

## Representação política no Império

Miriam Dolhnikoff

O processo de construção do Estado nacional no Brasil, no decorrer do século XIX, envolveu uma série de fatores complexos, incluindo perspectivas diferentes sobre qual deveria ser seu perfil institucional. Neste contexto, a opção pela monarquia constitucional foi a derrota da república, mas sem que a elite política abdicasse, pelo menos em seu discurso, da adoção de um governo representativo. O modelo de monarquia vinha da Europa, onde, a partir da experiência inglesa e da revolução francesa, estava associado à representação política dos diversos setores da sociedade através do parlamento. Contudo, a presença da escravidão, a fraude e violência nas eleições, o Poder Moderador, com sua atribuição de dissolver a Câmara dos Deputados, levaram os historiadores a desconfiarem da afirmação dos políticos oitocentistas de que estavam construindo um governo representativo.

A historiografia que tem se dedicado ao estudo da história política tem, em geral, uma abordagem pessimista desta primeira experiência liberal. Para parte dos historiadores, a iniciativa política estava concentrada nas mãos do imperador, tendo em vista o que ficou conhecido como poder pessoal. Segundo esta visão, o governo representativo era falseado no Brasil na medida que, no exercício do Poder Moderador, o imperador nomeava livremente o ministério, sem compromisso com a maioria parlamentar, e na ausência desta, também como atribuição do quarto poder, dissolvia a Câmara dos Deputados. Graças ao uso indiscriminado da fraude eleitoral, seria possível eleger uma nova Câmara composta quase exclusivamente por deputados pertencentes ao partido no ministério e conseqüentemente submissa a ele. Este mecanismo retiraria qualquer caráter de representação do governo. O governo representativo assim não expressaria efetivamente a vontade popular e a Câmara eletiva deixava de ser o espaço de formulação de políticas nacionais. Nas palavras de Sérgio Buarque de Holanda, “a ação do imperador vinha a suprir neste ponto o papel dos órgãos mais normalmente autorizados a dar expressão à vontade popular e tinha função semelhante a de um corpo

de eleitores, do corpo eleitoral que o Brasil não conhecia. Ou cujas manifestações eram sistematicamente distorcidas para aproveitar a algum agrupamento político. A vontade do povo ficava reduzida em última instância à vontade do imperador”<sup>1</sup>.

Uma exceção nos trabalhos sobre a monarquia constitucional brasileira é o de autoria de Bolívar Lamounier, que aponta para a existência de um governo representativo no Brasil oitocentista. Segundo o autor, “nas duas décadas que vão da Independência (1822) à maioria de d. Pedro II, assistimos à implantação no Brasil do modelo monárquico constitucional e representativo, com base na Constituição de 1824. Dadas as circunstâncias, entendo que tal modelo foi uma opção lógica; lógica inclusive como resposta institucional à situação interna, que exigia o abrandamento do absolutismo colonial, e não mera cópia de formas européias, como crêem outros historiadores”<sup>2</sup>. No entanto, embora avance ao propor esta interpretação, Lamounier faz reservas ao funcionamento do governo representativo brasileiro, ao apontar a existência do que chama de caráter híbrido da constituição que previa elementos autocráticos e democráticos. No seu entender um problema, pois o elemento autocrático não seria pertinente a este tipo de governo. Este elemento autocrático, segundo Lamounier, comporia o que Faoro chamou de “ditadura régia”, uma vez que “o poder Moderador, que na verdade não era o poder neutro da teoria de Benjamin Constant – era ativo e o imperador o exercia pessoalmente, assessorado pelo Conselho de Estado integrado por membros de sua livre escolha; o poder Executivo (gabinete de ministros, escolhido com influência preponderante do monarca); o Senado vitalício, cujos membros o soberano indicava a partir de listas tríplexes eleitas nas províncias; e os presidentes das províncias, braços regionais do Executivo”<sup>3</sup>. Como se procurará demonstrar a seguir, não se tratava de caráter híbrido. Ao contrário, o poder Moderador, tal como funcionava no Brasil, estava em harmonia com representação política, tal como entendida no século XIX.

O objetivo deste texto é recolocar esta discussão em outros termos. Esta pesquisa deriva de trabalho anterior no qual foi analisada a organização institucional do Estado

---

<sup>1</sup> Sérgio Buarque de Holanda - *Do Império à República. História geral da civilização brasileira*. 4a. ed., São Paulo, Difel, 1985, T.II, V.5o., p. 73. Posição semelhante é defendida por Raymundo Faoro em *Os donos do poder*. 7a. ed., Rio de Janeiro, Globo, 1987 e Roderick Barman – *Brazil. The forging of a nation (1798-1852)*. Stanford, Stanford University Press, 1988.

<sup>2</sup> Bolívar Lamounier – *Da Independência a Lula*. SP, Augurium Editora, 2005, p. 43

<sup>3</sup> idem, p. 52

brasileiro no século XIX, de modo a averiguar a forma de inserção das elites provinciais no jogo político. Utilizando o arcabouço conceitual da ciência política e vasta pesquisa documental, de modo a examinar não apenas o discurso dos políticos, mas também a dinâmica deste Estado, concluiu-se que predominou no século XIX um arranjo de tipo federativo. O que significava, entre outras coisas, a capacidade das elites provinciais participarem do jogo político nacional através da sua representação na Câmara dos Deputados<sup>4</sup>. Esta conclusão colocou a necessidade de repensar o papel da Câmara na condução do Estado e considerar a hipótese de que ela efetivamente foi um espaço de negociação de conflitos intra elite e de formulação de políticas nacionais. O que, por sua vez, passa pela análise do conteúdo do governo representativo no Brasil dos oitocentos.

Este texto apresenta os primeiros resultados da pesquisa, perseguindo a hipótese de que a monarquia constitucional brasileira preenchia os critérios definidos como essenciais para a existência de um governo representativo tal como ele era entendido no século XIX. O que significa abrir caminho para uma nova compreensão do período que não seja pautada pela idéia de falseamento das instituições, da importação inadequada de modelos alheios. Ao contrário, trata-se de averiguar como o desenho institucional previsto na constituição se concretizou, de um lado em harmonia com os modelos que lhe serviram de inspiração, de outro ganhando especificidades ditadas pelo contexto brasileiro.

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

---

<sup>4</sup> Miriam Dolhnikoff – *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. SP, Globo, 2004

todas estas perguntas, mas apontar elementos que ajudem a formular as respostas, de modo a não apenas conhecer melhor o funcionamento do Estado brasileiro no século XIX, mas também jogar novas luzes sobre os conflitos intra elite que determinaram a dinâmica política.

Com o objetivo de apontar para a existência no Brasil imperial de um governo representativo, abordarei aqui os diversos elementos que têm sido utilizados como argumento para negá-lo. O exercício neste texto é considerar que a vitaliciedade do senado nomeado pelo imperador, o Poder Moderador, a fraude e a escravidão não eram incompatíveis com os modelos de representação no período, tendo em vista os países que foram o berço deste tipo de regime (Inglaterra, França e Estados Unidos). Com este fim, a primeira parte deste texto é dedicada à análise do desenho institucional. Na segunda parte inicio o exame da dinâmica de funcionamento da monarquia brasileira, de modo a compreender como o desenho institucional se materializou efetivamente em representação política. Forma e práticas possibilitaram que a Câmara dos Deputados funcionasse como espaço de negociação intra elite, uma vez que a iniciativa política não estava concentrada nas mãos do imperador, sendo dividida entre os diversos poderes, entre eles o Legislativo.

### **I – O desenho institucional**

No Brasil acabou prevalecendo um arranjo peculiar que combinava características dos modelos inglês e francês. Da França vieram a divisão entre cidadãos ativos e passivos, sendo que só os primeiros tinham direito de voto, e a eleição em duas fases, onde os votantes votavam nos eleitores que por sua vez votavam nos deputados. Da França e da Inglaterra veio o voto censitário. Da França e da Inglaterra veio a monarquia constitucional bicameral, com uma câmara eletiva temporária e outra vitalícia. Também da França veio o modelo de monarquia constitucional no qual a nomeação do ministério pelo rei não precisava corresponder à maioria parlamentar.

A existência de um governo representativo no Brasil era garantida, como em outros países, pela existência de uma instância eletiva responsável pela formulação das leis. No Brasil esta instância era a Câmara dos Deputados. Obviamente, por se tratar de uma monarquia, o Executivo não era eletivo. No entanto, como apontou Giovanni Sartori, o que garante a existência de representação é justamente a presença da Câmara

eletiva. É ela que permite atribuir caráter de representação às instâncias não eletivas (monarca, senado nomeado ou hereditário, judiciário), uma vez que estas se submetem às leis aprovadas na assembléia eletiva<sup>5</sup>.

O Senado brasileiro carecia de uma característica fundamental da relação de representação, a realização de eleições periódicas que permitissem ao eleitor julgar seu representante, reconduzindo-o ou não ao cargo. O senado vitalício tinha por modelo a Câmara dos Lordes na Inglaterra e a Câmara dos Pares na França, mas no Brasil adquiriu um caráter mais “democrático”. O imperador, como acontecia com o rei inglês e com o francês, escolhia o nome daquele que deveria ocupar o cargo, mas, diferente de seus congêneres europeus, não o fazia livremente. Enquanto na Inglaterra e na França o universo de escolha era composto por todos os membros da nobreza, no Brasil não era preciso ser nobre para ser escolhido senador, o cargo não era hereditário, como o era na França e Inglaterra, e principalmente a escolha do imperador não era livre, pois era precedida por eleições que obedeciam as mesmas regras das eleições para deputado e o imperador só poderia indicar um dos três primeiros colocados no pleito. Talvez ainda mais importante, o número de senadores não poderia ser alterado pelo imperador, uma vez que a constituição determinava que a bancada de cada província fosse composta por metade do número de deputados da mesma província e este número, por sua vez, só podia ser alterado pela aprovação da maioria da câmara, respeitando o critério de proporção populacional. Assim, o imperador carecia de um instrumento utilizado na França e em Portugal para garantir maioria parlamentar através da criação e conseqüente nomeação de novas cadeiras na câmara alta. Esta menor ingerência do imperador no senado foi atribuída na época aos arroubos democráticos que teriam marcado o processo de independência. Este era o entendimento, por exemplo, do deputado Pereira da Silva, quando se manifestou sobre o tema em debate ocorrido na Câmara em 1855:

*Em quase todos os países modernos em que rege o sistema monárquico representativo, a escolha dos senadores é da privativa atribuição da Coroa. No tempo porém em que se formulou a nossa constituição o elemento democrático havia por tal maneira invadido a sociedade, que se julgou conveniente exigir uma lista tríplice de apresentação*

---

<sup>5</sup> Giovanni Sartori, *A teoria da representação no Estado representativo moderno*. Op. cit., p. 44

*organizada por eleição, para sobre ela se exercer a atribuição da escolha do chefe de Estado. Foi uma concessão às idéias do tempo.*<sup>6</sup>

No modelo brasileiro os projetos de lei poderiam nascer em qualquer uma das duas casas, como também poderiam ser propostos pelo Executivo. Neste último caso o projeto era enviado para a Câmara. Uma vez aprovado, o projeto era remetido à outra casa do Legislativo, que poderia aprová-lo, rejeitá-lo ou emendá-lo. Se aprovado era remetido para sanção do imperador. Se rejeitado era abandonado, se emendado deveria ser novamente debatido e votado, só que agora em sessão conjunta de deputados e senadores. Como as bancadas do senado eram compostas por metade do número de deputados de que dispunha cada província, nas sessões conjuntas os deputados constituíam maioria significativa. Assim, a única alternativa para os senadores darem a palavra final era a rejeição total dos projetos aprovados na Câmara, o que significava eventualmente rejeitar artigos que lhes interessava aprovar.

### **Restrições à cidadania**

As restrições à cidadania no século XIX eram resultado da crença de que apenas um eleitorado selecionado garantiria uma representação de qualidade. Era necessário garantir que apenas aqueles com melhor “discernimento” pudessem eleger e serem eleitos, de modo a resultar em um parlamento capaz de formular os reais interesses nacionais. As virtudes que conferiam este “discernimento” poderiam ser a independência material, concretizada pela propriedade e ou pela renda, a capacidade intelectual, concretizada pela educação, etc. A preocupação em garantir a escolha de uma elite portadora de virtudes que a diferenciava da massa da população, fosse por sua riqueza, fosse por sua sabedoria, resultou, na Inglaterra e na França, na restrição ao direito de voto e ao direito de ser eleito. Nos dois países o voto era censitário e só proprietários poderiam ser candidatos. Nos Estados Unidos, por outro lado, desde o início os liberais constataram que não era necessário impor restrições legais para votar e ser eleito, uma vez que as eleições por si só garantiriam que apenas uma elite pudesse concorrer aos cargos públicos. Segundo Manin, levou quase “cem anos para que os europeus chegassem a ver esta propriedade das eleições ou, ao menos, que recorressem a ela para assegurar a distinção dos representantes”<sup>7</sup>, prescindindo assim de regras que

---

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

<sup>7</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*. Op. cit., p. 163

limitassem o direito de voto e de ser eleito.

Desta forma, a opção pelo voto censitário na constituição brasileira de 1824 não falseava a representação. Ao contrário, estava de acordo com a visão européia de que esta era uma condição para a “boa representação”. A consequente limitação dos setores da população que participariam do jogo político através do voto era tida como virtuosa, da mesma forma que no século XX, inversamente, se considerará virtuosa a expansão deste eleitorado.

No Brasil, enquanto outros preceitos constitucionais referentes à cidadania foram debatidos e alterados por legislação ordinária, a exigência de renda permaneceu durante todo o império. É bem verdade que havia aqueles que a condenavam, mas não porque repudiassem a existência de restrições e sim porque advogavam a adoção de outros critérios. José de Alencar, por exemplo, defendia que a renda não era a melhor forma de selecionar o eleitorado. Em seu opúsculo sobre o sistema representativo, publicado em 1868, começa por apontar o fato de que o direito de voto não era direito expresso e inalienável de todos os cidadãos em nenhum dos países onde prevalecia um governo representativo: “*nenhuma das leis fundamentais dos países representativos garante expressamente o direito do sufrágio como um direito absoluto do cidadão*”<sup>8</sup>. Isto porque havia que se diferenciar a cidadania civil da cidadania política. Afinado com o debate sobre representação na Europa e Estados Unidos, Alencar salientava que a cidadania civil era condição do exercício da cidadania política, mas nem todos que gozavam da primeira deveriam ter acesso direto à segunda. Defensor do sufrágio universal como condição da verdadeira democracia, reconhecia que cidadãos havia, impossibilitados para o exercício do direito político. Isto não poderia significar, contudo, que deixassem de participar da soberania nacional:

*a mulher, o menor, o alienado são proprietários, consumidores, contratantes, herdeiros, e em todas estas relações contribuintes do Estado. As leis do país lhes interessam também, tem o princípio da origem, donde procede a nacionalidade, não há razão que os exclua dos direitos políticos*<sup>9</sup>.

Mas neste caso, a participação seria indireta. O exercício do voto pelo pai de

---

<sup>8</sup> José de Alencar – *Sistema representativo*. Brasília, Senado Federal, 1997, p. 76

<sup>9</sup> idem, p. 81

família, por exemplo, garantia a representação política daqueles que, sujeitos à sua autoridade, tinham seus interesses através dele expressos. Não participavam diretamente da soberania, mas o faziam indiretamente. Alencar expressa posição que também era defendida pelos liberais franceses: cidadania civil estava dissociada de cidadania política e portanto muitos daqueles que desfrutavam da primeira tinham com a esfera política uma relação indireta. Como aponta Pierre Ronsavallon, ao analisar o caso francês, participar do processo eleitoral não era considerado um direito inerente do indivíduo, mas uma função pública que apenas alguns homens estavam qualificados para exercer. Os direitos residiam no campo da cidadania civil e não da cidadania política. Apenas quando surgiram, no final do século XIX, setores sociais com força suficiente para pressionarem por mudanças é que o voto passou a ser considerado um direito associado à idéia de inclusão social. A concepção de que a participação eleitoral deve se estender a todos, associando representação política com ampla representatividade e inclusão social, foi portanto um fenômeno emergente no final dos oitocentos.<sup>10</sup>

Da mesma forma que Guizot o fizera na década de 1830, Alencar defendia que a seleção de eleitores se desse por critérios de capacidade. A liberdade e capacidade de compreensão eram para ele os elementos essenciais para que o indivíduo se tornasse eleitor, não riqueza. Aquele que sofresse, por penalidade criminal ou por estar submetido ao serviço militar, de falta de liberdade, por exemplo de locomoção, não tinha condições para a cidadania política. Da mesma forma, o indivíduo que sofresse restrições na sua capacidade de compreensão, como o menor de idade, o alienado e a mulher. Neste rol entraria o analfabeto, pois “*ele não pode escrever uma cédula. Se vota oralmente não está no caso de verificar a exatidão de seu voto. Alheio à imprensa e à tribuna, é inapto para conhecer do governo*”<sup>11</sup>. Neste ponto José de Alencar mais uma vez demonstra estar afinado com o debate sobre governo representativo no mundo ocidental: o eleitor deveria ser capaz de avaliar o governo e ter acesso às informações necessárias para dar um “bom voto”. Em uma época em que a circulação de informações se dava primordialmente através da escrita, parecia razoável que o analfabeto não pudesse votar. Contudo, posições como esta foram minoritárias. O voto

---

<sup>10</sup> Pierre Ronsavallon – *La consagración del ciudadano*. San Juan, Instituto Mora, 1999

<sup>11</sup> José de Alencar – *Sistema representativo*. Op. cit., p. 90



censitário não foi abandonado. A única mudança significativa neste quesito foi a introduzida por lei aprovada em 1881 que à exigência de renda acrescentava a de alfabetização.

Em que pese as restrições, no entanto, o eleitorado brasileiro não estava fora dos padrões da época. No que diz respeito ao universo de votantes, conforme aponta José Murilo de Carvalho, 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%<sup>12</sup>. Mas é preciso tomar com cuidado estas comparações. No Brasil as eleições eram realizadas em dois graus (votantes escolhiam eleitores que por sua vez escolhiam deputados e senadores), seguindo o modelo adotado na França revolucionária. Como aponta Rosanvallon, o voto de primeiro grau tem uma natureza distinta do de 2º grau. Só este último é efetivamente uma decisão política, enquanto os votantes de 1º grau exercem apenas um papel de legitimação do processo eleitoral: “as assembléias primárias não fazem mais que designar os eleitores: procedem somente a uma espécie de legitimação original do procedimento representativo. Porém, as verdadeiras eleições têm lugar em outra parte, nas assembléias eleitorais, as de segundo grau, que só reúnem a centésima parte dos cidadãos ativos”<sup>13</sup>. Não se pode comparar como iguais a participação dos votantes de primeiro grau no Brasil com a participação em eleições em países onde o pleito era direto. São participações de naturezas distintas, uma de legitimação, outra de decisão. Considerando que o número de eleitores de segundo grau no Brasil era muito inferior ao de votantes (cada 40 votantes escolhiam um eleitor, segundo lei aprovada em 1846), provavelmente se tomarmos apenas os eleitores de segundo grau o padrão de participação no Brasil não se apresentaria tão superior ao padrão europeu. De todo modo, dele não se distanciava e não se pode negar que mesmo com função apenas de legitimação, o voto de primeiro grau era uma forma de incluir setores mais amplos da população no jogo político.

A renda exigida pela Constituição brasileira para ser votante, mesmo indexada em prata como mandava lei aprovada em 1846, era baixa. Exigia-se uma renda anual de 100 mil réis e, como aponta Jairo Nicolau, baseado em pesquisa realizada por Mircea

---

<sup>12</sup> José Murilo de Carvalho – *Cidadania no Brasil*. RJ, Civilização Brasileira, 2001, p. 31

<sup>13</sup> Pierre Ronsavallon – *La consagración del ciudadano*. Op. Cit., p. 174

Buescu, trabalhadores de ofícios modestos recebiam bem mais do que isto. Um carpinteiro, por exemplo, recebia por ano cerca de 500 mil réis, renda suficiente para ser votante, eleitor e candidato a deputado. Cocheiros, copeiros, cozinheiros, jardineiros e lavradores recebiam em torno de 200 e 400 mil réis anuais<sup>14</sup>, podendo portanto ser eleitores e até mesmo candidatos a deputado. Mas o fato de terem renda suficiente para serem eleitos não garantia a estas camadas da população condições reais de se elegerem. Se, como aponta Manin, as eleições são um meio de restringir, para além das regras constitucionais, o universo daqueles que têm condições reais de serem eleitos, no século XIX, segundo ele, eram as notabilidades locais as favorecidas: os elementos que interferiam na seleção dos candidatos eram “sua rede de conexões locais, sua importância social ou a deferência que provocavam. (...) a eleição selecionava um tipo particular de elite: os notáveis. O governo representativo se iniciou, portanto, como um governo de notáveis”<sup>15</sup>. No Brasil, como se sabe, a propriedade da terra e de escravos foi o elemento mais importante para estabelecer as conexões locais e assim credenciar o indivíduo como candidato.

Na concepção de cidadania política prevalecente no século XIX a exclusão do escravo também se tornava natural. Como aponta José de Alencar, a incapacidade política derivava, antes de mais nada, da incapacidade civil,

*antes de cidadão, o homem é pessoa. Dessa qualidade depende o título de membro da comunhão. Desde, pois, que o indivíduo se acha privado da atividade de seu direito civil, fica virtualmente impedido de exercer o direito político*<sup>16</sup>.

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

---

<sup>14</sup> Jairo Marconi Nicolau – “As distorções nas representações dos estados na Câmara dos Deputados brasileira”. RJ, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

<sup>15</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*. Op. cit., p. 248

<sup>16</sup> José de Alencar – *Sistema representativo*. Op. cit., p. 89

*peçoas*”<sup>17</sup>. Madison argumentava neste ponto contra as pretensões dos grandes proprietários de escravos do sul dos Estados Unidos, que reivindicavam serem os escravos contabilizados para efeito de cálculo da população, de modo a garantirem para seus estados um número maior de representantes. Acabou prevalecendo na constituição norte-americana uma solução intermediária, pela qual o escravo contava como três quintos de uma pessoa.

No Brasil, como se sabe, os libertos, pela Constituição de 1824, tinham direito de voto. Uma vez libertado, o ex-escravo adquiria cidadania civil e conseqüentemente a possibilidade de cidadania política. É bem verdade que o liberto poderia ser apenas votante, mesmo que preenchesse os requisitos para ser eleitor ou candidato, mas isto se justificava pelo fato de que era aceitável que houvesse limites para que o portador de cidadania civil gozasse também de direitos políticos. As mulheres livres, por exemplo, desfrutavam de cidadania civil mas não política, uma vez que eram consideradas intelectualmente limitadas. O mesmo valia para o liberto com o seu passado de escravo. O interessante é que, neste ponto, o liberto era considerado mais apto do que qualquer mulher, mesmo branca e pertencente à elite, pois nem direito de ser votante ela tinha. A restrição ao liberto, além disso, restringia-se a uma geração, pois o filho do ex-escravo tinha plenos direitos políticos, desde que preenchesse os requisitos constitucionais.

A presença da escravidão colocava dilemas ao governo representativo, mas de outra natureza, uma vez que a exclusão do exercício da cidadania não era contraditório com as instituições adotadas no país. Um dos impasses estava na composição do exército, pois boa parte da população não era recrutável por ser escrava e, principalmente, como aponta Wilma Perez Costa, porque a formação dos exércitos modernos teve por eixo a constituição do monopólio do exercício da violência pelo Estado, desarmando os agentes privados, o que era impossível em uma sociedade escravista. No Brasil “a formação do Estado se fez mantendo e reiterando a escravidão, forma específica de privatismo, na qual a conservação de uma esfera privada de exercício da violência é pressuposto e condição de sua existência e manutenção”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> James Madison, Alexander Hamilton, John Jay – *Os artigos federalistas*. RJ, Nova Fronteira, 1993, p. 363

<sup>18</sup> Wilma Perez Costa – “A economia mercantil escravista nacional e o processo de construção do Estado no Brasil”. Tamás Szmrecsányi e José Roberto do Amaral Lapa (orgs.) – *História econômica da*

A escravidão era também um problema na formação do exército tendo em vista o próprio conteúdo da cidadania e a capacidade de impor obrigações como contrapartida de direitos. Neste sentido, em 1867 um intenso debate se instalou na Câmara dos Deputados em função de um decreto do governo que libertava os escravos da nação que fossem lutar na Guerra do Paraguai. Aqueles que condenavam a iniciativa governamental o faziam em defesa da propriedade pública. Como salientava o deputado do Rio de Janeiro, Adolfo Bezerra de Menezes, o que era propriedade da nação, como os escravos, não era de propriedade do governo, e por isso, com este decreto o gabinete tinha ferido o “*direito sagrado de propriedade*”. Não é de se espantar que o parlamentar utilizasse o repertório liberal para defender a escravidão, ou melhor, a propriedade. Como Alfredo Bosi demonstrou: “o par, formalmente dissonante, escravismo-liberalismo, foi, no caso brasileiro pelo menos, apenas um paradoxo verbal. O seu consórcio só se poria como contradição real se se atribuísse ao segundo termo, liberalismo, um conteúdo pleno e concreto, equivalente à ideologia burguesa do trabalho livre que se afirmou ao longo da revolução industrial europeia (...) liberal pôde, então, significar conservador da liberdade (recebida como instituto colonial e relançada pela expansão agrícola) de submeter o trabalhador escravo mediante coação jurídica”<sup>19</sup>, ou seja, o que ele nomeou como “liberalismo escravista”, que se apropriava da crença liberal no direito inviolável da propriedade.

Bezerra argumentava que o decreto era uma “*imoralidade revoltante que se quis cobrir com a bandeira da caridade evangélica*”, pois concedia a liberdade de forma condicionada:

*Sei que a religião manda remir os cativos, mas essa remissão para ter merecimento é preciso que seja sem condição, e no caso vertente o governo libertou aqueles infelizes com a condição de irem servir de alvo aos morteiros paraguaios*<sup>20</sup>.

Ao ser aparteado, pelo deputado Aristides Lobo, que chamou atenção para o fato de que também os homens livres marchavam para a guerra para defender a nação com a própria vida, Bezerra respondeu afirmando que a comparação não era procedente, uma

---

*independência e do império*. SP, Hucitec, 1996, p. 153

<sup>19</sup> Alfredo Bosi. “A escravidão entre os dois liberalismos”. *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo, 2(3):4-39, set/dez de 1988, p. 4.

<sup>20</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 4/7/1867, p. 36.

vez que os homens livres estavam defendendo sua pátria e, portanto, seus próprios direitos. Os escravos beneficiados com o decreto iriam defender o “*país dos outros, que eles não têm pátria, visto como são coisa que não faz parte da sociedade*”. Demonstrando coerência, Bezerra salientava que aquele que não gozava de cidadania por ser coisa, não podia também cumprir obrigações atribuídas aos cidadãos, como defender a pátria. Assim, o impasse entre escravidão e formação de um exército não era apenas de ordem prática, mas da natureza do próprio conceito de representação que formatava o arranjo institucional.

### **A disputa entre poderes**

A dissolução da Câmara eletiva pelo rei é talvez a atribuição mais polêmica ao se pensar em um governo representativo. Conferia, em tese, um poder que poderia afetar a representação, já que poderia significar que o rei detinha a palavra final em casos de conflito entre a vontade dos legisladores e a vontade real. No entanto, como se procurará demonstrar, os deputados dispunham de mecanismos constitucionais e práticos para, nas disputas com o Executivo, fazer prevalecer suas posições.

O imperador só podia dissolver a Câmara se acionado pelo ministério, nos casos de conflito entre este e os deputados e quando o ministério transformava o confronto em questão de gabinete. O imperador tinha então a opção de demitir seus ministros ou dissolver a Câmara.

Os políticos brasileiros manifestavam com frequência o entendimento de que a dissolução da Câmara em casos de confronto entre Legislativo e Executivo era um meio lícito de, em um governo representativo, deixar a decisão final para o eleitor. Por exemplo, quando, em 1884, diante da forte oposição da maioria da Câmara contra o projeto de libertação dos sexagenários, apresentado pelo ministério, a situação chegou a um impasse. A Câmara votou uma moção de desconfiança contra o ministério, com a intenção de derrubá-lo. O ministério, por sua vez, apelou para a intervenção do Moderador para a dissolução da Câmara. O imperador optou pela segunda alternativa. Os deputados aceitaram a dissolução como forma de levar para a sociedade a decisão crucial sobre uma nova lei de libertação dos escravos. João Penido, deputado liberal mineiro e autor da moção de desconfiança, assim se expressou na ocasião:

*Prestei um verdadeiro serviço ao país, porquanto a questão foi adiantada, foi entregue ao eleitorado, que deve pronunciar seu veredito. Se vier uma maioria de abolicionistas, só restará curvar a cabeça; se, ao contrário, vier uma maioria que queira a emancipação gradual e não a abolição precipitada, como quer o projeto-torpedo do Sr. Presidente do conselho, capaz de levar o país pelos ares, então também os abolicionistas devem abaixar a cabeça e resignar-se à sua má sorte. Serei muito feliz se vir esta questão acabar sem derramamento de sangue, atendendo-se todos os interesses da pátria, a que tanto amo.*<sup>21</sup>

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

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

*Mas porque o Corpo Legislativo não toma o seu lugar, não censura estes ministros, não lhes tira o apoio, e os faz cair por força? Eles poderiam recorrer a uma dissolução; porém o povo havia de mandar para a câmara temporária aqueles que houvessem censurado os ministros.*<sup>22</sup>

Parece assim, que, no funcionamento efetivo do regime, o quarto poder não era um obstáculo à representação na medida em que não resultava necessariamente no constrangimento da liberdade de decisão dos deputados. A dificuldade do Executivo em determinados momentos para conseguir a aprovação de seus projetos na Câmara (como a Lei do Ventre Livre e a dos Sexagenários) sugere que mesmo sob a ameaça de dissolução os deputados impunham resistência à sua vontade. Além disso, o alto custo político da dissolução provavelmente funcionava como um freio para que ela não fosse praticada com frequência. Como nota Sérgio Buarque de Holanda, era um “recurso extremo, que a própria carta de 1824 só admite em casos de exceção (...) e é de supor que seu uso seguido e indiscriminado poderia ameaçar a própria segurança do sistema”<sup>23</sup>. O autor dá como exemplo a situação de 1862, quando um ministério

---

<sup>21</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 4/8/1884. p. 4.

<sup>22</sup> Anais do Senado, sessão de 24/8/1853, p. 89

<sup>23</sup> Sérgio Buarque de Holanda - *Do Império à República. História geral da civilização brasileira.* op. cit. p. 11

conservador foi derrubado por moção de desconfiança aprovada na Câmara por apenas um voto de diferença. O ministério liberal que o substituiu teria que enfrentar assim uma câmara dividida, na qual contava com o apoio apenas de cerca de metade dos deputados. A solução seria a dissolução, mas o imperador decidiu não fazê-lo, apesar das dificuldades que o ministério nomeado por ele com certeza enfrentaria, por considerar, conforme confidenciou a interlocutores, muito alto o custo político da dissolução.

Além disso, a análise das relações entre Legislativo, Executivo e Moderador não indica a submissão do primeiro aos outros dois. As atribuições constitucionais do Legislativo conferiam aos parlamentares grande poder de influência no jogo político, desde a elaboração do orçamento anual, que determinava os recursos para o funcionamento dos outros poderes, até o controle da constitucionalidade que, no século XIX, concentrou-se no exame das leis provinciais.

As decisões de política nacional eram todas tomadas no parlamento: escravidão, organização institucional, força militar, criação de tributos, obras públicas, etc. Por se tratar de monarquia constitucional praticamente todas as políticas nacionais assumiam o formato de lei, conferindo à Câmara papel fundamental no jogo político. No que diz respeito, por exemplo, à abolição da escravidão, a opção por uma emancipação gradual e com indenização, que se materializou com a Lei do Ventre Livre em 1871, já estava em discussão no Senado desde 1862, quando o conservador Silveira da Mota apresentou um projeto neste sentido. O debate se intensificou na Câmara na discussão da resposta à Fala do Trono, em 1867, na qual havia uma rápida menção à necessidade de resolver o problema do elemento servil. Na discussão na Câmara a tônica foi a defesa do parlamento como o espaço institucional onde a questão deveria ser resolvida. O deputado Martim Francisco expressou o que muitos deputados insistiram em seus discursos: o bom governo deve ter o voto e a confiança dos parlamentares, por isso deve sujeitar suas idéias à Câmara, que por sua vez, deve analisá-las de forma desapassionada. Na visão do parlamentar:

*“Pronuncia-se a câmara com toda a franqueza em relação à política do ministério, porque o ministério quer saber se, gozando da confiança dos representantes do país, goza também da confiança do*

*mesmo paiz, porque é neste augusto recinto que a vontade do país deve manifestar com mais solenidade”<sup>24</sup>.*

Da mesma forma, Joaquim Nabuco, anos depois, em 1882, insistia que cabia ao parlamento a decisão de como e quando abolir a escravidão. Ao abolicionista repudiava movimentos sociais de contestação da ordem, reconhecendo nas instituições brasileiras legitimidade e eficácia para resolver a questão:

*A emancipação há de ser feita, entre nós, por uma lei que tenha os requisitos, externos e internos, de todas as outras. É, assim, no parlamento e não em fazendas ou quilombos do interior, nem nas ruas e praças das cidades, que se há de ganhar, ou perder, a causa da liberdade<sup>25</sup>*

Este é um ponto fundamental do debate. A questão da escravidão deveria ser resolvida no interior do arranjo institucional vigente. O que significava respeitar as competências constitucionais. Mais do que resistir a um projeto de libertação gradual dos escravos, em 1867 os deputados alinhavam-se na defesa do parlamento e de suas atribuições contra a ingerência do Executivo.

Episódios ocorreram em que a disputa entre Executivo e Legislativo não só não resultou na dissolução da Câmara, como ela foi capaz de impor sua vontade ao primeiro. Foi o caso, por exemplo, da navegação do rio Amazonas. No debate ocorrido em 1853 sobre um contrato firmado pelo governo com Irineu Evangelista de Souza, que lhe concedia o monopólio da navegação do Amazonas, os deputados dividiam-se entre aqueles que defendiam o contrato e aqueles que questionavam a concessão do monopólio. A maioria decidiu pela ilegalidade do contrato e portanto por sua revogação. O contrato havia sido celebrado porque o governo fora autorizado, por lei promulgada em 1850, a estabelecer a navegação a vapor nas águas do Amazonas e do Pará, subvencionando, se necessário, as companhias que se dispusessem a enfrentar tal empresa. O argumento dos deputados era que a lei não autorizava o Executivo a conceder o monopólio da navegação e por esta razão convocaram o ministro dos Negócios do Império para comparecer à Câmara para prestar esclarecimentos. Diante do ministro o deputado pela Bahia, Ângelo Muniz da Silva Ferraz, sintetizou a posição da maioria:

---

<sup>24</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 4/7/1867, p. 29.

<sup>25</sup> Joaquim Nabuco – *O abolicionismo*. 5<sup>a</sup>. ed., Petrópolis, Vozes, 1988, p. 40



*o governo não pode conceder privilégios exclusivos sem autorização ou dependência de aprovação do corpo legislativo. Neste ponto o corpo legislativo não concedeu autorização, concedeu auxílio pecuniário, parece que a lei quis excluir a idéia do privilégio; e se depende de aprovação nossa esse privilégio, eu pediria ao Sr. Ministro que considerasse bem se haverá boas razões para ele se conservar.*<sup>26</sup>

Em resposta ao ministro que argumentava que a companhia de Irineu Evangelista já estava operando no rio Amazonas em função do contrato estabelecido, Martim Ribeiro de Andrada, deputado por São Paulo, afirmou:

*Do simples fato, senhores, de estabelecer o governo o privilégio em favor da companhia, não se deve deduzir que já existem direitos adquiridos, porque nenhum privilégio pode ser concedido pelo governo, pois isso é da atribuição do corpo legislativo*<sup>27</sup>.

Como resultado da recusa da maioria em aprovar o contrato, o ministério foi obrigado a recuar e assinar um novo contrato com Irineu Evangelista no qual não estava prevista concessão de monopólio. Este episódio demonstra que a monarquia constitucional brasileira tinha mecanismos de resolução de conflitos entre Executivo e Legislativo que muitas vezes favoreciam o segundo em detrimento do primeiro.

Os ministros, no exercício do Executivo, podiam apresentar projetos e pedir medidas para a Câmara, como a declaração de inconstitucionalidade de uma lei provincial. Em geral esta iniciativa era precedida por uma consulta ao Conselho de Estado, cujo parecer embasava a proposta ministerial, mas a palavra final era do parlamento que podia ou não aprovar o projeto ou tomar a medida requerida, inclusive contrariando o parecer do Conselho. Atualmente exercido por um órgão específico do Judiciário (Supremo Tribunal Federal no Brasil e Suprema Corte nos Estados Unidos, por exemplo), o controle de constitucionalidade, função chave de garantia dos governos constitucionais, era exercido no século XIX no Brasil pelo parlamento. O controle de constitucionalidade como atribuição da Assembléia Geral foi estabelecido pelo art. 20 do Ato Adicional.

As lacunas da lei e as possibilidades divergentes de sua interpretação abriam espaço para numerosos conflitos a respeito da competência legislativa das assembleias provinciais. Os relatórios do ministério do Império demonstram a pouca margem de

---

<sup>26</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 19/8/1853, p. 235

<sup>27</sup> idem, p. 260

manobra do Executivo para fazer valer seu ponto de vista, no que se refere à revogação das leis provinciais. Dependia da anuência da Assembléia Geral, única habilitada a revogar as leis consideradas inconstitucionais e aí teria que negociar com deputados que não esqueciam suas origens provinciais. Nunes Machado afirmava em 1839 que a atribuição da Câmara de fiscalizar as leis provinciais só seria exercida plenamente se deputados provinciais não pudessem se eleger deputados gerais, uma vez que os primeiros:

*Cometem os abusos nas assembleias provinciais e vem para a geral sustentar sua obra, e disto temos exemplos: muitas leis provinciais abusivas existem que não tem se podido revogar porque seus autores, com assento na assembleia geral, têm obstado a isto*<sup>28</sup>

Outro recurso de que o ministério lançava mão era orientar o presidente da província a vetar determinadas leis. Recurso também limitado na medida que o veto podia ser derrubado pelos deputados provinciais. No seu relatório enviado à Assembléia Geral em 1851, o ministro dos Negócios do Império, José da Costa Carvalho, retomava o problema das leis provinciais que reputava exorbitantes dos poderes atribuídos ao legislativo da província:

*Para se conseguir que em matéria tão grave se proceda com uniformidade, tem o governo constantemente comunicado aos presidentes das respectivas províncias a sua opinião sobre as leis que nelas se promulgam, promovendo assim indiretamente na própria fonte donde emanam a revogação das que exorbitam, mas nem sempre tem aproveitado este meio, e daqui resulta que continuem a vigorar em umas províncias as mesma leis que foram em outras revogadas*<sup>29</sup>

Um bom exemplo do papel da Câmara no controle de constitucionalidade foi o caso das aposentadorias. Diante do parecer do Conselho de Estado que negava às assembleias o direito de legislar sobre o tema, a comissão de assembleias provinciais da Câmara apresentou, em 1846, um projeto reconhecendo este direito. Os defensores do projeto argumentavam que esta disposição estava de acordo com o espírito do Ato Adicional. É neste sentido a fala do deputado da Paraíba, Ferreira França:

*As assembleias provinciais podem legislar sobre os empregos provinciais, sobre as condições destes empregos e desde que elas podem*

---

<sup>28</sup> idem, sessão de 26/6/1839

<sup>29</sup> Relatório do ministro do Império apresentado à Assembléia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1851

*legislar sobre estas condições, podem declarar que os empregados servindo tantos anos têm remuneração de seus serviços. (...) contestar este direito às assembleias provinciais é colocá-las numa posição em que com dificuldade poderão achar pessoas hábeis que possam desempenhar certos empregos provinciais.*<sup>30</sup>

Esta discussão interessa porque evidencia a importância e autonomia da Câmara dos Deputados, já que o julgamento da inconstitucionalidade é um elemento fundamental na definição das competências de cada poder.

### **O debate sobre representação no Brasil: legislação eleitoral**

Para além do desenho institucional, o intenso debate parlamentar brasileiro em torno da legislação eleitoral indica a existência da preocupação por parte da elite política com a qualidade da representação nacional, no sentido de torná-la eficaz e no sentido de definir seu conteúdo quanto ao grau de representatividade. O caráter representativo do governo era suficientemente importante para a elite política, a ponto de mobilizá-la em torno da discussão e da reforma da legislação eleitoral. Apenas considerando a hipótese de que havia representação política pode-se entender o comportamento dos atores neste quesito. Foram basicamente quatro os temas que mobilizaram os parlamentares: os direitos de cidadania, a fraude eleitoral, a representação das minorias e as incompatibilidades, ou seja a proibição de que determinados funcionários públicos, como magistrados e agentes da administração, fossem candidatos a deputado. Os quatro temas respondiam a preocupações de fundo, referentes à efetividade do governo representativo: o tipo de representação que deveria prevalecer e a independência entre os poderes. Os quatro temas freqüentaram os debates parlamentares desde pelo menos 1828 e, entre outras leis, as opções adotadas materializaram-se em cinco mais importantes: a lei de 1846, que afirmava os princípios de cidadania consagrados na constituição de 1824, a lei de 1855 que adotava o que os políticos da época denominavam de voto distrital (que na verdade significava a opção por distritos pequenos no lugar do grande distrito provincial) e restringia o direito de elegibilidade de detentores de determinados cargos públicos (incompatibilidade), a lei de 1860 que retornava aos grandes distritos, a lei de 1875 que introduziu o título de eleitor e que retornou ao distrito provincial e a lei de 1881 que modificou os princípios de cidadania. Embora cada uma delas tenha se centrado em pontos específicos, as

---

<sup>30</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 7/5/1846

questões mencionadas acima permearam todo o debate. Por exemplo, na discussão da lei promulgada em 1846, cujo foco essencial foi reger a qualificação dos votantes, o chamado voto distrital foi um tema importante, embora ele só fosse introduzido na lei promulgada em 1855. O que indica que as reformas eleitorais do império giraram em torno sempre dos mesmos pontos centrais, sendo que os deputados faziam opções diferentes, em diferentes momentos, variando conforme os percalços da prática eleitoral.

No que diz respeito à fraude eleitoral, os esforços para combatê-la centraram-se em dois pontos: a normatização cada vez mais rigorosa do processo eleitoral e a definição dos critérios adotados para o exercício do voto. A lei de 1846 indexou em prata os valores exigidos para votar e ser eleito. A lei de 1875 tornou mais rigoroso o processo de qualificação de votantes e eleitores e a lei de 1881 eliminou a eleição em duas fases, excluindo os votantes, e introduziu a exigência de alfabetização. Os autores têm salientado o caminho distinto percorrido no Brasil neste ponto, pois ao contrário de países como França e Inglaterra, prevaleceu a gradativa restrição do direito de voto. Uma possível explicação é que, enquanto na França e na Inglaterra profundas transformações sociais geravam setores com capacidade para pressionar por sua inclusão no processo eleitoral, aqui a lentidão da urbanização, a manutenção de uma economia agrícola e a presença da escravidão até 1888 inibiram o surgimento de setores novos com efetiva capacidade de pressão. Deste modo foi possível manter o debate sobre representação nos moldes da primeira metade do século XIX: definir critérios de restrição que garantissem um “bom eleitorado”. Neste sentido, eliminar pobres e analfabetos parecia à elite oitocentista um caminho legítimo para aperfeiçoar o sistema político, acabando, por exemplo, com a fraude, considerada resultado da participação de uma massa que, por sua ignorância, se deixava manipular.

Por outro lado, a restrição progressiva do eleitorado foi relativa. Ela afetou o universo dos votantes e não dos eleitores. Em 1846 a lei determinava que cada 40 votantes daria um eleitor. A lei de 1860 prescrevia que haveria um eleitor para cada 30 votantes, ampliando assim o número de eleitores. Mudança mais significativa foi introduzida pela lei de 1875 que definia que cada província teria um eleitor para cada

400 habitantes “de qualquer sexo ou condição”<sup>31</sup>. Ou seja, o número de eleitores era consideravelmente ampliado na medida que não era mais proporcional ao restrito universo dos votantes e sim proporcional à toda a população. Se o universo dos votantes foi sendo progressivamente restringido até sua eliminação total pela lei de 1881, o universo de eleitores foi progressivamente ampliado.

A representação das minorias foi também fonte de intenso debate, acompanhando preocupações que norteavam igualmente os legisladores europeus e norte-americanos. Como o sistema proporcional ainda não era usual na Europa, tendo sido introduzido só no final do século XIX, a preocupação em garantir a eleição das minorias tinha que ser resolvida dentro do sistema majoritário. Em 1855, no debate que resultou na promulgação da Lei dos Círculos, os parlamentares optaram, não sem muita discussão, pela adoção do que chamavam de voto distrital, em substituição ao chamado voto provincial, consagrado na Constituição de 1824. No esforço de garantir a representação minoritária sem voto proporcional, a proposta era que o voto fosse por distritos pequenos, ao invés do grande distrito provincial. Não estava em jogo, na verdade, dois sistemas diversos, pois o voto provincial também era distrital, já que cada província elegia um número fixo de deputados e cada eleitor votava em tantos nomes quantos deputados compunham a bancada de sua província, sempre pelo sistema majoritário.

Os defensores do voto por distritos pequenos consideravam esta uma forma mais eficiente para garantir a eleição de minorias no sistema majoritário, uma vez que bastaria ter poder local para ser eleito, enquanto uma circunscrição ampla como a província favoreceria o candidato melhor articulado politicamente e assim tornaria quase impossível a eleição de candidatos de grupos minoritários.

Nos Estados Unidos e na França também o debate sobre distritos grandes e pequenos polarizou a discussão. No primeiro, os federalistas alinharam-se em defesa do distrito grande, com o argumento de que este favorecia a eleição dos mais capazes, enquanto os anti-federalistas advogavam o distrito pequeno como forma de garantir a eleição de representantes semelhantes aos seus representados. Na França, o debate ocorreu quando da aprovação da lei de 1817 que substituía a eleição em dois graus pela

---

<sup>31</sup> Coleção das Leis do Império

direta. A lei previa que os eleitores deveriam se concentrar na capital do departamento para escolher os seus representantes, ao contrário da votação por distritos pequenos que prevalecera até então. Também neste caso se digladiavam duas concepções de representação: a defesa da representação baseada na semelhança, abraçada pelos ultrarealistas, e a da representação dos melhores, advogada pelos liberais<sup>32</sup>. Tanto federalistas norte-americanos como liberais franceses consideravam que os distritos pequenos favoreciam a eleição das notabilidades de aldeia, comprometendo assim a qualidade da representação, enquanto seus antagonistas os defendiam em nome da representação da diversidade. Eram concepções de representação distintas que estavam em pauta. Da mesma forma, no Brasil, o debate girou em torno de concepções diversas.

Os defensores do chamado voto provincial argumentavam que a vontade nacional prevaleceria na medida que fossem eleitos os indivíduos mais virtuosos, o que seria garantido pelo distrito grande. Ao contrário, o chamado voto distrital, ao privilegiar os potentados locais, tornaria inviável que a assembléia eletiva fosse o espaço de formulação do “bem comum”. O deputado pelo Ceará, o conservador João Capistrano Bandeira de Mello, no debate em 1855, em torno do projeto que estabelecia os círculos pequenos, posicionou-se contrariamente argumentando que

*A imprensa não funciona nessas localidades, nelas é nula ou quase nula a ilustração. As comunicações do nosso país são morosas e difíceis, não se pode por conseguinte formar nessas localidades uma opinião que lhes seja própria, principalmente com relação aos interesses gerais, e se alguma opinião se forma sobre eles, no estado da nossa ilustração, falo em geral, não pode deixar de ser uma má opinião, filha de pequenas paixões, de ressentimentos, de rivalidades locais. Ora, semelhante opinião não pode ter cabimento em uma assembléia a quem a constituição incumbe promover o bem geral da nação<sup>33</sup>.*

Nos mesmos termos se manifestava o deputado pelo Sergipe, João de Siqueira Queiroz, em oposição ao projeto que consagrava os distritos pequenos:

*E se o governo não ganha com essas medidas, quem é que há de ganhar, senhores? Serão as influências locais para virem representar na câmara, o que senhores? Os interesses locais? Pois a câmara deve representar os interesses das localidades ou os interesses gerais? Pois os nobres deputados que querem a representação nacional em toda a sua pureza*

---

<sup>32</sup>Pierre Ronsavallon – *La consagración del ciudadano*. Op. Cit., p. 197

<sup>33</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 29/8/1855, p. 280

*podem acreditar que venham as influências das localidades representar os interesses da nação?*<sup>34</sup>

A tensão também no Brasil estava entre uma concepção que identificava representação com escolha de representantes que carregassem as virtudes necessárias para se pautar de acordo com o bem comum e que, portanto, deveriam ser ilustrados, em oposição a uma idéia de representação por semelhança. Esta última era defendida pelos advogados do projeto de lei como forma de garantir o real interesse nacional. O deputado pela Bahia Eduardo Ferreira França afirmava que o interesse geral nascia da semelhança entre representante e representado:

*Os representantes devem se identificar o mais possível com os interesses dos seus representados, devem conhecer as necessidades destes, e os meios de satisfazê-las, defendendo os seus direitos. (...) o que é o interesse geral senão a fusão e a combinação dos diferentes interesses locais? E como é possível que sem serem representados esses interesses locais, sem serem conhecidos os elementos que constituem o interesse geral, possa esse interesse geral ser conhecido e satisfeito?*<sup>35</sup>

Nesta perspectiva, interesse geral é entendido não como a formulação a partir de representantes qualificados para tanto, mas como resultado da reunião das vontades individuais:

*Os direitos e interesses dos cidadãos hão de ser mais bem garantidos com a decretação dos círculos, porque hão de ser mais bem conhecidos. O interesse geral há de ser mais bem aquilatado e defendido, porque ele não consiste senão da combinação dos diferentes interesses individuais*<sup>36</sup>

Assim, nesta concepção as eleições por distrito pequeno garantiam uma melhor representação. Da mesma forma o deputado conservador pela Bahia, Benevuto Augusto de Magalhães Taques dizia não só não temer que as notabilidades de aldeia tomassem conta da Câmara, como afirmava que a eleição por distrito de um deputado era a única forma de fazer valer o interesse nacional, uma vez que este era a soma das vontades espalhadas pelo território:

*Devemos desejar ter nas Câmaras não só os indivíduos mais capazes pelo seu talento e saber, como também aqueles que melhor conheçam as circunstâncias do país, os seus interesses, não só tais como se manifestam na Corte e nas grandes capitais das províncias, mas como se*

---

<sup>34</sup> idem, sessão de 27/8/1855, p. 238

<sup>35</sup> idem, sessão de 25/8/1855, p. 223

<sup>36</sup> idem, p. 224

*sentem em todo o território brasileiro, onde esses interesses são muito variados. (...) É só reunindo e conhecendo as opiniões das diversas localidades do império que se poderá obter a expressão da opinião nacional*<sup>37</sup>

A lei dos círculos foi aprovada em 1855. Não só os deputados passaram a ser eleitos por distritos pequenos, como o número total deles elevou-se de 113 (número de deputados na legislatura de 1853-1856), para 235 (número de deputados na legislatura de 1857-1860). A bancada de cada província dobrou e algumas poucas tiveram sua representação aumentada para além do dobro. A província com maior representação na Câmara, Minas Gerais, passou a contar com 40 deputados, de 40 distritos. A segunda maior, Bahia, foi dividida em 28 distritos para formar uma bancada de 28 deputados. Pernambuco passou a contar com 26 deputados, Rio de Janeiro com 24, São Paulo 18, Ceará 16.

Na primeira legislatura eleita pela lei dos círculos a legislação foi novamente reformada. Lei promulgada em 1860 reviu o tamanho dos distritos aumentando-os consideravelmente. A representação pela semelhança, favorecendo o poder local foi definitivamente derrotada. Vitoriosa pela primeira vez em 1855 foi substituída em 1860 por aquela que prevalecera na Constituição de 1824 e permaneceria até a proclamação da república: distritos grandes favoreciam a escolha de representantes considerados melhor qualificados para definir o interesse geral por não se confundirem com os poderes locais. Em 1860 ainda se tentou uma solução conciliatória, na medida que o distrito não era a província. Esta era dividida em distritos, mas consideravelmente maiores do que aqueles previstos em 1855. Em Minas Gerais, por exemplo, os 40 distritos da lei dos círculos foram substituídos por apenas sete, na Bahia 28 distritos deram lugar a 5, mesmo número de distritos de Pernambuco, em substituição aos 26 anteriores. A outra novidade introduzida pela lei de 1860 foi que cada distrito elegeria três deputados, retornando-se ao total de deputados na Câmara existente antes de 1855. Cada eleitor deveria votar em três nomes, sendo eleitos os três que obtivessem a maioria dos votos do distrito. Fica contudo uma pergunta a ser respondida por esta pesquisa: porque os deputados eleitos pela lei que previa distritos pequenos e, portanto, supostamente beneficiados por este regime aprovaram uma nova regra que reintroduzia os distritos grandes?

---

<sup>37</sup> idem, p. 287



Em 1875, nova lei foi aprovada. Desta feita, o distrito voltava a corresponder à província. Mas a preocupação em garantir a representação da minoria não foi abandonada. A chamada Lei do Terço compensava o retorno ao grande distrito provincial com uma mudança significativa: os eleitores ao invés de votarem em tantos nomes quantos deputados davam sua província, como acontecia antes de 1855, votavam em dois terços de nomes quantos correspondiam a dois terços do número total marcado para a província<sup>38</sup>. Procurava-se assim garantir a representação das minorias dentro do sistema majoritário e, ao mesmo tempo, preservar o distrito grande que atendia melhor a concepção de representação então predominante.

Resta investigar como estas noções diversas de representação refletiram interesses sociais distintos. Este será um dos próximos passos desta pesquisa. De antemão pode-se afirmar que as diferenças de posição também no tema eleitoral não obedeciam à lógica da divisão partidária. No debate sobre incompatibilidades e sobre a eleição por círculos, liberais e conservadores dividiram-se internamente, de modo que as posições assumidas não correspondiam à filiação partidária. O deputado Pereira da Silva, no debate na Câmara de 1855, fez um breve histórico do projeto que ora se discutia. Segundo ele em 1845 um projeto semelhante havia sido apresentado pelo ministério liberal e rejeitado pela Câmara então composta por esmagadora maioria liberal.<sup>39</sup>

### **A fraude**

É sabido que a fraude e a violência estavam presentes no processo eleitoral brasileiro, embora não haja informações precisas sobre sua extensão. Também neste caso a comparação com os demais governos representativos do período ajuda a esclarecer o problema. A fraude eleitoral não era exclusividade brasileira. Era amplamente praticada nos países que constituíram o berço deste tipo de governo. Basta lembrar dos burgos podres da Inglaterra. Como observa Wanderley Guilherme dos Santos, “com o sistema representativo, e com essa institucionalização [da participação política via eleição] na Inglaterra, nos Estados Unidos, vieram, como vieram no Brasil

---

<sup>38</sup> Coleção das Leis do Império

<sup>39</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 28/8/1855, p. 254

no século XIX, (...) a violência, a corrupção endêmica, a fraude, a compra de votos”<sup>40</sup>. A fraude e a violência obviamente influenciavam a representação, mas é preciso qualificá-los para compreender até que ponto a comprometiam.

Além disso, por mais que as relações clientelistas determinassem o voto dos homens livres pobres, isto não resultava que eles fossem instrumentos inertes da vontade do fazendeiro. O direito de voto conferia a eles poder de barganha para o atendimento de algumas de suas demandas. Até mesmo uma autora como Maria Sylvia de Carvalho Franco, que identifica como central a relação de dependência e arbítrio entre livres pobres e fazendeiros, reconhece que o direito de voto conferia condições de negociação para os primeiros: os livres pobres “representavam importante parcela do eleitorado, de um eleitorado que era certo e seguro, mas desde que mantidas as condições que garantiam a sua adesão. Nessa medida, o chefe político, para manter sua influência nesse setor, precisava continuamente preservar a boa vontade de seus seguidores. Assim, é nessa área que se percebe alguma limitação do poder exercido pelo fazendeiro. Nos estritos quadros da vida econômica nada restringia sua arbitrariedade (...) é apenas ao se penetrar na vida política que se observa uma reciprocidade deste tipo: nela, os serviços do ‘cliente’ eram vitais para os grupos dominantes e se conjugaram aos deveres que estes assumiram e cumpriram”<sup>41</sup>. A instauração de um governo representativo que reconhecia direitos de cidadania para os homens livres pobres foi importante para criar brechas de negociação e mobilização política.

Dois elementos, ao nosso ver, devem ser considerados para pensar a fraude no contexto do governo representativo brasileiro. Em primeiro lugar, sua extensão. É difícil, quase impossível, medir o quanto a fraude contaminava o processo eleitoral. O famoso livro de Belisário Soares de Souza, *O sistema eleitoral no Império*, publicado em 1872 apresenta um quadro no qual a fraude parece ser onipresente. No entanto, é preciso considerar que Belisário escreveu seu livro com um propósito: a defesa de uma nova legislação eleitoral que eliminasse a figura dos votantes com o argumento de que se tratava de homens ignorantes e, portanto, sujeitos a todo tipo de manipulação. Sem

---

<sup>40</sup> Wanderley Guilherme dos. “A anomalia democrática: adolescência e romantismo na história política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 1998, vol. 13, no. 36

<sup>41</sup> Maria Sylvia de Carvalho Franco- *Homens livres na ordem escravocrata*. 3a. ed., São Paulo, Kairós, 1983, p. 84

querer menosprezar a dimensão da fraude naqueles tempos, é lícito supor que ela não tinha magnitude de ordem a comprometer inteiramente o processo eleitoral, uma vez que este foi um instrumento importante de estabilidade do regime. A eleição periódica de deputados era reconhecida pelos atores como forma de garantir que a vontade nacional fosse ouvida na formulação de políticas, de modo que foi possível manter a monarquia constitucional por quase um século sem grandes abalos institucionais.

Um segundo ponto a considerar em relação à fraude diz respeito aos esforços empreendidos pela elite imperial no seu combate. Uma profusão de leis debatidas e promulgadas tinha como objetivo expresse eliminar as fraudes. Pode-se argumentar que estas tentativas eram mera formalidade. Mas o empenho com que deputados e senadores debatiam a legislação eleitoral denuncia uma real vontade de normatizar as eleições. Além disso, como aponta Bolívar Lamounier, a opção pelo governo representativo era a opção pela criação de um espaço institucional de resolução dos conflitos *inter pares*, de modo a conferir estabilidade ao regime. Neste sentido, havia “interesse em eleger interlocutores válidos, e não indivíduos desprovidos de liderança, ou meras criações ministeriais”<sup>42</sup>. Havia, portanto, interesse das próprias elites que os representantes fossem assim considerados por aqueles que representavam.

Por fim, a fraude, aliada à dissolução da Câmara, tem sido considerada pela historiografia como um instrumento para produzir câmaras com maioria absoluta do partido que estava no ministério, contaminando assim a verdadeira representação. Mas é preciso considerar se o governo central tinha capacidade efetiva de fraudar as eleições em todo o território nacional de modo a garantir apenas a eleição de candidatos do partido no governo. Em geral, se afirma que esta era uma tarefa realizada pelos presidentes de província. Nomeados pelo governo central, agiam como seus delegados manipulando os resultados eleitorais. No entanto, esta manipulação exigia a adesão dos fazendeiros e indivíduos que compunham o universo dos eleitores, assim como a capacidade de fraudar urnas nas diversas localidades. Até 1875, quando foi introduzido o título de eleitor, uma junta era encarregada de avaliar quais indivíduos preenchiam as exigências constitucionais para ter o direito de voto, de modo que o universo de votantes e eleitores era definido a cada eleição. As chamadas juntas de qualificação se

---

<sup>42</sup> Bolívar Lamounier – *Da Independência a Lula*. Op. cit. P. 70

reuniam meses antes da eleição e elaboravam a lista daqueles considerados aptos, segundo a legislação, para participar do pleito. A fraude era um instrumento para garantir que só fossem qualificados votantes aqueles que compunham a clientela de fazendeiros aliados ao governo. Mas então era preciso negociar com a elite local para firmar esta aliança.

As disputas entre as facções da elite provincial levavam cada uma delas a buscar a aliança com o presidente para vencer seus opositores. Se isto garantia a influência do representante do governo central, por outro lado, condicionava esta influência à negociação em torno de um acordo que interessasse a ambas as partes. Portanto, não se pode falar em manipulação unilateral das eleições pelo governo central através do presidente. Este era obrigado a estabelecer com os grupos dominantes na província alianças e negociações. Nas províncias em que a elite se dividia em grupos antagônicos, estas alianças eram feitas segundo a lógica deste antagonismo, não guardando relação direta com a adesão ou não destas facções ao partido que controlava o ministério, na medida que seguiam a lógica da política provincial.

Mais complicada ainda era a tarefa do presidente quando se tratava de eleições posteriores a uma dissolução da Câmara. Conforme previa a lei de 1846, no seu artigo 32, no caso de dissolução da Câmara dos Deputados “*servirá para a eleição de eleitores a qualificação ultimamente feita, não se procedendo à nova qualificação entre a dissolução e a eleição feita em consequência dela*”<sup>43</sup>, prevalecendo o universo de eleitores e votantes da eleição anterior. Ou seja, garantia-se que o mesmo indivíduo que votou para a Câmara dissolvida votasse para a nova legislatura. Desta forma, o presidente não poderia interferir no universo de votantes e eleitores, de modo a garantir a eleição de deputados do partido no ministério em exercício. O presidente precisava então ter meios para influenciar a vontade do votante já qualificado. Tornava-se assim ainda mais dependente dos acordos com a elite local.

### **Representação das províncias**

No Brasil o problema em definir o conteúdo da representação se tornava ainda mais complexo na medida que a defesa dos interesses dos eleitores se confundia com a defesa dos interesses provinciais que, assim, eram às vezes vistos como em oposição ao

---

<sup>43</sup> Lei No. 387 de 19 de agosto de 1846

interesse nacional. Mas o que importa ressaltar é que desenho institucional e práticas garantiram que a Câmara dos Deputados fosse o espaço de formulação de políticas nacionais, através da negociação, confrontos e debates entre os diversos setores da elite.

As bancadas tendiam a defender os interesses da província que representavam quando o tema lhes dizia respeito diretamente. Para que o novo arranjo institucional fosse fiador da unidade era preciso que as elites provinciais reconhecessem nas suas bancadas um efetivo meio de defesa de seus interesses no interior do Estado (mesmo que nem sempre conseguissem aprovar medidas condizentes com suas demandas), o que se evidencia no fato de que o número de deputados de cada província se tornou a medida do seu grau de influência na política nacional. Uma representação enviada pela Assembléia Legislativa de São Paulo ao governo central, em 1841, reflete claramente essa concepção quando, ao protestar contra os rigores do recrutamento forçado que sofria a população paulista, propõe que

*o número de recrutas exigidos para a formação do exército do Império seja repartido pelas províncias na proporção do número dos deputados que cada uma delas envia à Assembléia Geral. Sendo um princípio inegável de justiça que os ônus devem ser proporcionais às vantagens que se colhem do contrato social, e estas vantagens relativas à parte que cada uma das províncias toma na decisão dos negócios gerais, o que fica evidente pelo número de deputados que nomeia, parece que semelhante regra deve ser adotada como a mais justa.*<sup>44</sup>

A representação paulista reconhecia, deste modo, que o grau de influência das províncias nas decisões do governo central era determinada pelo número de deputados que elegia.

Os deputados oscilavam entre a defesa dos interesses de sua província e aquilo que consideravam ser o interesse nacional. Geralmente esta última posição era tomada quando interesses específicos de sua província não estavam em jogo. A tensão ocorria na medida que esta oscilação gerava expectativas opostas no interior do debate. Por exemplo, em 1850, ao exercer sua atribuição de controle da constitucionalidade, os deputados enfrentaram uma dura discussão sobre a constitucionalidade de uma lei promulgada pela Assembléia Legislativa de Pernambuco. Na discussão, o conservador João Manuel Pereira da Silva, deputado pelo Rio de Janeiro, afirmava que:

---

<sup>44</sup> Anais da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo. 1840-1841.

*A suscetibilidade dos honrados membros deputados por Pernambuco foi tal que até se acusou o meu honrado amigo, deputado pela Bahia e autor do projeto, de se deixar eivar do espírito do provincialismo na questão de que se trata. Se pode haver acusação de espírito de provincialismo a este respeito não cabe certamente àqueles que votam contra o adiamento e em favor do projeto, pertencentes como são a diversas províncias, mas sim aos ilustres deputados por Pernambuco, que reconhecendo que são ilegais essas leis de sua província, entretanto querem que elas permaneçam.*<sup>45</sup>

A acusação de provincialismo, lançada de parte a parte, funcionava como desqualificação da posição do oponente, mas fazia sentido justamente por que as bancadas mobilizavam-se para defender os interesses de suas províncias, de modo que a Câmara dos Deputados se tornava a instância no interior da qual as elites regionais podiam intervir na política nacional. Ao mesmo tempo, contudo, estavam compenetrados de sua condição de representantes da nação, situação bem sintetizada por d. Manoel de Assis Mascarenhas, deputado pelo Rio de Janeiro:

*É verdade, senhores, que nós somos representantes da nação, mas também é verdade que devemos mais particularmente advogar os interesses de nossas províncias porque estamos de ordinário mais habilitados para conhecermos dos interesses dela. Portanto, não se deve censurar que um deputado da Bahia, por exemplo, ou do Rio de Janeiro, proponha a revogação de um ato da assembléia provincial de Pernambuco que ele entende que vai de encontro não só à Constituição, mas também aos interesses da província que o honrou com os seus votos para ter assento nesta casa.*<sup>46</sup>

Representação dos eleitores era deste modo ao mesmo tempo entendida como representação daqueles indivíduos que exerciam o direito de voto como também representação dos interesses das unidades provinciais.

### **Conclusão**

O Poder Moderador, a fraude eleitoral, a escravidão, o voto censitário não eram incompatíveis com o modelo de representação política do século XIX. Ao contrário, como se procurou demonstrar, com exceção do Poder Moderador, estavam presentes nas experiências de governo representativo européias (fraude e voto censitário) e norte-americana (fraude e escravidão). E estavam presentes porque não afrontavam a forma

---

<sup>45</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão 23/5/1850

<sup>46</sup> idem

pela qual se pensava então a cidadania e a representação. O Poder Moderador, apesar de restrito às experiências brasileira e portuguesa, também não falseava a monarquia constitucional representativa, tal qual o modelo prevalecente no período.

No Brasil, o desafio de construir um governo representativo centrou-se na forma de organizar as instituições de modo a adaptar os modelos conhecidos à realidade específica do país. Os políticos brasileiros acalentaram projetos distintos, tendo em vista concepções diversas de representação e diferentes interesses projetados na ordem institucional. A opção por um governo representativo permitiu trazer para o interior do Estado as disputas de interesses entre os diversos setores da elite.

A Câmara dos Deputados, como órgão de representação por excelência, era vista como o instrumento pelo qual o povo participava do governo do país. Seus representantes lá estavam para defender seus interesses. Mas uma das tensões básicas dos governos representativos está no fato de que o representante é também governante e por isso tem com o representado uma relação de imposição. O representante é desta forma sempre um agente da localidade que o elegeu como também um governante da nação, “his duty is to pursue both local and national interest, the one because he is a representative, the other because his job as representative is governing the nation”<sup>47</sup>. Assim, a Câmara de Deputados era ao mesmo tempo o espaço de representação dos interesses dos representados e o espaço de formulação de políticas nacionais. Sua função precípua era formular as leis às quais todos, do rei ao mais humilde dos brasileiros, teriam que se submeter.

No processo de construção do Estado brasileiro, a Câmara dos Deputados viabilizou a relação de legitimidade entre população e governo, por ser eletiva, e tornou-se espaço de negociação de conflitos através da formulação institucional de políticas. Cumpriu assim o papel que seus congêneres cumpriram na Europa e Estados Unidos.

Para analisar a especificidade da dinâmica brasileira se faz necessária a continuidade da pesquisa no sentido de aprofundar a análise das práticas do governo representativo dos oitocentos. Em primeiro lugar, examinar a dinâmica eleitoral, tanto do seu ponto de vista normativo, como das experiências concretas. Em especial, aprofundar o estudo do universo de eleitores de segundo grau: o seu perfil social e

---

<sup>47</sup> Hanna Pitkin – *The concept of representation*. Op. cit., p. 218

econômico, a proporção em relação à população, seus laços partidários, etc. Além disso, o exame do debate eleitoral, em questões diversas, permitirá compreender a dinâmica parlamentar e as relações do Legislativo com os demais poderes. Por fim, será objeto desta pesquisa a relação do parlamento com a opinião pública, através da imprensa e das representações enviadas à câmara por organizações e indivíduos que assim buscavam interferir nas decisões parlamentares.