

Reformas eleitorais no final do Império: a reinvenção do cidadão brasileiro (1871-1889)¹

ALEXANDRE DE OLIVEIRA BAZILIO DE SOUZA²

Considerações Iniciais

Em 8 de agosto de 1887, entrou em discussão, na Câmara dos Deputados da Assembleia Geral, o projeto nº 46, que visava a alterar a forma de eleição dos membros das Assembleias Provinciais. À época, estava em vigência o Decreto nº 3.029 de 9 de janeiro de 1881, mais conhecido como a Lei Saraiva, que estabelecia o escrutínio uninominal por distrito³ para escolha dos Deputados provinciais. Uma das propostas do projeto era adotar o voto limitado⁴ nessas eleições.

No dia 17 do mesmo mês, o Deputado Affonso Celso Junior subiu à tribuna para comentar o projeto. Em sua opinião, tratava-se de insignificante alteração:

Toda e qualquer reforma da lei de 9 de janeiro desse 1881 deve ter por base o alargamento do voto, tão sacrificado em 1880 às necessidades da ocasião. As circunstâncias obrigaram o gabinete de então a fazer concessões a seus adversários, quanto a este ponto. Coteje-se o projeto primitivo com o aprovado pelo Senado e ver-se-á que, para salvar o princípio da eleição direta, fez-se mister ceder, quanto à amplitude do sufrágio, à maioria conservadora do Senado naquela época [...]. Antigamente, eram contemplados com o direito de voto mais de um milhão de cidadãos, por terem a renda constitucional: hoje não há talvez 150.000 leitores neste vasto império de 14 milhões de habitantes [...] (ANAIS da Câmara dos Srs. Deputados, 1887).

No trecho acima, Affonso Celso refere-se a um episódio frequentemente visitado tanto por seus contemporâneos quanto pelos observadores dos séculos seguintes: a brusca diminuição de quase 90% no eleitorado brasileiro em 1881. Essa insistente visita tinha como objetivo sanar algumas dúvidas. Por que optaram nossos legisladores por

¹ Este artigo compreende parte dos dados e conclusões do primeiro capítulo da dissertação de mestrado a ser defendida em 2012.

² Mestrando do Programa em História - área de concentração: História Social das Relações Políticas – da Universidade Federal do Espírito Santo.

³ Em cada distrito, era eleito Deputado aquele que tivesse quantidade de votos igual ou maior ao cociente eleitoral (calculado pela divisão do número de eleitores do distrito pelo número de deputados que deviam ser nele eleitos).

⁴ “Conhece-se sob esta denominação o processo segundo o qual o eleitor vota em um menor número de candidatos do que o prefixo para a respectiva circunscrição” (ARQUIVOS da Comissão de Constituição e Justiça, 1981:82).

restringir de forma tão intensa o direito de voto? Como fizeram isso? Quais as consequências que essa decisão trouxe para o cenário político do Império? Meu intuito, neste texto, é tentar responder essas perguntas, por meio do confronto entre os testemunhos da época e análise empírica das fontes. Para isso, divido o trabalho em três seções, que correspondem, respectivamente, às perguntas colocadas.

Estado da Questão⁵

No período entre o final da década de 1860 e o início de 1870, o número de obras publicadas no Brasil sobre o tema das eleições é realmente impressionante.⁶ Debater as reformas foi uma característica marcante desse período, como coloca Francisco Belisário: “As falas do trono na abertura das Câmaras, os relatórios dos Ministros, os discursos parlamentares, os escritos políticos têm tornado desde longos anos um lugar comum a necessidade de Reforma Eleitoral” (SOUZA, 1979:19). E não foi apenas o processo eleitoral objeto dos reformistas. O ano de 1871, por exemplo, viu a decretação da Lei do Ventre Livre e a Reforma Judiciária; em 1873, foi promulgada a Lei que modificou a Guarda Nacional. Todas de cunho liberal, foram aprovadas durante o Gabinete conservador de Rio Branco (1871-75).⁷ Desde 1869, o partido liberal já manifestara a urgência de mudanças para alcançar dois objetivos principais: trabalho livre e voto livre (BASTOS, 1976:111). Desse modo, os anos que se seguiram assistiram a um jogo político em que as reformas liberais, para serem aprovadas, deveriam atender também ao interesse dos conservadores.

⁵ Esse é o título dado por Francisco Belisário ao primeiro capítulo de sua obra *O Sistema Eleitoral no Império* (1872). Nele, o autor descreve as eleições no início da década de 1870.

⁶ Carvalho (2009:31) coloca a década de 1860 como a mais rica no Império no que tange à produção de textos políticos. É nessa época também que os partidos começam a produzir seus programas. Alguns trabalhos do período que merecem destaque são: *O Sistema Eleitoral no Império* (1872) de Francisco Belisário, *a Situação e o Partido Liberal* (1872) e *Reforma Eleitoral e Parlamentar e Constituição da Magistratura* (1873) de Tavares Bastos, *o Sistema Representativo* (1868) de José Alencar, além do parecer da comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados sobre o projeto nº 345 que tratava da Reforma Eleitoral (1873).

⁷ Carvalho (2009:41) chama de curiosa essa situação em que um Gabinete conservador promove reformas liberais. Para o autor, esse episódio está relacionado com o aparecimento do partido republicano em 1870, quando os grandes debates políticos em torno de temas como escravidão, Reforma Eleitoral e Poder Judiciário cederam lugar ao as discussões em torno do sistema de governo. Para um melhor esclarecimento sobre a política imperial, consultar também a segunda parte do trabalho de Carvalho (2007), intitulada *Teatro de Sombras*.

Mas quais eram as críticas em relação às eleições? Elas giravam principalmente em torno de quatro pontos: violência, fraudes, interferência do governo e falsa representação, detalhados nos parágrafos seguintes.

A violência eleitoral era caracterizada como um fenômeno eminentemente urbano. Nas grandes cidades, os votantes eram vistos muitas vezes como malfeitores, “quase sempre comandados ou amparados pela polícia, que os arregimenta e com eles ameaça, intimida, espanca e afugenta a oposição” (BASTOS, 1976:137). A autoridade policial poderia prender cidadãos pela estrada e os levarem “a ponta de baioneta à mesa para prestarem um voto arrancado à força” (ALENCAR, 1996:183). No interior, a ausência da oposição era o quadro predominante.

As fraudes descritas eram as mais variadas, por isso abordo apenas alguns exemplos. A eleição a bico de pena ocorria quando a mesa paroquial, simulando ou não uma eleição, lavrava uma ata em que dava como presentes tantos nomes da lista de qualificação quanto desejassem; desse modo, poderiam manipular o resultado da eleição usando esses votos extras, quando não fazia de todo o processo eleitoral uma ficção. A conta de chegar ocorria durante os processos de verificação de poderes nas Câmaras da Assembleia Geral: como tinham autonomia para anular os votos que considerassem inválidos, podiam alterar o resultado dos colégios eleitorais (ALENCAR, 1996:137-41). O fósforo, ou invisível, era aquele que, contratado, fingia ser outro cidadão e conseguia assim votar diversas vezes (SOUZA, 1979:29). O capanga era o ponto de apoio dos cabos de eleição: sustentavam opiniões, atordoavam e intimidavam os adversários. Podiam, por exemplo, juntar-se em um bando de vinte ou trinta e cercar o votante na hora de este expressar seu voto perante a mesa eleitoral (SOUZA, 1979:31). Se as eleições fossem disputadas, poderia apelar-se para o barracão: montados ao lado das igrejas, neles ocorriam verdadeiras festas onde eram oferecidas bebidas e comida, de modo a atrair votantes (SOUZA, 1979:31). Nas paróquias, as mesas eleitorais também eram acusadas de fraudulentas: quando um cidadão da oposição se apresentava para votar, poderia não ter sua identidade reconhecida e seu direito de voto seria assim negado.

A interferência do governo ocorreria quando o Gabinete influenciava o eleitorado local a eleger o candidato de sua preferência. Foi essa a acusação feita pelo Senador Silveira

Lobo ao Conselheiro Cansação de Sinimbu, durante o pleito de 1878, que deu a Christiano Ottoni uma cadeira no Senado pela província do Espírito Santo. Segundo Silveira Lobo, o presidente do Conselho, visconde de Sinimbu, deu instruções ao chefe do partido liberal e vice-presidente da província, Alpheu Monjardim, para fazer eleger Christiano Ottoni. O diretório liberal do Espírito Santo recebeu a notícia com desagrado, de modo que a chapa foi publicada sem assinatura de todos os seus membros. Com medo da oposição de alguns correligionários, Monjardim apresentou aos eleitores e influências da Província uma carta do presidente do Conselho com elogios ao candidato Ottoni. Contra esse intrometimento, vários cidadãos e Deputados provinciais se reuniram na casa de Azambuja Meireles, onde escreveram correspondência endereçada à Corte. Silveira Lobo exibiu vários outros documentos; entre eles, uma carta de Ottoni em que declara que “não se atrevia a ser candidato sem entrar na chapa ministerial”. Em outra carta, dessa vez do presidente de província Manoel da Silva Mafra, havia tom de intimidação às populações espírito-santenses e declaração de que os outros dois candidatos fariam apenas papel de cunha (ANAIIS do Senado do Império do Brasil, 1879).

A falsa representação estava ligada à ideia de que aqueles que eram eleitos não eram legítimos representantes dos interesses de todo eleitorado. Poderia ser discutida em âmbito da verdade eleitoral, no sentido de que o voto não correspondia à vontade daquele que participava do pleito. Uma de suas causas eram as fraudes, mas poderiam ser também o desinteresse, a dependência ou a ignorância do votante. Nesse aspecto, a participação eleitoral do analfabeto era o grande alvo das críticas. Por outro lado, a representação da minoria era outro assunto englobado nessa discussão. Nesse caso, o debate girava em torno da escolha do melhor sistema de apuração dos votos.

Uma das consequências desse conjunto de problemas, diziam os políticos do Império, eram as Câmaras unânimes. Tanto liberais quanto conservadores tendiam a concordar que elas eram um forte indício de que as eleições não funcionavam e, por isso, precisavam ser reformadas.⁸ Discordavam, contudo, a respeito de como essas reformas

⁸ Para Dolhnikoff (2005:229), as Câmaras unânimes não significavam ausência de disputa política, pelo menos naquilo que se refere aos interesses provinciais. Entretanto, a autora concorda que tal situação é diferente do ponto de vista partidário, já que somente um partido estaria presente na Casa. Contudo, o mais relevante para os propósitos deste artigo é perceber que as Câmaras unânimes eram criticadas pelos contemporâneos e essa crítica era matéria estruturante para as ações tomadas pelos legisladores

deveriam ser feitas. Alguns liberais, por exemplo, apoiavam o sufrágio ampliado, enquanto os conservadores, em sua maioria, o temiam.

A Lei do Terço e a Lei Saraiva

No mesmo discurso do trecho acima transcrito, Affonso Celso fez referência à obra do conselheiro barão de Ourém, publicada naquele ano pela Sociedade Francesa para o estudo da representação proporcional. O intuito do deputado era relatar as quatro grandes reformas eleitorais por que passara o Império, descritas no artigo de Ourém. Para o historiador de hoje, além do detalhado histórico, o texto do barão oferece uma informação a mais: a visão de como os políticos brasileiros do final do Oitocentos enxergavam as mudanças por que o processo eleitoral passara até então.

Das quatro reformas relatadas por Ourém, duas ocorreram nas últimas décadas do Império e referem-se, respectivamente, ao Decreto 2.675 de 1875 e a Decreto 3.029 de 1881. O primeiro viria a ser conhecido como Lei do Terço e o segundo como Lei Saraiva.

A discussão da Lei do Terço na Assembleia Geral teve início com a apresentação do projeto nº 345 de 1873, acompanhado do parecer feito pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Para Ourém (1888:291), esse foi um dos mais belos trabalhos que nosso corpo legislativo havia produzido até então. Dividido em cinco partes, incluía um capítulo com detalhado estudo sobre sistemas de votação em vários países e épocas diferentes. A predominância de exemplos e propostas ingleses era, entretanto, nítida.⁹

Durante os debates do projeto, os temas mais abordados foram a eleição direta e a representação da minoria (OURÉM, 1888:294). Os deputados aprovaram uma emenda que substituía o sistema de pluralidade simples pelo voto limitado; a eleição em dois

ao alterarem as normas eleitorais. Nesse sentido, o estudo empírico das reais dimensões das divergências políticas dentro dessas ditas Câmaras unânimes foge aos propósitos deste trabalho; seu valor dentro da historiografia do Oitocentos é, por outro lado, inegável.

⁹ De todas as 64 menções a países ou autores estrangeiros neste capítulo do parecer, há a seguinte distribuição: 31 (48,44%) ingleses, 17 (26,56%) franceses, 10 (15,62%) suíços, 2 (3,13%) alemães, 2 (3,13%) suecos, 1 (1,56%) dinamarquês e 1 (1,56%) americano. Outras informações sobre o parecer, consultar também Porto (1989, p.77-83), que lhe dedicou um capítulo de seu trabalho.

graus, contudo, fora mantida.¹⁰ Outras mudanças trazidas pela Lei foram a adoção do título de qualificação e a substituição do Juiz de Paz na junta de qualificação por cidadãos eleitos para esse fim.

Em 1876 e 1878, ocorreram as primeiras eleições sob a vigência da Lei. Ourém (1888:301) conta que nas primeiras, apesar da continuação das práticas ilícitas das eleições anteriores, a Câmara dos Deputados não foi unânime. Em 1878, contudo, na Câmara sentaram apenas os liberais.

Ourém (1888:302) acredita que foi a chegada dos liberais ao poder o grande incentivo para as o início das discussões sobre a nova Reforma. Naquele ano de 1878, o governo propôs um projeto de reforma da Constituição, para possibilitar a adoção do voto direto. Entretanto, ao chegar ao Senado em novembro de 1879, a proposta foi rejeitada. No ano seguinte, o governo apresentou um novo projeto, que propunha introduzir o voto direto por lei ordinária. Em janeiro de 1881, durante o gabinete de José Saraiva, o projeto foi aprovado, mas não sem antes sofrer inúmeras emendas, feitas principalmente pelos Senadores.¹¹

Para Ourém (1888:303), houve uma forte mudança na natureza das discussões da nova Lei em relação à de 1875: enquanto esta focou a questão da representatividade da minoria, aquela dedicou mais espaço ao sufrágio direto, sua constitucionalidade e as condições necessárias para um eleitorado independente. Além do voto direto, a Lei de 1881 estabeleceu o fim das eleições para os responsáveis pelo alistamento dos eleitores¹²; agora seriam apenas membros do Poder Judiciário quem poderiam fazê-lo.¹³

¹⁰ O sistema de pluralidade simples é processo “em que o eleitor deposita na urna uma cédula com um só nome. Feita a apuração, os mais votados, até o número prefixo, são os eleitos” (ARQUIVOS da Comissão de Constituição e Justiça, 1981:81). Já o voto limitado é o processo “segundo o qual o eleitor vota em um menor número de candidatos do que o prefixo para a respectiva circunscrição” (ARQUIVOS da Comissão de Constituição e Justiça, 1981:82). Era por conta desse sistema que a Lei ganhara seu nome, pois determinava que cada cidadão votaria em quantos candidatos equivalessem a dois terços do total de vagas, garantindo assim, em tese, um terço das vagas para a oposição.

¹¹ Affonso Celso, no texto transcrito no início deste artigo, fez menção às imposições feitas pelo Senado ao projeto aprovado pelos Deputados. Outro dado relevante é o fato de que no ano de 1880 – quando da discussão do projeto – o Senado incluiu o tema da Reforma Eleitoral em 102 de suas 174 sessões (58,62%). Já a Câmara dos Deputados só o fizera para 71 de suas 187 sessões (37,97%). Essas porcentagens foram calculadas como parte da pesquisa do mestrado.

¹² Com a adoção do voto direto, não se fala mais, a partir de 1881, em votantes. A Lei de 1881 também não usa mais a expressão junta de qualificação nem junta paroquial; em seu lugar, a Lei trata de um registro do alistamento dos eleitores. Em relação às eleições diretas, vale lembrar que elas não surgem

As mesas eleitorais também deixariam de ser formadas por membros eleitos para esse fim; passariam a ser compostas por cinco Juízes de Paz: o mais votado seria o presidente, dois membros seriam o segundo e o terceiro mais votados, e outros dois os mais votados após o quarto colocado (OURÉM, 1888:306). Em relação à representação das minorias, Ourém (1888:310-2) relata que foram adotados os seguintes sistemas: escrutínio uninominal por distrito para as eleições de Deputados para Assembleia Geral e Assembleias Provinciais¹⁴, lista tripla para Senadores, escrutínio uninominal¹⁵ para Câmaras municipais e lista de quatro nomes para Juízes de Paz.

Ourém (1888:314) acredita que as mudanças trazidas pela Lei Saraiva marcaram um novo cenário no Império. Isso porque as Câmaras unânimes tornaram-se então coisa do passado. Qualquer defeito na norma – disse o barão – era apenas de ordem secundária. As tabelas abaixo exibem os dados coletados por Ourém sobre as eleições após a Lei de 1881:

TABELA 1 – ELEIÇÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS (1881)¹⁶

Eleição	Partido	Eleitos	Votos Computados	Votos
1º	Liberal	46	22970	39687
1º	Conservador	21	10738	19239
2º	Liberal	29	16051	30376
2º	Conservador	26	14597	26809
TOTAL	Liberal	75(61,48%)	39021(60,63%)	70063(60,34%)
	Conservador	47(38,52%)	25335(39,37%)	46048(39,66%)
	Ambos	122	64356 (55,43%)	116111

Fonte: Ourém (1888:314)

nesse momento, mas sim em 1828 quando da publicação da Lei de 1º de outubro que disciplinava as eleições de Vereadores e Juízes de Paz.

¹³ De acordo com o artigo 19 do Decreto nº 3.213 de 1881, a lista seria organizada pelo Juiz Municipal nos termos e pelo Juiz de Direito nas comarcas.

¹⁴ Nessas eleições, em cada distrito, era eleito Deputado aqueles que tivessem quantidade de votos mais ou igual ao cociente eleitoral (calculado pela divisão do número de eleitores do distrito pelo número de deputados que deviam ser eleitos no distrito).

¹⁵ O artigo 22 do Decreto 3.029/1881 também decretava o coeficiente nas eleições para Vereadores. Ao invés do distrito, o cálculo era feito com base no município.

¹⁶ A eleição ocorria em dois momentos porque, no primeiro, só eram eleitos os Deputados que alcançassem o cociente eleitoral. No segundo momento, bastava a maioria dos votos (Art. 18 § 2º do Decreto 3.029/1881). Os votos computados são, assim, aqueles que elegeram os Deputados segundo essas regras.

TABELA 2 – ELEIÇÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS (1884)

Eleição	Partido	Eleitos	Votos Computados	Votos
1º	Liberal	48	26370	45928
1º	Conservador	40	20200	38514
2º	Liberal	19	10763	20352
2º	Conservador	13	9189	13853
2º	Republicano	3	2278	4171
TOTAL	Liberal	67 (54,47%)	37133 (53,97%)	66280 (53,97%)
	Conservador	53 (43,09%)	29389 (42,72%)	52367 (42,64%)
	Republicano	3 (2,44%)	2278 (3,31%)	4171 (3,40%)
	Todos	123	68800 (56,02%)	122818

Fonte: Ourém (1888:314)

Além desses dados, Ourém (1888:314-6) informou que foram inscritos 145.296 eleitores no alistamento de 1881. Ademais, descreveu os resultados das eleições para algumas Assembleias Provinciais, em que não houve predominância de nenhum partido. Sobre a eleição para a Câmara de Deputados de 1886, contou que os liberais conseguiram cerca de um quinto das cadeiras.

Os resultados

Em 1884, Augusto Uflacker, promotor público do Rio Grande do Sul, publicou uma obra sobre as novas regras eleitorais. Na introdução de seu livro, transcreveu uma carta de Venâncio Ayres, influente político daquela província, expondo sua opinião sobre as mudanças trazidas pela Lei Saraiva:

E a eleição, pelo atual regime eleitoral, deu uma cópia triste da classe que tem hoje o privilegio de votar, pelo saber ou pela fortuna. Diminuiu o número de atores, a comédia é a mesma.

— Voto para ganhar uma patente; voto para não perder; voto porque meu partido está próximo a subir, e elevado posto da guarda nacional me está prometido, ou um emprego rendoso oferecido (AYRES, apud, UFLACKER, 1884:IX-X).

Diferente de Ourém, Ayres desaprova os resultados da Lei Saraiva e destaca a diminuição abrupta do número de eleitores.¹⁷ Sobre essa diminuição, longo comentário

¹⁷ Rosanvallon (1992:55-6) relata um processo semelhante na França na primeira metade do século 19. A Constituição de 1791 concedeu o direito de voto a 4 milhões e meio de pessoas, no universo de uma população de 26 milhões de habitantes. Isso representa, aproximadamente, 17,31% da população total, ou 75% dos homens com mais de 25 anos. Com a monarquia censitária, o número de eleitores caiu para 72 mil em 1814 e 241 mil em 1845, o que corresponde, respectivamente, a menos de 0,003% e de 0,01% de toda população.

fez também, em 14 de agosto de 1882, o Senador José Bonifácio¹⁸, para quem a Lei estabeleceu “notabilíssima desproporção entre a população das províncias e o respectivo eleitorado”. Para provar seu argumento, exibiu a seguinte tabela com detalhamento do tamanho do eleitorado por província antes e depois da Lei de 1881:

TABELA 3 – IMPACTO DA LEI DE 1881 NO NÚMERO DOS VOTANTES¹⁹

Província	População	Eleitores pela Lei nº 3.029 de 9 de janeiro de 1881 e porcentagem em relação ao total da população		Votantes pela Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846 e porcentagem em relação ao total da população		Diferença para menos entre os votantes da Lei de 1846 e os eleitores da Lei de 1881 e porcentagem de queda	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Amazonas	57610	1109	1,9%	7599	13,2%	6490*	85,4%
Pará	275237	5988	2,2%	40774	14,8%	34786	85,3%
Maranhão	370033	4760	1,3%	51601	13,9%	46841	90,8%
Piauí	202222	3552	1,8%	31613	15,6%	28061	88,8%
Ceará	721686	7684	1,1%	85680	11,9%	77996	91,03%
Rio Grande do Norte	233979	2801	1,2%	30044	12,8%	27243	90,7%
Paraíba	376226	3910	1%	53716	14,3%	49806	92,7%
Pernambuco	841539	11840	1,4%	108367	12,9%	96527	89,1%
Alagoas	348009	3914	1,1%	60787	17,5%	56873	93,6%
Sergipe	176243	2956	1,7%	31190	17,7%	28234	90,5%
Bahia	1379616	16619	1,2%	205846	14,9%	189227	91,9%
Espírito Santo	82137	1704	2,1%	6649	8,1%	4945	74,4%
Município Neutro	274972	5964	2,2%	15088	5,5%	9124	60,5%
Rio de Janeiro	782724	10854	1,4%	69490	8,9%	58636	84,4%
São Paulo	837354	14707	1,8%	54106	6,5%	39399	72,8%
Paraná	126722	2357	1,9%	15706	12,4%	13349	85%
Santa Catarina	159802	2693	1,7%	14261	8,9%	11568	81,1%
Rio Grande do Sul	434813	13453	3,1%	36357	8,4%	22904	63%
Minas Gerais	2039735	24185	1,2%	163739	8%	139554	85,2%
Goiás	160395	2879	1,8%	22721	14,2%	19842	87,3%
Mato Grosso	60417	1367	2,3%	6669	11%	5302	79,5%
TOTAL	9941471	145296	1,5%	1112003*	11,2%	966707* ²⁰	86,9%

Fonte: Anais do Senado do Império do Brasil. Rio de Janeiro. Tipografia do Imperial Instituto Artístico/Imprensa Nacional, 1882

¹⁸ Sobrinho-neto de José Bonifácio, “Patriarca de Independência”.

¹⁹ Os valores indicados com (*) estão divergentes da tabela original. Alterei-os por crer ter ocorrido erro nos somatórios originais.

²⁰ Os valores indicados com (*) estão divergentes da tabela original. Alterei-os por crer ter ocorrido erro nos somatórios originais.

A tabela 3 mostra que a Lei Saraiva diminuiu em quase 90% o eleitorado brasileiro.²¹ Para Bonifácio, tal diminuição só poderia ter uma de duas causas: indiferença política ou dificuldade de prova. Como o autor constatou que os partidos participaram da eleição, incentivando seus correligionários a lutarem pela qualificação, a verdadeira causa só poderia ter sido o rigor da prova. Com efeito, o Decreto nº 7.981 de 29 de janeiro de 1881, regulando as eleições, dedicou 37 dos seus 117 artigos (31,62%) à matéria de prova de renda. No Decreto anterior nº 6.097 de 12 de janeiro de 1876, essa proporção não chegava nem perto de 1%.²² Desse modo, a maioria dos eleitores qualificados eram aqueles isentos de prova; esse era o argumento que José Bonifácio queria provar. Para isso, construiu a seguinte tabela referente à província do Rio de Janeiro:

²¹ A tabela exibida por José Bonifácio usa um número fixo para população; não considera assim mudanças legislativas e populacionais ocorridas entre os anos de 1846 e 1881. Carvalho (2007:395) faz o cálculo usando o número de 1097698 votantes para 1872, ou 10,8% da população. Nesse sentido, considerando que houve aumento populacional entre 1846 e 1875, conclui-se que a Lei de 1846 permitiu a qualificação de mais votantes do que a de 1875.

²² Existiu na historiografia, durante um bom tempo, certa discordância a respeito dos motivos que levaram à brusca diminuição do eleitorado a partir da Lei de 1881. Muitos, a exemplo de Faoro (2000:241), indicam ser a exigência de alfabetização imposta a partir do novo diploma legal. Para outros, conforme menciona Porto (1989:103), foi o duplicação da renda mínima exigida para votar. O erro desses últimos é de mais fácil identificação: trata-se do desconhecimento do Decreto nº 484 de 25 de novembro de 1846, que, dando regras para aferição da renda por meio da avaliação em prata, já dobrava, na prática, 35 anos antes, esse valor. Buescu (1981:179) mostrou que, para o Rio de Janeiro, mesmo antes da Lei Saraiva, o censo, por mais que reduzisse a base eleitoral, somente o fazia em pequena proporção. Para Buescu, a Lei Saraiva não pode, por conta do censo, ser considerada um retrocesso, já que, descontada a inflação, o valor de 200 mil-réis em 1881 corresponderia a 65 mil-réis em 1824, quando da promulgação da Constituição que estabeleceu renda mínima de 100 mil-réis. Em relação ao segundo ponto, é preciso lembrar que a Lei Saraiva, em seu artigo 8º, só eliminava os analfabetos do alistamento eleitoral a partir de 1882, o que não explica a diminuição de quase 87% dos eleitores já em 1881. Com efeito, o §15 do artigo 6º previa a entrega de títulos com assinatura de recebimento a rogo para o eleitor que não soubesse ou não pudesse escrever. Nicolau (2002:262), por exemplo, encontrou, no primeiro recadastramento após a promulgação da Lei Saraiva no 6º distrito eleitoral do Rio de Janeiro (Campos e São João da Barra), um total de 2,6% eleitores analfabetos qualificados. Foi em 1981, quando Richard Graham publicou o artigo A Reforma Eleitoral, Há 100 Anos no *Jornal do Brasil*, que os historiadores passaram a concordar que a diminuição brusca da base eleitoral foi causada pelo difícil prova de renda. Carvalho (2001:39) também admite ser essa parte da explicação, embora acredite que a exclusão do analfabeto fosse o fator mais importante para explicar a queda brusca no número de qualificados. Fora o artigo publicado, Graham (1997:148) prossegue na investigação e afirma que a renda pouca interferia na qualificação a partir de 1881: ela ocorria com muito mais intensidade por conta de sexo e idade. Outros detalhes, conferir em Porto (1989).

TABELA 4 – ELEITORES POR PROVA DE RENDA NA PROVÍNCIA DO RIO DE JANEIRO²³

Municípios	Classificados pela prova de renda		Isentos de Prova		Total dos alistados
Niterói	438	38,7%	693	61,3%	1131
Maricá	13	5,6%	213	94,3%	226
Saquarema	11	7,75%	131	92,3%	142
Araruama	38	15,2%	212	84,8%	250
Cabo Frio	34	13,5%	218	86,5%	252
Barra de S. João	4	3,3%	119	96,8%	123
Macaé	64	15,3%	354	84,7%	418
S. João da Barra	45	15,9%	239	84,0%	284
Campos	438	39,5%	670	60,5%	1108
S. Fidelis	179	30,4%	409	69,6%	588
S. Maria Madalena	36	9,6%	338	90,4%	374
Canta Galo	161	34,6%	305	65,5%	466
Rio Bonito	41	16,4%	209	83,6%	250
Capivari	15	6,4%	219	93,6%	234
...
TOTAL	2452	22,6%	8402	77,4%	10854

Fonte: Anais do Senado do Império do Brasil. Rio de Janeiro. Tipografia do Imperial Instituto Artístico/Imprensa Nacional, 1882

Assim, Bonifácio mostrou que, para a província do Rio de Janeiro, quase três quartos dos eleitores foram qualificados por dispensa de prova de renda.²⁴ Para o Senador, essa era a forma como o governo poderia, a partir de então, interferir nas eleições: por meio da reserva boa parte do eleitorado a seus funcionários, uma vez que eram eles os grandes beneficiados pela dispensa de prova de renda.²⁵ Ayres fez menção a esse mecanismo também em sua carta, ao explicar que “a influência do governo, que hoje, mais do que nunca, dispõe de elementos poderosos para conseguir a vitória de seus candidatos” (AYRES, apud, UFLACKER, 1884:VIII).

²³ Algumas linhas a tabela foram excluídas devido à limitação no tamanho do artigo. Os dados completos são apresentados no texto da dissertação.

²⁴ Nicolau (2002:258), ao analisar uma lista de qualificação de 1881 para o 6º distrito eleitoral da Província do Rio de Janeiro (município de Campos e São João da Barra), encontrou os mesmos valores que os expostos na tabela 6: 909 eleitores isentos de prova em um total de 1.392 eleitores, o que representa pouco mais de 65%.

²⁵ O artigo 56 da Lei Saraiva isentava da prova de renda os cidadãos das seguintes classes: Ministros e Conselheiros de Estado, bispos, Presidentes de província e seus secretários, Senadores, Deputados, Magistrados perpétuos ou temporais, clérigos, Diplomatas, oficiais do Exército, diretores e professores de escolas, Juízes de Paz, Vereadores, Delegados e Subdelegados, entre outros.

No discurso citado no início do texto, o Deputado Affonso Celso afirmou que a restrição do voto foi tão expressiva após a Lei Saraiva que, em 12 municípios do Império, onde o eleitorado era inferior a 30 pessoas por conta das incompatibilidades, não havia pessoal suficiente para exercer os cargos públicos para os quais era necessário ter qualidade de eleitor. Relatou também que, em muitas freguesias, não havia qualificados suficientes para os cargos de Juiz de Paz e Subdelegado. Em 5 de junho de 1883, o Deputado Olympio Valadão falou que não conhecia nenhum país onde a base do eleitorado fosse tão estreita. Em 24 de julho de 1884, o Deputado Leopoldo de Bulhões relatou casos de mulheres que, preenchendo os requisitos do alistamento eleitoral, pretendiam requerer inscrição; contou ainda que muitos magistrados pensavam no sentido de que tais requerimentos deviam ser aceitos “se estivessem acompanhados de documentos que provem a idade, a renda, residência, gozo de direitos políticos, porque o sexo não é motivo de exclusão” (ANAIS da Câmara dos Senhores Deputados, 1884).

Além da qualificação pela renda, Ayres fez referência em sua carta também à classe que tem privilégio de voto “pelo saber”. Affonso Celso, de modo semelhante, chamou, no trecho acima transcrito, os eleitores criados pela Lei de 1881 de leitores. Com efeito, outra causa associada à redução do eleitorado a partir da Lei Saraiva foi a proibição, a partir de 1882, do alistamento dos analfabetos (art. 8º, II). A princípio, tal disposição não teria grande efeito, uma vez que a maior parte dos excluídos, segundo os dados apresentados, foram os eleitores não isentos de prova de renda, ou seja, os que não eram funcionários públicos. Para confirmar essa hipótese, apresento um estudo quantitativo no intuito de perceber a participação do eleitorado analfabeto nas eleições anteriores a 1881, tomando como referência as paróquias de Nossa Senhora da Vitória e São João de Carapina, na província do Espírito Santo.

Em Vitória, entre 1876 e 1877, apenas 127 dos 348 votantes que receberam seu título eram analfabetos: algo em torno de 36%.²⁶ Em Cariacica, em 1878, 85 dos 133 votantes

²⁶ A Junta Municipal de Vitória confeccionou, em 1876, 426 títulos para serem entregues pelo Juiz de Paz. A maioria, como mostrei, foi entregue até 1877. Nos anos de 1878 e 1879, o livro de recibos mostra a continuidade da distribuição de títulos remanescentes; esses últimos dados foram analisados mais detalhadamente na dissertação.

qualificados eram analfabetos e, em 1880, apenas 65 de um total de 121. Esses valores correspondem a, aproximadamente, 64% e 54%, respectivamente.²⁷

Esses dados mostram que, em Vitória, nos anos anteriores à Lei de 1881, pouco mais de um terço dos votantes eram analfabetos. Essa informação é interessante no sentido de que vai de encontro à afirmação de Francisco Belisário, que acreditava que o votante era, “por via de regra, analfabeto” (SOUZA, 1979:33). Com efeito, ao menos para essa paróquia, essa constatação não procede.

Por outro lado, o cenário em Carapina era diferente, pois ali a maioria dos votantes era analfabeta; a diferença, contudo, não é gritante. Com efeito, ao se considerar o alto nível de analfabetismo no Império e que a maioria dos votantes de Carapina era composta de lavradores²⁸, a porcentagem ali de alfabetizados é consideravelmente alta.²⁹

Em 1882, segundo Christiano Ottoni, com base em relatórios ministeriais, o município de Vitória – composto pelas paróquias de Vitória, Cariacica, Queimado, Carapina e Santa Leopoldina – possuía 353 eleitores.³⁰ Só a paróquia de Vitória possuía mais votantes do que esse número, o que demonstra que a Lei de 1881 trouxe forte queda ali no número de pessoas habilitadas a votar. Por meio de um cálculo proporcional, é

²⁷ A princípio, o melhor documento a ser usado para definir o perfil dos votantes é o livro de qualificação, pois contém, além das informações sobre alfabetização, nome, idade, profissão, estado civil, filiação e renda. Este foi o documento usado na coleta de dados para a paróquia de Carapina. Não encontrei, contudo, nos arquivos pesquisados, esse livro para a paróquia de Vitória, mas localizei o livro com os recibos de entrega de título, com informações suficientes para a feitura da análise proposta. As listas de qualificação eram previstas pelo § 4º do artigo 1º da Lei de 1875 e o livro de recibos pelo § 20 do mesmo artigo. No corpo do texto, apresento apenas uma parcela dos dados recolhidos sobre as duas paróquias por conta do limite de espaço.

²⁸ A qualificação dessa paróquia para o ano de 1880 releva a seguinte distribuição de votantes por profissão: 109 lavradores (90,1%), 4 negociantes (3,31%), 3 professores (2,48%) e 5 não identificados (4,13%).

²⁹ Nicolau (2002:260), ao fazer cálculo semelhante para a qualificação na cidade do Rio de Janeiro em 1876, chega a um número de 1.500 votantes analfabetos no total de 5.926, ou seja, apenas 25,3% de participação de analfabetos. As freguesias da Candelária e de Santa Cruz apresentam as porcentagens extremas de 0% e 57,3% de votantes analfabetos, respectivamente. Esses dados mostram que, no município de Rio de Janeiro, a participação dos analfabetos nas últimas eleições antes da Lei Saraiva era, aparentemente, inferior ao que ocorria em Vitória. Para confirmar essa hipótese, é preciso fazer um cálculo para todo o município de Vitória e não apenas as paróquias de Vitória e Carapina, cujos dados foram os únicos que encontrei. Contudo, a probabilidade maior é de que a paróquia de Vitória tivesse a maior porcentagem de alfabetizados no município, fazendo com que a participação de analfabetos fosse realmente maior em Vitória em comparação com o Rio de Janeiro. Esses dados mostram que essa participação era, nas duas cidades, realmente baixa.

³⁰ Dado relatado na sessão de 6 de outubro de 1883 do Senado.

possível verificar que, antes da Lei, havia cerca de 1550 votantes no município. Nesse sentido, a queda na participação nas eleições seria de 77,56%.³¹ Considerando um aumento populacional entre os anos de 1876 e 1882, essa queda seria ainda maior. Por outro lado, não se pode dizer que a Lei Saraiva simplesmente eliminou os votantes, pois, em 1876, havia apenas 40 eleitores nesse município.³²

Esses dados mostram que a Lei de 1881 foi deveras impactante e reduziu bruscamente o número de pessoas que podiam votar. Contudo, essa redução não pode ser compreendida, em Vitória, como uma mera exclusão dos analfabetos. Com efeito, as eleições aqui eram, mesmo antes de 1881, um ritual dominado, em grande parte, pela elite letrada.

Considerações finais

As últimas décadas do Império testemunham duas grandes Reformas Eleitorais, que buscaram sanar os problemas das eleições brasileiras identificados por seus contemporâneos. Em 1875, a Lei do Terço deu enfoque à representação das minorias e à reformulação de certos procedimentos eleitorais. A Lei Saraiva, de 1881, encolheu em quase 90% o eleitorado nacional. Nossos legisladores tomaram essa decisão porque acreditaram que era a massa pobre e analfabeta que corrompia as eleições do país.³³ Foi principalmente no Senado mais conservador, durante o ano de 1880, que foram criadas

³¹ Esse cálculo foi feito usando a proporção de 11 eleitores na paróquia de Vitória para 40 eleitores no município de Vitória definidos pelo Decreto nº 6.241 de 1876, que fixou eleitores por paróquia com base na população. Tomei como base o Decreto nº 8.111 de 21 de maio de 1881 para definir as paróquias que compunham o município. Se for feito o mesmo cálculo usando os eleitores da paróquia de Vitória e os da paróquia de Carapina, o total de votantes de município seria de 1580, muito próximo de 1550; ou seja, esse valor aproximado está provavelmente muito perto do real. Ademais, a porcentagem de 77,56% de queda no número de eleitores é muito similar àquele calculado por José Bonifácio para a província (tabela 3): mais um indicativo da plausibilidade dos valores.

³² Dado retirado do parecer da comissão de verificação de poderes (ANAIIS da Câmara dos Srs. Deputados, 1876).

³³ Rosanvallon (1992:142-3) comenta sobre a ambigüidade que o termo cidadão representava aos legisladores, durante as discussões do projeto de Constituição francesa após a Revolução, ora referindo-se ao indivíduo que exerce direitos políticos, ora ao membro do corpo civil. Como solução, estabeleceu-se a distinção entre o cidadão autônomo – ativo – e o dependente – passivo. Essa dependência possuía tripla natureza: intelectual (capacidade de raciocinar), sociológica (não ser um membro dependente de uma corporação) e financeira (ter uma profissão independente). Nesse sentido, as preocupações na Assembleia brasileira não eram muito diferentes do que na França.

duas barreiras às eleições: o saber e fortuna. Definiram assim quem seria o novo eleitor: reinventaram a cidadania brasileira.³⁴

Contudo, a representação que nossos políticos faziam da realidade talvez estivesse equivocada, pois não era não era massa pobre e analfabeta que dominada as eleições. Era provável que, em muitos lugares, o analfabeto não fosse maioria no pleito. Nossos legisladores não perceberam – ou não admitiram – que o direito de voto criado pela Lei de 1881 não era o do alfabetizado, mas sim o do isento de prova de renda, do funcionário público. Criaram, assim, uma eleição ilhada.³⁵ E, com tamanha restrição, é possível que a violência tenha perdido espaço, até porque seu uso não era mais largamente necessário.³⁶ Ademais, a heterogeneidade das Câmaras ajudou a diminuir as fontes de conflito, tarefa antes reservada somente à alternância entre os partidos no poder.³⁷ A interferência do governo continuaria, mas agora com “elementos muito mais

³⁴ Ao comentar sobre as fortes mudanças econômicas e sociais na segunda metade do Dezenove, Graham (1997:241) detecta uma alteração na cultura política brasileira, no sentido de que os brasileiros instruídos passaram a concordar que os males do sistema eleitoral estavam em sua abrangência. As leis abolicionistas, como a do Ventre Livre de 1871, aumentaram o medo, por parte dos fazendeiros, da participação dos libertos, por exemplo.

³⁵ Carvalho (2007:413), citando obra de Sérgio Buarque de Holanda, reproduz frase de José Bonifácio sobre a eliminação dos analfabetos estabelecida pela Lei de 1881: “Esta soberania de letrados é um erro de sintaxe política”. Assim, para o autor, a grande falha da Lei foi criar uma oração política sem sujeito, “um governo representativo sem povo”. A colocação é, para mim, fundamental. Contudo, como mostrei, não creio que a grande causa da exclusão de quase 90% dos votantes tenha sido a proibição do voto do analfabeto – essa foi apenas parcialmente determinante. É o próprio Bonifácio quem admite que a dificuldade de prova de renda foi a grande vilã da Lei de 1881. A representação negativa da figura do votante no imaginário de nossos legisladores foi, por outro lado, de extrema relevância durante os debates dos projetos de reforma. Considero, assim, tanto essa representação quanto a análise empírica das fontes objetos imprescindíveis nessa investigação. Ao falar da permanência do baixo número do eleitorado também nas primeiras décadas da República, Carvalho (1987:44) cita o congresso liberal de maio de 1889, onde a alfabetização foi considerada indicador de renda legal.

³⁶ Rosanvallon (1992:243) relata que esteve presente, na constituinte francesa de 1789, a ideia de que eleições com menos eleitores equivale a eleições menos tumultuadas. Em nota, o autor referencia a obra de Sieyès intitulada *Quelques Idées de Constitution applicables à la ville de Paris* (1789), em que afirma que um grande número de cidadãos reunidos resulta em confusão e desordem. A solução francesa à época foi adotar o escrutínio em dois graus. Ao comparar as decisões inglesa e francesa sobre quem poderia votar nesse período, Rosanvallon relata que a Inglaterra optou por restringir o direito de voto ao cidadão proprietário, enquanto a França manteve um eleitorado mais amplo. Rosanvallon afirma ainda que a eleição em dois graus produz uma dissociação do processo eleitoral em dois momentos: o de deliberação e o de autorização. Nesse sentido, somente os eleitores – ou seja, os autorizados pelos votantes para votar no colégio eleitoral – teriam o verdadeiro direito de escolha.

³⁷ Carvalho (2007:406) acredita que a interferência do Poder Moderador foi o que garantiu a existência do bipartidarismo ao longo do Império. O autor coloca ainda 1868 como um ano de ruptura para a política partidária da época, na medida o novo posicionamento dos liberais acabou com a instabilidade e indefinição partidária. A eleição direta ajudou a consolidar essa tendência, criando um bipartidarismo que funcionava de maneira regular.

poderosos” – como denunciou Ayres.³⁸ Para a maioria de nossos atores políticos na Corte do Império, entretanto, esse cenário era mais do que aceitável.

Fontes

ANAIS da Câmara dos Srs. Deputados. Rio de Janeiro. Tipografia do Imperial Instituto Artístico/ Imprensa Nacional, anos indicados

ANAIS do Senado do Império do Brasil. Rio de Janeiro. Tipografia do Imperial Instituto Artístico/ Imprensa Nacional, anos indicados

ALENCAR, José de. *O Sistema Representativo*. Brasília: Senado Federal, 1996

ARQUIVOS da Comissão de Constituição e Justiça. Câmara dos Deputados. V.4, n. 2 jul/dez 1980. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1981

BASTOS, Tavares. *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*. São Paulo: Ed. Nacional, 1976

COLEÇÃO de Leis do Império do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, anos indicados

LIVRO de registros e recibos de títulos de eleitores da capital, 1876. Arquivo público municipal de Vitória.

LIVRO com lista geral de qualificação de São João de Carapina, 1878-1880. Arquivo público municipal de Vitória.

OURÉM, Barão de. Les Débats de Parlement Brésilien relatifs à la Représentation Proportionnelle. In : *La représentation proportionnelle: études de législation et de statistique comparées, publiées sous les auspices de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*. Paris: F. Pichon, 1888

SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O sistema eleitoral no Império; com apêndice contendo a legislação eleitoral no período 1821-1889*. Brasília: Senado Federal, 1979

UFLACKER, Augusto. *Reforma Eleitoral Anotada*. Rio de Janeiro: Rua do Ouvidor, 1884

Referências bibliográficas

BUESCU, Mircea. No Centenário da Lei Saraiva. *Rev. do Ins. Histórico e Geográfico*, Rio de Janeiro, nº330, Jan/mar, 1981:179-186

CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987

³⁸ Para Dolhnikoff (2005:110), o poder central só conseguia interferir nas eleições a partir de um processo de negociação com as elites locais, por meio da intermediação do Presidente de província. Até certo ponto, é de se esperar que tal negociação existisse e fosse deveras necessária, mas sua extensão precisa ser cuidadosamente analisada. Na eleição para Senador para a província do Espírito Santo entre os anos de 1878 e 1880, abordada na primeira seção deste artigo, a maior força de manipulação vinha do governo central. A força local – representada, por exemplo, pelos membros descontentes do partido liberal – não foi, no evento narrado, suficiente para deter a recomendação vinda da capital do Império. O presidente de província e seu vice em nenhum momento aparecem fazendo negociações com o governo central, mas sim obedecendo ordens.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. *A Construção da Ordem/Teatro de Sombras*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. Radicalismo e Republicanismo. In: CARVALHO, José Murilo de; NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das (org.). *Repensando o Brasil dos Oitocentos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009

DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2000

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

NICOLAU, Jairo. A Participação Eleitoral no Brasil. In: Vianna, Luiz Werneck (org.). *A Democracia e os três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002

PORTO, Walter Costa. *O Voto no Brasil: da Colônia à 5ª República*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989

ROSANVALLON, Pierre. *Le sacre Du citoyen*. França: Gallimard, 1992