição ao reino. Alguns anos antes, o rei espanhol havia sido preso e a corte lusitana temia que o rei português, D. João VI, tivesse o mesmo fim. Isso fez com que o séquito joanino fugisse do exército napoleônico para o Brasil e, como consequência, elevasse o *status* da antiga colônia.

Após os motins em Portugal, por motivos de sublevação popular ou da influência que a política econômica e cultural inglesa exercia sobre os portugueses (ALENCASTRO, 1987), ocorreu a reunião dos sediciosos no Palácio das Necessidades, tendo sido permitido à ex-colônia portuguesa, que integrava, então, o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, o envio de deputados eleitos provincialmente. A eleição dos delegados se deu sob a autoridade de juntas temporárias de governo, que, devido à falta de instruções de uma autoridade central, se formaram pelo território para administrar cada província com certa autonomia (SLEMIAN, 2009). Em tempos de crise, não havendo uma nova lei que regulasse as eleições, método para escolher os enviados às Cortes, os deputados do Império português foram eleitos fazendo-se uso do complexo

sistema em quatro turnos⁹ criado pela Constituição espanhola de Cádiz, que, à época, vigorava em Portugal por falta de uma magna carta própria (NICOLAU, 2002, p. 200; PORTO, 2002). Com isso, dada a primeira experiência com o sufrágio para eleger os constituintes e devido ao caráter marcadamente liberal da revolução vintista, reunida a Assembleia em Lisboa, a Constituição que viria dali traria a exigência de eleições regulares.

Com a tendência recolonizadora surgida durante os debates das Cortes, no Brasil, as províncias decidiram se antecipar a um movimento dessa natureza e proclamaram a Independência. A essa altura, nada era certo, muito menos a unidade nacional; são as forças centrífugas às quais Sérgio Buarque de Holanda faz menção. Conforme lembra Alencastro (1987, p. 69): “o poder central sediado no Rio de Janeiro não possui nem os meios nem a força necessária para unificar e estruturar o espaço pluridimensional herdado da metrópole”. Com a união das províncias do Brasil, algumas anexadas à força, D. Pedro I, outrora príncipe regente e agora escolhido Imperador, cumpriria sua parte do acordo com os rebeldes e manteria a convocação de uma Assembleia Constituinte, que por fim se reuniu no Rio de Janeiro em junho de 1823. A Assembleia Constituinte serviu, desse modo, como ambiente de negociação do pacto nacional. Ao mandar emissários para o Parlamento, que no século XIX perdia a radicalidade que a instituição havia adquirido nos séculos anteriores, tornando-se um meio de moderação e institucionalização de conflitos (DOLHNIKOFF, 2005), as províncias acenavam ao Rio de Janeiro que estavam dispostas a negociar a unidade do território e da administração, mas com certas condições

⁹ Sobre isso, afirma Faoro: “por meio de quatro graus, a vontade eleitoral escoa-se nos representantes, diluída e filtrada, num mecanismo que, ainda longe da inspiração liberal, trazia novas lideranças ao governo. Forma mais renovadora que liberal, na verdade. O Modelo foi a da Constituição espanhola de 1812, adotada em Portugal. A população das localidades, reunida em assembleia, designava os compromissários, aos quais competia nomear os eleitores de paróquia. Os eleitores de paróquia, reunidos na sede da comarca, escolhiam os eleitores de comarca, que, na capital da província, elegiam os deputados. Os eleitores de comarca deviam ser superiores, em três vezes, aos deputados a eleger; cada 200 fogos davam direito a um eleitor de paróquia, com 11 compromissários para um eleitor paroquial, 22 por dois e 33 de três para cima. As autoridades provinciais, ligadas ao último elo eleitoral, autoridades já nacionalizadas e vinculadas aos interesses locais, designavam, em última instância, os deputados, numa transação com os núcleos paroquiais e de comarca. Daí o elevado número de clérigos e burocratas (inclusive magistrados), representando os primeiros as juntas de qualificação e as mesas eleitorais do interior e os segundos o governo provincial” (FAORO, 2013, p. 479).

– o que geraria, por exemplo, na década de 1820 e 1830, uma disputa entre centralizadores e federalistas.

Além disso, a despeito da Constituição ter sido escrita pelo Primeiro Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador, muitos dos artigos que compuseram a carta constitucional de 1824 haviam sido discutidos na Constituinte no ano anterior (SLEMIAN, 2009). Com o fechamento da Assembleia e a prisão de alguns de seus membros, D. Pedro I pôde exercer, ainda que de maneira momentânea, certo autoritarismo na direção do texto. Mesmo assim, o resultado foi respeitado por boa parte dos atores políticos durante todo o período monárquico e, não à toa, o documento foi emendado pouquíssimas vezes. Se, por um lado, se pode dizer que, a partir daí, existe algum respeito pelo texto constitucional, por outro, a Constituição de 1824, mesmo que outorgada, oferecia uma solução de compromisso, mais do que se apresentava um ideal. Em relação às eleições, estas passaram a ser uma constante na vida do cidadão com direitos políticos, visto que nos oitocentos, pelo menos até a aprovação da Lei Saraiva em 1881, o sufrágio era estendido à parcela relativamente extensa da população livre masculina (CARVALHO, 2010).

Conforme consta da Constituição imperial, no Brasil, foi instituído um governo representativo formado por quatro poderes. Deve-se frisar, em primeiro lugar, que o governo representativo não foi pensado, na época, como democrático. Isso não significa dizer, no entanto, que possa ser também considerado despótico. De acordo com o art. 11 da Constituição, os representantes da jovem nação eram dois: o Imperador e a Assembleia Geral. No Brasil, o elemento representativo à qual o regime faz menção significou a adoção de um elo entre cidadão (representado) e deputado (representante). O último agia de acordo com o que identificava como a vontade nacional – ou seja, sua ação era motivada mais pelos interesses do povo, entendido de maneira abstrata como a soma de todos os cidadãos brasileiros livres, estando acima das vontades de indivíduos ou grupos específicos de indivíduos. Essa ideia, mais tarde, geraria um grande conflito entre os que buscavam a implementação de círculos eleitorais, com base na localidade, e os que defendiam o voto provincial, que serviria para identificar os que estavam comprometidos com a vontade nacional. O mecanismo utilizado para criar esse elo entre representante e representado, por sua vez, era a própria eleição:

para que houvesse representação política, era preciso que o representante estivesse de alguma forma vinculado ao eleitorado, de modo que este pudesse influenciar na tomada de decisões. Esse vínculo, contudo, não podia ser o mandato imperativo, uma vez que o representante não tinha por função ser delegado de seu eleitor, mas sim exercer o papel de governo, formulando as políticas nacionais (DOLHNIKOFF et al., 2011, p. 102)

Seguindo a descrição de Bernard Manin (1997) acerca dos critérios para se identificar um governo representativo no século XIX, Dolhnikoff conclui que o sistema político que existiu no Brasil poderia ser considerado um regime representativo, sem que se possa apontar a presença evidente de autoritarismo, pois não só as eleições eram frequentes, como os deputados eram livres para expressar-se livremente¹⁰, criticando o governo, por vezes, o próprio Imperador, e discursando com base no que identificavam ser a vontade dos representados:

A Câmara dos Deputados era eleita periodicamente, os deputados tinham autonomia parcial em relação a seus eleitores, havia liberdade de expressão do eleitorado – uma vez que não havia censura e os debates e decisões parlamentares eram publicados nos jornais – e, por fim, os projetos eram debatidos e adotados ou não depois de votação em que prevalecia a vontade da maioria (DOLHNIKOFF et al., 2011, p. 104).

O que garantiria o caráter representativo do sistema, portanto, era a eletividade da Câmara dos Deputados, principalmente, e do Senado que, em particular, mesmo vitalício, era derivado de uma lista tríplice que compreendia os nomes mais votados sempre que houvesse uma vaga em aberto: as eleições são tomadas aqui como critério de legitimidade de um regime. A Câmara dos Deputados, em especial, representaria a opinião nacional, moderado por um Executivo que adivinha da escolha do Imperador. Na defesa que Nabuco fez do sistema representativo monárquico inglês, por exemplo, o abolicionista pernambucano compara dois modelos de governo representativo em relação à opinião pública. Usando o parlamentarismo inglês como modelo para pensar a monarquia brasileira, diz o autor que:

A Câmara dos Comuns, essa, porém, faz e desfaz o Gabinete, de modo que o governo está sempre nas mãos da representação nacional. Se se dá um desacordo entre eles, em que o ministério suponha ter de seu lado a opinião, dissolve a Câmara, e, dentro de dias, a nação se pronuncia.

¹⁰ Mesmo nos jornais, afloravam charges chamando o Imperador de Pedro Banana, críticas e paródias de todos, ridicularizando o *princeps civitatis* brasileiro. Algo que seria passível de *lèse-majesté*, mas raramente punível.

Comparados os dois governos, o norte-americano ficou-me parecendo um relógio que marca as horas da opinião, o inglês, um relógio que marca até os segundos (NABUCO, 2012, p. 46).

A ideia era que, no parlamentarismo, no qual se inspirava o modelo brasileiro, a Câmara poderia ser rapidamente modificada para espelhar a opinião política do povo, ideia que o toma como um todo homogêneo, como se as particularidades fossem desvios. No entanto, a diferença em relação ao modelo inglês, que levou ao senso comum de que, no Brasil, o parlamentarismo funcionava de ponta-cabeça, era que cabia ao Imperador, como chefe do Executivo e do Poder Moderador, não só escolher quem comporia o novo gabinete – que não saía necessariamente da maioria –, mas também arbitrar os desacordos e tensões entre Legislativo e Executivo, dissolvendo o primeiro e convocando novas eleições ou demitindo o segundo e formando um novo governo.

No que tange à seleção de novos representantes, já na década de 1840, as candidaturas eram vinculadas necessariamente a partidos políticos, ainda que não houvesse nenhuma lei que o exigisse. Esses partidos, ao seu turno, não podem ser considerados partidos de massa, como os que surgiram no século seguinte, pois possuíam “pouca diferenciação programática e grande fluidez nos seus quadros, uma vez que a mediação entre representantes e representados se fazia por meio de conexões locais” (DOLHNIKOFF et al., 2011, p. 120). Tal característica dava variedade ideológica e sociológica aos partidos em cada província, não obstante a presença nacional. Mesmo assim, os partidos locais se “filiavam” a uma das duas grandes agremiações nacionais, se definindo, em última instância, como conservadores ou liberais.

Após a Independência, não havia partidos formados e estes, quando surgiam, não indicavam nenhuma autoridade sobre os processos políticos, pois suas funções não eram definidas em nenhum lugar – a Constituição de 1824, por exemplo, nada fala sobre partidos e, por isso, nos primeiros anos, podem ser compreendidos meramente como um agrupamento de atores políticos, tal como um movimento. Isso não é uma surpresa, visto que é justamente no século XIX que partidos começam a se desenvolver. Não é que os pensadores do século XVIII não entendessem o conceito de partidos, mas é apenas com a centralidade dos parlamentos e a expansão do eleitorado, dois fenômenos relacionados, que os atores políticos começam a se agrupar em torno de problemas reais e não apenas em volta de indivíduos. Como nota Susan E. Scarrow, a partir do século XIX, os partidos

ganham um papel central na dinâmica política tanto dentro quanto fora das legislaturas, por meio da organização do voto: “Before this the entities designated as parties tended to be loose and fluctuating groupings of individuals who joined together to support a particular leader or policy.” (SCARROW, 2002, p. 5).

No mesmo sentido, Needell ressalta que um partido “era claramente caracterizado por um senso de liderança altamente pessoal, pela ausência de uma agenda ideológica em geral ou de publicações e de manifestos, por sua visível relação com redes de parentesco e por seus apelos a interesses específicos” (NEEDELL, 2009, p. 3). Antes da década de 1860, nenhum partido havia publicado um programa, o que dificulta a tarefa de tentar associar os partidos a certas ideologias. Até então, as questões principais podiam ser inferidas de relatórios ministeriais e discursos. Ainda assim, muitos analistas buscavam depreender as ideologias de discursos, livros e ações políticas. Tal abordagem constitui um grande debate na historiografia brasileira, talvez ainda em aberto.

José Murilo de Carvalho procurou explicar as diferenças entre liberais e conservadores, mesmo que não houvesse dados empíricos suficientes da composição social e ideológica de cada partido. O autor encontra uma maior concentração de empregados públicos entre os conservadores e de profissionais liberais entre os liberais, o que fortalece a hipótese de Faoro de que “os burocratas se concentravam no Partido Conservador” (CARVALHO, 2003, p. 211), ainda que, em relação à propriedade de terras, os fazendeiros distribuíam-se igualmente em ambos os partidos.

“Podemos deduzir”, afirma Carvalho (2003, p. 212), “que o grosso do Partido Conservador se compunha de uma coalizão de burocratas e donos de terra, ao passo que o grosso do Partido Liberal se compunha de uma coalizão de profissionais liberais e de donos de terra¹¹”. A partir desse quadro, a conclusão de Carvalho é que a análise dos partidos “confirmou a posição típica dos magistrados como os principais construtores do Estado por via do Partido Conservador” (CARVALHO, 2003, p. 225), o que se refletia na própria composição da Câmara e do Senado, formada principalmente por bacharéis e

¹¹ Entre os últimos cabe registro, os fazendeiros conservadores tendiam a se concentrar em áreas de agricultura mais antiga como Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro (esta última província reunia, aliás, a rara combinação de burocratas, comerciantes e proprietários), enquanto os proprietários liberais estariam mais comprometidos com a questão de descentralização, situando-se principalmente em Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul.

juízes de direito. Portanto, é possível dizer que, embora a ideologia de ambos os partidos possa ser considerada liberal, não se pode falar em apenas um tipo de liberalismo, mas em liberalismos. Isso aplica-se igualmente ao Partido da Ordem, pois “não há conservadorismo, mas conservadorismos; da mesma forma, eles nem sempre se harmonizam, frequentemente competindo e entrechocando” (LYNCH, 2017, p. 315).

Quanto à origem histórica dos partidos, até 1837 eles não existiam, havia apenas sociedades *ad hoc* criadas a partir de algum problema causado pela abdicação do primeiro Imperador. Os interessados, se reuniam em clubes ou associações, como foi o Clube da Joana, que teve papel central no Golpe da Maioridade em 1840. É com as disputas de 1832, em torno dos eixos centralização-descentralização, e com o conflito eleitoral pela regência que os partidos começaram a ganhar algum corpo. Aqueles que se formaram, ressalva-se, pouco tinham em comum com o que contemporaneamente chamamos de partidos políticos.

Os atores políticos, nesse palco, já se distinguiam, como dito anteriormente, entre os partidos Liberal e Conservador. Toda a política era forçada em torno dessas agremiações. É necessário, entretanto, tomar cuidado com as generalizações, pois os partidos escondiam as tensões em seu interior. O Conservador, por exemplo, ficou na memória política como mais coeso (MATTOS, 1994), enquanto o Liberal é muitas vezes visto como “bagunçado”, oriundo de uma aliança de ocasião. Para recapitularmos, antes de tudo, é importante levar em conta que um partido político nos oitocentos, quase nada se assemelhava com o que entendemos por partido, hoje em dia. Por isso, é difícil dizer que os conservadores fossem completamente coesos e que os liberais fossem pouco organizados.

Os dois partidos que dominaram a cena política pela maior parte do tempo do Segundo Reinado têm uma origem em comum e remontam à disputa eleitoral. Oriundos da mesma Oposição Liberal do Primeiro Reinado, após a abdicação de Pedro I, o grupo se dividiu devido à eleição para a Regência. Antagonicamente, duas facções se formaram no interior da oposição: uma liderada por Antônio Feijó, que venceu a disputa, e outra por Honório Hermeto Carneiro Leão, que, mais tarde, viria a dirigir a Conciliação (NEDELL, 2009). Alguns anos depois, com a derrota de Feijó e sua Regência Una, os liberais exaltados, excluídos pelo Regresso, num movimento que contou com a união

entre liberais moderados e parte dos caramurus (restauracionistas), resolveram agir, “mobilizando elementos populares da Corte, causando tumulto dentro do Parlamento e ameaçando os regressistas. (...) Os defensores da maioria conduziram um golpe que elevou um menino de 14 anos ao posto de Imperador e que lhes permitiu ocupar o Poder Executivo” (SABA, 2010, p. 66).

O Golpe da Maioridade, arquitetado pelos heterogêneos opositores do Regresso, principalmente liberais exaltados e palacianos¹², era, no fundo, uma disputa feroz pelo Gabinete. Esse choque deu origem às agremiações e definiu os campos de luta do período. Segundo argumenta Ferraz (2012, p. 80):

O que se colocava na mira das disputas em curso era a possibilidade de um agrupamento político reproduzir-se longamente no poder mediante a utilização, nas vindouras eleições parlamentares marcadas para o final daquele ano, de dispositivos legais que em breve vigorariam.

O primeiro gabinete escolhido pelo Imperador foi representado pelos vitoriosos do golpe. Colocaram-se no poder Antônio Carlos Andrada e Aureliano Coutinho, chefes das correntes que dirigiu o processo de antecipação da maioria de Pedro II. O grupo era bastante diversificado, o que acabou criando conflitos internos no gabinete, especialmente em relação à revolta farrapa no Sul. Com o aumento do poder de Aureliano junto ao Imperador, o político foi capaz de remodelar completamente o Executivo, sem que tivesse, no entanto, muitos aliados na Câmara dos Deputados, o que fez com que perdesse autoridade frente ao Legislativo. Dada a aproximação da eleição da quinta legislatura, Aureliano viu a oportunidade de vencer o pleito. Para facilitar a empreitada, ele praticou um grande expurgo dos cargos públicos, facilitando sua vitória nas urnas. Contudo, devido às divergências internas, o Imperador foi pressionado a substituir o gabinete, mantendo apenas o político do Rio de Janeiro no poder. Este, por sua vez, convidou os conservadores a participar do novo governo.

¹² Segundo Ferraz (2012, p. 80), a composição desse gabinete era tão diversa e conflitante que causou seu próprio fim: “A composição 'maiorista' reunia desde monarquistas ortodoxos, centralistas, até lideranças defensoras de um arranjo federativo, protetor das províncias, passando, também, por chefes como Antônio Carlos, de São Paulo, e Holanda Cavalcanti, de Pernambuco. Naturalmente, nesse vasto bloco figuravam, com destaque, os políticos palacianos, mais próximos ao jovem monarca, compreensivelmente interessados - pela óbvia vantagem que lhes traria - na antecipação do Segundo Reinado”.

A partir daí, pode-se dizer que começa a haver, de fato, uma luta partidária entre os atores políticos. O gabinete, aliança entre palacianos e conservadores, das quais contava entre eles Honório, foi responsável pela aprovação dos mecanismos que garantiriam a vitória certa do grupo que conquistasse o Conselho de Ministros daí em diante: “Essa última norma ‘colocou nas mãos do gabinete controle sem precedentes sobre o sistema policial e amplos poderes de patronagem’, estabelecendo, em graus inéditos, a presença efetiva do governo central no coração das ‘pátrias’ locais”. (BARMAN, 1988, 213 apud FERRAZ, 2012, p. 84).

A aprovação desses dispositivos do Regresso evidencia que, a partir de então, havia uma tendência à centralização do governo. No entanto, apenas dominar o gabinete ou a Câmara não era o suficiente: a particularidade do sistema brasileiro era a imprevisibilidade do jogo político, que residia na indicação dos gabinetes, feita pelo próprio Imperador e não pela maioria da Câmara, como era praxe nos regimes parlamentaristas – ou pelo menos conforme ditava o grande modelo inglês. Assim, mesmo que uma maioria vencesse as eleições para a Câmara dos Deputados, a vitória não significaria, necessariamente, a conquista do governo. Por isso, fazia-se essencial buscar o apoio do jovem Pedro II e cair em seus favores, o que dava aos atores políticos brasileiros uma dimensão extra no que tange à diplomacia, à conduta moderada e à vida social na Corte.

A estratégia para os que estavam fora do poder era garantir o controle da Câmara dos Deputados a fim de derrubar o ministério com uma moção de censura. Isso passou a ser providencial para os excluídos e explicaria as “Eleições do Cacete” de 1840, a “lenda negra” da historiografia eleitoral no Brasil. Nesse episódio, os competidores teriam usado de muita violência para vencer os pleitos eleitorais, segundo narra a memória política. No entanto, a estratégia falhou porque o Imperador dissolveu a Câmara antes mesmo que se reunisse em 1842, devido à pressão articulada pela situação por meio de denúncias na imprensa e atividade peticionária (SABA, 2011). Justamente em reação à dissolução, liberais paulistas e mineiros, que previam a vitória nas eleições, pegam em armas.

Como nota José Murilo de Carvalho, a Insurreição da Praia, uma guerra civil que tomou conta de Pernambuco em 1848, possui uma natureza semelhante. Anos mais tarde, este episódio teria sido tomado como o momento em que os atores políticos teriam

percebido a necessidade de expandir a inclusão das minorias no Parlamento, não somente permitindo a ida de suplentes à Câmara, mas também reformando a legislação de maneira a atenuar a crise causada pelo conflito armado:

O último recurso às armas por parte dos liberais (a revolta da Praia de 1848) facilita o domínio completo dos conservadores por meio de seu grupo mais representativo, o dos saquaremas do Rio de Janeiro. (...) Entre os liberais, no entanto, inclusive os da Praia, havia também muitos proprietários de terra. (...) Mantê-los afastados do poder era introduzir um elemento de ameaça ao sistema, era apostar na crise. (CARVALHO, 2010, pp. 397-398)

Assim, diferentemente do que havia ocorrido em 1842 em Minas Gerais e São Paulo, parte dos conservadores finalmente aderiu a projetos que pretendiam discutir, de certa forma, maneiras de incluir as minorias. Isso havia sido, por volta de 1844, uma questão de dissenso entre os saquaremas e o Imperador, visto que o último defendia a anistia¹³ dos revoltosos mineiros e paulistas. Por isso, um dos campos em que houve intensa e constante disputa política, com o fim de incluir os grupos minoritários, foi a legislação eleitoral. Inúmeros projetos de reforma foram propostos ou discutidos durante o período:

As eleições foram assunto recorrente no Brasil do século XIX, configurando-se um dos principais temas da pauta política dos dirigentes do Império. A vasta legislação sobre a matéria revela o interesse de deputados e senadores na regulamentação do sistema eleitoral. Ao longo dos 67 anos de Monarquia, somam-se oito dispositivos legais, além de inúmeras resoluções sobre o assunto. (MOTTA, 2018, p. 17)

Todas as reformas eleitorais realizadas durante o período monárquico, diz Carvalho, tinham três preocupações em comum, cujo objetivo era conciliar realidade com teoria política importada que, na concepção do historiador, seriam inadequadas às condições sociais brasileiras. Essas preocupações eram “a definição da cidadania (...); a garantia de representação das minorias (...); e a verdade eleitoral, isto é, a eliminação das influências espúrias, seja da parte do governo, seja da parte do poder privado” (CARVALHO, 2010, p. 393).

¹³ Com base em Pereira de Castro, Sérgio Ferraz (2012, p. 90) explica que: “é significativo, no entanto, que o imperador (...) tenha buscado ainda a composição com os 'regressistas', mediante o convite a Monte Alegre para liderar um novo gabinete, condicionada a oferta ao compromisso dos que assumiriam o poder de decretar a anistia aos rebeldes de 1842”.

Vale ressaltar, porém, que, quanto ao tema, o período pode ser entendido como uma espécie de laboratório: eleições não eram comuns no período colonial e tornaram-se frequentes apenas a partir daquelas realizadas para as Cortes Gerais em 1820. As eleições eram um fenômeno recente não só no Brasil, mas também na América Espanhola, como mostra Hilda Sabato (2012, p. 11): “(...) even if some external models were available, the locals copied and innovated, improvised, and combined new and old ways, in order to regulate elections but also to make them happen”.

No que se refere ao funcionamento das eleições, no século XIX, as disputas eram organizadas exclusivamente pelo Poder Executivo, com o auxílio de seus braços espalhados pelas províncias, a partir, principalmente, do Presidente provincial. A organização das eleições, assim como o apontamento de cargos importantes nas localidades, também passava pelo crivo do Presidente. As Instruções Eleitorais decretadas em 26 de março de 1824, logo após a outorga da Constituição do Império, autorizavam a realização dos pleitos, em dois turnos, ao passo que a Lei “(...) determinava que cada paróquia desse tantos eleitores quantas vezes contivesse ‘o número de cem fogos¹⁴ em sua população’” (JOBIM; PORTO, 1996, p. 2). Segundo a carta, votantes elegiam os eleitores, que, por sua vez, escolhiam os representantes. A exceção se dava na eleição dos cargos locais, como vereadores e juízes de paz, eleitos diretamente.

Os votantes, isto é, o eleitor de primeiro grau, eram qualificados por uma mesa que presidia as eleições para exercer seus direitos políticos. Após 1842, no entanto, isso passa a ser função de um órgão específico, a mesa qualificadora. Estas eram “dotadas de amplos poderes e prerrogativas, compostas pelos poderosos locais e, sobretudo a partir das Instruções Eleitorais de 1842, com direta participação de agente de nomeação governamental, no caso, o delegado ou o subdelegado de polícia” (FERRAZ, 2012, p. 232), possuindo grande poder discricionário sobre a seleção dos que participariam da eleição.

¹⁴ Segundo Jobim e Porto (1996, p. 2), a linguagem política era compreendida por todos, mas foi necessário definir juridicamente o que era entendido como um “fogo” no decreto eleitoral de 1842, sendo caracterizado como “a casa, ou parte dela, em que habite independentemente uma pessoa ou família, de maneira que um mesmo edifício pode ter dois ou mais fogos”.

Os votantes eram homens¹⁵ livres ou libertos que possuíam renda em bens de raiz, indústria, comércio ou emprego de mais de cem mil réis – valor que, indexado à prata em 1846, seria virtualmente duplicado por decisão do Conselho de Estado¹⁶. A renda não precisava estar atrelada à terra, como era comum em outros países cujo regime também era representativo, mas podia ser obtida de qualquer maneira. Cem mil réis não valiam tanto à época e os mais pobres também conseguiam preencher tais requisitos (CARVALHO, 2003). Ainda que não houvesse um limite do número de votantes, os eleitos por eles, eleitores de segundo grau, variavam em proporção de acordo com a lei, mas, de maneira geral, havia um eleitor para quarenta votantes (DOLHNIKOFF, 2009).

Os votantes não era homens de meios. Tal fato constitui uma das consequências do sistema econômico brasileiro, fortemente apoiado em culturas agrícolas voltadas para a exportação e baseado na mão-de-obra escravocrata: não havia espaço para o livre-pobre na economia¹⁷ (CARVALHO FRANCO, 1997; PRADO JR., 1994), tampouco para uma classe proletária. Localizados não entre, mas fora da dicotomia senhor-escravo, o homem livre pobre procurava as ocupações que lhe cabiam, em geral disponíveis por não poderem ser confiadas ao escravo¹⁸. Formou-se, assim, uma grande massa de livres-pobres em busca de ocupações e pequenos serviços, mesmo em regiões que não fossem sua província de origem (DIAS, 2005), onde poderiam ser feitos serviços que garantiriam algum soldo – além daqueles que se ocupavam como caixeiros viajantes e outros serviços do tipo.

¹⁵ Como se sabe, as mulheres eram excluídas da cidadania política, consideradas dependentes dos homens. Nesta dissertação, procurarei especificar sempre que me referir aos brasileiros e às brasileiras, ainda que no século XIX haja quase ou nenhuma exceção.

¹⁶ A mudança do lastro em 1846 gerou dúvidas de muitos atores políticos, que não sabiam dizer quanto cem mil réis valiam em prata. Muitos presidentes provinciais enviaram suas dúvidas ao Conselho de Estado, que, sobre o tema, “aprovado pelo Imperador, deliberou por fixar em 200 mil réis a renda exigida para os votantes e 400 mil réis aos cidadãos elegíveis. Apesar do referido aumento, Mircea Buescu esclarece que a inflação entre 1824 e 1881 (cerca de 200%) atuou favoravelmente à participação política do cidadão, uma vez que os 200 mil réis em 1881 representariam cerca de 65 mil réis em 1824” (MOTTA, 2018, p. 100).

¹⁷ Por mais que escravidão não seja completamente incompatível com o pensamento teórico liberal (BOTELHO, 2013), era esse sistema de trabalho compulsório que expunha o absurdo da realidade brasileira, visto que um modo de vida liberal, com um sistema de governo igualmente liberal e surpreendentemente progressista, ao menos na letra escrita, tinha como central uma forma de trabalho que negava a própria essência do capitalismo burguês na Europa. Tal ideologia de segundo grau alastrar-se-ia para as várias esferas que compunham o Brasil Império. A vida social, mas também a esfera política, portanto, não seriam diferentes.

¹⁸ Não era completamente verdadeiro, contudo, que o escravo ficasse restrito ao trabalho que exigia pouca especialização, como demonstra Cardoso (1977), ao discorrer, por exemplo, sobre os escravos-artesãos no sul do país

Dado o regime escravocrata, os que não eram proprietários ou que exerciam profissões liberais dificilmente tinham trabalho fixo. Segundo dados levantados por Motta (2018), mesmo os jornaleiros, aqueles que recebiam soldos por jornada, conseguiam se qualificar como votantes. Além disso, a exigência da renda não era entendida pelos legisladores como restrição censitária, uma vez que apenas comprovava a autonomia do votante em relação a outrem.

Apesar de abarcar vários homens livres, esses critérios eram, ainda assim, por definição própria, excludentes. Dessa maneira, além de “exigências constitucionais crescentes de renda mínima para que alguém se habilitasse como votante, (...) eleitor, (...) bem como pudesse concorrer à Câmara (...) e ao Senado”, também “a Constituição adotava várias hipóteses adicionais de exclusão tanto para o exercício do voto, em ambos os graus (...), como para a elegibilidade aos cargos representativos” (FERRAZ, 2012, p. 229). É por isso que os praças de pré¹⁹, mesmo com renda suficiente, não poderiam votar, pois entendia-se que eram dependentes da vontade de uma outra pessoa – um superior na hierarquia militar, por exemplo. É evidente que essas exclusões tem motivação política e, por isso, o mesmo valeria para mulheres²⁰ (com seus maridos – embora muitos deputados e senadores tratassem com escárnio a questão do voto feminino, considerado inadmissível), criados (com seus patrões), religiosos (com seus superiores) e homens adultos solteiros com menos de 25 anos (com o *pater familias*). Em outras palavras, se os que dependiam da vontade de outras pessoas não eram verdadeiramente livres, para a Constituição, estas pessoas não poderiam ser consideradas portadoras de direitos políticos. Por outro lado, a comprovação de renda por meio de quaisquer tipos de bens possibilitava a validação de que o votante tinha interesses atrelados à nação, sem a necessidade de que fosse proprietário, permitindo aos mais pobres o voto. Eusébio de Queirós chegou a afirmar que o direito de votar era tão extenso aos homens livres, que a

¹⁹ A exclusão dos praças de pré, inclusive, recebe especial atenção durante os debates da Lei dos Círculos em 1855, porque foi entendida por muitos senadores como uma forma de incompatibilidade que não tinha lastro na Constituição.

²⁰ Na sessão de 23 de agosto de 1848, Alves Branco foi motivo de piada pelos seus pares, pois, segundo narra Belisário de Souza (1979, p. 71), “(...) respondendo às constantes provocações de Vasconcellos, declarou que em 1831 apresentara um projeto, também assinado por José Bonifácio, dando direito de votar às mães de famílias viúvas”. O projeto foi recebido com grande deboche pelo plenário, ainda que tenha sido uma das primeiras tentativas de inclusão do voto feminino, pelo menos por iniciativa das próprias instituições.

exceção recaía apenas no “criado de servir, ou mendigo (pois tanto vale o ter menos de cem mil réis de renda)” (AS, 16 de julho de 1855, p. 171).

A historiografia parece concordar que o voto era relativamente extenso à população livre masculina, sobretudo se considerarmos que, por boa parte do Segundo Reinado, também foi permitido o voto ao analfabeto, direito que foi restrito, em teoria, apenas em 1881. Não obstante o fato de o votante apenas legitimar o sistema de eleição, cabendo ao eleitor de segundo grau a escolha efetiva dos candidatos, em linhas gerais, “13% da população total (excluindo os escravos) tinha direito de voto, de acordo com o recenseamento de 1872. Em torno de 1870, na Inglaterra, eram apenas 7%, na Itália, 2% e na Holanda 2,5%” (DOLHNIKOFF, 2009, p. 4–5).

É possível afirmar que, por mais que “a escravidão e a monarquia dificultam a avaliação do império brasileiro como ‘moderno’, (...) dentro dos padrões das monarquias constitucionais contemporâneas, o Brasil não era o mais atrasado na concessão de direitos políticos aos seus cidadãos.” (KRAAY, 2015, p. 35). Comparado ao restante da América Espanhola, é possível observar semelhanças com o que estava sendo construído nos países vizinhos:

in most places the right of suffrage was widely extended among the male population. All free, non-dependent, adult males were enfranchised. Exclusion was associated to the lack of autonomy, and – but for a few exceptions – no significant property or literacy qualifications were required. Nor were ethnic distinctions included. The requisites of age, sex (women were not even mentioned, they were “naturally” out of bounds), and residence were common to all areas, while in some of them, dependent males (servants, domestics, single sons living with their fathers) were also excluded. Slaves were ruled out everywhere, but not Indians²¹ and free blacks²². In that way, the hierarchies of colonial society were partially erased in favor of new political categories. (SABATO, 2012, p. 12)

²¹ No Brasil, todavia, indígenas não estavam cobertos pela Constituição. O mesmo acontecia com o escravo, que “estava fora da sociedade civil e, portanto, não cabia considerá-lo como membro da sociedade política. O mesmo problema foi enfrentado nos Estados Unidos. Madison, por exemplo, advogava que o escravo sequer deveria ser contabilizado no cálculo da população que deveria servir de base para estabelecer o número de deputados a que cada estado teria direito” (DOLHNIKOFF, 2009, p. 45).

²² No caso brasileiro, a despeito da renda, libertos podiam apenas ser votantes, os eleitores em primeiro grau que legitimavam o processo eleitoral.

Depois de feita a qualificação, comprovados os requisitos para exercer o voto – que, segundo muitos autores, herdando o diagnóstico de Belisário de Souza, era de fácil falsificação –, o votante estava apto a exercer o sufrágio. Em seguida, ele se reunia com seus pares para votar num eleitor, cidadão nascido ingênuo – vocabulário da época para se referir aos que nasceram livres²³ – e detentor de mais de duzentos mil réis anuais em bens, também de raiz, indústria, comércio ou emprego. Nesse caso, em especial, “a restrição do voto 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” (FERRAZ, 2013, p. 119). Os eleitores escolhidos pelos votantes, reunidos na paróquia eleitoral, após a realização de missa na igreja da matriz, escolhiam quantos candidatos fossem as cadeiras em disputa, como veremos, pelo menos até a eleição de 1856. Os deputados eram eleitos para mandatos de quatro anos ou até a dissolução da Câmara pelo Poder Moderador. Já os candidatos a senador, cargo vitalício, compunham uma lista tríplice em que um dos nomes era escolhido pelo Imperador (NICOLAU, 2002; SOUZA, 1979).

Assim, se uma província tinha 20 cadeiras em disputa na Câmara dos Deputados, os eleitores votavam em 20 nomes diferentes de candidatos à eleição. A composição do Senado equivalia à metade da Câmara, mas só havia eleições, chamadas de “eleições especiais”, em caso de vacância, geralmente devido ao falecimento de um senador. Dadas as dificuldades práticas de fazê-lo, na maioria das províncias, a direção dos partidos preparava listas de candidatos, que continham grandes nomes negociados entre as lideranças partidárias e as elites locais. Como nota Paula Ferraz, esse processo era

²³ A restrição da renda aos cidadãos qualificados ao exercício do voto era entendida como uma extensão de direitos. Para Oliveira Vianna, “Os cidadãos do Império passaram a compartilhar o direito de voto que até então se restringia à nobreza da terra, isto é, os senhores de engenho e os grandes proprietários de terra ou extensas riquezas.” (MOTTA, 2018, p. 18). Além disso, “não podemos esquecer que aos olhos de hoje a correlação cidadania-propriedade tem significado fundamentalmente restritivo, mas no início do século XIX ela significava exatamente o contrário, tendo por isso mesmo sido considerada como sendo o caráter revolucionário do capitalismo” (GRINBERG, 2002, p. 118). Ainda assim, como os direitos políticos eram limitados a um grupo de cidadãos, muitos argumentavam que a negação, aos libertos, do direito de ser eleitor era uma ofensa à Constituição. Falando sobre os cargos de comando da Guarda Nacional, Rebouças defendeu a restrição aos libertos também com base apenas na propriedade privada: “ao defender a propriedade como uma das bases mais santas da Constituição, (...) dava a entender que a introdução de outros critérios que não o da renda significavam um ataque ao direito de propriedade” (GRINBERG, 2002, p. 104). A despeito disso, libertos podiam sempre ser votantes, desde que cumprissem com o censitário.

bastante penoso e requeria uma grande diplomacia entre figurões regionais e os chefes políticos da Corte:

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 províncias, 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. (FERRAZ, 2013, p. 121)

A elaboração de listas de candidatos, formadas pela direção, era prática comum nos partidos, visto que “por funcionarem os distritos provinciais como 'grandes senados' eram privilegiadas as lideranças mais salientes politicamente, uma vez que se exigia, para o êxito nesse tipo de pleito, cacife eleitoral territorialmente distribuído” (FERRAZ, 2012, p. 229). Logo, o processo de seleção de candidatos não era alheio às lideranças, que formavam a chapa com a inserção de grandes nomes da província e outros “deputados de enxurrada”, como se dizia à época. Na Corte e nas capitais, enviar cartas às localidades definindo quem deveriam ser os candidatos tornou-se algo comum nas eleições. Essa correspondência costumava ser publicada em jornais locais e enviadas para as pequenas vilas e paróquias espalhadas pelas províncias: “até a década de 1860, as listas eram anônimas ou assinadas por pseudônimos. A decisão pelo anonimato possivelmente tinha o intuito de evitar desentendimentos com os residentes da localidade” (MOTTA, 2018, p. 126).

2: Eleições – uma cortina de fumaça?

A combinação desse método de seleção de candidaturas políticas com o voto censitário levou à crença de que as eleições no período nada mais eram do que um teatro bem encenado:

a tendência dominante na historiografia brasileira é a de depreciar eleições: serviam apenas para remanejar o poder entre facções da classe dominante e o ritual de votar teatralizava o poder das elites locais que levavam seus apaniguados à igreja matriz para votar. (KRAAY, 2015, p. 34)

A citação anterior lança luz sobre um aspecto importante da representação política: sua dimensão teatral. Essa metáfora do teatro costuma ser mobilizada de maneira negativa para explicar o funcionamento das eleições num Brasil anterior à criação da Justiça Eleitoral ou do título de eleitor, quando não havia ainda uma maneira neutra de organizar os pleitos. Richard Graham (1997) e José Murilo de Carvalho (2010) fizeram essa comparação de maneira explícita.

O primeiro, Graham, descreveu o controle dos líderes locais sobre o pleito eleitoral, numa situação em que o líder local pretendia aumentar suas relações clientelísticas por meio das eleições. Nesse quadro, os votantes são os atores principais, pois a eleição serviria apenas para legitimar o sistema político – a influência de Victor Nunes Leal (1976) é bastante clara nessa interpretação. O segundo, Carvalho, inverteu os vetores Corte-Localidade. Sob esse viés, quem controlava as eleições não eram as localidades, mas a elite política na Corte, por meio da distribuição de empregos entre os proprietários locais. Nessa peça teatral, as eleições seriam apenas um ritual que emprestava validade ao regime, mas cujo resultado já havia sido definido anteriormente.

Para tanto, seria necessária uma ampla base eleitoral que, ao mesmo tempo, fixasse a hierarquia social e emprestasse legitimidade ao regime. Ainda que essas razões façam sentido, tem-se deixado de lado a esfera performática da ação política nas análises feitas sobre o período. Ambos os autores, novamente, parecem tomar os atores políticos todos como hipócritas, motivados exclusivamente pela ação racional – deixando de lado, por conseguinte, o verdadeiro lado teatral e simbólico da política.

Interpretações dessa vertente, de que as eleições eram controladas pelo governo e seriam apenas um teatro para afirmar o poder, podem ser herança da leitura (e às vezes da má interpretação) de influentes autores como Nabuco e Belisário, como veremos mais tarde, quando analisarmos as interpretações que a historiografia fez acerca da legislação eleitoral aprovada em 1855.

Essa perspectiva é resumida pelo famoso discurso do *Sorites*, “o estalo da geleira que se vai precipitar das alturas do Senado e do Conselho de Estado” (NABUCO, 1897, v. 3, p. 119), proferido pelo senador José Tomás Nabuco de Araújo Filho, “ainda sob o calor da queda de Zacarias em 1868” (FAORO, 2013, p. 466), em protesto à demissão do

ministério, substituído pelo gabinete conservador encabeçado por Rodrigues Torres, sem apoio da maioria. Embora a Constituição o permitisse, Nabuco acusou o Imperador de se escorar em ações ilegítimas. Daí, explicaria como se davam as eleições, depois que a Câmara fosse eventualmente dissolvida pela capacidade do Poder Moderador de “resolver conflitos”:

Vede este sorites fatal, este sorites que acaba com a existência do sistema representativo: o Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. (...). Aí está o sistema representativo do nosso país. (NABUCO, 1897, v.3, p. 124).

O discurso, que repercutiu amplamente entre contemporâneos, teria sido “espontâneo, puro, desinteressado” (NABUCO, 1897, v. 3, p. 120). Descrita pelo filho do orador como “sinal de uma d'essas desagregações de sistemas” (NABUCO, 1897, v. 3, p. 119), a fala definia um mal-estar sentido por todos que já haviam sido afastados do poder no Segundo Reinado, pois expressava, rapidamente, o que se entendia como uma das grandes questões acerca da representação no Brasil: a intervenção do governo, em especial do Imperador, pelo Poder Moderador, na organização de um ministério. Nabuco, em poucas palavras, exprimia a dura crítica de que não existia sistema representativo além da vontade do Monarca. A demissão de ministérios, mesmo quando com apoio da maioria, evidenciava um regime autoritário e contraditório, em que haveria uma legalidade (o Imperador pode, pois a Constituição o permitiria) em oposição à legitimidade (o ato arbitraria indicaria *imperialismo*). Essa tensão foi reforçada por Sérgio Buarque de Holanda, que afirmou que o espírito da Constituição estava em oposição à letra.

Jeffrey Needell, por exemplo, chamou o processo de escolha do gabinete, mesmo quando oriundo da maioria, de fraudulento, o que colocava em questão o próprio elemento representativo do regime brasileiro, pois “this fraud had become an acknowledged aspect of the Monarchy by 1850, and it thus undercut the basic notion that the Chamber was representative of the nation” (NEEDELL, 2006, p. 176). Victor Nunes Leal (1976, p. 222) afirmou que Nabuco “resumiu essa situação com rara felicidade”, enquanto que, para Faoro, o discurso foi um golpe fatal no soberano, uma vez que iniciava-se ali o começo do fim do Império – o próprio Joaquim Nabuco, reproduziria na íntegra o discurso no terceiro volume de *Um Estadista no Império* sob a justificativa de que, “de algum modo,

com ele começa a fase final do Império” (NABUCO, 1897, v. 3, p. 121). Pode-se argumentar, por evidente, que o senador Nabuco, a essa altura emigrado das fileiras conservadoras para o lado liberal, estivesse apenas revoltado com a demissão do gabinete de 1868; o ponto, contudo, é que tal discurso deu forma a uma crítica que se tornou frequente entre historiadores: “o rei está nu, esta é a moralidade do sorites” (FAORO, 2013, p. 466).

Nesse sentido, Faoro perguntava-se: “Como esconder o que todo mundo sabe, que *as eleições são obra do partido no poder?*” (2013, p. 460–461, grifos nossos). Esse fato, por sua vez, não era exatamente escondido, pois era um mecanismo intrínseco ao desenho institucional do governo representativo específico do Brasil. A Câmara representava ali a opinião pública majoritária, que podia ser consultada novamente em caso de tensões com o Executivo, chefiado pelo Imperador, mas auxiliado pelos ministros. O Monarca também resolvia os empasses entre os dois poderes, por meio do Poder Moderador, como teorizado por Benjamin Constant:

If the emperor lost confidence in a cabinet, the ministers resigned. The new ministers, when chosen from the other party, would ask the emperor to dissolve the Chamber if its majority clearly favored the rival party. *They could then use their appointments at the provincial and county level to fix the subsequent elections, thus returning a majority to the Chamber, a majority with which they could work.* (NEEDELL, 2006, p. 17, grifos nossos)

Em direção diversa, estudos mais recentes têm se esforçado em localizar o contexto em que a acusação de Nabuco foi proferida, entendendo os Nabucos (e também Belisário) não somente como imparciais narradores de fatos, mas também como atores políticos extremamente envolvidos com a disputa pela narrativa política de então. Muitas vezes, o mero relato das eleições foi tomado pelos intérpretes como o próprio estudo da competição eleitoral: “Escritos de grande importância histórica como os de João Francisco Lisboa, Francisco Belisário, Nabuco de Araújo, José de Alencar e Tavares Bastos – todos eles homens profundamente envolvidos na vida política de seu tempo.” (SABA, 2010, p. 64). Tidas como descrições imparciais, as denúncias de fraude e violência, que explicariam a competição política e partidária, em especial no final dos anos 1840, acabaram servindo como base para a deslegitimação da competição eleitoral.

Sobre a obra de Belisário, Motta (2018, p. 155) tem a dizer que

O Sistema Eleitoral no Império (1872) (...) é, sem dúvida, a principal referência da historiografia brasileira sobre as eleições no Brasil do século XIX. Sua narrativa dos costumes e das práticas políticas costuma ser apresentada como retrato do falseamento da representação política. Nesse sentido, sua interpretação é percebida como comprovação do recurso à fraude, dos dispositivos de violência e da ampla intervenção do governo nas disputas eleitorais. Nota-se, contudo, uma tendência de pesquisas recentes em inserir tal avaliação no contexto histórico de sua produção e de localizar o autor no embate das disputas partidárias da época, deixando de compreender o texto como narrativa dos fatos, nos quais as instituições representativas são observadas como ‘ficções democráticas’.

Para tornar claro como Nabuco e Belisário seriam capazes de acusar o próprio sistema pelo qual haviam sido eleitos (o último, sobrinho do Visconde do Uruguai, também fora deputado na década de 1870), é preciso compreender como as leis eleitorais foram reformadas no Brasil. Sobre isso, não podemos afirmar que as intenções de todas as leis eram as mesmas, mas que, com a virada do jogo político, os legisladores almejavam diferentes fins de acordo com as suas estratégias e as necessidades que o momento ditava.

3. Reformas eleitorais antes de 1855

Retomemos, então, a discussão sobre as regras do jogo eleitoral. Se a Constituição e as Instruções Eleitorais de 1824 pouco regulavam o processo das eleições, prevalecendo sua organização com base no princípio de deferência das localidades, isto é, uma seleção baseada na aristocracia natural (ou, talvez, oligarquia), não faltaram propostas de reformas durante todo o decorrer do Império. As primeiras instruções do Brasil independente nasceram do Conselho de Estado e do primeiro Imperador, mas já era possível encontrar alguma discussão avançada na Constituinte de 1823, que, assim como outras matérias, permaneceram de alguma forma na Constituição outorgada, mesmo após a dissolução da Assembleia (SLEMIAN, 2009).

Durante o Império brasileiro, a legislação eleitoral foi reformada de maneira significativa seis vezes: em 1842 (Decreto Conservador), em 1846 (Lei Eleitoral de 1846), em 1855 (Lei dos Círculos), em 1860 (Segunda Lei dos Círculos), em 1875 (Lei do Terço) e, por fim, em 1881 (Lei Saraiva). Além disso, muitos outros decretos e resoluções que foram expedidas pelo governo durante o século XIX, como o Decreto de

1828, foram medidas que almejavam fazer pequenas correções na Lei e resolver dúvidas frequentes da organização prática do processo de votação.

Nesse contexto, foram realizadas cinco eleições para a Câmara, sob o Decreto de 1824, sendo duas no Primeiro Reinado, duas na Regência e uma no Segundo Reinado (LIMONGI, 2014). O governo foi derrotado nas primeiras quatro eleições e venceu apenas uma em 1840, as famigeradas “Eleições do Cacete”, episódio que inaugura um longo período de invencibilidade do governo nas urnas, ainda que sob as mesmas regras expedidas em 1824. Essa eleição em especial se tornou uma explicação recorrente na historiografia brasileira e, ainda hoje, serve de exemplo para justificar a inadequação das eleições no governo representativo da época. Além disso, seria também a “comprovação da inautenticidade das disputas eleitorais no Brasil oitocentista” (SABA, 2011, p. 131), ainda que todas as eleições, entre a outorga da Constituição e 1840, tenham ocorrido sob a mesma norma, que viria a ser alterada apenas em 1842:

As instruções de 26 de março de 1824, estatuto eleitoral outorgado pelo governo e que vige até 1842, fixam as bases do sistema que domina, com modificações secundárias, quase todo o Império. A mesa eleitoral e paroquial foi o fundamento de toda a vida partidária, o eixo maior da máquina de compressão. Aperfeiçoado mais tarde, esse núcleo determinará o reduto das manipulações, da fraude e da violência eleitoreira. (FAORO, 2013, p. 480)

A respeito dessa legislação, Limongi reitera que “a simplicidade das normas se devia ao fato de as Instruções de 1824 conferirem grande poder à Mesa Eleitoral, presidida pelo juiz de paz” (LIMONGI, 2014, p. 19), cargo eletivo sem remuneração, que tendia a ser ocupado por figuras influentes das localidades, como proprietários rurais. Sua eleição costumava depender de “arranjos políticos muito acima dos interesses restritos das paróquias do interior” (CARVALHO; CÂMARA, 2008, p. 8). Conforme a legislação, concentravam-se na Mesa todas as fases do processo eleitoral, desde a qualificação dos votantes e eleitores até a apuração dos votos. Isso significa dizer que a disputa era feita com pouca influência do governo – até porque, como dito anteriormente, os partidos ainda não haviam se consolidado inteiramente antes dos fins da década de 1830 (NEDELL, 2009). Nesse sentido, é possível afirmar que os partidos tampouco influíam de maneira decisiva na competição eleitoral, se comparado aos períodos posteriores. A briga para ocupar o Legislativo próximo à aprovação das legislações regressistas, por outro lado,

forçou os atores políticos a se agruparem, de modo a intensificar a competição nos anos finais da Regência²⁴.

O aumento da competição levou os partidos a terem maior mando nos pleitos locais, fazendo inclusive o uso da violência, como procuraram mostrar os memorialistas da época. Como lembra Belisário (SOUZA, 1979), quando a vitória de uma das partes era evidente, os oponentes se retiravam do local de votação, a Igreja da paróquia, e a maioria levava todos os votos em clima de festa. Quando não era óbvio quem poderia ganhar, havia competição, resumida muitas vezes em conflito físico.

Assim, sem saber os resultados das “Eleições do Cacete”, em 1841, o ministério, por antecipação do desfecho dos resultados, que provavelmente levaria à vitória da oposição (parte dos futuros liberais), por meio de uma série de denúncias, solicita ao Poder Moderador que se dissolva a Câmara eleita antes mesmo que esta se reunisse em 1842. Essas denúncias, como já mencionado, foram mobilizadas por meio de discursos, publicações da imprensa e atividade peticionária dos cidadãos em diversas localidades do Império (SABA, 2011), iniciando aí também o tradicional hábito de contestar os resultados antes mesmo que fossem conhecidos.

Ao ter seu pedido atendido pelo jovem D. Pedro II, com a dissolução da Câmara dos Deputados, o gabinete caminha em direção à vitória definitiva com a sanção do Decreto de 1842, por iniciativa do Executivo. Conforme lembra Belisário, a reforma não foi apenas uma estratégia para se manter no governo, mas também uma consequência do discurso utilizado para justificar a dissolução naquele ano:

A conjuntura em que o governo se achava era difícil. O ministério de 23 de março havia dissolvido a câmara de 1842, que ele declarara ilegítima e não representante da opinião nacional pelos vícios de eleição, oriundos não só das fraudes e efervescência das paixões partidárias, como da incapacidade da lei em contê-las. Não podia ele mandar proceder às eleições pela lei que condenava; e com o exaltamento partidário e faccioso daquela quadra revolucionária era impossível, segundo entendia, responder pela ordem pública, se as novas eleições fossem regidas pelas instruções em vigor (SOUZA, 1979, p. 57).

²⁴ Vale lembrar que os regentes unos foram eleitos e não podiam exercer o Poder Moderador, que competia privativamente ao Imperador.

Decretada em 1842 pelo gabinete dirigido por Aureliano Coutinho, eminente líder palaciano que detinha, até então, sustentação da base regressista (em maioria, os futuros conservadores), a primeira reforma eleitoral estava alinhada diretamente com a legislação proposta pelo movimento do Regresso, que almejava centralizar o aparato administrativo do Império por meio da Lei de Interpretação do Ato Adicional, da Lei de Reforma do Código de Processos e da recriação do Conselho de Estado, extinto em 1834 pelo Ato Adicional, durante a Regência. Sérgio Ferraz afirma que “esse gabinete [de Aureliano] (...) configurou uma reviravolta político-ideológica no núcleo de comando do governo central e materializou uma aliança entre o grupo palaciano e os ‘ordeiros’ – base de onde se originará o Partido Conservador” (FERRAZ, 2012, p. 83).

Essas medidas mudariam as regras do jogo no início da década de 1840 e resolveriam, pelo menos de uma perspectiva mais generalizante, o problema da violência eleitoral. Já parecia claro aos atores políticos, com o cada vez mais iminente fim da Regência, que qualquer que fosse o ocupante do governo após o Regresso ou procuraria reverter essa legislação, o que não fora feito completamente, ou usaria suas novas atribuições ao seu favor, já que as normas que estavam por ser aprovadas facilitariam a perpetuação de quem quer que detivesse o poder. Para Dolhnikoff (2018, no prelo)²⁵, o Partido Liberal, que se consolidaria no final daquela década, foi capaz de parcialmente reverter o Regresso por meio de leis eleitorais, mas não fez nada semelhante para alterar as leis administrativas, criminais e judiciárias.

A reforma eleitoral de 1842 criou uma mesa qualificadora, separada da mesa eleitoral e composta pelo juiz de paz, o pároco local e o subdelegado. Até então, o processo todo era conduzido apenas por uma mesa eleitoral presidida pelo juiz de paz eleito localmente e auxiliado por outros cidadãos escolhidos por aclamação popular: dois desses exerciam a função de secretários e outros dois agiam como escrutinadores (SOUZA, 1979), ou seja, aqueles que apuravam o total de votos e registravam esse valor no livro de atas. Não era prevista a representação das minorias, isto é, a oposição não tinha garantias legais de que conseguiria participar do órgão que conduziria o pleito eleitoral, muito menos de que asseguraria sua representação nas Assembleias Provinciais ou no Parlamento. O dado é significativo no debate político da época, uma vez que a

²⁵ Agradeço a Miriam Dolhnikoff por ter gentilmente cedido seu artigo.

minoria não conseguia organizar uma oposição institucional ao governo, escolhido arbitrariamente pelo Imperador. Todas as etapas do processo passavam pela mesa – da qualificação ao escrutínio e validação dos votos –, o que levava ao juízo amplamente acatado de que, feita a mesa, estavam feitas as eleições (LIMONGI, 2014; SOUZA, 1979).

Com a nova regra eleitoral de 1842, no entanto, o conflito se desloca para o início da eleição: agora, quem alistava *ex officio* o maior número de votantes, por meio da mesa de qualificação, era capaz de eleger a maioria dos eleitores e, conseqüentemente, ganhar a eleição. Belisário de Souza, em poucas palavras, explicou que “feita uma boa qualificação, está quase decidida a eleição” (SOUZA, 1979, p. 27). O pároco e o juiz de paz tinham seu poder regional refreado pela interferência do subdelegado, entendido como um agente do Executivo nas localidades, pois era indicado pelo presidente provincial, que, por sua vez, fora indicado pelo governo. Em que consta, o juiz de paz, geralmente, um proprietário de terras (MOTTA, 2018), representaria a opinião local, pois era eleito diretamente pelos cidadãos da municipalidade, por voto direto dos eleitores primários e secundários. Sua função era executar o alistamento: “o juiz de paz, como presidente, o subdelegado, como fiscal, e, por fim, o pároco constituíam a Junta Paroquial responsável pela elaboração da ‘lista dos cidadãos ativos’” (MOTTA, 2018, p. 98). O restante do processo, incluídos execução da eleição e escrutínio, continuava sob a incumbência da mesa eleitoral.

Sobre o alistamento, até 1828, era função do pároco, antes da criação da mesa de qualificação, levantar os dados de quem eram os cidadãos ativos e passivos da paróquia, com base em documentos registrados na Igreja (batismos, casamentos e óbitos) e em seu conhecimento local, visto que a paróquia – ou freguesia (os termos são sinônimos nos documentos) –, sendo uma parte da divisão eclesiástica, constituía a menor unidade eleitoral (MOTTA, 2018). Além disso, com a dificuldade de acessar todas as vilas e cidades do interior do Brasil, a única maneira segura de manter os registros civis dos cidadãos era por meio de uma instituição que estivesse espalhada pelo território nacional, por vezes até de maneira mais bem estruturada do que o próprio Estado:

No processo de construção e legitimação do Estado brasileiro, visto a partir da sua relação com a Igreja católica, percebe-se claramente que em

seu início a administração local se apoiou frequentemente no aparato da burocracia eclesiástica, o único existente a nível capilar em território nacional nos anos imediatamente posteriores à Independência. (SANTIROCCHI, 2013, p. 1)

A partir de 1828, a função de elaborar a lista de votantes foi transferida ao juiz de paz. Com a regra de 1842, dividindo a tarefa, pároco, juiz de paz e subdelegado deveriam decidir sobre quem eram os cidadãos ativos e os cidadãos passivos aptos a exercer seus direitos políticos. A ideia é que se diluiriam as forças do centro (subdelegado) e localidade (juiz de paz) por meio de um elemento teoricamente neutro (pároco). Belisário (1979) ressalta a função de outros personagens que apareciam em épocas de eleição, como o cabalista, responsável de cada partido, em uma dada paróquia, por elaborar uma lista de cidadãos aptos a cumprir com as qualificações legais exigidas. Era dever do cabalista tentar recrutar e alistar o maior número possível de potenciais votantes, de maneira a garantir a eleição dos eleitores que apoiariam o seu partido.

Em 1843, contudo, Aureliano é alijado do poder em meio a conflitos internos no governo, cabendo a direção do novo ministério a Honório Hermeto Carneiro Leão, personagem central de nossa discussão. Sobre esse momento, segundo Ferraz (2012), a forte pressão dos deputados conservadores fez com que o líder palaciano perdesse as forças políticas:

“Aureliano foi exposto, numa operação política que contou com forte adesão de parlamentares influentes, como excessivamente leniente frente às demandas britânicas, insinuando-se sua incapacidade de defender os interesses do país” (FERRAZ, 2012, p. 86).

O governo de Honório era a “continuação da política conservadora, mas sem o elemento errático, movediço, fora de toda classificação partidária, representada por Aureliano” (NABUCO, 1897, p. 57). De fato, pode-se considerar um dos primeiros governos propriamente partidários do período independente. Contudo, tal gabinete durou pouco, pois, no ano seguinte, o Poder Moderador promoveria a primeira inversão partidária e iniciaria um governo dominado pelos liberais, que foram postos de volta ao poder. Inaugurava-se, ali, o que a historiografia passou a nomear Quinquênio Liberal. Os analistas geralmente associam a queda do gabinete de 1843 à cisma entre Honório Hermeto Carneiro Leão e o Imperador, episódio em que D. Pedro II, agora com 18 anos de idade, teria desafiado o chefe político para afirmar sua recém-conquistada autoridade:

“Na roda palaciana era referido como el-Rei Honório e não é de supor que isso não tenha chegado aos ouvidos do Imperador. A demissão de Honório (...) resultou principalmente de uma necessidade de afirmação pessoal do Imperador, conforme ele mesmo explicou mais tarde: ‘senti que se cedesse me reputariam fraco...’” (PEREIRA DE CASTRO, 1972, p. 520)

Ao que parece, a oposição ao governo dos ordeiros vinha das fileiras palacianas, que se articulavam a fim de barrar a indicação de Paulino José Soares de Sousa, o futuro Visconde de Uruguai, para a pasta de Negócios Estrangeiros. O conflito entre as facções abriu caminho para a primeira colisão direta entre um chefe ministerial e o Imperador, quando Honório solicitou a demissão de Saturnino, irmão de Aureliano, da alfândega do Rio de Janeiro, logo após o palaciano ter deixado a presidência do Rio Grande do Sul, assumindo oposição aberta ao gabinete. A insubordinação não era usual para um ocupante de cargo de confiança e mostrava a intenção de desgastar o ministério.

A gota d’água para Honório foi a candidatura de Saturnino ao Senado, sendo eventualmente derrotado por Rodrigues Torres, eminente conservador saquarema. Os palacianos, porém, aproveitando-se da oportunidade, levaram o caso ao Imperador, afirmando que “as pretensões de Honório de exigir a cabeça do adversário só confirmavam o caráter sectário e intolerante do chefe do grupo incumbente” (FERRAZ, 2012, p. 89). Para além da indiscrição histórica, a justificativa de demissão do ministério foi a diferença, no interior do gabinete, a respeito da questão da anistia aos revoltosos luzias em Minas Gerais e São Paulo. Contudo, a historiografia parece preferir a narrativa da intriga política, na qual Honório teria entrado em conflito com o Imperador.

Ministério demitido, Dom Pedro II promoveria uma inversão partidária no governo, após a recusa do conservador Monte Alegre em formar um novo gabinete. A Câmara continuaria detendo a maioria eleita sob as regras de 1842, o que acarretaria, necessariamente, uma maioria ordeira. Assim, em fevereiro de 1844, o novo gabinete, liberal e dirigido pelos liberais Alves Branco e Almeida Torres, sofria grande oposição dos conservadores eleitos durante o governo anterior, que, ao serem excluídos do Executivo, partiram para a guerrilha na Câmara. Chamado a resolver essa questão novamente, como era função própria do Poder Moderador em matéria de resolução de conflitos entre Executivo e Legislativo, o Imperador decide por dissolver a Câmara dos

Deputados, concedendo novamente uma vitória aos futuros liberais e tirando o poder, dessa vez, do grupo conservador.

Nesse sentido, o Legislativo, com uma nova Câmara eleita e sob maioria liberal, respondeu ao Decreto de 1842 e começou a discutir, logo após sua reunião em 1845, uma nova lei eleitoral, cuja principal intenção seria neutralizar a influência do governo nas mesas que presidiam as eleições (LIMONGI, 2014). Alguns argumentaram que, como os liberais não reverteram o Regresso, isso seria indício de que o grupo havia sido dominado pela ideologia dos conservadores (MATTOS, 1987), visto que, ao retornar ao poder, os liberais agiram como os conservadores, solicitando a dissolução da Câmara pelo Poder Moderador. Bastava agora se valer dos dispositivos do Decreto de 1842 para obter maioria na Câmara (LIMONGI, 2014).

A questão da (in)distinção entre o Partido Liberal e o Conservador muitas vezes é provocada com a evocação do provérbio eternizado por Holanda Cavalcanti, o Visconde de Albuquerque, no qual afirma, “em meados do século passado, não haver nada tão parecido com um saquarema como um luzia no poder” (MATTOS, 1987, p. 103). Mattos afirma que a ideologia saquarema tornou-se tão hegemônica, no sentido gramsciano, que os liberais não conseguiram ir na direção contrária, mesmo ocupando o governo. Essa frase, quase irônica, significaria a vitória dos conservadores sobre os liberais, visto que, “mesmo com armas na mão, os Luzias não teriam sido capazes de enfrentar a revisão conservadora de 1840-1842, perdendo-se, portanto, as leis e reformas liberais do período regencial” (DANTAS, 2009, p. 41). Na contramão disso, Limongi (2014) e Ferraz (2012) pleiteiam que os mecanismos normativos do Regresso, a Interpretação do Ato Adicional e a reforma do Código do Processo Criminal criaram incentivos para que não se perseguisse uma inflexão política criada pela aprovação desses mesmos mecanismos – ou seja, se a intenção de realizar eleições era, para o governo, ganhá-las, não fazia sentido que os atores anulassem a principal ferramenta para tal finalidade. Dolhnikoff (2018, no prelo), no entanto, explica que os parte dos liberais buscou soluções alternativas para implementar a sua agenda descentralizadora, sem a completa revogação das normas regressistas.

Além disso, os que estavam no governo tinham características distantes da base que ocupava o poder Legislativo (NEEDELL, 2006), o que significa dizer que,

provavelmente, os estadistas liberais temiam uma total descentralização política. Indicação desse descompasso entre Executivo e Legislativo, ainda que oriundos do mesmo partido, é que a base liberal, voltando à Câmara em meados da década de 1840, já protestava contra as “leis reacionárias”. Entre essas reivindicações, pedia-se a extinção do Conselho de Estado e as reformas do Código de Processo Criminal, do sistema judiciário, da Guarda Nacional e a criação de uma nova lei eleitoral.

A reforma sairia em 1846, com muitas alterações na maneira prática de se realizar as eleições. Se, por um lado, nessa nova reforma, a renda necessária para o voto foi duplicada de maneira virtual, ao se atrelar a prata à renda como lastro (CARVALHO, 2010; NICOLAU, 2002), por outro, na prática, o censo continuava relativamente inclusivo para os padrões da época, valendo praticamente como uma correção na inflação. A composição da mesa qualificadora também foi alterada com a Lei de 19 de agosto de 1846. Segundo Belisário de Souza (1979, p. 68), as principais inovações do novo dispositivo foram a formação de mesas eleitorais e as qualificações. De acordo com o texto legal, o juiz de paz que venceu a última eleição, e não a atual, passava a presidir a mesa. Em outras palavras, o presidente da província, o influente braço do Poder Executivo nas províncias, não poderia remover os juízes dessa função, protegendo-se, assim, o elemento local das interferências do governo. Além disso, o presidente da mesa era, a partir daí, auxiliado por dois eleitores e dois suplentes. A nova composição serviria para neutralizar a influência facciosa, visto que, em teoria, os eleitores e seus suplentes representariam a maioria e a minoria. A nova lei “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.” (FERRAZ, 2013, p. 101).

O que pode se dizer sobre as reformas eleitorais, no entanto, é que não havia um consenso sobre quais eram os problemas ou as soluções para a organização dos pleitos. Dois anos depois, em 1848, durante a segunda discussão do que viria a ser conhecido como a Lei dos Círculos, o senador por Pernambuco, Holanda Cavalcanti, chamou atenção para essa questão, a saber a falta de harmonia dos atores políticos em torno de matérias eleitorais. Ao analisar de perto os debates e discursos que foram feitos pelos senadores, é possível compreender um pouco melhor a dinâmica política tão particular do

século XIX, num momento em que os partidos, embora importantes, não tinham a forma que encontrariam décadas depois.

O que é, senhores, que está em discussão? Porventura é algum pensamento uniforme? Serão os artigos que aí estão filhos da unidade da câmara? Eu suspeito que não; suspeito que o que aí se acha não é o pensamento individual de ninguém, é um misto de diferentes combinações, segundo as circunstâncias em que se acha o corpo legislativo, é um complexo de transações... (AS, 22 de agosto de 1848, v.4, p. 444).

Embora houvesse, de fato, um claro controle das eleições pelo governo, e isso é inegável, não se pode ignorar o significado que a disputa, mesmo que previsível, assumia aos atores políticos. Graham foi perspicaz em notar que

Em nível nacional, o resultado das eleições era quase inteiramente previsível, mas localmente, para alguns, tudo dependia do resultado. Indicações para cargos oficiais ajudavam a ampliar o círculo de um chefe, e esse fato impelia-o a fazer pedidos às autoridades provinciais, aos membros do Congresso [sic] nacional, a ministros de Gabinete e até ao presidente do Conselho de Ministros. (GRAHAM, 1997, p. 17)

Dito de outra maneira, ainda que fosse possível prever (e apenas isso!) que o partido no governo levaria o pleito, a competição eleitoral ainda significava uma batalha pelos assentos na Câmara e Senado, inclusive entre os membros do mesmo partido, muitas vezes com agendas políticas completamente diferentes uns dos outros. Com a distritalização do voto (isto é, a reforma de 1855), as consequências tornaram-se muito mais imprevisíveis. Por isso, se havia teatro, não era possível adivinhar qual seria a narrativa usada pelos atores, muito menos os resultados.

Quanto a isso, Schwarcz enfatizou o aspecto teatral no sistema representativo monárquico, palco apropriado para a simbologia de poder, visto que “é somente na monarquia que rituais e símbolos ganham um lugar oficial” (SCHWARCZ, 2000, p. 2). Logo, tais elementos competem com a racionalidade na formação do poder político: “trata-se de pensar na dimensão simbólica do poder político, em como o Estado se utiliza de aparatos teatrais para representar e encenar o poder, que efetivamente exerce” (SCHWARCZ, 2000, p. 2). No caso das eleições, mesmo com a possibilidade de influência direta nos resultados até 1855, e quiçá até o final do Império, é necessário atentar-se para como os atores produziam discursos e usavam do plenário como palco

para convencer, endossar ou atacar teses acerca das eleições. A hipótese é de que a maior disputa parece ter sido pelo perfil do deputado que surgiria caso a reforma fosse aprovada. Nessa direção, certa vez, Nabuco disse que a medida “reforça o país real, dá vigor ao princípio territorial, e descentralizando a ação do poder é diametralmente adverso ao tal princípio da autoridade” (NABUCO, 1897, p. 214). Esse perfil não é somente relativo ao princípio de distinção, através do qual os notáveis devem governar, o que implica, por consequência, um repúdio às celebridades de aldeia, mas também de apreensão das lideranças partidárias, que se concentravam no Senado, acerca da fidelidade dos novos delegados à direção partidária. Segundo Ferraz (2012), o custo de um deputado menos disciplinado seria revertido em aumento de patronagem por parte do governo e dos partidos. Mais uma vez, Nabuco expressamente nota que “a oposição do Senado era baseada, além dos pretextos constitucionais que a acobertavam, no receio de que a eleição por círculos viesse destruir a disciplina, a coesão dos partidos e por outro lado rebaixar o nível intelectual e político do Parlamento.” (NABUCO, 1897, p. 214). O que se procurava, então, era o país real: “Presidente do Conselho queria a fisionomia fiel e exata do país no Parlamento.” (NABUCO, 1987, p. 215).

Como consequência da visão negativa de que as eleições no século XIX eram apenas um teatro para legitimar a ordem política e de que o processo eleitoral seria dominado pela tríade manipulação, fraude e violência (LIMONGI, 2014), por muito tempo não se viu sentido em analisar as disputas eleitorais do Império, muito menos o exercício da cidadania. Soma-se a esse quadro a submissão da população livre, reduzida a homens pobres e ignorantes, desprovidos de vontade devido ao sistema econômico, como interpretou a historiografia marxista na década de 1960. A partir disso, tem-se o diagnóstico de que também a cidadania no Império seria uma fábula, como o tal cônego Vargas de Machado de Assis.

No conto de 1882, Machado de Assis “reproduz” o discurso do cônego Vargas. À plateia, afirma que não só havia domesticado um grupo de aranhas capazes de falar, como também as havia civilizado, dando-lhes um governo igual ao de Veneza, uma Sereníssima República à qual o título faz menção. Com a introdução das eleições por sorteio, por excelência o método democrático, somada ao aparecimento das primeiras fraudes e manipulações, as aranhas se veem obrigadas a aperfeiçoar o sistema de escolha dos

magistrados, adicionando novas regras que, a cada mudança, dificultam as formas mais rudimentares das farsas, mas que conformam as aranhas a buscar novas estratégias. Uma das aranhas, por exemplo, o único filólogo do grupo, “além de bom metafísico, e não vulgar matemático”, consegue alcançar uma façanha inédita entre o grupo de artrópodes, ao provar a vitória da candidata que havia claramente perdido. Juntamente com a reforma das instituições, as fraudes tornam-se cada vez mais desenvolvidas, ao ponto de o próprio método eleitoral não fazer mais sentido. O conto, assim, tematiza certa visão de que as eleições eram ilícitas no século XIX. Essa constatação encontra seu fundo histórico, mas não pode ter seus argumentos aceitos acriticamente: devemos entender quais significados a fraude e a manipulação assumem para os atores políticos. Além disso, a presença de tais desvios deve ser entendida em seu contexto histórico, visto que eram comuns a todos os governos representativos existentes no século XIX (POSADA-CARBÓ, 2000).

Assim, a justificativa de muitas das reformas eleitorais é o combate não só à fraude, mas também à manipulação (controle do governo sobre as eleições), por parte do partido que dominasse o gabinete. A despeito disso, é importante antes reiterar que a influência e o clientelismo são completamente compatíveis com o sistema representativo, como entendido nos oitocentos: intervenção e influência são dois termos que não se confundem. Um bom exemplo disso está em 1841, quando um dos líderes do Golpe da Maioridade respondia a acusações no Parlamento nos seguintes termos: “(...) nenhum partido pode violar a lei, que nenhum pode empregar a violência, isso sim; mas querer que o governo não tenha partido é coisa que na verdade me faz rir” (SABA, 2010, p. 81).

Para esclarecer esse ponto, é preciso examinar o debate parlamentar, privilegiando a dimensão do que se denomina *politicking*, ou seja, “*the act of doing politics*” (WIESNER; HAAPALA; PALONEN, 2017, p. 10). A ideia é que a política não pode ser reduzida somente a resultados, mas deve ser compreendida como uma prática performática, que tem como elemento principal a linguagem e o discurso. Nesse sentido, é importante observar como os atores políticos envolvidos na disputa entendiam a legislação eleitoral, como justificavam e defendiam suas próprias posições e como suas posições mudavam de acordo com o contexto político de cada governo. É necessário, portanto, considerar outros aspectos que perpassam a análise das instituições apenas. Em

outras palavras, para além dos resultados e consequências da ação, a intenção é compreender como a própria ação é realizada por meios retóricos e discursivos:

De modo geral, a historiografia tem valorizado a luta dos grupos partidários ou facções deixando de lado o conteúdo daquilo que estava em debate. Não quero dizer com isso que devemos fazer uma leitura ingênua e não-mediada desse conteúdo, mas entendê-lo criticamente, recuperando suas condições de possibilidade discursiva e extra-discursiva (ARAÚJO, 2015, p. 386).

O *locus* do debate eleitoral em questão era o Senado que, como já foi dito, reunia muitos líderes partidários. Nesse contexto, os principais atores políticos envolvidos na disputa eleitoral dos anos 1850 foram Honório, Pimenta Bueno, Olinda, Holanda Cavalcanti, Rodrigues Torres, Vasconcellos, D. Manuel de Assis Mascarenhas, Dantas, Paula Souza, Alves Branco, Almeida Torres, dentre outros. Sobre o local propriamente, sua ocupação se dá após a Constituinte de 1823. Enquanto os deputados passaram a ocupar a Cadeia Velha, “quadrado oblongo (...) que não pertence a nenhum gênero de arquitetura” (CASTRO, 1926, p. 21), os Senadores, talvez dada a natureza mais aristocrática de seu papel, começaram seus trabalhos no palácio do último vice-rei português, Marcos de Noronha e Brito. Suas galerias não eram tão frequentadas como as da Câmara, tampouco seu interior era tão espaçoso. Reproduzindo a descrição de viagem do reverendo Walsh, um padre irlandês, Needell detalha o interior do edifício e descreve seus frequentadores:

Two storied, in a plain neo-classical style painted the imperial colors (yellow and green), the first floor was given over to reception rooms; the second had a gallery at either end of a small hall. One gallery seated diplomats, the other, the public. The senators (...) sat in a semi-circular, double row facing one of the hall's sides, where an imperial throne was placed. Before the throne rested a table covered with green velvet where the senate president and his staff sat, with a silver bowl for balloting before him on the table. Senators rose at their places when they were called by the president to speak. They dressed in the formal black frock coats, vests, and trousers of European men. Ministers of state who were members of either the Senate or the Chamber often wore gold embroidered blue coats and white trousers on more formal occasions (2006, p. 36–37).

Na crônica política *O Velho Senado*, Machado de Assis, por sua vez, assim descreve a dinâmica dessa Casa:

(...) para o fim da hora, poucos espectadores ficavam, alguns dormiam. Naturalmente a discussão do voto de graças e outras chamavam mais gente. Nabuco e algum outro dos principais da casa gozavam do privilégio de atrair grande auditório, quando se sabia que eles rompiam um debate ou respondiam a um discurso. Nestas ocasiões mui excepcionalmente, eram admitidos ouvintes no próprio salão do Senado, como aliás era comum na Câmara temporária; como nesta, porém, os espectadores não intervinham com aplausos nas discussões (ASSIS, 1896, p. 30).

As referidas discussões e também os discursos eram guiados por algumas regras, dadas formalmente pelo Regimento, criado durante a Regência Trina Provisória, e informalmente pelas práticas parlamentares acumuladas, além da influência de precedentes ingleses e franceses²⁶, difundidos pelos jornais.

Os projetos de lei, tendo um apoio mínimo de cinco votos de senadores, poderiam ser propostos à presidência do Senado, sendo, então, impressos e distribuídos. Seguia-se uma primeira discussão, cuja função era essencialmente a de discutir a utilidade do projeto e, por esse mesmo motivo, costumava ser curta. Se aprovado nessa primeira etapa, o projeto poderia ser enviado às comissões temáticas. A segunda discussão assumia um caráter mais estratégico do ponto de vista dos atores, pois era o momento em que o projeto poderia receber emendas e ser votado, seja em partes ou na totalidade. Nessa etapa, todos os artigos deveriam ser discutidos, o que estendia, naturalmente, a segunda discussão – eram comuns, aí, a exigência de que algum membro do ministério estivesse presente e pedidos de adiamento eram comuns. A última e terceira discussão tratava do projeto no todo, quando poderia ser aprovado ou rejeitado. Ainda havia chances de enviar emendas ao texto, desde que apoiadas em mais de um terço da casa.

O Regimento era relativamente respeitado e o presidente do Senado, em geral, conseguia manter a ordem (com exceções), mas as discussões não eram imunes a eventuais manobras. A aprovação da Lei Eleitoral de 1855, por exemplo, é marcada por vários episódios em que atores políticos se instrumentalizaram do Regimento e denunciaram o seu mau uso por opositores. Para destacarmos um episódio ilustrativo, em

²⁶ A imprensa era fundamental para difusão dessas práticas. Os próprios jornais costumavam publicar, na íntegra, discussões dos parlamentos franceses e ingleses. A referência a políticos franceses, assim como doutrinários, era comum e deveria ser de conhecimento de todos. A discussão sobre incompatibilidades de cargos na França, por exemplo, foi publicada por todo o ano de 1846 no *Jornal do Commercio*.

1848, o regressista Vasconcellos denunciava a redação do projeto, que havia sido feita por meio de muitos parágrafos e não de artigos, podendo ter sido usado de maneira estratégica para forçar uma discussão mais curta na Câmara:

eu hei de pedir que se reduzam todos estes parágrafos a artigos; não quero que o senado, que obra sempre muito boa fê seja acusado pela câmara dos deputados de ter incluído muitos parágrafos em um só artigo para coagi-la a discuti-los todos de uma só vez, segundo o seu regimento. Eu não quero que se possa atribuir ao senado esse artifício, ou não sei que nome tenha; hei de por isso pedir que se convertam todos estes parágrafos em artigos (AS, 2 de agosto de 1848, v.4, p. 108).

Em caso de sucesso, o projeto era novamente lido, corrigido, redigido e convertido em decreto. Após a redação do decreto, o artigo 89 do Regimento Interno explicitava que a discussão era considerada encerrada e nada mais poderia ser feito.

Os debates se davam por meio de longos discursos, muitas vezes tomando algumas horas da agenda do dia, cuja sessão costumava começar por volta das 10 horas da manhã e encerrava-se às 14 horas. Os parlamentares decoravam o texto que pretendiam apresentar à Casa e o declamavam em pé. Apresentar a bagagem intelectual do orador e trazer referências externas, inglesas ou francesas, e suas preferências notavelmente liberais, eram extremamente desejáveis. A apreciação pelas ideias estrangeiras não era, no entanto, apenas fascinação. Na metáfora de Mattos (1981, p. 123), o Brasil tinha os “olhos na Europa” e os “pés na América”, em seu sentido tanto literal quanto metafórico. Ângela Alonso, em seu estudo sobre a abolição, bem lembrou que “a experiência estrangeira funcionou como um repertório político que orientou ações (...) no Brasil, com modelos a seguir e exemplos a evitar” (ALONSO, 2015, p. 8). De maneira muito semelhante, se considerarmos a expansão do regime representativo na Alemanha, França e Inglaterra, Susan E. Scarrow afirma que “in that century of widespread and rapid political change, analysts frequently looked to other countries to find models to emulate or avoid.” (SCARROW, 2002, p. 2).

Não se toma aqui a assunção de que a discussão no Brasil fosse um mero transplante das ideias francesas, apenas não se ignora que precedentes de um regime admirado pelos parlamentares possa ter algum peso na legitimação das ideias daqueles que resolveram adotá-las. Não se discute tampouco a tese do lugar das ideias, pois as ideias europeias não eram importadas sem críticas dos atores políticos, que estavam a par

das discussões travadas no Velho Continente. Como nota Needell (2006, p. 39, grifos nossos), no debate parlamentar dos oitocentos:

References to foreign precedent were often entirely opportunistic; an orator used them to legitimate his position; they comprised, in a sense, the intellectual preparation and milieu of the Monarchy's political world. Thus, one would be foolish to conclude that the political leadership in Parliament sought to imitate Anglo-French precedent. Rather, they sought to learn from it and to adapt it; the most influential Brazilian statesmen were well aware of the distinct character of Brazilian socio-political realities. Thus, while one prominent orator noted that "the face of Europe (...) is a great book for study", others were quick to suggest the limitations of what one read there: "all the laws should be in harmony with the circumstances, character, virtue, and opinion of the nation where they should be executed."

Emprestando as palavras de Thoreau (2012, p. 34) e ignorando a ironia em sua sentença, os discursos tomavam como sagradas duas escrituras essenciais: "aqueles que não conhecem fontes mais puras da verdade, que não foram mais longe correnteza acima, apegam-se, prudentemente, à *Bíblia* e à *Constituição*, e delas bebem com reverência e humildade". Ambas quase nunca eram refutadas. Mesmo os mais radicais reformistas evitavam falar em emendas à Constituição²⁷.

Sobre a preocupação com a justeza do discurso, a atenção ao registro taquigráfico também era grande. Era comum que os senadores e deputados fossem à bancada reclamar que o taquígrafo havia registrado erroneamente alguma passagem de sua fala. Nesses momentos, os oradores apareciam furiosos com os jornais em mãos, relendo seus próprios discursos, em um curioso efeito metalinguístico.

Nabuco é bastante preciso ao colocar, nas palavras do Marquês de Paraná, em 1855, a importância dos jornais no campo político:

O sr. deputado [Justiniano José da Rocha] reconhece que é sabido geralmente que em toda a parte onde há sistema representativo *o governo não pode durar muito lucrando com a imprensa, se em face dessa imprensa não houver quem o defenda, quem o justifique e quem explique a sua política*. É sabido, e o Sr. deputado o assinalou, que essa tarefa de que acabo de falar custa sacrifícios que não são lucrativos, e por conseguinte é necessário que essa tarefa seja recompensada. Não

²⁷ Exemplo mais claro é que uma das maiores emendas à Constituição de 1824 ficou conhecida como uma Lei de Interpretação.

pretendo que o meu ministério seja diferente dos outros (NABUCO, 1897, p. 210, grifo nosso)

É por isso que os senadores passaram grande parte do ano de 1846 reclamando do *Correio Mercantil*, que havia ganhado a licitação para publicação dos discursos. Não havendo uma gazeta oficial, o *Jornal do Commercio* ganhou novamente a chance de publicar quase tudo o que se falou no plenário, com exceção das sessões secretas. Logo no começo dos trabalhos de 1846, Paula Souza afirmaria a sua preocupação com a qualidade da reprodução dos discursos: “requeiro que fique novamente autorizada a mesa a contratar a publicação dos trabalhos da casa, tendo em vista o melhor desempenho da empresa, embora mais caro.” (AS, 9 de maio de 1848, p. 27). Outros senadores como Honório e Vasconcellos levaram à mesa reclamações semelhantes, apontando erros e incompletudes, além da dificuldade de distinguir os estilos de oratória de cada senador (todos pareceriam iguais, segundo os mesmos). Por último, os registros taquigráficos traziam marcadores – paratextuais, por assim dizer – do debate político que tinham os fins de enaltecer aliados e refutar rivais, como os aplausos, as risadas, os apartes etc. Isso servia para mostrar a capacidade do orador de provocar opositores ou angariar apoio à medida em que construía sua reputação.

4. Interpretações sobre a Lei dos Círculos

Esse percurso sobre a fonte de apoio nos serve para retornar às interpretações sobre as disputas eleitorais durante o Império, em particular às que dizem respeito ao tema deste trabalho, a Lei dos Círculos. Boa parte da delimitação historiográfica foi proposta por Faoro (2013). É possível perceber, em sua análise sobre a Lei, que o autor segue principalmente as interpretações de Belisário e Nabuco: ambos consolidaram, de certa forma, o entendimento de como as eleições funcionavam no século XIX, no Brasil, bem como, ainda que de lados opostos, criaram a ideia de que a Lei dos Círculos teria sido a obra mais acabada da Conciliação, tendo como resultado o protagonismo da representação *real* do país. Além disso, também parece haver a ideia de que a reforma teria sido a tentativa de Honório de acabar com a disciplina das bancadas provinciais, que funcionavam de maneira relativamente coesa.

Com base nisso, apesar de também concluir que as instituições liberais do Brasil monárquico estavam restritas ao mundo das aparências, Faoro, apesar de tudo, parece ver

com certo otimismo a reforma de 1855. Em poucas palavras, o autor entende de maneira positiva que a reforma serviu tanto para tornar as eleições mais “reais”, quanto para torná-las independentes da vontade do governo: “o gabinete (...) pretendeu corrigir os males, ao reformar a circunscrição eleitoral, diminuindo-a da província para o círculo de um deputado e desligando a junta de qualificação e as mesas de assembleias paroquiais da obediência do governo” (FAORO, 2013, p. 425). Sob essa perspectiva, o candidato teria mais independência do patronato governamental, pois não precisariam mais se alinhar previamente ao governo para vencer as eleições compondo uma chapa eleitoral. Essa reforma, portanto, era extremamente favorável aos liberais, visto que a aprovação da proposta incluiria novamente no arranjo institucional o partido que, com exceção de alguns suplentes na Câmara e os membros vitalícios do Senado, encontrava-se exilado do poder desde 1848.

A interpretação de Francisco Iglésias sobre o período também é positiva. A reforma seria, acima de tudo, uma consequência direta do discurso da Conciliação, em decorrência das revoltas liberais de 1842 em Minas Gerais e São Paulo, além da Praieira²⁸, que “revelaram a impossibilidade do resultado pela violência” (IGLÉSIAS, 1997, p. 52). Com a intensificação das críticas ao gabinete Paraná, no ano de 1855, impulsionadas pelo racha que se formou no Partido Conservador, tanto os saquaremas como os liberais cobraram as promessas do governo: “pede-se atividade de mais alto nível, pedem-se leis sobre eleições e incompatibilidades, há muito prometidas, por vezes se pede a dissolução da Câmara para que ela se torne verdadeiramente representativa” (IGLÉSIAS, 1997, p. 66). O autor, assim, mantém os argumentos que seus antecessores haviam defendido, com um acentuado peso na narrativa conservadora: a lei serviria para buscar a real expressão do país e acabaria por dar força às localidades, em especial às “celebridades de aldeia”. Contudo, efetivamente, a reforma apenas garantiria “a segurança da eleição de um grupo” (IGLÉSIAS, 1997, p. 70). Tal leitura parece indicar que o autor, apesar de simpático à

²⁸ A Praieira durou efetivamente cerca de três meses, encerrando-se com o malfado ataque dos liberais, juntos de proprietários rurais e populares, ao Recife: “A rebelião também selou o futuro dos liberais no parlamento, condenados dali em diante ao ostracismo político praticamente pelo ‘espaço de uma geração’, como lembrou Joaquim Nabuco. Quando eles voltaram ao governo, em 1864, o partido estava transfigurado.” (CARVALHO; CÂMARA, 2008, p. 6).

reforma, ressalta as motivações pessoais de Paraná na tentativa de frear o avanço de seus inimigos políticos.

José Murilo de Carvalho, em *Teatro de Sombras* (2010), ao seu turno, julga o episódio diferentemente e acrescenta novos elementos ao debate. Todas as reformas eleitorais do Império teriam sido feitas com a intenção de restringir o número de cidadãos aptos a votar. Por isso, a preocupação com as minorias teria “surgido” durante o gabinete liderado por Paraná. Tratava-se de uma necessidade, uma vez que a exclusão das facções locais tinha um efeito desestabilizador entre os dois grupos por sua falta de meios institucionais para discutir políticas pouco radicais, como eram as dos liberais. Restavam às facções, quando aliadas do arranjo institucional, meios extralegais, como a desordem e a violência, para terem suas demandas atendidas. Além disso, as incompatibilidades afastariam os funcionários públicos do legislativo, o que, por conseguinte, diminuía a intervenção que o governo era capaz de ter sobre as eleições e dava mais independência à sua organização, pois esses empregados não poderiam influir, caso procurassem a eleição, nos distritos em que exerciam autoridade. Por fim, Carvalho se destaca por notar, embora isso já tivesse sido enunciado de maneira incipiente por alguns autores do século XIX, que “o voto distrital tinha o propósito claro de quebrar o monolitismo das grandes bancadas provinciais e permitir a representação das facções locais” (CARVALHO, 2010, p. 398). Nesse ponto, tal como Faoro, Carvalho também parece seguir a argumentação de Belisário e Nabuco, ao entender que as antigas elites nacionais dariam espaço a figuras menos conhecidas, prevalecendo o interesse provincial ao invés do partidário. Sobre isso, em específico, Ferraz (2012) afirma, no entanto, que a quebra desse monolitismo não é referente à disciplina partidária, mas ao “seu incentivo à unidade das grandes bancadas em torno dos respectivos interesses provinciais, representando uma ameaça potencial aos gabinetes” (FERRAZ, 2012, p. 248).

O problema com a interpretação de Carvalho, qual apontado por outros, como Dolhnikoff (2005b), é que o autor sugere que havia dois tipos de elite, uma provincial e uma nacional, tendo a primeira sido subjugada pela segunda, pela sua formação diferenciada e trajetória de vida dos seus indivíduos. Isso teria favorecido um arranjo centralizado que soterrou qualquer tipo de ação política por parte dos atores restritos às províncias, sem redes de relação na Corte. Nessa medida, Dolhnikoff ressalva, no entanto,

que a unidade dos territórios portugueses na América, “(...) sob a hegemonia do governo do Rio de Janeiro[,] foi possível não pela neutralização das elites provinciais e pela centralização, mas graças à implementação de um arranjo institucional por meio do qual essas elites se acomodaram” (DOLHNIKOFF, 2005b, p. 14).

Ainda que Carvalho desconsidere que as incompatibilidades não fossem absolutas, ou seja, que os impedidos de concorrer em seus círculos pudessem, porém, pleitear cargos nos distritos vizinhos (DOLHNIKOFF, 2018, no prelo), o autor aponta que, com os resultados da eleição de 1856, feita sob a nova regra, o número de funcionários públicos e magistrados – que, junto de grandes agricultores, formavam o núcleo saquarema – foi, aos poucos, declinando. Era o começo do fim de seu poderio.

Nesse sentido, Richard Graham (1990) explica que, não obstante a verdadeira intenção do governo fosse manter as aparências do sistema representativo, as elites disputavam maneiras de fazê-lo, sem a interferência do governo. Por isso, a hipótese de Graham é a de que todo o “teatro eleitoral” servia como momento de reconfiguração nas localidades. A eleição era um teste do líder. Hilda Sabato (2012, p. 14) resumiria bem essa ideia nos seguintes termos: “even the most successful revolutionary leaders and popular *caudillos* had to confirm their dominion by winning elections. The key to both civic and military performance was the creation and mobilization of clienteles, formed mainly by men who belonged to the working classes”. Uma vez ganha a eleição, sua função seria a de expandir seu círculo clientelístico por meio da distribuição de empregos.

Semelhantemente a Carvalho, Graham acredita que, garantindo a diminuição da interferência do governo nos pleitos, os atores políticos das localidades poderiam disputar o poder, pois a elite se esforçava em manter a idoneidade das eleições a fim de garantir a tão valorizada ordem social. Como Carvalho afirmou, todas as reformas eleitorais que ocorreram durante o período tinham semelhanças. Argumento semelhante aparece em Graham (1990, p. 74): “to protect the right of the opposition, limit the government’s control over elections, and increase minority – that is, the loser’s – representation”. Nesse mundo, as campanhas eram dirigidas não aos votantes, mas aos figurões dos “lugarejos”, como chama. É por isso que em 1853, D. Pedro II indicaria a Paraná um projeto que “pedia a divisão de cada província em vários distritos eleitorais, sendo que cada qual escolheria apenas um deputado” (GRAHAM, 1997, p. 108) e cuja inovação seria, de fato,

a representação da minoria, ou seja, os líderes locais. O efeito seria o aumento do poder do partido no governo, pois bastava que a direção partidária se concentrasse nos distritos em que a vitória era mais incerta. Isso seria o bastante para garantir êxito fácil na província inteira. Mesmo relativamente próxima ao coronelismo de Victor Nunes Leal, a argumentação de Graham é bem particular e destoa visivelmente dos outros autores tratados anteriormente, .

Needell (2006) avança bastante na discussão, ao dar ênfase à agência individual dos atores políticos, considerando as relações pessoais entre si e suas intenções. Graham já havia procurado nas relações familiares uma possível explicação para os vícios das eleições, porém Needell buscou entender melhor a ação individual dos agentes. Nesse aspecto, discorda de Mattos (1994), que teria desconsiderado as especificidades históricas em sua argumentação sobre a ideologia conservadora. Em sua análise, Needell dá atenção aos discursos e debates, conferindo demasiada fiabilidade ao que os atores políticos queriam dizer. Sobre a Conciliação, o historiador diria, por exemplo, que a própria ascensão do Gabinete Paraná, cuja principal obra fora a legislação eleitoral, estava relacionada a um amadurecimento pessoal do Imperador. Concomitantemente, ocorreria uma procura por uma moderação no governo: “an emphasis on non-ideological patronage and on moderate reformism seemed to seep into political speeches” (NEEDELL, 2006, p. 168). Needell destaca que o próprio discurso político da década de 1850 teria se adequadado às novas diretrizes partidárias solicitadas por Pedro II, talvez como estratégia dos atores políticos para permanecerem em posições de destaque no governo e nas formações futuras – afinal, os ministros eram selecionados, em grande parte, entre senadores, alguns deputados e, por vezes, um ou outro militar de carreiras para os ministérios da Guerra e Marinha.

Desde a demissão do último gabinete liberal em 1848, esse novo momento político moldaria as estratégias dos atores. A partir de então, o Imperador passava a sugerir sua agenda aos governos, o que se refletia não só na composição dos gabinetes, mas também no programa do executivo. A reforma eleitoral, por sua vez, teria significado, para Needell, a maneira que Paraná achou para prejudicar seus opositores antes que fosse derrubado, como fizera antes, em 1844, iniciando assim uma política fratricida, voltada contra os próprios saquaremas.

A reforma de 1855 tanto prejudicaria a elite saquarema na disputa eleitoral, dando maiores chances às forças locais e impedindo a eleição da classe magistrada, quanto seria uma maneira de aumentar a dependência dos deputados com o gabinete, na medida em que os partidos perdiam sua capilaridade e fortaleciam, portanto, a patronagem:

to serve to local electors, the new deputies would need to acquire favors and disposable patronage from the cabinet. If they possessed a clear link to a minister or two, they would be attractive to electors; if they were popular with electors, they would be worth favoring by the cabinet (NEDELL, 2006, p. 185).

Para Needell, a intenção de Paraná era subtrair o poder de fogo dos partidos e criar um novo perfil de parlamentar, dependente da patronagem ministerial (FERRAZ, 2012, p. 256). Ao retirar de cena o ator político que realizava o elo entre localidade e governo, a distribuição de empregos não passaria pelas direções partidárias e atrelaria a lealdade dos deputados ao governo. Trabalhos mais recentes, no entanto, têm afastado o peso que o “biografismo exagerado” exerceu sobre algumas análises.

Para Estefanes (2010), apesar de ser necessário levar em conta a influência do Marquês de Paraná no jogo político, a Lei dos Círculos, se interpretada como uma das maiores conquistas da Conciliação, não pode ser resumida à vontade pessoal do Imperador ou do Presidente do Conselho. Sem desconsiderar as estratégias dos atores políticos, as análises mais institucionais têm se preocupado em analisar como a influência da legislação age sobre a ação política dos indivíduos.

Nesse sentido, a reforma eleitoral de 1855 tem grande peso na interpretação de Sérgio Ferraz (2012). Em sua tese sobre a intensificação da tensão entre Executivo e Legislativo, a Lei dos Círculos não só garantiu o fim da hegemonia saquarema, como alterou completamente a lógica eleitoral, forçando os atores políticos a se adaptarem à nova realidade por meio estratégias diferenciadas. A Lei de 1855 enfraqueceu o grande poder que os partidos, em especial por meio das elites do centro do poder, detinham sobre a seleção de candidatos. Com a substituição de um sistema majoritário provincial por um majoritário uninominal, a fragmentação da disputa tornava impossível que as elites do centro influíssem diretamente em cada círculo. O efeito da medida foi diminuir a coesão das bancadas provinciais, de modo a fortalecer a influência do governo na disciplina dos

deputados, e, concomitantemente, reduzir a força dos partidos, como parecia ser a intenção do Imperador.

Como consequência, as demandas por patronagem – que, a essa altura, já se mostravam caras demais para o partido que ocupasse o governo – também se tornariam menores, remodelando, assim, a economia de distribuição de empregos e outros favores tão comuns numa sociedade escravocrata. No entanto, nos passos de Ferraz (2012), a despeito de essas serem as expectativas de Paraná, o efeito foi o inverso: o Executivo se viu enfraquecido perante o Legislativo, visto que a Câmara temporária era mais independente não só devido ao novo perfil parlamentar, distante da direção dos partidos, mas também pelo aumento da demanda por patronagem, motivado justamente pelo enfraquecimento da coesão das bancadas provinciais e pelas consequentes rebeldias e exigências dos deputados. Em troca do seu apoio ao governo, exigiam-se aprovações de emendas e artigos aditivos em projetos do seu interesse. Tem-se, portanto, o aumento da tensão entre ambos os poderes, argumento que é contrário às análises de Belisário, Needell e, talvez, também contrário à própria expectativa do marquês de Paraná. Ferraz oferece como evidência a dificuldade de aprovação dos orçamentos anuais com a Câmara eleita sob distritos:

Ao contrário do relativo controle governamental sobre essa matéria entre 1853 e 1856, é visível, com nitidez, na tramitação do Orçamento entre 1857 e 1860, o aumento substantivo das dificuldades no relacionamento entre o gabinete e a Câmara, função, aparentemente, da dificuldade do governo em hierarquizar e definir prioridades no atendimento das multiplicadas demandas de patronagem e de verbas dos novos parlamentares 'distritalizados', mormente na ausência de blocos partidários coesos no próprio legislativo hábeis a intermediar com eficácia essas relações (FERRAZ, 2012, p. 257).

Para Ferraz, a oposição saquarema não foi apenas ideológica, mas teve grande peso a previsão dos resultados eleitorais que, de certo, seriam desfavoráveis aos conservadores do núcleo duro do partido. Para Paula Ferraz (2013, p. 123), os saquaremas previam uma grande derrota, pois modificava-se “o próprio foco de lealdade dos deputados”. É por essa razão que Dolhnikoff (2018, no prelo) crê que o projeto corresponde à vitória liberal no campo da legislação eleitoral, o que significaria, pelo menos no campo das eleições, a reversão parcial da agenda regressista, implementada na arena eleitoral com o decreto de 1842. A descentralização causada pela medida, por

exemplo, dava poder de barganha aos candidatos locais, já menos dependentes do governo e dos partidos.

A intenção, nos próximos capítulos, é, dentro dessa conjuntura, compreender o discurso político das elites da Corte, procurando captar a intencionalidade dos atores políticos em relação não apenas a cada contexto dos primeiros anos do Segundo Reinado, como também à introdução de círculos eleitorais e incompatibilidades nas eleições brasileiras.

CAPÍTULO II – A REFORMA SOB OS LIBERAIS

1. Antecedentes dos círculos

Em face desse cenário mais amplo em que se davam as disputas eleitorais no Império, – e mais particularmente no Segundo Reinado –, cabe agora entender do que se tratava o processo de distritalização do voto. Neste e no próximo capítulo, será analisado o debate sobre a Lei dos Círculos no Senado Imperial, levando em conta o contexto político nos três distintos períodos em que foi discutida, entre os anos de 1846 e 1855. O projeto foi iniciado em resposta à Lei eleitoral de 1846, nos primeiros anos do Quinquênio, com a volta dos liberais ao poder após a demissão do gabinete liderado por Honório em 1843. Posteriormente, o projeto foi discutido a fundo no fim do mesmo período, durante o acirramento da disputa política em Pernambuco que desembocaria na Insurreição Praieira. Com a dissolução da Câmara ao fim de 1848, o projeto é deixado de lado com o retorno dos conservadores ao poder, sendo desarquivado apenas durante a Conciliação para uma rápida discussão e, afinal, para sua aprovação em 1855.

Quando a reforma eleitoral foi proposta em 1846, o gabinete que ocupava o Poder Executivo era composto por liberais dirigidos por Almeida Torres, o 2º visconde de Macaé, que liderava uma “pequena conciliação”. Ele era considerado, juntamente com seus colegas de gabinete, um apartidário servidor do Estado (FERRAZ, 2012, p. 90). Sobre isso, Nabuco considera que não se podia ainda falar em “conciliação”, pelo menos não com “c” maiúsculo, visto que o termo teria sido empregado em 1846, de acordo com o abolicionista, com a intenção de acobertar o apoio dos conservadores ao gabinete. Antes de formar o ministério, o Imperador havia convidado o conservador Monte Alegre, com a condição de que este aceitasse anistiar os revoltosos de 1842 (FERRAZ, 2012b, p. 90), o que aconteceria em março de 1844, mas sem o próprio Monte Alegre no governo, que se recusara a negociar o perdão dos liberais. Conforme explica Nabuco:

A palavra conciliação, que só no gabinete Paraná será uma política, determinando a desagregação dos antigos elementos partidários e novas combinações futuras, tinha muito figurado em programas ministeriais. Os gabinetes anteriores quase todos diziam-se conciliadores. O de 5 de Maio (1846) e o de 8 de Março (1848, Macaé), é sabido que se prevaleceram d'esse princípio para acobertar o apoio saquarema que receberam; os outros gabinetes liberais sustentados por Aureliano, invocavam-no também por sua vez para disfarçar o apoio do elemento áulico (NABUCO, 1897, p. 176).

É claro que, com isso, talvez Nabuco pretendesse mostrar que apenas o ministério do qual seu pai fez parte fosse verdadeiramente conciliador e, assim, reitera seu diagnóstico de que a Conciliação foi “uma palavra que teve tantos sentidos diferentes quantos os intérpretes, como também determinou, pelo encontro inesperado e confusão dos antigos partidos, uma babel em que ninguém se entendia.” (NABUCO, 1897, p. 176).

As ideias, típicas do século XIX, de que os atores políticos deveriam estar alheios à radicalidade das facções e de que os melhores políticos deveriam estar longe das paixões partidárias começaram a ganhar forma díspar com a intensificação da disputa partidária nos anos 1840. A despeito disso, no Brasil, a procura do Imperador por ministérios moderados ainda se refletiu na formação dos gabinetes que integraram o chamado Quinquênio liberal: “Na formação do novo governo, o Imperador ‘não se voltou para os Luzias, mas para aqueles políticos nacionais que não tinham apoiado as revoltas de 1842 e que, ao mesmo tempo, não era identificados com os dois últimos gabinetes’” (BARMAN, 1988, p. 222 apud FERRAZ, 2012b, p. 90). Em outras palavras, não foram os revoltosos derrotados em Minas e São Paulo que foram chamados ao governo, mas, sim, aqueles políticos que, membros do Partido Liberal, possuíam perfil mais neutro.

Isso não impediu, contudo, que o projeto de Lei de Eleições proposto nessa legislatura tenha tido, sob esse gabinete, uma acirrada discussão na Câmara dos Deputados. Por meio da reestruturação da máquina eleitoral, como já dito, o governo conseguiu conquistar a maioria absoluta das cadeiras na casa. Havia, por outro lado, uma diferença importante entre o gabinete e a Câmara: se aquele era composto por atores políticos moderados e distantes das paixões partidárias, os membros deste eram, em sua maioria, mais radicais do que os do Executivo. Devido a algum empenho do Imperador, foi dada a anistia aos liberais revoltosos (luzias), o que parecia necessário para manter a fidelidade destes e impedir novos focos de instabilidade no país. Já do ponto de vista do governo, foi uma maneira de conseguir uma Câmara mais amena, ainda que radical. Segundo Needell (2006, p. 366):

The emperor may have thought the amnesty a way to calm the post revolt partisanship and encourage rebel loyalty; for the Chamber, it necessarily represented an abrupt repudiation. For the cabinet, the amnesty may well have been a gesture to anticipate and to gain opposition support in the next election. Leaving nothing to chance, the

cabinet “fixed” the next elections, gaining an opposition majority more amenable to the cabinet, though not without significant differences.

Com a aprovação da primeira lei eleitoral expedida pelo Legislativo, e não pelo Executivo (como haviam sido os decretos de 1824, 1828 e 1842), parte dos deputados liberais da Câmara procurariam uma maneira de reverter as normas do Regresso, solução que acharam possível, parcialmente, na legislação eleitoral (DOLHNIKOFF, 2018, no prelo). Essa medida, como já dito, procurou dar mais independência à organização das eleições, afastando a influência que o governo poderia ter nos pleitos e regulando várias questões não-respondidas em instruções anteriores.

A Lei dos Círculos nasce da discussão da Lei Eleitoral de 1846, como uma resposta de Paula Souza às frustrações que teve com o projeto aprovado pela Câmara naquele ano. Em 1845, por iniciativa do poder Legislativo, foi originalmente apresentado um projeto de lei pelos deputados Manuel Odorico Mendes²⁹ e Paulo Barbosa da Silveira, ambos da deputação liberal de Minas Gerais, a maior bancada do Parlamento. No entanto, o texto acabou sendo substituído por uma versão elaborada pela Comissão de Constituição da Câmara (FERRAZ, 2013). Depois de longa discussão e eventual aprovação na mesma casa, em abril de 1845, o projeto chega ao Senado, onde foi recebido por uma comissão composta por Paula Souza, Vergueiro e Costa Ferreira e seria ali discutido apenas no ano seguinte. Segundo Belisário, o debate havia encontrado solo fértil devido à falta de força do governo, liderado pelo Visconde de Macaé. A ele se faculta o erro de ter proposto um programa de governo para uma Câmara relativamente radical. O Legislativo havia tomado o controle da tramitação da reforma iniciada em 1845.

É em sua segunda discussão que aparece a emenda considerada a semente da lei eleitoral de 1855:

²⁹ A título de curiosidade, Machado de Assis, em obituário escrito a Odorico Mendes em 1864, confessa considerá-lo uma das “figuras mais imponentes de nossa literatura”, pela sua interpretação e tradução dos antigos, como Homero e Virgílio: “De sua própria inspiração deixou formosos versos, conhecidos de todos os que prezam as letras pátrias. E não foi só como escritor e poeta que deixou um nome; antes de fazer a sua segunda Odisseia, escrita em grego por Homero, teve outra, que foi a das nossas lutas políticas, onde ele representou um papel e deixou um exemplo. Era filho do Maranhão, terra fecunda de tantas glórias pátrias, e tão desventurada a esta hora, que as vê fugir, uma a uma, para a terra da eternidade.” (Diário do Rio de Janeiro, 26/09/1864).

a discussão foi especialmente renhida sobre a doutrina do §13 do art. 4º, assim concebido: ‘Nas Províncias, em que exercitarem jurisdição ou autoridade, não podem ser eleitos deputados, ou senadores, os generais em chefe, os presidentes, os comandantes das armas, os chefes de polícia, os inspetores das tesourarias, os chefes da administração da fazenda provincial e os juizes de direito’ (SOUZA, 1979, pp. 63-64).

Novamente, de acordo com Belisário, após a introdução da questão, durante a segunda discussão do projeto, foram feitas várias emendas à matéria das incompatibilidades, como a de Álvares Machado: “funcionários que fossem eleitos membros da assembleia-geral, ou provincial, (...) perderiam por este fato os empregos que exerciam, e proibia também ao deputado receber empregos e despachos do governo” (SOUZA, 1979, p. 64). Outros deputados, como Rodrigues dos Santos, enviaram emenda semelhante, determinando que juizes de direito eleitos deveriam deixar suas vagas enquanto durasse a legislatura.

Essa distinção, que, mais tarde, denominaria-se respectivamente “incompatibilidades absolutas”, para o primeiro tipo, e “incompatibilidades relativas”, para o segundo, é de crucial importância para acompanhar a questão das inelegibilidades eleitorais. Tal emenda da comissão foi aprovada conforme a proposta de Rodrigues dos Santos, estabelecendo a perda de autoridade judicial durante mandato parlamentar, mesmo sob oposição de eminentes líderes liberais, muitos ligados ao gabinete Macaé (SOUZA, 1979).

Apesar das várias emendas que se fizeram a esse parágrafo e sua efetiva inclusão no texto do projeto durante a segunda discussão, quando da terceira rodada, “infelizmente foi suprimida a disposição, que tão a medo introduzia o princípio das incompatibilidades” (SOUZA, 1979, p. 65). Esse dispositivo, rejeitado no plenário, seria retomado pela insistente determinação de Paula Souza nas reformas que almejou introduzir pelo Senado.

Ali, na Casa Vitalícia, ao receber o projeto de Lei Eleitoral aprovada na Câmara, os senadores, divididos em dois blocos, propuseram emendas à reforma e, por fim, a referida Comissão de Constituição, com base nelas, propôs que se criassem distritos eleitorais que elegeriam um senador e dois deputados, além de, novamente, introduzir as incompatibilidades eleitorais (SOUZA, 1979). A última questão, em especial, recebeu atenção nos debates, visto que “propunha que generais em chefe, comandantes de armas,

chefes de polícia, administradores da fazenda provincial, presidentes de província e juizes de direito fossem impedidos de se eleger deputados ou senadores na província em que exerciam suas funções” (FERRAZ, 2013, p. 100). Provavelmente, o grupo deve ter sido influenciado, em parte, pela discussão ocorrida no Parlamento francês e amplamente divulgada na imprensa da Corte, traduzida para o português³⁰ ou muitas vezes veiculados no idioma original, nos jornais franceses vendidos no Rio de Janeiro.

Na França, desde 1840, também eram discutidas as incompatibilidades para certos cargos da magistratura. Na edição de 25 de abril de 1842 do *Jornal do Commercio* (nº 111, p. 1), a título de exemplo, veiculava-se o seguinte discurso de Lamartine:

“Para quantos tem meditado no regime representativo, há uma verdade dolorosa e que parece irremediável; é a que a existência nas câmaras de grande número de deputados mais ou menos dependentes do governo, por exercerem empregos amovíveis, ou se opõe à pureza da representação nacional, privando grande parte dos membros do parlamento a da liberdade de voto e de exame, ou pelo menos autorizam suspeitas que os desabonam e comprometem a dignidade do legislador. As câmaras francesas de ordinário compostas em perto de um terço de empregados públicos, tem por vezes visto seus oradores procurarem corrigir esse inconveniente, já legislando incompatibilidades, já impondo a obrigação de reeleições.”

A seguir, o orador cita a proposta do deputado Ganneron, a qual proibia aos membros da Câmara de receberem empregos, isto é, os cargos públicos indicados pelo Executivo. O mesmo legislador propunha a incompatibilidade entre deputados e magistrados, obrigando os eleitos a desistirem de um dos dois. Buscava-se com isso tornar as bancadas menos dependentes do patronato do governo, por meio de empregos. No Brasil, a discussão veio a adquirir um tom semelhante, com a conexão entre a incompatibilidade de cargos e a influência que o governo poderia exercer (principalmente) sobre magistrados que disputassem cargos legislativos. Isso se deu porque, como explicaria posteriormente Pimenta Bueno, se criava uma instabilidade pela

³⁰ Veiculado no *Jornal do Commercio* (4 de maio de 1841, nº 114, p.1), por exemplo, uma discussão levantada por Thiers, em português, informava os políticos brasileiros do que se inventava no exterior a respeito de modelos de sistemas eleitorais. Dizia o orador: “persuado-me que em breve caireis, ou sereis obrigados a adotar uma política análoga a do 1º de março [refere-se ao gabinete liderado por ele mesmo desde 1º de março de 1840]. Concluo declarando que no exterior a questão não é a da paz ou da guerra, mas saber se ficaremos sim ou não separados da Europa: no interior é não só a definição do atentado, senão também o alargamento do círculo das incompatibilidades eleitorais”.

confusão entre poderes, com membros ativos do Judiciário postulando cargos legislativos. Vale reforçar, no entanto, que as incompatibilidades não eram novidades na França. Ao contrário, existiam desde 1831, quando foram classificadas como absolutas ou gerais, e relativas ou locais: “nenhum prefeito, subprefeito, recebedor-geral, e outros funcionários podiam ser eleitos deputados por parte alguma do Estado” (PIMENTA BUENO, 2002, p. 275).

Em correspondência enviada ao *Jornal do Commercio* em 6 de março de 1844, por exemplo, o correspondente na França ressaltaria que a questão das incompatibilidades nada tinha de novo na Europa, por mais que eventualmente ficasse sem solução por algum tempo:

Desde 1688 que ela o começou a ser em Inglaterra, que é quem nos pode dar leis a respeito de tudo quanto é relativo ao bom andamento do sistema representativo; e tarde ou cedo há de ser em França e em todas as outras partes onde o mesmo sistema está em vigor, sob pena de ver o princípio fundamental do governo sofismado e iludido, e iludido a ponto de que o despotismo fique estabelecido por lei.

No Brasil também se relacionou a sobrevivência do sistema representativo a um mecanismo de não-falseamento que seria, em parte, a existência de incompatibilidades capazes de tornar o deputado eleito independente da vontade dos ministros, pois este não estaria obrigatoriamente alinhado ao governo para conseguir empregos e indicações, assim como tornariam as eleições mais livre, uma vez que os que se candidatassem não poderiam influir diretamente no pleito, ainda que outras ações pudessem ser feitas por aliados.

O correspondente de Paris mais uma vez relatava a situação na edição de 28 de maio de 1846 do mesmo jornal (nº 147, p. 1), afirmando que, com a iminência da dissolução da Câmara, a minoria tentava contra o governo uma última investida para instalar as incompatibilidades, “tantas vezes trazida a terreiro durante a presente legislatura, e tantas vezes enterrada pelos coveiros da maioria”. Não seria possível garantir, dessa forma, representação da minoria se não houvesse instrumento para frear os abusos da maioria, pois, no linguajar da época, era ela que “fabricava” as eleições.

Dado o importante papel que a imprensa ocupou na vida dos letrados durante os oitocentos (ARAÚJO, 2015), não é de se ignorar que os atores políticos estivessem a par

da discussão na Europa. O *Jornal do Commercio* era o mesmo que publicava as transcrições dos debates parlamentares. Como já mencionado, muitos senadores também apareciam em plenário, com os jornais em mãos, culpando os taquígrafos por terem atribuído alguma fala errada ou omitido algo de seu texto. Por isso, não é leviano dizer que, embora a questão das incompatibilidades tenha sido introduzida de vez no debate político brasileiro durante a segunda discussão da Lei de Eleições de 1846, os atores políticos já estavam cientes desse problema muito antes, não apenas por meio de publicações no jornal, mas também pela própria experiência brasileira. Mais uma vez, afasta-se aqui a ideia de que as teses liberais europeias fossem meramente transpostas para a América. Em sentido diverso, citando novamente a historiadora argentina Hilda Sabato, as repúblicas hispano-americanas e o Império brasileiro aplicaram essas teses como uma experiência institucional, adaptando-se o que fazia sentido e modificando as regras de acordo com a disputa entre as partes.

Outras legislações estrangeiras, as quais os senadores conheciam bem, também contavam com formas de incompatibilidades eleitorais. Dados sobre o assunto foram coletados por Pimenta Bueno em seu livro, publicado em 1857. Nos Estados Unidos, exemplo caro aos liberais radicais do Brasil, o art. 5 da Constituição ratificada em 1788 preconizava que nenhum senador ou deputado poderia tomar ofício cuja indicação dependesse da União, sequer receber soldos em troca. Já na Inglaterra, dentre os vários tipos de empregados públicos (como xerifes, por exemplo), quase nenhum poderia se candidatar a qualquer função eletiva. Em maio de 1848, seria a vez da Bélgica aprovar lei que obrigava os empregados assalariados do reino a desistir do emprego público ou do cargo eletivo.

Também a ideia do círculo eleitoral, ou *arrondissement*, por sua vez, foi proposta no Legislativo pela primeira vez na França, em 1820, pelo deputado Camillo Jordan, mas também encontrou respaldo na Inglaterra, com a reforma de 1832. Ainda nas palavras do constitucionalista Pimenta Bueno, na Europa, a medida funcionaria da seguinte maneira:

Cada departamento será dividido em tantos *arrondissements* quantos forem os deputados a eleger. Cada um desses *arrondissements* terá um colégio eleitoral composto de todos os cidadãos, que tendo nele seu domicílio político, tiverem 30 anos de idade completa, e pagarem 300 francos de contribuição direta. Cada colégio eleitoral de *arrondissements*

nomeará diretamente um deputado. (AS, 18 de julho de 1855, v. 2, p. 283).

Mesmo Belisário, em sua tentativa de convencer seus colegas deputados de que os círculos poderiam ser perniciosos, procurou o modelo francês para explicar o infortúnio que foi, em sua opinião, a adoção desse tipo em especial de distritos eleitorais. Em expressão de Armand Marrast, “um escritor insuspeito ao Partido Liberal” (SOUZA, 1979, p. 81) e presidente da Assembleia Constituinte da Segunda República francesa, que teria dito que o problema dos círculos é que “os interesses locais invadem de modo assustador: os grandes interesses da Pátria são esquecidos” (Ibidem, p. 81).

A intenção, ao menos deste lado dos trópicos, seria não só eliminar a fraude, diminuindo o número de colégios eleitorais para facilitar e aumentar a fiscalização, como também aproximar o deputado e o senador de seus eleitores, pois o universo dos votos estaria restrito a certas localidades e não a toda a província, por vezes desconhecida por seus próprios habitantes³¹. A mesma questão servia como crítica, pois muitos acreditavam que, havendo apenas um território, e não pequenas pátrias, o que deveria prevalecer era a “opinião nacional”, de representantes que, eleitos provincialmente, iriam ao Parlamento em nome do povo brasileiro. Em resumo, procurava-se trazer à cena um tipo de representatividade até então inédito no país, que aproximasse eleitor e eleito, ainda mais neste universo em que o voto proporcional ainda não existia. No Brasil, José Alencar só publicaria seus primeiros artigos relativos ao problema representativo em 1859 e, na Inglaterra, Stuart Mill lançaria *Considerations on Representative Government* em 1861. A intenção da reforma era, portanto, que a representação das minorias pudesse ser realizada com a fragmentação da disputa que, tornada mais imprevisível, criaria chances

³¹ Deve-se lembrar, pelo óbvio, que o gigantesco território brasileiro era majoritariamente rural, o que significa dizer que, muitas vezes, era quase impossível, mesmo para o mais informado dos eleitores, aproximar-se de seus representantes – ainda que isso não tenha impedido Paula Souza, em sentido literal dessa proximidade, de considerar plausível que votantes e eleitores andassem 20 léguas, cerca de 96 quilômetros, até um colégio eleitoral. Diz Paula Souza: “Parece-me, como dizia, preferível a adoção de círculos de dois deputados. Eu tomei por modelo S. Paulo; supondo que essa província dá 800 eleitores, teríamos quatro colégios de 200 leitores mais ou menos. Do Bananal até Jacareí, que é o norte de S. Paulo há mais de 40 léguas; segue-se que se podia fazer um círculo ao norte da província, cujo centro podia ser Lorena. De Lorena ao Bananal, que é o extremo da província, parece-me que há vinte léguas, e de Lorena até S. José parece-me que anda por 19 léguas. Ora, um círculo cujo diâmetro é de perto de 40 léguas, o que é para um homem eleitor que quer apreciar a honra de eleger, que fica em contato com o eleitor, com o que lhe deve a eleição? Havia de andar estas 20 léguas. (O Sr. Carneiro Leão dá um aparte que não ouvimos.)” (AS, 7 de julho de 1848, v. 3, p. 176).

reais para que as minorias – na verdade, maioria locais, mas minorias nas províncias – pudessem buscar a vitória eleitoral.

Apesar da tentativa de emenda radical ao projeto da Lei de Eleições proposta em 1845, com maioria folgada na Câmara, os liberais aprovariam o projeto sem nenhuma emenda do Senado, com exceção de um artigo que mantinha como sua competência a verificação de poderes de seus próprios membros, o que parecia ser inegociável por parte da Câmara Vitalícia e que seria uma discussão importante em 1848, dados os desdobramentos da anulação da eleição de Chichorro da Gama ao Senado, um dos antecedentes da Praieira. Reunidos em torno de Vasconcellos, os senadores se aliariam, pelo menos nesse ponto, para impedir que fosse aprovado o artigo que retirava poderes do Senado.

Nesse meio tempo, por motivos não relacionados à reforma, durante a discussão da lei eleitoral, em maio de 1846, o governo passou à liderança de Holanda Cavalcanti, que permaneceu no poder até maio de 1847. A principal razão para a queda do gabinete anterior teria sido, segundo Ferraz (2012), os desentendimentos entre Almeida Torres (Visconde de Macaé) e o próprio Holanda Cavalcanti, que já compunha o governo, “em torno de providências punitivas a um alto oficial da Marinha que o último recusava-se a executar” (FERRAZ, 2012, p. 94). Chamado a apartar a disputa, o Imperador tomou o lado de Holanda Cavalcanti e aceitou a demissão do resto do gabinete.

É no início do governo liderado pelo pernambucano Holanda Cavalcanti que Paula Souza propõe suas reformas, como veremos a seguir. Com o texto enviado ao Senado e com a grande discussão em torno do tema, a comissão responsável por analisar o projeto, a qual Paula Souza integrava, “formulou inúmeras emendas das quais se sobressaíam, por sua excelência, uma criando círculos eleitorais de dois deputados e um senador, e outra estabelecendo algumas incompatibilidades parlamentares” (SOUZA, 1979, p. 65). O projeto havia chegado no Senado em 9 de maio de 1846, sendo apresentada, por Bernardo Vasconcellos, uma cópia do texto que seria discutido em 16 de junho do mesmo ano. Ao que consta, tratava-se de “cópia fiel do que veio da Câmara dos Deputados”, segundo os Anais, “à exceção do artigo que tira ao Senado a atribuição de verificar a legalidade da eleição dos seus membros.” (Anais do Senado, 16 de junho de 1846, p. 181). Essa questão era de extrema importância para os senadores, que temiam

a possibilidade de fusão das duas casas em certos casos em que a legislação pudesse promover esse processo.

Vasconcellos, um dos arquitetos do Regresso e conhecido membro do Partido Conservador, oferecia, assim, como modo passageiro para corrigir a pretensa nulidade das eleições, um projeto idêntico ao da bancada liberal. Naquele dia, o senador dizia que apesar de não ser possível comprovar que a corrupção eleitoral ocorreu em todas as províncias, era necessária alguma medida, por mais imperfeita, que modificasse a realidade das eleições, cujo sistema havia sido redesenhado para o contento de seus reformadores:

a máquina eleitoral que se empregou (...) foi uma verdadeira máquina infernal de que teria inveja o próprio Fieschi³², com a diferença de que ela surtiu seus efeitos sem que resultasse nenhum perigo para seus ilustres e engenhosos arquitetos, o que não sucedeu com a daquele regicida. (AS, 16 de junho de 1846, p. 182).

A “máquina infernal” à qual o senador se refere só havia sido possível devido aos próprios mecanismos centralizadores que ele mesmo havia promovido meia década atrás, em nome da salvaguarda da unidade nacional. Os conservadores, afastados da bancada da Câmara dos Deputados desde 1844, com exceção de poucos membros, apelidados de “a patrulha”, ironicamente, pagavam um alto preço pelas reformas que empreenderam anos atrás, visto que não conseguiam mais se eleger. Isso porque, de acordo com as denúncias de Vasconcellos, o ministério havia usado de seus atributos para demitir vários funcionários nas províncias, por meio dos presidentes, substituindo-os por seus partidários – em especial delegados e subdelegados. Dessa maneira, as eleições sempre seriam ganhas logo de início, na formação das juntas de qualificação. O conservador mineiro chegou mesmo a acusar o Ministro da Justiça de ter facilitado o que denominou “fraudes” –que, talvez imorais, não eram de todo ilegais. O senador tentou apresentar provas, mas o presidente do Senado, o Marquês de Lajes, advertiu-o, lembrando que, como o seu tempo na tribuna tratava da apresentação de um projeto, segundo o Regimento, deveria apresentá-lo sumariamente.

³² Vasconcellos refere-se ao corso Giuseppe Marco Fieschi, que, em 1835, tentou assassinar o rei Luís Filipe.

Como os membros do Senado tinham mandato vitalício, a mudança de governos não afetava a formação partidária da casa. Por isso, a questão de fundo que pareceu tomar conta do Senado nesse mês de junho de 1846 é que não caberia ao Executivo, pela divisão de poderes contida na Constituição, escolher um novo Legislativo, por meio da “fabricação” de deputados – pelo menos era essa a retórica de muitos. Eleito senador por Minas Gerais em 1842, Honório apoiou o requerimento de Vasconcellos, que pedia que o projeto fosse enviado à mesa, acrescentando que também devesse se discutir a formação de novas juntas qualificadoras. A estratégia do futuro marquês de Paraná era pressionar para a aprovação rápida de uma nova lei eleitoral, visto que já havia sido expedido o decreto que convocava as eleições e, por isso, se fazia urgente discutir uma legislação capaz de corrigir os erros da então atual Lei eleitoral. Com a discussão do projeto de Vasconcellos no lugar do original, se a Câmara o negasse, era como se compactuassem com a “máquina infernal”.

A discussão quanto à pressa na aprovação era, não à toa, acompanhada de um senso provisório. A lei, conforme argumentou o próprio Honório, deveria ser temporária e corrigida logo após a eleição. Ao mudar as regras, mesmo que de maneira experimental, os conservadores poderiam ganhar alguns lugares a mais no Parlamento. Outro ator político importante nessa discussão, Paula Souza, sugeriu que se adiassem as próprias eleições para novembro de 1848. Nesse ínterim, seria possível escrever e aprovar uma lei de eleições que conseguisse solucionar os problemas da legislação, pois tanto os governos quanto as facções ainda seriam capazes de cometer abusos. Vergueiro, experiente senador liberal, lembrava, por sua vez, que, “embora a adoção seja provisória, o projeto tem de ser discutido, hão de se propor emendas, a discussão tanto no Senado como na outra Câmara não pode deixar de ser longa, o que é que se ganha?” (Anais do Senado, 18 de junho de 1846, p. 194). Assim, o texto apresentado por Vasconcellos parecia ser entendido como uma maneira de acelerar uma discussão que não poderia ser feita de forma rápida a fim de se aprovar uma reforma da legislação antes do pleito. Se fosse aceito o projeto como estava, se fariam as eleições de maneira radicalmente diferente.

Como se sabe, a lei de 1846 foi aprovada em agosto, sem os dispositivos originais de incompatibilidades e de círculos, que haviam sido negados na Câmara e pouco discutidos no Senado. Vergueiro foi um dos senadores que evidenciaram o problema

criado por Vasconcellos ao propor uma lei copiada. Se aprovada a versão proposta pelo senador, com as emendas inseridas na comissão do Senado (os círculos e as incompatibilidades), tinha-se algo já refutado pelos deputados: “(...) como se deve coerência na Câmara temporária, não pode o debate acerca de tais emendas deixar de ser muito longo, e de produzir mesmo a rejeição delas; desta rejeição se seguirá vigorarem ainda para as futuras eleições essas instruções que tão desacreditadas têm sido” (Anais do Senado, 18 de junho de 1846, p. 195).

A solução criada por Paula Souza foi propor a aprovação da lei vinda da Câmara, não a de Vasconcellos, com a inclusão das emendas em questão por meio de lei suplementar – em suas palavras: “Antes em tal caso aprovar a lei como está, e propor depois em lei separada o que se julgar conveniente adicionar-lhe.” (AS, 18 de junho de 1846, p. 196). Não é à toa que nos últimos dias da sessão daquele ano, Paula Souza proporia justamente isso em seu último discurso naquela sessão. O curioso disso tudo, no entanto, é que na sessão de 23 de junho, Honório, que mais tarde tomaria para si a defesa desse projeto, afastando o próprio Paula Souza, se pronunciaria contra as emendas que, depois, defenderia de maneira estridente:

O Sr. C. Leão pronuncia-se contra as emendas, não porque deixe de reconhecer a sua utilidade, mas porque também receia que elas dificultem a passagem da lei, em consequência da sua rejeição pela Câmara dos Deputados, cuja opinião, especialmente a respeito da que declara a incompatibilidade de certos funcionários, já se manifestou claramente. A menos que o governo se não ponha à testa desta ideia, e que por sua influência a faça vencer naquela Câmara, pode-se contar com a lei inutilizada, se o Senado insistir em adotar semelhante emenda. (AS, 23 de junho de 1846, p. 220).

Paula Souza, por sua vez, também mostraria, em outras ocasiões, seu descontentamento com a lei eleitoral que havia sido aprovada naquela ocasião. Em julho de 1846, por exemplo, insistia que a lei fosse revista e modificada, porque, apesar de antecipar a qualificação dos votantes, permanecia quase tudo à mercê do governo, não dando, assim, a desejada autonomia à organização do pleito em cada localidade:

Veio uma lei da Câmara dos Deputados, foi entregue a uma comissão para examiná-la; esta tratou de cumprir o seu dever, consultou diferentes pessoas e decidiu que, não obstante ser preferível à que atualmente existe, porque ao menos tem o caráter de legalidade, uniformiza o sistema das eleições e dá a garantia de se fazer antecipadamente a

qualificação dos votantes, tem a desvantagem de deixar ainda quase tudo na mão do governo e de seus agentes, especialmente substituindo as outras leis. Ora, como não é isto o que se deve crer, porque então se não remediaria o principal dos males, a comissão propôs diferentes emendas, com as quais entendeu que muito se melhorava essa lei. Se estas emendas não agradavam, cumpria substituí-las por outras, mas desprezá-las sem essa substituição, deixar passar a lei como está quando deve haver consciência de que ela pouco melhora, de que só há de ser boa para quem estiver de cima, é o que realmente se não compreende. (AS, 4 de julho de 1846, p. 271)

Antes mesmo da proposição da Lei dos Círculos, a questão tomava forma em torno das medidas cardeais contidas em emendas propostas pela comissão, já que as incompatibilidades impediriam os magistrados candidatos de atrapalhar a disputa, decretando, por exemplo, a prisão de seus inimigos políticos. Já os círculos serviriam para coibir as fraudes, pois, ao diminuir os números de colégios eleitorais, aumentaria, por consequência, o número de votantes e eleitores que seriam testemunhas da disputa política – que, no século XIX, tomava ares triunfais, para além do depósito da cédula na urna, se assemelhando ora a grandes festas, ora a verdadeiras excursões militares (LIMONGI, 2014). A preferência de Paula Souza por esse tipo de eleição, que proporia em projeto no final daquele ano, no entanto, nada tinha a ver com o perfil dos candidatos que concorreriam pelas localidades, mesmo que isso significasse uma mudança do tipo do representante. Nessa nova modalidade, a intenção do senador paulista era, principalmente, a de impedir que o governo ou os interessados influíssem nos pleitos, ainda que talvez fossem enviados à Câmara representantes das localidades distintos dos bacharéis formados em direito em Coimbra, Olinda e São Paulo.

Se, por um lado, parte dos senadores conservadores preferia, mesmo que temporariamente, deixar de lado essas medidas a serem discutidas, dada a proximidade das próximas eleições, por outro, um grupo do Partido Liberal procurava ainda alterar pontos cardeais da lei que, apesar das mudanças na organização do modo prático de realizar as eleições, não modificava a condução do pleito em sua essência. A descentralização com a ideia de Paula Souza se comprometia, manteria a mesa eleitoral e a mesa de qualificação compostas de acordo com aquilo que havia sido introduzido em 1846, a saber, a garantia de independência da junta qualificadora e da mesa eleitoral a fim de assegurar, por conseguinte, a “autonomia para dirigir os trabalhos eleitorais a salvo da intervenção do governo central” (LIMONGI, 2014, p. 35). Agora, buscavam-se dois tipos

de autonomia ao candidato: uma tornava-os em teoria, menos dependentes dos partido; e a outra implicava que, com a dificuldade do governo de influir na mesa eleitoral e na junta de qualificação, os membros locais, em especial os juízes de direito, também teriam mais dificuldades de atrapalhar a vida dos que desejassem concorrer .

Como veremos, boa parte das críticas ao que viria a ser o projeto de Paula Souza, apresentado em agosto de 1846, já começavam a tomar forma na Câmara e no Senado. A primeira crítica aos círculos distritais é a de que a medida favoreceria a ida ao Parlamento de pessoas menos cultas e, logo, pouco preparadas para vida pública. Parte dos senadores defendiam a ideia de que é na magistratura que se encontra o tipo de pessoa mais preparada para a política. Em resposta a um discurso não registrado de Paula Souza, e também às posições de Vergueiro, o conservador Dantas, por exemplo, reafirma o princípio de distinção que deveria reger o governo representativo monárquico:

Nos condados da Inglaterra acham-se homens muito instruídos, e porventura sucede o mesmo nos municípios, nas aldeias do Brasil? O nobre senador citou mesmo o exemplo de milionários que mal sabem ler e escrever... Ora, se ao menos as influências das aldeias no Brasil fossem banqueiros de boas intenções ou outros nas mesmas circunstâncias, não haveria tanto que recear; porém às vezes essas influências são homens cuja história está escrita com letras de sangue, são um Cangussu, um Militão Henriques, um Angelim (AS, 25 de junho de 1846, p. 227).

Começam a aparecer aqui os argumentos que são contrários aos círculos não pelos seus efeitos práticos, mas pela natureza dos representantes, os “tamanduás” ou “as celebridades de aldeia”. Segundo José Murilo de Carvalho, o líder político Paulino José Soares de Sousa, o Visconde de Uruguai, “revelou incômodo que sentia diante da possibilidade de eleição de pessoas não pertencentes à elite social e política, ou não sacramentadas por essa elite” (CARVALHO, 2002, p. 38), posição que parecia ser compartilhada pelos seus pares saquaremas³³. Coincidência ou não, tal crítica não só

³³ Outra crítica do Visconde de Uruguai teria relação com a divisão administrativa dos círculos em relação ao território nacional. Em seu *Ensaio Sobre o Direito Administrativo*, de 1862, para comprovar seu desacordo com a divisão territorial do Brasil à época, mera herança das capitânias hereditárias, e que não refletia o estado das coisas de então: “a prova de que não temos uma divisão territorial conforme aos princípios que as devem regular está na lei dos círculos e dos distritos eleitorais. Essas leis não adotaram nenhuma das divisões territoriais existentes, e, sem atenção às mesmas, mandaram fazer divisões especiais. Do mesmo modo, procederam as leis sobre a Guarda Nacional e a de 3 de dezembro de 1841. Cada uma delas procurou esquivar-se aos inconvenientes das divisões existentes por meio de divisões *ad hoc*.” (SOUSA, 2002, p. 117)

envolvia as características intelectuais de possíveis chefes locais, em sua maioria fazendeiros, como temia uma inflexão do processo centralizador, visto que os ultraconservadores, em sua maioria advindos de ricas famílias do Vale do Paraíba e do interior fluminense, eram fortemente centralizadores – o próprio Regresso, muitas vezes, é confundido com o ultraconservadorismo dessa corrente tão forte no Partido Conservador, que ascenderia ao poder em 1848. O medo é que, com a possibilidade de incluir as minorias, fosse dada demasiada primazia às questões essencialmente locais, criando um espírito descentralizador novamente, como ocorrera no começo da década de 1830.

Essa posição aparece documentada com frequência nos discursos dos saquaremas e parece, à primeira vista, evidenciar o incômodo frente a possíveis novos membros do Parlamento que não compartilhassem do mesmo grau de cultura e sofisticação intelectual. Eusébio de Queirós, por exemplo, atacaria essa questão da seguinte maneira:

Se quereis que o magistrado não seja político, alterai inteiramente a sua educação; fazei que ele não vá às aulas de retórica apreciar as belezas das Filípicas de Domóstenes, ou das Catilinárias de Cícero; que não aprenda nos clássicos latinos a admirar desde os mais tenros anos o desinteresse de Fabrício, e Cincinato, e o heroísmo de Fábio, e Cipião. (AS, 16 de julho de 1855, v. 2, p. 184)

José Murilo de Carvalho (2010), em *A Construção da Ordem: a elite política imperial*, ao concluir que a elite política brasileira teria uma origem em comum, impulsionada pelo próprio Estado nacional, que a fortalecia, parece reforçar a ideia de que os conservadores teriam apenas uma rejeição ideológica à inclusão dessas lideranças locais do interior do país.

Sérgio Ferraz (2012), contudo, mostra que, embora essa interpretação possa encontrar respaldo numa leitura mais elitista, a repulsa dos saquaremas à possibilidade de figuras influentes das localidades galgarem à Câmara, a despeito de uma hiperrepresentatividade dos magistrados, pode estar também relacionada a um outro aspecto: como os líderes locais não precisariam completamente dos partidos para vencer as eleições em nível provincial, pois concentrariam suas forças apenas na região que mais exercessem influência, a medida poderia acarretar um problema prático para disciplina partidária. Isto porque aqueles que almejassem uma eleição em sua província, não

precisariam da ajuda da direção partidária na formação de chapas, no custoso processo político de buscar uma candidatura: ao contrário, as eleições se tornariam mais independentes também para os candidatos, que poderiam fazer campanha nos distritos pelas quais se candidatavam.

Sendo forte a questão da relação entre candidaturas políticas e as lideranças partidárias, talvez seja por isso que o projeto nasça no Senado e encontre sua principal resistência nos líderes saquaremas. Por quase nove anos, entre o 7 de abril de 1831 ao golpe da maioria em 24 de julho de 1840, os regentes não puderam dissolver a Câmara, pois competia apenas ao Imperador o uso privativo do Poder Moderador, conforme o texto constitucional indicava em seu artigo 98: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos demais Poderes Políticos”. Isso significa que, durante a Regência, o Legislativo teve seu poder consideravelmente alargado e, conseqüentemente, os interesses provinciais teriam logrado mais força, se comparado à centralização que viria logo a seguir, segundo uma parte da historiografia: “progressivamente, [a Câmara] torna-se uma peça menor no interior do sistema político, incapaz, inclusive, de ombrear o Senado, instância vitalícia onde tinham assento os dirigentes partidários e os políticos imperiais mais importantes” (FERRAZ, 2012, p. 214). Contudo, novas pesquisas têm mostrado que a Câmara pode não ter perdido tanta importância no sistema político imperial.

Miriam Dolhnikoff (2005b) demonstrou que, durante todo o período, houve uma constante tensão entre aqueles que buscavam maior autonomia das províncias e aqueles que preconizavam a superioridade de um governo central. A autora traz um enfoque mais institucional do que econômico: não só a Câmara teria mantido muito de suas prerrogativas enquanto poder independente, como também as assembleias provinciais igualmente influiriam, de certa forma, na política nacional:

A unidade de todo o território da América lusitana sob a hegemonia do governo do Rio de Janeiro foi possível não pela neutralização das elites provinciais e pela centralização, mas graças à implementação de um arranjo institucional por meio do qual essas elites se acomodaram, ao contar com autonomia significativa para administrar suas províncias e, ao mesmo tempo, obter garantias de participação no governo central

através de suas representações na Câmara dos Deputados. Desse modo, as elites provinciais tiveram papel decisivo na construção do novo Estado e na definição de sua natureza. (DOLHNIKOFF, 2005b, p. 14).

De maneira análoga, a reforma da legislação também funciona como uma disputa em que se optava por mais força às localidades – o elemento “federalista”, nas palavras da autora – ou pela prevalência da última palavra do centro. Como veremos a seguir, a reforma de 1855, mesmo com sua curta vida, foi essencial na acomodação de elementos descentralizados num regime representativo com tendências legais centralizadoras.

2. O projeto de lei

Em 3 de agosto, aproveitando-se do dia do nascimento da herdeira de Dom Pedro II, com as galerias cheias, Paula Souza leva ao plenário do Senado Imperial sua proposta, contida anteriormente nas emendas à lei eleitoral de 1846 que não foram adiante. Derrotado e insatisfeito com as inovações da legislação, é em reação a esse episódio que, ao final da sessão anual, Paula Souza toma a palavra para propor o projeto de lei eleitoral que seria o embrião da Lei dos Círculos de 1855, “contendo as emendas, que, como membro da comissão, propusera ao projeto da câmara dos deputados e sustentara com afinco na tribuna” (SOUZA, 1979, p. 69). Dizia, então, o senador:

Tendo o Senado rejeitado quase todas as emendas que a comissão propôs à lei de eleições que veio da outra Câmara, pela razão, talvez muito acertada, de que elas demorariam a passagem dessa lei, que se considerou muito urgente, e estando ele orador ainda persuadido de que é indispensável a adoção das ideias contidas nessas emendas para que semelhante lei produza os bons resultados que se tiveram em vista, torna a apresentá-las, como prometeu, formuladas num projeto, para que de novo se tomem em consideração. (AS, 3 de agosto de 1846, p. 352).

O senador tratava de apresentar não só do projeto de eleições, como também de outros projetos, relacionados a sua agenda política, como um que sugeria a criação de um Conselho Administrativo, um sobre crimes de senadores e ministros de Estado e, por último, uma proposta de reorganização judiciária, que implicaria alguma modificação da lei de 3 de dezembro. Sobre a lei eleitoral, em específico, de caráter radical e inovador, manteve-se no projeto, segundo afirmou Paula Souza, o espírito da emenda que almejava ver aprovada, oriunda da comissão da qual fez parte. Os principais pontos são, como já dito, a incompatibilidade e os círculos de um senador e dois deputados.

No restante da sessão de 1846, nada de muito importante aconteceria em relação à discussão sobre eleições, além da sanção imperial da Lei Eleitoral pouco antes aprovada, no dia 19 de agosto. Dias depois, em 4 de setembro, a sessão anual seria encerrada com a indicação do Imperador de que sua agenda vinha sendo cumprida:

Acabais de fazer ao país assinalado serviço, dotando-o com a lei regulamentar das eleições, há muito reclamada pelo voto da nação inteira; espero que lhe prestareis igual serviço, apressando oportunamente a conclusão da reforma judiciária, não menos importante, e a de algumas outras leis cuja urgente necessidade cada dia mais se sente. (AS, 4 de setembro de 1846, p. 531).

Em 1847, a questão eleitoral voltou com bastante força, pois logo em junho, o Senado anulava as eleições para senadores em Pernambuco. Disso tudo, vale ressaltar a ausência de Honório das discussões. O senador mineiro, no ano seguinte, justificaria a sua ausência: “Estava eu doente” (AS, 14 de julho de 1848, v.3, p. 352). Paralelamente, os senadores também buscavam novas reformas, como a emenda da lei de 19 de agosto e a introdução do voto direto, com a supressão do votante.

Alves Branco, que defendia o sufrágio de forma direta, mostrou seu apoio público ao projeto de Paula Souza, agora indicado Ministro do Império do gabinete por ele presidido. Munido de influência no governo, o autor do projeto logrou promover uma aceleração na tramitação de sua reforma.

Eu julgo muito necessário (já por vezes o tenho dito) alterar a lei de eleições; creio que é esta uma das medidas importantes que cumpre tomar; mas não entendo que este projeto seja suficiente. Eu ofereci o ano passado um projeto que alterava radicalmente a lei de eleições. Sendo eu então membro da Comissão de Constituição, o projeto vindo da outra Câmara sofreu ali emendas radicais; porém depois na discussão disse-se que as ideias eram na verdade boas e deviam adotar-se, mas não naquela ocasião, por isso que retardariam a adoção da lei, quando, estando próximas as eleições, convinha uma lei que desse mais algumas garantias aos votantes. Fui até convidado a apresentar um projeto a parte, em que emitisse as minhas ideias. Logo que se votou a lei que veio da outra Câmara, ofereci esse projeto; ele está impresso, e aí existem, em minha opinião, as emendas radicais que podem, com a base atual das eleições indiretas, dar uma representação, se não fiel, genuína, ao menos muito aproximada a isto. Este é, portanto, o projeto que eu pedia à Câmara que discutisse, entrando este projeto do honrado membro [Bernardo Vasconcellos] como parte do outro. (AS, 4 de agosto de 1847, v.3, pp. 5-6)

Paula Souza tentaria discutir o seu projeto junto à resolução de Vasconcellos que procurava emendar a lei de 1846, pois, na sua opinião, a ideia era incompleta, por tratar apenas das juntas e das Mesas. É possível afirmar, então, que até aqui as tentativas de disputar a legislação eleitoral, seja pela modificação da lei de agosto de 1846 ou por uma nova lei, andavam vis-à-vis uma com a outra.

O projeto foi aprovado em primeira discussão apenas em agosto de 1847, o que indicaria, naquele momento, que os senadores tão somente julgavam útil a discussão, mas não que concordassem necessariamente com o mérito das propostas. Como citado em outra ocasião, era durante a segunda discussão que se permitia aos participantes formalizarem emendas e propostas, que, não raro, como estratégia, eram apresentadas até por seus mais ferrenhos opositores para corrigir determinado projeto à sua maneira ou fazê-lo fracassar.

A segunda discussão foi iniciada logo em seguida, no mês de agosto, com a declaração de Bernardo Vasconcellos de que se oporia ao projeto, mas o grosso do debate aconteceu mesmo apenas em julho e agosto de 1848, num momento de crise institucional, motivada pela anulação da eleição de dois senadores por Pernambuco. Os períodos mais essenciais da discussão, como a inclusão de emendas e debate de todos os artigos, se deram durante o governo dirigido pelo próprio autor do projeto, o senador paulista Paula Souza, que alegava constantemente doença e cansaço e se via numa encruzilhada política, pois buscava reformas sem apoio da sua base aliada na Câmara.

Devido à intensificação da oposição, vendo-se em minoria diante da possibilidade de aprovar o projeto, Paula Souza opta adiá-lo. Muitos aliados veem a decisão como algo negativo e até mesmo covarde, pois, sendo tomada ao fim da sessão daquele ano, parecia significar que o senador, que ocupava o cargo de Ministro do Império, desistira muito facilmente de seu próprio projeto. Holanda Cavalcanti, por exemplo, disse em 12 de agosto do mesmo ano:

Eu direi aos meus amigos, àqueles que se têm esforçado para servir ao seu país: – O único princípio que pode salvar hoje o país é que o ministério possa marchar a despeito das maiorias das câmaras –. Eu direi ao nobre Ministro do Império que o seu programa não poderá ser levado a efeito sem este princípio, e vou mostrá-lo agora nesta questão de adiamento. Isto claramente se manifesta, o mesmo comportamento do

nobre senador assaz o mostra. (AS, 12 de agosto de 1847, v. 3, pp. 175-176)

Com ironia e humor, o senador parece conseguir, assim, algum apoio entre os outros membros:

No Parlamento vem propor o adiamento deste artigo e de qualquer outro, o que é o mesmo que dizer que não passe nada nessa sessão. Sem dúvida não é necessário ser livre para ao menos aproveitar algum voto de interesse nesta legislatura, a fim de se conseguir alguma coisa boa; e se o nobre Ministro do Império cordialmente deseja que se faça alguma coisa em virtude de suas tendências, de seus princípios, aproveite a ocasião, prenda os interessados (apoiados), prenda alguém que talvez o queira lograr (apoiados e risadas). (AS, 12 de agosto de 1847, v.3, p. 176).

Era a maioria do Senado agora que desejava trabalhar no projeto. Cavalcanti, um dos defensores da inclusão da minoria, advogava que se discutisse imediatamente a matéria. Mais uma vez Paula Souza é vencido. Cabia ao ministro tentar passar o projeto sem muitas emendas que modificassem a intenção inicial do texto. No entanto, na segunda discussão, com a análise de uma comissão, com a possibilidade de discussão de artigo por artigo e com inclusões de emendas, muitos senadores começaram a levantar empecilhos para a provação da lei.

Na fala de Paula Souza, ao seu turno, boa parte desses tópicos resumiram-se a um tema: a representação das minorias. É por isso que, ainda em 1847, o ministro continuava indo ao plenário defender a questão:

Em minha opinião não pode haver eleição que seja pelo menos aproximada à verdade sem haver na lei a declaração de certas e importantes incompatibilidades, sem se dividir a província em círculos, para que possa ser representada também a minoria: pelo método atual, as minorias não podem nunca aparecer. (AS, 4 de agosto de 1847, v.3, p. 6)

Em sua defesa dos círculos, explica que o desenho institucional, com menos colégios eleitorais, impediria que a Câmara agisse como se fosse um eleitor, já que, como os deputados também reconheciam os poderes dos eleitos, isto é, reconheciam a validade das eleições, ao eliminar um colégio – aceitando acusações de fraude –, era possível mudar o resultado da eleição (SOUZA, 1979). Em outras palavras, bastava que a maioria se mobilizasse para anular os resultados dos colégios eleitorais com menor probabilidade de vitória. Com os círculos, a interferência da Câmara diminuiria, pois se houvesse necessidade de anular uma eleição, somente nesse círculo se mudaria algo. Porém,

havendo muitos eleitores em um distrito em específico (pois cada província contaria com um número reduzido de locais de votação), a investigação que poderia levar à eliminação de um colégio eleitoral receberia mais atenção das autoridades e da opinião pública.

Por isso, sua defesa da representação das opiniões da minoria é um chamado para apoio entre um importante representante dos pernambucanos guabirus, o senador Holanda Cavalcanti, que parecia favorável à agenda de Paula Souza, mas contrário ao adiamento da matéria eleitoral. A bancada de Pernambuco era grande e influente, e ter um nome de peso como Cavalcanti era providencial para o andamento do projeto. Seu já mencionado argumento, o de que “o governo pode marchar sem a maioria das câmaras” (AS, 14 de agosto de 1847, v.3, p. 179), explicava, pois, que não haveria crises de governo caso a oposição tomasse assentos.

O comentário de Holanda Cavalcanti era simples, porém, em nada, banal. Por todo o período, houve uma preocupação constante com a resolução de conflitos entre Executivo e Legislativo. A fala do senador, que havia organizado o gabinete anterior até sua queda em maio de 1847, ecoou, por isso, também na Câmara, visto que a tensão entre os dois poderes de fato acometeu alguns governos. Nos sete anos desde a Maioridade, dois governos haviam caído devido à desconfiança da Câmara e mais dois teriam o mesmo fim no ano seguinte.

Com a Constituição em mãos, Cavalcanti tentava convencer seus ouvintes de que o Poder Moderador dissolveria a Câmara apenas em caso de salvação do Estado e de que o mesmo poder também teria a capacidade de vetar as leis, ou seja, impedir a radicalidade da minoria – a mera desarmonia entre a Câmara e o ministério não seria motivo para dissolução. Em tom enérgico, o orador tentava fazer com que seus pares acreditassem que não são as minorias que desestabilizam o regime representativo, mas a própria maioria, apoiada num “sistema de imoralidade” (AS, 14 de agosto de 1847, v.3, p. 205). Para ele, a maioria formada tampouco seria natural, ou seja, oriunda da opinião do povo, mas fictícia, forjada pelo próprio governo quando apoiado na Câmara. Essa ficção era atribuída pelo senador pernambucano às bancadas palacianas que buscaram a Maioridade antecipada – o que incluía seus rivais do Partido da Praia na província de Pernambuco (CARVALHO; CÂMARA, 2008). Nessa medida, as eleições seriam corrompidas, em sua

opinião, porque as fraudes e a licença nasceriam do desejo das maiorias de vencer as eleições:

A pretexto de maiorias, quantos homens não sacrificam a categoria moral à política, sem darem o verdadeiro apreço à verdadeira categoria que é a moral?... Mas aqueles que veem que por força os querem rebaixar da sua categoria moral, que veem as extravagâncias, os artifícios, as violências que tanto mal nos tem feito, não encontrando, nas leis, nem tão pouco em as autoridades, o recurso de que precisam contra os seus opressores, o que farão? Para quem apelarão? Onde irão buscar o remédio aos seus males? Senhores, o que estamos vendo? (AS, 14 de agosto de 1847, v.3, p. 206).

A despeito da súplica pela continuidade da discussão, com o encerramento da sessão em agosto de 1847, o projeto seria retomado novamente somente em julho de 1848 e ocuparia inúmeras sessões nesse ano, concomitantemente a outro projeto da Câmara que discutia a inclusão de incompatibilidades eleitorais à lei de 1846. Isso não era incomum. Os trabalhos do Parlamento geralmente se iniciavam por volta de abril ou maio e, como muitos de seus membros vinham de longe e raramente chegavam a tempo, dada a extensão do território nacional, o início da sessão era dedicado a assuntos de menor importância.

No começo daquele ano, no entanto, o Imperador anunciava na Fala do Trono, que “o Senado aguarda a proposta do governo de S.M.I. sobre a lei de 3 de dezembro de 1841, e a que tem por fim declarar a incompatibilidade de eleição de alguns funcionários públicos nos lugares em que exercerem jurisdição ou autoridade” (AS, 6 de maio de 1848, v.1, p. 25), pondo em discussão, portanto, as incompatibilidades como parte integral do seu programa de governo, agora presidido por Almeida Torres, que seria substituído por poucos dias, até o fim do mês, por Paula Souza. O Voto de Graças, ou projeto de Resposta à Fala do Trono³⁴, réplica formal do Parlamento ao programa de governo da sessão, indicaria se o Legislativo apoiaria o ministério e seus projetos. O gabinete, em especial,

³⁴ Sobre isso, assim sintetiza Ferraz (2012, p. 101): “O projeto de resposta à Fala do Trono consistia, por um lado, formalmente, em uma resposta da Câmara à mensagem da Coroa que abria, anualmente, a Assembleia Geral e cujo conteúdo sintetizava, em linhas gerais, o programa do gabinete incumbente. Politicamente, por outro lado, a tramitação da resposta, os debates que suscitava e, em particular, os resultados finais da deliberação sobre sua versão definitiva constituíam um dos primeiros testes que um gabinete enfrentava no Império diante de uma sessão legislativa. O grau de controle e ascendência ministerial sobre o plenário da Câmara eram, em primeira mão, a cada ano, mensurados justamente a partir dos resultados da tramitação do projeto em tela”.

se dedicava a acabar parcialmente com o exclusivismo partidário em nomeações para empregos, chamando um conservador ao Conselho e iniciando uma forma de conciliação política.

Nesse que seria um dos primeiros testes de forças pelo qual o gabinete passaria, os deputados e senadores não demonstraram disposição para dar-lhe suporte e o ministério de Almeida Torres seria derrubado pela Resposta à Fala do Trono. A própria comissão eleita para redação do projeto de Resposta era composta por três oposicionistas, Rodrigues dos Santos, Urbano Pessoa e o liberal radical Cristiano Ottoni: “Por 50 votos a 44, a Câmara aprovou um projeto de resposta que embutia, segundo o próprio presidente do Conselho de Ministros em retirada, censura e desconfiança frente às políticas governamentais” (FERRAZ, 2012, p. 100).

No Senado, a discussão versou também sobre as incompatibilidades eleitorais, citadas na Fala do Trono sem referência à reforma eleitoral. Esse projeto, que havia sido aprovado na Câmara e enviado aos senadores, devia seu andamento, em parte, ao grande esforço de Paula Souza, que tentava introduzir a discussão na agenda do dia, conforme indica o pedido ao presidente do Senado: “está medida também está contida no projeto que atualmente se discute no Senado, mas como aquela já está sancionado por uma Câmara, se também o for por essa, pode tornar-se lei mesmo este ano.” (AS, 23 de julho de 1848, v.3, p. 507). Ainda que não se pudesse antecipar, com este debate, a posição de cada senador, a discussão do Voto de Graças seria um bom termômetro. Era possível saber, de antemão, por exemplo, quais senadores poderiam rejeitar a lei de eleições, como Vasconcellos ou Costa Ferreira.

Havia também casos dúbios, como o próprio Honório, abertamente contrário às incompatibilidades, não pelo conteúdo, dizia, mas pela desmoralização que causaria à Câmara dos Deputados. Para ele, eram dois os motivos: primeiro, porque o projeto teria avançado na Câmara não por vontade de seus membros, mas porque o governo teria forçado sua aprovação; segundo, pela própria composição da casa, cuja maioria era de magistrados:

Mas, direi eu, o reconhecimento das incompatibilidades só e isoladamente é suficiente para garantir a liberdade do voto? Entende S. Ex^a. que é? Devo crer que, se não tem mudado de opinião, não é somente

esta medida isolada aquela que pode ser profícua e vantajosa para os fins a que se diz propor-se a administração atual. Sendo assim, como se quer isolá-la? Pretende S. Ex^a., torno a dizer, dissolver a câmara dos deputados imediatamente que a proposta seja aprovada e sancionada pelo poder moderador? Se não pretende, para que desmoralizar a câmara dos deputados fazendo passar em lei estas incompatibilidades? (AS, 29 de julho de 1848, v.3, p. 555)

A Câmara estaria, dessa feita, condenando sua própria eleição: “pode esta câmara ter a força moral que lhe é necessária para preencher a tarefa que lhe incumbe a Constituição do Estado? (Apoiados.) Creio que não.” (AS, 29 de julho de 1848, v.3, p. 555). Tendo sido a Câmara eleita em 1847 e reunida em 1848, a aprovação do projeto teria como consequência lógica a sua dissolução, lavrada pela Casa, ao aprovar o projeto. Não era a primeira vez que isso ocorreria. Em 1845, no contexto de discussão da Lei Eleitoral, a oposição já apontava para o fato de que os reformadores condenavam as leis que se utilizaram para se eleger: “Ângelo Muniz da Silva Ferraz (...) coloca o dedo na ferida ao lembrar o discurso do senador Paula Souza, um dos líderes liberais, em que este afirmara haver o Decreto de 1842 deixado ‘unicamente aos agentes do governo o direito de fazer deputados’” (LIMONGI, 2014, p. 32) e, como consequência, uma nova lei eleitoral significaria a confirmação de que os métodos antigos de eleição não eram válidos.

Contudo, Honório estava disposto a aceitar o pensamento com uma condição: os homens de letras, em especial a magistratura, não poderiam ser impedidos de concorrer em toda a província, mas apenas nos distritos eleitorais em que exercessem autoridade. Dessa forma, grandes nomes ainda poderiam buscar as eleições: “São excluídos estes senhores pelo projeto, se ele passar só e isoladamente. E aqui torno a dizer que admito a doutrina, porém ligada com as eleições por círculos; nunca admitiria só e isolada, continuando as eleições a serem provinciais.” (AS, 29 de julho de 1848, v.3, p. 556). Os magistrados, então, deveriam buscar votos nos distritos vizinhos, usando de sua influência no restante da província, caso fosse, “natural” – em outras palavras, aqueles que já tinham força para se eleger provincialmente, continuariam sendo capazes, mesmo que impedidos em seus distritos eleitorais.

Para o senador mineiro, as incompatibilidades tampouco fariam sentido numa eleição provincial, porque um juiz de direito em específico não teria jurisdição grande o

bastante para influir no resultado geral. No caso do pleito distrital, no entanto, isso seria uma necessidade, pois, ao diminuir o território em que os candidatos pudessem ser eleitos, confundindo-o com os limites das comarcas, aumentar-se-ia a chance de um magistrado influir.

Esse fato é importante, pois evidencia que Honório talvez não fosse de todo favorável às incompatibilidades apenas por princípios de justiça, como afirmaria em outra ocasião. Seu cálculo envolvia, provavelmente, um aceno tanto aos liberais, que esperavam modificações da lei eleitoral, quanto à parte dos conservadores, que temiam a queda da qualidade dos candidatos em caso de uma reforma que desse mais representação à maioria local. Em outras palavras, o tipo de incompatibilidade que defendia não era absoluto, mas relativo, como afinal acabaria aprovado com o apoio de muitos senadores. Seria difícil, contudo, supor que as autoridades da Corte não deixariam de influir nas eleições sem uma modificação do próprio aparato normativo que garantia isso, como a lei de 3 de dezembro, qual era conhecido o Código de Processo Criminais.

Em agosto daquele ano, a Comissão de Constituição, que analisava o projeto, emitiu seu parecer³⁵ – antecipando que os senadores que tomavam parte, Honório, Vergueiro e Olinda, modificariam o texto. A mudança mais significativa, ao que parece, foi a alteração dos círculos eleitorais. Antes, cada círculo elegeria um senador e dois deputados; após o parecer da comissão, cada distrito eleitoral elegeria apenas um representante da Câmara, restando aos senadores a eleição provincial – ideia que, ao que tudo indica, veio de Vergueiro³⁶ e, depois, foi aceita, à maneira de concessão, por Paula Souza. Essa emenda causaria bastante discussão, visto que a Carta Magna³⁷ mandava

³⁵ Este documento que não foi localizado no Arquivo Nacional.

³⁶ A confissão é feita pelo próprio Presidente do Conselho, Paula Souza, em confronto direto com Honório, no plenário do Senado: “Eu emiti a opinião do Sr. Vergueiro na comissão; o que não compreendo é que se julgue preciso dar provas do que eu não nego: o que eu neguei é que tivesse a iniciativa do projeto de interpretação do art. 80. Eu só quero a eleição por círculos senatoriais vendo porém que essa ideia não passava, anuí à ideia do Sr. Vergueiro, de ser a eleição dos senadores por província, e a escrevi, e nessa hipótese adotei a ideia da apuração e verificação anterior pelo senado; mas tendo depois refletido, julgo dever rejeitá-la. Na discussão o senado refletirá. Eis o que tinha a explicar.” (AS, 14 de julho de 1848, v. 3, pp. 368-369).

³⁷ Art. 43. As eleições serão feitas pela mesma maneira, que as dos Deputados, mas em listas tríplexes, sobre as quais o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista.

proceder a eleição dos senadores da mesma forma que a dos deputados em seu art. 43. É por essas razões que Honório também se diz contrário à proposta de incompatibilidades da Câmara, pois, apesar de ser um texto semelhante ao que está no projeto de lei de eleições, não fazia sentido, segundo o senador, aprovar algo incompatível com a lei de 19 de agosto de 1846.

Isso motivou novamente Paula Souza a sugerir um novo adiamento da discussão, como havia proposto no ano anterior, causando novamente a raiva de muitos pares. Todos tinham pressa: os favoráveis, para aprovar o projeto antes de novas eleições, ao passo que os contrários, para derrubá-lo. Em termos de provocação, o futuro marquês de Paraná perguntava ao Senado por que o projeto não havia sido aprovado em segunda discussão, se o próprio ministério, com exceção de seu presidente, não estava sabotando a discussão:

S. Ex^a. [Paula Souza] tinha incômodos [de saúde]; mas devia estar convencido de que a sua presença não era absolutamente necessária; pois que, quando julgasse que o projeto precisava de algumas emendas, podia apresentá-las e fazê-las passar na terceira discussão. Mas, quando S. Ex^a. pôs em abandono o projeto, depois de termos consumido um tempo precioso, sabendo que daqui a dois dias teríamos de nos ocupar exclusivamente dos orçamentos, porque pouco tempo sobra de sessão, não devemos crer que era já isto um preparo para lhe dar de mão, para só se abraçar a medidas das incompatibilidades, único salvação que há de felicitar o país? (Apoiados.) (AS, 29 de julho de 1848, v.3, pp. 557-558)

A acusação seria de que, tendo sido alterado pela Comissão de Constituição, Paula Souza preferiu forçadamente adiar seu projeto e apelar às incompatibilidades por parte do projeto da Câmara: “Parece que S. Ex^a. encontrando obstáculos na outra câmara à realização dessas ideias as têm desprezado, e quer-se abraçar unicamente com a das incompatibilidades” (AS, 29 de julho de 1848, v.3, p. 558). Honório parecia se sentir ofendido, pois já estava fazendo “uma larga concessão (...) admitindo as incompatibilidades só com as reformas consignadas no projeto da comissão em adição ao apresentado pelo nobre ministro” (AS, 29 de julho de 1848, v.3, p. 559). Isso indicava, ali, um rompimento com o autor do projeto, ainda mais quando, para o Presidente do Conselho, ainda faltavam reformas importantes para alterar os incentivos que os agentes recebiam para controlar as eleições, como a lei de 3 de dezembro (Código de Processos Criminais) e uma reforma do Judiciário. Nessa conjuntura, Honório sintetizaria sua posição da seguinte maneira:

a lei que veio da câmara dos deputados deve ficar adiada. Não concluo ainda em votar contra a doutrina das incompatibilidades de uma maneira absoluta, concluo antes como concluí, quando membro da Comissão de Constituição com outros colegas, isto é, que a ideia pode ser admitida conjuntamente com as outras reformas, parte das quais já nós temos aprovado, e que estarmos em marcha de discutir. (AS, 29 de julho de 1848, v.3, pp. 565)

Esse é o momento em que a comissão toma para si o projeto de lei eleitoral, mesmo com a tentativa de Paula Souza de tirá-lo de cena, barrado pelo próprio corpo do Senado. Tais movimentações ganhavam repercussão. Honório criticaria, por exemplo, o *Diário Mercantil* por ter publicado em 1º de agosto um artigo censurando os membros da oposição e das comissões responsáveis pela leitura e redação do projeto: “Neste artigo se diz que os membros da comissão há muito tempo abjuraram todo e qualquer princípio; de sorte que os princípios são partilha exclusiva dos senhores que pertencem ao grêmio dos que desfrutam as vacas gordas ou dos Srs. ministros...” (AS, 2 de agosto de 1848, v.4, p. 81).

Sua resposta era no sentido de que não eram os membros da comissão que teriam abdicado do espírito partidário, mas que, ao contrário, quem havia abandonado esses princípios eram aqueles que se serviam a partidos, beneficiados pelas ditas “partilhas exclusivas dos senhores que pertencem ao grêmio” –refere-se aos liberais no Poder Executivo, comparando seus ministros, que só tinham a ganhar com a máquina do governo, àqueles que fazem concessões exuberantes. Com isso, não se quer dizer que esse protesto antecipasse as posições políticas que Honório adquiriria nos anos posteriores, à frente do movimento político autotizado de Conciliação, mas que, conforme a hipótese de Estefanes, ao ser apontado presidente de Pernambuco para pacificar a província, no ano de 1849, e, mais tarde, enviado em importante missão diplomática a Montevideu, “sua atuação (...) em um contexto de profundas divisões e mudanças políticas, fundamentou a escolha de seu nome para a presidência do ministério de seis de setembro de 1853” (ESTEFANES, 2010, p. 107). O desempenho de Honório no final de 1848 prenunciava sua volta às graças do Imperador.

Ao se defender da acusação “apartidarismo”, feita pelo *Diário Mercantil*, o senador mineiro ganharia forças para encaminhar o projeto ao plenário, tomando as rédeas da discussão, devido a sua participação nos debates e na comissão responsável por

analisar o texto, mesmo com a desistência de seu rival, Paula Souza, como denunciado à época pelas lideranças (o próprio Honório, Vasconcellos, Cavalcanti, Vergueiro, Olinda etc.). São nos meses de julho e agosto de 1848 que o projeto começa a tomar forma, com a discussão, em plenário, baseada no parecer da comissão. Nesse momento, todos os artigos e parágrafos do projeto são discutidos, um a um, com o discurso de vários senadores. Essa maneira de discussão tinha repercussões na própria forma que a lei estrategicamente havia sido redigida, com apenas dois artigos, mas muitos parágrafos. Tal manobra, conforme já havíamos reproduzido, para efeitos de exemplificação, de forma menos detida em capítulo anterior, seria apontada por Vasconcellos em tom de acusação:

Eu hei de pedir que se reduzam todos estes parágrafos a artigos; não quero que o senado, que obra sempre muito boa fé seja acusado pela câmara dos deputados de ter incluído muitos parágrafos em um só artigo para coagi-la a discuti-los todos de uma só vez, segundo o seu regimento. Eu não quero que se possa atribuir ao senado esse artifício, ou não sei que nome tenha; hei de por isso pedir que se convertam todos estes parágrafos em artigos. Pela simples leitura se conhece que são artigos diferentes, e não parágrafos de um mesmo artigo; entretanto, contra o que pratica o senado muitas vezes, mandam-se para a câmara todos estes artigos como parágrafos, e há de a câmara dizer: – Não é próprio da gravidade do senado armar este laço, querer que discutamos toda a sua lei de uma vez –. Por isso é que dizia: – Art. 22. (AS, 2 de agosto de 1848, v.4, p. 108)

Para além das questões mais centrais que compreendem os círculos e incompatibilidades eleitorais – este último, o grande projeto de Paula Souza –, examinaram-se ali outros pontos – a saber: maneiras práticas de coibir fraudes comuns, tamanho dos distritos eleitorais, voto obrigatório ou facultativo e possibilidade de candidatos concorrerem em mais de um distrito. De modo muito feliz, Belisário resumiu com precisão os principais tópicos de discussão que justificavam a implementação dos círculos. Boa parte dos argumentos dos senadores são respostas a esses tópicos:

1º diminui a influência do governo e as fraudes eleitorais; 2º pôr o eleito em contato com o eleitor; 3º facilitar a fiscalização da eleição por parte das câmaras; 4º oferecer menores perigos e abalos à sociedade do que uma eleição geral em toda a província, pondo jogo o conjunto de paixões e interesses provinciais; 5º moderar o espírito do provincialismo; 6º *tirar as grandes deputações o espírito de união e disciplina que as tornam preponderantes sobre as pequenas*; 7º diminuir a pressão que sobre o governo exercem as grandes deputações vinculadas pelos mesmos interesses; 8º dar lugar a serem consultados os interesses locais,

naturalmente melhor conhecidos dos deputados do distrito; 9º finalmente, este era o principal fundamento que já nos temos referido, impedir que as maiorias locais fossem esmagadas e anuladas pelas provinciais, de modo a dar entrada no parlamento a todas as opiniões políticas. (SOUZA, 1979, p. 70; grifos nossos)

Tavares Lira concluiria algo tão semelhante que, à primeira vista, pareceria uma cópia do diagnóstico de Belisário, com a exceção de que o político potiguar acentuaria a relação entre representação das minorias com a menor possibilidade de agitações violenta, “por restringir o âmbito de repercussão das lutas” (apud OLIVEIRA TORRES, 2017, p. 334), associando a inclusão destes grupos no aparato estatal ao arrefecimento da violência advinda de motivações políticas nas localidades. Já João Camilo de Oliveira Torres acrescentaria a essa lista, como vantagem, a facilidade de escolha de um candidato, em geral restrito a poucos concorrentes. Tal medida tornaria a escolha mais fácil ao eleitor e informaria melhor suas decisões, contribuindo à construção da cidadania no Império.

3. A influência da Insurreição Praieira

Lentamente, a discussão do projeto de lei eleitoral é completamente substituída pelo problema pernambucano e suas eleições, principalmente a partir de setembro de 1848, com a indicação do Visconde de Olinda à Presidência do Conselho de Ministros, “exatamente o chefe mais graduado dos Guabirus³⁸” (NABUCO, 1897, p. 93). A partir daí, seguiu-se uma sucessão de demissões de empregados públicos, algo que, embora comum com as trocas de governo, ganhava, cada vez mais, notoriedade nos debates políticos, pois era visto como a principal maneira de influenciar as eleições. Os Anais mostram que, concomitantemente à discussão do projeto de lei eleitoral, também muito se debateu sobre a interpretação do art. 80 da lei de 1846³⁹, que versava sobre a dissolução ou não do colégio eleitoral em caso de óbito antes da posse ou de anulação de nomeação de senador pela Câmara Vitalícia. Essa discussão tomava cada vez mais tempo da casa, com a aproximação do fim do ano e o aumento das tensões em Pernambuco. Basicamente, o que se discutia é se haveria de se reunir um novo colégio – com novo sufrágio de eleitores especiais pelos votantes – e, conseqüentemente, se se admitiria rápida mudança

³⁸ Referência aos conservadores pernambucanos, que faziam oposição ao Partido da Praia.

³⁹ “Tendo-se de nomear algum Senador, por morte, ou aumento de número, se procederá a nova eleição de Eleitores de Paroquia, em dia designado pelo Presidente da respectiva Província, o qual também marcará o dia, em que se hão de reunir os Colégios Eleitorais, compostos dos Eleitores então nomeados.”

da opinião pública ou se o colégio eleitoral deveria ser mantido conquanto durasse uma legislatura.

Esse debate foi de extrema importância, pois a anulação da eleição de Chichorro da Gama, antigo presidente de Pernambuco, foi um dos vários motivos da eclosão da Revolta da Praia. Tal insurreição, frequentemente lembrada como uma das que mais mobilizaram camadas populares, foi também, segundo Carvalho e Câmara (2008, p. 37), um conflito entre elites, visto que foi “gerad[a] pelos mais diversos motivos, desde antigas desavenças oligárquicas, passando pelo ardiloso furto de escravos, até chegar à luta aberta pelo controle dos cargos no aparato repressivo e judicial local”. Como resultado, as fileiras liberais, novamente, foram apartadas do poder por muitos anos, o que teve peso na aprovação mesma da Lei dos Círculos, já que buscava incluir as minorias dissidentes no arranjo institucional do Império. Anos mais tarde, Honório explicaria em discurso a importância dessa inclusão, dando como exemplo a França revolucionária de 1848: sendo os revolucionários a menor parte da população, constituindo assim a minoria, o governo, fraco, se deixou abater por uma onda revolucionária, que não teria se viabilizado, se os revolucionários tivessem sido fagocitados pelo Parlamento.

A questão do art. 80 de 1846 foi um ponto de desencontro entre diferentes liberais do Senado – indício de que procurar partidos disciplinados no século XIX talvez consista em algum anacronismo. Ali, discutiram vários liberais eminentes, de diversos grupos, mas que claramente não logravam selar um consenso: Alves Branco, o primeiro Presidente do Conselho de Ministros, apoiou, por exemplo, o a manutenção do colégio eleitoral, sem necessidade de se eleger um novo corpo de eleitores: “eu não quero eleitores especiais, quero que os mesmos eleitores nomeiem os membros de uma e de outra câmara, pela razão que já apresentei, para haver unidade de pensamento no corpo eleitoral.” (AS, 4 de agosto de 1848, v.4, p. 122). Vergueiro, por sua vez, acreditava que os mesmos eleitores deveriam eleger outro senador apenas por questões práticas: “eles ou nomeiam pessoas de sua maior confiança, ou obedecem a alguma influência, mas hão de eleger os mesmos indivíduos tanto para eleitores de deputados como de senadores; portanto é só uma implicação de trabalho, e nada mais.” (AS, 2 de agosto de 1848, v.4, p. 116).

A controvérsia sobre quem nomearia o senador – se o eleitor, o Moderador ou o Senado – não era vã e estava, em termos práticos, implicada na questão pernambucana,

visto que, se se decidisse manter o mesmo corpo eleitoral, provavelmente Chichorro da Gama seria eleito novamente e colocaria o Senado numa situação constrangedora. Além disso, ficou evidente que os senadores entendiam que a organização de novas eleições para eleitores demandava, além dos custos, toda a reorganização dos pleitos nas localidades, novos testes práticos à autoridade dos chefes locais e, possivelmente, a reestruturação do funcionamento da máquina eleitoral nas localidades, com a mobilização apressada dos interessados e das direções partidárias.

A esse respeito, Alves Branco e, curiosamente, Holanda Cavalcanti, haviam sido dos primeiros a marcar forte posição contra a anulação da vontade de eleitores, que teriam tido poderes reconhecidos para escolher um senador e seriam, posteriormente, apenas referendados pelo Imperador:

Sr. presidente, os três parágrafos em discussão quiseram firmar o direito que alguns nobres senadores entendem que o senado tem de anular eleições de senadores. Este é o pensamento que domina nesses parágrafos; entretanto, quando se devia esperar que os nobres senadores sustentassem esta tese e a desenvolvessem ao primeiro ataque, às primeiras observações que se lhes fizeram a abandonaram, e declararam votar contra os parágrafos. Eu não sei, Sr. presidente, se os nobres senadores estão firmes em seu princípio, isto é, que o senado é competente para anular eleições de senadores; o que posso porém afirmar é que não é por este modo que se demonstra ordinariamente uma opinião firme, decidida e conscienciosa a respeito de um direito. (AS, 9 de agosto de 1848, v.4, p. 233).

Saturnino, irmão de Aureliano, que no começo da década havia dirigido os palacianos pelo golpe da Maioridade, se separava de seus pares liberais ao julgar que, se ele não havia votado pela anulação das eleições de Pernambuco, foi não porque duvidava que o Senado detinha esse poder, mas porque era contrário à anulação.

Isso significaria dizer, no entanto, que se discutia também se a Coroa havia errado na escolha da lista tríplice, afinal as eleições haviam sido anuladas após a escolha do nome de Chichorro da Gama pelo Monarca. O assunto era assunto sensível, já que, segundo mandava a Constituição outorgada por Dom Pedro I e seu Conselho de Estado, o Imperador considerado legalmente irresponsável pelos seus atos⁴⁰. É preciso ressaltar,

⁴⁰ O art. 99 da Constituição de 1824 diz: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma”

contudo, que a vedação constitucional não se aplicava à discussão da limitação de poderes do Executivo e do Moderador. A definição de frases feitas, como aquela atribuída a Rodrigues Torres, em referência à crise política de 1868, “O Imperador reina, governa e administra”, era apenas uma de muitas fórmulas disputadas por diferentes políticos, juristas e panfletistas do período. Não cabe acreditar que houvesse consenso sobre o real papel do monarca, constantemente em disputa nos 49 anos do Segundo Reinado. Nesse sentido, um interessante contraponto em 1868, por exemplo, é o próprio posicionamento de Góis de Vasconcellos, Presidente demitido pelo Imperador, que buscava, de certa forma, limitar-lhe os poderes.

Com isso em mente, ressaltando as disputas e as estratégias argumentativas, podemos entender melhor o posicionamento de Holanda Cavalcanti, que apresentava uma posição intermediária, na qual o Senado sempre havia reconhecido o direito da Coroa de anular eleições, mas também reclamava para si igual prerrogativa – opinião pouco simpática aos posicionamentos saquaremas. Ele encontra provocativo precedente naqueles mesmos senadores – Alves Branco incluído –, que então sustentavam o direito exclusivo do Imperador, mas que haviam tentado anular a eleição do Visconde de Abrantes em 1840:

Mas as pessoas que não votaram pela anulação das eleições de Pernambuco interessavam-se muito na anulação das eleições do Ceará naquele tempo. Portanto, se há lados na casa, o que eu nego, todos os lados da casa concordavam em que o senado tinha esse direito. (AS, 17 de agosto, de 1848, v. 4, p. 365)

Trazendo, expressão sua, “fatos desagradáveis” à tona, Cavalcanti lembra que o Executivo já abusou de suas prerrogativas, no passado, ao mandar prender senadores (como no abrupto fechamento da Constituinte de 1823) e, por isso, tais poderes deveriam ser contrabalanceados e contestados, provavelmente se referindo à própria limitação da autoridade soberana: “O poder executivo já prendeu senadores, esse procedimento não lhe tem sido contestado pelo senado, qual é a consequência? É que o executivo pode continuar a proceder assim, segue-se que o senado perdeu uma das suas principais prerrogativas.” (AS, 17 de agosto, de 1848, v. 4, p. 367).

Os senadores tinham pressa para resolver a questão devido aos problemas que emergiam em Pernambuco, com membros praieiros da Câmara exigindo celeridade nas

soluções. O ponto é que o liberal Holanda Cavalcanti era, na verdade, uma espécie de líder dos conservadores pernambucanos – um de seus irmãos, por exemplo, fazia parte do Partido Conservador. Uma dissidência do Partido Liberal de Pernambuco, os praieiros, fazia oposição a Holanda Cavalcanti e competia pela indicação da presidência da Província. Eventualmente, a bancada praieira conseguiu a indicação de Chichorro da Gama para o cargo. Este era tido como um político energético, “pois[,] quando ainda era um simples juiz na Corte, assinara o mandado de prisão de José Bonifácio” (CARVALHO, 2003, p. 211).

Em 1848, da Gama tentava vaga ao Senado, tendo sido eleito pelos eleitores e escolhido pelo Imperador na lista tríplice. Porém, apesar de ter vencido a eleição por duas vezes, ambas foram anuladas pelos conservadores aliados de Holanda Cavalcanti: “As alegações para a nulidade eram muitas: irregularidades cometidas pelas mesas de qualificação, constrangimento ilegal dos votantes e eleitores, roubo de urnas, uso de violência nos locais de votação, etc. Durante o quinquênio liberal, todas as eleições foram acirradas em Pernambuco” (CARVALHO, 2003, p. 212). Já no Senado, durante o quinquênio – ou “ostracismo”, para os conservadores (NABUCO, 1897, p. 76) – Holanda Cavalcanti buscava apoio dos saquaremas, ao passo que os praieiros se aliavam com os palacianos de Aureliano.

Antes mesmo da eclosão da violência em Pernambuco, alguns senadores já pareciam associar o debate eleitoral ao problema representativo diagnosticado. Conforme disse o senador Vasconcellos: “Toda a questão é por causa da eleição de Pernambuco. Nunca se teria contestado este direito ao senado se não fosse a anulação da eleição de Pernambuco.” (AS, 17 de agosto, de 1848, v. 4, p. 379). Para o senador mineiro, não caberia ao Senado o direito de anular eleições, pois a função da casa era, depois de feita a nomeação do Moderador, como a de um cartório, ou seja, apenas a de reconhecer a validade das eleições e a legitimidade de sua decisão, isto é, nada restava ao Senado senão lavrar sua assinatura: “no Brasil entende-se que a letra do Imperador deve ser reconhecida pelo senado, que as palavras – verificação dos poderes – significam reconhecer se a assinatura posta em uma carta imperial por S. M. o Imperador é do seu punho.” (AS, 7 de agosto de 1848, v.4, p. 179). Olinda, compreendido por muitos como uma forte liderança conservadora no Norte do país, também não enxergava um conflito entre poderes,

concordando assim, sobre o Moderador, que “se deixasse salva a prerrogativa da coroa de conhecer da validade das eleições” (AS, 8 de agosto de 1848, v.4, p. 204).

Tal discussão teria se originado na própria comissão que discutiu o projeto eleitoral de Paula Souza e, por isso, Olinda afirmou: “Pois, senhores, se se entende que é melhor que continue o processo até aqui seguido, continue: eu declaro que renuncio ao projeto; o seu autor já o renunciou, eu também o renuncio.” (AS, 8 de agosto de 1848, v.4, p. 204). Nesse sentido, o saquarema Rodrigues Torres segue a opinião de Olinda, afirmando que, por se tratar de um ato complexo, composto pelo elemento popular e pela nomeação da Coroa, se houvesse irregularidades com a eleição dos senadores, não seria o ato da Coroa que se examinaria, mas os dos colégios eleitorais somente, pois é daí que provinha a lista tríplice, e, nesse caso, caberia ao Senado o juízo.

Ao mesmo tempo que a tribuna se preocupava com a questão pernambucana, com a aproximação das eleições gerais, os senadores também deveriam ser ágeis em discutir a reforma de Paula Souza, que ainda não havia sido aprovada, ou decidir se essa matéria deveria ser adiada. Ao pedir para que a discussão da lei de eleições ficasse de lado⁴¹, Rodrigues Torres resumiu seu argumento em seis distintos pontos: 1º) não havia precedentes e o Senado havia praticado a anulação de eleições apenas desde 1847 – em um caso que, inclusive, seria usado como justificação parcial da Praieira; 2º) o Senado havia reconhecido que esse direito é prerrogativa do governo, portanto não podendo exercê-lo; 3º) se os poderes são independentes, uma casa legislativa não poderia anular decisão da Coroa; 4º) qualquer quebra desse paradigma subjugaria a Coroa ao Senado, e o Poder Moderador, como chave de todo o sistema político, não pode estar submetido, assim como nenhum poder poderia se submeter a outro; 5º) a anulação de nomeação feita pela Coroa é indecorosa com ela; 6º) para evitar abusos, é melhor depositar a verificação de poderes de seus próprios membros a outro poder, no caso, o governo.

Mais uma vez, relacionando a matéria à situação política em Pernambuco, Rodrigues Torres tenta responder a todas essas questões, lembrando argumentos já levantados, como por exemplo, o de que o Senado já havia criado esse precedente durante

⁴¹ “Eu pois pedirei a benignidade do senado para continuar a fazer algumas reflexões sobre esta matéria.” (AS, 16 de agosto, de 1848, v. 4, p. 331).

a Regência e que, mesmo que fosse direito do governo, “assim não se seguia que ficasse ele privado de exercê-lo também, porque pela constituição do império não é vedado que as mesmas atribuições sejam em alguns casos cumulativamente exercidas por mais de um poder.” (AS, 16 de agosto, de 1848, v. 4, p. 332). Quanto à independência dos poderes, que constitui a terceira parte de sua resposta, o senador explica que limitar os outros poderes é uma característica do governo representativo e, mesmo nos Estados Unidos,

ninguém dirá, por exemplo, que o poder legislativo (...) não é independente, que não tenha o direito de fazer leis dentro do círculo que lhe marca a Constituição, e todavia nesse país ninguém desconhece nos tribunais da União o direito de anular as leis feitas pelo congresso (AS, 16 de agosto, de 1848, v. 4, p. 332).

Em outras palavras, quando o Senado se pronuncia a respeito da lista tríplice, não significa dizer que julgue os atos do Poder Moderador, mas que “pronunciamos nossa opinião e deliberamos sobre a validade ou nulidade da lista que lhe foi apresentada.” (AS, 16 de agosto, de 1848, v. 4, p. 333). Na continuação de seu raciocínio, isso não seria subordinar um poder ao outro, especialmente o Moderador ao Legislativo, mas apenas admitir que cada um julga diferentemente um caso, dentro dos limites de suas atribuições, dadas pela Constituição. Sob essa perspectiva, havia um problema decorrente do fato de que era Câmara dos Deputados que declarava válida a lista de eleitores. Logo, como poderia a Coroa dizer que a eleição não teve legitimidade do início? Parecia que havia, aqui, um problema criado pelo desenho institucional das instituições. Já em relação ao quinto argumento, do decoro com a Coroa, isso seria ridículo, porque os atos da mesma podem ser anulados, visto que os poderes são iguais, independentes e limitados:

Senhores, se quisermos levar tão longe como parece pretender o honrado membro a quem me refiro [Alves Branco], o desejo de julgar indecorosos para a coroa os atos praticados por outros poderes dentro dos limites de suas atribuições, tornaremos impraticável a Constituição do Império, e não só impraticável esta, mas qualquer outra constituição monárquica (AS, 16 de agosto, de 1848, v. 4, p. 335).

Rodrigues Torres, que parecia apresentar um discurso menos ultraconservador do que anunciaria na década de 1860, aproveita a discussão para emplacar a grande celeuma que nunca foi resolvida no Segundo Reinado, sobre a irresponsabilidade da Coroa. Defende, então, que, se a Coroa “errou”, a responsabilidade deve cair sobre seus ministros, que apresentaram a lista ao moderador. Quanto à última posição, agora mais

claramente direcionada a Alves Branco, o futuro Itaboraí acusa-o de facciosismo: “Senhores, nesta parte creio que o juízo esclarecido do honrado membro que emitiu semelhante proposição ainda se acha muito preocupado pelo resultado da malfadada eleição de Pernambuco”(AS, 16 de agosto, de 1848, v. 4, p. 336).

Para finalizar, com muita mais destreza retórica que seus inimigos, Torres aumenta o tom da acusação, inferindo má-fé dos defensores do governo do Partido Liberal:

Estava porém reservado para os publicistas do Brasil, e para os publicistas que se dizem da escola exclusivamente liberal, estabelecer o princípio de que a verificação dos poderes de uma câmara eleita pelo povo não deve pertencer a essa câmara, mas sim aos ministros do poder executivo!!! Como se conciliam opiniões desta natureza com a pretensão do liberalismo exclusivo, é o que não posso conceber! Verdade é que temos isto de certa época a esta parte os patriotas liberais, tornarem-se idólatras do poder. Já Tácito dizia dos ambiciosos do tempo que ele historiou – omnis serviliter pro domination. (AS, 16 de agosto, de 1848, v. 4, p. 337)

Questão sem resolução e com a proximidade de eleições, que nem se sabia mais se ocorreriam, os senadores voltam novamente a tentar discutir o projeto eleitoral, pelo menos para aprova-lo ainda naquele ano. Dentro da cronologia aqui perseguida, como, em 9 de setembro de 1848, o projeto entrou em terceira discussão, o que quer dizer que é de se supor que a segunda discussão tenha sido concluída no final de agosto – infelizmente, as folhas referentes ao final do mês de agosto, nos Anais do Senado, encontram-se mutiladas. As discussões também não foram emendadas uma na outra, pois, como explica o 1º secretário, esperava-se um interstício entre elas. É possível, contudo, encontrar a última delas, antes da aprovação, no *Jornal do Commercio*, na edição n. 244 do dia 2 de setembro de 1848. Tentaremos, a seguir, recompô-la com algum vagar.

Honório Hermeto Carneiro Leão começa seu discurso atacando a peça de Limpo de Abreu, que pretendia excluir os recursos das partes interessadas, em caso de suspeita de fraude, às Câmaras Municipais. Seu posicionamento perante as eleições e os partidos políticos, por todo cuidado com os argumentos *ex post facto*, já “assumiam”, antes mesmo de sua missão em Pernambuco, facetas moderadas:

"As juntas de qualificação são formadas com membros dos diferentes partidos em cada uma das freguesias; porém a verdade é que, pela mesma

proposição, deve prevalecer um dos dois partidos, o que tiver o juiz de paz. Assim, é muito de recear que as decisões das juntas de qualificação, principalmente em uma época como a nossa de tanta imoralidade, em que estamos vendo que os partidos não recuam ante a fraude, ante as atas falsas e outros recursos ignóbeis, é muito de recear, digo, que prevaleça algum dos dois partidos, os quais nem sempre consultam as regras da justiça e da equidade para regularem suas decisões" (*Jornal do Commercio*, 2 de setembro de 1848, n. 244, p. 1, grifos nossos)

A crítica de Honório é dirigida, principalmente, ao espírito partidário e às paixões na direção das coisas públicas – mais uma vez, com sinais de que o senador, aos poucos, assumia uma postura mais moderada e neutra. Nesse sentido, ele desaprova contundentemente a organização das juntas eleitorais segundo a lei de 19 de agosto de 1846. Tais recursos de que o eleitor dispunha para apelar às Câmaras Municipais não haviam sido inventados por Paula Souza e Vergueiro, já vigoravam em outros países; a questão, porém, é que o predomínio partidário com a lei de 3 de dezembro inutilizava-os. Contrário ao artigo aditivo, Honório justificava que, ainda assim, a possibilidade de recursos às juntas municipais era muito importante para o bom andamento das eleições, por mais que o processo não andasse como deveria. Ele aproveitou, ainda, para externar um sentimento talvez muito comum entre os conservadores, de respeito a Paula Souza, mas de ojeriza pelos seus companheiros de partido, além de criticá-lo duramente pela fraqueza com que conduzia seus projetos políticos:

parece-me que o nobre presidente do Conselho, homem inteiramente teórico, de bom coração, preferiu estas boas doutrinas, que são tendentes a estabelecer uma boa e regular administração; mas entrando na prática dos negócios, a braços com seus amigos políticos, a quem contrariam estas regras de boa administração, o nobre presidente do Conselho parece que não tem a força necessária para manter mesmo as suas antigas crenças; o melhor recurso que achou foi abandonar a direção política dos negócios, deixar-se sucumbir as suas habituais enfermidades. (*Jornal do Commercio*, 2 de setembro de 1848, n. 244, p. 1)

O artigo aditivo foi, por fim, rejeitado e o projeto, sendo essa a única discussão eu faltava, aprovado em segunda discussão. Seguiu-se daí um grande hiato, causado não só pela Insurreição Praieira e a dissolução da Câmara, mas também pelo gabinete que se formou com o fim do Quinquênio Liberal. Paula Souza seria virtualmente derrubado pela Câmara dos Deputados ao término daquele ano, em razão de sua incapacidade de coordenar, naquela casa, uma maioria “que lhe emprestasse condições estáveis de governança, sendo a causa imediata da retirada a derrota do gabinete, por 32 votos a 29,

em requerimento apresentado durante a votação final de projeto que extinguiu o tráfico de escravos no país” (FERRAZ, 2012b, p. 103).

No capítulo seguinte, procuraremos entender quais mudanças o projeto sofreu depois de passar alguns anos adiado.

CAPÍTULO III – A REFORMA SOB OS CONSERVADORES

1. O Gabinete da Conciliação

Neste capítulo, voltaremos a analisar os debates sobre a Lei dos Círculos e as questões eleitorais. Dessa vez, a prioridade será retratar quais foram as mudanças de posição com o afastamento dos liberais em 1848 e com a pacificação em Pernambuco, aos quais se segue outra inversão partidária, com um período de domínio conservador e saquarema (1848-1853), sucedido pelo gabinete da Conciliação, dirigido por conservadores moderados, mas com a inclusão de alguns liberais (1853-1857). Ao acompanharmos o debate, visamos identificar as disputas e estratégias argumentativas, a mobilização de conceitos e teorias que circulavam aqui e no hemisfério norte, pela definição de quais minorias poderiam ser representadas (os suplentes, as maiorias locais, as minorias da oposição), qual deveria ser sua forma de representação (por semelhança ou por mandato), e quais caminhos o Imperador percorreu por um governo mais moderado, em sua relação com a promulgação de leis que forneceriam essa estrutura.

Posto isso, voltemos ao Parlamento brasileiro. Em 1849, não houve sessão parlamentar, pois, por consequência direta da Insurreição Praieira, a Câmara havia sido dissolvida. Como explica Sérgio Buarque de Holanda (1991, p. 22),

a luta armada em Pernambuco, pelo movimento dos praieiros, aumentaria as dificuldades de Governo. Impossível trabalhar com os mesmos parlamentares. Decreto de 19 de fevereiro de 1849 dissolvia a Câmara dos Deputados, cujo corpo servira apenas uma sessão, a de 1848, convocando outra, que deveria ser eleita para reunir-se em 1º de janeiro do ano seguinte.

Já em 1850, o principal assunto do Parlamento foi a iminente guerra com a Argentina – muitas das sessões tratam da fixação de forças do mar e da terra, tema que também era discutido no Parlamento. Além disso, as casas legislativas sofriam com a falta de quórum, devido ao surto de febre amarela⁴² que atingia a Corte (HOLANDA, 1991).

⁴² Segundo o historiador de medicina Odair Franco, em setembro de 1849, chegou em Salvador, vindo de Nova Orleães e com escala num porto infectado de Cuba, um navio que trouxe consigo o flagelo e cuja entrada no país foi permitida por meio da apresentação de uma falsa carta de saúde limpa, visto que no século XIX a vigilância portuária era bem severa. Não havia uma epidemia de febre amarela no Brasil desde os fins do século XVII e, por isso, as academias de

Nesse mesmo ano, o Parlamento foi surpreendido com a morte de Bernardo Vasconcellos, um dos artífices do movimento regressista e um dos principais opositores à reforma eleitoral, o que deve ter facilitado, por outro lado, a futura aprovação do texto final. No ano seguinte, em 1851, a Fala do Trono pedia a reforma eleitoral como maneira de solucionar questões pendentes, para apaziguar os conflitos no país:

muito há ainda que esperar da vossa patriótica solicitude. Leis que sabiamente corrijam os defeitos que ainda possa apresentar a lei eleitoral para que nem a liberdade do voto nem a tranquilidade pública sofra na aplicação de um dos mais sagrados princípios da nossa Constituição (AS, 3 de maio de 1851, v. 1, p. 5)

Com o novo governo, os liberais do Senado e também Honório solicitariam que se escutasse o que o novo ministério, presidido pelo conservador Monte Alegre, teria a dizer sobre as leis eleitorais. O Presidente assim se posicionou por ocasião do início do ano legislativo: “Parece, pois, muito conveniente que se adie o projeto, como pretende o meu nobre colega, para ir às comissões, e estas ouvirem a opinião do ministério acerca dele.” (AS, 9 de maio de 1851, v. 1, p. 41). O projeto de lei eleitoral, na verdade, seria postergado novamente, durante os governos de Monte Alegre e, o seguinte, de Rodrigues Torres, cujo gabinete, no final do ano legislativo de 1853, acabaria demitido. Dada a oposição dos saquaremas a uma reforma eleitoral desse porte, é de se supor que os ministros tenham evitado qualquer discussão sobre essa matéria.

O motivo de retirada do ministério teria sido o mesmo da queda daquele presidido por Monte Alegre, causado principalmente pelo “desafio de compatibilizar as demandas colidentes da Coroa e da base parlamentar da Câmara” (FERRAZ, 2012, p. 113), além de algum cansaço que o cargo causava a seus ocupantes, em especial em tempos de guerra

medicina, a princípio, tomaram como improváveis a chance de novo surto. Os estudos dessa doença, por sua vez, pouco haviam avançado: “Lallement assim descreveu a propagação da epidemia: ‘A enfermidade já se tinha emancipado, tinha já principiado seu passeio terrível pelas ruas. A princípio caminhava muito devagar, porém caminhava com passo certo, quase de uma casa para outra, de uma travessa para outra, e nas casas e nas travessas atacando uma pessoa após outra. De repente a sua marcha torna-se mais rápida. Sem cerimônia ataca tudo, prostra tudo sobre o leito dos sofrimentos; há casas em que nenhum indivíduo fica intato; nenhuma idade, nenhum estado, nenhum sexo, dá um privilégio, uma isenção’” (FRANCO, 1969, p. 38–39). A despeito do relato detalhado, não se pode deixar de pensar no comentário de Susan Sontag, em *Doença como Metáfora*, sobre a origem das pestes no imaginário. Frequentemente, elas teriam vindo do Oriente (aquilo que não é conhecido e mistificado), da periferia do mundo, sempre do estrangeiro, de locais que não eram o centro político. Não averiguamos a constatação de que o navio americano teria trazido a doença ao parar em Cuba, mas, de qualquer forma, está é a historiografia oficial.

(1851-1852). Com o amadurecimento político do Imperador, Pedro II passou a pressionar mais e mais os gabinetes para ter aprovada a sua agenda política, mesmo com o alto custo de patronagem que isso causaria. O monarca provavelmente buscava uma série de reformas por meio da formação de um governo suprapartidário ou menos dado às paixões facciosas. Por isso, “feita essa inflexão, a troca do Presidente do Conselho era inevitável, uma vez que o ministério incumbente [Rodrigues Torres] estava bem distante de possuir o perfil adequado à nova tarefa” (ibidem, p. 113). Cabia ao Imperador, portanto, procurar um Presidente que fosse capaz de apaziguar os ânimos e garantir a moderação.

Em algum momento, por volta de 1848, Honório voltou a receber favores do monarca, encerrando, assim, o afastamento político imposto ao senador mineiro após a cisma entre ambos, em 1843, conforme citado em nosso primeiro capítulo. O fato é geralmente associado à sua atuação na pacificação da Província de Pernambuco (ESTEFANES, 2010), episódio primordial para explicar a ênfase posta nas reformas eleitorais nessa época (CARVALHO; CÂMARA, 2008). A própria biografia de Honório parece favorecer a imagem de que um projeto desse porte só poderia ser executado por um hábil político como ele, retrato fortemente influenciado por Nabuco (1897, pp. 162-163), que, a respeito do marquês, num trecho longo, mas bastante significativo, registra:

O novo Presidente do Conselho era nesse tempo o homem político de maior ascendência no país. Da sua categoria só restava Olinda, o qual, se tinha uma inteligência superior a Paraná, não tinha as suas qualidades de domínio e tinha o espírito muito mais estreito, de fato oposto a formas e ideias novas. Com uma inteligência naturalmente pronta e perspicaz, Paraná era dotado de raro tino político, de uma disposição prática e positiva que o fazia observar friamente os homens, acumular as pequenas observações de cada dia, de preferência a procurar ideias gerais, princípio sintéticos de política. Ele deixava a outros a história, a imaginação, a ciência, os livros, e contentava-se em trabalhar com a sua simples ferramenta, que não era outra coisa mais do que a cautela, o bom senso, a penetração mineira, aperfeiçoada por uma longa experiência dos altos negócios e trato dos homens notáveis do país. Havia nele um certo desdém pela natureza, em geral, dos políticos; era um conhecedor de caracteres, e por isso não tomava os homens pelo que eles mesmo pretendiam valer, mas sempre com grande desconto. Viera da Regência e da Maioridade com grande reputação de energia que a sua cena com o Imperador em 1844 ainda mais aumentara. Durante os anos da oposição, os seus golpes tinham chegado até à Coroa que ele tratara mesmo com sobrançeria".

É assim que, em 1853, se inicia a Conciliação, presidida por Honório – desde 26 de junho de 1852 já agraciado com o título de Visconde de Paraná –, a convite do Imperador, com a inclusão de alguns liberais e outros jovens políticos em seu governo. Após cobranças na imprensa e nas bancadas, seria este o Conselho que levaria a cabo, em 1855, o projeto de reforma eleitoral. O gabinete foi composto, segundo a descrição irônica de Pereira da Silva, da seguinte forma:

Confiou a Limpo de Abreu a dos Negócios Estrangeiros, e as do Império, Justiça e Marinha a três deputados notáveis por suas capacidades, Luís Pedreira, José Tomás Nabuco de Araújo, e Silva Paranhos. Pretendeu encarregar da repartição da Guerra a Sebastião do Rego Barros. Recusado, porém, pela Coroa o nome que propusera, percorreu o almanaque militar, e escolheu o Brigadeiro Pedro de Alcântara Bellegarde, que não pertencia ao Parlamento, mostrava-se alheio à política, e ocupava-se exclusivamente com os estudos de sua profissão (PEREIRA DA SILVA, 2003, p. 245).

Além disso, em 1853, o Imperador enviou ao Presidente do Conselho de Ministros um documento denominado *Instruções*, em que explicitamente definia as linhas pelas quais o novo ministério deveria agir. Essa nova agenda explícita provavelmente reforçou a cisma que ocorrera entre Honório e os conservadores saquaremas (NEEDELL, 2006). No texto, escrito de punho próprio, há uma referência direta à reforma eleitoral por círculos e por voto direto. O Monarca solicitava também o afastamento dos militares da política, forma de incompatibilidade que já vinha sendo articulada.

Se, por um lado, é verdade que, com o documento entregue a Honório, o imperador “manifestou a intenção de promover uma série de reformas, incluindo a eleitoral e a judiciária, ambas ligadas ao aperfeiçoamento do sistema representativo” (FERRAZ, 2013), por outro lado, a historiografia tem talvez superestimado a vontade política do imperador para a realização das reformas, em geral tendendo a um “biografismo exagerado” (ESTEFANES, 2010). A política é um ambiente complexo e dificilmente seria possível que uma ou outra figura pudesse empreender solitariamente as suas vontades. Em vez de um sistema em órbita ao redor da figura real, o jogo da monarquia brasileira assentava-se em uma delicada construção política entre as elites provinciais, as elites nacionais e a Coroa. Menos tributária de uma força unificadora, foi a divisão ocorrida no interior do Partido Conservador, devido a sua falta de coesão em

torno de questões específicas, porém de extrema importância, que eventualmente acarretaram na formação do gabinete da Conciliação.

Decerto, suas *Instruções* contribuíram para a eventual aprovação da Lei à medida que dava as linhas mestras do novo governo. Não se pode esquecer, no entanto, que o projeto que viria a se tornar a Lei dos Círculos já vinha sendo discutido, como mostramos, em meio à oposição dos ultraconservadores, que, com bastante eficácia, souberam adiar o projeto, com exceção da sessão de 1851, em que, sem sucesso, se ensaiou discuti-lo novamente. Essa oposição, curiosamente, veio principalmente daqueles que eram conhecidos por defender as prerrogativas reais e que, mesmo assim, não acataram à vontade áulica.

Com sua indicação à presidência do Conselho em 1853, nasceria Paraná, figura que se projeta como o epítome de um projeto conciliatório, que estabeleceria de um novo momento na história política do país:

termina a biografia de Honório Hermeto Carneiro Leão, o ministro energético, o parlamentar ilustre; começa, porém, a história do visconde e marquês de Paraná, o estadista profundo, que, dominando a situação, inaugurou no país uma nova política, e realizou o benéfico pensamento da Coroa no meio das lutas e dificuldades que só a coragem e energia seriam capazes de convencer (ALENCAR, 1856, p. 260 apud ESTEFANES, 2010, pp. 23-24).

Nota-se como os escritores políticos da época, mesmo os que se opunham às reformas, engrandeciam a imagem de Paraná como um ilustre arquiteto político, cuja trajetória do indivíduo confundia-se com a da própria construção do Estado. É perigoso concluir, no entanto, que a reforma eleitoral, que almejava corrigir todos os males das eleições e, consequentemente, do próprio sistema representativo, pudesse ser empreendida por um único estadista, apto a executar o projeto nascido das augustas penas do Imperador. Por esses motivos, Paula Ferraz afirma que

A formação do Regresso conservador, as revoltas liberais de 1842 e 1848, os conflitos na região do Rio da Prata e o Gabinete da Conciliação foram alguns dos momentos políticos do Império nos quais Paraná esteve estreitamente envolvido; por isso, é ainda hoje considerado pela historiografia, ao lado do Visconde do Rio Branco, o maior estadista do Segundo Reinado. Entretanto, desde sua morte, e ao longo do século XX, muitos autores acabaram por condicionar a produção de um mito que ligava indivíduo e Estado. (FERRAZ, 2012a)

Esse tipo de construção da memória está relacionado à própria ideia de que a consolidação do Estado brasileiro se deve ao heroísmo de grandes personagens. Tal interpretação pode ocasionalmente esconder o cerne da disputa legislativa que, ocorrida no chão do dia-a-dia, era determinante para garantir quem poderia se sentar no Parlamento. A seguir, tentaremos esboçar os principais pontos da terceira discussão que, tendo, em geral, recebido bastante atenção da literatura, foi interpretada como uma conquista da Conciliação por estar cronologicamente próxima à aprovação do projeto de lei – e, nesse sentido, o foco recaiu sobretudo nos resultados e efeitos da medida, mas pouco na discussão, também diretamente vinculada à Conciliação e aos conflitos armados anteriores.

Sob tal perspectiva, na década de 1950, Oliveira Torres (2017, p. 332) já havia destacado que “não foram poucos nem suaves os debates então travados: Honório Hermeto teve pela frente um bom grupo de adversários, capitaneados pelo marquês de Olinda e pelo senador Eusébio”. Por isso, em 1853, o gabinete foi chamado várias vezes ao plenário tanto da Câmara quanto do Senado para explicar a nova política do governo, a da Conciliação, e se defender de acusações que circulavam não só na imprensa, mas também nos corredores e tribunas das casas legislativas.

Muitas autoras e autores geralmente analisam a reforma como uma ideia tida pelos liberais e empreendida por Honório, sem, no entanto, demonstrar como o projeto foi sendo modificado em seus nove anos de tramitação. Como já exploramos em capítulo anterior, essa etapa se inicia muito antes, apesar de uma longa interrupção que se deveu à falta de interesse do governo, conquistado pelos conservadores, à guerra contra a Argentina e a outros assuntos que ocuparam a agenda do Parlamento. Portanto, acreditamos que se deva interpretar de maneira distinta a primeira fase da discussão, anterior à demissão dos liberais.

Se, em 1854, o foco das sessões foi a discussão da malfadada reforma judiciária de José Tomás Nabuco de Araújo Filho. No ano seguinte, em compensação, como lembrou seu filho, “a sessão de 1855 é para o ministério a da lei eleitoral” (NABUCO, 1897, p. 213). Em 1855, a terceira discussão aconteceria com bastante celeridade, por ter sido promovida eficazmente pelo Presidente do Conselho, a despeito da oposição cerrada das lideranças saquaremas no Senado. Sem conquistar uma maioria absoluta, mas

reunindo ao seu lado quase todos os liberais e alguns conservadores, o Marquês de Paraná, agraciado com o título em 1854, pôde jogar com ambos os lados, até mesmo podendo atacar os liberais, que, em último caso, tomariam seu lado na aprovação.

2. O debate de 1855

O principal impulso para a retomada da discussão do projeto é a cobrança pela imprensa e pelos partidários da Conciliação. Na Câmara, por exemplo, o deputado 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’” (FERRAZ, 2013, p. 117). Na Câmara, os deputados se organizavam para aprovar alguma reforma, motivados pela aproximação das eleições, tida como “a única chance do ministério provar que buscava, realmente, levar a cabo a proclamada conciliação política” (FERRAZ, 2013, p. 118). Dessa maneira, o projeto passou a ser central para explicar a própria razão de ser de um gabinete cuja política oficial era a inserção da maioria e minoria no Parlamento.

Por mais que fosse, portanto, uma das principais bandeiras do Executivo, a aprovação não se credita apenas ao apoio de Honório e à conhecida anuência do Imperador. Ainda que Nabuco afirme que “[se via] o pensamento de Paraná de governar só” no gabinete (NABUCO, 1897, p. 162), foram igualmente decisivas as posições e apoio de outros senadores como os conservadores Pimenta Bueno e Mendes dos Santos, além dos liberais Vergueiro, Montezuma, Silveira da Motta e Holanda Cavalcanti, e dos ministros do gabinete.

Oliveira Torres justificaria a adesão de vários liberais devido ao caráter “francamente democrático” da proposta:

“Como prova[,] (...) temos o fato de grande líder liberal desde os dias das Cortes de Lisboa até a revolução de 1842, que era o senador Vergueiro, apoiá-lo francamente. Vale a pena assinalar um discurso de Pimenta Bueno, defendendo a tese de que o sistema de círculos beneficiaria a unidade nacional, por diminuir o regionalismo provincial.” (OLIVEIRA TORRES, 2017, p. 333)

Esses membros do Senado, mesmo os liberais, embora não fossem consensuais entre si sobre aspectos da discussão, foram capazes de negociar alguns pontos. A isso se deve a eventual aprovação, visto que salvaguardaram os elementos essenciais da proposta, enquanto se mostraram dispostos a abrir mão de tópicos menos importantes – como por exemplo, a maneira prática de definir o tamanho que cada distrito deveria ter. Por outro lado, introduziu-se também a eleição dos suplentes, juntamente com os deputados e senadores.

Deve-se frisar, também, que a defesa dos círculos eleitorais, que mudaria a relação dos deputados com a direção partidária, não implicava a defesa imediata das incompatibilidades, que, com a intenção de diminuir a influência do governo nas eleições, significava um duro golpe na classe dos magistrados, que dominavam a Câmara. Nessa trilha, se, na segunda discussão, o enfoque foi dado à relação entre círculos e minorias e aos tumultos em Pernambuco, as incompatibilidades e a qualidade dos representantes dominariam a terceira discussão, ainda que os assuntos discutidos em outras sessões tenham sido trabalhados brevemente.

A hipótese aqui defendida é a de que, dada a proximidade do desfecho da discussão, os senadores da oposição decidiram atacar o ponto mais fraco do projeto de lei, devido a sua suscetibilidade a críticas. Isto é, pareceria mais fácil aos senadores inviabilizar a aprovação da lei ao evidenciar uma possível inconstitucionalidade das incompatibilidades eleitorais. Primeiro, conforme dito há pouco, no século XIX, a maioria esmagadora não só da Câmara, mas da classe política em si era formada por bacharéis de direito. Com isso, os opositores faziam um apelo de classe diretamente àqueles que apoiavam o gabinete Paraná. Em segundo lugar, com exceção do que constava da Constituição sobre a maneira de realizar as eleições, isto é, que estas deveriam tomar a mesma forma para Senado e Câmara, os senadores não esboçaram grandes argumentos além da qualidade da representação das celebridades de aldeia e do interesse local sobreposto ao nacional – o que em si já era discutível. Nesse contexto, a base dos discursos é de que os critérios de renda eram os únicos determinados para a eleição e que, portanto, não poderia haver nenhum tipo de restrição, se o censo necessário fosse atingido – com exceção, é claro, daqueles que a Lei já demarcava. Já quanto às celebridades de aldeia, a argumentação recaiu sobre dois pontos: a de que estes não eram

aptos a exercer a função de representantes do Legislativo e colocariam os interesses locais acima dos nacionais.

A tônica argumentativa do debate era dada pela oposição saquarema, que temia que se mexesse em qualquer artigo da Carta Constitucional e que, se criassem precedentes para tirar certas prerrogativas do Senado –por exemplo, a vitaliciedade, algo que já existia na mente dos Senadores desde a Regência. O medo dessas possibilidades fica aparente em agosto de 1855, quando, próximo ao fim das discussões, dom Manuel de Assis Mascarenhas, um dos principais oradores contrários à reforma, protestou: “Senhores, os círculos de que fala a emenda do Sr. presidente do Conselho vão despertar ideias que estavam já como adormecidas...” (AS, 8 de agosto de 1855, v. 3, p. 265), ao que foi interpelado pelo Barão de Pindaré: “Não tenha medo do papão.” (ibidem, p. 265).

Se já pudemos explorar razoavelmente as ideias que estavam em disputa, retomemos, pois, o encaminhamento do debate. O projeto havia sido enviado novamente para as comissões de Constituição e de Legislação do Senado, nas quais seria analisado, em cada uma, por três senadores. Em 15 de julho de 1855, o *Jornal do Commercio* publicaria, na sessão de folhetins, um breve resumo da questão, acrescido da opinião dos redatores, que, como “um presságio terrível”, associavam a reforma a uma tempestade (ou “furacão”), que atingira o Rio de Janeiro na semana anterior. O jornal acabava por sintetizar sua posição contrário ao projeto através da monstruosa imagem a seguir: “há ou havia (não sei já como o deus deva dizer) duas bixas de sete cabeças no tal projeto: uma, a ideia das incompatibilidades, outra, a eleição por círculos” (*Jornal do Comércio*, n. 194, 15 de julho de 1855).

Na mesma edição, o periódico lembrava ainda que, no dia 9 de julho, as duas comissões apresentaram seus pareceres. Mendes dos Santos e Pimenta Bueno, com votos em separado, aprovavam o projeto, que mantinha, no grosso, as incompatibilidades e os círculos eleitorais de um deputado. Com exceção de Araújo Viana (Sapucai), outros membros das comissões negaram-no – a saber: os também conservadores Eusébio, Olinda e Maranguape. Como os votos em separado viam uma dificuldade constitucional na aprovação deste ponto em específico, sugeriam uma outra forma de incompatibilidades, chamadas indiretas, para, de maneira alternativa, afastar o magistrado da carreira política, por exemplo, com “a suspensão do exercício de juízes de direito durante todo o tempo da

legislatura (...)[,] a perda de seus empregos para os promotores de comarca, inspetores de alfândegas, coletores, juízes municipais, e delegados de polícia que fossem eleitos (...)[e] a perda de seus empregos para os presidentes de província (...)" (*Jornal do Comércio*, n. 194, 15 de julho de 1855, p. 1).

O redator do *Jornal do Commercio*, condenando as incompatibilidades absolutas, arriscaria uns vergonhosos versos que resumiam o episódio narrado acima – reproduzidos aqui na grafia original:

Annos sete se adiou
A reforma eleitoral;
Cresceu porém tanto o mal,
Que a vitalicia acordou :
Seis doutores nomeou
P'ra da molestia dar cabo ;
Mas fez a béca o diabo
Béca e jovem se ligarão,
E por mais que os seis puxarão
Nenhum arrancou o nabo.

Se incompatíveis não ha
Perante a constituição,
Os circulos são logração,
Fique a couse como está:
A jovem saltando já
Não cabe em si de prazer;
Mas não ha de a velha ter
Por escada neste gyro ;
<< que antes gaiola que um tiro,
<< antes pena que morrer.
(*Jornal do Comércio*, n. 194, 15 de julho de 1855,
p. 1).

Com os votos das comissões esclarecidos, na terceira discussão, o projeto seria novamente discutido na totalidade e, dessa vez, a batalha se deslocaria para a constitucionalidade das incompatibilidades eleitorais. Caso confiemos no testemunho de Nabuco, a essa altura, Honório estaria até mesmo “pronto a aceitar a eleição direta uma vez que tivesse o círculo. Era a mesma confiança que vimos em 1880 no Sr. Saraiva, de que a mudança do sistema de voto, havendo sinceridade no governo, daria a verdade das eleições” (NABUCO, 1897, p. 213), isto é, faria surgir o país real.

De fato, como dito, a publicação do parecer das duas comissões responsáveis pela análise do projeto, a de Legislação e a de Constituição, produziram um acirrado debate promovido por votos em separado dos senadores Pimenta Bueno, Mendes dos Santos e Araújo Viana. Antes de defender as incompatibilidades, porém, os senadores, mais uma vez, retomariam brevemente o tema da incorporação das minorias. Para superá-lo, a estratégia adotada por Honório era a de buscar uma posição intermediária e moderada, consonante à ideia de Conciliação – inclusive, para evitar um conflito direto, ainda que inevitável, com seus antigos aliados, direcionando seus ataques mais à posição dos liberais, que, se sabia, apoiariam o projeto de qualquer forma, visto que era extremamente favorável a esse partido. Ao defender o projeto, em 20 de julho, o Presidente do Conselho de Ministros afirmou que, devido ao sufoco das minorias pelas maiorias, o governo nunca poderia ser moderado, o que era, afinal, desejável para se evitar as radicalidades que se viam (vide a Praieira). Por essa lógica, as minorias seriam necessárias para modalizar e contrabalancear a marcha conservadora do governo:

Queremos governar com uma opinião conservadora, aceitamos o seu apoio; mas por isso mesmo que nos impusemos certa moderação, por isso mesmo que o espírito da época, as necessidades da atualidade exigem uma marcha moderada da parte do governo, não podemos desejar e animar esse grande entusiasmo, só próprio das épocas de efervescência. Ponha-se em perigo a sociedade, e ver-se-á tanto os que a põem em perigo entusiasmados para conseguir os seus fins, como os outros entusiasmados para conservar atualidade (AS, 20 de julho de 1855, v. 2, p. 369).

Paraná registrava que, no parecer da comissão reunida em 1848, os relatores foram unânimes em entender que a divisão das províncias em círculos não ofendia a Constituição Imperial: “Não falo em mim, nem no Sr. Vergueiro, que continua a estar na mesma opinião; eram os Srs. marquês de Olinda, marquês de Monte Alegre e visconde de Uberaba”. Afastada a inconstitucionalidade, restaria, pois, discutir apenas a utilidade dos círculos, cujo efeito seria “uma mais sincera representação do país” (ibidem, p. 362). Sobre isso, o Presidente do Conselho apontaria duas razões, já evidenciadas pelos membros da Comissão de 1848: primeiro, a adoção dos distritos facilitaria a fiscalização das eleições; e, segundo, todas as opiniões existentes no país seriam representadas no Parlamento, pois, “as maiorias provinciais sufocam hoje as maiorias locais” (ibidem, p. 362). Nessa linha, continuava o Presidente:

Mas quando os colégios não têm direito de eleger senão um deputado, naturalmente os candidatos tornam-se conhecidos dos eleitores, entram em contato com eles, correspondem-se com eles, recebem as suas inspirações, e também lhes comunicam as que têm. Creio, Sr. Presidente, que seja também isto uma vantagem para o país; acredito que é antes uma vantagem muito digna de ser procurada e promovida. (AS, 20 de julho de 1855, v. 2, p. 363)

A divisão em círculos, segundo o marquês, não deveria ser entendida pelos senadores como uma partilha administrativa das províncias, mas, sim, como o meio de obtenção das representações locais, e somente isso. Paraná diria que essa subdivisão não trazia motivos para supor que os interesses da província seriam negligenciados: “muitas vezes”, afirmaria em resposta ao seu colega Souza Ramos, “esses interesses podem ser conciliados, e em todos os casos devem os interesses locais ser estudados, devem suas razões ser ouvidas antes de condenadas, e fato é que não são ouvidas quando as maiorias gerais prevalecem sobre as maiorias locais” (AS, 20 de julho de 1855, v. 2, p. 364). Nesse cenário, portanto, prevaleceria a direção dos partidos, o que pareceria agradar aos saquaremas.

Sobre isso, Pimenta Bueno, em 1857, publicaria em seu *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* uma breve justificativa de como, precisamente, os círculos eleitorais teriam um peso importante no equilíbrio do discurso político:

Este sistema reforça a dependência dos deputados para com os respectivos eleitores, o que é de muita conveniência para o exato desempenho do mandato, enfraquece o espírito do provincialismo que entorpece a fusão e homogeneidade nacional; evita a agitação de grandes massas nas épocas eleitorais, e declina influências pessoais que podem ser nocivas, mormente quando provinciais" (PIMENTA BUENO, 2002, p. 273)

Tomando agora totalmente a defesa da reforma eleitoral, o marquês de Paraná explicaria que com a diminuição do número de colégios eleitorais, essa dependência entre deputados e eleitores, em nível local, provavelmente não fecharia as portas do Parlamento ao talento – uma resposta ao problema das celebridades de aldeia – uma vez que os partidos não poderiam ficar reféns de candidatos que não tivessem as qualidades desejadas; nem os potentados, tampouco, poderiam simplesmente impor seus candidatos aos partidos. Paraná perguntava-se, então, “qual a razão pois (...) supõe que o estabelecimento dos círculos há de povoar a Câmara de incapacitados?” (AS, 20 de julho de 1855, v. 2, p. 370).

Se as localidades ainda deveriam ser guiadas pelo espírito do partido para poder concorrer, certamente as agremiações selecionariam os melhores candidatos, mantendo, conseqüentemente, sugere, certa interferência das direções em cada círculo. Era um aceno do Presidente do Conselho aos saquaremas, cujo principal medo era a vinda das celebridades de aldeia, independentes do governo, com intelectualidade, temia-se, inferior à dos bacharéis formados nas Academias de Direito de Coimbra, Recife e São Paulo. Ademais, o surgimento de candidatos oriundos da aristocracia natural do círculo, segundo o marquês de Paraná, fortaleceria a representação do país real: “em uma palavra, o que não pretendemos excluir são as influências locais. Se um homem está apoiado numa influência legítima, capaz de elegê-lo, embora local, por que devemos afastá-lo da eleição?” (AS, 20 de julho de 1855, v. 2, p. 371).

O discurso de Paraná era, em parte, uma resposta a Eusébio, que, alguns dias antes, ao estabelecer os tópicos a serem seguidos na discussão, proferiu talvez um dos mais conhecidos e citados discursos no debate da reforma eleitoral. Nele, o senador da “Trindade Saquarema” afirmara que as localidades não seriam ilustradas como os homens cuja formação os preparava perfeitamente para a vida pública. No dia 16 de julho, Eusébio havia argumentado que muitos artigos da lei só poderiam ser aprovados caso houvesse uma emenda constitucional – pois interessava à oposição impor vários empecilhos argumentativos, regimentais inclusive, aos seus defensores – e, por isso só, o projeto deveria ter sido iniciado na Câmara, em vez de no Senado:

Mas vendo que algumas opiniões que estou acostumado a acatar divergem de mim em ambos estes pontos, duvidei da minha inteligência (...) Seria possível que uma Constituição tão sabiamente elaborada, cujos artigos respiram a sabedoria e a previdência de seus ilustrados autores, fizesse dependente de uma reforma constitucional a questão das incompatibilidades, questão em que tantos enxergam grandes vantagens para o país? (...) Sr. Presidente, uma das páginas mais belas, mais sábias da nossa Constituição é, sem dúvida, aquela em que está consignado o princípio da reforma (AS, 16 de julho de 1855, p. 170).

Em outras palavras, mesmo que decretada a lei, ela não seria automaticamente válida, pois as incompatibilidades dependeriam ainda de uma emenda constitucional: “V. Ex^a. sabe que a constituição definiu minuciosamente todos os direitos políticos relativos à eleição, não deixou ao corpo legislativo mais do que o modo prático da eleição e o número de deputados, tudo o mais ela definiu” (AS, 16 de julho de 1855, v.2, p. 200). Segundo o orador, as inelegibilidade também seriam, por princípio, injustas, posto que,

devesse um juiz renunciar à magistratura para se eleger numa dada comarca, o Código de Processo permitiria uma ação despótica, pois os direitos políticos eram estendidos a todos tidos como cidadãos livres⁴³ – Gonçalves Martins, nessa direção, chegaria ao exagero de afirmar que havia perseguição à classe, por criar um entrave à candidatura de magistrados.

Notemos ainda que, se, em suma, Eusébio relacionava as incompatibilidades à restrição dos exercícios políticos enquanto direitos, a questão não se restringia à discussão meramente constitucional, mobilizava também valores culturais e simbólicos, perceptíveis no tratamento às “celebridades de aldeia”, quando comparadas aos bacharéis:

É o homem que tem recebido uma educação primária e secundária a mais desenvolvida que o país oferece. Não há uma academia que exija mais preparatórios do que a faculdade de direito. É necessário para matricular-se nas aulas de direito que um moço tenha aprendido o latim, francês, inglês, filosofia racional e moral, retórica ou rudimentos de aritmética, álgebra e geometria, história e geografia, ou que tenha o curso ainda mais completo do colégio Pedro II. V. Ex^a. sabe que um homem que tem um curso completo de belas letras, se tem talento e capacidade, está muito habilitado, e bastantes pessoas têm representado mui distinto papel na república das letras, tendo apenas por toda a instrução preparatórios inferiores a estes. (AS, 16 de julho de 1855, v. 2, p. 177)

Sob tal perspectiva, a classe da magistratura, por todas as suas características, seria a que mais convinha a do legislador, concluindo que “pelo lado da aptidão intelectual estou persuadido que o nosso corpo legislativo nada poderia ganhar com a exclusão dessa classe.” (ibidem, p. 178).

Vergueiro, por sua vez, defendera uma posição mais idílica em relação a esse problema, ao afirmar que o espírito da opinião nacional, em sua voz mais sincera e genuína, estaria no interior e não na dissimulação da linguagem, corrente nas cidades e entre os letrados:

“Estabelecendo-se os círculos haviam de vir as notabilidades das aldeias, que são as que nos haviam de indicar o verdadeiro espírito nacional; porque os homens das cidades sabem a linguagem diplomática do grande mundo, falam para ocultar o que pensam. A notabilidade da aldeia, não; diz o que entende” (AS, 19 de julho de 1855, v.2, p. 324).

⁴³ Em contraponto, Holanda Cavalcanti responderia que não restringe os direitos políticos, pois é o governo que define os critérios de empregabilidade dos funcionários públicos. A partir de outro argumento para refutação, Vergueiro afirmaria que não se tratava de restrição, já que não era possível acumular exercícios.

Gonçalves Martins, Souza Ramos, Lopes Gama, Mendes dos Santos e até Olinda, tido por Nabuco como um conservador isolado, são alguns dos senadores que tomaram parte contra o projeto, tendo por referência o discurso de 16 de julho proferido por Rodrigues Torres. Mesmo o liberal Dantas, cujo grupo seria favorecido pela medida, votaria contra os círculos e as incompatibilidades, pois as campanhas se tornariam mais custosas aos partidos, afinal, com poucos colégios eleitorais em cada província, num país sem qualquer estrutura de transporte, a travessia de obstáculos naturais, além de demorada, deveria ser custeada pelos interessados. O fator financeiro poderia igual e eventualmente ser um dos aspectos da aversão dos saquaremas aos círculos, ainda que, em seus discursos, isso não figurasse de maneira transparente.

Durante a terceira discussão do projeto, um outro embate constante foi sobre o que constituiria a harmonia entre poderes, sobretudo no que tangia à presença de membros do Judiciário no Legislativo – tópico diretamente relacionado às incompatibilidades. De um lado, Dantas, por exemplo, negava a existência da polêmica e enxergava a prática, inclusive, como proveitosa à dinâmica do Estado:

A nação por sua vontade expressa e imediata a que nós chamamos Constituição quis que o exercício dos direitos soberanos fossem divididos por 3 corporações; a uma deu o direito ou poder de julgar e a chamou Poder Judiciário; à outra deu o poder de fazer leis e chamou-a Poder Legislativo; à outra deu exercício da execução das leis; e ao Poder Moderador deu a chave da organização política, o poder de velar que estes poderes não usurpassem uns dos outros as atribuições delegadas (...). Não é pois, senhores, com a entrada de alguns juizes de direito [que] não constituem Poder Judiciário que se rompe o equilíbrio, ao contrário essa admissão parcial será útil e proveitosa. (AS, 24 de julho de 1855, v. 2, pp. 420-421).

Montezuma e Vergueiro, ambos liberais, e Pimenta Bueno, conservador, por outro lado, defendiam que tal dinâmica era danosa e problemática, pois a mesma pessoa pertenceria a dois poderes distintos. Montezuma, nesse aspecto, aconselhava à mocidade que, “se quiserem ser juizes e legisladores ao mesmo tempo, hão de ser maus juizes e maus legisladores. Se quiserem brilhar e tornarem-se recomendáveis, escolham uma ou outra causa, porque não é possível abranger ambas.” (AS, 18 de julho de 1855, v. 2, p. 270). A alegação, como era de se prever, foi recebida de maneira negativa, pois grande parte do Parlamento era constituída de magistrados – incluindo ele mesmo, que, apesar de não ter exercido a profissão, se formara em Coimbra, em 1821. Mendes dos Santos, conservador, se utilizava do discurso de Montezuma para encontrar uma posição média,

em que apelava menos para um conflito de interesse ou desequilíbrio institucional e mais para uma incompatibilidade prática para o exercício da profissão, já que o ofício de jurista exigiria muito tempo de estudo, o que seria um impedimento indireto para assumir outros cargos.

Os argumentos contrários a esse trânsito entre os poderes ganhavam uma miríade de perspectivas, que serão apresentadas a seguir. De toda maneira, tenhamos clareza nesse aspecto, isso não significava a defesa de incompatibilidades absolutas.

Holanda Cavalcanti, por exemplo, liberal de uma oligarquia pernambucana, entendia que, sem as incompatibilidades, o desrespeito à divisão dos poderes incentivaria uma maior patronagem. Nessa hipótese, o jovem bacharel, visando a carreira política e aproveitando-se do arranjo institucional centralizado – já que era o presidente provincial, apontado pelo Conselho de Ministros, que distribuía os cargos –, sempre votaria alinhado ao governo, que o indicaria para juiz de direito futuramente. O jovem parlamentar, desejoso de ascender na carreira da magistratura, teria incentivos para ser um deputado dependente da patronagem do governo:

Mas ele é juiz de direito perpétuo; mas o juiz de direito perpétuo está na câmara e é preciso um substituto para desempenhar o seu lugar, embora não seja perpétuo. O juiz, note-se bem, Sr. Presidente, sabe retórica e filosofia, os clássicos gregos e latinos, consulta suas ambições, e reconhecendo que não há coisa como ser amigo da ordem e votar com o governo não se arrisca; porque, note V. Ex^a, ainda que haja alguma modificação ministerial, ele não tem nenhum pesar, porque vai votar com o governo que se segue, porque ele é amigo da ordem, e quem governa é ordinariamente a sua classe (AS, 31 de julho de 1855, v. 2, p. 558).

Visão semelhante enunciaria o Visconde de São Vicente, alguns anos mais tarde, ao diagnosticar a dependência dos funcionários públicos das benesses dos ministros, os responsáveis por todo o aparato de distribuição de empregos: “Se estas observações vigoram a respeito desses funcionários e dos oficiais gerais em certas circunstâncias, como não prevalecerão a respeito de outros empregados administrativos de ordem inferior, e por isso mesmo, mais dependentes?” (PIMENTA BUENO, 2002, p. 276). Silveira da Motta também via com bons olhos as restrições:

Senhores, a reforma eleitoral do parlamento no sentido das incompatibilidades é uma causa triunfante em todo o mundo. Não conheço um só país constitucional que não tenha incompatibilidades. A mesma Bélgica, que consagrava o princípio mais largo quanto à elegibilidade dos cidadãos, sem restrição alguma, em 1848 encetou a

carreira das incompatibilidades, estabelecendo-as em relação a certos funcionários públicos (AS, 24 de julho de 1855, v. 2, p. 404).

Por volta de 1850, como bem demonstra Ferraz (2012), tornava-se cada vez mais tensa a conciliação entre a demanda por patronagem dos deputados eleitos e as políticas áulicas indicadas pelo Imperador em seus programas de governo – conquanto, deve-se assumir, a historiografia desconheça em que medida o Imperador realmente influenciava nas decisões do Poder Executivo. Nesse arranjo, não importaria o sistema eleitoral utilizado, visto que, sem as incompatibilidades, nunca haveria condições para uma verdadeira minoria, pois, na trilha do argumento de São Vicente, esta se formaria apenas se os parlamentares não tivessem incentivo para buscar a patronagem, o que significaria votar sempre com o governo.

Para concluir essa recolha de argumentos e posicionamentos, destacamos agora o conservador Costa Ferreira. O senador entendia que, ainda que a Constituição declarasse que todo cidadão possa concorrer aos cargos de deputado e senador, o art. 9 proibia a acumulação de funções ao dividir os poderes: “Esta discriminação (...) é a regra geral; por consequência, para que o juiz pudesse ser legislador, era necessário um artigo na Constituição como o que existe a respeito dos ministros de Estado, e que estabeleceu uma dispensa da regra geral, dispensa única” (AS, 19 de julho de 1855, v.2, p. 344). Sua posição, oposta à maioria dos membros de seu partido, é uma das mais radicais da sessão, pois é a favor da exclusão de todos os membros do Judiciário da lista de elegibilidade. Modificações a isso envolveriam uma emenda constitucional, o que era visto com muita desconfiança no século XIX. Para além dessa suspeição, a questão dividia os senadores, independentemente de seus partidos, por magoá-los em seu sentimento de classe. Alguns entendiam que isso, por danoso ao grupo, seria como um ato de traição. Já outros modalizavam a posição e interpretavam que não consistiria em interdição peremptória aos juízes caso apenas as incompatibilidades indiretas fossem adotadas.

Ficava evidente, ao correr da discussão, que o interesse corporativo dos magistrados começava a se articular em torno da disputa (CARVALHO, 2010). Tanto o foi que, diria Paraná, como forma de expor o interesse próprio dos críticos à medida, as outras classes não estavam suficientemente representadas para defender seus interesses, afinal a medida também impedia a candidatura de militares, que não teriam número, sozinhos, para derrubá-la.

É preciso ter em conta que, apesar de toda a resistência classista demonstrada, as incompatibilidades contidas no projeto sequer eram absolutas, o que significava dizer que os magistrados (e demais inelegíveis pela barreira) só não poderiam ser votados nos distritos em que exercessem autoridade, posição apoiada pelo liberal Silveira da Motta. Por outro lado, Mendes dos Santos, acompanhado nesse aspecto por Souza Ramos, lembra que magistrados só conseguiriam se eleger em outros distritos, em caso de incompatibilidades indiretas, por meio de fraude, já que não teriam nem a influência natural, nem os meios para vencer num distrito vizinho. Paraná, ao seu turno, apostava que as fraudes diminuiriam, pois o magistrado se constrangeria com o uso de meios vexativos ou decisões de interesse próprio para impedir o voto de eleitores e votantes.

Findas as discussões, com o esgotamento do tempo e das questões, o texto é posto em votação em 9 de agosto de 1855, vencendo por apenas três votos (FERRAZ, 2013). Com a aprovação do Senado, Honório buscou uma discussão extremamente rápida na Câmara dos Deputados. Seu instrumento de pressão foi a transformação do projeto em questão ministerial, o que queria dizer que “(...) o presidente colocava o assunto nos seguintes termos: se a reforma não fosse aprovada, o Imperador deveria decidir pela troca de ministério ou pela dissolução da Câmara.” (ESTEFANES, 2010, p. 182). Em outras palavras, caso não se chegasse a um acordo com o Legislativo, o Poder Moderador interviria para resolver o impasse entre os dois poderes (GARNER, 1987). Como era conhecido o apoio do Imperador, pelas conversas de bastidores e pelas Falas do Trono, provavelmente a balança penderia para o lado do ministério. A manobra foi mal vista por parte da Câmara, corretamente entendida como ameaça – ou quase coação. Apesar disso, os parlamentares não ofereceram resistência, e o Presidente mobilizou-se para conter o aumento da tensão na Casa: “Paraná, em discurso rápido, incisivo, dominou e liquidou o assunto. O projeto foi aprovado por 54 votos contra 36. E no dia 19 de setembro o Imperador sancionava a lei” (OLIVEIRA TORRES, 2017, p. 333).

Aprovada a Lei, cabia agora ao Parlamento, com base nos dados disponíveis, a difícil tarefa de desenhar os distritos eleitorais. O tema sempre foi um grande embaraço à aprovação da matéria, visto que um grande censo só seria realizado anos depois, em 1872, e o governo não dispunha de informações oficiais confiáveis para que pudessem fazer uma divisão correta dos círculos (CARVALHO, 2010). Esse processo certamente foi repleto de negociações entre centro e localidades. Não só as lideranças como os atores

políticos se mobilizariam para maximizar sua probabilidade de vitória, afinal, a divisão dos distritos não seria baseada na administração provincial, mas na disputa política entre os deputados. Como não havia muitos dados sistematicamente coletados e aqueles sempre presentes nos relatórios dos presidentes de província eram de difícil validação – sobretudo em sua consistência nacional –, os círculos seriam criados, provavelmente, com base naquilo que privativamente interessava às bancadas da Câmara da legislatura daquele momento. Incluía-se, nessa disputa, a articulação com os partidos e com os chefes locais, que teriam interesse em vincular candidaturas nos recantos de cada região. Quanto mais populosa a província, mais disputa haveria pelos desenhos eleitorais, visto que estas possuiriam muitos colégios eleitorais. Nas menores unidades do Império, em contrapartida, a disputa não mudaria tanto assim, pois os números de vagas e de colégios continuariam pequenos.

No ano seguinte, em 6 de setembro de 1856, antes mesmo que se realizassem as eleições sob a nova regra, o Parlamento foi pego de surpresa com a morte de Honório no ápice de sua carreira política:

as crônicas da época assinalam os funerais do eminente estadista como tendo sido dos mais concorridos, só os havendo superado os de José Clemente. Povo e governo se irmanaram no pranto à perda irreparável por que vinha de sofrer o Brasil. Fecharam suas portas todas as repartições públicas e os funcionários do Tesouro, querendo expressar mais nitidamente a sua tristeza, tomaram luto por oito dias. Para as 17 horas do dia seguinte foi organizado o cortejo que obedeceu a ordem que bem fazia lembrar a disciplina que o falecido sempre imprimira aos atos de sua vida. Até para caminhar em direção ao túmulo, dir-se-á que Paraná impunha, severamente, da postura silenciosa e rija do seu corpo, aquela ordem e aquela disciplina. (GOUVEIA, 1962, p. 276 apud FERRAZ, 2012a, p. 6).

O gabinete, agora presidido por Caxias, teria uma sobrevida com o único fim de executar a reforma (NABUCO, 1897), o que o fez. Organizadas as novas eleições, o resultado foi conforme o esperado, com representação da minoria garantida (ou seja, a eleição de liberais) e o fracasso de nomes dados como certo, entre os quais a historiografia costuma frisar a derrota do filho de Paraná, em Minas Gerais, para um ilustre desconhecido (CARVALHO, 2008).

O cenário pós-eleitoral, como seria de se prever, não foi do agrado de todos e o próprio modelo teria destino pouco linear, com emendas e hiatos, até os fins do XIX. Em

1860, encontrou-se um meio-termo entre as posições, com a aprovação de uma nova lei, a Segunda Lei dos Círculos, na qual três deputados seriam eleitos por círculo, nas províncias em que isso fosse possível. O novo regramento, assim, dava peso tanto aos candidatos locais quanto às direções partidárias, pois, com o aumento da competição em cada distrito, os partidos teriam que ajudar os candidatos em suas campanhas. Esse sistema permaneceria em vigor até 1875, quando foi substituído pelo voto incompleto, ou a Lei do Terço, em que o eleitor sufragava, num sistema provincial, apenas um terço da lista eleitoral, como forma de garantir a eleição da minoria. Em 1881, a Câmara aprovaria novamente o voto por círculos, dessa vez com a introdução do voto direto, por meio da supressão dos votantes, os eleitores em primeiro grau, e dos analfabetos – além disso, a renda necessária para qualificação eleitoral passou a ser de 400 mil réis.

Apesar do curto período em que prevaleceu, a Lei dos Círculos refletiu os interesses específicos daqueles que disputavam a legislação eleitoral como forma de inclusão dos que estavam fora do sistema, mas eram legitimados pelo voto a participar do Poder Legislativo. Apesar de não ter agido sozinho, o marquês de Paraná foi capaz de habilmente associar a reforma eleitoral ao gabinete que presidia para pressionar tanto o Senado quanto a Câmara pela aprovação de uma reforma que surgira quase dez anos antes. O ímpeto reformista buscava não apenas alterar o comportamento dos deputados, criando um tipo de representante mais independente dos partidos, como também tornar a disputa eleitoral alheia às influências do grupo que ocupasse o governo, agradando assim os envolvidos na competição.

Essa medida contribuiu para associar a Conciliação a um momento de institucionalização dos conflitos, o que serviu, como consequência, para a valorização da narrativa conservadora. Nesse aspecto, a memória política brasileira tendeu a ressaltar personagens que teriam feito a valer as vontades reformistas do Imperador.

No ano seguinte, a morte de Carneiro Leão, no momento em que se organizavam as eleições sob a nova lei, colaborou para transformar a Lei dos Círculos na verdadeira e mais legítima conquista da Conciliação. Dessa forma, as críticas feitas a ela foram neutralizadas e esquecidas (ESTEFANES, 2010, p. 184).

Esse apagamento das críticas, contudo, e isso tentamos resgatar e destacar, colaborou para, em certa medida, negligenciar aspectos importantes da gênese e

construção da reforma. A nova legislação eleitoral surgiu da insatisfação de alguns liberais com a lei de 19 de agosto de 1846, que procuravam valorizar as candidaturas locais, ante as definidas pelas direções partidárias. Esses liberais procuravam maneiras de incluir as minorias, visto que há pouco eles mesmos haviam sido excluídos do sistema legislativo. Os atores políticos entendiam que não podiam depender novamente das graças do Imperador para fazer valer seu direito representativo, sufragado pelo voto dos eleitores. De maneira a evitar que as disputas fossem enviesadas nas pequenas aldeias locais, os propositores da lei, inspirados pelos precedentes europeus, buscaram meios de tornar as eleições mais independentes, ainda que à custa de atritos dentro da classe dos magistrados. No entanto, mesmo ocupando o ministério, diante da impossibilidade dos servidores do Partido Liberal em criar uma maioria coesa, os conservadores moderados souberam se apropriar do projeto de lei com sucesso.

CONCLUSÃO

A consolidação do Estado brasileiro independente se deve, em parte, à reforma do sistema eleitoral. A nação que mal havia se tornado soberana, em 1822, teve que criar uma maneira de garantir a unidade do território, pois a erupção de revoltas e insurreições, num movimento de desmembramento do país, seria inevitável sem alguma ação centralizadora. Se até a abdicação, a força foi usada para garantir tal integração, durante a Regência, foram as normas do Regresso que mantiveram a proximidade das províncias. Isso era obtido – não apenas, mas também – pela garantia a vitória do governo nos pleitos, para, de alguma maneira, criando uma coesão entre os que formavam o Poder Legislativo e o Executivo. Seria apressado e enganoso, no entanto, concluir que apenas os impulsos centralizadores foram capazes de sustentar a integridade da jovem nação.

Quando o Imperador concedeu o governo aos liberais, indicando ministros que vinham de uma ala de servidores fieis ao Estado, em seu primeiro quinquênio, estes procuraram maneiras não mais de implementar um federalismo radical, mas de, ao menos, garantir maior representação local dos interesses das “pequenas pátrias”. O acolhimento das opiniões divergentes não era preocupação apenas dos excluídos, mas dos que se beneficiavam da máquina eleitoral. Por isso, também era interesse dos conservadores evitar a eventual divisão do partido, pois, se a agremiação detinha a maioria esmagadora de cadeiras da Câmara, a consequência seria uma política fatricida. A intenção era, portanto, evitar a violência e criar artifícios para manutenção da estabilidade.

Raimundo Faoro denunciara que o Império brasileiro agia como uma continuação da dinastia bragantina durante a colônia por privilegiar práticas aristocráticas. A concessão de títulos e favores, porém, não foi à toa, já que constituiu também uma maneira do monarca apaziguar aqueles que poderiam ser, potencialmente, desestabilizadores do sistema. Tais gestos ocorriam não só no nível simbólico, mas também no plano político, conforme se observou na preocupação de Dom Pedro II em promover a anistia aos liberais de 1842, seguido de uma inversão partidária, apenas dois anos depois das revoltas em Minas Gerais e São Paulo.

Como dito anteriormente, se os partidos do século XIX não poderiam ser considerados agremiações ideologicamente coesas e se lembrarmos que o Partido Liberal nascera de uma aliança de ocasião entre diversos setores, tanto radicais quanto moderados, parece exagero afirmar que todos os grandes nomes liberais, com algumas exceções como Vergueiro e os irmãos Ottoni, defendessem uma forma extrema do federalismo. Não se pode negar, porém, que os atores políticos de fato procuravam maneiras de garantir certas autonomias para suas províncias. Nesse sentido, a reforma de 1855 foi o ápice da descentralização sob a centralização.

Antes de 1842, a falta de regulamentação deixou as eleições tão livres que, até 1840, o governo sempre perdia as eleições, isto é, havia efetiva competição, como as próprias “Eleições do Cacete” parecem ser a maior das provas – embora sejam usadas, curiosamente, como caso emblemático para comprovar o contrário. Entre 1842 e 1856, as bancadas podiam ser “fabricações” do governo, que, sob direção dos líderes partidários da Corte, com o domínio da máquina estatal e influência sob os pleitos eleitorais, era capaz de definir os resultados – ainda que, na esfera local, estes não fossem completamente calculáveis. Essa definição prévia, no entanto, pode mascarar o fato de que nunca deixou de haver competição nas eleições, seja em nível local, na formação das mesas qualificadoras⁴⁴, seja na Câmara e no Senado, em torno da legislação eleitoral.

Nesse sentido, a reforma de 1855 propunha, e disso os líderes do Senado tinham medo, a composição de uma bancada provincial, que, provavelmente menos coesa, seria mais indiferente aos partidos políticos, pois não precisariam totalmente deles para buscar as eleições. Os efeitos imediatos disso seriam a redução da autoridade do partido e a diminuição de gastos de patronagem – que, pela década de 1850, aumentavam, motivados pela agenda reformista do Imperador a ser executada. Sobre isso, Sérgio Ferraz evidencia em sua tese que o cálculo do marquês de Paraná, que não viveu para ver os resultados de seus esforços, tenha produzido talvez um resultado contrário ao pretendido. Das primeiras eleições após a promulgação da lei, teria nascido um perfil de deputado tão independente, que este poderia demandar custos ainda maiores de patronagem para cooperar com o

⁴⁴ Para compreender como se dava a disputa pelas cadeiras na esfera local, seria necessário um tipo diferente de pesquisa. Aqui, valorizou-se as fontes oficiais produzidas pelo próprio Estado.

governo. Tal movimento levou, eventualmente, ao aumento da tensão entre Executivo e Legislativo.

Nesse trabalho, procurou-se rastrear, nos discursos públicos, as intencionalidades dos atores políticos de destaque no Senado brasileiro. Ao se levar em conta o que eles realmente estavam fazendo, ou seja, a intencionalidade do discurso, ao endossar ou atacar certas teses e posições, de aliados ou inimigos, a aposta era perceber como o ministério da Conciliação foi capaz de construir uma narrativa política compatível com os interesses políticos da Coroa. Ainda que a limitação dos poderes do monarca não estivesse definida, pois também era disputada pelos atores políticos, a escolha de Honório como Presidente do Conselho, após um período de isolamento, parece ter significado que Pedro II buscou uma forma de criar as condições ideais para que suas *Instruções* fossem executadas. Como já dito e tornamos a ressaltar, com isso, não quisemos defender única e exclusivamente que apenas as agências do marquês de Paraná e do rei brasileiro devam ser levadas em consideração, mas que ambos foram essenciais na construção de um sistema, com a cooperação de membros de ambos os partidos, capaz de acolher as demandas daqueles que, validados pelo voto popular, não tinham como influir na agenda pública senão de forma extrainstitucional. Se, por um lado, a introdução dessas medidas tenha aumentado a tensão entre Executivo e Legislativo, por outro, elas contribuíram para o rompimento de um longo período de violência e instabilidade social no país.

REFERÊNCIAS

Fontes consultadas

ANAIS DO SENADO. Versão transcrita. Site do Senado Federal. (https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP_AnaisImperio.asp)

CASTRO, R. B. **Histórico e descrição dos edifícios da Cadeia Velha, Palacio Monröe e Bibliotheca Nacional**. Rio de Janeiro: Brasil ed., 1926.

COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL. (<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>)

CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)

GALVÃO, M. A. **Relação dos cidadãos que tomaram parte no governo do Brazil no periodo de março de 1808 a 15 de novembro de 1889**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894.

MACHADO DE ASSIS. “O Velho Senado” (<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/bv000228.pdf>).

NABUCO, J. **Um Estadista no Império (1813-1857)**. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1897. v. 1

NABUCO, J. **Minha Formação**. São Paulo: Editora 34, 2012.

OLIVEIRA TORRES, J. C.. **A Democracia Coroada**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

PIMENTA BUENO, J. A. **José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente**. São Paulo: Editora 34, 2002.

PEREIRA DA SILVA, J. M. **Memórias do Meu Tempo**. Brasília: Senado Federal, 2003.

SOUZA, F. S. B. **O Sistema Eleitoral no Império**. Brasília: Universidade de Brasília; Senado Federal, 1979. v. 18

SOUZA, P. S. **Ensaio Sobre o Direito Administrativo**. (ORG. José Murilo de Carvalho). São Paulo: Editora 34, 2002.

REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1823, 1826, 1832, 1857 e 1871. Arquivos da Câmara dos Deputados.

Bibliografia

ALENCASTRO, L. F. DE. O fardo dos bacharéis. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 3, n. 19, p. 68–72, dez. 1987.

ALONSO, A. **Flores, votos e balas: O movimento abolicionista brasileiro (1868-88)**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2015.

ARAÚJO, V. L. DE. Historiografia, nação e os regimes de autonomia na vida letrada no Império do Brasil. **Varia Historia**, v. 31, n. 56, p. 365–400, ago. 2015.

BOTELHO, A. Teoria e história na sociologia brasileira: a crítica de Maria Sylvia de Carvalho Franco. **Lua Nova**, n. 90, p. 331–368, 2013.

BRITO, M. L. J. D. A representação das minorias: análise do debate desenvolvido por Francisco Belisário Soares de Souza e José de Alencar. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 9, n. 2, p. 09, 26 ago. 2016.

CARDOSO, F. H. **Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARVALHO, M. J. M. de. Os nomes da revolução: lideranças populares na Insurreição Praieira, Recife, 1848-1849. **Revista Brasileira de História**, v. 23, n. 45, p. 209–238, jul. 2003.

CARVALHO, M. J. M. de; CÂMARA, B. A. D. A Insurreição Praieira. **Almanack Braziliense**, v. 0, n. 8, p. 5–38, 1 nov. 2008.

CARVALHO FRANCO, M. S. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. São Paulo: UNESP, 1997.

CARVALHO, J. M. Introdução. In: SOUZA, P. S. **Ensaio Sobre o Direito Administrativo**. (ORG. José Murilo de Carvalho). São Paulo: Editora 34, 2002.

CARVALHO, J. M. **A Construção da Ordem: Teatro de Sombras**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

DANTAS, M. D. Partidos, liberalismo e poder pessoal: a política no Império do Brasil. Um comentário ao artigo de Jeffrey Needell, Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência à Conciliação, 1831-1857. **Almanack Braziliense**, n. 10, p. 40–47, nov. 2009.

DIAS, M. O. L. da S. Sociabilidades sem História: votantes pobres no Império, 1824-1881. In: FREITAS, M. C. DE (Ed.). **Historiografia Brasileira em Perspectiva**. São Paulo: Contexto, 2005.

DOLHNIKOFF, M. Entre o centro e a província: as elites e o poder legislativo no Brasil oitocentista. **Almanack braziliense**, n. 1, p. 80–92, 2005a.

DOLHNIKOFF, M. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil**. São Paulo: Globo Livros, 2005b.

DOLHNIKOFF, M. Império e governo representativo: uma releitura. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 13–23, abr. 2008.

DOLHNIKOFF, M. Representação na monarquia brasileira. **Almanack Braziliense**, v. 9, p. 41–53, maio 2009.

DOLHNIKOFF, M. et al. Representação política no Império. Crítica à ideia de falseamento institucional. In: LAVALLE, A. G. (Ed.). **El horizonte de la política. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional**. Cidade do México, México: CIESAS, 2011. p. 125–166.

ESTEFANES, B. F. **Conciliar o Império: Honório Hermeto Carneiro Leão, os partidos e a política de Conciliação no Brasil monárquico**. Dissertação de mestrado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

FAORO, R. **Os donos do poder - Formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2013.

FERRAZ, P. R. Retratos do marquês: a construção da memória de Honório Hermeto Carneiro Leão pela iconografia. **19&20**, v. VII, n. 2, p. 1–13, jun. 2012a.

FERRAZ, S. E. **O império revisitado: instabilidade ministerial, Câmara dos Deputados e poder moderador (1840 - 1889)**. Tese de Doutorado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 18 abr. 2012b.

FRANCO, O. **História da Febre Amarela no Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 1969.

FREYRE, G. **Vida social no Brasil nos meados do século XIX**. São Paulo: Global, 2015.

GARNER, L. M. N. **In Pursuit of Order: A Study in Brazilian Centralization ; the Section of Empire of the Council of State, 1842 - 1889**. [s.l.] Johns Hopkins University Press, 1987.

GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

GRINBERG, K. **O fiador dos brasileiros. Cidadania, escravidão e direito civil nos tempos de Antonio Pereira Rebouças**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HOLANDA, S. B. de. **O homem cordial**. [s.l.] Editora Companhia das Letras, 2012.

IGLÉSIAS, F. Vida Política, 1848/1868. In: HOLANDA, S. B. DE (Ed.). . **Reações e Transações**. História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo: Bertrand Brasil, 1997. v. 5.

JOBIM, N.; PORTO, W. C. **Legislação eleitoral no Brasil do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, 1996.

KRAAY, H. Ritos políticos e politização popular no Brasil imperial. **Almanack**, n. 9, p. 19–40, abr. 2015.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.

LIMONGI, F. Revisitando as eleições do Segundo Reinado: manipulação, fraude e violência. **Lua Nova**, v. 91, p. 13–51, 2014.

LYNCH, C. E. C. Conservadorismo caleidoscópico: Edmund Burke e o pensamento político do Brasil Oitocentista. **Lua Nova**, n. 100, p. 313–362, abr. 2017.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, M. F. V. A velha arte de governar: o Conselho de Estado no Brasil Imperial. **Topoi**, v. 7, n. 12, p. 178–221, 2006.

MATTOS, I. R. DE. **O tempo saquarema. A formação do Estado imperial**. Rio de Janeiro: ACESS, 1994.

MOTTA, K. S. DA. **Eleições no Brasil do oitocentos: entre a inclusão e a exclusão da patuleia na cidadela política (1822-1881)**. Tese de Doutorado—Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

NEEDELL, J. D. **The party of order: the conservatives, the state, and slavery in the Brazilian monarchy, 1831-1871**. Stanford, Calif: Stanford University Press, 2006.

NEEDELL, J. D. Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência à Conciliação. **Almanack Braziliense**, v. 10, p. 5–22, nov. 2009.

NICOLAU, J. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

PEREIRA DE CASTRO, P. A Reação Monárquica: Política e Administração de 1840 a 1848. In: HOLANDA, S. B. (Ed.). **O Brasil Monárquico: dispersão e unidade**. História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972. v. 4.

PINTO, C. DE P. F. **“O Imperador reina, governa e administra”: o Visconde de Uruguai e a Construção do Estado Imperial (1836-1843)**. Dissertação de mestrado—Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2014.

PINTO FERREIRA. O problema da representação proporcional. **Revista de informação legislativa**, v. 11, n. 43, p. 3–22, set. 1974.

PORTO, W. C. **O voto no Brasil: da colônia à 6a. República**. São Paulo: Topbooks, 2002.

POSADA-CARBÓ, E. Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930. **Journal of Latin American Studies**, v. 32, n. 3, p. 611–644, 2000.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. 23. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

SABA, R. N. P. F. **As vozes da nação: a atividade peticionária e a política do início do Segundo Reinado**. Dissertação de mestrado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

SABA, R. N. P. F. As “eleições do cacete” e o problema da manipulação eleitoral no Brasil monárquico. **Almanack**, n. 2, p. 126–146, dez. 2011.

SABATO, H. Political Citizenship, Equality, and Inequalities in the Formation of the Spanish American Republics. **desiguALdades.net Working Paper**, n. 16, p. 5–25, 2012.

SANTIROCCHI, Í. D. A Igreja e a construção do Estado no Brasil imperial. **XXVII Simpósio Nacional de História**, p. 17, 2013.

SCARROW, S. E. (ED.). **Perspectives on political parties: classic readings**. 1. ed ed. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2002.

SCHWARCZ, L. M. **As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SCHWARCZ, L. M. **O Império em Procissão: Ritos e símbolos do Segundo Reinado**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SKINNER, Q. **Hobbes and Republican Liberty**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SLEMIAN, A. **Sob o Império das Leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)**. São Paulo: Hucitec, 2009.

THOREAU, H. D. **A Desobediência Civil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WIESNER, C.; HAAPALA, T.; PALONEN, K. **Debates, Rhetoric and Political Action.**
London: Palgrave Macmillan UK, 2017.

ANEXOS

1) LEGISLAÇÃO ELEITORAL

DECRETO Nº 842, DE 19 DE SETEMBRO DE 1855

Altera a Lei de 19 de Agosto de 1846.

Hei por bem Sanccionar e Mandar que se execute a Resolução seguinte da Assembléa Geral Legislativo.

Art. 1º A Lei de 19 de Agosto de 1846 será observada com as seguintes alterações:

§ 1º Os Membros das Juntas de Qualificação, e os das Mesas das Assembléas Parochiaes, que tem de ser tirados d'entre os Eleitores, e Supplentes, conforme a disposição do artigo 8º, e seguintes da dita Lei, serão eleitos, dous pelos referidos Eleitores, e na sua falta pelas pessoas designadas no Artigo 10º, e dous pelos Supplentes, e na sua falta das pessoas designadas no Artigo 12º, podendo os votos recahir em quaesquer Cidadãos da Parochia que tenham as qualidades para Eleitor.

§ 2º A eleição dos Secretarios e Escrutadores dos Collegios Eleitoraes continuará a ser feita por escrutinio secreto, votando porêem cada Eleitor em dous nomes sómente. Serão Secretarios os dous mais votados, e Escrutadores os dous immediatos em votos.

§ 3º As Provincias do Imperio serão divididas em tantos Districtos Eleitoraes quantos forem os seus Deputados á Assembléa Geral.

§ 4º A primeira divisão será feita pelo Governo, ouvidos os Presidentes das Provincias, e só por Lei poderá ser alterada. Na divisão guardará o Governo as seguintes bases:

1ª As Freguezias, de que se compuzer cada Districto Eleitoral, serão unidas entre si sem interrupção.

2ª Os differentes Districtos Eleitoraes de cada Provincia serão designados por numeros ordinaes, e iguaes, quanto for possivel, em população de pessoas livres.

§ 5º O Governo designará para cabeça de cada Districto Eleitoral a Cidade, ou Villa mais central, onde se reunirão em hum só Collegio no dia marcado para a eleição dos Deputados á Assembléa Geral, e no edificio, que o Governo tambem designar, todos os Eleitores do Districto; e depois de observadas as formalidades para a organização do Collegio, e as mais de que trata o Capitulo 1º do Titulo 3º da Lei, procederão á eleição de hum Deputado, votando cada Eleitor por cedula não assignada, e escripta em papel fornecido pela Mesa. Recolhidos os votos em escrutinio secreto, contados e apurados, ficará eleito Deputado o Cidadão que obtiver maioria absoluta de votos.

§ 6º Se ninguem obtiver maioria absoluta de votos, proceder-se-ha immediatamente a segundo escrutinio, votando cada Eleitor unicamente em hum dos quatro Cidadãos mais votados no primeiro escrutinio. Se ainda no segundo escrutinio ninguem obtiver maioria absoluta de votos, proceder-se-ha immediatamente a terceiro, votando cada Eleitor unicamente em hum dos dous Cidadãos mais votados no segundo escrutinio, e ficará eleito Deputado o que obtiver maioria absoluta de votos. No caso de empate decidirá a sorte, e aquelle contra quem ella decidir será declarado Supplente.

§ 7º Fóra do caso da ultima parte do paragrapho antecedente, finda a eleição de Deputado, proceder-se-ha á eleição de hum Supplente, observando-se a respeito della o mesmo que fica determinado para a eleição de Deputados.

§ 8º Tanto para o Deputado, como para o Supplente, servirá de Diploma huma copia authentica da Acta, dispensada a remessa da copia destinada á Camara da Capital pela disposição do Artigo 79 da Lei.

§ 9º O Governo, não obstante a regra estabelecida no paragrapho 5º, poderá subdividir em mais de hum Collegio os Districtos em que pela disseminação da população for muito difficil a reunião de todos os Eleitores em hum só Collegio, com tanto que nunca a distancia do lugar em que se reunir o Collegio seja menor de trinta leguas de sua extremidade.

§ 10º Quando o Districto tiver mais de hum Collegio reunidos os Eleitores em cada hum delles nos edificios designados pelo Governo, e observadas as formalidades indicadas no paragrapho 5º, procederão á eleição na fôrma do mesmo paragrapho,

devendo porêr a cedula de cada Eleitor conter dous nomes, hum para Deputado, e outro para Supplente, sem que se faça essa designação. Recolhidos, contados e apurados os votos, se lavrará a Acta, que será no mesmo acto transcripta no livro das notas do Tabellião do lugar, e assignada pela Mesa e Eleitores que o quizerem, sendo obrigado o dito Tabellião a dar logo traslado a quem o requerer. Desta Acta continuarão a ser extrahidas as tres copias de que trata o Artigo 79 da Lei, sendo porêr remettida á Camara Municipal da cabeça do Districto a que era destinada á da Capital da Provncia.

§ 11º A remessa das Actas nunca deixará de ser feita pelo Correio, dentro do prazo, e com todas as formalidades prescriptas no Artigo 79 da Lei, ainda quando por duplicata hajão de chegar particularmente ao seu destino.

§ 12º Trinta dias depois do marcado para a eleição a Camara Municipal da cabeça do Districto, reunida com os Eleitores do respectivo Collegio, que serão convocados, fará com elles a apuração, procedendo na fôrma dos Artigos 85, 86 e 87 da Lei.

O Cidadão que reunir maioria de votos será declarado, Deputado, e Supplente o seu immediato, ainda que só tenham maioria relativa. Os Diplomas serão expedidos pela Camara Municipal na fôrma do Artigo 88 da Lei.

§ 13º O Cidadão que for eleito Deputado por mais de hum Districto terá opção do Districto que quizer representar, e será substituido pelo respectivo Supplente, e na falta deste proceder-se-ha á nova eleição. A opção será feita dentro de tres dias depois da verificação dos poderes; e na falta della a preferencia se regulará pela disposição do Artigo 124 da Lei.

§ 14º As Provincias do Rio de Janeiro e Sergipe darão mais dous Deputados, e mais hum a de Piauhy.

§ 15º A eleição dos Membros das Assembléas Provinciaes será tambem feita por Districtos, guardando-se a respeito della as mesmas regras estabelecidas para a eleição dos Deputados, e alterando-se o seu numero da maneira declarada no paragrapho seguinte.

§ 16º A Assembléa Provincial da Bahia terá 42 Membros, a tres por Districto; a de Minas Geraes 40, a dous por Districto; a de Pernambuco 39, a tres por Districto; a de S. Paulo 36, a quatro por Districto; a do Rio de Janeiro, tantos quantos derem os seus Districtos á razão de 5, exceptuados o Districto ou Districtos da Côrte, e seu Municipio; a do Ceará 32, a quatro por Districto; as de S. Pedro e Maranhão 30, a cinco por Districto; a do Pará 30, a dez por Districto; as das Alagoas e Parahiba 30, a seis por Districto; a de Sergipe 24, a seis por Districto; a de Piahy 24, a oito por Districto; as de Goyaz, Rio Grande do Norte e Mato Grosso 22, a onze por Districto; a de Santa Catharina, Espirito Santo, Amazonas e Paraná 20.

§ 17º Nas Provincias que tiverem hum só Districto Eleitoral, o Governo dividirá pelos Collegios do mesmo Districto o numero dos Membros, de que se compuzer a Assembléa Provincial, elegendo cada Collegio o numero sómente dos que houver de dar.

§ 18º Os Districtos ou subdivisões do Districto que derem até quatro Membros á Assembléa Provincial darão dous Supplentes; os que derem cinco até seis Membros, darão tres Supplentes; os que derem sete até oito, darão quatro Supplentes; e assim por diante.

§ 19º Fica revogado o Artigo 111 da Lei.

§ 20º Os Presidentes de Provincia, e seus Secretarios, os Commandantes de Armas, e Generaes em Chefe, os Inspectores de Fazenda Geral e Provincial, os Chefes de Policia, os Delegados e Subdelegados, os Juizes de Direito e Municipaes, não poderão ser votados para Membros das Assembléas Provinciaes, Deputados ou Senadores nos Collegios Eleitoraes dos Districtos em que exercerem autoridade ou jurisdição. Os votos que recahirem em taes Empregados serão reputados nullos.

Art. 2º Ficão revogadas todas as disposições em contrario.

Luiz Pedreira do Coutto Ferraz, do Meu Conselho, Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios do Imperio, assim o tenha entendido e faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em dezanove de Setembro de mil oitocentos e cincoenta e cinco, trigesimo quarto da Independencia e do Imperio.

Com a Rubrica de Sua Magestade o Imperador.

Luiz Pedreira do Coutto Ferraz.

2) LISTA DE GABINETES E MINISTROS (1846-1856)

Gabinete de 2 de fevereiro de 1844 (Liberal/Grupo Palaciano)

Ministério	Titular
Império	José Carlos Pereira de Almeida Torres Manuel Alves Branco (29/09/1845)
Justiça	Manuel Alves Branco Manuel Antônio Galvão (23/05/1844) José Carlos Pereira de Almeida Torres (26/05/1845) Antônio Paulino Limpo de Abreu (29/09/1845) Joaquim Marcelino de Brito (26/04/1846)
Estrangeiros	Ernesto Ferreira França Antônio Paulino Limpo de Abreu (26/05/1845)
Guerra	Jerônimo Francisco Coelho Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti e Albuquerque (26/05/1845)
Marinha	Jerônimo Francisco Coelho Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti e Albuquerque (23/05/1844)
Fazenda	Manuel Alves Branco

Gabinete de 2 de maio de 1846 (Liberal)

Ministério	Titular
Império	Joaquim Marcelino de Brito
Justiça	José Joaquim Fernandes Torres Caetano Maria Lopes Gama (17/05/1847)
Estrangeiros	José da Silva Lisboa (Barão de Cairu)
Guerra	João Paulo dos Santos Barreto
Marinha	Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti e Albuquerque João Paulo dos Santos Barreto (20/03/1847) Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti e Albuquerque (19/04/1847)

	João Paulo dos Santos Barreto (17/05/1847)
Fazenda	Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti e Albuquerque Joaquim Marcelino de Brito (20/03/1847) Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti e Albuquerque (19/04/1847) José Joaquim Fernandes Torres (17/05/1847)

Gabinete de 22 de maio de 1847 (Liberal)

Ministério	Titular
Presidente	Manuel Alves Branco
Império	Manuel Alves Branco Francisco de Paula Souza e Mello (20/07/1847) Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (20/10/1847) Manuel Alves Branco (18/11/1847)
Justiça	Nicolau Pereira de Campos Vergueiro Saturnino de Souza e Oliveira (1º/01/1848) José Antônio Pimenta Bueno (29/01/1848)
Estrangeiros	Saturnino de Souza e Oliveira José Antônio Pimenta Bueno (29/01/1848)
Guerra	Antônio Manuel de Mello
Marinha	Cândido Batista de Oliveira
Fazenda	Manuel Alves Branco Saturnino de Souza e Oliveira (20/10/1847) Manuel Alves Branco (18/11/1847)

Gabinete de 8 de março de 1848 (Liberal)

Ministério	Titular
Presidente	José Carlos Pereira de Almeida Torres (Visconde de Macaé)
Império	José Carlos Pereira de Almeida Torres (Visconde de Macaé)
Justiça	José Antônio Pimenta Bueno
Estrangeiros	Antônio Paulino Limpo de Abreu
Guerra	Manuel Felizardo de Souza e Mello

	Joaquim Antão Fernandes Leão (14/05/1848)
Marinha	Manuel Felizardo de Souza e Mello
Fazenda	Antônio Paulino Limpo de Abreu José Pedro Dias de Carvalho (14/05/1848)

Gabinete de 31 de maio de 1848 (Liberal)

Ministério	Titular
Presidente	Francisco de Paula Souza e Mello
Império	José Pedro Dias de Carvalho
Justiça	Antônio Manuel de Campos Mello
Estrangeiros	Bernardo de Souza Franco
Guerra	João Paulo dos Santos Barreto
Marinha	Joaquim Antão Fernandes Leão
Fazenda	Francisco de Paula Souza e Mello Bernardo de Souza Franco (18/08/1848)

Gabinete de 29 de setembro de 1848 (Conservador)

Ministério	Titular
Presidente	Pedro de Araújo Lima (Visconde de Olinda) Joaquim José Rodrigues Torres (11/05/1852)
Império	José da Costa Carvalho (Visconde de Monte Alegre)
Justiça	Eusébio de Queiróz Coutinho Matoso da Câmara
Estrangeiros	Pedro de Araújo Lima (Visconde de Olinda) Paulino José Soares de Souza (8/10/1849)
Guerra	Manuel Felizardo de Souza e Mello Manuel Vieira Tosta (31/08/1849)
Marinha	Manuel Felizardo de Souza e Mello Manuel Vieira Tosta (??/06/1851) Manuel Felizardo de Souza e Mello (??/07/1851)
Fazenda	Pedro de Araújo Lima (Visconde de Olinda)

	Joaquim José Rodrigues Torres (6/10/1848) Paulino José Soares de Souza (??/12/1850) Joaquim José Rodrigues Torres (13//01/1851)
--	---

Gabinete de 11 de maio de 1852 (Conservador)

Ministério	Titular
Presidente	Joaquim José Rodrigues Torres
Império	Francisco Gonçalves Martins
Justiça	José Ildefonso de Souza Ramos Luiz Antônio Barbosa (14/06/1853)
Estrangeiros	Paulino José Soares de Souza
Guerra	Zacarias de Góis e Vasconcellos
Marinha	Manuel Felizardo de Souza e Mello
Fazenda	Joaquim José Rodrigues Torres Manuel Felizardo de Souza e Mello (12/02/1853) Joaquim José Rodrigues Torres (06/03/1853)

Gabinete de 6 de setembro de 1853 (Conciliação/Conservadores)

Ministério	Titular
Presidente	Honório Hermeto Carneiro Leão (Visconde de Paraná; Marquês de Paraná) Luiz Alves de Lima e Silva (Marquês de Caxias) (??/09/1856)
Império	Luiz Pedreira de Couto Ferraz
Justiça	José Thomaz Nabuco de Araújo
Estrangeiros	Antônio Paulino Limpo de Abreu (Visconde de Abaeté) José Maria da Silva Paranhos (14/06/1855)
Guerra	Pedro de Alcântara Bellegarde Luiz Alves de Lima e Silva (Marquês de Caxias) (14/06/1855)
Marinha	Pedro de Alcântara Bellegarde José Maria da Silva Paranhos (15/12/1853) João Maurício Wanderley (14/06/1855) José Maria da Silva Paranhos (8/10/1856)

Fazenda	Honório Hermeto Carneiro Leão (Visconde de Paraná) Antônio Paulino Limpo de Abreu (Visconde de Abaeté) (12/01/1855) Honório Hermeto Carneiro Leão (Marquês de Paraná) (28/01/1855) João Maurício Wanderley (23/08/1856)
---------	--

Fontes:

GALVÃO, M. A. **Relação dos cidadãos que tomaram parte no governo do Brasil no período de março de 1808 a 15 de novembro de 1889**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894.

FERRAZ, S. E. **O império revisitado: instabilidade ministerial, Câmara dos Deputados e poder moderador (1840 - 1889)**. Tese de Doutorado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 18 abr. 2012b.