

Associação Nacional de História – ANPUH

XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

Instituições Eleitorais e Cultura Política no Brasil Monárquico

Evaristo Caixeta Pimenta*
Paulo de Tarso Linhares**

Resumo: Este trabalho analisa a história das instituições eleitorais brasileiras à época do Segundo Reinado. A profunda dependência do Governo em relação ao apoio da câmara temporária orientava-o a utilizar os amplos recursos que a legislação lhe oferecia visando vencer as eleições. A permanência da eleição em dois graus tornava especialmente eficazes os mecanismos de controle eleitoral do governo. A estabilidade desta regra, deriva da existência de *veto players*, combinada com os costumes e práticas clientelistas resultaram em um padrão estável nos resultados eleitorais, a despeito da trajetória de mudanças empreendida no período. Deste modo, a análise das instituições eleitorais e das sucessivas tentativas de aperfeiçoá-las torna-se especialmente importante para o entendimento da ação política no Brasil do Segundo Reinado.

Palavras – chave: Instituições – Eleições - Política

Abstract: This paper analyses the history of the Brazilian electoral institutions in the second reign period. The government huge dependence on the support of the temporary chamber induced the use of the ample resources that the legislation offered to win elections. The permanence of the electoral proceedings in two degrees made specially efficacious the electoral control mechanism by the government. The stability of this rule, originated from the existence of veto players, combined with clientelists habits and practices induced to a stable pattern of the electoral result, despite of the path of changes undertaken in the period. The analyses of the electoral institutions and the successive attempts to improve them becomes specially important to the understanding of the political action in the Brazilian second reign.

O ano de 1881 marcaria a promulgação daquela que viria a se tornar a última lei eleitoral do Império. Também conhecida como lei Saraiva ou lei do censo, ela seria mais precisamente a quinta norma geral responsável pela regulamentação do processo eleitoral no Segundo Reinado. A expectativa geral em torno desta reforma era, naturalmente, de que ela viesse a extinguir os vícios dos escrutínios anteriores com a introdução do voto direto. Sendo de fato uma lei avançada para a época, ela não deve ser, contudo, entendida enquanto um avanço isolado em meio a uma seqüência de leis retrogradadas como talvez possa parecer. Pelo

· Graduado em História pela Universidade Federal de Minas Gerais. Assistente de pesquisa na Fundação João Pinheiro.

· * Doutorando em Ciências Políticas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro.

contrário, a última das leis eleitorais do período monárquico se insere em uma trajetória de reformas eleitorais na qual cada lei desempenhou seu papel à sua época, adotando novos modelos e métodos para abordar o tema das eleições.

Uma análise histórica sobre as instituições eleitorais no Brasil do século XIX esbarra naturalmente no problema do distanciamento em relação ao objeto de estudo. Apesar da disponibilidade de vasta documentação oficial do período, como o conjunto da legislação, atas de debates da Assembléia Geral, relatórios ministeriais e até mesmo uma infinidade de cartas de políticos ilustres, pouco se sabe, por exemplo, sobre o eleitorado, a parcela mais importante do processo. Este é, no entanto, um problema que o presente trabalho não propõe solucionar, por conta das próprias limitações da pesquisa realizada até o momento. Parte dos caminhos interpretativos seguidos na dimensão da história política se baseia nas contribuições de René Rémond, que nos orienta a entender o processo eleitoral enquanto um fenômeno político em si, revelador de uma opinião pública e indicador do espírito público (REMOND, 1996: 42). Buscaremos neste sentido, uma perspectiva indiciária da história das normas eleitorais cujo parâmetro metodológico é subsidiado por Carlo Ginzburg. Abordaremos, portanto, as leis em questão enquanto vestígios capazes de proporcionar um ângulo particular, através do qual possamos observar a sociedade brasileira do Segundo Reinado. Cabe assim ao texto que se segue, evitar a mera exposição dos fragmentos disponíveis. Optamos, pelo contrário, por inseri-los prioritariamente em uma estrutura temporal, capturando o tempo para escrever a história das leis eleitorais, dotando-as, deste modo, de uma carga de historicidade.

A despeito da inquestionável estabilidade institucional encontrada no Império, uma profunda instabilidade política marcou toda a sua existência. Dentre as 17 legislaturas da Câmara dos Deputados compreendidas no Segundo Reinado, 11 foram dissolvidas, enquanto que a média de duração dos Gabinetes Ministeriais¹ foi de apenas de um ano e três meses. Dentre eles, aquele presidido por Zacarias de Góes e Vasconcellos em 1862, não perdurou por mais do que seis dias. Combinava-se a fragilidade da permanência dos gabinetes com seu amplo poder de ação expressivamente discricionário. Os mais diversos aspectos da vida econômica, política e social eram passíveis de interferência do governo que, no entanto, era contido apenas pela vontade de um indivíduo, o imperador. O ambiente político era, portanto, notadamente incerto.

Embora pessoalmente indicados pelo Imperador, os gabinetes careciam de legitimação política de suas ações, que provinha, por sua vez, do poder Legislativo. Em um momento em que os partidos sequer eram formalmente regulamentados, sua participação em um

¹ Existentes apenas após 1847 com a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros.

parlamentarismo de padrão britânico era uma impossibilidade evidente. Nem mesmo grandes maiorias eram garantia de governabilidade para um gabinete e em não raras vezes, ocorreram cisões internas com implicações desastrosas ao governo. Ante à incerteza política proveniente de um parlamento fragmentado, os governos em contrapartida, utilizavam os recursos de que dispunham para vencer as eleições parlamentares. Esperava-se dessa forma, que os vínculos estabelecidos com os novos deputados se mantivessem ao longo das legislaturas, o que, no entanto, nem sempre ocorreu. Não há exagero em afirmar que a mesma força que proporcionava a vitória eleitoral transformava-se em fraqueza após a posse da legislatura. A incapacidade de atender a tantas e, freqüentemente, incompatíveis demandas minava a base parlamentar do governo, tornando-o passível de destituição.

A profunda dependência dos governos em relação ao apoio da Câmara dos Deputados foi, sobretudo, produto das particularidades do parlamentarismo brasileiro. O entendimento destas particularidades, corporificadas na dinâmica de manutenção e queda de gabinetes, eleição e dissolução de câmaras, traço distintivos da política imperial, é um ponto de partida especialmente importante para a inteligibilidade da discussão acerca das leis eleitorais. Dentro deste quadro, a legislação eleitoral pode ser entendida enquanto uma engrenagem fundamental para o funcionamento do parlamentarismo *sui-generis* do Brasil Monárquico. Esclarecida a natureza do problemático relacionamento entre governo e parlamento e a conseqüente necessidade do primeiro em vencer as eleições, resta expor como isto se realizava. Richard Graham imprime um interessante esforço no sentido de sintetizar as ações do governo em períodos eleitorais. Ele constrói uma cadeia de rastreabilidade das ações e recursos empregados pelos gabinetes, o que nos permite relacionar a atuação dos vários atores participantes inseridos em uma estrutura hierárquica que se estende do Imperador ao inspetor de quartirão². Graham destaca a figura do Presidente de Província enquanto principal operador de um complexo e eficiente mecanismo destinado a vencer eleições. Sendo o chefe do poder Executivo provincial e, portanto, o principal representante do governo nas províncias, o Presidente tinha a seu dispor um grande número de recursos políticos institucionalmente estabelecidos³ que o permitia interferir no processo eleitoral. Dentre estes destaca-se a capacidade de adiar as eleições de juiz de paz responsáveis pela qualificação dos votantes, e da câmara do vereadores das capitais provinciais, que desempenhava papel central na apuração dos votos de toda a província. Não menos importante era a sua atribuição de

² Para mais detalhes ver Graham, 1997: cap 4.

³ É interessante observar que os presidentes de província não agiam a margem da lei ao interferir no processo eleitoral. Eles utilizavam os meios que a legislação lhes oferecia para ganha-las. O problema estava na discricionariedade com que podiam agir.

nomear o corpo policial assim como a maioria dos comandantes da Guarda Nacional. Estes e outros recursos tornavam o Presidente de província apto a interferir a favor do governo na qualificação dos votantes, no ato da votação e na apuração dos votos. Dentre estes, o mais importante era o processo de qualificação dos votantes. Controlar a qualificação significava escolher o colégio eleitoral, isto é, o governo podia escolher quem participaria das eleições, neste caso seus próprios eleitores. O próprio Dom Pedro II observou que “os presidentes servem, principalmente, para vencer eleições” (GRAHAM, 1997: 116). Não seria justo omitir outra de suas afirmações: “os que eu souber que intervieram nas eleições, nunca mais serão presidentes, se minha opinião prevalecer”. (GRAHAM, 1997: 116). Parafraseando Graham, aparentemente a opinião do monarca nunca prevaleceu.

Adentremos à legislação eleitoral, muito brevemente porém, por questões de espaço⁴. Não nos cabe esquadrihá-la em seus detalhes, mas fez-se necessária a exposição do conteúdo básico das reformas. Toda a legislação compreendida no período de 1822 a 1842 constitui-se de decretos do poder Executivo que dão instruções às maneiras de proceder às eleições de acordo com aquilo que previa a constituição, isto é, a realização de eleições indiretas em dois graus⁵.

A primeira lei propriamente dita, que tramitou normalmente pela Assembléia Geral foi a de nº. 387 de 19 de Agosto de 1846. Esta, ao invés de dar apenas instruções, se configurou enquanto norma geral. Detalhou melhor o processo eleitoral, esclarecendo algumas ambigüidades que anteriormente comportavam diferentes interpretações e introduziu a junta de qualificação, uma comissão presidida por um juiz de paz cuja função era escolher os votantes. A segunda lei, assim como todas as que a seguiram, reformam a lei a de 1846. Conhecida como lei dos círculos, foi promulgada em 1855 e adotou o voto distrital, elegendo um deputado por distrito, ou círculo, assim como disposições acerca das incompatibilidades eleitorais. A terceira viria em 1860 e apenas ampliou os círculos de um para três deputados. A quarta, promulgada em 1875 e também conhecida como lei do terço, abole o voto distrital e passa a eleger apenas 2/3 dos assentos do parlamento, enquanto o terço restante estaria reservado à minoria. Trás também disposições sobre as incompatibilidades. A quinta e última,

⁴ Para uma descrição da legislação eleitoral ver as obras de Manoel Rodrigues Ferreira e Francisco Belisário de Sousa.

⁵ Os eleitores de primeiro grau, ou votantes, que atendiam a um determinado valor de renda ou posse votavam para escolher os eleitores de segundo grau, homens cuja renda era maior do que os primeiros. Somente estes compunham o colégio eleitoral e procediam na escolha dos membros das assembleias provinciais e geral.

conhecida como lei Saraiva, restaurou o voto distrital e tecnicamente extingue a eleição indireta, sem, no entanto reformar a constituição⁶.

O olhar retrospectivo, porém atento às nuances da História, sinaliza para o argumento de que cada reforma constitui um sentido particular, associado, no entanto, a alguns aspectos comuns. Sobre estes aspectos, José Murilo de Carvalho nos confere importantes contribuições. Para ele, as leis eleitorais possuíam em suas propostas três preocupações fundamentais. A primeira estaria relacionada à delimitação da cidadania. Em outras palavras, a lei determinava quem podia votar e quem podia ser eleito. A segunda preocupação girava em torno da representação das minorias, ou seja, como impedir que um grupo dominasse o parlamento e se perpetuasse no poder. Já a terceira estaria ligada ao que ele chama de verdade eleitoral, isto é, a eliminação de influências espúrias no pleito. Faz-se, no entanto, necessário decompor este modelo interpretativo, pois entendemos que dentre estas preocupações, as duas últimas merecem papel de destaque para as reformas compreendidas em um primeiro momento, entre as leis de 1842 e 1860, enquanto que a questão da cidadania se mostrará especialmente importante a partir da década de 1870.

Neste primeiro momento, a lei dos anos quarenta atendia um eleitorado que em sua grande parte se encontrava no campo. Logo, o processo de qualificação, tão bem trabalhado pela lei de 1846, trata de conferir ao governo a capacidade de ter nas grandes massas de votantes, um elemento que atendesse a seus interesses políticos. Era um período onde ainda se fazia presente o processo de afirmação da centralização política do Estado brasileiro. A dos anos cinquenta atende à necessidade de se aperfeiçoar o processo eleitoral, já distorcido pela interferência excessiva do governo e pelo quase completo monopólio das grandes figuras provinciais, que precisavam ceder espaço para o “país real”, isto é, as figuras locais, as chamadas “notoriedades de aldeia”.

Já década de 1870 compreende mudanças substanciais na sociedade brasileira. Desde os anos cinquenta o país experimentara um grande desenvolvimento econômico, resultante do excedente de capital proveniente da proibição do tráfico de africanos. Os melhoramentos então experimentados foram desacelerados pelos extraordinários esforços empregados na campanha contra o Paraguai entre o final de 1864 e 1870. Ao adentrar a nova década, o Brasil já não era aquele mesmo país encontrado pelos legisladores dos primeiros anos do Segundo Reinado. Uma expressiva parcela da população havia se fixado nos centros urbanos, as ferrovias introduziram e consolidaram as sociedades anônimas, os bancos haviam se

⁶ A mudança de 1881 somente foi possível em função da engenhosidade da proposta apresentada pelo Governo Saraiva. Nela não é modificado o preceito constitucional de eleição em dois turnos. Veja Graham, 1997: cap 7

multiplicado e uma atividade industrial voltada para a guerra levava operários pobres para as cidades. A aprovação da lei do Ventre Livre em 1871 colocava definitivamente o tema do elemento servil em pauta. Ficava cada vez mais claro que a abolição da escravidão se tornara questão de tempo e oportunidade. Havia, portanto, um elemento de incerteza que rondava a sociedade brasileira, naquele momento ainda bastante dependente do braço escravo. A abolição poderia ocorrer abruptamente, em um momento não previsto, como de fato ocorreu. Foi neste contexto, em que se deram as duas últimas leis eleitorais do Império.

Segundo Graham, com o aumento da importância conferida aos centros urbanos, dado o seu crescimento, a parcela da população que os compunham demandava uma ampliação de sua participação política. Esta por sua vez, se esbarrava no grande peso dos produtores rurais. Com olhares voltados para a Europa, as elites urbanas passam neste momento a enxergar com desdém o homem do campo, relacionam-o sob o prisma positivista, comum à época, com a idéia de barbárie que resistia à civilização que emanava da cidade. O poder do produtor provinha ironicamente, da parcela pobre da população. Seus favores e proteção encontravam nos votantes uma importante fonte de votos. O alcance de sua influencia no processo eleitoral era, portanto ditada pelas leis eleitorais, mas especificamente pelo processo de qualificação. Dessa forma, a parcela urbana que se sentia renegada ao segundo plano, passa a demandar o fim das eleições indiretas. Esta demanda expõe a intenção de excluir o votante pobre, visto como o responsável pela corrupção eleitoral. Este é o sentimento encontrado nas palavras de Francisco Belisário de Souza, cuja obra clássica, publicada em 1872, condena as eleições indiretas.

Para René Rémond, um campo promissor da história das eleições é o estudo estatístico dos resultados. A partir do retrospecto da composição partidária da Câmara dos deputados ao longo de todo o Segundo Reinado, levantaremos algumas questões. Como verificado no gráfico 1, o padrão da composição partidária se manteve estável até a primeira legislatura eleita com a lei Saraiva. Até este momento, que compreende 14 de um total de 17 legislaturas, 13 demonstraram a presença de maiorias superiores a 2/3, isto é, 66% do total. O único exemplo em que um partido não atinge os 66% de representação é a legislatura de 1864-1866, época da liga progressista, que representa uma cisão liberal. Somados os assentos dos progressistas aos dos liberais históricos teríamos um total de 99% de liberais. No mesmo universo de 14 legislaturas, vemos que 10 possuem maiorias superiores a 80% do total, das quais 4 são unânimes. É bem verdade que dentre estas 4, duas ocorreram em decorrência de abstenções do partido cuja câmara havia sido anteriormente dissolvida, mas não deixam de ser casos emblemáticos da dificuldade da representação das minorias no período.

Com base nestes dados podemos nos perguntar: considerando o esforço verificado no aperfeiçoamento da legislação, por que os resultados se mantiveram estáveis até a reforma imposta pela lei Saraiva? Considerando que as reformas imprimiram a adoção de diversas inovações, entendemos que o desempenho das novas instituições eleitorais não foi satisfatório. E não o foi por estas terem insistido na manutenção do processo de eleições indiretas, o elemento comum até 1881. Esta conclusão corrobora com o argumento de Francisco Belisário, que, no entanto possuía uma postura enquadrada dentro da citada da visão da geração de 70.

Ao problematizarmos a parcial imutabilidade da legislação eleitoral, mais um indício surge vem à tona: do temor da coroa e do Senado ante qualquer possibilidade de reforma da carta magna. A demanda por eleições diretas ofereceu uma sólida ameaça a estes *veto players*, pois se fazia necessária emenda constitucional⁷. Os poderes conferidos a uma eventual assembléia constituinte poderiam fugir de seu controle. E naturalmente, a dissolução de uma assembléia resultaria em um desgaste que a monarquia não se dispunha a experimentar novamente.

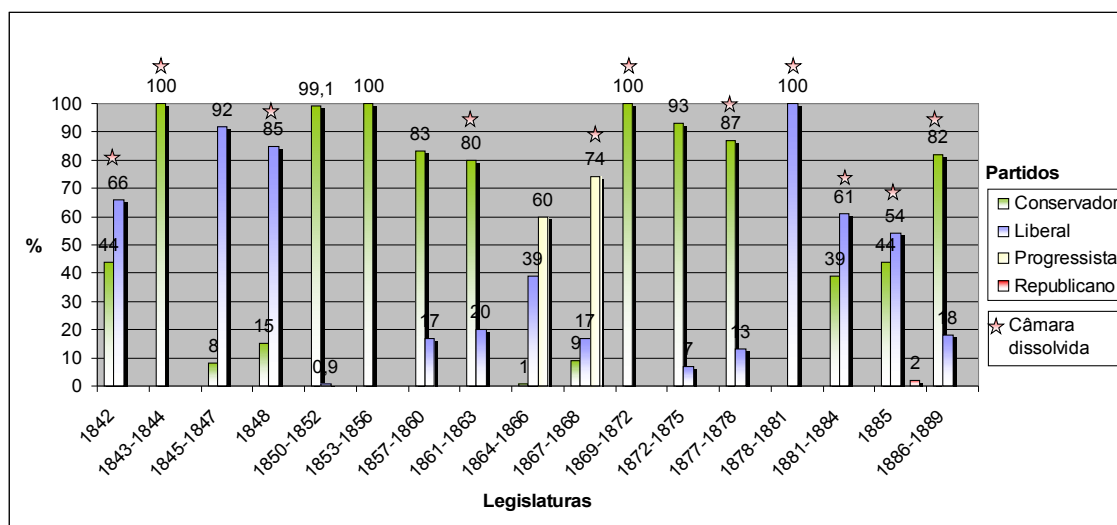


Gráfico 1 – Representação Partidária na Câmara dos Deputados (1842-1889). Fonte:

CARVALHO, Jose Murilo de. *Teatro de sombras: a política imperial*. 151-153

Conclusões

⁷ José Antônio Saraiva, o Presidente do Conselho de Ministros responsável pela reforma eleitoral contornou com habilidade a necessidade de alterar a constituição quanto apresentou sua proposta. Veja Graham, 1997: cap 7 para mais detalhes.

As reformas eleitorais, compreendidas em um período relativamente curto, de trinta e cinco anos, marcam uma trajetória cujo caminho seguido se deu no sentido de aperfeiçoar a experiência eleitoral. Estabeleceu-se critérios de qualificação mais claros em 1846. Buscou-se em 1855 melhorar a representação das minorias e a limitação do ingresso de funcionários do governo no parlamento com as incompatibilidades. Em 1875, as mesmas preocupações da lei anterior foram atendidas, mas através de métodos mais recentes, além da busca por um pleito mais verdadeiro com a introdução no país do título de qualificação para os votantes e a abolição do voto indireto em 1881. Porém, apesar da verificada trajetória de melhoramentos institucionais, o gráfico 1, cujo conteúdo expõe a representação partidária no parlamento durante o segundo reinado, evidencia a permanência de um padrão estável ao longo de grande parte do período estudado. O rastreamento da representatividade da câmara aponta para uma continuidade até 1881, da ocorrência de resultados claramente favoráveis aos governos. São indícios que corroboram para a interpretação de que o núcleo das ações do governo no processo eleitoral se davam majoritariamente pelo controle do processo de qualificação dos votantes.

Entendida, enquanto problema, a capacidade dos atores com poder de veto de impedir reformas mais profundas que implicassem em mudanças constitucionais fica evidenciada.

Por outro lado, em outra dimensão analítica, há indícios que apontam para aquilo que podemos chamar de um comportamento eleitoral do período. A maneira de se proceder na prática eleitoral se manteve ancorada na forma que se faziam eleições desde o 1º reinado e a sua permanência no tempo pode ser entendida dentro da esclarecedora idéia de “tradição inventada” fornecida por Eric Hobsbawn. Os costumes, ou seja, os modos de proceder, na escala das gerações, deixam de possuir significados unicamente pragmáticos, tornam-se tradições, avançam em parte sobre o campo do simbólico. A manifestação destes elementos simbólicos no comportamento eleitoral expõem uma cultura política capaz de traduzir à grande maioria da população o que ela poderia esperar das eleições. Este comportamento eleitoral, que por sua vez esteve presente sob a forma de ligações clientelísticas com os governos, permaneceu durante todo o período abordado a despeito das mudanças institucionais experimentadas. Estas mudanças não foram suficientes para transformar as expectativas do brasileiro em relação às eleições, sua forma de fazer política, sua cultura política.

As leis eleitorais refletem, ao adotarmos o paradigma indiciário de Ginzburg, indicativos das transformações experimentadas pela sociedade brasileira à época do Segundo Reinado, suas novas configurações e demandas, mas também aponta para a permanência de

elementos que passam incólumes pelas gerações apesar da trajetória de mudanças que implicou na adoção de diferentes métodos de se fazer eleições.

Referências Bibliográficas:

BERSTEIN, Serge. *Os Partidos*. In: REMOND, Rene (org.) **Por uma historia política**. Rio de Janeiro: UFRJ : FGV, 1996.

CARVALHO, Jose Murilo de. **Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

CAVALCANTI, T.B. **O voto distrital no Brasil : estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção**. Rio de Janeiro: FGV, 1975.

FERREIRA, Manoel Rodrigues: **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001.

GINZBURG, Carlo. *Sinais: raízes de um paradigma indiciário*. In: **Mitos, emblemas, sinais: Morfologia e História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

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

HOBBSAWN, Eric. *A invenção das tradições*. In: HOBBSAWN, Eric & RANGER, Terence. *A invenção das tradições*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

SOUSA, Francisco Belisário Soares de. **O sistema eleitoral no Império** Brasília: Senado Federal: Univ. de Brasilia, 1979.

REMOND, Rene. *As Eleições*. In: **REMOND, Rene (org.) Por uma historia política**. Rio de Janeiro: UFRJ : FGV, 1996.