



**Legislação eleitoral em movimento: a atuação dos presidentes de província nas eleições em São Paulo, 1840-1850**

RODRIGO MARZANO MUNARI\*

O texto desta comunicação tem por objetivo apresentar alguns resultados obtidos com a realização de uma pesquisa relacionada ao problema das eleições no Império do Brasil. Mais especificamente, tal estudo visou analisar aspectos da atuação dos presidentes da província de São Paulo nas eleições que imediatamente se seguiram à promulgação de duas leis eleitorais: o decreto de 4 de maio de 1842 e a lei de 19 de agosto de 1846. A razão precípua de se focalizar um estudo do processo eleitoral na figura do presidente tem um claro fundamento historiográfico: o presidente provincial é tradicionalmente apresentado, na historiografia, como a principal autoridade responsável pela vitória do governo nos pleitos realizados em cada província do Império.

Foi definido pela Constituição de 1824 que em cada porção do país haveria um presidente, a ser nomeado diretamente pelo imperador – o que significava que, em termos práticos, seria uma autoridade nomeada pelo ministério que estivesse no poder. O também chamado “delegado do imperador” era o mais importante comissário do gabinete governante na província para a qual fora designado e, no exercício da chefia da administração provincial, ele reunia, em si mesmo, atribuições as mais amplas e diversas – eram tantas e distribuídas por tantas leis, decretos e regulamentos que o Visconde do Uruguai, em seus *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*, escreveu que “somente homens mui versados e experientes” poderiam fazer uma ideia dos deveres e encargos que competiam aos presidentes de província (SOUSA, 1865: VII).

Como decorrência desse estado de coisas, os presidentes exerciam de fato uma avultada influência sobre as eleições, podendo incliná-las favoravelmente ao governo imperial, usando também de seus poderes legais para esse fim, e principalmente da faculdade de nomear um considerável número de empregados de confiança em todas as partes de uma província. Não por acaso, nas palavras de José Murilo de Carvalho, a intervenção governamental nas eleições “só se tornou problema” a partir da consolidação dos partidos e das leis centralizadoras do início da década de 1840 (CARVALHO, 2010: 400). A maior prova nesse sentido é a lei de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código de Processo Criminal de 1832. Essa lei, comumente conhecida por “lei de centralização do Judiciário”, colocou inúmeros cargos

\*Bacharel, licenciado e mestrando em História pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

policiais sob a dependência direta dos presidentes de província, que deveriam nomeá-los – e poderiam exonerá-los quando bem entendessem – sobre propostas dos chefes de polícia (um para cada província, a ser nomeado diretamente pelo ministério). Via de regra, o presidente de província teria um delegado por termo e o número de subdelegados que julgasse necessário, sobre informação do chefe de polícia, sendo geralmente um subdelegado por distrito de paz. Isso quer dizer, em outras palavras, que por intermédio de tais braços o presidente se faria chegar até as mais distantes e recônditas freguesias e vilas de sua província. Ele teria uma vasta rede de agentes fiéis para trabalhar a seu favor nas eleições.

Se for encarado com demasiado rigor, desse argumento se conclui que as eleições no Império apenas chancelavam escolhas feitas nos gabinetes dos ministros e que, por meio da atuação dos presidentes em suas províncias, as chapas governistas eram impostas ao eleitorado e quase sempre integralmente aceitas, pois os pleitos eram fraudados e não expressavam a “vontade” ou a “opinião popular”. Em consonância com estudos de pesquisadores latino-americanos e brasileiros<sup>1</sup>, a presente pesquisa vincula-se à perspectiva de que é preciso considerar a existência do regime representativo, no Brasil do século XIX, com as características que lhe eram próprias, e não como uma prefiguração de regimes democráticos que viriam a se estabelecer posteriormente. Nesse sentido, não há como negar a enorme influência exercida pela obra do cientista político Bernard Manin sobre os estudos acerca da construção do sistema representativo nos séculos XVIII e XIX. De acordo com Manin, os principais teóricos da representação, nessa época, não estavam interessados em um regime democrático e pretendiam a formulação de um sistema que se contrapusesse à democracia, por meio do qual apenas uma camada de indivíduos socialmente diferentes, por seus méritos, por sua ilustração ou riqueza, poderia exercer as principais funções políticas. Um dos mecanismos que garantiriam esse efeito de caráter “aristocrático” na escolha dos representantes da nação seria, justamente, o próprio sistema eleitoral (MANIN, 1997).

Objetivando se aprofundar no estudo desse complexo processo durante o Brasil imperial, pretendeu-se apresentar uma análise, tão completa quanto possível, do processo das eleições

---

<sup>1</sup> - Para o Brasil, entre outros trabalhos publicados pela historiadora Miriam Dolhnikoff, cf. “Governo representativo e legislação eleitoral no Brasil do Século XIX”. *Journal of Iberian and Latin American Research*, Vol. 20, No. 1, Mar. 2014, pp. 66-82. Para a América Latina, existem numerosos trabalhos sobre casos particulares e algumas compilações que reúnem estudos sobre vários países da região. Ver, a título de exemplo, Antonio Annino (Coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995.

em sua integridade – que ia da qualificação dos votantes às eleições primárias, destas às reuniões dos colégios eleitorais e das apurações, na Câmara Municipal da capital da província, à verificação de poderes dos eleitos na Câmara dos Deputados. E isto para uma província do Império: São Paulo. Apesar da ênfase conferida pelos historiadores à ideia de que o governo, invariavelmente, vencia as eleições, procurou-se valorizar a análise do processo eleitoral; o que permite constatar que, para os atores políticos das localidades que se punham a disputar eleições, essas disputas não eram, simplesmente, jogos de cena previsíveis e definidos de antemão – inclusive porque as oposições de fato venciam as eleições em alguns lugares. Intentou-se, além disso, verificar se as leis eram postas em prática e se havia algum esforço da parte das autoridades locais, que eram responsáveis pela execução dos pleitos – isto é, juízes de paz, eleitores, párocos, câmaras municipais, entre outras autoridades que tinham funções eleitorais –, em adaptar as suas práticas às normas legais baixadas pelo governo e pelos legisladores. Para tanto, foram escolhidas as eleições ocorridas na província de São Paulo após a promulgação do decreto de 1842 e da lei de 1846.

Os regulamentos de 1842 e 1846 diferem quanto à forma e ao conteúdo em que foram concebidos. O de 1842 foi um decreto expedido pelo ministério conservador de 23 de março de 1841 logo após a dissolução da Câmara eleita em 1840, sob as “eleições do cacete”. Dissolvida pelo imperador essa Câmara antes mesmo de entrar em funcionamento, o governo imperial achou por bem promulgar um decreto eleitoral com novas medidas, algumas reclamadas há anos pelos deputados, para tornar mais puras as eleições: entre elas, proibia os votos por procuração e criava juntas de qualificação paroquiais dos votantes e elegíveis. Oba do “Regresso”, o decreto de 1842 espelhava as concepções do Partido Conservador sobre a organização do sistema eleitoral, sobretudo no ponto em que estabelecia que, nas juntas qualificatórias, haveria uma autoridade escolhida pelo presidente de província, o subdelegado de polícia, que comporia a junta, em cada paróquia, ao lado do juiz de paz presidente e do pároco.

Os conservadores tinham intenção de elaborar e aprovar uma lei completa, que versasse sobre o processo eleitoral como um todo, de que já estava encarregado o Conselho de Estado; mas os liberais é que lograriam realizar essa tarefa, com a aprovação da lei de 19 de agosto de 1846. Foi essa a primeira lei eleitoral aprovada pelos deputados e senadores, e quiçá também a mais importante do Império, pois ela continuou sendo a lei básica das eleições até 1881

(GRAHAM, 1997: 141), quando foi estabelecida a eleição direta. Desmontando o decreto do governo conservador de quatro anos antes, a lei de 1846 retirou o subdelegado da junta de qualificação e não deixou outra autoridade nomeada pelo governo à frente das atividades eleitorais, do início ao fim – do alistamento à apuração. Eram autoridades eletivas que ocupavam as juntas qualificatórias e as mesas paroquiais, com eleitores e suplentes de eleitores ocupando os postos de mesários, sob a presidência do juiz de paz mais votado do distrito da matriz, estivesse ou não em exercício – e mesmo suspenso por ato do governo ou por pronúncia em crime de responsabilidade (SOUZA, 1979).

Embora refletindo concepções distintas, tanto as instruções de 1842 quanto a lei de 1846 constituíram medidas legais que, sob a ótica dos seus respectivos produtores, serviriam para evitar fraudes e irregularidades que se verificavam nas eleições. E suas aplicações não foram inócuas. Logo que colocado em prática o decreto de 1842 para as eleições que se tinham de fazer, em São Paulo, naquele mesmo ano, as próprias autoridades responsáveis pela organização e realização dos pleitos oficiaram ao presidente, de várias localidades da província, para apresentarem suas dúvidas relativas à execução do regulamento eleitoral; requisitando explicações mais específicas sobre os procedimentos nele definidos – especialmente no que diz respeito ao processo de qualificação, que até então não existia, e às pessoas que estariam em condições de serem qualificadas, pelos critérios constitucionais, como a renda, e pelo tempo de residência ou domicílio em determinada paróquia. Isso mostra, em primeiro lugar, que havia interesse por parte das autoridades locais em colocar a norma legal em prática, pois o presidente não remetia instruções senão quando era instado, por essas autoridades, a responder aos questionamentos que lhe eram apresentados. Em segundo lugar, aponta que as mesmas autoridades buscavam mobilizar a “correta interpretação” da lei, porque recorriam aos poderes legalmente competentes para resolver dúvidas sobre a sua execução. Tais constatações não significam que as leis eram colocadas em funcionamento, necessariamente, pela forma considerada correta, ou seja, em plena conformidade dos esclarecimentos fornecidos. Mas o simples fato de existir uma comunicação frequente a esse respeito, cujas decorrências já foram notadas, é bastante significativo e pouco foi considerado pelos historiadores.

Nas eleições paulistas de 1842, em toda a documentação compulsada de ofícios e correspondências, jornais e anais parlamentares, não foram encontrados episódios de

arbitrariedades cometidas pelos subdelegados como membros das juntas qualificadoras, excetuando-se alguns casos localizados – e não generalizados por toda a província, como por vezes se pensa – de conflitos envolvendo autoridades policiais. Tais conflitos, entretanto, não tinham relação necessária com a atuação do presidente da província, pois não agiam a mando do presidente ordenando prisões arbitrárias ou amedrontando os povos das localidades com a ostentação de força armada. Essas autoridades policiais eram, elas mesmas, mormente delegados e subdelegados, pessoas escolhidas entre os moradores influentes e poderosos das localidades – e por isso suas ações não podem ser reduzidas a meros instrumentos da vontade e dos desígnios do governo provincial, ao qual eram sempre imputadas, pelos opositoristas, todas as irregularidades e os abusos praticados por agentes que estavam debaixo das ordens do presidente.

Para os liberais que voltaram ao cenário político nacional em 1844, o problema das instruções eleitorais de 1842 era que a existência de uma autoridade policial, nomeada pelo governo, exercesse uma influência considerada indébita nas eleições; porque, especialmente nas freguesias onde houvesse grande divergência política entre os integrantes da mesa da localidade, a presença dessa autoridade da lei de 3 de dezembro exerceria a influência decisiva, fazendo inclinar as decisões da mesa, na maioria das vezes, para o lado do governo. Preocupados em eliminar fraudes e tanto quanto possível evitar essa interferência ilegítima do governo – que era, até certo ponto, vista como natural e necessária no regime representativo –, os liberais aprovaram uma lei eleitoral abrangente e muito mais minuciosa na definição de todas as fases do processo eleitoral.

O resultado imediato da implantação da lei de 1846 foi que, de todas as partes da província de São Paulo, acorreram ofícios dirigidos ao governo provincial e ao governo do Império, em busca de esclarecimentos sobre a forma correta de colocar em vigor diversos dispositivos da nova lei regulamentar (a respeito do modo como deveriam ser constituídas as mesas de paróquia, sobre quem deveria presidi-las, sobre casos de incompatibilidade para o exercício de certas funções etc.). Esse resultado não era válido somente para São Paulo, mas para todo o país, visto que ofícios do ministério do Império, solvendo dúvidas de autoridades de várias províncias brasileiras, foram enviados à presidência de São Paulo para “seu conhecimento e execução”. Se até as eleições gerais que aconteceram em 1844 os presidentes de província, no caso de São Paulo, resolviam quase sem intervenção as dúvidas relativas à

execução da lei, com algumas poucas exceções, a partir das eleições que se fizeram em 1847 a situação foi bem diferente. O ministério do Império, por via de pareceres emitidos pela sua respectiva Seção do Conselho de Estado, foi corresponsável pela tarefa de resolver dúvidas quanto à execução da nova lei, produzindo muitas decisões concernentes a matéria eleitoral e, por vezes, também alguns decretos destinados a esclarecer alguns pontos mais duvidosos da legislação.

Essas dúvidas eram solucionadas a pedido dos próprios presidentes, que oficiavam ao governo imperial para expor questões sobre as quais hesitassem em responder, dado que inúmeras situações concretas não foram previstas pela lei. Mas também eram enviadas ao governo, amiúde sem nenhuma intermediação da presidência, pelas autoridades locais de São Paulo e de diversas localidades de todo o país. As disposições legais, principalmente a partir de 1846, mas também antes disso, tornavam-se objeto de disputas dessas autoridades – juízes de paz, membros das juntas e mesas, magistrados e autoridades policiais – e ainda de cidadãos comuns, que sustentavam, com frequência, entendimentos contrastantes ou contraditórios sobre certos pontos da legislação, e por isso oficiavam ao governo da província ou ao ministério em busca da “correta interpretação” do texto legal (ou de sua aplicação em cada situação específica). Na medida em que esses homens recorriam aos canais legalmente instituídos – conforme art. 120 da lei de 1846 – a fim de obterem respostas para suas dúvidas ou questões, os conflitos entre eles se legitimavam e adquiriam o caráter de disputas político-partidárias, e não meramente de caráter privado entre rivais e desafetos que, nas eleições, disputavam seu prestígio e sua capacidade de vencer os adversários, como na interpretação de Richard Graham.

É certo que a complexidade da nova legislação eleitoral também ampliou os motivos para manejos e burlas por parte das autoridades e dos partidos locais. Esses indivíduos, que tinham de pôr em execução as normas legais fazendo eleições, aprenderam a manejar a lei favoravelmente a seus interesses, aproveitando-se das brechas e lacunas do texto legal – e declarando, por exemplo, que a própria falta de alguma “formalidade”, ainda menos essencial, poderia ser suficiente para nulificar ou suspender um pleito. Mesmo quando fossem burladas, portanto, essas leis não foram “letras mortas” e estavam no centro das disputas das freguesias e vilas por ocasião das eleições.

Chamados a intervir pelos atores locais, os presidentes intervieram nas eleições gerais de 1842 e 1847, em São Paulo, de dois modos principais: solucionando dúvidas a eles apresentadas e resolvendo problemas que ocorriam no decorrer das votações, tomando medidas cabíveis contra fraudes ou irregularidades praticadas em certas partes da província. O que não quer dizer, de modo algum, que os presidentes não intervissem nas eleições para fazer valer os seus interesses ou aqueles dos ministérios aos quais serviam. Os presidentes de São Paulo, nas duas eleições estudadas, não foram neutros e tomaram parte ativa nos pleitos. Essa intervenção presidencial, no entanto, nem sempre se revestia de formas escusas, haja vista que, a despeito das diferenças doutrinárias entre os partidos sobre o assunto da intervenção do governo nas eleições, era amplamente admitido, conforme o pensamento predominante na época, que o governo poderia e mesmo deveria exercer uma ingerência legal e legítima sobre os pleitos. O problema é que os limites dessa interferência não estavam claramente definidos por esses homens, nem consagrados em lei alguma.

Em 1842, por exemplo, o presidente que governou São Paulo no decorrer dos pleitos, José Carlos Pereira de Almeida Torres, não foi acusado pelos opositores, a não ser de maneira tangencial, pelo cometimento de fraudes ou arbitrariedades. Ele foi acusado, principalmente, pela sua política de nomeações e demissões; política esta que, por mais condenada que fosse pela oposição, achava-se inteiramente autorizada pelas atribuições legais que competiam ao presidente de província e, de maneira ainda mais explícita, pelos deveres a que estava obrigado na condição de delegado do ministério. Almeida Torres foi também criticado pela sua atividade constante de remeter cartas e recomendações às autoridades provinciais e a homens influentes de suas localidades, com o fim de obter essas importantes adesões à chapa do governo – atividade que igualmente era aceita no regime representativo e da qual não se furtavam os governos que se pusessem em movimentação eleitoral. Não foi diferente a atuação do presidente Manuel da Fonseca Lima e Silva, em 1847, e dos outros que se lhes sucederam e se serviram de idênticos recursos ou expedientes.

Nesse sentido, a utilização da imprensa e dos anais parlamentares como fontes da pesquisa histórica se afigurou fundamental para desvendar os bastidores do cenário político, revelando aspectos da atuação dos presidentes que de nenhum modo se fariam presentes nas correspondências e atos oficiais. Contudo, não é suficiente estudar a intervenção governamental a partir das queixas e clamores abundantes que apareciam contra o governo

nos jornais de oposição. A fiar-se nesses relatos, todas as eleições feitas pelos ministérios e seus agentes seriam espetáculos falseados e generalizadamente deturpados. Um quadro semelhante se pode tirar de obras clássicas como as de Francisco Belisário Soares de Souza e João Francisco Lisboa. A fim de tomá-las criticamente, essas fontes precisam ser analisadas à luz dos seus contextos específicos e dos interesses e projetos políticos que carregavam – e dos quais resultavam. Por isso é que convém contrapô-las com outras fontes, ainda que aparentemente menos reveladoras e mais comprometidas: estas são as fontes oficiais, como ofícios, decretos, regulamentos. Em nenhum momento elas puderam revelar, ao longo deste estudo, que as eleições corriam regularmente, sem vícios, fraudes, abusos ou irregularidades. Não se poderiam extrair tais conclusões em função do próprio caráter dessas fontes; muitas vezes, elas até mesmo confirmam que as eleições estavam sendo maculadas. Mas a profusão de ofícios, decretos, resoluções, regulamentos, entre outros atos oficiais, aponta para questões que não são menos relevantes. Não eram meras leis que não saíam do papel, boas recomendações que apenas escondiam atividades ilícitas ou decisões que não eram cumpridas: eram resultados de práticas concretas, de esforços e experimentações de um regime representativo em construção. E ao mesmo tempo, eram forças geradoras de novas práticas, a partir das quais legisladores e teóricos refletiriam sobre os avanços e retrocessos do processo eleitoral e formulariam medidas para torná-lo, conforme as concepções da época, mais “puro” e “representativo”.

Por fim, há que se dizer que tanto em 1842 quanto em 1847 venceu integralmente a chapa governista nas eleições de São Paulo. Não obstante, o significado dessa vitória do governo foi quase sempre visto pelos historiadores como uma imposição dos candidatos apontados pelos ministérios ou pelos presidentes da província.<sup>2</sup> Não é o que se pode concluir dos dois pleitos analisados. Em 1842, o presidente Almeida Torres, baiano que não tinha laços com a província, logrou eleger-se para a Câmara dos Deputados; mas guerreando com outros candidatos do *partido da ordem* provincial, o partido que na província apoiava o governo central, o presidente perdeu as eleições, porque não pôde eleger nenhum dos candidatos que

---

<sup>2</sup> - “D. Pedro II tinha ciência, evidentemente, de que, em nosso sistema, um Ministério, que para viver dependia da Câmara, fazia a Câmara segundo seu interesse partidário. Sabia também que só dele, Imperador, dependia a dissolução dessas Câmaras, quando entendesse que convinha sustentar um Governo, pois este haveria de ter os meios decisivos para fazer “eleger” os representantes que quisesse e quando o quisesse. Assim surgiam os Gabinetes onipotentes apoiados pelas Câmaras obedientes”. Sérgio Buarque de Holanda. *Do Império à República. História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II: O Brasil monárquico, v. 7. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 86.



incluía em sua chapa contra a vontade daquele partido. Todos os eleitos, à exceção do presidente, eram nomes conhecidos do partido conservador provincial e bem enraizados na província que iam representar na Assembleia Geral – e que já haviam representado, em mais de uma ocasião, na Assembleia Provincial.

Em 1847, numa eleição senatorial que ocorreu antes das eleições para deputados gerais, entrou na lista tríplice o presidente Manuel da Fonseca Lima e Silva, disputando com alguns candidatos influentes do partido liberal da província, então dominante. Usando de toda a sua influência e autoridade para triunfar no pleito, Manuel da Fonseca acabou sendo incluído na lista tríplice, ao lado de Rafael Tobias de Aguiar, chefe do partido liberal de São Paulo, e de Francisco Antônio de Sousa Queiroz, um poderoso representante da lavoura paulista, também do mesmo partido. Desejoso de não desagradar às lideranças desse partido, que vinha conflitando com o presidente, o ministério exonerou Manuel da Fonseca da presidência no mesmo dia da eleição para senador e, uma vez concluída a eleição, foi o ex-presidente rejeitado pela escolha imperial, que recaiu sobre Sousa Queiroz, para satisfação do *partido paulista*. Nas eleições que se fizeram, logo em seguida, para deputados à Assembleia Geral, todos os nove nomes eleitos por São Paulo eram conhecidos integrantes do partido liberal, nascidos na província e nela iniciados nas lides políticas, sobretudo através de sua participação na Assembleia Provincial.

O fato de triunfar plenamente a chapa governista não significa que venceram os candidatos impostos pelo partido ministerial, e sim que venceram, em ambas as eleições, os candidatos escolhidos pelas lideranças partidárias provinciais que estavam em consonância com o partido dominante no centro do Império. Eram representadas não só as elites da província, como também seus projetos, suas ideias e demandas. Foi esse o tipo de aliança que predominou em São Paulo nas eleições que ocorreram ao longo da década de 1840 e, quiçá, enquanto vigorou o sistema majoritário de extensão provincial, que permaneceu inalterado até 1855. Com a “lei dos círculos”, os chefes partidários governistas perderiam a capacidade de fazer eleger todos os nomes de suas chapas. Entrava em cena uma nova concepção de representação, que não deslocaria completamente a outra, mas que teria efeitos consideráveis sobre o resultado das eleições. Seus efeitos, seus defeitos e suas virtudes, entretanto, ficam a cargo de outras pesquisas e outras análises.

### Referências bibliográficas:

- ANNINO, Antonio (Coord.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- CARVALHO, José Murilo de. *Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- DOLHNIKOFF, Miriam. “Governo representativo e legislação eleitoral no Brasil do Século XIX”. *Journal of Iberian and Latin American Research*, Vol. 20, No. 1, Mar. 2014.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Do Império à República. História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II: O Brasil monárquico, v. 7. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- LISBOA, João Francisco. *Jornal de Timon: partidos e eleições no Maranhão*. Introdução e notas de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- SOUSA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*. Primeira Parte. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1865. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/220529>.
- SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O sistema eleitoral no Império (1872)*. Com apêndice contendo a legislação eleitoral no período 1821-1889. Brasília: Senado Federal, 1979.