

# A “CONSTITUINTE CONSTITUÍDA”: O PODER MODERADOR, O MINISTÉRIO SINIMBU E O PARLAMENTO NOS ANTECEDENTES DA ADOÇÃO DA ELEIÇÃO DIRETA NO IMPÉRIO DO BRASIL (1878-1880)\*

Filipe Nicoletti Ribeiro<sup>1:2</sup>

## Resumo

O presente artigo aborda a trajetória política do ministério liberal chefiado por João Lins Vieira Cansação de Sinimbu (1878-1880), especialmente no que diz respeito à preeminente questão eleitoral. Argumenta-se que os motivos para o fracasso da proposta de adoção da eleição direta por vias constitucionais estiveram diretamente ligados à percepção da influência sobressaliente da Coroa na política ministerial. Não obstante as perspectivas bastante distintas que possuíam liberais e conservadores quanto à natureza da reforma pretendida, a rejeição compartilhada ao projeto governamental acabou por uni-los no combate ao gabinete chefiado pelo senador alagoano. Em tal contexto, aumentou a aceitação de uma reforma eleitoral por vias ordinárias, em que coubesse ao Parlamento a palavra final sobre o tema.

## Palavras-chave

Império do Brasil – forma constitucional – Parlamento – eleições – partidos políticos.

242

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo – São Paulo – São Paulo – Brasil.

<sup>2</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade de São Paulo. Bolsista da CAPES. E-mail: [fnicoletti2@gmail.com](mailto:fnicoletti2@gmail.com).

\* O presente artigo decorre de pesquisa de mestrado realizada com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).



# AGAINST THE “POLITICS OF SUBJECTION”: THE CROWN, THE SINIMBU CABINET AND THE PARLIAMENT IN THE BACKGROUND OF THE ADOPTION OF DIRECT ELECTIONS IN THE EMPIRE OF BRAZIL (1878-1880)

## Abstract

This article discusses the political trajectory of the liberal ministry led by João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu (1878-1880), especially with regard to the preeminent electoral question. It is argued that the reasons for the failure of the proposal to adopt direct election by constitutional means were directly linked to the perceived influence of the Crown on ministerial policy. Notwithstanding the rather distinct perspectives of liberals and conservatives on the nature of the intended reform, the shared rejection of the governmental project ended up uniting them in the fight against the cabinet headed by the senator from Alagoas. In this context, there was an increase in the acceptance of electoral reform by ordinary means, where Parliament had the final say on the subject.

## Keywords

Empire of Brazil – constitutional reform – Parliament – elections – political parties.

E a limitação desse direito não é, nem pode ser considerada aspiração liberal. Os conservadores a poderiam desejar, era isso de sua índole, e de conformidade com o seu programa; os liberais não.

Entretanto é aos liberais que a coroa encarrega de decretar uma constituinte sem ação, sem mérito, restrita a preceitos que de antemão lhe são impostos ou, antes, uma constituinte que venha apenas sancionar a vontade da coroa<sup>3</sup>.

Nesses termos, Joaquim Saldanha Marinho realizava seu primeiro discurso sobre a reforma constitucional proposta pelo ministério liberal de 5 de janeiro de 1878, liderado pelo senador liberal alagoano João Lins Vieira Cansação de Sinimbu, para a adoção de eleições diretas no Brasil. As observações do deputado pelo Amazonas eram compartilhadas por boa parte de seus correligionários que elevariam o tom das críticas ao ministério de seu próprio partido no decorrer do ano de 1879. Elas versavam, especialmente, sobre as restrições impostas ao reformismo liberal pela Coroa e por instituições dominadas por seus adversários conservadores. Tais queixas não eram incomuns, fazendo parte da retórica das disputas políticas no Império. Contudo, ganhavam uma gravidade especial naquele momento.

Tendo passado uma década na oposição, o Partido Liberal vira seus adversários ocuparem as principais posições do Estado e, apesar de suas sensíveis divisões internas, decidirem sobre a formulação e aprovação de leis importantes, entre as quais diversas que tratavam de temas caros aos liberais, como a emancipação gradual do chamado “elemento servil” a partir da libertação do ventre e as reformas judiciária e eleitoral. Tendo em vista esses anos de virtual ostracismo, um companheiro de deputação de Saldanha Marinho, o mineiro Afonso Pena, alertava seus colegas a que não se iludissem com “os momentos em que dispõem do poder”. Depois do decênio conservador, “os grandes órgãos do poder” se encontravam sob controle dos adversários. Estavam em suas mãos o Senado, o Conselho de Estado e os tribunais superiores. Dessa forma, restringir o programa do governo à reforma eleitoral era um grande erro, cabendo ao Partido Liberal “uma ação muito mais ampla”<sup>4</sup>.

244

Para Saldanha Marinho, tal ação deveria principiar por um item fundamental do programa partidário liberal então vigente, isto é, a reforma do Poder Moderador no sentido mesmo de sua extinção, para que prevalecesse a máxima “o rei reina e não governa”. A crítica recorrente à atuação da Coroa enquanto principal obstáculo à plena liberdade de atuação das forças políticas reformistas havia ganhado particular virulência naquele decênio em que os liberais estiveram distantes do governo. Seu retorno ao poder e os motivos pelas quais falhou a primeira iniciativa para a adoção da eleição direta no Brasil estavam muito menos ligados à popularidade da proposta em si, aceita pela maioria dos políticos de então, do que às relações entre Poder Moderador, Poder Executivo e os partidos políticos representados nas duas casas do Parlamento. Explorar tais relações e os motivos que levaram ao fracasso do ministério Sinimbu são os objetivos do presente artigo.

O Partido Liberal fora refundado após a crise política ocasionada pela queda do gabinete chefiado por Zacarias de Góis e Vasconcelos em 1868. O senador baiano governara sustentado por uma coalizão suprapartidária, a chamada Liga Progressista. A coalizão se compunha de elementos liberais “históricos” e de conservadores moderados dissidentes, que haviam se desgarrado das fileiras da ordem, caso do próprio Zacarias. Conformado em 1862, o arranjo ligueiro, nos seis anos de sua duração, fora sempre frágil, com tensão latente entre Parlamento e gabinetes<sup>5</sup>. Não só havia atritos entre os “históricos” e

<sup>3</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Camara dos Srs. Deputados. 23/04/1879. p. 682.

<sup>4</sup> Cf. LACOMBE, Américo Jacobina. *Afonso Pena e sua época*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986. p. 59.

<sup>5</sup> Para a formação da Liga Progressista ver BARBOSA, Silvana Mota. A política progressista: Parlamento, sistema representativo e partidos nos anos 1860. In: CARVALHO, José Murilo de; NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. *Repensando o Brasil dos Oitocentos: cidadania, política e liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 295-324. Para uma interpretação clássica da dinâmica e das fragilidades do arranjo ligueiro ver HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*, 2ª ed. São Paulo: Difel, 1977. tomo II: O Brasil monárquico, vol. 5: Do Império à República, parte I: Crise do regime. Para uma discussão bibliográfica sobre a derrocada da Liga ver FERRAZ, Sérgio Eduardo. *O Império revisitado*. Instabilidade ministerial, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889). Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012. p. 126-156.

os conservadores moderados que os primeiros acusavam de ambicionar o monopólio das principais posições de poder nos governos ligueiros, como também as dissensões internas aos dois grupos eram consideráveis.

Ciente dessa fragilidade, o próprio Zacarias ascendera à chefia do governo, pela terceira e última vez, em agosto de 1866, com um programa focado na guerra contra o Paraguai de Solano López, então em curso. Contudo, a partir do ano seguinte, a inclusão na fala do trono de referências à necessidade de se iniciar o processo de emancipação dos escravos do Império e de se realizar uma reforma eleitoral, bem como discordâncias em torno da política financeira, contribuíram para tornar mais vocais os adversários do ministério. Já entre o final de 1867 e o início de 1868 se especulava que Zacarias não duraria muito à frente do governo<sup>6</sup>.

Para agravar a situação, cresciam os atritos com o duque de Caxias, general conservador que assumira o comando das tropas aliadas de Brasil, Uruguai e Argentina no Prata. As constantes e ferrenhas críticas por parte da imprensa da Corte, simpáticas ao ministério, às decisões tomadas pelo militar na frente de batalha, acabaram gerando um conflito aberto entre general e governo, tendo Caxias, ainda nas primeiras semanas de 1868, pedido demissão como um ultimato para que a Coroa decidisse quem deveria permanecer em seu posto, se o comandante ou os ministros civis. O imperador tentou apaziguar a situação, recusando a demissão e solicitando que Zacarias se conservasse na presidência do Conselho. Contudo, a recusa em demitir o general após seu ultimato foi reverberada pelos governistas e mesmo por opositoristas, como um atentado praticado pelo monarca à supremacia do poder civil que sempre prevalecera no país. Foi compreendida, também, como um sinal de que o gabinete não contava com a inteira confiança da Coroa, enquanto sua situação parlamentar se agravava.

Côncio de que seu apoio parlamentar diminuía e de que a Coroa não lhe respaldava, a situação de Zacarias de Góis parece ter se tornado praticamente insustentável em meados de 1868. Desta forma, o presidente do Conselho se utilizou da discordância em torno da nomeação de um senador para expor o conflito com o imperador, recusando-se, ainda, a apresentar um nome ligueiro para a sucessão ministerial que possivelmente seria o de seu rival, José Tomás Nabuco de Araújo<sup>7</sup>. Pedro II, então, realizou a infame inversão partidária, convidando para a presidência do gabinete ministerial o “cardeal” conservador José Joaquim Rodrigues Torres, visconde de Itaboraí, num contexto em que seu partido se encontrava no ostracismo, com parca representação na Câmara dos Deputados e distante das posições de poder a nível nacional, provincial e local.

245

A inversão partidária foi denunciada insistentemente como um “estelionato” político, um verdadeiro golpe de Estado, pelos ligueiros decaídos e liberais históricos preteridos pela Coroa. Tornou-se, assim, um elemento de solidariedade desses grupos na oposição, possibilitando a superação de diferenças que se apresentavam inescapáveis quando ocupavam o governo. Foi, ainda, um elemento de radicalização, levando à tona críticas ferrenhas tanto ao governo conservador como ao regime monárquico. As fundações do Centro Liberal que mais tarde, em 1869, se articularia no novo Partido Liberal, e do Club Radical, do qual derivaria o Partido Republicano, fundado na Corte em 1870, foram marcos da efervescência política gerada pelos acontecimentos de 1868. Não era por acaso, destarte, que, dentre suas principais reivindicações, tivessem protagonismo a questão eleitoral (com a defesa da eleição direta e extensão do direito ao voto) e a limitação das atribuições do Poder Moderador, enxergadas, em conjunto, como meios de regeneração do sistema representativo<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Para as disputas internas entre conservadores moderados e liberais como elemento de fragilidade do arranjo ligueiro que contribuiu decisivamente para sua derrocada ver ABREU, Eide Sandra Azevedo. *O evangelho do comércio universal*. O desempenho de Tavares Bastos na Liga Progressista e no Partido Liberal. Tese (Doutorado em História), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 2004. esp. cap. 3 a 5.

<sup>7</sup> O gabinete que precedera o último chefiado por Zacarias tivera na presidência o marquês de Olinda e na pasta da Justiça Nabuco de Araújo, ambos conservadores moderados. Este último parece ter trabalhado ativamente para minar a viabilidade política do ministério Zacarias desde seu início. Em um instigante texto, Célio Tasinafo problematiza interpretações consolidadas sobre a inversão partidária de 1868, salientando não a atuação da Coroa, mas os conflitos entre os atores políticos no Parlamento e no ministério. Nessa chave, a denúncia do “golpe de Estado” praticado pelo imperador teria servido como artefato político para viabilizar a rearticulação de conservadores moderados e liberais históricos na oposição, estancando velhas feridas e dando ensejo à refundação do Partido Liberal. Cf. TASINAFO, Célio Ricardo. Complicando o que parece simples: a inversão partidária de 1868. In: OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles; PRADO, Maria Lígia Coelho; JANOTTI, Maria de Lourdes Monaco (org.). *A história na política, a política na história*. São Paulo: Alameda, 2006. p. 115-130.

<sup>8</sup> MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. *Os programas dos partidos e o Segundo Império*. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: artigos

Contudo, a eleição direta, já na transição entre as décadas de 1860 e 1870, não era um apanágio liberal. No próprio ministério conservador que substituíra aquele chefiado por Zacarias de Góis havia crescente apoio à proposta, demonstrando que ela ganhava adeptos nas fileiras da ordem. Uma primeira iniciativa nesse sentido se deu pela atuação de Paulino José Soares de Souza, filho e homônimo do visconde do Uruguai, que, após a morte de Itaboraí em 1872, se tornaria o chefe incontestável do Partido Conservador fluminense e a principal liderança da ala “vermelha” ou “emperrada” da agremiação a nível nacional. Ministro do Império sob Itaboraí, Paulino de Souza apresentou aos colegas de gabinete seus planos de levar ao Parlamento uma proposta de reforma eleitoral que instituisse os pleitos de grau único. O presidente do Conselho e o ministro da Marinha e futuro “pontífice” conservador, João Maurício Wanderley, barão de Cotegipe, se mostraram simpáticos à iniciativa, que foi vetada, contudo, após a veemente oposição dos ministros da Justiça e da Guerra, respectivamente José Martiniano de Alencar e o visconde de Muritiba, ameaçar uma cisão no seio do governo<sup>9</sup>.

Os motivos da adesão crescente dos conservadores, especialmente “vermelhos”, à eleição direta diferiam, contudo, daqueles que inspiravam seus adversários liberais. Pouco “democráticas”, as intenções de Paulino de Souza pareciam estar bem mais ligadas à crescente insistência do monarca em encetar o processo de emancipação, já manifestada entre os anos de 1866 e 1867 em consulta ao Conselho de Estado e na própria fala do trono. Os herdeiros da tradição saquarema começavam a perceber na neutralização do Poder Moderador por meio de um “parlamentarismo aristocrático” o alvitre capaz de impor freios à influência eleitoral do governo e, portanto, ao possível sucesso de iniciativas legislativas que partissem do “alto”. Não à toa, o projeto que o então ministro do Império levava a seus colegas de gabinete privilegiava a adoção de um censo eleitoral elevado que, de fato, excluísse a massa de votantes dos pleitos e a legasse àqueles elementos que considerava comporem o “país real”, isto é, os grandes proprietários rurais e seus associados<sup>10</sup>.

Isto ficaria mais evidente pouco depois, já no raiar da década de 1870, quando a queda do ministério Itaboraí deu lugar ao predomínio dos conservadores moderados que, no governo sob José Antônio Pimenta Bueno, então visconde de São Vicente, e especialmente sob José Maria da Silva Paranhos, o visconde do Rio Branco, levaram a cabo com o apoio da Coroa a libertação do ventre das escravizadas, após intenso conflito com a dissidência chefiada por Paulino de Souza na Câmara dos Deputados<sup>11</sup>.

A derrota infligida à ala conservadora a que pertenciam os Soares de Souza com a aprovação da Lei do Ventre Livre fez com que tais políticos passassem a perceber no sistema eleitoral uma fonte essencial dos grandes males que atingiam o país. Tais perspectivas foram sintetizadas no importante libelo do primo de Paulino de Souza, Francisco Belisário Soares de Souza, sobre o *sistema eleitoral no Império*. Na obra, Belisário responsabilizava a massa de votantes de 1º grau pelos maiores defeitos e limitações do sistema representativo no país. Seu estado de ignorância e dependência, que a sujeitaria às manipulações do poder, a transformava em agente corruptor dos pleitos, elegendo parlamentos desmoralizados que não vacilavam em ceder tudo ao poder arbitrário que exercia o imperador por meio dos ministros que nomeava. Segundo tal argumento, apenas a partir de um eleitorado selecionado com base na capacidade (intelectual e contribuinte) seria possível resgatar a representação nacional. Se resultantes dos sufrágios do “país real” (isto é, a grande propriedade rural), as novas legislaturas teriam muito mais legitimidade e os legisladores muito mais qualificação para exercerem suas prerrogativas com independência e ilustração. Foi tendo isso em vista que, na mesma obra citada, Belisário saiu em defesa do princípio das incompatibilidades que seus antecessores saquaremas haviam combatido menos de duas décadas antes. Os funcionários do Estado, que haviam votado em peso a favor da lei emancipacionista de Rio Branco, não tinham independência suficiente para atuar nesse “parlamento

246

---

Fundação Casa de Rui Barbosa, 1979. p. 31-60.

<sup>9</sup> Cf. MAO, Guo-Ping. *Homens e coisas in the age of reform, Brazil, 1868-1889*. Tese (Doutorado em Filosofia), Universidade do Texas em Austin, 1997. p. 65-66.

<sup>10</sup> Cf. LYNCH, Christian Edward Cyril. *O momento monarquiano. O Poder Moderador e o pensamento político imperial*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2007. p. 312-340, 348-349. Sobre a oposição do “partido da ordem” à política de emancipação ver NEEDELL, Jeffrey D. *The party of order: the conservatives, the state and slavery in the Brazilian monarchy, 1831-1871*. California: Stanford University Press, 2006. cap. 6: Abolition, war and the vindication of constitutional government: 1867-1871.

<sup>11</sup> Cf. NEEDELL, Jeffrey D. Op. Cit., cap. 7: The defeat of the party: the political crisis of 1871.

aristocrático” que seria o bastião da lavoura contra as incursões do Estado sobre o elemento servil<sup>12</sup>.

Destarte, com motivos distintos e expectativas dissonantes, liberais e “emperrados” passaram a defender com mais radicalidade a prevalência incontestada do Poder Legislativo no arranjo institucional do Império, reconhecendo na eleição direta o meio fundamental de alcançá-la.

Mesmo disseminada entre a elite política do país, a medida encontrou, ao longo da década de 1870, resistência considerável na oposição de São Cristóvão e de uma ala importante, ainda majoritária, do Partido Conservador que então se encontrava no poder, liderada pelo visconde do Rio Branco. Esperando salvar o sistema indireto<sup>13</sup>, seu governo propôs um projeto de reforma eleitoral em que se almejava contemplar algumas das principais críticas desferidas contra tal sistema. O projeto, aprovado já sob o ministério seguinte, comandado pelo duque de Caxias, se tornou a chamada Lei do Terço<sup>14</sup>. A alcunha se referia ao objetivo máximo da legislação: assegurar a representação da minoria com a manutenção do voto indireto. Para isso, restituiu a circunscrição eleitoral provincial<sup>15</sup> e limitou os eleitores a sufragarem até dois terços dos nomes a serem eleitos à Câmara dos Deputados, esperando que o restante coubesse naturalmente à oposição. Mais ainda, ampliou as incompatibilidades eleitorais então existentes, objetivando reduzir a participação da burocracia estatal no Parlamento, bandeira então compartilhada por liberais e “emperrados”. Os resultados da nova legislação, contudo, estiveram bastante aquém do esperado e, nas primeiras eleições sob a vigência da medida, a oposição liberal conquistou bem menos cadeiras do que o “terço” pretendido<sup>16</sup>. Desse modo, à considerável força que a defesa da adoção de um sistema eleitoral de grau único ganhava, se uniu o insucesso da legislação conservadora como prova da insustentabilidade do sistema indireto até então adotado pelo país. Diante das demandas crescentes pela reforma do sistema, o monarca, pressionado, acedeu à sua realização. E o caminho adotado para a consecução da reforma foi uma nova inversão partidária.

Nesses termos, a atenção que a historiografia tem dado às clivagens programáticas entre os partidos políticos no apoio à eleição direta se afigura insuficiente. Pelo contrário, toma-se, geralmente, o crescente consenso em torno da reforma como um sinal da proverbial indistinção prática entre “luzias” e “saquaremas” e da prevalência incontestada da Coroa na manutenção do “simulacro” representativo, desnudado pela inversão partidária de 1868 e, em menor escala, pela inversão de 1878, quando, apesar da ampla maioria de que dispunham os conservadores na câmara temporária, o monarca promoveu o retorno dos liberais ao governo. 247

De fato, há, entre as interpretações clássicas, aquelas que atribuem esta última inversão à primazia dos liberais na defesa da eleição direta e à necessidade do monarca, enquanto árbitro do sistema político, em promover o rodízio entre as “facções” no poder<sup>17</sup>. Há outras que, por sua vez, destacam os desígnios do grupo social dominante (os grandes proprietários rurais) ou de sua aliança com camadas médias e superiores dos centros urbanos, em seu desejo de eliminar a massa de votantes dos pleitos, objetivo que perpassaria ambas as agremiações<sup>18</sup>. Contudo, se o papel do monarca e de grupos social

<sup>12</sup> SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O sistema eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal, 1979; LYNCH, Christian. Op. Cit., esp. cap. 5: Do governo parlamentar tutelado ao parlamentarismo aristocrático.

<sup>13</sup> O texto da Carta outorgada de 1824 (especialmente artigos 90 a 96) definia o sistema eleitoral do Império como indireto e delimitava a “massa dos cidadãos ativos”, isto é, aqueles com direito a tomar parte nos pleitos. Os votantes de 1º grau seriam todos os cidadãos brasileiros “no gozo de seus direitos políticos” e os estrangeiros naturalizados que gozassem de renda líquida anual superior a cem mil-réis. Eram proibidos de votar os menores de 25 anos, “filhos famílias”, criados de servir, religiosos, entre outros. Os eleitores de 2º grau que efetivamente sufragavam a representação nacional deveriam ter renda igual ou superior ao dobro daquela exigida dos votantes e não podiam ser libertos. Todos os eleitores de 2º grau eram considerados, a princípio, aptos à elegibilidade para cargos públicos, com exceção dos estrangeiros naturalizados e daqueles que não professassem a fé católica. BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Uma lei posterior ajustou o censo constitucional, passando a computá-lo em prata. Na prática, dobrou-se o censo de votantes para 200 mil-réis e o de eleitores para 400 mil-réis. Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846. Coleção das Leis do Império do Brasil, 1846. p. 12.

<sup>14</sup> Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875. Coleção das Leis do Império do Brasil, 1875. p. 156.

<sup>15</sup> O voto em circunscrições distritais fora proposto por Francisco de Paula Souza ainda em 1846, durante o primeiro quinquênio liberal. Ele seria finalmente adotado sob o gabinete de Conciliação, com amplo apoio da bancada liberal e oposição ferrenha dos conservadores “emperrados”. Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855. Coleção das Leis do Império do Brasil, 1855. p. 49; FERRAZ, Paula Ribeiro. *O Império em tempos de Conciliação: atores, ideias e discursos (1848-1857)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016.

<sup>16</sup> Cf. FERRAZ, Sérgio Eduardo. Op. Cit., p. 168-171; HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. Cit., p. 185-186.

<sup>17</sup> Cf. HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. Cit., p. 185-192.

<sup>18</sup> Cf. CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem/ Teatro de sombras*, 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. artigos

e economicamente importantes nos encaminhamentos da adoção da eleição direta no Brasil deve ser levado na devida consideração, não parece acertado, tendo em vista a documentação de época, deixar em segundo plano as diferenças programáticas históricas entre os dois grandes partidos políticos, bem como a dinâmica parlamentar própria do regime, para se explicar por que foram os liberais os encarregados da realização da reforma.

O próprio protesto de Saldanha Marinho quanto ao caráter restritivo da reforma prevista no programa, já particularmente restrito, apresentado ao Parlamento pelo ministério de 5 de janeiro de 1878, parece indicar um caminho interessante para a problematização da mencionada transição. Afinal, afirmava o deputado pelo Amazonas, se “a necessidade da reforma eleitoral estava sem dúvida no espírito do Partido Liberal”, não deveria ser ela “uma reforma limitada, acanhada, retrógrada”. Pelo contrário, em oposição aos planos que uniam “coroa e conservadores”, a “democracia” devia “estar em guarda”<sup>19</sup>. Como atribuir sentido a tais palavras em um momento em que a Coroa havia delegado aos liberais, e não aos conservadores, a consecução da eleição direta?

Em primeiro lugar, cabe questionar até que ponto a situação conservadora, não obstante dispor de predomínio incontestado no Legislativo, se encontraria em situação similar àquela dos progressistas dez anos antes, isto é, cortada por dissidências que dificultariam sua manutenção. Parece inegável que os conservadores haviam resistido e, talvez mesmo, se revigorado após a virulência do conflito ocorrido em torno da discussão do projeto que se tornara a chamada Lei do Ventre Livre, durante o primeiro ano do ministério Rio Branco. Quatro anos depois, em 1875, o senador por Mato Grosso, após chefiar um longo governo reformista, deu lugar ao duque de Caxias. A aprovação da Lei do Terço em um momento em que a pressão pela eleição direta se intensificava parece indicar que ela ainda dividia profundamente conservadores moderados e “vermelhos”, ao mesmo tempo em que, apesar de consensual nas fileiras adversárias, seus contornos ainda eram objeto de polêmica entre as principais lideranças liberais, o que, naquele momento, podia constituir um obstáculo para a ascensão do partido<sup>20</sup>. Junto a essas divisões, a oposição do imperador ao sistema de grau único pode tê-lo inviabilizado em meados da década de 1870.

Contudo, como já mencionado, o fracasso da Lei do Terço ratificou a impossibilidade da continuidade do sistema indireto. O afastamento do duque de Caxias por motivos de saúde da chefia do gabinete, nos meses finais de 1877, abriu a questão da sucessão. Não se dando a saída de Caxias por motivos ligados à desconfiança política por parte da Coroa ou do Parlamento, era de se esperar que fosse possível a manutenção da situação conservadora. Nesses termos se manifestaram, em reunião com o monarca, os presidentes das duas casas do Parlamento, Paulino de Souza da Câmara e o visconde de Jaguarí do Senado. Ambos, no contexto da retirada de Caxias, afirmaram que um novo ministério conservador seria capaz de aprovar a reforma pretendida por vias legislativas ordinárias, sem necessidade de novas eleições<sup>21</sup>. O estudo da trajetória parlamentar do projeto de reforma constitucional para adoção da eleição direta com o qual os liberais chegaram ao poder parece, não obstante, desmentir as declarações de Paulino e Jaguarí ao imperador, jogando nova luz nas divisões internas aos partidos e nos motivos da mudança de situação política.

Decidindo-se pela transição, o imperador nomeou para a chefia do novo gabinete uma figura antiga nos altos escalões da política imperial. João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu, nascido em 1810, pouco depois da chegada da família real lusitana à América portuguesa, era membro de uma tradicional família da elite açucareira da mata sul da então capitania de Pernambuco, que seria desmembrada após a revolução de 1817, dando origem a Alagoas. Sinimbu iniciara sua atividade política durante a Regência, aderindo ao chamado Regresso, quando iam se definindo os partidos políticos. Apoiara como conservador a Conciliação, tendo sido nomeado senador por Alagoas no ano de 1857. Foi na década de 1860 ministro por três vezes, duas delas nos primeiros governos da Liga

391-416; GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. p. 240-241, 252.

<sup>19</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Srs. Deputados. 23/04/1879. p. 684.

<sup>20</sup> As divergências entre Zacarias de Góis e Nabuco de Araújo sobre os critérios de renda e outras exigências para a qualificação do eleitorado, com o primeiro defendendo um sufrágio mais restrito do que o segundo, foram exploradas pelo barão de Cotegipe para explicar a inviabilidade do retorno dos liberais ao poder no ano de 1875. Cf. MAO, Guo-Ping. Op. Cit., p. 82-83, nota 20. O falecimento de Zacarias em fins de 1877 pode ter ajudado a minorar algumas dessas divergências e contribuído para viabilizar a nova situação liberal, como já sugerido por HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. Cit., p. 185.

<sup>21</sup> Cf. BARMAN, Roderick J. *Imperador cidadão*. São Paulo: Unesp, 2012. p. 410.

Progressista, a que aderira como conservador moderado. Finda a experiência ligueira, Sinimbu se ligou ao novo Partido Liberal, adotando o programa da eleição direta como uma prioridade em sua atuação política<sup>22</sup>. Apesar da longa carreira, Sinimbu não era a figura de proa de sua agremiação. Como já destacado pela historiografia, o senador alagoano vinha atrás de Nabuco de Araújo e, mesmo, de José Antônio Saraiva, ambos antigos conservadores moderados e fundadores do novo Partido Liberal<sup>23</sup>. Certo estranhamento causado pelo novo gabinete ministerial não deixou de reverberar quando de sua apresentação ao Parlamento.

Quem subiu à tribuna do Senado para dar conta dos motivos da retirada do gabinete Caxias foi o barão de Cotegipe, seu principal ministro. Em seu discurso, o senador baiano relatou que, após ficar patente a impossibilidade de Caxias se manter na chefia do governo, o imperador solicitara a já citada reunião com os presidentes conservadores das duas casas do Parlamento. Segundo Cotegipe, ao se inteirar de que ambas as lideranças parlamentares sustentavam a realização da reforma eleitoral, Pedro II teria declarado aceitá-la. A razão para a decisão de chamar o Partido Liberal ao governo seria, também segundo palavras proferidas pelo imperador, terem os liberais pugnado primeiramente por ela<sup>24</sup>.

Na mesma sessão parlamentar, Sinimbu corroborou as informações de Cotegipe, atribuindo sua ascensão ao governo à urgência da reforma eleitoral:

Conquanto reconhecesse as gravíssimas circunstâncias do país, e bem avaliasse as dificuldades de realizar a missão, que me era confiada, entendi que não devia recusá-la, tanto em obediência à ordem da Coroa, como porque tratava-se de promover a reforma eleitoral direta, ideia iniciada pelo partido liberal, e hoje geralmente reclamada como essencial para o regular andamento do nosso sistema representativo<sup>25</sup>.

O compromisso do imperador com o novo presidente do Conselho em torno do modo de realização da reforma ia de encontro ao manifestado por Paulino de Souza e Jaguari, que declararam poder realizá-la por vias legislativas ordinárias. De fato, o monarca havia convocado pouco antes da reabertura das câmaras, no final de 1878, uma reunião do Conselho de Estado, em que apresentou aos conselheiros quatro questões sobre os meios e fins da reforma a ser adotada: 249

Primeira – Qual o censo que se deverá exigir para que o cidadão possa ser considerado eleitor, verificada a reforma do atual sistema eleitoral pelo do voto direto?

Segunda – Deverá ser condição essencial para o eleitor saber ler e escrever?

Terceira – Convirá reformar os parágrafos segundo e terceiro do artigo noventa e cinco da Constituição e em que sentido?

Quarta – Para que se consiga a alteração do referido sistema, qual deverá ser o processo ou meio de efetuar-se a necessária reforma da Constituição?<sup>26</sup>

Se havia desacordos com relação à questão do censo, da elegibilidade ao Parlamento e da exigência de alfabetização para o exercício do direito ao voto, o apoio à reforma por vias ordinárias foi manifestado por quase todos os conselheiros. Entretanto, a quarta questão proposta deixava evidente que o imperador favorecia *a priori* a reforma constitucional<sup>27</sup>. Desse modo, os conselheiros responderam em

<sup>22</sup> Cf. COSTA, João Craveiro. *O visconde de Sinimbu*. Sua vida e sua atuação na política nacional (1840-1889). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937; SACRAMENTO BLAKE, Augusto Victorino. *Diccionario bibliographico brasileiro*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1970. vol. 3, p. 473-475.

<sup>23</sup> Cf. HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. Cit., p. 186.

<sup>24</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 19/12/1878. p. 9-11.

<sup>25</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 19/12/1878. p. 11.

<sup>26</sup> Atas do Conselho de Estado. Terceiro Conselho de Estado. 07/11/1878. O artigo 95 da Constituição referia-se à elegibilidade, vetada a todos que não podiam ser eleitores de 2º grau (como os libertos, por exemplo) e a estrangeiros naturalizados e aqueles que não professassem a fé católica.

<sup>27</sup> Os artigos 175, 176 e 177 da Constituição do Império dispunham sobre o modo de se realizar a reforma da mesma Constituição. Um projeto de lei a partir de proposta da Câmara dos Deputados em que constassem os artigos a serem reformados deveria ser artigos

geral apontando para o único precedente de reforma constitucional que havia no país, isto é, o modelo adotado para a realização do Ato Adicional de 1834 durante a Regência. Esta reforma fora precedida pela aprovação de um projeto de lei que estabeleceria previamente os pontos da Constituição a serem alterados e as alterações a serem feitas, limitando o mandato especial dos membros da legislatura a ser eleita a reformá-los no sentido do indicado em lei. Se apenas aos deputados foi dado, então, o mandato constituinte, a lei que limitava suas prerrogativas partira de um acordo anterior realizado entre as duas casas do Parlamento ainda no ano de 1832<sup>28</sup>.

Partindo de tais premissas, o projeto de reforma apresentado por Sinimbu ao Parlamento consistia na definição prévia de alguns artigos da Constituição que seria necessário reformar para a adoção da eleição direta, estabelecendo, também previamente, que alterações deveriam ser efetivadas pelos legisladores com mandato especial:

A assembleia geral legislativa decreta:

Artigo único – Os eleitores dos deputados para a seguinte legislatura lhes conferirão nas procurações, especial faculdade para reformarem os artigos da constituição que se seguem:

Os artigos 90, 91, 92 e 93, para o fim de serem as nomeações dos deputados e senadores para a assembleia geral, e dos membros das assembleias legislativas provinciais, feitas por eleição direta.

O artigo 94, para o fim de só poderem votar os que sabendo ler e escrever tiverem por bens de raiz, capitais, indústria, comércio ou emprego, a renda líquida anual que for fixada em lei, nunca inferior a quatrocentos mil réis<sup>29</sup>.

A indignação de políticos de ambos os partidos diante dos planos do gabinete se mostrou um obstáculo a Sinimbu desde o princípio. Mesmo antes da apresentação formal do projeto, a transição política e a reforma constitucional pretendida já eram perscrutadas e criticadas no Parlamento por conservadores e por liberais. As explicações de Cotegipe e do novo presidente do Conselho sobre a transição política foram particularmente mal recebidas. Por um lado, conservadores criticaram a mudança de situação com base no fato de que importantes “chefes” do partido apoiavam a eleição direta. Desse modo, ressaltavam, seria politicamente mais sensato que a chefia do governo coubesse a Paulino de Souza ou Jaguari que poderiam realizar a reforma sem alteração constitucional e, portanto, sem os custos políticos representados por uma transição partidária e pela convocação de eleições, necessárias para a revisão constitucional indicada como plano do governo. Do lado liberal, também foram desferidas críticas severas à mudança de ministério e colocado em questão o sentido da própria mudança de situação em favor do partido. Para José Inácio Silveira da Mota, senador por Goiás, os planos apresentados por Sinimbu para a realização da reforma não justificavam sua ascensão ao poder. Se a única explicação para a troca de situação era a reforma por vias constitucionais, algo de nebuloso pairava sobre tais planos:

O nobre senador [Sinimbu] tomou o compromisso de realizar a eleição direta; mas como? Nisto está a dificuldade. Não foi certamente para oferecer ao país uma reforma da eleição direta com censo alto, porque para isto também serviriam o Sr. Visconde de Jaguari ou o Sr. Paulino, que, sendo chamados a S. Cristóvão declararam ambos que eram conhecidas no parlamento as suas opiniões a favor da eleição direta; que ambos a queriam, e achavam viável um projeto destes, e que poderia passar, em uma câmara conservadora, mesmo, uma lei regulamentar mudando o sistema da eleição.

---

aprovado pelo modo ordinário em ambas as câmaras do Parlamento e sancionado pelo imperador. Após sua aprovação, a Câmara seria dissolvida e novas eleições seriam convocadas para que os eleitores sufragassem os deputados que teriam mandato especial para reformar os artigos especificados na lei aprovada. BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824.

<sup>28</sup> Tal acordo fora necessário em razão das discordâncias existentes entre deputados e senadores no que dizia respeito às reformas a serem adotadas, entre elas o próprio fim da vitaliciedade do Senado, vetado pelos membros da câmara alta. Lei de 12 de outubro de 1832. Ordena que os eleitores dos deputados para a seguinte Legislatura lhes confirmem nas procurações faculdade para reformarem alguns artigos da Constituição. Coleção de Leis do Império do Brazil, 1832. p. 106. Para o Ato Adicional ver DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005. p. 93-100.

<sup>29</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Srs. Deputados. 13/02/1879. p. 492.

(...)

Mas não; o nobre Sr. presidente do conselho diz-nos agora que a única ideia do seu compromisso com a Coroa foi a da eleição direta; e, há pouco, quando se abriu o parlamento, vimos a restrição imposta ao corpo legislativo de só fazer a eleição direta mediante reforma constitucional<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 19/12/1878. p. 9-22.

De fato, a crítica liberal ao projeto versava sobre uma dupla questão: as restrições ao papel dos deputados com mandato especial e o censo alto previsto pelo projeto. Como já mencionado, o Partido Liberal possuía planos reformistas bastante mais amplos para o país do que unicamente a reforma eleitoral. Não obstante ser a eleição direta uma prioridade da agremiação, ela também se ocupava de questões de fundo relativas ao modelo de organização do Estado e de suas instituições. A eleição direta era, nesses termos, parte de um arcabouço reformista maior que, desde os anos 1830, guiava a atuação do Partido Liberal e que havia sido reiterado e ampliado após sua rearticulação no final dos anos 1860. O programa aprovado depois da queda da Liga Progressista constituía um todo coerente em que a defesa da eleição direta estava ligada à responsabilização dos ministros pelos atos do Poder Moderador, ao cerceamento das prerrogativas imperiais a partir da máxima “o rei reina e não governa”, à transformação do Conselho de Estado em órgão meramente administrativo, ao fim da vitaliciedade do Senado, à independência do Poder Judiciário, à extinção da Guarda Nacional e à federalização do país a partir dos princípios do *self-government*, com a restauração do Ato Adicional. Muitas dessas propostas dependiam de alterações na Constituição para sua realização<sup>31</sup>. Parecia, portanto, estranho a muitos liberais que o programa de governo de Sinimbu calasse sobre tantas bandeiras históricas de sua agremiação, restringindo sobremaneira as possibilidades da Câmara com poderes constituintes a ser convocada.

Nem ao menos no que dizia respeito à reforma do sistema eleitoral o projeto deixava algo em aberto. A imposição *a priori* de um número limitado de artigos a serem reformados e a especificação das mudanças a serem feitas em tais artigos evidenciava que o projeto legava muito pouco à esfera decisória do Poder Legislativo. Por esse motivo, o presidente do Conselho passou a ser acusado com frequência de ser uma espécie de agente da vontade imperial, praticando uma “política de sujeição”<sup>32</sup>. Como se depreende da famosa expressão cunhada por um dos mais célebres e decididos opositores de Sinimbu, José Bonifácio de Andrada e Silva, era contra essa planejada “Constituinte constituída”, ou seja, às restrições que o projeto impunha ao mandato especial dos parlamentares, que se levantaram diversos liberais. Nesse sentido, se manifestava o então deputado paulista:

O que faz o vosso projeto? Amalgama, reúne as duas necessidades; faz mais do que isso, não compreende nem distingue uma da outra; porque desde que vós impondes restrições subordinais o mandato especial ao mandato geral. E para que, em vossa doutrina, a especialidade do mandato? Quem possui o direito de impor limites no mínimo, possui o de impor no máximo; quem possui o de impor no máximo, possui o de impor no mínimo; quem possui um e outro, tem o de impor no médio; e quem de todos goza, deve ter o direito de reformar. Vosso mandato especial é, pois, uma contradição<sup>33</sup>.

Para José Bonifácio, no Brasil, a “pirâmide do poder” estava invertida, assentando “sobre o vértice em vez de assentar sobre a base”. “O fim principal da eleição direta” seria, tendo isso em vista “restabelecer o equilíbrio dos poderes políticos, colocando a pirâmide em seu lugar, assentando-a sobre a base e não sobre o vértice”. A “soberania do Executivo” deveria dar espaço à independência do Legislativo. Este era o horizonte das reformas pretendidas pelos liberais: uma base eleitoral ampla, autêntica competição eleitoral e representação das minorias, que atribuiriam ao Parlamento, mais especificamente à Câmara dos Deputados, o papel central no sistema político imperial. Não seria possível, contudo, que a liberdade de atuação do Parlamento, fundada na soberania do voto popular, fosse alcançada por um projeto que cerceava tal liberdade, impondo previamente aos deputados com mandato especial, eleitos por um sistema já reconhecidamente inadequado, o conteúdo de seu voto, restringindo-o a um mero “sim” ou “não” aos planos do governo. Diante de tal cerceamento

<sup>31</sup> MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. Op. Cit., p. 41-60. Para considerações acerca das históricas disputas entre conservadores e liberais no que dizia respeito à organização do Estado ver DANTAS, Monica Duarte. O código do processo criminal e a reforma de 1841: dois modelos de organização do Estado (e suas instâncias de negociação). In: CONGRESSO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE HISTÓRIO DO DIREITO. *Conferência apresentada no IV Congresso do Instituto Brasileiro de História do Direito*. São Paulo, Faculdade de Direito/USP, 2009.

<sup>32</sup> Carta de Pedro Leão Veloso a José Antônio Saraiva. 14/02/1878. AIHGB, l. 273, p. 39. Apud MAO, Guo-Ping. Op. Cit., p. 150, nota 3.

<sup>33</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Srs. Deputados. 28/04/1879. p. 750. José Bonifácio, o Moço era sobrinho e neto do Patriarca da Independência, seu homônimo. SACRAMENTO BLAKE, Augusto Victorino. Op. Cit., vol. IV, p. 350-351.

da atuação do parlamentar, seria melhor, sugeria o político paulista, que a assembleia ordinária se responsabilizasse por discutir e aprovar a reforma, de modo aberto ao debate e à negociação<sup>34</sup>.

Mais ainda, como observara Silveira da Mota, se a reforma pretendida adotava o censo pecuniário alto, bem como um “censo literário” que vetaria a participação dos analfabetos nos pleitos, não havia motivo para a transição política ocorrida, pois os conservadores seriam capazes de levá-la a cabo numa Câmara dos Deputados por eles dominada. O próprio Paulino de Souza indicara quais eram suas perspectivas com relação à reforma, pouco antes. Na já citada reunião do Conselho de Estado, o líder conservador fluminense expressava a necessidade de adoção de um censo eleitoral alto, que privilegiasse a “capacidade” do eleitor, eliminando dos pleitos também os analfabetos:

Os Senadores, Deputados e membros das Assembleias Provinciais são eleitos pelos atuais eleitores e não pelos votantes. Estes escolhem dentre os que têm requisitos constitucionais um número limitadíssimo para elegerem os representantes da Nação e das Províncias. (...)

Admitidos nos colégios eleitorais todos os cidadãos que pela Constituição são aptos para o eleitorado não se desatende, antes executa-se com mais amplitude o pensamento do legislador, tornando-se efetiva a capacidade por ele proclamada para um determinado ato da vida pública. Abrangidas assim no eleitorado todas as capacidades legalmente existentes, não há mais escolha de umas e exclusão de outras iguais: tem de arredar-se a roda que se tornou inútil no mecanismo eleitoral. Desaparece o votante porque são eleitores todos os cidadãos pela Constituição julgados no caso de sê-lo<sup>35</sup>.

Se entre os conservadores defensores dos pleitos de grau único a ideia do censo eleitoral alto era amplamente aceita, entre os liberais a situação era distinta. Muitos deles defendiam a adoção do censo constitucional do votante e, portanto, a extensão do direito de sufragar diretamente os representantes da nação a uma grande parcela da massa que antes indicava os eleitores de 2º grau, o que, possivelmente, abarcava os libertos, dos quais seria retirado o direito ao voto caso o censo do eleitor prevalecesse. Mais grave ainda era o que o projeto deixava aberto à interpretação. Quando determinava que só poderiam votar “os que sabendo ler e escrever tiverem por bens de raiz, capitais, indústria, comércio ou emprego, a renda líquida anual que for fixada em lei, nunca inferior a quatrocentos mil réis”, abria possibilidade para serem excluídos dos pleitos não apenas aqueles que apresentassem rendimentos totais inferiores a 400 mil réis, mas aqueles que não atingissem tal renda após descontos e despesas, a expressão “renda líquida” sendo o cerne das possíveis controvérsias. E, como destacara José Bonifácio, a imposição de “limites no mínimo”, sem a preocupação em estabelecê-los no “máximo”, dava ensejo para que futuras legislaturas ordinárias decretassem lei aumentando a renda exigida do eleitorado. Nesse sentido, alertou o deputado paulista, além de excludente, o projeto dava margem para a reprodução de más práticas eleitorais:

O projeto em discussão exclui a massa do povo brasileiro pela exclusão dos analfabetos, e marca um limite ao censo mínimo, sem compreender um máximo qualquer.

Todo seu maquinismo destina-se a um processo especial de eliminação. Há três rodas principais: a renda líquida, a exclusão dos analfabetos e o limite no mínimo sem um limite no máximo. As rodas acessórias ficam por conta dos futuros qualificadores<sup>36</sup>.

Além de adotar o censo alto e excluir os analfabetos, cometendo um “erro de sintaxe política”, ao excluir o povo, o “sujeito da oração” representativa, o projeto de Sinimbu não propunha a mudança dos artigos relativos à elegibilidade para a inclusão de estrangeiros naturalizados e não católicos, defendida por vários de seus correligionários. Mais ainda, não tocava numa questão essencial à bandeira liberal

<sup>34</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Srs. Deputados. 28/04/1879. p. 748-762.

<sup>35</sup> Atas do Conselho de Estado. Terceiro Conselho de Estado. 07/11/1878. Adiante, o líder conservador declarou julgar “da maior conveniência que se exija saber ler e escrever para ser eleitor”.

<sup>36</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Srs. Deputados. 28/04/1879. p. 749. Na sessão do Conselho de Estado citada, a polêmica em torno da renda líquida não deixou de ser mencionada.

do *self-government*, isto é, a adoção do voto distrital, historicamente defendido pelo partido e revogado pela Lei do Terço. A "Constituinte constituída" de Sinimbu, portanto, se apresentava para muitos de seus correligionários como uma camisa de força imposta do alto, sem consideração pelas prioridades do partido ou pela autonomia do Parlamento.

De fato, as críticas ao ministério Sinimbu logo ultrapassariam o projeto e se voltariam à direção da própria natureza política do governo. Rejeitando seus "amigos", Sinimbu era acusado de manter uma posição "corcundática" em relação à Coroa, verdadeira origem do projeto de reforma constitucional<sup>37</sup>. Foi nesses termos que contemporâneos justificaram a deserção de Gaspar Silveira Martins, ministro da Fazenda, e outros importantes apoiadores do ministério<sup>38</sup>. A defecção de figuras importantes das fileiras ministeriais passou a dificultar a trajetória política do gabinete<sup>39</sup>. A "política de sujeição" se tornava cada vez mais o cerne das acusações ao ministério. O significado profundo dessas críticas se desvelaria no segundo semestre de 1879.

Não obstante os crescentes obstáculos, no final de maio, o projeto ministerial foi aprovado na Câmara em segunda discussão por ampla maioria, obtendo 71 votos contra os sufrágios opostos de 13 deputados<sup>40</sup>, numa casa surgida das eleições do ano anterior e composta integralmente de liberais. Tomando cruamente em consideração os números citados, poderia parecer que a dissidência liberal se restringia a uma pequena minoria barulhenta e que as defecções de ministros importantes não haviam impactado de forma significativa o ministério. Contudo, duas observações devem ser feitas.

A primeira é que a Câmara se compunha, naquele período, de 122 deputados. Isto significa que cerca de sessenta por cento dos representantes liberais consistentemente sufragou o projeto de reforma constitucional. Se pouco mais de um décimo desses representantes expressou abertamente sua oposição, cerca de trinta por cento da bancada do partido governista simplesmente não votou. Estando a sessão legislativa em funcionamento havia meses, não parece temerário afirmar que apenas um número limitado de abstenções decorria de ausências por motivos que não políticos<sup>41</sup>. Em outras palavras, dezenas de deputados liberais, se não tinham força política ou desejo de contrariar abertamente o gabinete de seu partido, optaram por censurar o projeto silenciosamente.

254

Por outro lado, os próprios sufrágios angariados pelo ministério não partiam necessariamente da convicção de seus correligionários. Depois de uma década distante das posições de poder, havia o inegável temor, por parte de diversos políticos liberais, de que o fracasso do partido em levar adiante a reforma que passara tantos anos anunciando como inescapável abalasse fundamentalmente seu prestígio aos olhos do país, dando lugar até mesmo à ascensão dos adversários. É o que transparece das palavras de Manuel Pinto de Souza Dantas, recém-nomeado senador pela Bahia a seu afilhado, o deputado Rui Barbosa, também baiano. A defesa que Barbosa fazia do ministério na tribuna da Câmara, indicava Dantas, se dava mais em razão da solidariedade partidária e da preocupação em não tornar a situação liberal uma situação estéril do que do apoio convicto ao limitado projeto. Era assim que o senador baiano apontava que, não obstante estar de acordo com as bandeiras defendidas por Silveira Martins para justificar sua defecção do gabinete (os direitos políticos de estrangeiros naturalizados e não católicos), a dissidência aberta poderia colocar em xeque interesses eleitorais e partidários que deviam se constituir, então, em fator importante da solidariedade política que diversas lideranças

<sup>37</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 19/12/1878. p. 15.

<sup>38</sup> Carta de Pedro Leão Veloso a José Antônio Saraiva. Rio de Janeiro, 14/02/1878. Apud MAO, Guo-Ping. Op. Cit., p. 150, nota 3.

<sup>39</sup> Além de Silveira Martins, Eduardo de Andrade Pinto, ministro da Marinha, o barão de Vila Bela, ministro de Estrangeiros, e Carlos Leôncio de Carvalho, ministro dos Negócios do Império, abandonariam suas pastas entre o final de 1878 e o primeiro semestre de 1879. O senador Domingos de Sousa Leão, barão de Vila Bela, era o principal chefe liberal de Pernambuco, enquanto que Andrade Pinto era ligado ao senador e chefe fluminense Francisco Otaviano de Almeida Rosa que retirou seu apoio ao gabinete. JAVARI, barão de. *Organizações e programas ministeriais*. Regime parlamentar no Império, 3ª ed. Brasília: Instituto Nacional do Livro, Departamento de Documentação e Divulgação, 1979. p. 177-179. OTAVIANO, Francisco. *Cartas de Francisco Otaviano*. Coligidas, anotadas e prefaciadas por Wanderley Pinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; Brasília: INL, 1977.

<sup>40</sup> Cf. HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. Cit., p. 217. Dias depois, o projeto foi finalmente aprovado em 3ª discussão e remetido à Câmara. Com sua aprovação já considerada um fato consumado, ele recebeu mais sufrágios a favor e também contrários: 81 contra 16. Annaes do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Srs. Deputados. 09/06/1879. p. 58.

<sup>41</sup> Essa é uma conta difícil de ser fechada com exatidão, pois, a partir da ascensão de Sinimbu, diversos deputados liberais da nova legislatura foram ascendendo ao Senado, entre eles Silveira Martins e seu substituto no ministério da Fazenda, o mineiro Afonso Celso de Assis Figueiredo, José Bonifácio, Manuel Pinto de Souza Dantas, entre outros. E, por vezes, o intervalo entre a convocação das eleições para o preenchimento dos assentos vagos e a chegada dos novos deputados à Corte era de vários meses.

liberais prestavam ao governo. Desse modo, mesmo antes da apresentação do projeto ao Parlamento, Dantas já declarava que a atuação dos parlamentares não deveria ser de apoio incondicional:

Numa situação nova que nasceu tão esperançosa, é direito de cada um, sem desconhecer que um programa de Ministério não pode abranger todo o programa da mesma situação, recordar os nossos compromissos de partido, para predispor os poderes públicos para a satisfação desses nossos compromissos<sup>42</sup>.

Se interesses partidários e eleitorais imediatos parecem ter contribuído para a aprovação do projeto na câmara temporária, no Senado, onde tais interesses eram menos prementes e onde havia maioria do partido adversário, a situação se provaria mais intrincada. A primeira indicação das dificuldades que o governo enfrentaria na câmara vitalícia esteve no prolongado intervalo de tempo entre a chegada do projeto de reforma constitucional à casa, em 11 de junho, e a publicação do parecer sobre ele formulado pela comissão especial, em meados de outubro, já no final da sessão parlamentar, anteriormente prorrogada<sup>43</sup>. Quatro meses para a discussão de um projeto que o governo reputava urgente não podia significar grande deferência às suas prioridades, como o próprio Sinimbu ironicamente lamentou<sup>44</sup>.

A comissão especial se compusera a partir da fusão entre as comissões de legislação e de constituição, ambas formadas exclusivamente por conservadores, caso de Cândido Mendes de Almeida e Luís Antonio Vieira da Silva, representantes do Maranhão, Joaquim José Fernandes da Cunha e o barão de Cotegipe, representantes da Bahia, Domingos José Nogueira Jaguaribe, representante do Ceará, e João Alfredo Correia de Oliveira, representante de Pernambuco. Um “monstro político”, nas palavras do liberal mineiro Cristiano Otoni<sup>45</sup>, o parecer combinado expôs não só as perspectivas sombrias da proposta ministerial no Senado, mas também as divisões internas ao Partido Conservador, sobre a questão eleitoral.

Entre os membros das comissões reunidas estavam aqueles ligados à ala moderada do Partido Conservador liderada por Rio Branco que era, por princípio, contrária à eleição direta, caso de João Alfredo, ex-ministro do Império sob o próprio Rio Branco e que seria o principal herdeiro político do senador pelo Mato Grosso, após sua morte, no ano seguinte. Do outro lado, estava o barão de Cotegipe que, como vimos, já no final da década de 1860 explicitara apoio ao sistema de grau único, sendo mais próximo da posição dos “emperrados”. Diante de suas inescapáveis divergências, a solução encontrada pelos membros das comissões foi propor uma espécie de reinterpretação da Constituição e negação do precedente do Ato Adicional, recomendado pelo Conselho de Estado para consecução da reforma, reivindicando ao Senado de maioria conservadora a participação direta na reforma do texto constitucional. De início, a comissão dividiu a proposta do governo em quatro principais questões a serem elucidadas, que eram as seguintes:

[...] É preferível a eleição direta à de dois graus? Pode a reforma ser efetuada por lei ordinária? Sendo necessário reformar algum ou alguns artigos da constituição política, qual o processo desta reforma? Pode a legislatura que autoriza a reforma impor limites à que tem de decretá-la?<sup>46</sup>

Sobre a primeira questão, as comissões reunidas declararam sua opção em não discutir o “mérito relativo dos dois sistemas”, dado que, além de assaz debatido, era um ponto de divergência inconciliável. Ao que parece, cientes de estarem em minoria diante do apoio integral dos liberais e de parcela

<sup>42</sup> ARQUIVO da Casa de Rui Barbosa. Correspondência do Conselheiro Manuel Pinto de Souza Dantas. Organização e notas de Américo Jacobina Lacombe. Rio de Janeiro, 1962. p. 32 e 34-35. Dantas ocupara a vaga aberta pela morte de Zacarias de Góis no Senado. O chefe baiano também deixou claro que o fato de a bancada de sua província contar com um representante no ministério (no caso, o ministro da Marinha, João Ferreira de Moura) não deveria impedi-la de “agitar questões que muito importam aos créditos e ao futuro do Partido Liberal. A nossa escola é ortodoxa”.

<sup>43</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 14/10/1879. p. 122-127.

<sup>44</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 04/11/1879. p. 333.

<sup>45</sup> OTONI, Cristiano Benedito. *Autobiografia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983. p. 196.

<sup>46</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 14/10/1879. p. 123.

significativa do Partido Conservador à eleição direta, os conservadores moderados vacilavam entre rejeitá-la e aceitar sua inevitabilidade, tentando, ao menos, influenciar o seu conteúdo e o método de sua realização. O próprio Rio Branco indicaria isso em discurso posterior no Senado<sup>47</sup>.

Passando à segunda questão, o parecer explicitava ser ela a que “mais profunda divergência e debate motivou”, tendo em vista as posições contraditórias sobre a necessidade de reforma constitucional para a alteração do “sistema eleitoral de dois graus” ou a possibilidade de se proceder à mudança por vias ordinárias. A maioria dos membros das comissões se inclinava ao primeiro método, enquanto Cotejipe era o principal defensor do segundo.

Em termos gerais, os conservadores moderados eram contrários à reforma por vias legislativas comuns por considerarem que ela teria impacto direto nos direitos políticos de milhares de cidadãos, de fato afastando muitos dos votantes de 1º grau dos pleitos, o que contrariava o texto da lei fundamental que afirmava ser “constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos e individuais dos Cidadãos”<sup>48</sup>. Isto não significava que iam ao encontro dos liberais mais radicais na defesa de sufrágio amplo no sistema de grau único. Defendiam-no no sistema indireto, em que consideravam possível conciliar maciça participação política com a “qualidade” do restrito eleitorado de 2º grau e, portanto, dos representantes da nação. Eram princípios mais hierárquicos do que “democráticos” que os guiavam<sup>49</sup>. Os “emperrados”, por sua vez, não viam problema em que a reforma prescindisse de alteração constitucional, pois não consideravam o voto um direito político, mas uma “função pública”, como já sugerira Francisco Belisário em seu citado libelo. Nesses termos, a eleição direta não faria “mais do que suprimir uma roda que se tornou desnecessária, e, por desnecessária, nociva no mecanismo eleitoral”<sup>50</sup>.

Contudo, e isto se provaria fundamental para o insucesso do ministério Sinimbu, sobre o terceiro ponto não havia divergências significativas entre as duas alas do Partido Conservador. Todos os membros das comissões reunidas julgavam “contrária ao espírito e à letra da lei fundamental” a interpretação que atribuía à “câmara dos deputados, com a exclusão do Senado e do Poder Moderador, a decretação da mudança ou adição à constituição”. Segundo o parecer, estava bem assentado que a proposição para alteração do texto constitucional deveria ter origem na Câmara dos Deputados, sendo depois enviada ao Senado para emenda ou aprovação e ao Poder Moderador para sanção. O que não estava tão claro era a exclusão destes dois últimos órgãos no “ato de que deve resultar a mudança ou adição à lei fundamental”. Eram dois artigos o cerne da controvérsia que se ia criando:

256

Prescreve o art. 176 que, “admitida a necessidade da reforma do artigo constitucional, se expedirá lei, que será sancionada e promulgada pelo Imperador em forma ordinária, e na qual se ordenará aos eleitores dos deputados para a seguinte legislatura, que nas procurações lhes confirmam especial faculdade para a pretendida alteração ou reforma”. O art. 177 dispõe que “na seguinte legislatura, e na primeira sessão, será a matéria proposta e discutida, e o que se vencer prevalecerá para a mudança ou adição à lei fundamental, e, juntando-se à constituição, será solenemente promulgada”.

Sobre a inteligência destas disposições não se manifestou desacordo no seio das comissões, as quais julgam contrária ao espírito e à letra da lei fundamental a interpretação que atribui à câmara dos deputados, com a exclusão do Senado e do poder moderador, a decretação da mudança ou adição à constituição<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 04/11/1879. p. 339-342.

<sup>48</sup> BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. O artigo citado é o de número 178.

<sup>49</sup> Angela Alonso já destacou que Rio Branco considerava o modelo indireto ideal, pois estabelecia uma lógica hierárquica no exercício do voto, evitando os perigos da “soberania do número”. Cf. ALONSO, Angela. *Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil-Imperio*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 89. Miriam Dolhnikoff, por sua vez, chama atenção para a diferença fundamental entre o papel dos votantes e dos eleitores, estando aqueles mais ligado à legitimação dos pleitos, enquanto estes últimos concentravam mais efetivamente o poder decisório. Cf. DOLHNIKOFF, Miriam. Representação na monarquia brasileira. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n° 9, mai/2009.

<sup>50</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 14/10/1879. p. 124.

<sup>51</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 14/10/1879. p. 125.

O erro da interpretação liberal da outra casa do Parlamento estava em considerar que a “palavra – legislatura – de que usa o art. 177” se traduzia na “exclusiva competência da câmara dos deputados”, o que não se sustentava, pois a lei fundamental designava “com semelhante vocábulo, já no art. 17 o período legislativo de quatro anos, já no art. 65 a Assembleia geral”<sup>52</sup>. E, mais ainda, o “poder legislativo é delegado à Assembleia geral com a sanção do Imperador (art. 13)”. O mandato especial conferido aos deputados não excluía, portanto, “o concurso dos outros dois ramos do poder legislativo” que, mesmo “não podendo dar origem à proposição” de reforma constitucional, os tinham “permanentes pela natureza da sua missão e organização própria”.

Para além do previsível esforço em obstar a passagem de um projeto do partido adversário, os conservadores expressavam dúvidas e temores quanto à amplitude dos poderes da câmara a ser convocada e dos limites do mandato especial de seus membros. Qual seria o “remédio constitucional”, interrogavam os membros das comissões reunidas, se a Câmara excedesse o seu “especial mandato”, isto é, se os deputados liberais decidissem ir além daquilo que lhes impunha o texto do projeto de lei que o governo desejava aprovar? Cabia compreender, ainda, se entre as prerrogativas da Coroa estava dissolver essa Câmara, em caso de “salvação pública”, como previa a Constituição, antes de decretada a reforma da lei fundamental, “anulando por indução especiais poderes”, ou acudindo tardiamente, “quando, decretada a reforma, só pelos meios constitucionais poderá ser revogada”<sup>53</sup>.

Ora, alegava o parecer, se o Senado e o Poder Moderador intervinham no processo de aprovação da lei ordinária que efetivamente fixava as “bases da reforma”, não havia sentido em excluí-los de sua ratificação final. Se, por outro lado, fosse descartada sua cooperação na reforma, era de se supor que ela pudesse “ser decretada contra os seus intuítos”. O objetivo em levar à tona as apontadas contradições do projeto ministerial tornavam-se mais transparentes nos parágrafos finais do parecer:

A história parlamentar do ato adicional não autoriza o parecer dos que reduzem a missão do Senado a só conhecer da necessidade da reforma, nem o dos que lhe concedem competência para fixar limites à iniciativa da câmara com poderes especiais. 257

A época de 1831 a 1834 foi de transição arriscada, em que as instituições perigaram. Os ânimos estavam sobremodo inquietos e inflamados. O exaltamento das paixões populares coarctava a liberdade dos legisladores. No meio de tais excitações a doutrina constitucional não pôde ser defendida com isenção e a calma precisa<sup>54</sup>.

Enquanto se ocupava em rejeitar o precedente do Ato Adicional, o “monstro político” conservador também fazia sentir aos liberais as imensas limitações que o projeto impunha para a atuação dos deputados com mandato especial. Rio Branco alegaria, dias depois, que não era do interesse dos próprios governistas que se fizesse a reforma sob as condições impostas pelo gabinete, pois, ao prescindir do concurso do Senado e, portanto, do Partido Conservador, ela seria uma lei pouco legítima, percebida como um meio de satisfazer não o “bem público”, mas o “amor-próprio do partido dominante”<sup>55</sup>.

Mais ainda, o descontentamento com a camisa de força imposta à deputação com mandato especial poderia dar lugar a uma rebelião bem-sucedida nessa nova Câmara contra as limitações do projeto ministerial. Se a trajetória do Ato Adicional não autorizava cogitar tal hipótese, ela também não podia ser descartada por políticos experientes como Cotegipe e João Alfredo, até mesmo como recurso retórico. O senador baiano explicitou este ponto, destacando, mais uma vez, as contradições do governo:

Encontra [o gabinete] opiniões no Senado adversas logo em princípio, opiniões que se pronunciam pela liberdade plena da câmara no modo de ser levada a efeito a reforma; se for adotada esta proposição. Primeiro embaraço.

<sup>52</sup> O art. 17 dispunha que “Cada Legislatura durará quatro anos, e cada Sessão anual quatro meses”. O art. 65 versava sobre a possibilidade de o Legislativo derrubar um veto do imperador a um projeto de lei: “Esta denegação [da sanção imperial] tem efeito suspensivo somente: pelo que todas as vezes, que as duas Legislaturas, que se seguirem àquela, que tiver aprovado o Projeto, tornem sucessivamente a apresentá-lo nos mesmos termos, entender-se-á, que o Imperador tem dado a Sanção”. BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824.

<sup>53</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 14/10/1879. p. 125-126.

<sup>54</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 14/10/1879. p. 126.

<sup>55</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 04/11/1879. p. 340-341.

Segundo embaraço. Arreçando-se da sua própria criatura, qual será a câmara futura, prende-a, e diz-lhe: Nada podereis fazer além do que aqui está; não ultrapassareis os limites traçados; estas são as colunas de Hércules: *ne plus ultra*.

E ao mesmo tempo que assim torna suspeita de antemão a câmara futura, vem ao Senado exigir que a reforma se faça sem a sua intervenção<sup>56</sup>.

A arguta tática do barão consistiu, então, em demonstrar que, se eram insuperáveis as diferenças em torno dos meios de se proceder à reforma constitucional, a discussão da lei eleitoral ordinariamente tinha não só mais perspectivas de sucesso, como daria mais liberdade ao legislador do que lhe proporcionava o projeto do governo. Pela via comum, desapareceria a controvérsia da intervenção do Senado, que seria aceita, como parte natural do processo legislativo. Mais ainda, interrogava Cotegipe em tom debochado, se o governo já fazia a reforma pela “câmara atual, porque traçou à futura limites imprescindíveis”, o que restaria a esta última? Teria “apenas de responder *sim* ou *não*, como faria qualquer boneco de engenho”<sup>57</sup>.

Recebendo o apoio, em apartes, de um grande adversário na política baiana, o senador Dantas, o mesmo Cotegipe que expressara sua contrariedade com relação à reforma por vias constitucionais, prosseguiu focando suas críticas ao governo não no método escolhido, mas no caráter restritivo do projeto, asseverando que “a reforma devia estender-se a todo o capítulo 6º da Constituição que trata das eleições”, o que significava incluir nela integralmente o artigo 94, em que eram definidas as condições para eleitor de 2º grau, bem como os artigos 95 e 96, que balizavam as condições para elegibilidade. Conhecedor das principais queixas de sua audiência liberal, Cotegipe seguiu disparando contra a manutenção da idade mínima para a aquisição dos direitos políticos em 25 anos, que ia de encontro à redução para os 21 anos, defendida por muitos liberais. Atacou, também, o fato de o projeto não tratar das incompatibilidades eleitorais, bem como da concessão de direitos políticos plenos a estrangeiros naturalizados e não católicos, e foi ao extremo de criticar a planejada exclusão dos analfabetos dos pleitos. A súbita conversão de Cotegipe ao liberalismo radical tinha, contudo, um alvo bastante evidente:

258

Sr. presidente, resumindo, direi que o único meio de sair das dificuldades, o único meio razoável (e nisto estou de acordo com a maioria da respeitável corporação do conselho de Estado) é fazer a reforma do sistema por lei ordinária. (*Muitos apoiados.*)

Julgo, além disso, que, decidido que a reforma do sistema só pode ser feita por meio da reforma da constituição, a que foi apresentada é insuficiente, e deve ser emendada ou reprovada, para que a câmara dos deputados proponha outra mais ampla.

Em terceiro lugar parece-me que o governo obraria com mais prudência se abrisse mão desta questão, ou, pelo menos, a adiasse para sessão futura.

Deste modo teria mais tempo para cuidar dos interesses públicos, e não arriscaria o país às contingências de uma eleição, renovando os males que resultaram da que ultimamente se efetuou<sup>58</sup>.

Sendo o parecer da comissão especial a negação do precedente do Ato Adicional, reivindicado pelo Partido Liberal como sua maior “glória”, e cogitada a possibilidade de uma Constituinte com intervenção senatorial, rejeitando a centralidade da Câmara dos Deputados no processo legislativo e

<sup>56</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 05/11/1879., p. 360. Sobre o “primeiro embaraço”, Cotegipe se referia às já citadas observações de alguns senadores liberais que, desde a apresentação do gabinete ao Parlamento, denunciavam a circunscrição da reforma constitucional à questão eleitoral, desconsiderando os outros pontos do programa do Partido Liberal.

<sup>57</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 05/11/1879. p. 360.

<sup>58</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 05/11/1879. p. 364-365. O caráter tão oportunista quanto efêmero dessa conversão ficaria evidente no ano seguinte, quando Cotegipe atuaria decisivamente para moderar os elementos mais avançados do projeto de reforma eleitoral oferecido ao Parlamento pelo sucessor de Sinimbu, José Antonio Saraiva. Entre os pontos a que Cotegipe se oporia estariam exatamente a redução da idade mínima para votar e a garantia de direitos políticos plenos aos estrangeiros naturalizados e àqueles que não professassem a fé do Estado. Para o tema ver RIBEIRO, Filipe Nicoletti. *Império das incertezas*: política e partidos nas décadas finais da monarquia brasileira. Dissertação (Mestrado em História Social), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2015. p. 50-68.

estabelecendo um novo e perigoso precedente, passou a ser mais aceitável, mesmo a liberais radicais, a solução negociada por vias legislativas comuns. Se a perspectiva de uma Constituinte ampla, em que o sistema político como um todo pudesse ser reformado, se apresentava cada vez mais como uma quimera, uma lei que partisse do compromisso entre os dois extremos era uma possibilidade para levar adiante ao menos algumas das bandeiras liberais. Seria uma meia vitória, porém mais atraente do que uma "Constituinte constituída" ou do que o "monstro político" que significaria a superação da "jurisprudência de 1834"<sup>59</sup>, isto é, do precedente do Ato Adicional por um inegavelmente mais conservador.

Se os senadores ligados a Rio Branco parecem ter levado à tona a ideia da intervenção senatorial e moderadora na reforma constitucional como recurso para dificultar, ou mesmo bloquear, a eleição direta, cientes de que os liberais jamais aceitariam uma reforma nesses termos, o barão de Cotegipe e seus aliados a utilizaram de modo mais hábil. O senador baiano passou a atuar no sentido de tornar mais atraentes aos liberais recalcitrantes as perspectivas de uma reforma por vias ordinárias. A estratégia de Cotegipe, que os adversários ironicamente apontavam ter sido tomado por um espírito ultraliberal, consistiu em demandar concessões cada vez mais "democráticas" do governo, explorando as limitações das propostas ministeriais para, ao mesmo tempo, evidenciar que uma reforma comum poderia ir além do que era então proposto e que os "emperrados" estavam dispostos a caminhar ao encontro de seus adversários liberais, cedendo em pontos não antes cogitados.

Ninguém menos que o velho radical Silveira da Mota passou a se colocar na posição de interlocutor de Cotegipe, afirmando, de maneira cada vez mais decidida, que a reforma por vias ordinárias era aceitável, já que uma ampla reforma constitucional se provava inviável. Mais ainda, seria um meio de neutralizar o "perigo sério" representado pelo aparecimento das nocivas ideias da "intervenção do Senado na reforma eleitoral no grau da revisão" e do repúdio do "precedente de 1834, ato consumado, constitucional", já que, na condição de "corpo vitalício", o Senado não podia tomar parte em nenhuma "operação constituinte"<sup>60</sup>.

Diante do crescente consenso em torno da possibilidade de uma reforma negociada que desse maior autonomia ao Parlamento, Sinimbu ainda tentou salvar o projeto fazendo algumas concessões. Talvez prescindido da necessária habilidade política, o presidente do Conselho não compreendeu o blefe de Cotegipe e acenou com a redução da idade mínima para o exercício dos direitos políticos de 25 para 21 anos e a inclusão na reforma do artigo referente às condições de elegibilidade. Contudo, a oposição estava ciente de que qualquer emenda aprovada pelo Senado significaria o retorno do projeto à Câmara, estendendo o conflito entre as duas casas. Rejeitando-o integralmente, contudo, o Senado colocaria o presidente do Conselho na desconfortável posição de solicitar ao imperador a dissolução da câmara temporária como forma de solucionar um conflito com a câmara vitalícia, testando o grau de confiança que a Coroa depositava no ministério. Rejeitar o projeto no final do ano legislativo significaria, por outro lado, tempo para, nos bastidores, chegar-se a alguma solução de compromisso entre as lideranças parlamentares de ambos os partidos que, ia ficando evidente, poderia prescindir de Sinimbu. Desta forma, o projeto acabou derrotado, em segunda discussão, menos de um mês após a publicação do parecer das comissões reunidas do Senado<sup>61</sup>.

O processo de decomposição do ministério se acelerou decisivamente pouco depois, a partir de um fato político inesperado que abalou o Rio de Janeiro. No raiar do ano de 1880, uma grande revolta popular tomou conta das ruas da Corte. O estopim fora o início da cobrança de tarifas de bonde, meio de transporte antes gratuito, no valor de vinte réis, ou um vintém. O desagrado causado pela medida governamental avançada por Afonso Celso de Assis Figueiredo, então ministro da Fazenda, logo saiu de controle. A comoção popular surgida da indignação em relação às tarifas explodiu, se tornando o maior movimento de revolta urbana até então testemunhado no país. O governo, acuado, respondeu com truculência e foi amplamente criticado por forças políticas importantes.

Entre tais forças, destacaram-se alguns políticos liberais prestigiosos que faziam decidida oposição a Sinimbu e a seu projeto de reforma eleitoral no Parlamento e que lançaram manifesto em apoio da

<sup>59</sup> OTONI, Cristiano. Op. Cit., p. 196.

<sup>60</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 05/11/1879. p. 369.

<sup>61</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Senado. 12/11/1879. p. 508.

“população sofredora” do Rio de Janeiro e em protesto às “ilegalidades” cometidas pelo gabinete em sua repressão às manifestações dos cidadãos. Nesse grupo estavam incluídos os deputados Joaquim Nabuco, Saldanha Marino e Leôncio de Carvalho, ex-ministro de Sinimbu, bem como os senadores Silveira da Mota e Francisco Otaviano. Membros da dissidência contrária ao projeto do governo, os políticos da rua do Carmo, como ficou conhecido o grupo devido ao local de sua reunião, perceberam no Motim do Vintém uma potencialidade até então inédita na vida política do país: valer-se da mobilização de um público urbano engajado para avançar uma agenda política de grandes consequências<sup>62</sup>.

O declínio final do gabinete Sinimbu se deu, portanto, na mesma velocidade em que a ala mais radicalizada do Partido Liberal ganhava relevância política nos primeiros meses do ano de 1880. A atuação desses dissidentes, os quais geralmente defendiam uma reforma ampla e com caráter muito mais “democrático” do que o governo estava disposto a conceder, acabou por tornar ainda mais imprescindível um acordo político que envolvesse todo o Parlamento na consecução da reforma. As limitações impostas pelo projeto patrocinado pelo Paço se tornavam ainda mais detestáveis, sendo efetivamente inviabilizadas pelo novo equilíbrio de forças que se desenhava. O isolamento do presidente do Conselho ficou evidente quando, após solicitar ao imperador a dissolução da Câmara com vistas a “fazer um apelo à Nação”, já que tal “corretivo” não podia ser aplicado ao Senado, causa principal do “conflito”, o monarca se decidiu por consultar o Conselho de Estado, em sessão cuja causa de Sinimbu obteve o apoio de apenas três dos onze conselheiros presentes. Pedro II, “sempre movido pelo princípio de prudência e moderação”, optou por não realizar uma nova dissolução<sup>63</sup>.

Nesse sentido, muito além do que qualquer corporativismo do Senado, os principais obstáculos à política de Sinimbu parecem ter sido as arraigadas divergências partidárias (e, também, internas aos partidos) não apenas sobre o horizonte da eleição direta, mas também sobre o modelo de Estado que se defendia.

Apesar das declarações de Paulino de Souza e do visconde de Jaguarari ao imperador, pouco antes da queda da situação conservadora, é no mínimo questionável que o partido da ordem teria meios de promover a reforma por vias legislativas comuns, por dois motivos. Primeiramente, é provável que a iniciativa legislativa tivesse as características já indicadas em diversas ocasiões por Paulino de Souza, com traços sobejamente excludentes. Tal reforma, de “censo alto”, poderia encontrar resistência nos representantes da casa vitalícia ligados ao Partido Liberal, entre os quais haveria pouca simpatia por uma reforma que privilegiasse a mera exclusão da massa de votantes dos pleitos e que deixasse de lado bandeiras liberais como o voto distrital e a extensão dos direitos políticos. Em segundo lugar, não seria surpreendente, tendo em vista tal cenário, que uma aliança entre a bancada liberal e a ala conservadora ligada a Rio Branco, contrária à eleição direta, obstaria a aprovação de um projeto “vermelho” na câmara vitalícia, mesmo que fosse aprovado na outra casa do Parlamento.

Mais ainda, o monarca e diversos políticos importantes possuíam escrúpulos constitucionais que os indispunham, *a priori*, à realização de uma reforma dessa abrangência sem alteração da lei fundamental do país. Contudo, a perspectiva de uma Constituinte não era favorecida entre os conservadores e, menos ainda, se dominada por uma Câmara liberal, sem a intervenção direta do Senado. Ao próprio imperador dificilmente agradava a perspectiva de que o reformismo liberal encontrasse espaço para a realização de seu programa, em que o papel do Poder Moderador no sistema político era fortemente contestado. Além disso, Pedro II possuía ideias próprias sobre o sistema eleitoral desejado e, apesar de ter aceitado a contragosto a eleição direta, tentava impor certos limites à reforma. Desejava, entre outras coisas, censo “ajustável pela inflação”, como contrapartida à supostamente escassa educação política do povo, e insistia na manutenção da inelegibilidade dos não católicos e dos estrangeiros naturalizados<sup>64</sup>.

Diante desse quadro espinhoso, a ascensão de Sinimbu parece ter surgido de um cálculo político

<sup>62</sup> Cf. GRAHAM, Sandra Lauderdale. O Motim do Vintém e a cultura política do Rio de Janeiro, 1880. In: DANTAS, Monica Duarte (org.). *Revolutas, motins, revoluções: homens livres pobres e libertos no Brasil do século XIX*. São Paulo: Alameda, 2011. p. 485-510. A ata e manifesto da reunião da rua do Carmo foram reproduzidos pelo *Correio Paulistano*, 06/01/1880.

<sup>63</sup> Carta de João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu a José Antônio Saraiva (confidencial e reservada). 23/02/1880. AIHGB. Col. Saraiva, L. 270, p. 38; Cf. HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. Cit., p. 238.

<sup>64</sup> Carta de João Ferreira de Moura a José Antônio Saraiva. Rio de Janeiro, 13/03/1880. Apud MAO, Guo-Ping. Op. Cit., p. 163, nota 22.

que envolvia uma barganha entre a Coroa e o Partido Liberal. Este retornaria ao poder e, com a urgência de realizar seu programa, seria mais maleável às manobras do governo. A Câmara dos Deputados, composta por uma imensa maioria liberal, prenhe de ambições e interesses eleitorais e partidários longamente sufocados, votaria, mesmo sem entusiasmo, a reforma, pressionando os liberais do Senado a fazerem o mesmo, enquanto que as restrições impostas pelo projeto ao mandato especial dos deputados a serem eleitos em seguida permitiriam que os senadores conservadores a vissem com menos desconfiança, sem temor de que o reformismo liberal saísse do controle. O imperador poderia, ainda, apelar aos senadores mais íntimos de São Cristóvão para assegurar uma maioria viável.

Nesses termos, a escolha de Sinimbu fazia sentido. O senador alagoano passara décadas no Partido Conservador e ocupava havia vinte anos um assento no Senado. Além disso, não parece ter participado ativamente das lutas políticas de fins da década de 1860<sup>65</sup>. Mantendo-se alheio a radicalismos e com bom trânsito entre a elite política de então, Sinimbu devia gerar menos desconfianças aos adversários conservadores do que Nabuco de Araújo, principal autor do programa amplamente reformista do Centro Liberal. Além disso, não contando com a força política de seus colegas, o senador alagoano seria potencialmente mais maleável nas negociações com o monarca do que, por exemplo, José Antonio Saraiva, que possuía “ideias próprias” e mais assentadas sobre a questão eleitoral<sup>66</sup>.

No centro de tudo isso, Pedro II encaixava-se como fiador da reforma e, portanto, da situação liberal. O motivo disso estava nas dissoluções, prerrogativa exclusiva do Poder Moderador, que seriam necessárias para o andamento do projeto. A Câmara, majoritariamente conservadora, deveria ser dissolvida para dar lugar a novas eleições. A nova legislatura, tendo maioria liberal, deveria, se aprovado o projeto, ser também dissolvida, para que pudesse se reunir a legislatura com mandato especial. A equivocada certeza de Sinimbu de que realizaria a reforma, mesmo que à custa de “3 dissoluções”<sup>67</sup>, devia estar diretamente ligada às acusações contra ele desferidas de “sujeição” aos planos de São Cristóvão.

Se, na Câmara, a estratégia política deu certo, não obstante a atuação feroz da dissidência, no Senado, a inflexibilidade de Rio Branco e a habilidade política de Cotegipe, bem como o descontentamento patente de importantes liberais, se provaram um empecilho intransponível. Mais do que isso, havia um elemento importante, que talvez não tivesse sido cogitado pelo imperador e pelo chefe do governo.

261

No final da década de 1870, se formava um consenso entre a maioria do Partido Liberal e setores crescentes do Partido Conservador, em especial os “vermelhos”, de que o papel do Poder Moderador no sistema político deveria ser limitado ou, até mesmo, neutralizado<sup>68</sup>. A crescente tomada de consciência desse singular ponto de consenso, também produzido por esforço e habilidade política, tornou possível a perspectiva de uma solução de compromisso ao impasse, em que o Partido Liberal, no governo, conseguisse avançar sua agenda reformista de forma palatável aos “emperrados”. A intervenção moderadora foi se provando cada vez mais desnecessária e contraproducente, diante da negociação parlamentar que buscava um meio-termo entre o “aristocratismo” dos “vermelhos” e as aspirações mais “democráticas” do Partido Liberal.

Tendo o advento do Motim do Vintém comprometido por completo a viabilidade política do gabinete, Sinimbu seria finalmente sucedido por José Antônio Saraiva em abril de 1880. Convenientemente “fora da luta ativa que temos vivido”<sup>69</sup> e também com bom trânsito nas fileiras de ambos os partidos, o liberal baiano acabou restando como a opção prudente para uma reforma de compromisso entre os partidos, capaz de fazer concessões aos liberais mais radicais sem deixar de estender a mão aos conservadores mais “emperrados”.

<sup>65</sup> Cf. COSTA, João Craveiro. Op. Cit., p. 208.

<sup>66</sup> Carta de João Ferreira de Moura a José Antônio Saraiva. Apud BARMAN, Roderick J. Op. Cit., p. 416.

<sup>67</sup> Carta de João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu a José Antônio Saraiva. 06/01/1878. AIHGB. Col. Saraiva, l. 270, p. 37, doc. 9.

<sup>68</sup> Cf. LYNCH, Christian. Op. Cit., esp. cap. 5; RIBEIRO, Filipe N. Op. Cit.

<sup>69</sup> Carta de João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu a José Antônio Saraiva (confidencial e reservada). 23/02/1880. AIHGB. Col. Saraiva, l. 270, p. 38. Desde o início da situação liberal, Saraiva se mantivera afastado das lutas políticas na Corte, não deixando seu engenho na Bahia, o que lhe cacifava para uma posição suficientemente neutra com vistas à realização das negociações necessárias para a aprovação da reforma eleitoral por vias legislativas comuns. Sua recusa em compor o ministério chefiado por Sinimbu causara ao senador alagoano “uma das maiores contrariedades que tenho tido na vida política”. Carta de João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu a José Antonio Saraiva. 06/01/1878. AIHGB. Col. Saraiva, l. 270, p. 37.

Não à toa, a estratégia de Saraiva consistiu, desde o início, em marcar posição de ruptura com o governo de seu predecessor. Apresentou, para tanto, um projeto de reforma eleitoral sem alteração constitucional<sup>70</sup> que adotava o censo do votante da Constituição, com garantia de direitos políticos plenos para libertos, naturalizados e não católicos, além de propor a adoção de distritos eleitorais uninominais e outras demandas históricas do Partido Liberal. Contudo, declarou que, com exceção do voto distrital e da rígida prova de renda exigida, os pontos do projeto estariam totalmente abertos ao debate e às emendas parlamentares, acenando aos adversários políticos no Senado<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Srs. Deputados. 29/04/1880. p. 29-34.

<sup>71</sup> Annaes do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Srs. Deputados. 22/04/1880. p. 9-20.

Formando essa espécie de coalizão contra os planos duplamente restritivos do projeto anterior com relação à atuação do Legislativo e aos direitos políticos, o novo presidente do Conselho asseguraria ao Parlamento a posição central nas negociações sobre a alteração do sistema eleitoral do país. Nas palavras do senador Dantas, seu comprovinciano e ministro da Justiça, com a ascensão de Saraiva à chefia do gabinete, “[o] sistema representativo no Brasil ganhou imensamente”<sup>72</sup>.

## Referências bibliográficas

### Fontes primárias

### Acervos particulares

### Arquivo do IHGB

- Carta de Manuel Pinto de Souza Dantas a José Antônio Saraiva. 07/03/1880. AIHGB. Col. Saraiva, l. 272, p. 39, doc. 1.  
Carta de João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu a José Antônio Saraiva. 06/01/1878. AIHGB. Col. Saraiva, l. 270, p. 37, doc. 9.  
Carta de João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu a José Antônio Saraiva (confidencial e reservada). 23/02/1880. AIHGB. Col. Saraiva, l. 270. p. 38.

### Documentação institucional

### Anais do Parlamento

- Câmara dos Deputados, 1878-1880. Disponíveis em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2>.  
Senado, 1878-1880. Disponíveis em: [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP\\_AnaisImperio.asp](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP_AnaisImperio.asp).

### Conselho de Estado

- Atas do Conselho de Estado. Terceiro Conselho de Estado, 1875-1880. Disponíveis em: [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/AT\\_AtasDoConselhoDeEstado.asp](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/AT_AtasDoConselhoDeEstado.asp).

### Legislação

- Coleção de Leis do Império do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>.  
Constituição do Império do Brasil de 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm).

### Imprensa

- Correio Paulistano*, 1880. Disponível em: <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>.

### Impressas e digitalizadas

- ARQUIVO da Casa de Rui Barbosa. Correspondência do Conselheiro Manuel Pinto de Souza Dantas. Organização e notas de Américo Jacobina Lacombe. Rio de Janeiro, 1962. Disponível em: <http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/handle/fcrb/562>.  
JAVARI, Barão de. Organizações e programas ministeriais: regime parlamentar no Império, 3ª ed. Brasília: Instituto Nacional do Livro, Departamento de Documentação e Divulgação, 1979.  
MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. *Os programas dos partidos e o Segundo Império*. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1979.  
OTAVIANO, Francisco. *Cartas de Francisco Otaviano*. Coligidas, anotadas e prefaciadas por Wanderley Pinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; Brasília: INL, 1977.  
OTONI, Cristiano Benedito. *Autobiografia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983.

<sup>72</sup> Carta de Manuel Pinto de Souza Dantas a José Antônio Saraiva. 07/03/1880. AIHGB. Col. Saraiva, DL 272.39, doc. 1.  
*artigos*

- SACRAMENTO BLAKE, Augusto Victorino. *Diccionario bibliographico brasileiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898 (8 vol.). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/14856>.
- SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O sistema eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal, 1979.
- Livros, teses, dissertações e artigos
- ABREU, Eide Sandra Azevedo. *O evangelho do comércio universal*. O desempenho de Tavares Bastos na Liga Progressista e no Partido Liberal. Tese (Doutorado em História), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 2004.
- ALONSO, Angela. *Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 89.
- BARBOSA, Silvana Mota. A política progressista: Parlamento, sistema representativo e partidos nos anos 1860. In: CARVALHO, José Murilo de; NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. *Repensando o Brasil dos Oitocentos: cidadania, política e liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 295-324.
- BARMAN, Roderick J. *Imperador cidadão*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem/ Teatro de sombras*, 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Liberalismo, radicalismo e republicanismo nos anos sessenta do século dezenove*. Working paper. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2007.
- COSTA, João Craveiro. *O visconde de Sinimbu*. Sua vida e sua atuação na política nacional (1840-1889). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937.
- DANTAS, Monica Duarte. O código do processo criminal e a reforma de 1841: dois modelos de organização do Estado (e suas instâncias de negociação). In: CONGRESSO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DO DIREITO. *Conferência apresentada ao IV Congresso do Instituto Brasileiro de História do Direito*. São Paulo, 2009. São Paulo: Faculdade de Direito/USP, 2009.
- DOLHNIKOFF, Miriam. Governo representativo e legislação eleitoral no Brasil do século XIX. *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 20, p. 66-82, 2014.
- \_\_\_\_\_. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005. 264
- \_\_\_\_\_. Representação na monarquia brasileira. *Almanack Braziliense*, nº 09, mai./2009, p. 41-53. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/alb/article/view/11706/13478>.
- FERRAZ, Sérgio Eduardo. *O Império revisitado*. Instabilidade ministerial, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889). Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20122012-122802/pt-br.php>.
- FERRAZ, Paula Ribeiro. *O Império em tempos de Conciliação: atores, ideias e discursos (1848-1857)*. Dissertação (Mestrado em História), Belo Horizonte: Fino Traço, 2016.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- GRAHAM, Sandra Lauderdale. O Motim do Vintém e a cultura política do Rio de Janeiro, 1880. In: DANTAS, Monica Duarte (org.). *Revoltas, motins, revoluções: homens livres pobres e libertos no Brasil do século XIX*. São Paulo: Alameda, 2011. p. 485-510.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*, 2ª ed. São Paulo: Difel, 1977. tomo II: O Brasil Monárquico, vol. 5: Do Império à República.
- LACOMBE, Américo Jacobina. *Afonso Pena e sua época*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. *O momento monarquiano*. O Poder Moderador e o pensamento político imperial. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- MAO, Guo-Ping. *Homens e cousas in the age of reform, Brazil, 1868-1889*. Tese (Doutorado em Filosofia), Universidade do Texas, Austin, 1997.
- NEEDELL, Jeffrey D. *The party of order: the conservatives, the state and slavery in the Brazilian monarchy, 1831-1871*. California: Stanford University Press, 2006.
- RIBEIRO, Filipe Nicoletti. *Império das incertezas: política e partidos nas décadas finais da monarquia brasileira*. Dissertação (Mestrado em História Social), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-11122015-142218/pt-br.php>.

TASINAFÓ, Célio Ricardo. Complicando o que parece simples: a inversão partidária de 1868. In: OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles; PRADO, Maria Lígia Coelho; JANOTTI, Maria de Lourdes Monaco (org.). *A história na política, a política na história*. São Paulo: Alameda, 2006. p. 115-130.

Recebido em: 22/04/2018 - Aprovado em: 17/09/2018