

**SISTEMA ELEITORAL, REFORMAS E O PARLAMENTO BRASILEIRO NO SÉCULO XIX\***

Vanessa Silva de Faria  
[vanessafariajf@gmail.com](mailto:vanessafariajf@gmail.com)

**RESUMO:**

No século XIX os representantes brasileiros eleitos para as esferas de representação política se debruçavam exaustivamente sobre a temática das eleições, travando calorosos debates no Parlamento, na imprensa ou na literatura política no intuito de compreender e explicar o Sistema Eleitoral brasileiro. Por vezes, recorreram às reformas por verem nelas uma maneira de superar as falhas do Sistema e torná-lo mais representativo. Assim, este trabalho busca compreender as motivações e os interesses por trás dessas reformas privilegiando os debates no Parlamento brasileiro, com destaque para a bancada mineira, e como as mudanças afetaram a referida província. Partimos das duas primeiras normas relativas às eleições: a Decisão nº 57, de 1822, e as Instruções de 1824, passamos pelas mudanças feitas em 1834, 1842 e 1846 e discutimos as reformas feitas nos anos de 1855, 1860, 1875 e 1881.

**Palavras-chave: Eleições; Parlamento; reformas eleitorais.**

**Constituição e eleições**

Na história política brasileira, o ano de 1822 foi especialmente importante e conturbado e para compreender a importância desse processo que culminou com a Independência do Brasil, façamos uma rápida retrospectiva.

Atendendo às representações das províncias do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais de conservar a regência do reino até que lhe fosse dada uma “organização sábia, justa e adequada pela Constituição”, o príncipe regente D. Pedro criou o Conselho de Governo (decisão nº 53, de 27 de maio de 1822), que deveria sustentar e defender a integridade e a liberdade brasileira. Dias antes da criação do Conselho, porém, o príncipe regente recebeu a representação da

---

\* Neste artigo apresento parte da tese de doutorado (capítulos 3 e 4) defendida na Universidade Federal de Ouro Preto em 31 de agosto de 2017, intitulada “Representação política e Sistema Eleitoral no Brasil Império: Juiz de Fora, 1853-1889”, financiada pela Capes.

Vereação Extraordinária do Senado da Câmara pedindo a convocação de uma Assembleia Constituinte, tida como único meio de salvar a união do Reino Unido e preservar a união com Portugal. D. Pedro, então, convocou a primeira reunião do Conselho de Estado sob a alegação de que o povo clamava por uma Constituinte. A Assembleia também foi convocada pelo decreto de 03 de junho de 1822 e seguia as Instruções da decisão nº 57, de 19 de junho de 1822, que estabeleceu o sufrágio indireto e em dois graus, no qual o eleitor de freguesia (votante) escolhia o eleitor de paróquia e este, por sua vez, elegia os deputados (cem) à Assembleia. A decisão, no entanto, não estipulava renda, nem versava sobre a participação do analfabeto.

Após proclamar a Independência do Brasil, d. Pedro mandou convocar eleições para a Assembleia Constituinte, instalada em 3 de maio de 1823: “É hoje o dia maior que o Brasil tem tido, dia em que ele, pela primeira vez, começa a mostrar ao mundo que é império [...]”. A fala enfática de D. Pedro I em pouco tempo cedeu lugar às divergências entre os deputados e o imperador, culminando com a dissolução da Assembleia, em 12 de novembro de 1823. No mesmo dia e pelo mesmo decreto, foi convocada uma nova Constituinte que ficaria encarregada de fazer as observações e os ajustes necessários ao novo projeto constitucional. Entretanto, a redação do novo projeto ficou a cargo do Conselho de Estado (decreto de 13 de novembro de 1823). Quando o novo projeto ficou pronto, em 11 de dezembro, ao invés de submetê-lo à apreciação de novos constituintes eleitos, o imperador decidiu enviá-lo ao Senado da Câmara e às Câmaras das Províncias no dia 17 de dezembro e por meio do decreto de 11 de março de 1824, D. Pedro I mandou jurar o projeto e aos 25 do mesmo mês e ano outorgou a Constituição Política do Império do Brasil, que vigorou até o fim da monarquia. Pelo artigo 97 o número de deputados e o modo prático de se fazer as eleições seriam dados por uma lei regulamentar. Porém, para o primeiro pleito foram dadas Instruções por meio de um decreto do Poder Executivo, assinado pelo Imperador e datado de 26 de março de 1824. Apesar da Constituição afirmar ser da competência do Legislativo a feitura da lei regulamentar – e não do Executivo –, o fato de as primeiras eleições gerais terem sido regidas por um decreto do Poder Executivo não era uma contradição, pois “que as primeiras instruções precederam a reunião da primeira Assembleia Legislativa e não

podia o governo, única autoridade então existente, deixar sem execução essa parte da constituição” (SOUZA, 1979, p. 57).

A representação que se desenhava dizia respeito ao universo dos homens livres e com renda determinada (voto censitário) e os pleitos eleitorais seriam indiretos e em dois graus em todo o território nacional. Consagrou-se a diferenciação entre os cidadãos passivos (apenas direitos civis) e os cidadãos ativos (direitos civis e políticos). O voto censitário exigia do cidadão ativo uma renda mínima anual de 100\$000 para qualificar-se como votante e de 200\$000 para qualificar-se como eleitor. Esses valores foram alterados pela Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, passando a ser exigidos 200\$000 para votante e 400\$000 para eleitor, como mostra a Tabela 1.

**Tabela 1: Rendas exigidas para participar das eleições no Império conforme as leis de 1824 e 1846**

Participar do processo eleitoral como:	Renda (em mil réis)	
	1824	1846
Eleitor de primeiro grau (votante)	100\$000	200\$000
Eleitor de segundo grau (elegível para eleitor na eleição secundária); Juiz de Paz; Vereador.	200\$000	400\$000
Deputado	400\$000	800\$000
Senador	800\$000	1.600\$000

Fonte: **BRASIL**. Constituição Política do Império do Brasil de 1824; Câmara dos Deputados. *Coleção das Leis do Império*. Atos do Poder Legislativo (1846). Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846; Atos do Poder Executivo (1846). Decreto nº 484, de 25 de novembro de 1846.

As Instruções de 26 de março de 1824 mantiveram as mesmas cabeças dos distritos estabelecidas em 1822, salvo exceções como em Minas Gerais, que subiu de 9 para 11. No total, foram acrescentados 10 distritos eleitorais em relação a 1822. As Instruções também determinaram que o número de senadores fosse igual a metade do número de deputados e, quando este número fosse ímpar, o número de senadores seria a metade do número imediatamente menor e a província que desse apenas um deputado, igualmente daria um senador.

O Senado era composto por membros vitalícios eleitos da mesma forma que os deputados (por eleição provincial), mas em listas tríplexes, ficando a escolha do terço a cargo do Imperador e, em caso de morte, uma nova eleição deveria ser feita na sua província de origem. Para concorrer ao cargo de senador, o cidadão ativo deveria ter idade igual ou superior a 40 anos, possuir renda líquida anual específica, ser pessoa de

saber, capacidade e virtudes e que tenha, preferencialmente, servido à Pátria. Em relação à deputação, o cargo era eletivo e temporário, sendo considerados elegíveis todos os eleitores, exceto os que não tinham renda líquida anual específica, os estrangeiros mesmo que naturalizados e aqueles que não professassem a fé do Estado. O número de deputados subiu de 100 para 102 após a inclusão da província de Sergipe. Para as demais províncias foram mantidos os números estabelecidos em 1822.

Já para pleitear uma cadeira nos Conselhos de Província era necessário ter a idade mínima de 25 anos, ser probos e possuir meios decentes de subsistência. Nem a Constituição, nem as Instruções estabeleceram uma renda específica para o exercício do cargo, ficando subentendido o valor exigido para ser eleitor de segundo grau. As províncias mais populosas teriam 21 membros e as demais, 13 membros.

O Ato Adicional de 1834 reformou a Constituição, promoveu a descentralização do poder e da administração pública e substituiu os Conselhos Gerais pelas Assembleias Legislativas Provinciais. Minas Gerais passou a ter 36 deputados provinciais eleitos da mesma forma que os deputados gerais e pelos mesmos eleitores, todavia, as legislaturas provinciais teriam a duração de dois anos, com sessões anuais que durariam dois meses, sendo permitido aos seus membros se reelegerem para as legislaturas seguintes. Em relação aos números de distritos eleitorais, senadores e deputados gerais, não houve alterações, mantendo-se o que foi estabelecido em 1824.

### **Reformas eleitorais, o Parlamento e a província de Minas Gerais**

A primeira menção à reforma do Sistema Eleitoral ocorreu no Senado, na sessão de 26 de maio de 1838, quando foi feita a leitura de um projeto de lei que previa dar nova forma às eleições dos senadores, deputados gerais e provinciais, juízes de paz e Câmaras Municipais. O senador mineiro Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, na sessão de 02 de julho do mesmo ano, apresentou à mesa um requerimento – deferido – para que fosse instalada uma Comissão Especial para alterar ou emendar o projeto de lei. Apesar da menção da leitura do projeto na referida sessão, não há nos Anais do Senado do ano de 1838 qualquer referência ao conteúdo textual do mesmo. Todavia, Francisco Belisário de Souza (1979, p.59) afirma que o projeto apresentado era assinado pelos senadores Cassiano, Marquês de Paranaguá, Marquês de Palma e Marquês de

Maricá e pedia, entre outras coisas, a definição da renda líquida e a qualificação dos votantes por uma junta formada pelo pároco e pelo juiz de paz, reservando ao governo o recurso final nas qualificações. No seguinte, um novo projeto foi enviado à mesa do Senado pelo também mineiro Bernardo Pereira de Vasconcelos e, igualmente, as discussões sobre o projeto não avançaram tendo em vista que os senadores se dedicavam exaustivamente à reforma do Código do Processo Criminal, à criação do Conselho de Estado e a assuntos referentes ao orçamento.

Em 1842 o imperador D. Pedro II solicitou uma conferência junto ao Conselho de Estado para tratar de um projeto de lei de eleições. A discussão ocorreu no mês de abril e grande parte dos artigos do referido projeto foi sustentada pelos senhores conselheiros. Entretanto, havia quem defendesse um projeto mais amplo, que contemplasse as eleições primárias e secundárias. D. Pedro colocou a questão em votação e todos os conselheiros, com exceção do Marquês de Olinda, votaram pela ampliação. Passados treze dias dessa reunião, um decreto do Poder Executivo assinado pelo Ministro do Império, Cândido José de Araújo Vianna, acrescentou alterações às Instruções de 26 de março de 1824. De acordo com Evaristo Caixeta Pimenta (2012), o decreto nº 157, de 04 de maio de 1842, teria sido “uma reação do governo conservador às polêmicas que envolveram as primeiras eleições do Segundo Reinado” no final de 1840 e que ficaram estigmatizadas como as “eleições do cacete” (PIMENTA, 2012, pp. 76-77). Ele também acabou com os votos por procuração, devendo o cidadão ativo apresentar pessoalmente a sua cédula. Mas, diferentemente do projeto de lei de 1839, a norma de 1842 não exigiu que o eleitor assinasse a sua cédula.

Apenas no ano de 1846 a primeira lei regulamentar de eleições foi totalmente elaborada, votada e aprovada pelo Poder Legislativo e significou “um melhoramento no método prático de eleições sobre as Instruções de 1824 e 1842, principalmente no que dizia respeito à formação das mesas eleitorais e às qualificações” (SOUZA, 1979, p. 68), porque buscou tratar dos procedimentos eleitorais em seus pormenores, servindo de base às eleições até o fim do Império. No entanto, a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, suscitou inúmeras dúvidas em diversas autoridades de diferentes níveis da esfera representativa. O senador mineiro Bernardo Pereira de Vasconcelos afirmava em tom de ironia: “Esse mesmo ato legislativo de que tanto se jacta, a lei de eleições de 1846, é tão

perfeito que o Senado o tem já emendado, é tão perfeito que o governo tem tomado tantas deliberações sobre ele, tem dado tantas decisões, que já a lei desapareceu!” (Senado Federal, Anais do Império, 1848, Livro 3, p. 537). De fato, a primeira lei eleitoral promulgada pelo corpo legislativo sofreu importantes reformas, sendo a primeira delas em 1855, que introduziu o voto distrital de um deputado e as incompatibilidades eleitorais; a segunda no ano de 1860, que aumentou os círculos de 1 para 3 deputados; a terceira reforma em 1875, responsável por alterar o número de eleitores das assembleias paroquiais com base no Censo de 1872, pela criação dos títulos de qualificação de votantes e pela introdução do critério do terço, isto é, a determinação de que nas eleições primárias e secundárias os votantes e os eleitores, respectivamente, votassem em tantos nomes quantos correspondessem a dois terços do número total de representantes designados por lei; e, por fim, a quarta e última grande reforma no ano de 1881 que introduziu o voto direto no país<sup>1</sup>, excluiu o analfabeto dos pleitos eleitorais e tornou severa a verificação da renda exigida aos cidadãos ativos.

### **As reformas eleitorais, o Parlamento e a bancada mineira**

A primeira grande mudança na legislação eleitoral ocorreu durante o “Ministério da Conciliação” (1853-1856), sob a presidência do conservador Honório Hermeto Carneiro Leão (Marquês de Paraná). Contudo, o projeto que resultou na Lei dos Círculos de 1855 foi apresentado em sua primeira versão no Senado, no ano de 1846, pelo senador paulista, Francisco de Paula Souza e Melo. Mas, o projeto ficou parado na pasta da Comissão de Constituição e Legislação do Senado e só entrou na ordem do dia quase dois anos depois, na sessão de 06 de julho de 1848, quando Paula Souza exercia a presidência do Conselho de Ministros. Os principais pontos do projeto eram: a eleição por círculos de 2 deputados e 1 senador; a eleição especial de suplentes para todos os cargos eletivos; a incompatibilidade eleitoral e a apuração da renda. Entretanto, com as alterações feitas pela Comissão, o projeto “H”<sup>2</sup> de 1848 previa a eleição por círculo de 1 deputado apenas, mantinha as incompatibilidades eleitorais; e determinava a eleição especial apenas para suplentes de deputados (SOUZA, 1979, pp. 69 e 70).

---

<sup>1</sup> O voto direto já era empregado nas eleições locais desde 1828.

<sup>2</sup> Nome pelo qual os senhores senadores do Império se referiam ao projeto apresentado por Paula Souza e revisto pela Comissão de Constituição e Legislação.

Entre as principais motivações dos representantes contemporâneos em defesa do voto distrital, destacam-se a diminuição da influência do governo e também das fraudes eleitorais; o estímulo à aproximação entre eleitor e eleito; a facilitação da fiscalização da eleição por parte das Câmaras; a “quebra” do espírito de união e de disciplina das grandes deputações evitando que elas se tornassem preponderantes sobre as pequenas e que exercessem muita pressão sobre o governo. Parte considerável dos políticos acreditava que, com as mudanças, seria possível moderar o espírito do provincialismo e permitir que os interesses locais fossem consultados, impedindo que as maiorias locais fossem esmagadas e anuladas pelas maiorias provinciais, de modo a dar entrada no Parlamento a todas as opiniões políticas (SOUZA, 1979, pp.70-71).

A grande preocupação, no entanto, era a questão relativa à representação das minorias. Da maneira como as eleições eram feitas, com o voto por província e maioria simples (pluralidade relativa), comumente davam como resultados, ou as câmaras unânimes, ou a sub-representação das minorias. Como o sistema proporcional na altura ainda não havia sido concebido, o voto por distrito aparecia como uma solução ao problema das minorias, uma vez que facilitaria a eleição de políticos locais (FERREIRA, 2005, p. 150). Como forma de dar credibilidade a este sistema, os parlamentares citavam as experiências norte-americana, inglesa e francesa.

Em relação às incompatibilidades eleitorais, enquanto alguns as julgavam necessárias, outros se manifestavam contrários, alegando o caráter inconstitucional das mesmas. O senador mineiro Bernardo Pereira de Vasconcelos declarou votar contra o projeto “por causa do artigo que declara que certos empregados públicos não podem ser nomeados deputados; ainda que lá se venha com cláusulas, das quais só resulta benefício ao suborno que o governo houver de fazer” (Senado Federal, Anais do Império. 1848, Livro 3, pp. 522-525). O projeto foi aprovado pela Câmara Alta, em 09 de julho de 1855, e pela Câmara Baixa por 54 votos a favor e 36 contra, após o presidente do Conselho fazer da aprovação uma questão de gabinete.

A Primeira Lei dos Círculos dividiu as províncias do Império em distritos eleitorais conforme o número de deputados à Assembleia Geral. Como Minas contava com 20 deputados, passou a ter 20 distritos. Também foram estabelecidas as incompatibilidades para os presidentes de província e seus secretários, os comandantes

em armas e generais em chefe, os inspetores de Fazenda Geral e Provincial, os chefes de polícia, os delegados e subdelegados, os juizes de direito e municipais que ficaram ilegíveis para deputados, senadores ou membros das Assembleias Provinciais nos colégios eleitorais dos distritos em que exercessem autoridade ou jurisdição. O número de membros das Assembleias Provinciais também foi alterado: subiu de 36 para 40. Grosso modo, a lei cumpriu com os seus objetivos uma vez que houve aumento de líderes locais nos cargos legislativos nas esferas provincial e nacional; complicou a interferência do governo nas eleições e colaborou para a manutenção da ordem. Segundo José Murilo de Carvalho (2006), a partir de 1856 a presença dos magistrados na Câmara começou a diminuir, ao passo que aumentou a de profissionais liberais. Em relação à representação das minorias, os conservadores conquistaram 83% das cadeiras e os liberais, 17%, um percentual relevante se comparado com as duas legislaturas anteriores, majoritariamente conservadoras (CARVALHO, 2006, pp. 399-400 e 407).

Com os impactos causados por essa reforma, logo surgiram vozes pedindo a sua alteração. No Relatório Ministerial de 1859, o ministro do Império João de Almeida Pereira Filho faz duras críticas à lei e enumera os seus inconvenientes: a preponderância dos interesses locais; o favoritismo pessoal na eleição dos deputados; o amortecimento das convicções políticas e perda da vigilância do espírito público sobre os grandes negócios do Estado; o estímulo dos vícios do processo eleitoral. O ministro entendia que “o alargamento dos atuais distritos eleitorais pela reunião de dois ou três contribuirá poderosamente para fazer desaparecer muitos dos inconvenientes do atual regime eleitoral” e lembrou que o seu antecessor no ministério, Teixeira de Macedo, quando deputado pela província do Rio, apresentou “um projeto com ideias que o governo não pode deixar de adotar”. Assim, a Comissão Especial da Câmara, após comparar os princípios das leis de 1846 (eleitores de província) e de 1855 (eleitores de pequenos distritos) declarou em seu parecer que “o projeto do Sr. Macedo procura harmonizar os dois princípios extremos e evitar os inconvenientes de cada um deles”, destacou a dificuldade de “estabelecer um regime eleitoral extreme de vícios e defeitos” e afirmou que “se o receio do triunfo exclusivo de uma opinião política nas províncias gerou a reforma de 1855, não deve pesar menos no espírito do legislador o receio do isolamento das opiniões e dos princípios no combate eleitoral”, pois ambas “são fatais à liberdade”.

Os membros da Comissão, Srs. José Antônio Saraiva (BA), João Pedro Dias Vieira (MA), João José Ferreira de Aguiar (PE) e Francisco de Sales Torres Homem (RJ), recomendavam o alargamento dos círculos para 3 deputados por considerarem que “o duelo de morte travado entre todos os candidatos à representação nacional” seria destruído e o debate eleitoral se daria “em terreno mais largo e moralizador” (Câmara dos Deputados. Anais da Câmara de Deputados, 1860, pp. 2-4/143-145).

A votação na Câmara aconteceu em 17 de julho de 1860 e deu como resultado 74 votos a favor e 24 votos contra. Os representantes da província de Minas Gerais votaram da seguinte forma: 5 votos contra e 9 votos a favor. O projeto seguiu para o Senado e entraria em primeira discussão na 50ª Sessão em 27 de julho de 1860, contudo, o senador pelo Pará, Bernardo de Souza Franco, apresentou um requerimento solicitando o envio do mesmo à Comissão de Constituição. Os senadores ficaram três sessões legislativas discutindo se o parecer deveria ou não ser aprovado. Silveira da Mota, senador por de Goiás, declarou que o requerimento era para “adiar a discussão do projeto e não esclarecê-la”, ao que Francisco Diogo Pereira de Vasconcelos, senador por Minas Gerais, respondeu que o objeto em questão “não é de interesse secundário, trata-se de um assunto dos mais graves que possa agitar-se no sistema representativo” e, portanto, era necessário que o requerimento fosse aprovado. Vasconcelos também afirmou que o projeto não contava com o consentimento do Ministério e que o atual presidente do Conselho de Ministros, Sr. Ângelo Muniz da Silva Ferraz, quando interpelado na Câmara dos Deputados sobre a lei dos círculos, afirmou “de uma maneira muito clara e terminante” que era inconveniente alterá-la. Apenas na 52ª Sessão, em 28 de julho de 1860, o requerimento proposto pelo Sr. Souza Franco foi colocado em votação e foi rejeitado. Com isso, os senadores finalmente passaram para a primeira discussão do projeto de reforma eleitoral. Porém, firmes que estavam na sua posição de conservar a lei de 1855, os senadores que se opunham à reforma continuaram a usar o direito que tinham à tribuna para fazer correr o tempo sem avançar no debate do projeto.

Apesar das táticas empregadas, o projeto de reforma foi aprovado, dando origem a Segunda Lei dos Círculos (decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860) que, entre outras coisas, determinou: que nenhuma província desse menos de 2 deputados à Assembleia Geral; que as províncias do Império fossem divididas em distritos eleitorais

de 3 deputados; que os deputados provinciais fossem eleitos da mesma maneira que os deputados gerais; que o número de deputados de cada província fosse distribuído pelos novos distritos; que ficaria a cargo do governo, na Corte, e dos presidentes, nas províncias, fixar o número de eleitores de cada paróquia em razão de 1 eleitor por 30 votantes, conforme a menor das qualificações feitas no triênio anterior; que as incompatibilidades abrangessem também os juízes de órfãos e os seus substitutos, bem como os funcionários designados incompatíveis pela Lei de 1855 que tenham estado no exercício dos respectivos cargos quatro meses antes da eleição secundária. A ampliação dos círculos de 1 para 3 deputados exigiu do Governo a revisão da distribuição distrital das províncias do país. Em Minas Gerais a alteração veio por meio do decreto nº 2.636, de 05 de setembro de 1860, que manteve o número de deputados à Assembleia Geral e o número de membros à Assembleia Legislativa Provincial, porém, procedeu à redistribuição desses números entre 7 novos distritos.

Conforme o *Quadro eleitoral do Império* do Relatório do Ministério dos Negócios do Império do ano de 1869, apresentado à Assembleia Geral em 1870 pelo ministro Paulino José Soares de Souza, em termos eleitorais, a nação estava dividida em 46 distritos, 408 colégios, 1.333 com 20.006 eleitores e 1.039.650 votantes, excluídos deste último os votantes da província de Mato Grosso devido à falta de informações. Minas, com os seus 7 distritos, correspondia a 15,21% do número total de distritos existentes no país; os 60 colégios representavam 14,70% do número total; já as 315 paróquias mineiras eram 23,63% do total; os 2.992 eleitores representavam 14,95% do total do país e os seus 153.114 votantes somavam 14,73% do número total de votantes. Estes números demonstram a importância de Minas Gerais na representação nacional: em relação ao número de paróquias, perfaz sozinha quase  $\frac{1}{4}$  do total geral do país e os demais marcadores giram em torno de 15% do total nacional, ficando atrás apenas da província da Bahia em relação aos números de eleitores (3.374) e de votantes (182.000).

A lei eleitoral de 1860 foi a mais duradoura do Império, contudo, as denúncias de fraudes e abusos nos pleitos continuavam recorrentes, levando parte considerável dos parlamentares a exigir uma nova reforma. Também no Relatório Ministerial de 1861, o ministro José Ildefonso de Souza Ramos dizia que “a frequência com que se tem reproduzido o vício das duplicatas e as irregularidades das apurações exigem do Poder

Legislativo a mais séria atenção”. Essa fala será repetida em todos os relatórios apresentados por diferentes ministros que assumiram a pasta até o ano de 1874, passando de uma observação ou conselho à Assembleia Geral a uma exigência do governo. A necessidade de reformar o Sistema Eleitoral ganha adeptos na década de 1870 e os liberais defendem pública e entusiasticamente as eleições diretas. Antes, uma forma que combina eleições indiretas e representação das minorias é posta em prática.

Em 16 de março de 1875, teve lugar uma reunião extraordinária da Assembleia Geral convocada por D. Pedro II para pedir urgência na discussão dos projetos de lei do orçamento e da reforma eleitoral. Em todas as discussões não se colocou em dúvida a necessidade e a urgência de uma reforma que pusesse freios aos abusos e as fraudes. Os parlamentares divergiam, porém, na maneira de fazê-la. Para a oposição liberal, o caminho era o voto direto censitário; para a situação conservadora, era a manutenção do voto indireto com representação das minorias. Em votação no Senado em 18 de setembro, o projeto foi aprovado e dele resultaram os decretos nº 2.675, de 20 de outubro de 1875 e nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876.

A Lei do Terço determinou que as juntas paroquiais, responsáveis pela qualificação dos eleitores, fossem eleitas pelos eleitores da paróquia e pelos imediatos na ordem da votação correspondente ao terço dos eleitores. Essa eleição se daria sob a presidência do juiz de paz. A Lei também criou as juntas municipais, compostas pelos juízes municipais e dois membros eleitos pelos vereadores das Câmaras e que tinham como função verificar e apurar os trabalhos das juntas paroquiais. Também houve modificação no alistamento eleitoral, com listas de qualificação mais detalhadas.

A eleição de eleitores seria feita pela pluralidade relativa dos votos, ou seja, pela maioria simples, até o número designado para a freguesia. O número de eleitores de cada paróquia foi alterado com base no Censo de 1872, na proporção de 1 eleitor por 400 habitantes e, uma vez fixado, esse número só poderia ser alterado através de uma nova lei.

A lei de 1875 determinou que na eleição primária cada votante qualificado depositasse na urna de votação uma cédula contendo tantos nomes de cidadãos elegíveis, quantos correspondessem a dois terços do número de eleitores da respectiva paróquia. Do mesmo modo, nas eleições para deputados à Assembleia Geral e membros à

Assembleia Provincial, a cédula do eleitor deveria conter tantos nomes quantos correspondessem a dois terços do número total da província. Assim, a título de exemplificação, a cédula do votante da paróquia de Juiz de Fora, localizada na Zona da Mata Sul da província de Minas Gerais, na eleição primária deveria conter um total de 24 nomes de eleitores, uma vez que a cidade contava com 36 eleitores. Já na eleição secundária para deputados gerais, a cédula deveria conter 14, tendo em vista que Minas Gerais contava com 20 deputados à Assembleia Geral. Por fim, na eleição secundária para deputados provinciais, o eleitor deveria preencher a sua cédula com 27 nomes, haja vista o total de 40 membros da Assembleia Provincial mineira. Além disso, a Lei do Terço ampliou bastante as incompatibilidades eleitorais.

Entretanto, todas as modificações feitas não surtiram os efeitos desejados e as vozes que pediam por eleições diretas ganhavam cada vez mais força. No *Relatório do Ministério do Império* do ano de 1877, o ministro Carlos Leôncio de Carvalho afirma que faz muito tempo que a necessidade de substituir o sistema de eleição indireta está presente na consciência nacional e que o sistema do voto direto “é uma garantia dos direitos de representação dos partidos, isto é, a razão de sua existência como governo” e que a reforma irá “conferir o voto a todos aqueles que, sabendo ler e escrever, tiverem as necessárias condições de independência para o exercício de tão importante direito”. Sobre o eleitor analfabeto, Leôncio de Carvalho acrescenta que ele “nunca será o portador de um voto consciencioso sobre os negócios da nação”. A ideia geral da reforma seria “estabelecer um processo especial de qualificação, que será o mais restrito à circunscrição eleitoral sobre a qual tenha a dita qualificação de produzir os seus efeitos”, dando em resultado a elevação do número de votos e “a garantia de qualificação começada e concluída por autoridades constituídas dentro de uma limitada circunscrição política”. Sobre a tentativa da Lei do Terço de combater o vício das Câmaras unânimes, classificou-a como um “fraco alvitre”, visto que em muitas localidades as urnas continuaram a dar como resultado o voto unânime e sentença: essa lei não pode ser mantida (EUA. *Center for Research Libraries*. Brazilian Government Documents – Ministerial Reports: Império, 1877, pp. 15-17).

O ministério Leôncio de Carvalho, porém, não teve força para passar a reforma e a tarefa foi transferida para o Sr. Cansansão de Sinimbu, que também não conseguiu

apoio para realizar a alteração na legislação eleitoral. Na sessão do Senado do dia 25 de janeiro de 1879, o senador mineiro Joaquim Delfino Ribeiro da Luz censurou o presidente do Conselho acerca da declaração feita por ele em ambas as Câmaras de que a reforma eleitoral era a ideia fundamental do seu partido (Liberal). O senador afirmava que Sinimbu estava incorrendo em um “fatal engano” ao acreditar que a substituição do sistema indireto pelo direto traria o voto livre, pois, uma vez convertida à reforma em lei, “há de ser ludibriada em sua execução”. Em resposta, Sinimbu, na sessão do dia 29 de janeiro de 1879 da Câmara dos Deputados, confirmou que “o programa do governo está limitado ao ponto prático da eleição direta” e que isso não era mau, pois a eleição direta não significa outra coisa que a “libertação do voto nacional”, era uma “ideia sobre a qual há perfeito acordo entre liberais e conservadores” e mais, “é uma ideia que merece a sanção de todos os partidos”. Sinimbu também falava que quando a Coroa o convidou para organizar o novo ministério, o fez por reconhecer que tinha chegado a oportunidade de realizar a eleição direta e que “essa missão competia ao Partido Liberal”. Sinimbu também defendeu que a reforma eleitoral se desse juntamente com a reforma da Constituição por estar convencido de que, dessa forma, conseguiria tanto a adesão do Partido Liberal, como o apoio do Partido Conservador (BRASIL. Senado Federal. *Anais do Império – 1879 – Livro 1 -Transcrição*, pp. 312-313).

No entanto, Sinimbu deixa a presidência do Conselho sem aprovar a reforma e o imperador chama o conselheiro José Antônio Saraiva para assumir o Gabinete 23 de março de 1880. Em seus discursos no Senado (sessão de 15 de abril de 1880) e na Câmara dos Deputados (sessão de 22 de abril de 1880), Saraiva explica que recebeu uma carta do ex-presidente do Conselho, Visconde de Sinimbu, dizendo que o Imperador o havia encarregado de consultar sobre o interesse em assumir a direção do governo, no intuito de obter do Senado a aprovação do projeto de reforma. Por telegrama, Saraiva respondeu que não e pediu que Sinimbu lesse a carta que havia escrito ao conselheiro Paranaguá. A resposta do ex-presidente também veio por telegrama: “Tenho ordem de Sua Majestade para declarar a V. Ex.<sup>a</sup> que [...] o encarrega para organizar novo Ministério para realizar a reforma pelo modo que lhe parecer preferível”. Saraiva acatou as ordens de D. Pedro II e, enquanto se preparava para ir para a Corte, escreveu um plano de reforma que continha o seu pensamento e do Partido

Liberal. Uma vez apresentadas as bases da reforma para o Imperador e após receber o aval deste, tratou de organizar o Ministério (**BRASIL**. Senado Federal. *Anais do Império* – 1880 – Livro 1-Transcrição, pp. 2-7).

O conselheiro Saraiva, a partir de então, passou a apresentar e defender o projeto de reforma nas Câmaras vitalícia e temporária, usando todo o seu poder de oratória e empregando todos os seus esforços para persuadir a oposição de que sistema do voto direto era uma necessidade a qual o país não podia mais prescindir. Ao contrário do ministério anterior, o atual governo afirmava que não queria fazer a reforma eleitoral por meio de uma reforma constitucional, conforme o exemplo português, e que este entendimento era o verdadeiro projeto do Partido Liberal. Discursando na Câmara, pediu que todos os esforços fossem concentrados “para promulgar, o mais breve possível, uma lei que desarranje este maquinismo que existe e funciona contra a vontade do governo”. Clamava aos opositores que o ajudasse nesta primeira e importante reforma, para que “depois a nova Câmara, que será a expressão do país, [faça] o resto [das reformas necessárias] que não pode ser feito pela Câmara atual” (**BRASIL**. Câmara dos Deputados. *Anais da Câmara dos Deputados*, 1880, pp. 1-35). O projeto de reforma foi aprovado nas duas Câmaras e levado à sanção do Imperador em 09 de janeiro de 1881, instituindo as eleições diretas no Brasil.

O decreto nº 3.029, de 09 de janeiro de 1881, conhecido como Lei do Censo ou Lei Saraiva, determinou que as nomeações dos senadores, deputados à Assembleia Geral e dos membros das Assembleias Provinciais, e quaisquer outras autoridades eletivas, fossem feitas por eleições diretas por todos os cidadãos alistados como eleitores. Todo cidadão brasileiro que tivesse renda líquida anual provada de pelo menos 200\$000 estava habilitado para ser eleitor. O alistamento eleitoral era competência do juiz municipal em cada termo e organizado por comarcas pelos respectivos juízes de direito; os títulos eleitorais deveriam conter a indicação da província, comarca, município, distrito de paz e quarteirão, além do nome, a idade, a filiação, o estado civil, a profissão, o domicílio, a renda do eleitor, a informação de saber ou não ler e escrever e a data do alistamento. Estes títulos seriam entregues aos próprios eleitores que deveriam assiná-los na presença do juiz municipal ou juiz de direito, o que, na prática, significou a exclusão do analfabeto do sufrágio. Sobre a

revisão do alistamento, ficou estipulado o primeiro dia útil do mês de setembro para verificar quais eleitores seriam eliminados e quais seriam incluídos. Para ser incluído, o cidadão tinha que provar ter adquirido as qualidades exigidas e que sabia ler e escrever. Esta disposição não proibia, de imediato, os analfabetos de votarem, porém, a longo prazo, tratava de excluí-los do processo eleitoral à medida que exigia daqueles que quisessem ser incluídos a prova de saber ler e escrever por sua letra e assinatura no requerimento de inclusão.

Todos os cidadãos qualificados para eleitor passaram a ser considerados elegíveis para os cargos de senador, deputado provincial e geral, vereador e juiz de paz, desde que não estivessem pronunciados em processo criminal e atendessem aos seguintes requisitos: 1) para senador, ter 40 anos ou mais e renda de 1:600\$000; 2) para deputado geral, renda anual de 800\$000; 3) para deputado provincial, residir na província por mais de dois anos; para vereador e juiz de paz, ter domicílio no município e distrito por mais de dois anos. As incompatibilidades foram mantidas e ampliadas. Os dias designados para as eleições permaneceram os mesmos da lei de 1875, porém, a eleição deveria começar e terminar no mesmo dia; as cerimônias religiosas, bem como a leitura das leis e regulamentos foram dispensadas, a presença ou intervenção da força pública durante o processo eleitoral foi proibida e os pleitos só aconteceriam nos templos religiosos na falta absoluta de outros edifícios. Em relação à eleição de senadores, determinou que ela continuasse a ser feita por província, mas sempre em lista tríplice e em hipótese alguma em lista sêxtupla. Quanto à eleição de deputados gerais e provinciais, as províncias foram divididas conforme o número de deputados à Assembleia Geral e cada distrito elegeria um deputado. Já o número de membros à Assembleia Provincial seria o mesmo marcado pela Lei de 1855. Desta maneira, Minas Gerais voltou a contar com vinte distritos eleitorais, manteve os seus vinte deputados à Assembleia Geral e os quarenta deputados provinciais. Apesar de contar novamente com vinte distritos, o decreto nº 8.117, de 21 de maio de 1881 trouxe mudanças em relação à configuração distrital. Já o decreto 3.340, de 14 de outubro de 1887, alterou o processo das eleições para as Assembleias Provinciais e Câmaras Municipais, determinando que a eleição para o legislativo mineiro fosse feita com cada eleitor votando em tantos nomes quantos correspondessem a dois terços do número de

membros das referidas Assembleias que cada distrito eleitoral devia eleger e que cada um dos distritos mineiros daria três membros ao legislativo provincial. Com isso, o decreto nº 9.790, de 17 de outubro de 1887, instruiu que o número de membros da província fosse elevado de quarenta para sessenta.

### **Considerações Finais**

Com o advento das nações modernas no século XIX, a representação passou a estar assente na nação, exercida por representantes legalmente escolhidos pelos cidadãos ativos nos pleitos eleitorais. Neste contexto, as eleições passaram a ser a forma máxima de expressão dos direitos políticos e as discussões em torno do recrutamento de eleitores, da participação política e da representação ocuparam papel de destaque no processo de construção do Estado Nacional.

Para além dos números, por meio da leitura exaustiva dos debates constatamos que as tentativas de combate ao falseamento das eleições não eram mera formalidade, antes, a leitura evidenciou os esforços reais dos representantes brasileiros. Assim, tal como Miriam Dolhnikoff (2012), compreendemos que as fraudes não eram exclusividade do Brasil e, portanto, afirmar a sua existência para negar a existência do regime representativo na monarquia brasileira implica afirmar a inexistência de governos representativos no século XIX.

### **Referências Bibliográficas**

- DOLHNIKOFF, Miriam. *A monarquia constitucional brasileira e o modo de governo representativo dos oitocentos*. In: **XXIX Semana de História da UFJF**. Texto especial para a mesa de debates, 18 de maio de 2012.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2ª ed. rev. e alt. Brasília: TSE/SDI, 2005.
- PIMENTA, Evaristo Caixeta. **As urnas sagradas do império do Brasil: governo representativo e práticas eleitorais em Minas Gerais (1846-1881)**. Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. (Dissertação de Mestrado).
- SOUZA, Francisco Belisário Soares de. **Sistema Eleitoral no Império**. Com apêndice contendo a legislação eleitoral no período 1821-1889. vol. 18. Brasília. Senado Federal, 1979.

**ANPUH-Brasil – 30º SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Recife, 2019**