

LAÇOS POLÍTICOS

Voto, representação política e soberania popular na república brasileira*

Vote, political representation and popular sovereignty in Brazilian Republic

Voto, representación política y soberanía popular en la república brasileña

Cláudia Maria R. Viscardi**

Resumo: Trata-se de uma discussão acerca do regime eleitoral da primeira década da república brasileira e de suas relações com a concepção que se tinha no período acerca de democracia, povo, representação e soberania popular. Com base no uso da história dos conceitos, na investigação acerca das leis eleitorais e do texto constitucional de 1891, foi feita uma análise dos direitos políticos e de suas manifestações ao longo dos primeiros anos do novo regime no Brasil. Propõe-se a partir da documentação e do diálogo historiográfico, perceber de que forma o regime em seus primeiros anos formulou princípios basilares que sustentariam os processos de tomada de decisões, tanto no interior do Estado como no âmbito da sociedade civil.

Palavras-chave: cidadania; voto; eleição.

Abstract: This paper deals with a discussion about the electoral system of the first Brazilian republican decade and its relations with the meanings of democracy, people, representation and popular sovereignty, that people shared in the period. Based on the use of the History of Concepts, the investigation about electoral laws, and the Constitution of 1891, it was possible to analyze the emerging of political rights and its expressions during the first years of the new regime in Brazil. Based on sources and historiographical debate, the article tried to understand how the regime, in its early years, built its main principles that sustained the process of decision-making, within the state as well within the civil society.

Keywords: citizenship; vote; election.

*Este trabalho é um resultado do financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Teve igualmente apoio da Fundação Casa de Rui Barbosa (RJ).

**Professora Titular do Departamento de História da Universidade Federal de Juiz de Fora e do Programa de Pós-Graduação da mesma Universidade. Doutora em História. Pesquisadora do CNPq. <claudia.viscardi@ufjf.edu.br>.

Resumen: Se trata de una discusión respecto al sistema electoral de la primera década de la república brasileña y de sus relaciones con la concepción que se tenía en el período acerca de democracia, pueblo, representación y soberanía popular. Basado en el uso de la historia de los conceptos, en la investigación relacionada a las leyes electorales y del texto constitucional de 1891, se hizo un análisis de los derechos políticos y de sus manifestaciones a lo largo de los primeros años del nuevo sistema en Brasil. Se propone a partir de la documentación y del diálogo historiográfico, verificar de qué forma el sistema en sus primeros años formuló principios fundamentales que sostendrían los procesos de tomada de decisiones, tanto en el interior del Estado como en el ámbito de la sociedad civil.

Palabras clave: ciudadanía; voto; elección.

Tão logo fora proclamada a república no Brasil, alguns temas recorrentes passaram a compor o conjunto de preocupações dos principais atores políticos do período. Vencidas as questões relativas ao modelo de federalismo, à abolição e ao processo de secularização, que de certa forma dividiam os republicanos, fazia-se necessário dar seguimento a outros desafios lançados pelo movimento e parcialmente formalizados em 1891, a saber: os limites da democracia e da cidadania que se queria implantar.

Uma das críticas ao regime monárquico eram as relações despóticas entre o Rei e seus súditos e a ausência de participação popular. Com a constituição de 1891 e os decretos eleitorais que lhe antecederam, alguns marcos iniciais para o exercício dos direitos políticos foram estabelecidos. Fazia-se necessário como passo seguinte regulamentar a participação do povo na política, então prevista nos documentos legais. Será este o objeto do presente artigo. Nossa preocupação será a de perceber como as mudanças empreendidas pelos parlamentares constituintes de 1891 repercutiram sobre as relações políticas em vigor e que alterações e/ou adaptações tiveram que ser feitas para que o novo regime encontrasse seu rumo. Com este fim, iremos abordar os limites da república em relação à consolidação de uma de suas principais propostas de propaganda: a da soberania popular.

O artigo divide-se em três partes. Na primeira discutiremos o que se entendia por soberania popular no período; na segunda, de que forma tal soberania fora incluída nas primeiras leis eleitorais; e na terceira, analisaremos especificamente como funcionavam os processos de decisão política, levando-se em consideração os meios formais e extralegais de controle e adaptação, empreendidos com o fim de resolver as crises que assolavam o regime em seus primeiros anos. Entre a promulgação da

carta magna (1891) e a chegada ao poder de Campos Sales (1898) o país viveu um interregno cuja maior marca foi a crise política. Analisar sua dimensão e refletir sobre as principais medidas tomadas para superá-la é imprescindível para compreendermos o processo que levaria o novo regime a garantir sua continuidade.

Soberania popular ou demofobia?

Entre as utopias anunciadas pelo republicanismo das ruas esteve a transição de um regime tiranicamente controlado por um rei, cercado de assessores incapazes, que haviam sido alçados ao poder em razão de privilégios de nascimento, para um novo período onde prevaleceria a soberania popular, a igualdade de oportunidades e a meritocracia. As expectativas eram altas, e mesmo que o projeto republicano não tivesse sido eminentemente popular, o discurso de liberdade e igualdade ganhou as ruas dos principais centros urbanos, transformando as aspirações em aspirações reais, pelo menos para uma parte da sociedade civil, que de perto acompanhava as mudanças em curso.¹

A rapidez com que o novo regime se institucionalizou confirmava as expectativas. Quinze meses após a proclamação, o país já possuía uma constituição e um Presidente da República e seu Vice eleitos pelo Congresso. O desenho institucional de como funcionaria o regime já havia sido esboçado. Nações estrangeiras reconheciam uma a uma o fim do Império e apoiavam a transição ocorrida na última monarquia das Américas.

No entanto, a despeito dos sucessos iniciais dos republicanos de primeira e última hora, as incertezas eram bem maiores que as expectativas de êxito. O discurso a favor do povo, da democracia e da verdade da representação eleitoral encontraria seus primeiros obstáculos. Nunes Leal afirma que a sobreposição de formas “desenvolvidas” de regime representativo sobre estruturas econômicas e sociais “inadequadas” resultariam em formações peculiares de manifestação de interesses, entre elas seu objeto de estudo, o coronelismo (LEAL, 1993, p. 20). Em que pesem os juízos de valor que se encontram por trás da avaliação de Leal, a apropriação das ideias liberais pelas elites republicanas, formadas em uma cultura política paternalista e autoritária, requereu algum tipo de adaptação para que pudessem na prática ser viabilizadas. Entre o

¹ Acerca do movimento republicano muito já foi escrito. Para os fins deste texto nos valemos de contribuições mais recentes como a de Alonso (2002), Mello (2007), Carvalho (2003) e Viscardi (2012a).

ideal republicano de liberdade expresso no formato liberal da carta de 1891 e a consecução real dos princípios, prevalecia uma distância a ser preenchida por inúmeros mecanismos extralegais, entre eles, o próprio coronelismo.

Mas vejamos inicialmente como esses valores eram entendidos pelos principais arquitetos do novo regime ao final dos oitocentos. É sabido que os conceitos, ao chegarem nos dicionários, se configuram em norma culta e passam a conferir uma autenticidade aos significados que lhes são atribuídos pelos seus autores. Para que sejam inseridos nos dicionários precisam antes se disseminarem. Tais significados são aqueles compartilhados pela maior parte dos membros de uma comunidade linguística. Desta forma, o uso dos dicionários – de períodos distintos – para se ter uma ideia do que entendiam os contemporâneos acerca de determinados conceitos políticos, dos quais se valiam com maior frequência, nos permite apreender valores, normas, experiências passadas e expectativas de futuro, que se dão a ler ao investigador através da análise de seus significados.

De início, fizemos um levantamento acerca do conceito de democracia no Brasil. O termo, nas diversas edições de Moraes e Silva (1813, t. 1, p. 528, 1831, t. 1, p. 521 e 1858, t. 1, p. 617) possui significado semelhante ao que hoje entendemos: “Forma de governo na qual o Sumo Império ou os Direitos Majestáticos residem atualmente no povo e são por ele exercidos.” Na década de 1870, significava um regime também de soberania popular, mas de caráter igualitário, no qual as massas teriam papel preponderante. Neste caso, a aristocracia seria seu oposto, mas não a monarquia, como se dá a ler: “Estado de sociedade que exclui toda a aristocracia constituída, mas não a monarquia” (VIEIRA, 1873, t. 2, p. 764-765). Francisco de Almeida (1891, t. 1, p. 602) repete a mesma definição, tendo apenas relacionado democracia ao povo miúdo: “O povo, a classe operária em oposição à aristocracia (a nobreza, os fidalgos).” Para o autor, o democrata é a pessoa que “tendo posição elevada na sociedade por nascimento, ou por mérito pessoal, em vez de seguir a aristocracia, se mostra amigo do povo, e com ele se confunde, servindo lealmente a sua causa.”

Como se vê, a partir do final dos oitocentos, há uma clara politização do conceito, que passa a associar democracia ao interesse do proletariado industrial e aristocracia (nobreza ou fidalgua) aos interesses de uma elite bem nascida. A visão do autor do dicionário – que pode ter sido compartilhada em Portugal e no Brasil neste período, uma vez que circulava pelo menos entre as duas capitais – Rio e Lisboa – era de

que a democracia significava um regime em que o povo assumiria o poder em oposição à aristocracia, ao basear-se na meritocracia e na igualdade social. Isto é que inferimos a partir da definição do autor sobre o verbo democratizar: “Mudar os costumes, os velhos usos aristocráticos em democráticos, acabando com as classes privilegiadas, não reconhecendo outras distinções senão as do mérito e da virtude, e nivelando assim todos os homens pela craveira da igualdade social.” (ALMEIDA, t. 1, p. 602).

Faz-se interessante conferir de que forma ao conceito de democracia foram agregados novos significados, a partir de sua associação com valores como o de meritocracia, igualdade, combate aos privilégios de sangue, empoderamento dos setores populares, luta contra privilégios e, sobretudo, ressaltando como sendo seus antônimos a tirania e a aristocracia.

O preâmbulo da Constituição promulgada assim se referia ao regime que fundava: “Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte (...).” Seguia-se o texto constitucional. Em uma só frase de abertura reuniam-se os valores da representação popular, da liberdade e da democracia. E em seu artigo 28 estabelecia a forma como se daria a participação do povo: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria”.

Embora o texto constitucional fosse econômico no uso dos conceitos de democracia ou de povo – o primeiro aparecia apenas uma vez e o segundo somente três vezes ao longo de toda a constituição – estavam explícitos os compromissos dos republicanos em realizar as utopias anunciadas no regime que se iniciava. Mas o que entendiam por povo?

As definições de povo estavam imersas em preconceitos de classe, desde os dicionários do século XVIII até os publicados ao final do XIX. O conceito vinha associado à ideia de “plebe”, “povo miúdo” “gentalha” ou “vulgo”, que assumiam sentidos pejorativos, como se observa na edição de 1831 de Moraes e Silva:

Vulgo é propriamente o comum do povo (...) que, ou por sua *ignorância*, ou por seus *baixos sentimentos* e ações pertencem ao comum da gente, ao que é mais ordinário, ao maior número. E por isso se usa muitas vezes com a significação de plebe; porquanto o homem ignorante e de baixos sentimentos, o homem que em pensamentos e ações mostra um *caráter ignóbil* (...). Pela mesma

razão qualificamos de vulgar tudo que é ordinário, que sucede muitas vezes, que é fácil de achar-se; *tudo que não é raro, nem nobre*, nem de súbita sorte, *nem excelente* no seu gênero. (SILVA, 1831, t. 2, p. 499 – grifos nossos)

Os preconceitos são explícitos e são claras as associações entre povo e ignorância, povo e ausência de caráter, povo e vulgaridade. Embora o dicionário tenha sido publicado em 1831, percebe-se que a valorização do povo, que resultou das experiências revolucionárias americana e francesa, ainda não se fazia ouvir no Brasil. As edições seguintes mantinham os mesmos significados.

Nos anos setenta, quando se iniciou o movimento republicano, nota-se que, a despeito da permanência das associações acima, já se via o povo como uma classe social, como vemos na definição de Vieira de 1873: “Povo é uma divisão de classes em que se divide a nação. É sua parte mais numerosa. Plebe é a gente comum e baixa do povo, o que não é nobre.” (VIEIRA, 1873, t. 4, p. 874-876). Como se vê, os republicanos do final dos oitocentos já podiam inferir alguma relação entre pobreza e divisão social e tinham por clara a noção de que o povo compunha a maior parte da nação. Povo seria uma parte da sociedade que não pertencesse à nobreza.

A ideia de que o povo deveria estar integrado a um projeto de poder fazia parte da cultura política republicana, muito influenciada pelos modelos estadunidense e francês. Keith Baker (1990, p. 20) afirma que a Revolução Francesa teve efeito na construção e desenvolvimento de uma linguagem política que levou a diferentes tipos de comportamento, da resistência aristocrática aos medos populares, dentro de uma mesma matriz simbólica. Lynn Hunt (2007, p. 37) aponta para o fato de que a maior realização da Revolução fora a instituição de uma cultura política inteiramente nova, já que efetivamente criou o republicanismo democrático e a intensidade das mudanças revolucionárias. “Depois que os revolucionários agiram segundo a convicção de Rousseau de que o governo poderia formar um novo povo, o Ocidente nunca mais foi o mesmo.”

No dicionário de 1891, próximo ao período constituinte, a ideia de povo dissociava-se do caráter pejorativo observado anteriormente. Almeida assim o definia:

Emprega-se porém, frequentemente, para significar a terceira classe dos cidadãos, por distinção das outras, da nobreza e clero. (...) Todos os indivíduos que constituem uma nacionalidade, tomados coletivamente. Os moradores de uma região, cidade, vila ou lugar. (ALMEIDA, 1891, t. 2, p. 576)

Esta dissociação é importante, pois revela uma mudança discursiva, em grande parte resultante da difusão dos ideais igualitários e menos eivados de preconceitos. A palavra *povo* ganhava dois sentidos, o de habitantes de uma cidade e o de setores subalternos da população. Adjetivos com vulgar, baixo, miúdo, desapareciam na quase virada para o século XX.

As mesmas mudanças ocorreram com o conceito de representação, que só apareceu nos dicionários brasileiros na década de 1870. Antes a palavra até existia, mas com o sentido de representar artisticamente um personagem. Para além deste significado usual, Vieira (1874, t. 5, p. 220-22) atribuiu ao conceito novo significante, qual seja, “o direito de representar alguma pessoa e usar do direito que lhe competia”. Ao mesmo tempo aduziu o verbete “representação nacional”, entendido como “corpo de deputados de uma nação reunidos em corte”. Pela primeira vez o termo vinha associado à ideia de “representação política”, embora o significante já fosse conhecido bem antes no país. O dicionário de 1891 era mais amplo e mais explícito, como se vê nos dois verbetes abaixo:

Representação: Do latim *representatio*. Ato ou efeito de representar, de exibir. (...) O direito ou ato de representar alguma pessoa e usar do direito que a ela competia. Representação das minorias.

Representativo: Sistema ou governo representativo: aquele em que a autoridade soberana é exercida em nome do povo por delegados ou representantes por ele escolhidos. Assembleia representativa: assembleia composta dos representantes da nação. Parlamento, Cortes, Congresso (ALMEIDA, 1891, t. 2, p. 703)

Nota-se uma alteração em relação ao sentido anterior, pois neste último o conceito vinha associado à ideia de representação popular, ou seja, os parlamentares seriam delegados da vontade do povo e por ele seriam escolhidos. Previa-se também pelo verbete a incorporação dos direitos das minorias, um elemento igualmente inovador no discurso.

Por fim, cabe destacar o que se entendia por cidadania, termo correlato, cujo entendimento pode nos ajudar a compreender seus limites no período. A palavra só foi encontrada em dicionários do século XX (FIGUEIREDO, 1911, t. 1, p. 459), cujo autor apontou ser um neologismo brasileiro, que significava “aquele que se encontrava no gozo dos direitos civis e políticos”. Embora não existisse o significante “cidadania”, através do significado de cidadão se infere que o conceito

já era conhecido desde o início do XIX, mas com variados formatos. Em 1831 (MORAES E SILVA, t. 1, p. 389) encontramos o vocábulo cidadão associado aos homens bons ou burgueses que possuíam não direitos, mas privilégios. O mesmo significado se repetia nas edições seguintes do mesmo autor. Percebe-se que até o fim da primeira metade do século XIX o povo era a plebe e vulgo; e o cidadão, o homem bom e nobre. Portanto, infere-se que cidadão era o antônimo do povo. Tal gramática só era possível de ser compartilhada em locais e períodos em que a cidadania era um privilégio de poucos e que os ecos do discurso revolucionário do século XVIII ainda se faziam inaudíveis.

Na década de 1870 (VIEIRA, 1973, t. 2, p. 228) observamos uma mudança semântica no conceito. Cidadão era aquele que “gozava de direitos em uma cidade ou estado”. Em edição posterior, o próprio Moraes e Silva (1889) mudaria o conceito para um que se aproximava mais do que entendemos por cidadão hoje:

O homem que é natural de alguma cidade. O que a *habita*. O que *goza* dos direitos civis e políticos de um estado livre. O homem que gozava dos direitos de alguma cidade, das isenções e privilégios que se continham no seu foral, posturas, etc. Homem bom. *Dizia-se* em contraposição ao fidalgo, a nobre. (MORAES E SILVA, 1889, t. 1, p. 464 – grifos nossos)

Pelo que se observa o conceito reunia os dois sentidos, tanto o de privilégio, como o de direito, mas o privilégio não derivaria mais da nobiliarquia, mas do fato de viver-se em um estado livre, o que aponta para um significado semelhante ao que entendemos hoje por cidadania em uma democracia de massas. Ao mesmo tempo, o verbete apresenta duas temporalidades expressas através dos tempos verbais grifados. Inicia-se no presente – definição em vigor do conceito – e depois retoma o conceito anterior do passado. A inserção de duas definições diferentes, uma antiga e outra contemporânea, indica que o conceito passava por mudanças.

A partir do levantamento dos significados dos conceitos é possível perceber que somente ao final do século XIX é que democracia significou igualdade de direitos, povo tornou-se um conceito menos discriminatório, os eleitos passaram a ser vistos como representantes dos interesses dos eleitores e que o cidadão era o beneficiário dos direitos políticos, independentemente de sua origem social. Tais mudanças estiveram expressas não só nos dicionários, mas também nos discursos do movimento republicano e nos textos constitucionais que lhe foram posteriores.

Tal como os diversos países nos quais nossas elites se inspiravam, temia-se mais do que desejava-se a soberania popular. Para eles o fim do voto censitário era garantia de participação política do povo. O Congresso eleito funcionaria como o representante dos interesses da maioria. E o fim dos títulos nobiliárquicos implicaria no fim dos privilégios, o que tornaria todos cidadãos.

À primeira vista nos parece bastante acanhado e limitado o exercício da soberania popular nos termos colocados. No entanto, tal avaliação só se justifica a partir de uma comparação com a nossa história recente ou com algumas experiências contemporâneas da Europa ocidental ou dos Estados Unidos, as quais foram mais exceções do que regras. John Garrard (2002, p. 2, 37), em seu estudo sobre o processo de democratização do Reino Unido no século XIX, afirma que o termo “democracia” era raramente usado antes do século XX e que poucos países da Europa Ocidental reuniam os requisitos que os qualificassem como democráticos. Segundo o autor, eram os seguintes: sistema regular de eleições livres, com governantes eleitos e que se alternem no poder de acordo com os resultados; oportunidades para que todos os adultos influenciem os processos políticos, mesmo aqueles que não o desejem fazê-lo, bem como aqueles que o queiram, e que ambos sejam bem-sucedidos; que o produto final seja a democracia liberal onde a liberdade de expressão, o direito de associação e a liberdade de imprensa sejam seguramente garantidos. Para o autor, raros eram os países que poderiam ser considerados democráticos antes do século XX.

A persistirem parâmetros de análise que elegem as exceções como padrões gerais de prática política, dificilmente o povo brasileiro deixaria de ser visto como bilontra ou bestializado, tal como o caracterizou Aristides Lobo após a inauguração do novo regime, e que certa forma, prevalece ainda nas mais consolidadas vertentes historiográficas brasileiras (SILVA, 1988, p. 27; CARVALHO, 1989, p. 140-160; PRADO, 2005, p. 175-176; CANEDO, 2013, p. 533). A história dos conceitos e dos discursos políticos nos ajudam a compreender as fronteiras além das quais era impossível chegar-se, dados o acesso e a compreensão que os atores tinham das experiências em curso.

As representações construídas acerca dos valores iluministas propagados pelas revoluções setecentistas foram apropriadas a partir das linguagens políticas próprias de uma nação recém-saída da escravidão. A cidadania ativa, nos moldes da França ou dos Estados Unidos, eram exceções, das quais a grande maioria dos países não compartilhava, entre eles, o Brasil.

O povo e a lei

Entre os direitos políticos mais importantes encontra-se o da escolha de seus próprios governantes. Em geral, quando se avalia a expansão deste direito ao longo do tempo, predomina a abordagem de que a república em seus primeiros passos tornara o seu exercício ainda mais limitado que no período imperial, fato agravado pela proliferação de fraudes e pelo controle dos resultados eleitorais através do mandonismo e da violência política (CARVALHO, 2002; CARONE, 1972; LEAL, 1993; LESSA, 1988, entre outros). Como se tais práticas tivessem surgido apenas a partir de 1889 e os impedimentos à universalização do sufrágio fossem prerrogativas exclusivas do modelo brasileiro. Como Jairo Nicolau (2004) nos informa, em muitas nações o direito ao voto permaneceu limitado e só se universalizou a partir do advento da democracia de massas. No próprio caso brasileiro, o direito ao voto por parte do analfabeto só seria aprovado na constituição de 1988, quase cem anos depois da instituição do regime republicano.

Destaca-se também uma pressuposta redução do coeficiente de participação eleitoral da República em relação ao Império. Segundo os levantamentos de Carvalho (2002, p. 38-40), em 1872 o Brasil teve cerca de 13% de votantes, o que foi reduzido a 2,2% em 1894. No entanto, se levarmos em conta os últimos coeficientes de participação eleitoral da Monarquia, veremos que a República ampliara a participação eleitoral e não o contrário. Isto se explica pela aprovação da lei Saraiva, para Carvalho um “tropeço”, que entrou em vigor em 1881. Embora ela diminuisse as exigências da renda, o que poderia ter ampliado o número de eleitores, introduziu o voto literário, ao que diminuiu ainda mais o tamanho do eleitorado.

Os dados de Jairo Nicolau (2004, p. 2-4,8) auxiliam a compreensão. Para o autor os votantes até 1880 correspondiam de 5 a 10% da população total, percentuais relativos, uma vez que as estatísticas não eram muito confiáveis. Após a lei Saraiva, os índices foram reduzidos para cerca de 1% do total. Quanto ao período republicano, os dados de 1912 apontam para o índice de 2,6%, o que era ainda muito baixo, mas superior aos do período imperial. Destaca-se que o quadro não mudou muito após o fim da primeira república, uma vez que em 1933 o percentual era de apenas 3,3% de votantes e somente em 1945, os eleitores ultrapassaram a marca de 10%. Tal situação não se diferenciava muito dos demais países da América Latina, a exemplo do Uruguai, Chile e Argentina, e nem de alguns países europeus como a Itália, Portugal, Noruega, entre

outros. Exceções claras eram as da França e Estados Unidos. Embora as eleições no Império não tenham sido muito diferentes e os baixos índices de participação eleitoral tenham se estendido para além dos anos 1930, a primeira república ficou simbolicamente associada à apatia política, ao controle do voto e à previsibilidade dos resultados, o que merece ser no mínimo relativizado.

Os republicanos, por sua vez, atingido seu objetivo principal, contentaram-se com as restrições impostas pela elite imperial. A república prorrogaria as exclusões ao manter de fora a participação dos analfabetos, das mulheres, dos mais jovens, dos indivíduos que voluntariamente devessem obediência à outra autoridade que não fosse sua própria consciência, bem como dos *praças de pret*. No entanto, o fim do voto censitário aumentou o contingente eleitoral em relação ao período progresso, mas tal aumento, como visto, longe esteve de ser significativo.

Convém destacar que a limitação do exercício de um direito político fundamental não impediu a participação política dos que não tinham direito ao voto. Ela se processaria através de mecanismos alternativos, a exemplo do associativismo, em suas diversas modalidades, como o mutualista, sindical, filantrópico, literário, científico, entre outros. Estudos recentes têm apontado para a significativa mobilização da sociedade civil brasileira no final dos oitocentos e primeiras décadas do século XX, em contraposição a uma sociedade de indivíduos passivos.² Ao mesmo tempo, a imprensa funcionava como canal de expressão de interesses e de formação de opinião. Muitas vezes eram os jornais os únicos meios de intervenção das oposições sobre a política.

Conforme afirmou-se, o primeiro decreto eleitoral republicano empreendeu algumas mudanças sobre a lei Saraiva. A primeira delas ampliava o número de eleitores (fim do voto censitário), mantendo-se, porém, o voto literário³. É difícil pensar que tais mudanças resultaram de um cálculo eleitoral previamente realizado, com o fim único de limitar-se o direito à participação política, ou que tenham sido “um tropeço” de nossas elites. É possível que os arquitetos do novo regime

² Em relação ao associativismo sindical, entre os inúmeros trabalhos disponíveis, destacamos Gomes (1988), Batalha (2000) e Deminicis; Reis (2006). No que tange ao associativismo mutualista, uma coletânea recente reuniu os principais trabalhos sobre o tema (Mac Cord; Batalha, 2014). Acerca dos demais associativismos ver Fonseca (2008).

³ Referimo-nos ao decreto número 6, de 19 de novembro de 1889. O artigo oitavo (item II) da lei Saraiva já exigia que os eleitores soubessem ler e escrever. Ao mesmo tempo, esta mesma lei impedia que serventes de repartições públicas tivessem direito a voto, o que foi suprimido no período republicano.

não tivessem muito clara a ideia do impacto destas mudanças sobre os percentuais eleitorais. O mais provável é que o fizeram por convicção ideológica: numa substituição de Locke por Rousseau, eximiu-se do direito exclusivo de participação política os pagadores de impostos em prol da inclusão de todos os ilustrados.

Uma proposta um pouco mais elaborada veio à tona um pouco antes do novo regime completar três meses de existência, o Decreto 200-A, criado por Aristides Lobo, o qual se destinava a regular o processo de alistamento relativo às eleições para a Assembleia Constituinte de 1891. Uma mudança em relação à lei Saraiva esteve na definição de quem viria a ser o eleitor brasileiro. Para além do principal requisito antes destacado, o de ser alfabetizado, ampliou-se o direito para alguns menores de 21 anos, desde que fossem casados, oficiais, bacharéis ou clérigos. Em geral, o decreto mantinha as prerrogativas de 1881, inovadoras que foram na introdução das eleições diretas. Estipulava-se ainda que a responsabilidade sobre as eleições caberia à duas comissões, as distritais e as municipais. As primeiras se incumbiriam dos trabalhos preparativos e as segundas, dos deliberativos (PAIVA, 1985, p. 112). Já se nota neste decreto os rumos que seriam tomados futuramente pela república: o afastamento do Judiciário do controle sobre os processos eleitorais, que ficariam nas mãos do Executivo. Além dos juízes, comporiam as comissões os delegados e subdelegados de polícia, bem como os presidentes das câmaras municipais.

A criação de distritos eleitorais em substituição às paróquias e comarcas como mecanismos de divisão geográfica das seções foi outra mudança introduzida pelo decreto. Ela se encontra diretamente relacionada às disposições anteriores em vigor: abandonavam-se os critérios de divisão eminentemente judiciários, em prol da obediência à geografia dos municípios. Com o processo eleitoral sob a incumbência do executivo municipal, consolidava-se o poder local dos chefes políticos, cujo potencial de interferência sobre a escolha dos governantes estava garantido.

Chamou-nos a atenção o artigo 22 do referido decreto que incluía no alistamento os eleitores analfabetos que haviam sido qualificados antes pela lei Saraiva. Desta forma, cidadãos que pelo critério censitário teriam direito a voto ao final do regime pregresso, enquanto estivessem vivos poderiam continuar a usufruir do direito, mesmo sendo analfabetos.

Outra mudança importante introduzida pelo decreto 200-A foi o envolvimento da população na operacionalização do processo eleitoral. Tal alteração conferia-lhe maior legitimidade e transparência, ao prever o controle público sobre as eleições, mesmo que modesto.

Um novo decreto complementar foi editado em 23 de junho de 1890. Trata-se do decreto 511, conhecido como “Regulamento Alvim”. Nele ficaram estabelecidas as condições de elegibilidade de deputados e senadores. Segundo o Regulamento, tornaram-se inelegíveis os clérigos de quaisquer confissões e os ocupantes de cargos executivos (governadores, chefes de polícia, comandantes militares e chefes policiais, magistrados e funcionários administrativos demissíveis).

As mesas eleitorais estariam sob a organização e gestão dos presidentes das câmaras ou intendentes municipais, auxiliados por eleitores por eles designados. Ficou definido que o presidente da câmara (ou Intendente) seria responsável pela indicação de nomes para compor as mesas eleitorais, tarefa antes desempenhada pelos juízes de paz no período imperial, o que atesta a ampliação do controle do executivo e legislativo municipais sobre o processo eleitoral.

A delimitação do tamanho das bancadas que comporiam o Congresso Constituinte foi feita pelo mesmo decreto. Como a assembleia era unicameral, o governo provisório antecipava o que seria a essência do federalismo brasileiro: o desequilíbrio político entre as representações das unidades federadas.

Exigia-se o título de eleitor aos alistados e caso se duvidasse de sua autenticidade, o voto seria registrado em separado. O artigo 32 do referido decreto trazia uma peculiaridade: “No caso de não saber ou não poder o eleitor escrever o seu nome, escreverá em seu lugar outro por ele indicado e convidado pelo presidente da mesa, o que deverá constar da ata.” Como um eleitor alistado por ter comprovado não ser analfabeto poderia ser incapaz de escrever o seu próprio nome? Provavelmente o artigo fosse voltado para aqueles que, por já terem o direito adquirido previamente, permaneceram como eleitores, conforme previa o artigo 22 do decreto 200-A. Pelo seu caráter provisório, foi retirado da lei que lhe foi imediatamente posterior.

As cédulas já vinham com os nomes dos candidatos, quando impressas. Na maior parte dos processos eleitorais da primeira república o eleitor poderia votar em qualquer papel, podendo inclusive trazê-lo de sua própria casa. Este nível de informalidade facilitava o controle do voto pelos chefes locais, que facilmente poderiam entregar ao eleitor a cédula pronta, diminuindo a sua margem de escolha.

Segundo o Regulamento Alvim, os votos eram apurados nos municípios, imediatamente após o fim do processo de votação, e uma ata era redigida (chamada de autêntica) e enviada à capital de cada estado e ao Distrito Federal para que fosse somada às outras dos demais

municípios. Tais precedentes implicavam em controle por parte do executivo estadual sobre o processo global de apuração, como destacado anteriormente.

O decreto conferia ampla margem ao direito de contestação, que poderia ser exercido em todas as fases do processo eleitoral, desde que registrado nas instâncias competentes. A apuração geral seria feita nas capitais dos estados, sob o controle de suas respectivas intendências.

A constituição de 1891 também se ocupou em regulamentar a participação política. No entanto, limitou-se a legislar sobre as eleições federais, ao delegar a cada estado a responsabilidade por definir procedimentos relativos as suas próprias eleições. Em seus artigos 70 e 71, aumentava ainda mais a lista de excluídos do direito a voto: todos os menores de 21 anos, mendigos, religiosos sujeitos a voto de obediência, os incapacitados e os condenados a crimes. A multidão de excluídos só aumentava.

Passado o período turbulento que envolveu o fechamento do Congresso e a renúncia de Deodoro, a república tentava mais uma vez encontrar seu ponto de equilíbrio. Uma nova lei eleitoral foi proclamada em janeiro de 1892, a de número 35. Nela se encontravam arrolados variados procedimentos regulamentadores das eleições, em seus mais diversos níveis.

Chama-nos atenção a introdução de algumas mudanças. O processo eleitoral, já de incumbência do Executivo, agregava a participação de autoridades judiciárias só em nível recursal, limitada ao processo de alistamento. Em outras palavras, caso o eleitor não qualificado desejasse ser incluído na lista de alistamento poderia recorrer a uma junta eleitoral na capital dos estados, composta por um juiz seccional, de seu substituto e do procurador seccional.⁴

Mantinha-se o envolvimento da população na operacionalização do processo eleitoral. Participariam das comissões de alistamento e de eleição os votantes locais, escolhidos fluidamente entre os presentes. Destaca-se igualmente a recuperação do voto distrital, no qual cada distrito eleitoral se responsabilizaria pela eleição de três deputados⁵, cabendo ao eleitor eleger 2/3 dos nomes que compunham as listas, com o fim de abrir espaços para as minorias. Por fim, encontrava-se ainda

⁴ Segundo decreto do governo provisório (848 de 11/10/1890), a Justiça Federal seria composta pelo STF e pelos chamados *juízes seccionais*, havendo um para cada estado, nomeados pelo Presidente da República.

⁵ Artigo 36 (parágrafo terceiro). A lei Saraiva, de 1881, já previa o voto distrital (um deputado por distrito).

nesta resolução a previsão do voto secreto (artigo 43, parágrafo sexto), como *meio exclusivo* de manifestação do direito de escolha, o que seria alterado mais tarde. A comissão de apuração passou a incluir a presença dos cinco membros mais votados e cinco imediatos aos menos votados, como forma de coibir eventuais fraudes nos estados.

Maria Dalva Kinzo (1980, p. 77) afirma que a possibilidade de votar-se em 2/3 dos deputados conferia uma margem de autonomia ao eleitor e ampliava a perspectiva de acesso das minorias oposicionistas dos distritos, que poderiam ter seus nomes incluídos pelo eleitor, no terço complementar. A despeito da alteração, os resultados não revelaram mudanças na composição dos mandatos.

Resoluções posteriores⁶ marcaram a preocupação em tornar o processo eleitoral ainda mais distante do controle do Poder Judiciário. As leis mantinham os processos de apuração de eleições para as Câmaras federais, Presidência e Vice-presidência da república nas capitais dos estados. Especificamente no decreto 1542, em seu vigésimo artigo (parágrafo sete), havia uma observação em relação às duplicatas eleitorais. Caso ocorressem, caberia à junta estadual apurar somente os votos depositados nas eleições ocorridas em locais previamente determinados, mas incluiria na ata, para análise posterior no processo de verificação, os protestos dos outros pleiteantes. No entanto, a maioria das juntas estaduais enviava os dois resultados para o Congresso, gerando duplicatas. Desta forma, os estados que não conseguiam resolver seus conflitos internos, produziam resultados duplos e delegavam à câmara de verificação de poderes a decisão sobre a composição de suas bancadas. Foi esta prática que Campos Sales tentaria inibir ao criar a política dos estados.

Uma referência mais completa acerca da verificação de poderes estava no artigo quarto da Lei 347, de 7 de dezembro de 1895.⁷ Nele se estabelecia que um terceiro processo de apuração tivesse lugar no Congresso nacional e fosse regulado pelo seu respectivo regimento. Terceiro processo, na medida em que uma primeira apuração era realizada imediatamente após o processo de votação pelos próprios mesários nos municípios; um segundo processo, pelas juntas apuradoras

⁶ Lei n. 153 de 3 de agosto de 1893, Decreto 1542 de 1 de setembro de 1893, decreto 184, de 23 de setembro de 1893 e Decreto 1668, de 7 de fevereiro de 1894, que tratavam de alterações pontuais nos processos de qualificação, da divisão por distritos, nas incompatibilidades de candidatos entre outros temas.

⁷ A Carta de 1891 se limitava a atribuir às duas câmaras a responsabilidade pela verificação de seus próprios poderes. (Artigo 18).

nas respectivas capitais e um terceiro processo, nas comissões de inquérito do Parlamento.

Uma inovação significativa foi introduzida por uma nova lei decretada em 1896: a instituição da possibilidade do voto a descoberto. “Será lícito a qualquer eleitor votar por voto a descoberto, não podendo a Mesa recusar-se a aceitá-lo.”⁸ Abria-se um novo precedente, antes não previsto: o direito individual de optar-se pelo voto aberto, tendo o eleitor inclusive a possibilidade de levar para casa uma cópia de seu voto depositado na urna. Embora tal prerrogativa tenha sido colocada como uma opção do eleitor, as conhecidas barganhas entre votos e favores poderiam, a partir deste momento, ser autenticadas.

Foi possível observar a partir do exame das leis eleitorais no período que se estende entre a proclamação e as reformas introduzidas por Campos Sales em 1899, que os direitos políticos dos cidadãos permaneceram restritos a contingentes ínfimos da população brasileira, mesmo após o fim do voto censitário. Entre os três poderes, o Judiciário era no período o menos aparelhado e o menos envolvido no processo de renovação dos outros dois poderes. O próprio Executivo federal era muito pequeno, reduzido a dez ministérios. Nas mãos do Legislativo ficavam importantes responsabilidades, como o controle da participação política, pois a ele cabia a demarcação dos direitos e o reconhecimento formal dos poderes. Aos executivos municipal e estadual cabia a operacionalização de todo o processo eleitoral. Este quadro seria mudado posteriormente. No exame que fizemos de toda a legislação eleitoral republicana, percebemos um aumento progressivo do controle do Judiciário sobre o processo, bem como esforços sucessivos de combate à fraude, que resultaram na criação da Justiça Eleitoral em 1932.

Tendo em vista as concepções analisadas anteriormente sobre democracia, cidadania, povo e representação política, percebe-se que, de forma geral, as leis e decretos eleitorais aprovados na primeira década republicana expressavam os limites já apontados pelo estudo da linguagem política disponível no período. A participação popular esteve limitada a um contingente ínfimo da população; as eleições eram controladas pelos chefes municipais e pelos executivos estaduais; os direitos das minorias estiveram limitados a 1/3 das chapas oficiais, o que inibia a competição política. A informalidade dos processos ampliava a possibilidade de ocorrência de fraudes. O voto distrital favorecia o controle dos chefes locais, para além da possibilidade do

⁸ Artigo oitavo da Lei número 426, de 7 de dezembro de 1896.

voto a descoberto. As duplicatas eleitorais mistificavam a representação política e a composição das bancadas dos estados no Parlamento consolidavam o poder dos grandes estados e inibiam a formação de um mercado político competitivo em nível nacional.

Todos esses procedimentos legais atestavam as concepções que se tinha de povo como vulgo, incapaz de interferir sobre os rumos do país; de democracia como um limitado exercício de poder por parte dos ilustrados; de cidadania, como o direito a voto por parte de menos de 3% da população; e de representação política, como o poder desigual dos estados-atores. Os limites expressavam o medo da participação popular na definição dos rumos do novo regime.

A Prática política: um esforço de compreensão

Imediatamente após a eleição de Deodoro, no âmbito da Constituinte de 1891, o país mergulhara em intensa crise política. Militares e civis disputavam o controle do novo regime. No interior dos dois grupos, setores das elites entraram em disputa pelo poder. Monarquistas inconformados tentavam um contragolpe, que restaurasse o regime pregresso. O Vice-Presidente da República, Floriano Peixoto, por ter tido sua liderança reforçada não só pelos votos recebidos – em maior quantidade que os de Deodoro – mas sobretudo pelo apoio das ruas, por parte dos radicais jacobinos, entraria em disputa direta contra o Presidente eleito. O resultado foi o golpe de estado de Deodoro, que fechou o Congresso e as reações contrárias que o levaram à renúncia.

A eleição de Prudente em 1894 era uma tentativa dos civis assumirem o controle sobre o novo regime, o que contaria com a oposição dos jacobinos, que desejavam a permanência de Floriano, e após sua morte, a de outro militar. Duas revoltas, uma da Armada e outra no Rio Grande do Sul, intensificavam ainda mais as crises políticas do período. Soma-se a isto a existência de um Legislativo dividido, que impedia o Executivo de governar. A gestão conturbada do primeiro presidente eleito diretamente pelas urnas foi agravada pelo movimento de Canudos e pela tentativa de seu assassinato, o que transformaria o quatriênio de Prudente em um dos mais instáveis do período, e de certa forma, justificaria as mudanças empreendidas por Campos Sales ao final da primeira década. Este clima de instabilidade era uma novidade para a história brasileira, só comparável, em menor escala, ao período regencial.

Tais crises institucionais tiveram impacto direto sobre as disputas intrarregionais. Mesmo no interior de oligarquias, que se tornariam mais tarde fortes por serem unidas, a primeira década republicana foi palco de disputas acirradas, a exemplo do Rio Grande do Sul, que vivia em guerra civil; de Minas Gerais, cujas regiões lutavam entre si pelo controle do estado, inclusive com ameaças separatistas; em São Paulo, onde o Presidente encontrava oposição em seu próprio estado.

As raízes do modelo federalista desigual estavam já fincadas no texto fundador do novo regime, a Carta de 1891. A política fiscal aprovada conferia a determinadas oligarquias regionais a concentração de recursos financeiros a serem reinvestidos em seu próprio proveito, acentuando-se as já alargadas distâncias entre os estados. A diferença entre as bancadas da Câmara (variavam de 4 a 37 deputados) tornava o exercício da representação acentuadamente desigual, o que dificilmente seria compensado por um Senado de estrutura mais homogênea. Esses pilares de sustentação do federalismo moldaram uma conformação hierarquizada entre estados-atores, tornando o jogo político atribuição de poucos, cujo potencial de interferência no sistema era diretamente proporcional a sua capacidade de construção de alianças com aqueles setores que se encontravam extracampo.

As oligarquias mais consolidadas e que participavam diretamente dos processos de decisão eram as de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco. Juntas tinham votos suficientes para ganhar todas as votações no Congresso. Bastava agirem em consonância, o que dificilmente ocorria, para o bem do regime. Quanto ao chefe do Executivo, as alianças com os grandes estados garantiriam a estabilidade desejada. A hegemonia dos seis estados se manifestava igualmente no controle das eleições presidenciais, sobretudo em sua fase prévia de definição de candidaturas.

Estabelecia-se desta forma um tipo novo de federalismo, uma criação genuinamente nacional. Ao invés de atores privados, corporativamente representados no Parlamento (modelo estadunidense) ou atores coletivos, cuja vontade geral se faria representar no Congresso (modelo francês), conformou-se no Brasil um federalismo de estados-atores. Estes entes da federação não se limitavam a ser partes de um todo, mas seriam seus próprios atores. Ao invés de indivíduos privados como atores principais no teatro federalista, a ter sua vontade expressa a partir de seus representantes, como previam os republicanos da propaganda, o Parlamento seria palco de disputa entre estados-atores, permanecendo os indivíduos apartados de tais disputas e tendo seus

interesses subsumidos às disputas interoligárquicas que dariam o tom mais agudo ao regime. Por si só, tais mecanismos impediriam o acesso das minorias ao poder. Para além dos mesmos, como estratégia última de redução de risco, a instituição do voto literário e o seu controle pela fraude eleitoral asseguravam o monopólio sobre a condução do regime nas mãos de seus principais idealizadores.

A ausência de um mercado político competitivo, fora do círculo elitista que sustentava o modelo, resultou, como vimos, em baixos índices de comparecimento eleitoral. Ao observarem-se tais indicadores, diminuídos pela não obrigatoriedade do voto, percebe-se uma variação entre o mínimo de 1,4% e o máximo de 5,7% de comparecimento às urnas nas eleições presidenciais. A média geral permaneceu em torno dos 2,65%. A exceção das sucessões que tiveram disputas eleitorais mais acirradas (em negrito), as demais foram quase unâimes. Os dados se encontram na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Índices Eleitorais das Eleições Presidenciais da Primeira República

Ano	Presidente eleito	Percentual de comparecimento	Percentual obtido pelo eleito
1894	Prudente de Moraes	2,2	84,3
1898	Campos Sales	2,7	90,9
1902	Rodrigues Alves	3,4	91,7
1906	Afonso Pena	1,4	97,9
1910	Hermes da Fonseca	3,2	57,1
1914	Wenceslau Brás	2,4	91,6
1918	Rodrigues Alves	1,5	99,1
1919	Epitácio Pessoa	1,5	71,0
1922	Artur Bernardes	2,9	56
1926	Washington Luís	2,3	98
1930	Júlio Prestes	5,7	57,7
Médias	—	2,65	73,21

Fonte: Adaptação de Cavalcanti (1975, p. 202).

A ausência de partidos nacionais gerava a proliferação de blocos, correntes e tendências difusas. Os elos formados entre os principais estados-atores eram de caráter pragmático e se faziam e se desfaziam ao sabor das conjunturas. Não se formaram grupos nacionais duráveis. Assim, a cada sucessão se estabeleciam coalizões provisórias de partidos estaduais que rapidamente se desfaziam (VISCARDI, 2012b).

Como vimos, as leis eleitorais definiram o município como o local de votação, o estado como o local de apuração e a federação como o local

do reconhecimento de poderes. Os entes municipais, estaduais e federal participavam do processo de progressiva depuração das candidaturas. Cada um deles tinha sua reserva de poder. No município se controlava o processo de qualificação de eleitores, toda a votação e a primeira apuração feita *in loco*. No estado se controlava a soma dos resultados e a validação ou não das atas eleitorais que vinham dos municípios. No Congresso controlava-se a emissão de diplomas. Como veremos, no Parlamento federal todo o processo eleitoral contestado era reavaliado, cabendo às comissões de inquérito e ao plenário conferir ou não o diploma ao candidato.

Uma avaliação apressada pode pressupor um equilíbrio de poder entre as três esferas. Afinal, na primeira instância, a municipal, controlava-se o voto do cidadão; na segunda, a estadual, controlava-se as atas que seriam enviadas ao Parlamento; na terceira instância, a do próprio Parlamento, fazia-se o controle final e definitivo ao diplomar-se ou não um candidato.

Em nosso entendimento, esta distribuição de poderes era bastante desigual. O elo mais fraco era o municipal, uma vez que os resultados obtidos nas seções eleitorais e registrados em atas enviadas às capitais dos estados poderiam ser alterados no momento da soma dos votos totais do estado. Ademais, conforme visto nas leis eleitorais acima, em geral o eleitor votava na chapa completa (mais tarde em 2/3 dela) proposta pelo partido regional majoritário em cada estado e dificilmente conseguiria eleger algum candidato extrachapa.

Nunes Leal (1993, p. 42), um observador atento dos processos de eleição municipal, reconhece ter sido o município o elo mais frágil da cadeia que compunha o compromisso coronelista. Para ele, as instâncias estaduais de poder não poderiam abrir mão dos chefes locais, mas só se submetiam a eles naquilo que era fundamental para manter-se o situacionismo. O poder do coronel ficava confinado ao município.

A instância estadual era, a nosso ver, a que maior controle tinha sobre o processo, na medida em que as juntas apuradoras eram responsáveis pela soma total de votos e pelo envio da ata com os eleitos para o Parlamento. Para que as comissões verificadoras negassem um diploma, ao degolar um candidato, era necessário que o mesmo fosse contestado ou que os estados enviassem duplicatas eleitorais. Em oligarquias com razoável grau de controle de suas dissidências internas, ambas as situações eram raras, conferindo nesses casos, pouco poder de controle ao terceiro escrutínio (o do Parlamento). Outrossim, em oligarquias com maior grau de animosidade interna, os resultados eleitorais escapavam do controle estadual, conferindo ao Parlamento um poder maior de intervenção sobre os resultados finais.

Desta forma, é inegável que entre as três instâncias de poder a mais frágil era a municipal. Entre as duas outras, a estadual era a mais importante, porque o controle interno de suas dissidências era de sua responsabilidade. Caso não conseguisse resolvê-las, repassaria seus conflitos à esfera federal, delegando-lhe soberania ao abrir mão da sua. O processo de verificação de poderes era muito complexo. As degolas que dele resultavam causavam muito desgaste ao sistema, comprometendo sua estabilidade. Recorria-se a este expediente só em último caso, ou seja, quando estavam esgotadas todas as possibilidades de consenso interno no seio das oligarquias estaduais.

Se o maior poder de decisão sobre os resultados eleitorais em eleições majoritárias encontrava-se nos estados, a quem cabia este controle? Sabe-se que na ausência de um sistema partidário nacional, decorrida do próprio modelo de federalismo engendrado pela constituição de 1891, os partidos regionais ganharam poder. As suas respectivas comissões executivas eram responsáveis pela escolha dos candidatos e montagem das chapas, que dificilmente deixariam de ser eleitas, desde que situacionistas. Em um mercado político pouco competitivo, as minorias não tinham vez e havia pouco espaço para as dissidências. Tais fatores conferiam às executivas partidárias uma reserva significativa de poder de intervenção sobre os executivos, sejam eles estaduais ou federais, uma vez que os partidos controlavam suas bancadas no Parlamento. Claro que em unidades federais mais divididas, a exemplo da Bahia ou do Rio de Janeiro, o poder dos partidos era menor, pois era diretamente proporcional aos níveis de conciliação interna de suas elites.

Em geral os governadores atuavam em parceria com os partidos pelos quais eram indicados e eleitos. Mas nem sempre esta relação era harmônica, o que poderia promover divisões e instabilidades internas aos estados. Conhecida foi a ruptura de Bernardes com a executiva do PRM, ao assumir o governo de Minas em 1918 (VISCARDI, 1999). Tratou-se de uma disputa de poder vencida por ele, que consistiu em sua intervenção para que seus inimigos fossem afastados da direção do partido e substituídos por novas lideranças, que ele quisera trazer para a política mineira e sobre as quais desejava manter controle. Eram eles os jovens Antônio Carlos, Francisco Campos, entre outros. Como se vê, o sistema era complexo e só novas análises regionais nos ajudarão a compreendê-lo como um todo.

A constatação de uma distribuição desigual de poder entre as três instâncias envolvidas no processo eleitoral não permite inferir que o controle do coronel sobre o voto fosse dispensável. Nem que o eleitor

fosse peça descartável no sistema. E muito menos que a existência de fraudes esvaziava as disputas eleitorais. A despeito de serem constatações aceitáveis, o empenho dos candidatos nas disputas eleitorais, o envolvimento e compromisso de alguns eleitores nas campanhas, a existência de chapas de oposição, as inúmeras contestações dos vencidos, as sucessivas iniciativas de maior controle sobre a fraude, bem como as disputas no Parlamento para se obter um diploma, nos fazem acreditar que o processo não se reduzia a um jogo de cartas marcadas. Em que pesem os mecanismos inibidores da democracia, havia uma certa margem de competitividade política entre os contendentes.

Para se eleger um deputado era preciso que ele fosse votado. Quanto mais votos tivesse, menos intervenção sobre os resultados precisaria ser feita. Para que fosse eleito, o eleitor teria que comparecer às urnas. Como o voto era facultativo, para além da prática da violência que o obrigasse ao comparecimento, era mais fácil ao chefe local estender à sua base as relações de reciprocidade que mantinha com as esferas acima dele, a ter que se desgastar com o uso da força. A troca de favores levava ao comparecimento nos dias de eleição e ao voto no candidato previsto. Se o acordo interno fosse bem articulado, as oposições ficariam à margem de todo o processo e os resultados não precisariam ser alterados. Lembre-se que Leal nos adverte que só ficava na oposição quem não conseguia ser governo (1993, p. 48). Acreditamos que era esta a lógica predominante, o que explica o baixo nível de degola e o baixo grau de violência política, sobretudo quando comparada a dos vizinhos hispano-americanos.

Por outro lado, boa parte do que a literatura avalia como fraude eleitoral não resiste às análises empíricas do fenômeno. Em geral se atribui à primeira república o excesso de fraudes com base em relatos da imprensa, de cronistas ou memorialistas de ocasião, a maior parte deles, de autoria das oposições derrotadas. Ricci e Zulini (2012) fizeram um primeiro experimento de quantificação das fraudes com base nas contestações feitas pelos candidatos no processo de verificação de poderes ao longo do regime. Os autores destacam, em primeiro lugar, que o largo uso da fraude não se limitou à realidade brasileira. Ao final do XIX existiam práticas disseminadas de fraudes eleitorais documentadas nos Estados Unidos, Alemanha e França. Em seguida, identificaram alguns fatores que levariam ao aumento das fraudes, como as incertezas dos primeiros anos do regime e a presença de maior disputa eleitoral em alguns estados, o que os levou a afirmar que: “soa mais razoável visualizar a fraude eleitoral enquanto expressão da vitalidade política nos estados, manifestação concreta da competição eleitoral entre

dissidências oligárquicas” (RICCI e ZULINI, 2012, p. 14). Na ausência de competição, a fraude se tornaria dispensável.

Para os autores, em razão do maior controle das dissidências internas existentes nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, o número de fraudes teria sido menor nesses estados. Em que pese a metodologia utilizada⁹, os resultados nos induzem a realizar um estudo mais aprofundado sobre o tema e não aceitá-lo como um dado pronto e acabado.

Com base na prerrogativa acima, é possível supor que os anos iniciais da República comportassem todos os ingredientes para a prática sistemática da fraude eleitoral. Primeiro, por se tratar de um período de incertezas. A primeira década republicana era um momento de construção de um novo regime, ainda ameaçado pelas tentativas restauradoras e pela luta entre os atores emergentes por espaço de poder. Segundo, por ter sido caracterizado por intensas disputas eleitorais nos estados pelo controle do regime após a mudança. De qualquer forma, o desenho do federalismo brasileiro acabou por frear as possibilidades anunciadas pela propaganda e pelos marcos jurídicos aprovados ao construir atalhos que mantinham a participação do povo na política próxima às práticas dominantes que queriam romper.

Em que pesem as contínuas associações entre a fraude eleitoral e a prática política da primeira república, é difícil imaginar que o controle do eleitor pelos chefes locais e a ausência de mecanismos formais que garantissem a transparência do processo eleitoral fossem práticas inauguradas pelo novo regime. Estudos já existentes sobre o voto no Brasil revelam o contrário (CANEDO, 1995; GRAHAM, 1997; NICOLAU, 2004). Embora as mudanças instituídas pela república pouco impacto tenham tido sobre o aumento do número de eleitores, tentou-se, através de variadas formas, aperfeiçoar as regras e inibir as fraudes através da introdução de penalidades e de um maior controle do Judiciário sobre o processo eleitoral. Ao acompanharmos os diversos regulamentos eleitorais do período, percebem-se idas e vindas, experimentações variadas, proliferação de tentativas e avaliação de erros, todos no sentido de tornar o processo mais transparente, sem no entanto permitir-se a formação de um mercado político competitivo a partir do exercício isonômico do direito de oposição e de manifestação de interesses das minorias.

⁹ Não acreditamos que a melhor forma de avaliar o peso das fraudes seja por critérios quantitativos e ao mesmo tempo através dos dados resultantes das contestações no âmbito do processo da verificação de poderes. A decisão das comissões de inquérito sobre a existência ou não de fraudes podem ter sido escolhas políticas, não necessariamente resultantes de circunstâncias objetivamente avaliadas.

Considerações finais

Como foi visto, a montagem do regime republicano obedeceu aos princípios veiculados pela propaganda que o antecedeu. Mas tanto os discursos republicanos, quanto a sua institucionalização formal vista acima, compunham um conjunto de boas intenções, que por melhor que fossem, não encontrariam respaldo nas práticas centenárias que conferiam tom à cultura política brasileira. Desta forma, alguns preceitos constitucionais foram driblados através do uso de atalhos que compunham o campo no qual o jogo oligárquico se processava.

Preceitos construídos como basilares da nova carta foram sucessivamente desrespeitados ou sofismados com o fim de impedir-se a renovação do poder, e a consequente ascensão de outros grupos. Mecanismos que a princípio haviam sido criados para uso excepcional – tais qual o estado de sítio e a intervenção sobre os estados – passaram a ser expedientes rotineiros. O princípio isonômico, que se constitui na essência das experiências federalistas, foi substituído por procedimentos que aprofundaram a desigualdade entre os estados, dando origem a um regime de associação entre parceiros mais e menos iguais. A soberania do Legislativo esteve sob controle das comissões executivas dos partidos regionais, responsáveis não só por sua composição, como pelo voto das bancadas no Parlamento.

O federalismo posto em prática resultou da associação entre os princípios constitucionais estabelecidos em 1891 e as culturas políticas construídas ao longo do período que antecedeu a implantação da República. Os princípios democráticos presentes no texto, tais como as eleições diretas, a soberania do Legislativo, a independência dos três poderes, a meritocracia, entre outros, funcionavam como discursos eficazes na conformação de um modelo caracteristicamente excludente. As eleições diretas eram contaminadas pelo controle eleitoral dos resultados; a soberania do Legislativo e a independência entre os poderes, pelos humores de presidentes autoritários ou pelo controle de bancadas estaduais bem estruturadas; a meritocracia pela garantia de acesso ao poder apenas para um reduzido grupo de atores.

Por outro lado, o jacobinismo e o movimento restaurador ganharam as ruas dos principais centros urbanos, abrindo espaço para a manifestação de interesses populares. As elites se sentiram pressionadas no campo (Canudos e outros movimentos sociais rurais ocorridos no mesmo período) e nas cidades, ampliando a demofobia e os levando a trilhar atalhos e a criar subterfúgios que os afastassem da aspirada, mas temida, “soberania popular”.

A apropriação de textos e experiências externas, em contato com a tradição paternalista do estado brasileiro, resultou na conformação de um regime bastante peculiar, a meio-termo entre as experiências instáveis dos demais países latino-americanos e as bem sucedidas experiências democráticas dos países do norte. Não se pode deixar de considerar os textos legais como consensos que apontam para avanços no processo de modernização das nações emergentes. Mas há que se levar em conta as culturas políticas determinantes sobre o uso que se queira dar às peças discursivas construídas.

Referências

- ALONSO, Ângela. *Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil-Império*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- BAKER, Keith Michael. *Inventing the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- BATALHA, Cláudio. *O movimento operário na primeira república*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- CANÊDO, Letícia Bicalho. Aprendendo a votar. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2013.
- _____. As listas eleitorais e o processo de nacionalização da cidadania no Brasil (1822-1945). *Revista Pro-Posições*, v. 6, n. 3 [18], p. 30-46, 1995. Disponível em: <http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/textos/18_artido_canedol.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2012.
- CARONE, Edgard. *A república velha: evolução política*. São Paulo: Difel, 1972.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Vertentes do republicanismo nos oitocentos brasileiro. *Revista da USP*, São Paulo, n. 59, p. 72-85, set.-nov. 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.
- _____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O voto distrital no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1975.
- DEMINICIS, Rafael Borges; REIS FILHO, Daniel Aarão (Org.). *História do anarquismo no Brasil*. Niterói e Rio de Janeiro: Ed. UFF e Ed. Mauad, 2006, v. 1.
- FONSECA, Vitor Manuel Marques da. *No gozo dos direitos civis: associativismo no Rio de Janeiro, 1903-1916*. Rio de Janeiro: Faperj-Muiraquitã, 2008.
- GARRARD, John. *Democratization in Britain: elites, civil society and Reform since 1800*. Hounds-mills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2002.
- GOMES, Ângela Maria de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Iuperj/Vértice, 1988.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos, uma história*. São Paulo: Cia das Letras, 2009.

- KINZO, Maria Dalva Gil. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1980.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.
- LESSA, Renato. *A invenção republicana*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.
- MAC CORD, Marcelo; BATALHA, Cláudio Henrique de Moraes (Org.). *Organizar e proteger: Trabalhadores, associações e mutualismo no Brasil (séculos XIX e XX)*. Campinas: Unicamp, 2014.
- MELLO, Maria Tereza Chaves de. *A República Consentida: Cultura Democrática e Científica no Final do Império*. Rio de Janeiro: FGV, EDUR, 2007.
- NICOLAU, Jairo. A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro. *Paper apresentado no VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, 2004.
- PAIVA, Maria Arair Pinto. *Direito político do sufrágio no Brasil (1822-1982)*. Brasília: Thesaurus, 1985.
- PRADO, Maria Emilia. *Memorial das desigualdades: os impasses da cidadania no Brasil: 1870; 1902*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jacqueline P. Tipos, causas e a geografia da fraude eleitoral na Primeira República (1889-1930). *Paper apresentado no VIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, Gramado, 01-04 de agosto de 2012.
- SILVA, Eduardo. *As queixas do povo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- VISCARDI, Cláudia. Maria Ribeiro. Minas de dentro para fora: a política interna mineira no contexto da Primeira República. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 5, n. 2, p. 89-99, 1999.
- _____. Federalismo e cidadania na imprensa republicana (1870-1889). *Tempo, revista de História*, UFF, Niterói, v. 18, n. 32, 2012a.
- _____. *O teatro das oligarquias: uma revisão da política do café com leite*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012b.

Fontes

Dicionários:

- ALMEIDA, Francisco de. *Novo Dicionário universal português*. Lisboa: Tavares Cardoso e Irmão, 1891.
- FIGUEIREDO, Cândido de. *Novo Dicionário da língua portuguesa*. 4. ed. Lisboa: Sociedade Editor Arthur Brandão, 1911.
- MORAES E SILVA, Antônio de. *Dicionário da língua portuguesa*. 6. ed. Lisboa: Tipografia de Antônio José da Rocha, 1858.
- _____. *Dicionário da língua portuguesa*. Lisboa: Tipografia Lacerdina, 1813 e 1831.
- _____. *Dicionário da língua portuguesa*. Nova edição revista e melhorada. Rio de Janeiro e Lisboa: Empresa Literária Fluminense, 1889.
- VIEIRA, Frei Domingos. *Grande Diccionario Portuguez ou Tesouro da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro/Pará: Casa dos editores Ernesto Chardrom e Bartholomeu H. de Moraes, 1872-1874.

Documentos oficiais:

- Constituição Federal Brasileira de 1891.
- Conjunto de leis e decretos eleitorais (1857-1930).