

**Evaristo Caixeta Pimenta**

***As urnas sagradas do Império do Brasil: governo representativo e  
práticas eleitorais em Minas Gerais (1846-1881)***

**Belo Horizonte  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de História  
2012**

**Evaristo Caixeta Pimenta**

***As urnas sagradas do Império do Brasil: governo representativo e práticas eleitorais em Minas Gerais (1846-1881)***

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em História.**

**Linha de Pesquisa: História e Culturas Políticas**

**Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Villalta**

**Belo Horizonte**

**Universidade Federal de Minas Gerais**

**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**

**Departamento de História**

**2012**



Dissertação defendida pelo aluno **Evaristo Caixeta Pimenta** em 21 de **dezembro** de **2012** e **aprovada**, pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Prof. Dr. **Luiz Carlos Villalta** – Orientador  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Profa. Dra. **Maria Efigênia Lage de Resende**  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Profa. Dra. **Andréa Lisly Gonçalves**  
Universidade Federal de Ouro Preto

*As pessoas grandes aconselharam-me deixar de lado os desenhos de jiboias abertas ou fechadas, e dedicar-me de preferência à geografia, à história, ao cálculo, à gramática. (...) Eu fora desencorajado pelo insucesso do meu desenho número 1 e do meu desenho número 2. As pessoas grandes não compreendem nada sozinhas, e é cansativo, para as crianças, estar toda hora explicando.*

*Antoine de Saint Exupéry (O Pequeno Príncipe).*

## **Agradecimentos:**

O resultado deste trabalho é tributário da contribuição de um grande número de pessoas. Naturalmente, o meu maior débito é para com meus pais Antônio e Luzia, que me conferiram o privilégio da vida. Mais do que isso, devo a eles os primeiros passos no caminho do conhecimento do mundo e do afeto. Agradeço também aos educadores do Centro Pedagógico e Colégio Técnico da UFMG, instituições de ensino pautadas nos princípios republicanos, promotoras do saber e da diversidade. Este caminho foi trilhado junto ao meu irmão Bruno, da pré-escola à pós-graduação. Obrigado pelas trocas de ideias sempre frutíferas. No mundo do trabalho, agradeço aos ex-colegas da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais, instituição onde me formei como profissional. No Setor de Testes Físicos encontrei grandes mestres, os quais prezo com muito carinho. Obrigado a todos. Minha graduação na História não teria sido a mesma sem a minha turma. As comemorações às sextas-feiras estão nas memórias de todos. Os “tempinhos” na cantina com os nossos cafezinhos deixaram saudades, apesar dos debates acalorados. Minha pesquisa não seria possível se eu não tivesse conhecido o Prof. Dr. Paulo de Tarso Linhares, então professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Foi trabalhando como seu assistente de pesquisa que me deparei com o meu objeto de estudo, as eleições do Império. Depois que resolvi “adotar” as eleições imperiais, ficamos ambos intrigados com as ambiguidades e aparentes paradoxos do sistema eleitoral brasileiro dos oitocentos. Minha dissertação é, em alguma medida, uma resposta a essas inquietações. Com o Prof. Dr. Paulo de Tarso e com o Prof. Dr. Bruno Diniz, também da FJP, tive as primeiras oportunidades de atuar profissionalmente como pesquisador, das quais retirei muitas lições. Muito obrigado a ambos. Na pós-graduação, agradeço ao Prof. Dr. José Antônio Dab Dab Trabulsi, ao Prof. Dr. Rodrigo Sá Motta e ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Carlos Villalta pelas excelentes disciplinas ministradas. Os seminários de dissertação conduzidos pelo Prof. Dr. José Newton Coelho Meneses foram igualmente fundamentais para a minha pesquisa. Seus apontamentos me levaram a repensar muitos aspectos da proposta original. Obrigado Prof. José Newton! Agradeço profundamente ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Carlos Villalta, primeiramente por ter aceitado assumir a minha orientação. Em segundo lugar, foi por seu estímulo que desenvolvi um interesse renovado pela filosofia política. Não fosse por isso, eu esbarraria em barreiras intransponíveis ao longo da pesquisa. Agradeço igualmente pela sua leitura criteriosa dos capítulos da dissertação. O produto final da pesquisa deve muito aos apontamentos e sugestões de bibliografia fornecidos durante o meu exame de qualificação pelas Profas. Dras. Regina Horta Duarte e Andréa Lisly Gonçalves. Muito obrigado pelas críticas, sobretudo pelas mais dolorosas. Também agradeço à Profa. Dra. Adalgisa Arantes Campos e ao Diretor Provincial Orionita, Pe. Tarcísio Gregório Vieira, pelos esclarecimentos relativos aos ritos católicos. Por fim, preciso fazer reverência à minha esposa, Virgínia. Ela esteve ao meu lado desde os primórdios desta jornada (ainda durante minha graduação) e dela recebi todo o apoio do mundo. Peço desculpas por tudo o que precisamos deixar de fazer por causa desta dissertação e, sobretudo, pelo fato de os problemas do século XIX terem ocupado tanto do meu tempo e do meu pensamento. Por isso tudo, a ela dedico este

trabalho. Por vezes estive perdido nos labirintos do Império e sem esperanças de encontrar as saídas. Contudo, de um jeito ou de outro, escapei a todos eles. Estou de volta ao século XXI, querida!

## **RESUMO:**

*As urnas sagradas do Império do Brasil: governo representativo e práticas eleitorais em Minas Gerais (1846-1881)*

Esta dissertação aborda as eleições que tiveram lugar no Império do Brasil durante o Segundo Reinado. Foram investigados os fundamentos conceituais operados pelos fundadores do Estado Nacional brasileiro no que se refere à edificação de um governo representativo de tipo liberal, bem como as apropriações realizadas pela classe política dos conceitos e paradigmas políticos que orientaram a elaboração das normas referentes ao contexto das reformas eleitorais. Por meio da análise dos registros eleitorais da província de Minas Gerais, procurou-se investigar as práticas ritualizadas verificadas no ato do voto. Espera-se, com isso, demonstrar que no seio do sistema eleitoral do Império havia uma linguagem litúrgica que se prestava a legitimar, sob os auspícios da religião, as intervenções governistas sobre os pleitos e a representação nacional como um todo.

**Palavras-chaves:** Segundo Reinado, representação política, governo representativo, reformas eleitorais, práticas eleitorais

## **ABSTRACT**

*The sacred ballot boxes of the Brazilian Empire: representative government and electoral practices in Minas Gerais (1846-1881)*

This dissertation is about the elections that took place in the Brazilian Empire during the Second Reign. We examined the conceptual basis operated by the founders of the Brazilian National State with regard to the building of a representative government of a liberal type, as well as the appropriations performed by the political class about political concepts and paradigms that guided the development of laws related to the electoral reforms context. Through the analysis of the voting records of the province of Minas Gerais, we sought to investigate the ritualized practices observed in the voting acts. It is expected, thereby, to demonstrate that within the Empire's electoral system was a liturgical language that lent itself to legitimate, under the religious realm, the government interventions over the elections and the national representation as a whole.

**Keywords:** Second Reign, political representation, representative government, electoral reforms, electoral practices

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	10
<b>Capítulo 1 - A representação política</b> .....	29
1.1 Etimologia.....	30
1.2 Significados ampliados .....	31
1.3 A representação política em Thomas Hobbes .....	32
1.4 A representação política e a atividade parlamentar.....	34
1.5 A teoria da representação de Edmund Burke .....	38
1.6 A versão liberal da representação política.....	41
1.7 Representação liberal e revolução.....	48
1.7.1 O Poder “Real” na perspectiva de Benjamin Constant .....	53
<b>Capítulo 2 - A teoria representativa liberal na interpretação da Constituição de 1824</b> .....	55
2.1 Soberania e representação nacional.....	55
2.2 Os fundamentos do sistema eleitoral contido na Constituição de 1824 .....	61
2.3 Eleições e cidadania .....	64
2.3.1 A ausência de critérios raciais na definição da cidadania .....	68
<b>Capítulo 3 - As reformas eleitorais do Segundo Reinado à luz da literatura política</b> .....	72
3.1 Os autores .....	75
3.1.1 José Martiniano de Alencar.....	75
3.1.2 Francisco Belisário Soares de Souza.....	76
3.2 O contexto reformista verificado pelos publicistas das eleições (1842-1860) .....	77
3.3 <i>Systema Representativo</i> , de José de Alencar .....	88
3.4 <i>O Sistema Eleitoral no Império</i> , de Francisco Belisário Soares de Souza .....	104
3.5 As duas últimas reformas eleitorais do Império .....	120
3.5.1 A “lei do terço”, de 1875 .....	120
3.5.2 A “lei saraiva”, de 1881 .....	124
<b>Capítulo 4 - As práticas eleitorais em Minas Gerais (1846-1881)</b> .....	132
4.1 Os locais de votação .....	147
4.2 A qualificação dos votantes.....	150
4.2.1 Organização da junta de qualificação .....	151
4.2.2 A participação de crianças nos sorteios de desempate .....	155
4.2.3 A atuação da junta paroquial no processo de qualificação .....	156
4.3 As Eleições Primárias.....	164



4.3.1 A celebração da Missa do Espírito Santo nas eleições do Império .....	165
4.3.2 A organização da Mesa Paroquial .....	168
4.3.3 O recebimento das cédulas .....	171
4.3.4 Confinamento e guarda da urna .....	175
4.3.5 Práticas de corrupção eleitoral no rito das eleições primárias: o exemplo da Vila do Santo Antônio do Curvelo .....	176
4.3.6 Apuração dos votos da Eleição Primária .....	183
4.3.7 O canto do <i>Te Deum Laudamus</i> nas eleições do Império .....	187
<b>4.4 As Eleições Secundárias.....</b>	<b>193</b>
4.4.1 Organização das mesas eleitorais .....	195
4.4.2 Verificação de poderes dos eleitores .....	196
4.4.3 O recebimento das cédulas .....	198
4.4.4 Apuração dos votos do colégio eleitoral .....	200
4.4.5 Apuração final .....	201
<b>Conclusão .....</b>	<b>206</b>
<b>Fontes e Referências Bibliográficas .....</b>	<b>218</b>
Fontes .....	218
Referências Bibliográficas .....	221

## Introdução

Ora disse-me: não é isto uma farsa? Não é isto um verdadeiro absolutismo, no estado em que se acham as eleições do nosso país? Vede esta sorites fatal, esta sorites que acaba com a existência do sistema representativo: o Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis, aí está o sistema representativo do nosso país!<sup>1</sup>

José Tomás Nabuco de Araújo, 17 de julho de 1868.

A famosa sorites do Senador e Conselheiro José Tomás Nabuco de Araújo, proferida na tribuna da Câmara Vitalícia, no dia 17 de julho de 1868, sintetiza o drama da crise política experimentada pela sociedade brasileira naquele momento. O discurso do Senador referia-se à controversa decisão do Imperador D. Pedro II de substituir um gabinete liberal por um conservador a despeito de haver uma maioria liberal na Câmara dos Deputados. Ainda que a iniciativa do monarca estivesse dentro do escopo de suas atribuições constitucionais, causou enorme surpresa a nomeação de um governo sem origem na maioria parlamentar.

Não obstante a estratégia discursiva de Nabuco de Araújo visasse a censurar uma inversão partidária pouco usual, ela revela uma das problemáticas centrais da política Imperial, a saber: a questão da representação política. Nestes termos, os silogismos do Senador unem elegantemente o cume da política imperial, o Poder Moderador, à sua base, as eleições. Para ele, entre esses dois extremos havia uma maioria parlamentar legítima e um ministério que representava a sua política. Contudo, o chamado real de um Ministério tirado da minoria, isto é, de uma política adversa à vontade nacional manifesta nas eleições, colocava em xeque todo o sistema representativo<sup>2</sup>. Nabuco de Araújo denunciava, assim, muito corajosamente para um político de seu calibre, a lógica do sistema representativo vigente no Império do Brasil.

---

<sup>1</sup> NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*: Nabuco de Araújo: sua vida, suas opiniões, sua época. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1899, v.3, p.124.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 123.

Segundo Joaquim Nabuco de Araújo, filho e biógrafo do Senador, embora o discurso do pai sugerisse uma ruptura com o Imperador, ele não teria visado à pessoa do monarca, mas, sim, a falta de eleições corretas, o que fazia do Poder Moderador o único árbitro dos destinos do país<sup>3</sup>. Por certo, o diagnóstico de José Tomás Nabuco de Araújo não deixaria de confirmar-se com o desenrolar dos acontecimentos de 1868.

Logo após a posse do novo gabinete Conservador, o Ministro dos Estrangeiros dirigiu-se à Câmara Liberal lembrando-a das consequências de uma eventual falta de apoio parlamentar às políticas do governo. O Ministro referia-se, veladamente, ao direito do governo em aconselhar a Coroa a dissolvê-la<sup>4</sup>. O Deputado Cristiano Ottoni, que presenciara a mesma situação em 1848, previu o inevitável: as horas da Câmara estavam contadas<sup>5</sup>. De fato, após a aprovação de uma previsível moção de desconfiança ao governo, a Câmara foi dissolvida em 18 de julho<sup>6</sup>. Nas eleições gerais que se seguiram à dissolução, o novo gabinete conseguiu eleger uma Câmara unanimemente Conservadora<sup>7</sup>. Fechava-se mais uma vez, portanto, o eterno ciclo exposto nas sorites fatais de Nabuco de Araújo.

O problema concreto era, pois, que durante todo o Segundo Reinado, o partido instalado no governo tinha em mãos os recursos necessários para vencer as eleições gerais e, conseqüentemente, perpetuar-se no poder até a próxima manifestação do Poder Moderador. Realmente, das dezessete legislaturas da Câmara dos Deputados eleitas ao longo do Segundo Reinado, todas, sem exceção, foram fruto de eleições conduzidas e vencidas pelo governo<sup>8</sup>. Todavia, cumpre lembrar que a questão eleitoral do Império não se resume à experiência do Segundo Reinado.

Com efeito, a prática eleitoral do Império do Brasil foi intensa desde os seus primórdios. Eleições ocorreram sem interrupções entre 1822 e o fim do regime, sendo suspensas apenas em ocasiões excepcionais e locais específicos, a exemplo da província

---

<sup>3</sup> Ibid., p. 125.

<sup>4</sup> IGLÉSIAS, Francisco. A vida política, 1848 / 1866. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II, vol.5, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 136-137.

<sup>5</sup> Ibid., p. 137.

<sup>6</sup> Ibid., p. 137.

<sup>7</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, quadro n.15, p. 407.

<sup>8</sup> Ibid., p. 401. A afirmação pode ser constatada a partir da comparação entre as composições das Legislaturas da Câmara e dos Gabinetes do Império. A composição das Câmaras pode ser encontrada em: Ibid., quadro n.15, p. 407. A composição dos gabinetes pode ser verificada em: LYRA, Tavares de. *Instituições políticas do Império*. Brasília: Senado Federal/Editora da Universidade de Brasília, 1979.

do Rio Grande do Sul durante a Guerra com o Paraguai<sup>9</sup>. Houve eleições regulares para a escolha de Juizes de Paz, de membros das Câmaras Municipais, Conselhos Gerais de Província, Assembleias Legislativas Provinciais, Câmara dos Deputados e Senado, além das duas eleições para a Regência Una. Era bastante comum que as eleições para a Câmara dos Deputados acontecessem antes do término das legislaturas, uma vez que muitas delas foram dissolvidas<sup>10</sup>. Desse modo, a participação nas eleições, ou mesmo a experiência de presenciá-las, foi algo muito frequente para a sociedade brasileira como um todo.

Os contornos fundamentais do sistema eleitoral do Império foram delineados pela Carta Constitucional. Segundo ela, as eleições gerais deveriam adotar o modelo censitário, indireto em dois graus, bem como um sistema majoritário por província com voto em lista<sup>11</sup>. Isso queria dizer, na prática, que os cidadãos que atendessem ao censo e a outras condicionalidades estariam aptos a escolher os eleitores. Somente os últimos procederiam na escolha dos representantes.

Segundo a Constituição, os procedimentos eleitorais deveriam ser definidos por lei ordinária. Todavia, a primeira lei eleitoral do país foi elaborada tardiamente, apenas em 1846. Até o advento dessa norma geral, tais procedimentos foram regulamentados por dois decretos do Poder Executivo. O primeiro foi o decreto – sem número – de 26 de março de 1824, que visava originalmente a organizar a primeira eleição para a Câmara dos Deputados, a qual foi postergada arbitrariamente por D. Pedro I até 1826. Esse decreto foi a base legal para todas as eleições que tiveram lugar no Primeiro Reinado e Regências. Somente em 1842, já durante o Segundo Reinado, o decreto do Poder Executivo nº 157, de 04 de maio, detalharia melhor os procedimentos das eleições de primeiro grau. A partir de então, os eleitores de primeiro grau passaram a ser selecionados previamente por uma junta de qualificação.

Em 1846, as eleições do Império foram finalmente regulamentadas por uma lei propriamente dita, elaborada e aprovada pelo Poder Legislativo. Trata-se da lei nº 387 de 19 de agosto do mesmo ano. Embora conservasse a essência das instruções

---

<sup>9</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 31.

<sup>10</sup> Somente no Segundo Reinado onze legislaturas foram dissolvidas. CARVALHO, 2003, op. cit., Quadro n.15, p. 407.

<sup>11</sup> Já as eleições locais não eram reguladas pela Constituição e seguiriam a forma definida pela Lei – sem número – de 1º de Outubro de 1828. Essa conferiu o sistema direto às eleições de Vereadores e Juizes de Paz.

constitucionais, a nova lei detalhou pela primeira vez o processo eleitoral de maneira global e serviu de base para as leis eleitorais subsequentes, que consistiram, na realidade, em decretos legislativos que a reformaram. Teríamos, assim, ao longo do Segundo Reinado, quatro reformas que deram novos contornos à lei original, sendo uma em 1855, conhecida como *Lei dos Círculos* por adotar o sistema de voto distrital; outra em 1860, que expandiu o número de deputados eleitos por distrito de um para três; mais uma em 1875, também chamada de *Lei do Terço*, pois reservava um terço das cadeiras para o partido em minoria – e que aboliu também o voto distrital – e, finalmente, em 1881, a última “lei” eleitoral do Império, a conhecida *Lei Saraiva*. Essa última instaurou o voto direto, retomou o voto distrital e impôs embaraços ao direito de voto dos analfabetos. Em linhas gerais, foram estas as principais transformações experimentadas pelo processo eleitoral no Império sob a perspectiva legal.

Apesar do voto censitário, o método indireto adotado pelo sistema eleitoral brasileiro cedia espaço à participação de uma expressiva camada da população, pois a renda exigida para a eleição primária era considerada baixa<sup>12</sup>. Isso não relativiza, contudo, a realidade de que apenas uma porção diminuta da população procedia de fato à escolha dos seus representantes, uma vez que o censo para o segundo grau era mais alto<sup>13</sup>. Além disso, as exigências de renda para os cargos eletivos eram ainda maiores, o que, na prática, limitava profundamente a possibilidade de participação política do cidadão brasileiro<sup>14</sup>.

Pode-se afirmar que as eleições do Império configuram um tópico clássico na historiografia brasileira. O tema insere-se na problemática dos estudos sobre a formação do Estado no Brasil e da conformação de suas elites políticas. De uma maneira geral, a historiografia dá relevo às manipulações dos pleitos, as quais seriam realizadas por meio das fraudes, da violência e do clientelismo. Os principais analistas tendem a atribuir os desvios eleitorais a quatro possíveis causas: o poder pessoal do Imperador; a interferência dos gabinetes ministeriais, associada ou não à vontade do monarca; a

---

<sup>12</sup> GRAHAM, Richard. *Clientelismo e Política no Brasil no Século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997, p. 142. A renda estipulada pela Constituição e mantida pela lei eleitoral de 1846 era de 100 mil réis. Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846, art. 18, § 5º. Todavia, a referida lei estipulou que a renda deveria ser avaliada em prata.

<sup>13</sup> 200 mil réis de acordo com o art. 53 da lei nº 387 de 19 de agosto de 1846.

<sup>14</sup> 400 mil réis para deputados e 800 mil réis para senadores. Lei nº 387 de 19 de agosto de 1846, art. 75; 82. Importa observar que os valores do censo foram reajustados pela reforma eleitoral de 1875 de modo a compensar as distorções promovidas pela inflação acumulada até então.

influência dos poderes locais, isto é, as elites agrárias e, por fim, as deficiências dos métodos e abordagens presentes na legislação.

Em meados da década de 1940, Victor Nunes Leal procurou analisar o lugar do município na política brasileira desde o período colonial até o republicano. Segundo ele, a rotatividade entre os dois partidos nacionais no Segundo Reinado dependia, predominantemente, do critério pessoal do monarca. O autor entende que a mais pensada atribuição do Poder Moderador seria a de eleger os representantes da Nação<sup>15</sup>. Partindo sobretudo de publicistas contemporâneos<sup>16</sup>, Leal confere ao Presidente de Província uma função política, qual seja a de garantir as vitórias eleitorais do governo<sup>17</sup> – no caso uma função política extralegal, pois ao Presidente de Província cabiam apenas atribuições administrativas<sup>18</sup>.

Na década seguinte, Raymundo Faoro avaliou a sociedade brasileira como sendo moldada por um estamento burocrático patrimonialista. Nesse sentido, para o autor, o poder político no Império residia, sobretudo, no Estado. Cumpre observar que, ao interpretar o Estado Imperial como detentor de amplos poderes, ele diminuiu o papel dos proprietários rurais nas decisões políticas, visão então hegemônica nos anos 1950. No que se refere à questão eleitoral, Faoro sublinha a supremacia da Coroa, que seria capaz de entregar ao partido de sua preferência os meios necessários às vitórias nas urnas:

Ele [o Imperador] suscita o partido ao governo, arrancando-o da oposição; ele dá ao partido assim elevado a maioria parlamentar, por meio da entrega provisória dos meios compressivos que articulam as eleições<sup>19</sup>.

Embora apresente uma visão bastante depreciativa das instituições imperiais, talvez com algum exagero, Faoro trouxe pela primeira vez um estudo mais detalhado da trajetória da legislação eleitoral, a qual relaciona de forma pertinente ao contexto político. Desse modo, o autor demonstra a precariedade das regras eleitorais e expõe os flancos abertos à interferência governamental que, segundo ele, foram reforçadas pela reação

---

<sup>15</sup> LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975, p. 224.

<sup>16</sup> Tais como Francisco Belisário de Souza e Aureliano Tavares Bastos.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>18</sup> Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834 [Ato Adicional à Constituição de 1824]; Lei nº 40, de 3 de outubro de 1834. [Regulamenta a função dos Presidentes de Província].

<sup>19</sup> FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol.1/ 10ª ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000, p. 401.

conservadora<sup>20</sup>. Em sua leitura, o ímpeto centralizador do Segundo Reinado teria, por meio da lei de interpretação do Ato Adicional, do restabelecimento do Conselho de Estado, da reforma do Código do processo Criminal e da reforma da Guarda Nacional, conferido ao Poder Executivo poderes inéditos e especialmente úteis à manipulação eleitoral.

Faoro lembra que a lei de interpretação do Ato Adicional, de 12 de maio 1840, limitou a autoridade das Assembleias Legislativas Provinciais, deslocando para a Assembleia Geral a pouca autonomia que adquiriram com a reforma constitucional de 1834 e permitindo a criação de uma polícia uniforme em todo o Império, bem como a militarização da Guarda Nacional<sup>21</sup>. Para o autor, uma vez contidos os poderes locais, o poder central logo tratou de, primeiramente, blindar a figura do Imperador e, em segundo lugar, ampliar as atribuições administrativas do Executivo central. Faoro entende que tais iniciativas iniciaram-se com o restabelecimento do Conselho de Estado – que havia sido suprimido pela reforma constitucional – por meio da lei de 23 de novembro de 1841, o que, na sua leitura, serviu para manter o Imperador liberto das lutas políticas, guardando-o com o muro da oligarquia<sup>22</sup>. Em seguida, com a Reforma do Código do Processo Criminal, de 03 de dezembro de 1841, a Coroa atrelou as influências locais, armadas com a polícia e a justiça, ao comando de seus agentes<sup>23</sup>. O novo código criou em cada província o cargo de chefe de polícia e a ele subordinou os delegados e subdelegados. Nomeados diretamente pelo Executivo central, os chefes de polícia acumulavam funções judiciárias além das policiais, reduzindo, assim, a influência dos Juízes de Paz. Além disso, os juízes municipais e promotores tiveram podados os seus vínculos com as Câmaras Municipais<sup>24</sup>. O inspetor de quartelão passou a ser nomeado pelo delegado de polícia e até mesmo o carcereiro perdeu boa parte de suas atribuições originais<sup>25</sup>. O projeto centralizador completar-se-ia com a lei de 19 de Setembro de 1850, que suprimiu o sistema eletivo de escolha do oficialato da Guarda Nacional, em favor da nomeação dos postos pelo Ministro da Justiça<sup>26</sup>. Assim como Leal, Faoro confere ao Presidente de província o papel de peça principal nas intervenções sobre as eleições:

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 414-437.

<sup>21</sup> Ibid., p. 374.

<sup>22</sup> Ibid., p. 376.

<sup>23</sup> Ibid., p. 377.

<sup>24</sup> Ibid., p. 378.

<sup>25</sup> Ibid., p. 378.

<sup>26</sup> Ibid., p. 379.

Agente de confiança do chefe do ministério, movimenta a máquina na província, organiza as molas da qualificação e da eleição, comanda os bonecos eleitorais, inclusive os potentados rurais<sup>27</sup>.

No que diz respeito ao papel das reformas eleitorais, Faoro entende que as mesmas foram ineficazes, mas, em um exercício contra factual, afirma que, mesmo que essas tivessem atingido seus objetivos imediatos, a interferência do Governo continuaria, pois, para ele, o cerne do problema não residia na legislação:

A verdade eleitoral não sairia da lei, como queriam os estadistas: a verdade eleitoral, mesmo depurada com honestidade, traria à tona o próprio país, com o eleitorado obediente ao governo, qualquer um que fosse este, uma vez que constituísse o poder que nomeia, que possui armas e o pão<sup>28</sup>.

Uma obra um pouco anterior à de Faoro, que levamos em conta pelo fato de ser mencionada com alguma frequência pelos demais analistas das eleições, é a de João Camilo de Oliveira Torres<sup>29</sup>. O autor se propõe a fazer uma análise global das instituições imperiais e, ao longo de seu estudo, aborda a questão eleitoral. Em linha diametralmente oposta a Faoro, Torres faz uma leitura elogiosa das instituições e iniciativas imperiais – a começar pelo título da obra –, bem como da pessoa do Imperador D. Pedro II. Cumpre observar que João Camilo está inserido em uma categoria de autores que, tendo vivenciado os descaminhos da Primeira República e a experiência autoritária do Estado Novo, passaram a enxergar o Império com alguma nostalgia<sup>30</sup>. É preciso reconhecer, contudo, que se comparado aos demais estudos sobre as eleições do Império, o de João Camilo de Oliveira Torres contribui pouco para a análise do tema. Ele limita-se a descrever a trajetória da legislação e a apresentar os problemas inerentes às eleições do Segundo Reinado, pautando-se, sobretudo, nas interpretações dos publicistas contemporâneos.

Um texto bastante esclarecedor, de meados dos anos 1970, é o de Francisco Iglésias. Em um exame da vida política no Segundo Reinado, no período de 1848 e 1868, o autor foi capaz de elucidar a questão eleitoral à luz do contexto político. Ao recorrer aos debates parlamentares, expôs de forma clara a conjuntura enfrentada pelo Marquês do

---

<sup>27</sup> Ibid., p. 426.

<sup>28</sup> Ibid., p. 387.

<sup>29</sup> TORRES, João Camilo de Oliveira. *A Democracia Coroada: teoria política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1957.

<sup>30</sup> “Para um brasileiro de hoje, acostumado às tremendas restrições que o Estado Moderno tem imposto aos cidadãos, quase tudo, nestes velhos dispositivos, parece utópico. Invejamos os nossos bisavós, tão felizes, que, placidamente, se faziam defender por leis tão sábias...”, Ibid., p. 275.



Paraná, que, ao tomar a frente da reforma eleitoral de 1855, recebeu, de um lado, o aval da Coroa e, de outro, a oposição do próprio partido no parlamento e de toda a magistratura nacional<sup>31</sup>. Ao analisar a composição da Câmara, dominada pela figura do bacharel, o autor conclui que o senhor de terras seria o principal agente das eleições porque, além de dominar o interior, enviava os filhos às faculdades de direito, de modo que adquirissem o necessário preparo para a vida política<sup>32</sup>. Assim, mesmo que não estivessem pessoalmente presentes no parlamento, os senhores estariam devidamente representados pelos familiares e aptos a interceder por eles no momento das eleições. Com essa leitura, Iglésias diverge de Leal e de Faoro, que creditam ao Presidente de Província e logo, ao governo, o protagonismo no falseamento eleitoral. Outra divergência em relação a esses diz respeito à postura do Imperador:

O certo é que o poder pessoal, com o que tinha de absolutismo ou de “imperialismo”, foi referido sempre por políticos contrariados em seus intentos. O cuidado com pormenores da administração não revela tendência absolutista; quanto às sugestões ou vetos para nomes de Ministros ou Presidentes de Província, foram provocados por ideias de valor intelectual ou de moralidade, quase sempre. As tão condenadas trocas de situação (...) eram uma busca do país real, pois D. Pedro [II] sabia que o processo das eleições era falho, as maiorias sem representatividade; (...) mudava os partidos dirigentes da política, na conhecida rotatividade que impediu que um dos grupos se perpetuasse no poder (...). A política aproximou-se, por vezes, desse modelo [o parlamentarismo], mas não o realizou (...), era impossível com a precariedade eleitoral (...)<sup>33</sup>.

Dessa forma, Iglésias descarta a interferência abusiva do Imperador e entende que as dificuldades experimentadas pelo governo representativo resultaram da ineficácia do processo eleitoral.

Em meados dos anos 1980, José Murilo de Carvalho dedicou atenção à questão eleitoral em um importante trabalho sobre a política imperial. Para ele, as normas eleitorais possuíam em suas propostas três preocupações fundamentais. A primeira estaria relacionada à definição da cidadania. Em outras palavras, a lei determinava quem podia votar e quem podia ser eleito. A segunda preocupação girava em torno da representação das minorias, ou seja, como impedir que um grupo dominasse o parlamento e se perpetuasse no poder. Já a terceira estaria ligada ao que ele chama de verdade eleitoral,

---

<sup>31</sup> A magistratura se opôs ferozmente às incompatibilidades eleitorais. Cf. *Anais da Câmara dos Deputados do Império* (1855). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 02/06/2012.

<sup>32</sup> IGLÉSIAS, 2005, op. cit., p. 26.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 114.

isto é, a eliminação das influências espúrias nos pleitos, sobretudo daquelas provenientes do governo<sup>34</sup>.

No que se refere à cidadania, a avaliação do autor é a de que a evolução da legislação eleitoral foi, na realidade, uma involução, pois tendeu a restringir cada vez mais a participação dos cidadãos brasileiros<sup>35</sup>. Essa tendência, observa, esteve presente tanto nos decretos do Executivo que regulamentaram as eleições quanto na legislação elaborada pela Câmara e Senado<sup>36</sup>. Para ele, os contemporâneos deixavam bem claro que a redução do eleitorado visava a diminuir a corrupção<sup>37</sup>. Contudo, José Murilo também atribuía a iniciativa ao interesse dos proprietários rurais, haja vista que a mobilização e manutenção de agregados, com a finalidade de vencer as eleições, teria se tornado muito onerosa. Isso faria dos proprietários defensores de uma maior restrição ao direito do voto<sup>38</sup>.

Para o autor, a preocupação com a representação das minorias teria surgido em função dos levantes liberais de 1842 e 1848. Manter proprietários afastados do poder seria um elemento de ameaça ao regime. Os mecanismos de representação das minorias, adotados a partir da reforma eleitoral de 1855, manifestariam essa preocupação<sup>39</sup>.

Quanto à busca pela limitação da influência do governo nas eleições, vista pelos contemporâneos como o maior fator de corrupção, José Murilo observa que a introdução de incompatibilidades, o aperfeiçoamento da qualificação e a restrição ao voto foram as principais medidas tomadas nesse sentido<sup>40</sup>. Ao discutir as sorites de Nabuco de Araújo, o autor avalia que a causa do círculo vicioso não estava no Poder Moderador, mas nas eleições<sup>41</sup>. A interferência do governo seria uma lei de ferro do sistema que levava os partidos a derrotar os próprios esforços de reforma eleitoral<sup>42</sup>. Nesse sentido, para ele, o Poder Moderador favorecia, antes que dificultava, a

---

<sup>34</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., p. 343.

<sup>35</sup> Ibid., p. 393.

<sup>36</sup> Ibid., p. 394.

<sup>37</sup> Ibid., p. 395.

<sup>38</sup> Ibid., p. 396.

<sup>39</sup> Ibid., p. 397-398.

<sup>40</sup> Ibid., p. 402.

<sup>41</sup> Ibid., p. 404.

<sup>42</sup> Ibid., p. 404.

representação, pois, sendo falhas as eleições, somente o arbítrio do Imperador seria capaz de fazer funcionar o sistema representativo nacional<sup>43</sup>.

José Murilo de Carvalho afirma que, nos momentos de normalidade, “predominava a ficção do regime constitucional, da representação, dos partidos, do liberalismo político, da civilização”<sup>44</sup>. Segundo ele, uma vez esquecido o compromisso embutido no sistema, aos poucos se passou a acreditar na hegemonia do poder da Coroa. Contudo, conclui o autor, em linha oposta à de Vitor Leal e Raymundo Faoro, que a burocracia estatal era macrocefálica, isto é, possuía cabeça grande, porém braços curtos. Desse modo, o Estado era forte na corte, porém mal alcançava as províncias e muito menos as municipalidades<sup>45</sup>. Assim, no caso das eleições, o Estado, por meio do governo – sem a participação da Coroa – só seria capaz de interferir sobre as mesmas ao lançar sua influência sobre os seus correligionários locais<sup>46</sup>.

O mais completo estudo sobre as eleições do Império foi realizado pelo brasilianista norte-americano Richard Graham. Em sua obra, ele se propôs a analisar a política Imperial a partir do clientelismo, fenômeno que, segundo ele, constituiria toda a trama de ligação da política no Brasil do século XIX<sup>47</sup>. Ou autor defende a tese de que as relações de classe no Brasil moldaram uma grande dependência pessoal de clientes em relação a patrões<sup>48</sup>. Para Graham, o clientelismo seria operado essencialmente em dois níveis, o local e o nacional. O que estabeleceria a relação entre esses seriam as eleições<sup>49</sup>.

Em sua leitura, no nível local, as eleições testavam e ostentavam a liderança do chefe local, que precisava formar um séquito de dependentes para exercer poder. A relação do chefe com o nível nacional advinha, para o autor, da busca por cargos oficiais e, para demonstrar seu mérito para as indicações, precisava vencer as eleições para o governo<sup>50</sup>. O argumento de Graham atrela, portanto, as forças locais ao governo central, contrapondo-se, dessa maneira, a Francisco Iglésias, que conferia ao senhor agrário a primazia eleitoral. Os poderes locais seriam, por isso, os braços dos gabinetes:

---

<sup>43</sup> Ibid., p. 406.

<sup>44</sup> Ibid., p. 418.

<sup>45</sup> Ibid., p. 418.

<sup>46</sup> Ibid., p. 405.

<sup>47</sup> GRAHAM, op. cit., p. 15.

<sup>48</sup> Ibid., p. 17-18.

<sup>49</sup> Ibid., p. 16-17.

<sup>50</sup> Ibid., p. 17.

Os gabinetes não exerciam sua autoridade contra as lideranças locais, mas através delas, e esses chefes agrários, por sua vez, procuravam não se opor ao governo, mas sim participar dele <sup>51</sup>.

Assim como José Murilo de Carvalho e Francisco Iglésias, Richard Graham entende que o Poder Moderador não interferia nas eleições uma vez que, para ele, o Imperador desempenhava uma função limitada nas práticas políticas<sup>52</sup>. Ainda que afirme discordar de Raymundo Faoro em quase tudo, por entender que o Estado não atuava livre de seu contexto social e econômico, Graham não diminui o papel daquele que Faoro acreditava ser o principal agente das eleições, o Presidente de Província que, em síntese:

(...) [podia] anular as eleições de Juizes de Paz, (que presidiam as mesas e os Colégios Eleitorais) e dos membros das Câmaras Municipais (que controlavam o recurso do processo de qualificação e, nas cidades que encabeçavam os distritos eleitorais, apuravam os resultados dos Colégios Eleitorais). Aconselhado pelos presidentes, o ministro da Justiça podia transferir e afastar juizes de direito e municipais, assim como os que tinham assento nas relações, e assim obter acórdãos favoráveis sobre a legalidade de qualquer processo eleitoral<sup>53</sup>.

Para Graham, mesmo sendo a pressão governamental sobre as eleições altamente efetiva quando dentro da “legalidade”, caso tudo malograsse, seus agentes, subordinados aos poderes locais, podiam valer-se da coerção e violência. Chefes de polícia, delegados, subdelegados e inspetores de quarteirão seriam especialmente eficazes na intimidação dos votantes. Havia, ainda, a possibilidade da mobilização de contingentes da Guarda Nacional e, em menor grau, das Forças Armadas para o uso da violência. Nas tropas de linha, mesmo que a legislação deixasse os praças de fora das eleições, os oficiais subalternos podiam votar e, como aponta o autor, esses eram vulneráveis à pressão dos oficiais superiores para tomarem partido nas eleições<sup>54</sup>. Além disso, ele lembra que a ameaça de recrutamento militar era uma ferramenta especialmente eficiente para angariar votos para o governo<sup>55</sup>.

Graham apresenta os métodos de manipulação e fraude que já haviam sido descritas desde a obra de Faoro, mas, dessa vez, com um grau de detalhes sem precedentes. Com efeito, o autor empreendeu uma pesquisa documental formidável, fazendo uso de fontes até então ignoradas. Além da legislação, da literatura política contemporânea e dos anais

---

<sup>51</sup> Ibid., p. 19.

<sup>52</sup> Ibid., p. 18.

<sup>53</sup> Ibid., p. 120.

<sup>54</sup> Ibid., p. 123-124.

<sup>55</sup> Ibid., p. 129-130.

legislativos, o autor recorreu à vasta documentação eleitoral existente. Esse *corpus* documental consiste no conjunto das seguintes atas: de eleições de Juízes de Paz, das juntas de qualificação, de organização das mesas, das votações e das reuniões dos colégios eleitorais. Além das atas eleitorais, o autor recorreu aos recursos de qualificação, correspondências diversas e imprensa.

Graham percebeu que as eleições ocupavam a atenção das comunidades uma vez que eram repetidas com muita frequência e que, em razão disso, tornaram-se uma preocupação constante na vida local<sup>56</sup>. O autor interpreta o processo eleitoral como uma teatralização da vida política. Como já mencionado anteriormente, em sua leitura, as eleições possuíam um propósito específico, isto é, alcançar fins congruentes às necessidades e desejos dos senhores de terras. Desse modo, o referido fenômeno teatral seria resultado de um imperceptível processo de mescla dessas necessidades à estrutura da sociedade. Assim, para o ele, o objetivo subjetivo das eleições seria o de servir de teatro, encenação na qual os participantes usavam a linguagem da estratificação social para, mais do que excluir os votantes, diferenciá-los. E tal estratificação seria definida nos termos dos “endinheirados”. Para Graham, era preciso que os “inferiores” reconhecessem seu lugar abaixo dos “superiores” e, tendo em vista que os chefes subiam e caíam, precisavam de um palco para apresentar seu lugar<sup>57</sup>. Dentro desse quadro, com base na documentação analisada, o autor construiu a seguinte representação de um típico cenário do “teatro das eleições”:

Não havia qualquer dúvida de sua autoridade quando, na manhã do dia da eleição, o juiz de paz entrava a passos largos na Igreja de um vilarejo remoto e, destemido, ocupava seu lugar “no topo da mesa”, com dois membros da junta em cada lado, e “tendo à sua esquerda [o] escrivão”. (...) O Processo da votação – e do registro de qualificação – ocorria na Igreja da paróquia, impregnada de símbolos de autoridade incontestes e níveis diferenciados de autoridade. As Igrejas até exibiam, pelo visual interno, os diferentes status de vários santos. E alguns espaços causavam um impacto simbólico maior do que outros (...) O acontecimento também ganhava mais importância de acordo com a Igreja usada (...) Uma vez aberta a cerimônia pelo presidente da mesa eleitoral, mas antes de se iniciar a votação, “fez o reverendíssimo pároco um discurso análogo ao ato eleitoral, tendo depois celebrado a missa”. (...) Uma vez que a votação e a contagem estavam terminadas, o presidente da mesa “convocou os eleitores recém escolhidos para a Igreja, onde se entou um solene *te deum*”. (...) Costumeiramente, o incenso, os sinos e a solenidade do ritual sagrado acompanhavam a realização não menos teatral da eleição. (...)

---

<sup>56</sup> Ibid., p. 142.

<sup>57</sup> Ibid., p. 149.

À noite o juiz de paz, que era o presidente, lacrava a fenda [da urna] com cera, na qual imprimia seu lacre. Depois, colocava a urna eleitoral “dentro de um cofre de três chaves, ficando em poder do presidente uma chave e outra em poder do mesário e outra em poder [do] secretário, sendo o cofre também lacrado e preso por um cadarço branco”. (...) A mesa eleitoral transportava então essa caixa para a parte mais visível e pública da Igreja matriz, que permanecia aberta a noite inteira. Os homens da guarda nacional revezavam-se para vigiá-la e a troca da guarda era executada de modo formal e cerimonioso, provavelmente sob a luz bruxuleante de tochas, velas, ou lampiões de óleo de baleia. (...) Na manhã seguinte, o público os observava desatar a tira, girar publicamente as três chaves e retirar a urna da caixa forte (...) Depois, para levar a cerimônia para um desfecho adequadamente apoteótico e público, a própria junta carregava as cédulas para os degraus frontais da Igreja e queimava-as numa pequena fogueira, atraindo indubitavelmente a viva atenção não apenas dos participantes do processo, mas de mulheres, crianças, escravos e outros excluídos do grande acontecimento.<sup>58</sup>

Inovando, assim, em relação aos demais analistas, por ter conferido alguma importância às práticas eleitorais, Graham destacou o fato de que as qualificações e eleições primárias aconteciam no interior das igrejas. Se até então essa realidade era apresentada pelos demais autores apenas a título de informação – por constar na legislação –, Graham concluiu que o propósito da realização das eleições nas igrejas seria o de enaltecer a santidade do dito teatro cívico<sup>59</sup>.

Logo, se por um lado as eleições eram para Richard Graham um instrumento político operado pelos gabinetes ministeriais por meio de seus agentes locais, por outro possuíam um papel complementar. Esse seria o de reiterar a convicção de que a base da organização da sociedade brasileira no Império residia no reconhecimento da superioridade e inferioridade de cada um. Segundo ele, a eleição externaria publicamente, em uma exibição teatral, a posição social dos participantes, imprimindo, assim, a conveniência da desigualdade na consciência pública<sup>60</sup>.

A presente dissertação constrói-se fundamentalmente em torno de duas inquietações globais. A primeira diz respeito ao fato de que, ao longo de todo o Segundo Reinado, as eleições gerais para a Câmara Temporária foram sempre vencidas pelo partido que compunha o gabinete ministerial, dando lugar, em algumas ocasiões, ao singular fenômeno das câmaras unânimes. Esse curioso quadro de vitórias sucessivas contrasta de maneira radical com os cenários políticos do Primeiro Reinado e das Regências, nos

---

<sup>58</sup> Ibid., p. 151-163.

<sup>59</sup> Ibid., p. 156.

<sup>60</sup> Ibid., p. 164.

quais as derrotas eleitorais dos gabinetes eram a regra<sup>61</sup>. Dessa constatação podemos extrair algumas perguntas, quais sejam: por que os resultados eleitorais para a Câmara Temporária do Segundo Reinado são tão singulares, se comparados àqueles dos demais períodos do Império? Que fatores contribuíram para que os gabinetes de D. Pedro II vencessem tais eleições com tanta tranquilidade? Que implicações tiveram esses resultados para a política Imperial como um todo?

A segunda inquietação nos ocorre ao levarmos em conta que a longa trajetória de reformas da legislação eleitoral pouco efeito surtiu sobre as dificuldades e distorções que elas se propuseram solucionar, isto é, as fraudes e manipulações, as vitórias governamentais, a representação das minorias, entre outras. A imutabilidade do quadro de problemas pertinentes às eleições causa estranheza se reputarmos que houve, de fato, um considerável e aparentemente sincero esforço das elites políticas no sentido de suprimi-los. Como se pode verificar nos anais legislativos, o tópico resultou em debates acalorados, dos quais derivaram as opções pela adoção de novos métodos e técnicas, que paulatinamente surgiram em outros governos representativos; em algumas ocasiões, o assunto foi tratado como questão de gabinete e levado a cabo até as últimas consequências – como em 1855 pelo Marquês do Paraná – e, na mais alta esfera política, considerado como questão prioritária pelo Imperador em pessoa<sup>62</sup>. Disso extraímos outra questão: as dificuldades experimentadas pelo sistema eleitoral do Império eram de ordem puramente político-institucional?

Na tentativa de solucionar os problemas decorrentes dessas inquietações, propomos uma linha interpretativa complementar. Nossa fonte de inspiração e ponto de partida foi um tópico particular da obra de Richard Graham. Como vimos anteriormente, o autor construiu, com base nos registros eleitorais, uma representação do cenário de uma eleição no Segundo Reinado. Para ele, as eleições conformavam um teatro cujo propósito seria o de exibir publicamente a posição social dos participantes e, assim, reforçar para a sociedade a conveniência da desigualdade.

Entendemos, contudo, que as eleições imperiais não conformavam somente um teatro elaborado para reafirmar estratificação social do Império. Temos motivos para crer que,

---

<sup>61</sup> CARVALHO, 2003, op.cit., p. 401; FAORO, op.cit., p. 416.

<sup>62</sup> D. Pedro II solicitou melhorias na legislação eleitoral à Assembleia Geral em algumas ocasiões. Citamos como exemplos os pedidos formalizados nas as falas do trono de 1851 e 1872. FALAS *do trono desde o ano de 1823 até o ano de 1889*. Brasília: INL/MEC, 1977, p. 278; 410.

mais do que um teatro, os procedimentos eleitorais oitocentistas brasileiros – os quais eram repletos de elementos simbólico-rituais – conformavam um conjunto de ritos políticos, o qual, a nosso ver, era parte de um sistema de legitimação do poder político conscientemente elaborado pelo Estado.

O plano geral da dissertação se divide em duas ordens de discussão. A primeira, de caráter teórico-conceitual, visa a esclarecer os fundamentos, doutrinas e paradigmas políticos operados pelos agentes históricos envolvidos na questão eleitoral. Traçamos, desse modo, as origens desses fundamentos, assim como as apropriações promovidas pelos brasileiros e suas instituições políticas, no período entre a emancipação política do Brasil e a última década do regime monárquico. Avaliamos, ainda, as operações intelectuais realizadas por publicistas políticos que, escrevendo durante o Segundo Reinado, dedicaram-se à tarefa de solucionar os problemas eleitorais verificados no Império. Visamos, com essa discussão, a apreender tanto os possíveis sentidos das decisões tomadas no âmbito institucional quanto as motivações dos participantes das eleições, fossem eles eleitores ou interventores.

A segunda ordem de discussão refere-se ao processo eleitoral do Império propriamente dito, mais especificamente às suas práticas eleitorais. Visamos, com essa perspectiva, ao objetivo de traduzir a linguagem litúrgica contida nos ritos eleitorais. Para alcançarmos esse fim, buscamos esboçar um quadro mais geral das práticas eleitorais verificadas no Segundo Reinado. Nesse sentido, realizamos uma reconstituição dos procedimentos relacionados a todas as etapas do processo eleitoral, de modo a esclarecer as significações dos arranjos físicos dos locais de votação e a atuação dos agentes envolvidos.

Desse trabalho reconstitutivo resulta nossa própria representação das eleições Imperiais, a qual, diferentemente daquela de Richard Graham, leva em consideração as principais variações procedimentais promovidas pelas reformas da legislação eleitoral. As fontes mobilizadas consistem, fundamentalmente, no conjunto da legislação e em alguns registros eleitorais. As normas legais utilizadas são basicamente as leis e decretos que regularam o sufrágio do Império, bem como, naturalmente, a Constituição de 1824. Dentre os registros eleitorais, fazemos uso das atas de organização e trabalho das juntas de qualificação; atas de organização das mesas paroquiais; atas do recebimento dos votos das eleições primárias; atas de apuração das eleições primárias; atas da reunião



dos colégios eleitorais e, por fim, das atas de recebimento e apuração dos votos das eleições secundárias. Esses são documentos essencialmente manuscritos.

O uso dos registros eleitorais é dificultado, primeiramente, pelo enorme volume de documentos, boa parte do qual se encontra disperso entre os acervos municipais. Optamos, assim, por centralizar a pesquisa sobre o acervo do Arquivo Público Mineiro, porque esse conta com uma quantidade razoável de atas provenientes de muitos municípios do Estado de Minas Gerais. Procuramos, dessa maneira, atenuar o problema da dispersão das fontes. Em segundo lugar, os documentos utilizados são fruto de procedimentos extremamente rotineiros e tediosos. Como consequência, eles tendem a oferecer volumes muito variáveis de informações, de sorte que grande parte dos mesmos prova-se de pouca utilidade. Portanto, a investigação se baseia na parcela de documentos de que se pôde fazer algum uso.

É preciso reconhecer que o tema das eleições do Império é demasiado extenso, sob todos os aspectos imagináveis. Dessa forma, optamos por realizar uma pesquisa pontual de modo a torná-la viável. Em razão da existência de eleições em vários níveis, decidimos direcionar nosso foco sobre aquelas pertinentes à escolha dos representantes enviados à Câmara dos Deputados Gerais. A opção se justifica porque a escolha dos deputados gerais era alvo de disputas eleitorais ocorridas em todos os rincões o país e, sobretudo, pelo fato de a Câmara Temporária configurar o principal palco político da Nação.

Frente à impossibilidade de se realizar uma pesquisa de escopo nacional, optamos pela demarcação de um marco espacial mais restrito quanto fosse possível. Todavia, a escolha de uma paróquia ou município poderia incorrer no risco de conferir uma perspectiva excessivamente local ao exame das eleições. Em verdade, o estudo das práticas eleitorais no âmbito das localidades só seria viável uma vez que possuíssemos uma compreensão mais global da questão, motivo pelo qual o descartamos como ponto de partida. Assim, preferimos eleger uma única província como marco espacial, sobretudo pelo fato de que, no Império, as províncias conformavam as principais circunscrições eleitorais. A escolha natural foi a província de Minas Gerais, primeiramente pela facilidade de acesso às fontes e, em segundo lugar, pela representatividade da mesma no cenário eleitoral do Brasil dos oitocentos. Cumpre lembrar que, dada à sua população, a província de Minas possuía o maior contingente

eleitoral do Império e, em razão disso, o maior número de deputados na Câmara Temporária.

A delimitação dos marcos temporais esbarra, por seu turno, na evidente extensão da questão eleitoral a todos os períodos do Império. A saída encontrada residiu na escolha das eleições do Segundo Reinado como objeto de estudo, uma vez que as mesmas foram bastante estudadas pela historiografia brasileira, ao contrário daquelas ocorridas no Primeiro Reinado e Regências. Partimos, portanto, de um campo bastante estabelecido no meio acadêmico. Contudo, preferimos estreitar ainda mais o período a se colocar em exame. Desse modo, vinculamos o nosso recorte temporal a um tópico pertinente ao nosso objeto, a saber: as reformas eleitorais do Segundo Reinado. Por conseguinte, restringimos o estudo das práticas eleitorais do Império ao período em que a lei fundamental das eleições foi promulgada e reformulada em razão dos problemas verificados no sistema eleitoral, ou seja, entre os anos de 1846 e 1881.

Se por um lado a pesquisa realizada se aproxima mais do que gostaríamos da perspectiva do Estado, por outro, procuramos, na medida do possível, apreender as crenças, valores, sentimentos, costumes e tradições envolvidas nas eleições oitocentistas brasileiras. Partimos, portanto, do pressuposto de que a participação eleitoral no Império não configura apenas um fenômeno estritamente político, mas também um fenômeno cultural. Adotamos, assim, um paradigma culturalista da História e, face à natureza política dos fenômenos abordados, este trabalho se insere naquilo que se pode chamar de História Cultural do Político.

No **Capítulo 1**, procuramos sumarizar a trajetória de uma concepção central para os regimes políticos modernos e contemporâneos, isto é, o conceito de representação política. Partimos da etimologia da palavra e da exposição dos usos e significados que mais tarde iriam inseri-la no campo da agência política. A seguir, apresentamos os contornos fundamentais do conceito moderno sobre o qual se fundaram a atividade parlamentar e a figura do representante. Feito isso, passamos em revista às ideias dos principais teóricos da representação, de Thomas Hobbes a Benjamin Constant. Ao mesmo tempo, sublinhamos as transformações sofridas pelo conceito quando esse travou contato com os postulados liberais e quando foi operado nos ambientes políticos revolucionários norte-americanos e francês. O objetivo último do capítulo é esclarecer

as origens e o estado do pensamento político disponível aos fundadores do Império do Brasil.

No **Capítulo 2**, à luz dos fundamentos teóricos apresentados no capítulo anterior, examinamos o sistema representativo estabelecido pela Constituição de 1824. Para tanto, apresentamos as disputas conceituais que ocorreram na Assembleia Constituinte em torno dos problemas relacionados à construção de um sistema representativo, ao passo que discutimos as saídas impostas pela carta outorgada. Expomos, igualmente, os princípios gerais do sistema eleitoral estabelecido pela Constituição, assim como os paradigmas políticos que esse mobilizava. O capítulo analisa ainda o papel das regras eleitorais contidas na Constituição na questão da definição dos direitos políticos de cidadania e chama atenção para a influência portuguesa sobre o constitucionalismo brasileiro, no que se refere à incomum – para os padrões de época – ausência de critérios raciais na definição da cidadania.

No **Capítulo 3**, recorreremos à literatura política contemporânea ao nosso objeto de estudo com os objetivos de, primeiramente, compreendermos melhor os problemas atacados pelas reformas eleitorais que tiveram lugar no Segundo Reinado e, em segundo lugar, demarcarmos o ideário político das mesmas. Para concretizar esse objetivo, selecionamos dois textos clássicos sobre o tema, a saber: *Systema Representativo* (1866), de José de Alencar e *O Sistema Eleitoral no Império* (1872), de Francisco Belisário Soares de Souza. Com base na *história do discurso político* proposta por John Pocock, procuramos apreender, nos diagnósticos e proposições dos publicistas, os fundamentos conceituais e paradigmáticos por eles operados, bem como os sentidos e propósitos mais evidentes dessas operações. Nessa análise dedicamos uma maior atenção às noções-chaves de representação política, governo representativo e cidadania.

Por fim, o **Capítulo 4** dedica-se a reavaliar o lugar das práticas eleitorais no sistema representativo do Império. Partimos da premissa de que o sistema eleitoral imperial não configurava apenas um instrumento operado pelas elites econômicas e políticas no intuito de obter o poder político, ou de reafirmar teatralmente as hierarquias sociais como já foi sugerido. A nosso ver, as práticas eleitorais, que eram repletas de procedimentos ritualizados e operadas num ambiente simbólico-religioso, faziam parte de um sistema de legitimação do poder conscientemente elaborado pelo Estado. Utilizando como referencial teórico a concepção de *liturgia política* fornecida por

Claude Rivière, buscamos demonstrar que os procedimentos levados a efeito nos locais de votação formavam ritos de natureza política, enquanto o conjunto destes formava uma liturgia eleitoral dotada de uma rica linguagem simbólica. O estudo se baseia nos registros eleitorais das eleições para a Câmara dos Deputados Gerais que tiveram lugar na província de Minas Gerais. O período colocado em questão está compreendido entre a promulgação da lei fundamental das eleições e a última reforma eleitoral do regime monárquico – 1846 a 1881.

## Capítulo 1 - A representação política

Um passo fundamental para a compreensão do sistema representativo do Brasil Monárquico e do seu sistema eleitoral é o entendimento dos paradigmas básicos operados tanto pelos responsáveis pela elaboração da Constituição outorgada por D. Pedro I, em 1824, quanto pelos legisladores que conceberam as regras contidas nas normas eleitorais. No presente capítulo, procuramos sumarizar a trajetória de uma concepção central para os regimes políticos modernos e contemporâneos, isto é, o conceito de representação política.

É preciso reconhecer que definir o conceito de representação política não é tarefa simples. Há uma extensa literatura que oferece múltiplas definições do termo. Os trabalhos mais influentes sobre o tema são os de Hanna Pitkin (1967), J. Roland Pennock e John Chapman (1968) e Nancy Schwartz (1988)<sup>63</sup>. Cada autor oferece uma tipologia da representação, cada qual com a sua terminologia própria<sup>64</sup>. Há, contudo, trabalhos mais recentes bastante esclarecedores. Dentre esses, destacamos os de Quentin Skinner (2005), Suzanne Dovi (2006) e de Monica Vieira e David Runciman (2008)<sup>65</sup>. Contudo, não obstante o tema seja abordado por uma sólida literatura, importa lembrar que, assim como outros conceitos políticos primordiais – como o de Estado, por exemplo – a representação política escapa a conceituações rígidas. Resta-nos admitir que a representação política é, sobretudo, um conceito histórico, cujo significado varia no espaço e no tempo.

---

<sup>63</sup> PENNOCK, J. Roland; CHAPMAN, John (eds.). *Representation*, New York: Atherton Press, 1968; PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972; SCHWARTZ, Nancy. *The Blue Guitar: Political Representation and Community*, Chicago: University of Chicago Press, 1988.

<sup>64</sup> Preferimos evitar a operação de tipologias rígidas. Contudo, a título ilustrativo, pode-se dizer que a mais conhecida é a de Hanna Pitkin, para quem há quatro tipos de representação, a saber: “representação formalista” (os arranjos institucionais que precedem a representação); “representação simbólica” (o significado que os representantes possuem para os representados); “representação descritiva” (o quão os representantes se assemelham aos representados) e, por fim, “representação substantiva” (a atividade dos representantes). Ver: PITKIN, 1972, passim.

<sup>65</sup> DOVI, Suzanne. Political Representation (Verbete). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2011. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/political-representation/>>. Acesso em: 06/07/2012; RUNCIMAN, David; VIEIRA, Monica. *Representation*. Cambridge: Polity Press, 2008; SKINNER, Quentin. Hobbes on Representation. In: *European Journal of Philosophy*, Oxford, n° 2, 2005, p. 155-184.

## 1.1 Etimologia

Antes de mais nada, precisamos partir da premissa de que a representação política é uma concepção essencialmente moderna<sup>66</sup>. Ideias e práticas políticas mais ou menos consistentes com a noção de representação existem desde a Antiguidade. Todavia, os antigos não chegaram a construir um conceito a respeito das mesmas. A palavra “representação” e os seus muitos significados levaram muitos séculos para darem forma a esse conceito tão caro aos regimes políticos modernos e contemporâneos.

Não obstante elegendos oficiais para alguns cargos públicos e enviassem embaixadores para tratarem de assuntos externos, os gregos antigos não possuíam um termo correspondente à representação<sup>67</sup>. Os romanos, por seu turno, possuíam no latim a palavra *repraesentare* – da qual deriva a palavra representação, na língua portuguesa –, mas a usavam literalmente para fazer referência à presença de algo ausente, ou a personificações abstratas em objetos<sup>68</sup>. Eles não aplicavam o termo para se referir ao ato de pessoas agirem por outras, ou para fazer menção às suas instituições políticas<sup>69</sup>. Com o passar do tempo, o vocabulário da representação foi significativamente ampliado. Em questões legais que envolviam o pagamento de débitos, *repraesentare* passava a significar a re-apresentação de uma soma de dinheiro originalmente prometida, mas que não havia sido honrada<sup>70</sup>. Cícero chegou a empregar *repraesentare* e o substantivo correspondente *repraesentatio* para se referir à entrega de dinheiro<sup>71</sup>. Esses estão entre os usos comuns do termo presentes no *Digesto* de Justiniano<sup>72</sup>.

Fora do campo jurídico, *repraesentatio* passou a ser usado na Roma antiga para fazer referência a representações mentais do mundo exterior transmitidas para a mente pelos sentidos, ou conjuradas pelos poderes sugestivos da oratória<sup>73</sup>. Essas imagens internas possuíam também suas contrapartidas externas, isto é, as manifestações artísticas por meio das quais pessoas ou objetos eram representadas para um observador<sup>74</sup>. Tais imagens eram, à época, chamadas de *repraesentationes*<sup>75</sup>. Desse modo, o termo passou

---

<sup>66</sup> Uma exposição clássica dessa constatação pode ser encontrada em CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos Antigos comparada à dos Modernos. In: *Revista Filosofia Política*, n.2, 1985.

<sup>67</sup> PITKIN, op. cit., p. 2-3.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 2-3.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>70</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 8; SKINNER, op. cit., p. 160.

<sup>71</sup> SKINNER, op. cit., p. 160.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>73</sup> QUINTILIAN, 2001 apud RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 8; SKINNER, op. cit., p. 160.

<sup>74</sup> PLINIO, 1952 apud RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 8.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 9.

a transmitir não apenas uma presença real, mas uma presença artificial transportada por alguém ou alguma coisa<sup>76</sup>.

## 1.2 Significados ampliados

Foi somente com o advento do cristianismo e, sobretudo em função de suas controvérsias teológicas, que a palavra recebeu um significado mais amplo, passando a compreender a relação entre entidades não necessariamente semelhantes, mas que podiam tomar parte uma da outra<sup>77</sup>. O primeiro registro do uso do termo representação nesse novo sentido remonta aos escritos de Tertuliano (155-230 D.C.), um teólogo romano<sup>78</sup> e apologista do cristianismo primitivo. Ao discorrer sobre a Trindade, ele refere-se ao Filho como representante – *repraesentor* – do Pai. Tertuliano também lançou mão da linguagem da representação para descrever a maneira pela qual Jesus, na última ceia, representou – *repraesentat* – seu corpo com o pão<sup>79</sup>. Além das alegações teológicas mencionadas, Tertuliano empregou a noção de representação para pensar a relação entre a Igreja e os seus membros. Ele usa o verbo *repraesentare* para denotar a ideia de que uma única entidade importante pode ser tomada para significar as entidades dispersas e menos importantes que a compõem<sup>80</sup>. É nesse momento que se funda o princípio de que os líderes de uma comunidade formam um corpo apropriado para representá-la, atuando no lugar do povo como um todo<sup>81</sup>.

O pensamento de Tertuliano promoveu uma importante mudança nas potenciais aplicações da ideia de representação<sup>82</sup>. Todavia, o uso que ele fazia do termo deixava de fora um elemento crucial, qual seja a ideia de que representantes são capazes de falar e agir em nome daqueles que representam porque são autorizados para isso<sup>83</sup>. Um dos primeiros exemplos do uso da palavra representação pressupondo o princípio de autorização encontra-se em uma epístola de Santo Ambrósio (340-397 DC). Escrevendo ao povo da Tessalônica para lamentar a morte do seu Bispo, que havia defendido a província por meio de uma negociação com tribos bárbaras, Ambrósio preocupava-se que ninguém seria capaz de falar e agir por eles de forma eficaz<sup>84</sup>. Ele expressou essa

---

<sup>76</sup> Ibid., p. 9.

<sup>77</sup> Ibid., p. 8.

<sup>78</sup> Tertuliano era natural da cidade de Cartago, província da África.

<sup>79</sup> Ibid., p. 9.

<sup>80</sup> HOFMANN, 1974 apud RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 9.

<sup>81</sup> Ibid., p. 9.

<sup>82</sup> Ibid., p. 9.

<sup>83</sup> Ibid., p. 9.

<sup>84</sup> SKINNER, op. cit., p. 161.

preocupação perguntando: "quem agora será capaz de nos representar?"<sup>85</sup>. Outro exemplo pode ser encontrado em uma epístola do Papa Gregório, o Grande (540-640 DC)<sup>86</sup>. Após nomear um Bispo para servir na Sicília, Gregório escrevia para tranquilizar a congregação local, pois com a nomeação "nossa autoridade será representada por alguém para quem demos instruções quando nós mesmos não podemos estar presentes"<sup>87</sup>. Nessa epístola, Gregório emprega o termo de uma maneira que pressupõe os seus posteriores significados, que se aproximaram de uma espécie de delegação política<sup>88</sup>.

### 1.3 A representação política em Thomas Hobbes

A partir dessa inflexão no uso do termo, exemplificada nas epístolas de Santo Ambrósio e Gregório, o significado de "representar", sob o ponto de vista político, desenvolveu-se ao longo da Idade Média e adentrou a modernidade. Deixaremos de lado esse longo e complexo processo de gestação do conceito durante o medievo para nos concentrarmos em sua forma moderna<sup>89</sup>. Para Hanna Pitkin, autora do trabalho mais influente sobre o tema, a primeira aparição da noção de representação na teoria política pode ser encontrada no *Leviatã*, de Thomas Hobbes<sup>90</sup>. Hobbes teria sido não apenas o primeiro, mas o único dos grandes filósofos políticos a fornecer um desenvolvimento completo e sistemático do significado do conceito<sup>91</sup>. Segundo Pitkin, as visões dos demais filósofos sobre a representação podem ser encontradas somente nas entrelinhas. Até mesmo John Stuart Mill, que dedica uma obra inteira ao governo representativo, não explicaria o que é a representação e o que ela significa<sup>92</sup>.

Para Pitkin, embora Hobbes não seja usualmente entendido como um teórico da representação, o conceito desempenha papel central no seu trabalho<sup>93</sup>. Segundo a autora, a discussão sobre a representação encontra-se, sobretudo, no capítulo XVI – *Das pessoas, autores e coisas personificadas*. Nesse capítulo, Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente na forma da

---

<sup>85</sup> AMBROSE, 1845 apud SKINNER, op. cit., p. 161.

<sup>86</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 9; SKINNER, op. cit., p. 161.

<sup>87</sup> GREGORY, 1887 apud SKINNER, op. cit., p. 161.

<sup>88</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 9.

<sup>89</sup> Para uma melhor compreensão do desenvolvimento do conceito de representação política no medievo ver: PITKIN, 1972, passim; PITKIN, Hanna. Representação: palavras, instituições e ideias. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006; RUNCIMAN; VIEIRA, 2008, passim; SKINNER, 2005, passim.

<sup>90</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 14; PITKIN, 2006, op. cit., p. 28.

<sup>91</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 4.

<sup>92</sup> PITKIN, 2006, op. cit., p. 4.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 14.



autorização. Para ele, um representante é alguém que recebe autoridade para agir em nome de outro:

Diz-se que uma República [Commonwealth] se instituiu quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com o outro, que determinado homem, ou assembleia de homens, deve receber da maior parte o direito de apresentar a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu representante; todos (...) devem autorizar todas as ações e julgamentos daquele homem, ou assembleia de homens, como se fossem seus próprios<sup>94</sup>.

Na leitura de Pitkin, a teoria da representação de Hobbes une a multidão de indivíduos em um único e duradouro todo, “a pessoa de todos”. Ao ser autorizado, o representante adquire novos direitos e poderes, enquanto o representado adquire apenas novas obrigações<sup>95</sup>. O argumento de Hanna Pitkin sobre o pioneirismo do trabalho de Hobbes na questão da representação e a centralidade da mesma em sua obra foi amplamente aceito pela comunidade acadêmica por cerca de três décadas.

Em artigo recente, Quentin Skinner afirma que esses julgamentos oferecem impressões enganosas sobre as realizações de Hobbes. Primeiramente, eles seriam historicamente incorretos<sup>96</sup>. Segundo Skinner, no contexto da publicação do *Leviatã*, em 1651, outros escritores políticos ingleses já haviam desenvolvido uma plena teoria do governo representativo, a exemplo de Henry Parker, William Prynne, John Goodwin, Charles Herle, Philip Hunton, William Bridge, entre outros anônimos<sup>97</sup>. Estes já teriam inclusive feito uso revolucionário dessa teoria para desafiar o governo do rei Charles I, em 1640, bem como para legitimar a conversão da Inglaterra em uma república em 1649<sup>98</sup>. Em uma segunda crítica aos julgamentos de Pitkin e seus seguidores, Skinner afirma que os mesmos distorcem a visão sobre o projeto de Hobbes presente no *Leviatã*. Para ele, longe de enunciar a teoria da representação pela primeira vez, o trabalho de Hobbes seria um comentário crítico acerca de uma gama de teorias, especialmente aquelas levadas a cabo pelos oponentes parlamentares da monarquia Stuart, no início das

---

<sup>94</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1991, p. 159-160.

<sup>95</sup> PITKIN, 2006, op. cit., p. 29.

<sup>96</sup> SKINNER, op. cit., p. 155.

<sup>97</sup> SKINNER, op. cit., p. 156.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 155.

guerras civis inglesas<sup>99</sup>. Em suma, Skinner defende a ideia de que o Leviatã, embora grande e ambicioso, é por si só um tratado partidário<sup>100</sup>.

Contudo, Quentin Skinner não contesta o desenvolvimento sistemático de uma teoria da representação em Hobbes. Assim como Pitkin, Skinner entende que a representação para Hobbes está centrada no princípio da autorização. Segundo ele, para Hobbes, uma comunidade política é instituída quando um representante – homem ou assembleia de homens – é selecionado de maneira que todos os que votaram a favor ou contra o mesmo, autorizam todas as suas ações e julgamentos<sup>101</sup>. Para Skinner, essa teoria respondia a uma questão cara à época, a saber: quem seria o sujeito do poder soberano?<sup>102</sup> Os defensores do direito divino respondiam que a soberania era atributo exclusivo dos reis. Os democratas, por sua vez, entendiam que o corpo do povo era o sujeito original e natural da soberania<sup>103</sup>. Entretanto, Hobbes ia de encontro a essas duas correntes de pensamento, pois, por um lado, afirmava que nenhum rei possuía status superior ao de um representante autorizado e, por outro, dizia que não existia tal coisa como o corpo do povo<sup>104</sup>.

#### **1.4 A representação política e a atividade parlamentar**

Consideradas as origens mais remotas do conceito, passemos à forma como ele entrou no campo da atividade política propriamente dita. Para compreendermos essa mudança, é preciso se ter em mente o desenvolvimento histórico das instituições políticas modernas, bem como o desenvolvimento correspondente do pensamento interpretativo sobre essas instituições<sup>105</sup>. Uma instituição em particular pode ser destacada como espaço privilegiado para o exercício da representação política: o parlamento.

O surgimento de assembleias representativas, tanto religiosas quanto seculares, na Europa durante os séculos XIII e XIV, relaciona-se a dois princípios provenientes do direito privado romano<sup>106</sup>. O primeiro era a noção de *Plena Potestas*, segundo a qual um grupo podia consentir que um procurador o representasse com poderes plenos<sup>107</sup>. A

---

<sup>99</sup> Ibid., p. 155.

<sup>100</sup> Ibid., p. 155.

<sup>101</sup> Ibid., p. 168.

<sup>102</sup> Ibid., p. 177.

<sup>103</sup> Ibid., p. 177.

<sup>104</sup> Ibid., p. 177.

<sup>105</sup> PITKIN, 2006, op. cit., p 21.

<sup>106</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 15.

<sup>107</sup> Ibid., p. 15.

segunda era a máxima *Quod Omnes Tangit*, de acordo com a qual tudo aquilo que tocava aos interesses e direitos de todos devia ser aprovado por todos por meio de representantes que carregavam poderes para agir em seu nome<sup>108</sup>. Todavia, nas primeiras assembleias, essas ideias não constrangiam significativamente o poder real, mas, pelo contrário, faziam delas instrumentos da autoridade dos reis, pois, dali, eles podiam extrair consenso das suas medidas e, mais importante, transmiti-las para as localidades<sup>109</sup>.

Uma discussão ampla sobre o desenvolvimento das assembleias medievais e do pensamento político do período foge aos nossos propósitos. Importa-nos saber, no entanto, que os parlamentos que operaram durante a Idade Média seguiram duas direções diferentes. Se alguns faziam-se de veículos da autoridade real, outros; seguindo tradições locais, obrigações feudais e costumes de se realizar petições coletivas, adquiriram o dever de consultar a comunidade antes de tomarem decisões<sup>110</sup>. Como resultado, o conceito de representação política passou a dividir-se entre a autoridade de agir e a necessidade de consultar<sup>111</sup>. Assim, os parlamentos medievais tenderam a não possuir poderes de agir em nome de seus representados sem prévia consulta<sup>112</sup>.

No início da Era Moderna, os parlamentos europeus eram especialmente vulneráveis ao poder absoluto dos soberanos. Nesse contexto, as instituições parlamentares operavam tão somente em função da vontade dos reis em convocá-las, os quais, dependendo da ocasião, simplesmente deixavam de realizar as convocações<sup>113</sup>. Exemplos dessa vulnerabilidade dos parlamentos podem ser encontrados na França, onde houve um hiato na convocação dos Estados Gerais entre 1614 e 1789; e, na Inglaterra, onde Charles I governou sozinho entre 1629 e 1640<sup>114</sup>. Foi somente como passar do tempo, que a representação parlamentar passou a ser utilizada como dispositivo promotor de interesses locais e como controle sobre o poder do rei<sup>115</sup>. Importantes marcos dessa virada foram a Guerra Civil Inglesa – 1642-1649 – e a Revolução Inglesa de 1688.

---

<sup>108</sup> Ibid., p. 15.

<sup>109</sup> Ibid., p. 15.

<sup>110</sup> Ibid., p. 16.

<sup>111</sup> Ibid., p. 16.

<sup>112</sup> Ibid., p. 16.

<sup>113</sup> Ibid., p. 20.

<sup>114</sup> Ibid., p. 20.

<sup>115</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 3.

Nossas considerações sobre a teoria de Thomas Hobbes e sobre a noção de representação política que emergiu dos primórdios da atividade parlamentar visam a sublinhar três ideias fundamentais relacionadas ao conceito. A primeira, creditada a Hobbes, trata da representação do Estado. Como vimos, para ele, o soberano, que podia ser um homem ou assembleia de homens, personificava a soberania do Estado, isto é, representava-a em correspondência direta. Todavia, como bem observou Skinner, essa noção de representação não forneceu fundamentos para os governos representativos modernos.

A segunda ideia é proveniente da atividade parlamentar de finais da Idade Média e início da Moderna. Nesse contexto, os representantes tornaram-se delegados dos representados, devendo consultá-los antes de tomarem quaisquer decisões. Essa ideia conforma o que se pode chamar de representação como “delegação”<sup>116</sup>. Não obstante a noção de representação delegada tenha sido moldada pelo tempo e pela prática da atividade parlamentar, ela foi, em alguma medida, sistematizada por alguns teóricos. Segundo esses, de uma maneira geral, o representante seria um agente, um servo, um delegado ou um mero substituto subordinado àqueles que o enviam<sup>117</sup>. Em 1646, na Inglaterra, Richard Overton defendia a tese de que os representados enviavam representantes às assembleias para que esses fizessem por eles aquilo que eles teriam escolhido por si próprios, algo que eles eram capazes de fazer e compreender<sup>118</sup>. Portanto, o representante não devia seguir a sua própria vontade, mas tão somente aquela dos representados<sup>119</sup>.

A terceira ideia que destacamos advém da contestação da segunda. Esse pensamento emerge daquilo que Hanna Pitkin chama de “controvérsia entre delegação e independência”<sup>120</sup> do representante. Essa polêmica, que está contida em um vasto debate teórico, pode ser sintetizada – em sua forma primitiva – numa escolha

---

<sup>116</sup> Ao se referir a esse tipo de representação na língua inglesa, Hanna Pitkin usa o termo “mandate” (PITKIN, 1972, passim.). A tradução realizada por Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado de um artigo de Pitkin adota o termo “mandato” (PITKIN, 2006, op. cit., p. 43). Maria D’Alva Kinzo traduz o termo para o português como “mandato imperativo” – um conceito muito utilizado na Ciência Política – (KINZO, Maria D’Alva Gil. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São. Paulo: Símbolo, 1980, p. 29). Por entendermos que o significado de “mandate” se aproxima mais de “mandatário”, “delegado” e “procurador”, no português, optamos por adotar o termo “delegação”, pois, além de proporcionar uma compreensão mais simples e direta da ideia original, essa tradução evita confusões com a concepção de “mandato” presidencial ou parlamentar.

<sup>117</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 146.

<sup>118</sup> OVERTON, 1944 apud Ibid., p. 146.

<sup>119</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 146.

<sup>120</sup> “The mandate-independence controversy”. (Ibid., p. 144)

dicotômica: um representante deve fazer o que seus eleitores desejam ou o que ele acha melhor?<sup>121</sup> Os defensores da independência do representante viam-no como um agente livre, um *expert* que faria seu trabalho melhor sozinho<sup>122</sup>. Os teóricos dessa corrente de pensamento concebiam as questões políticas como difíceis e complexas, estando essas, portanto, muito além das capacidades do homem ordinário<sup>123</sup>. Além disso, seria fundamental dar ao representante espaço para exercer as atividades cruciais da legislatura, isto é, a elaboração de questões e as deliberações<sup>124</sup>.

O mais conhecido porta-voz da independência do representante foi seguramente o parlamentar britânico Edmund Burke. O texto de Burke sobre esse tema não é exatamente um tratado, mas um discurso proferido aos eleitores da cidade de Bristol em 1774<sup>125</sup>. O discurso foi proferido após a sua eleição, naquele ano, para um assento na Casa dos Comuns. Embora não configure um trabalho sistemático sobre a representação, não apresentando, portanto, uma doutrina consistente, o *Discurso aos Eleitores de Bristol* tornou-se uma exposição clássica de uma visão partidária do papel independente de um representante eleito. Burke dizia a seus eleitores:

O Parlamento não é um congresso formado por embaixadores de interesses diferentes e hostis, que cada um deve sustentar como agente e advogado contra outros agentes e advogados. O Parlamento é uma assembleia deliberativa da nação, com um interesse, o interesse do todo – onde os preconceitos locais não devem servir de guia, mas sim o bem geral, que resulta do juízo geral do todo. É verdade que os senhores escolhem um membro; mas ele, uma vez escolhido, não é um membro de Bristol, é um membro do Parlamento. (...) Governo e Legislação são questões de razão e julgamento, e não de inclinação; e que tipo de razão é essa na qual a determinação precede a discussão; em que um grupo de homens delibera e outro decide; e onde aqueles que formam a conclusão estão a talvez 300 milhas de distância daqueles que ouvem os argumentos?<sup>126</sup>

Portanto, nesse discurso, Burke deixava claro que, no parlamento, ele representava a nação e não os seus eleitores.

---

<sup>121</sup> PITKIN, 2006, op. cit., p. 30.

<sup>122</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 147.

<sup>123</sup> Ibid., p. 147.

<sup>124</sup> Ibid., p. 147.

<sup>125</sup> BURKE, Edmund. Speech to the Electors of Bristol (1774). *Library of Economics and Liberty*. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/LFBooks/Burke/brkSWv4c1.html>>. Acesso em: 15/07/2012.

<sup>126</sup> Ibid.

## 1.5 A teoria da representação de Edmund Burke

Edmund Burke não foi apenas um defensor da independência do representante. Segundo Hanna Pitkin, é possível identificar nos demais escritos de Burke o desenvolvimento de outras ideias relativas ao conceito de representação<sup>127</sup>. Em linhas gerais, Burke advogava a ideia de que se devia representar toda a nação por meio do parlamento ou, em derivação, por meio dos parlamentares individualmente. Esses parlamentares deveriam formar uma aristocracia natural, uma elite governante<sup>128</sup>. Cumpre notar que, para Burke, as desigualdades eram naturais e incontornáveis em qualquer sociedade e, por consequência, seria mais do que aceitável que alguns cidadãos se mantivessem em um patamar mais elevado do que outros<sup>129</sup>. Essa elite governante era essencial na concepção de Burke porque a massa do povo seria incapaz de se governar sozinha, não seria capaz de pensar ou agir sem orientação<sup>130</sup>. Nas mãos da multidão, o poder significaria descontrole e falta de direção<sup>131</sup>. Para contornar esses perigos, os representantes deviam ser homens superiores, dotados de sabedoria e habilidade; e não homens medianos, típicos ou populares<sup>132</sup>.

Importa notar que Burke rejeitava as ideias dos filósofos franceses segundo as quais a razão política se prestava a descobrir as leis de Deus e da Natureza de maneira intelectualizada e abstrata. Para ele, isso deveria ser feito por meio da sabedoria prática<sup>133</sup>. Para Burke, o governo devia residir na sabedoria e não na vontade. Opondo-se claramente a Jean Jacques Rousseau, afirmava que aquilo que era bom para a nação não emergiria da vontade geral, mas da razão geral do todo<sup>134</sup>.

Burke desenvolve ainda o conceito de “representação virtual”. A partir dessa ideia, ele entende que a representação pode ocorrer sem eleições<sup>135</sup>. Não obstante alguns comentaristas tenham entendido que essa posição possa indicar a anulação da representação ou uma defesa da monarquia absoluta, Burke afirma que a representação virtual tem base na representação que então vigorava, e que as eleições eram

---

<sup>127</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 168.

<sup>128</sup> Ibid., p. 168.

<sup>129</sup> Ibid., p. 168.

<sup>130</sup> Ibid., p. 168.

<sup>131</sup> Ibid., p. 168.

<sup>132</sup> Ibid., p. 168.

<sup>133</sup> Ibid., p. 169.

<sup>134</sup> Ibid., p. 169.

<sup>135</sup> Ibid., p. 173.

aparentemente necessárias<sup>136</sup>. O que ele pretendia dizer com isso é que, enquanto algumas regiões da nação eram representadas literalmente, isto é, elegiam membros para o Parlamento; outras não eram representadas efetivamente, sendo, desse modo, representadas “virtualmente”<sup>137</sup>. Quando escreve sobre representação virtual, Burke não se refere à representação de toda a nação por cada membro do parlamento, mas sim, sobre pessoas e localidades que não possuíam o direito de participar diretamente da vida política<sup>138</sup>.

A representação virtual é complementada por outra forma de representação encontrada nos escritos de Edmund Burke: a “representação de interesses”. Burke concebia uns poucos e relativamente fixos tipos de interesses. Esses eram em grande medida econômicos e associados a localidades cujos meios de vida os caracterizavam. Ele falava basicamente em interesses mercantis, agrícolas e profissionais<sup>139</sup>. Tais interesses não estariam relacionados a algo pessoal. Não se trataria, portanto, do interesse de um agricultor, por exemplo, mas do “interesse agrícola”<sup>140</sup>. Nesse sentido, para Burke, embora a cidade de Birmingham não elegeisse membros para o parlamento, ela ainda assim seria representada virtualmente porque Bristol o era efetivamente. Assim, os interesses mercantis, dos quais Birmingham e Bristol compartilhavam, estavam devidamente representados. Não obstante um parlamentar pudesse ser chamado de representante de Bristol, uma vez que havia sido eleito por seus cidadãos, ele representaria, na realidade, os interesses daquela cidade, que podiam ser os mesmos de outras<sup>141</sup>. Para Burke, uma localidade “compartilha” um interesse, mas nenhuma localidade ou indivíduo “tem” um interesse<sup>142</sup>.

Embora as formulações Burke se concentrassem na representação de interesses, essa não era a única forma de representação conhecida por ele. Em 1782, Burke se opôs aos reformadores da legislação eleitoral inglesa, que procuravam introduzir o sufrágio universal masculino e distritos eleitorais iguais. Para ele, tal arranjo introduziria uma “representação pessoal”, segundo a qual o membro do parlamento representaria o povo

---

<sup>136</sup> Ibid., p. 173.

<sup>137</sup> Ibid., p. 173.

<sup>138</sup> Ibid., p. 174.

<sup>139</sup> Ibid., p. 174.

<sup>140</sup> Ibid., p. 174.

<sup>141</sup> Ibid., p. 174.

<sup>142</sup> PITKIN, 2006, op. cit., p. 33.

do seu distrito. Isso faria do parlamentar subserviente da sua vontade<sup>143</sup>. Burke entendia que os reformadores pretendiam estabelecer o princípio de que cada homem devia governar a si mesmo e, quando ele não o podia fazer pessoalmente, devia enviar um representante em seu lugar<sup>144</sup>. A representação pessoal afrontava, portanto, dois princípios básicos da representação burkeana: a ideia de que a nação devia ser governada por uma elite ilustrada e dotada de habilidades específicas, e a concepção de que se deviam representar interesses e não pessoas.

Por fim, Burke reconhece um último conceito ligado à representação: as expressões de necessidades e sofrimentos, o que ele chama de “sensações”, “sentimentos” ou “desejos”. As sensações, para Burke, dizem que algo está errado, isto é, configuram queixas. Das sensações podem emergir “opiniões”, que vão além das sensações, por adentrarem a esfera da especulação abstrata, sugerindo quais podem ser as causas dos problemas e as eventuais soluções<sup>145</sup>. Para Burke, ao contrário das opiniões, as sensações são confiáveis, pois as pessoas raramente se enganam quando sentem dores ou sintomas, sejam eles físicos ou políticos<sup>146</sup>. Nesse sentido, os sentimentos do povo seriam um importante indicador político, mas nada além disso:

(...) as criaturas mais pobres, analfabetas e desinformadas da Terra são os juízes de uma opressão prática. É uma questão de sentimento; e como essas pessoas geralmente tem sentido mais do mesmo (...), elas são os melhores juízes disso. Mas para a verdadeira causa, ou o remédio apropriado, elas nunca deveriam ser chamados a conselho (...) <sup>147</sup>.

Para Burke, apesar de os sentimentos serem de natureza pessoal, seria importante que os sentimentos do povo fossem transmitidos com precisão para o governo. É por isso que a Casa dos Comuns deveria ser “a imagem expressa dos sentimentos da nação”<sup>148</sup>. Se o papel do representante era o de encontrar os interesses do povo por meio de deliberações racionais, para fazer isso ele precisaria conhecer seus sentimentos<sup>149</sup>.

Em suma, a teoria da representação política de Edmund Burke era construída em torno da representação da nação por uma elite; das representações efetiva e virtual; da deliberação parlamentar e, por último, do reflexo dos sentimentos populares. A

---

<sup>143</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 182.

<sup>144</sup> Ibid., p. 182.

<sup>145</sup> Ibid., p. 183.

<sup>146</sup> Ibid., p. 183.

<sup>147</sup> BURKE, 1792 (*A Letter To Sir Hercules Langrishe*) apud Ibid., p. 183.

<sup>148</sup> BURKE, 1780 (*Speech on Economic Reform*) apud Ibid., p. 184.

<sup>149</sup> Ibid., p. 184.



deliberação era o núcleo da função representativa para Burke. Entretanto, para ele, os representantes não possuíam obrigações para com seus representados, exceto no sentido de que a legislatura devia se espelhar nos sentimentos populares<sup>150</sup>. Além disso, Burke se concentrava na representação de interesses ao invés de pessoas.

Os escritos de Burke são um exemplo clássico de como o pensamento político de finais do Período Moderno abordava a representação política. Não obstante essas concepções tenham sido contestadas em grande medida pelos teóricos norte-americanos da representação e pelos utilitaristas britânicos, as concepções burkeanas permaneceram influentes até meados do século XIX e, como demonstraremos em outros capítulos, encontraram espaço no sistema representativo brasileiro.

### **1.6 A versão liberal da representação política**

De uma maneira geral, os teóricos do liberalismo entendiam que a representação devia ser de indivíduos e não de corporações, interesses ou classes. Em consonância com o individualismo presente na perspectiva econômica liberal, eles baseavam a representação política no indivíduo racional e independente<sup>151</sup>.

Nos Estados Unidos após 1787, esse pensamento refletia-se na adoção de distritos eleitorais iguais nas eleições para o parlamento, isto é, uma representação por população. Contudo, a representação de pessoas não significava necessariamente a representação de todas elas<sup>152</sup>. Com efeito, o requerimento de propriedade fundiária para a qualificação do eleitor, prática comum no período colonial, era amplamente defendido pelos “pais fundadores” como uma forma de garantia de capacidade, estabilidade e boa vontade do indivíduo<sup>153</sup>.

Foi no seio da experiência revolucionária norte-americana que se elaborou a concepção de *democracia representativa*. O termo, que naquele contexto aparecia pela primeira vez em escritos de Thomas Paine e Alexander Hamilton, evoca, ao mesmo tempo, duas ideias claramente antagônicas<sup>154</sup>. Da aparente contradição do termo, alguns de seus

---

<sup>150</sup> Ibid., p. 189.

<sup>151</sup> Ibid., p. 190.

<sup>152</sup> Ibid., p. 190.

<sup>153</sup> Ibid., p. 191.

<sup>154</sup> ROSANVALLON, Pierre. *Le peuple introuvable*. Histoire de la représentation démocratique en France. Paris: Gallimard, 2002, p. 14, nota 1; RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 49. Ao esboçar essa ideia que mais tarde se tornaria um dos fundamentos do arranjo político norte-americano, Paine dizia que a democracia representativa não serviria apenas para aliviar os incômodos da democracia direta, mas sim para engrandecer e completar o ideal democrático (RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 50).

teóricos conceberam um regime misto, que associava o poder popular a valores aristocráticos. Outros o inseriram na perspectiva mais geral de uma divisão de tarefas que fazia da política um campo especializado a ser gerenciado por *experts*<sup>155</sup>.

No contexto da ratificação da Constituição norte-americana pelas convenções estaduais, em 1788, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay sustentavam, nos *Artigos Federalistas*, que o governo representativo era um dispositivo que visava a substituir a democracia direta. A solução contornava o problema de reunir um grande número de pessoas em assembleia<sup>156</sup>. Seguindo o slogan revolucionário de 1776, segundo o qual “taxação sem representação é tirania”, os federalistas defendiam a ideia de que a participação no governo era um direito pessoal. Tendo em vista que se opunham à democracia como regime, para eles a representação parecia ser um meio seguro de permitir uma participação política ampla<sup>157</sup>.

Ainda que a representação política tenha se voltado irremediavelmente para a representação de pessoas, isso não quer dizer que os interesses tenham saído de cena. Para os *federalistas*, o conceito de interesse era muito mais pluralista do que esse era para Burke, sendo, além disso, essencialmente pejorativo<sup>158</sup>. Para eles, interesses se identificavam com facções e eram maléficos por entrarem em conflito com o bem estar da nação<sup>159</sup>. Facção era definida por Madison, no décimo artigo federalista, como algo equivalente ao interesse de um grupo unido em torno de impulsos e paixões, muitos dos quais contrários aos direitos dos cidadãos e aos interesses da comunidade<sup>160</sup>. Portanto, os interesses facciosos deveriam ser quebrados, controlados e balanceados uns contra os outros, de modo a produzir uma desejada estabilidade<sup>161</sup>. Cumpre observar que essa concepção de interesse divergia daquela de Burke, para quem os interesses eram essenciais para o bem estar da nação. Todavia, a resposta de Madison para a questão de como a representação lidaria com as facções aproximava-se de um dos princípios da representação burkeana, isto é, o elitismo político. Assim como Burke, Madison entendia que os representantes deviam ser homens superiores, desprovidos de paixões e

---

<sup>155</sup> ROSANVALLON, op. cit., p. 14.

<sup>156</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 191.

<sup>157</sup> Ibid., p. 191.

<sup>158</sup> Ibid., p. 191.

<sup>159</sup> Ibid., p. 192.

<sup>160</sup> MADISON apud Ibid., p. 193.

<sup>161</sup> Ibid., p. 193.

capazes de deliberar à luz da razão. Esperava-se que esses pudessem deliberar sobre o bem comum sem se preocuparem em refletir a vontade popular<sup>162</sup>.

Do ponto de vista filosófico, no que se refere à representação, os federalistas se afastavam consideravelmente de pensadores franceses que lhes eram contemporâneos, como Sieyès, por exemplo. Os constitucionalistas norte-americanos não eram tão influenciados por Hobbes e Rousseau como os franceses, mas se baseavam fundamentalmente nas ideias de John Locke e Montesquieu, especialmente do último<sup>163</sup>. Ao defender “a total exclusão do povo, em sua capacidade coletiva, de qualquer participação [no governo]”<sup>164</sup>, em favor da representação, Madison se aproximava de Montesquieu para quem “a grande vantagem dos representantes é que estes são capazes de discutir as questões públicas. O povo não é, de modo algum, apto para isso, fato que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia”<sup>165</sup>. Assim como Burke, os federalistas não tinham em boa conta a concepção de vontade geral de Rousseau e não a usavam para descrever as características do novo arranjo político que propunham<sup>166</sup>. Cumpre lembrar que no livro III do *Contrato Social*, Rousseau rejeitava por completo a noção de representação legislativa<sup>167</sup>. Logo, não surpreende que, ao defenderem o novo sistema de governo representativo – o que justamente possibilitava o governo popular e republicano em escala continental –, os federalistas não tenham recorrido a Rousseau.

A experiência norte-americana seria mais tarde, na década de 1830, avaliada pelo olhar estrangeiro de Alexis De Tocqueville. Tocqueville conheceu os Estados Unidos no contexto da administração de Andrew Jackson e notou uma forte tendência do impulso democrático em se aliar a uma forma de governo fortemente centralizada. Ele percebia que todos os direitos políticos concentravam-se cada vez mais nas mãos do principal representante do Estado<sup>168</sup>. Tocqueville não era simpático em relação à questão da

---

<sup>162</sup> Ibid., p. 193.

<sup>163</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 38.

<sup>164</sup> MADISON apud Ibid., p. 38.

<sup>165</sup> MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Ed. Editora Martin Claret, 2007, p. 168; 176.

<sup>166</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 38.

<sup>167</sup> “A soberania não pode ser representada pela mesma razão porque não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou é ela mesma, ou outra, e isso não há meio termo; logo os deputados do povo não são, nem podem ser, representantes seus; são comissários dele e, nada podem concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não ratifica (...) Seja como for, no momento em que o povo elege representantes, cessa de ser livre, cessa de existir”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 87-89.

<sup>168</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 49.

representação, pois partilhava do julgamento de que ela possuía uma tendência inerente de se aproximar do igualitarismo tirânico<sup>169</sup>.

Tocqueville é menos otimista que Madison no que diz respeito à resolução do problema imposto pelo império da maioria. Os federalistas eram muito alinhados a Locke e Montesquieu quando diziam que para barrar o governo da maioria bastavam a separação de poderes, um sistema de representação e um sistema de freios e contrapesos. Mas Tocqueville era menos certo que esses dispositivos institucionais poderiam frear o império da maioria. Para ele, a maioria era ilimitada e irrefreável<sup>170</sup>. O que levava Tocqueville a esse ceticismo era a sua opinião de que a tirania da maioria era inseparável das ameaças da violência revolucionária e particularmente dos demagogos carismáticos ou líderes militares, como Napoleão na França e a contrapartida americana de Napoleão, Andrew Jackson<sup>171</sup>. O Jacksonianismo era, para ele, simplesmente uma forma americana de bonapartismo: um comandante militar no poder político, valendo-se de um amplo apoio popular<sup>172</sup>.

Assim como Benjamin Constant, Tocqueville temia o domínio dos legisladores. Para ele, o controle do público sobre o legislativo – algo que constatou nos legislativos estaduais dos EUA – era algo perigoso e colocava a perigo a existência das democracias<sup>173</sup>. Era perigosa também, para Tocqueville, a influência da maioria sobre o pensamento que ele verificou nos Estados Unidos: “não conheço país em que reine, em geral, menos independência de espírito e verdadeira liberdade de discussão, do que na América”<sup>174</sup>. Para Tocqueville, era o medo do ostracismo que levava as pessoas a se alinharem automaticamente à maioria e a se submeterem a seu controle. Para ele, a maioria oprimia as outras opiniões de muitas formas, das mais leves às mais cruéis. A opressão ia da perseguição a jornalistas ao ataque a negros livres para impedi-los de votar<sup>175</sup>. Na visão de Tocqueville, os tiranos tradicionais recorriam às correntes e execuções. Mas, em seus dias, a civilização teria aperfeiçoado o despotismo. Sob o absoluto governo de um homem, o despotismo atacava cruelmente o corpo para atingir a alma, mas as almas podem escapar gloriosamente a isso. Mas, para Tocqueville, em

---

<sup>169</sup> Ibid., p. 49.

<sup>170</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livro I: Leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 296.

<sup>171</sup> Ibid., p. 326; 451-452.

<sup>172</sup> Ibid., p. 326; 451-452.

<sup>173</sup> Ibid., p. 174.

<sup>174</sup> Ibid., p. 298.

<sup>175</sup> Ibid., p. 397; nota n. 4, p. 537.

repúblicas democráticas, a tirania não age dessa forma, ela deixa o corpo de lado e vai direto à alma<sup>176</sup>. Em suma, Tocqueville foi um dos primeiros pensadores políticos a compreender a representação como apenas um subproduto da democracia. Para ele, ao contrário de Thomas Paine, a representação não serviria para engrandecer a democracia, mas para camuflar sua verdadeira natureza<sup>177</sup>.

Em fins do século XVIII e durante o século XIX, na Inglaterra, os utilitaristas seguiram caminhos parecidos aos da ex-colônia americana ao abordarem a representação, mas deram passos maiores na direção das subjetividades<sup>178</sup>. Eles entendiam o homem como uma criatura econômica e, por isso, viam os interesses particulares como algo relevante<sup>179</sup>. Ao afirmar que “não há ninguém que saiba o que é o seu interesse melhor do que você mesmo”<sup>180</sup>, Jeremy Bentham fazia do indivíduo o único guardião confiável dos seus próprios interesses. Assim, para ele, nenhum governo poderia de fato agir de acordo com os interesses da população<sup>181</sup>. No pensamento de Adam Smith, essa concepção culminava na sua famosa “mão invisível”, ideia segundo a qual cada homem produz o bem social ao perseguir seu próprio interesse de maneira melhor do que qualquer governo poderia fazer<sup>182</sup>. Por consequência, se ninguém pode agir de acordo com o interesse alheio, o representante só poderia agir em função seu próprio interesse<sup>183</sup>. Esses argumentos pareciam inviabilizar por completo a representação na perspectiva utilitarista. Com efeito, Bentham considerava as instituições representativas britânicas ineficientes e estúpidas<sup>184</sup>. Não obstante tenha mais tarde defendido a adoção do sufrágio universal, de parlamentos anuais e de cédulas secretas, Bentham manteve-se sempre cético em relação à ideia de representação. Ele reconhecia a inerente ambiguidade do governo representativo que tendia a estimular a ação autônoma do representante independentemente da extensão do direito de voto e da regularidade das eleições. Dessa forma, em seus escritos, Bentham preferia adotar o termo “deputado” ao invés de “representante”<sup>185</sup>.

---

<sup>176</sup> Ibid., p. 299.

<sup>177</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 50.

<sup>178</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 198.

<sup>179</sup> Ibid., p. 198.

<sup>180</sup> BENTHAM, 1954 apud Ibid., p. 198.

<sup>181</sup> Ibid., p. 198.

<sup>182</sup> Ibid., p. 198.

<sup>183</sup> Ibid., p. 199.

<sup>184</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 46.

<sup>185</sup> Ibid., p. 46.

Já James Mill contrariava as suspeitas de Bentham e argumentava que a representação seria o veículo apropriado para uma reforma democrática<sup>186</sup>. Para Mill, a “comunidade não pode ter nenhum interesse contrário ao seu” e, portanto, para ele, era importante que “os interesses dos representantes sejam identificados com aqueles da comunidade”<sup>187</sup>. A representação igualaria os interesses de representantes e representados não porque os primeiros fossem superiores, mas ao contrário. De acordo com Mill, os representantes deviam ser como qualquer um<sup>188</sup>, isto é, deviam fazer parte da comunidade a que servem<sup>189</sup>. Para se atingir esse ideal, Mill argumentava que as legislaturas deveriam ser curtas e rotativas, de modo que os representantes se submetessem às leis que elaborassem<sup>190</sup>. A teoria de James Mill, no que se refere à identificação dos interesses do governo com os da população, foi bastante contestada, especialmente por Thomas Macaulay, que verificava uma forte tendência dos representantes em contrariar os interesses dos representados<sup>191</sup>.

O filho de James Mill, John Stuart Mill, estava atento ao egoísmo inerente aos interesses humanos. Para solucionar o problema, ele propunha o governo representativo, desde que esse se apoiasse no sufrágio universal e na representação proporcional<sup>192</sup>. Assim como os federalistas, Stuart Mill via grande perigo no domínio de facções – ao que ele chama de classes. Dessa forma, para ele, o governo representativo deveria ser organizado de maneira que todas as classes fossem equitativamente balanceadas no interior do parlamento<sup>193</sup>. A solução de Stuart Mill ecoava as advertências de Alexis de Tocqueville sobre os perigos de uma tirania da maioria. Entretanto, ao contrário de Tocqueville, Stuart Mill acreditava que a representação poderia servir como isolamento contra a ameaça da política democrática majoritária<sup>194</sup>. Assim como outros teóricos da representação, Mill entendia que o representante podia expressar os melhores instintos da população por meio da atividade parlamentar. Contudo, diferentemente dos demais pensadores, ele não excluía por completo a capacidade de julgamento dos

---

<sup>186</sup> Ibid., p. 46.

<sup>187</sup> MILL, James, 1955 apud PITKIN, 1972, op. cit., p. 201.

<sup>188</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 46.

<sup>189</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 201.

<sup>190</sup> Ibid., p. 201.

<sup>191</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 47.

<sup>192</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 202.

<sup>193</sup> Ibid., p. 203.

<sup>194</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 50.

representados. Para ele, se o representante não satisfizesse os representados, esses teriam o direito de não o querer novamente como representante<sup>195</sup>.

Na teoria de Stuart Mill, o parlamento deveria ser um congresso de opiniões no qual não apenas a opinião da nação seria ouvida, mas também a de todos os segmentos da mesma. Nesse sentido, o sistema proporcional, sugerido por Mill, visava a representar igualmente todas as vozes da nação, mesmo as minoritárias<sup>196</sup>. Para ele, um parlamento constituído com base na proporcionalidade poderia ser capaz de realizar duas funções impossíveis em uma representação majoritária, a saber: o controle das operações do governo – por tornar públicos seus atos –; e, por último, fomentar um debate político inclusivo, proporcionado legitimidade aos resultados das deliberações. Cumpre notar que ao combater o domínio das maiorias, a representação proporcional contornava o temido governo da maioria numérica formada pelos trabalhadores manuais<sup>197</sup>. Além disso, Mill entendia que a representação devia ser de pessoas e não de entidades geográficas, o que o aproxima dos federalistas. Ele também desconfiava das qualificações baseadas na propriedade e sugeria que os eleitores deviam ser qualificados em função de um mínimo padrão educacional ou independência econômica, de modo que esses fossem capazes de enxergar além dos interesses materiais. Sendo exceção entre os teóricos da representação, Stuart Mill advogava a extensão do direito do voto às mulheres, não a todas, porém, mas àquelas bem qualificadas<sup>198</sup>.

Portanto, por mais que tenham se aproximado da conclusão de que a representação política é inviável, os utilitaristas chegaram à outra, isto é, existem interesses objetivos afinal. O fato de o indivíduo ser o juiz de seus interesses não significa que outros não possam conhecê-los. Os utilitaristas entendiam que os homens podiam saber algo sobre os interesses alheios. No entanto, para eles, os mais inteligentes, informados e racionais, saibam-no melhor. Dessa forma, não apenas para os utilitaristas, mas para os teóricos liberais como um todo, a representação permitiria aos governantes empregar suas habilidades superiores em prol dos interesses do povo<sup>199</sup>.

---

<sup>195</sup> Ibid., p. 50.

<sup>196</sup> Ibid., p. 50.

<sup>197</sup> Ibid., p. 50.

<sup>198</sup> Ibid., p. 51.

<sup>199</sup> PITKIN, 1972, op. cit., p. 205.

## 1.7 Representação liberal e revolução

Às vésperas da Revolução Francesa, o abade francês Emmanuel Joseph Sieyès publicou uma série de panfletos nos quais expunha, entre muitas ideias, sua concepção de representação política. Nesses panfletos, ele dizia que, na sua divisão tradicional, os Estados Gerais convocados por Luiz XVI em 1788 não eram capazes de representar a nação. Assim como outros contemporâneos, Sieyès supunha que para se chegar a uma solução para a crise atravessada pela França era preciso ir além da reunião das três ordens da sociedade. Sieyès entendia que, para superar as limitações dos Estados Gerais, não bastava estender privilégios políticos ao Terceiro Estado, pois acreditava que não havia nada que os governantes pudessem oferecer que o povo já não tivesse. Para ele, o Terceiro Estado era a nação. Isso seria verdadeiro, primeiramente, porque o povo que o compunha produzia tudo aquilo que existia de valor no país e, em segundo lugar, porque esse mesmo povo seria constituído segundo o princípio da igualdade natural – enquanto clero e nobreza eram constituídos com base em privilégios. Portanto, Sieyès concluía que os únicos que podiam agir legitimamente em nome da nação eram os membros do Terceiro Estado. Em grande medida influenciados pelas ideias de Sieyès, os membros do Terceiro Estado presentes nos Estados Gerais autoproclamaram-se uma Assembleia Nacional Constituinte a fim de elaborar uma Constituição para a França<sup>200</sup>.

Sob o ponto de vista da filosofia política, Sieyès realizava uma combinação pouco usual das ideias de Hobbes e Rousseau. Ele se preocupava em buscar uma solução para o problema de como fazer funcionar uma política rousseauiana em uma sociedade fundada na representação. Sieyès via representação por toda a parte na França: nas trocas comerciais, onde indivíduos confiavam em outros para realizar o que não podiam fazer eles mesmos; nas famílias, onde os pais tomavam decisões pelas crianças; na educação, onde o conhecimento era buscado em favor de outros; e, baseando-se em Hobbes, na política, onde, a população de um Estado moderno era grande demais para agir coletivamente, a não ser por meio de representantes. Todavia, Sieyès não concordava com argumentos que diziam que as populações dos Estados modernos não podiam ter unidade sem a representação. Nesse ponto ele recorria a Rousseau ao afirmar que toda a nação que se preze é constituída por um povo que possui uma vontade própria. Sem embargo, ele acreditava que o povo da França era uma unidade política

---

<sup>200</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 35.



com plenos direitos, isto é, uma nação. Essa nação seria a única entidade capaz de conferir aos representantes a autoridade para agir. A teoria da representação de Sieyès era um tanto quando paradoxal, pois, por um lado, era a representação que viabilizava a política nacional – Hobbes – e, por outro, era somente a vontade geral que tornava a representação legítima – uma distorção do pensamento de Rousseau<sup>201</sup>.

Assim como Madison, Sieyès preocupava-se com os possíveis perigos da participação ampla do povo no governo. A sua solução foi, contudo, diferente daquela adotada nos Estados Unidos. Sieyès idealizou um complexo sistema indireto de eleição dos representantes, que viria a ser institucionalizado pela Constituição francesa de 1791. Ao propor que o povo escolhesse delegados para os colégios eleitorais, ao invés dos representantes, Sieyès criava um filtro para a opinião pública<sup>202</sup>.

Infelizmente, os desdobramentos da revolução fizeram com que os rumos tomados pela Assembleia Nacional Constituinte escapassem aos planos originais de Sieyès. Face a dificuldades de chegar a um consenso sobre a Constituição, os deputados constituintes acumularam muitos poderes executivos em cada vez menores círculos de representação, de modo que, ao cabo de algum tempo, apenas alguns indivíduos falavam pela nação. Dali em diante, seria questão de tempo até que a face hobbesiana da teoria de Sieyès se manifestasse. Os autoproclamados representantes do povo passaram a decidir quem pertencia ou não ao povo e usaram seus poderes para fazer cumprir suas decisões por meio da violência<sup>203</sup>.

Outro influente pensador que presenciou as turbulências da fase radical da Revolução Francesa e que, em função disso, colocou em questão o pensamento político da época, foi o suíço Benjamin Constant. Assim como Pierre Collard, Prosper de Barante e François Guizot, Constant entendia que, uma vez terminado o radicalismo, não se devia recorrer ao passado – ao sistema político do Antigo Regime – para evitar que o poder residisse inteiramente na soberania popular ou que pudesse ser exercido sem limites<sup>204</sup>. Ao propor novos dispositivos constitucionais, Constant buscava adaptar o governo à realidade pós-revolucionária da Europa. Ele não se propunha a recordar – e tampouco a

---

<sup>201</sup> Ibid., p. 34.

<sup>202</sup> GARSTEN, Bryan. *Representative Government and Popular Sovereignty*. Political Philosophy Workshop at Brown University, 2007, p. 7.

<sup>203</sup> RUNCIMAN; VIEIRA, op. cit., p. 36-37.

<sup>204</sup> HESPANHA, Antônio Manuel. *Guiando a mão invisível*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 162.

reinventar – os arranjos políticos existentes, mas sim, a examinar empiricamente a sociedade contemporânea de modo a extrair dela as melhores regras de governo<sup>205</sup>.

Importa lembrar que o pensamento de Benjamin Constant é de uma maneira geral tributário das suas observações tanto das fases iniciais da Revolução, quanto da sua conclusão e, naturalmente, o mesmo ocorre com a sua concepção de representação política. Com base nas suas leituras do terror revolucionário e do golpe de Estado de Napoleão Bonaparte, Constant argumentava que o alerta dado por Rousseau contra a usurpação do governo, no livro III do *Contrato Social*, havia sido completamente ineficaz<sup>206</sup>. Para ele, os escritos de Rousseau teriam servido de justificativa para novas formas de despotismo levadas a efeito por políticos que alegavam agir em nome do povo. Constant entendia que Rousseau teria tido a intenção de entregar a soberania ao povo, mas os políticos teriam descoberto que poderiam tomá-la para si alegando representá-lo<sup>207</sup>.

Em *Principes de politique applicables à tous les gouvernements*, Constant contradizia Rousseau ao afirmar que não havia tal coisa como a soberania absoluta, mesmo quando entregue nas mãos do povo<sup>208</sup>. Para Constant, a partir do momento em que se convencionava que a soberania do povo era ilimitada, criava-se um grau de poder demasiado grande e sujeito a se tornar um mal, independentemente das mãos em que fosse depositado<sup>209</sup>. Apesar de discordar de Rousseau no que se refere ao caráter absoluto da soberania popular, Constant não rompia com a ideia de que a soberania popular era a única fonte da autoridade política. Com efeito, para ele, a única alternativa à soberania popular era a força, algo ilegítimo por natureza. O que Constant temia profundamente eram as consequências de se entregar a soberania a algum agente ou governo<sup>210</sup>.

Para Constant, os argumentos de Rousseau sobre a distinção entre soberania e governo e a alegação de que a soberania não pode ser representada eram demasiado abstratos para prevenir governantes de usurparem a autoridade soberana. Portanto, de acordo com ele, não deveria haver distinção entre soberania e governo. Contudo, para prevenir a

---

<sup>205</sup> Ibid., p. 163.

<sup>206</sup> GARSTEN, op. cit., p. 7.

<sup>207</sup> Ibid., p. 7.

<sup>208</sup> Ibid., p. 7.

<sup>209</sup> Ibid., p. 7.

<sup>210</sup> Ibid., p. 7.

usurpação, ele entendia que se devia simplesmente negar que a soberania pudesse ser absoluta<sup>211</sup>. É nesse sentido que Constant abraça a monarquia constitucional. Segundo ele, ao se fazer da monarquia um poder neutro, ela poderia manter os vários poderes ativos do governo e do legislativo em seus lugares<sup>212</sup>. Na ótica de Constant, os representantes frequentemente se tornavam perigosos quando se separavam do povo. Para prevenir esse mal, ele atribuía ao monarca o poder de dissolver as assembleias, isto é, um direito monárquico de defender o povo contra os seus representantes. Cumpre lembrar que, segundo essa solução, o poder neutro não podia escolher novos representantes. Esses deviam ser escolhidos por meio do sufrágio. Na formulação de Constant, ao exercer esse poder, o monarca contestava a capacidade daqueles parlamentares em representarem adequadamente a vontade popular<sup>213</sup>.

A defesa da monarquia constitucional por Constant possuía ainda uma justificativa democrática. Para ele, nenhum poder constitucional deveria estar apto a reclamar o direito de agir em nome do povo sem a possibilidade de ser desafiado por outro poder capaz de fazer o mesmo. Assim, se a usurpação era inevitável, o ideal seria multiplicar as fontes de usurpação de modo a colocá-las umas contra as outras<sup>214</sup>.

Ao contrário dos demais teóricos que abordaram a representação política, Benjamin Constant não se preocupava tanto com a participação política do povo, pois, na realidade, temia os seus representantes. Desse modo, ele se opunha fortemente ao sistema de eleições indiretas idealizado por Sieyès. Constant devotou grande parte do capítulo V do *Principes* para demonstrar o quão pernicioso era o sistema indireto e para sugerir a abolição dos colégios eleitorais em favor do sufrágio direto<sup>215</sup>.

Para Constant, em eleições indiretas, os candidatos a representantes não se dirigiam às moradas dos seus compatriotas, mas, sim, aos palácios dos colégios eleitorais. Desse modo, os candidatos não dependiam do povo, mas do governo<sup>216</sup>. Ele entendia que, até o momento em que escrevia, a França nunca teria tido eleições populares. Desde a introdução da representação nas instituições políticas francesas, a intervenção do povo

---

<sup>211</sup> Ibid., p. 7-8.

<sup>212</sup> Ibid., p. 8.

<sup>213</sup> Ibid., p. 8-9.

<sup>214</sup> Ibid., p. 9.

<sup>215</sup> Ibid., p. 9.

<sup>216</sup> CONSTANT, Benjamin. *Principles of Politics Applicable to All Governments*. Indianapolis: Liberty Fund, 2003, p. 329.

nunca teria sido temida. Na sua visão, os colégios eleitorais haviam distorcido os efeitos das eleições<sup>217</sup>.

Constant percebia que, nos sistemas eleitorais diretos, era preciso ter posse de grandes riquezas ou de vasta reputação para se atrair a atenção de muitos milhares de cidadãos. Isto é, era preciso buscar apoiadores muito além do alcance imediato. Contudo, nos indiretos, com seus colégios eleitorais, bastava não ter muitos inimigos<sup>218</sup>. Para ele, a escolha de assembleias por meio de colégios eleitorais criava uma autoridade que não era nem do governo e nem do povo<sup>219</sup>. O povo que não possuía o direito de voto, não podia mudar nada na composição das assembleias que falavam em seu nome<sup>220</sup>.

Observava Constant que, quando o colégio eleitoral estava de acordo com o governo, a nação via os seus representantes serem removidos sem ser capaz de se fazer ouvir. Quando o colégio eleitoral era hostil ao governo, governo e nação veriam representantes sediciosos reeleitos e sem qualquer oposição constitucionalmente legítima possível, a quem o repúdio unânime dos constituintes não era capaz de privá-los de sua posição como seus deputados<sup>221</sup>.

Constant recorria ainda à experiência inglesa para demonstrar os descaminhos do sistema eleitoral francês. Segundo ele, na Inglaterra, os candidatos discursavam em locais públicos ou em espaços abertos arrebatados de pessoas. Já nos colégios eleitorais franceses, o número de pessoas era restrito e os procedimentos severos. Questões não eram levantadas e só restava um silêncio rigoroso<sup>222</sup>. Se na França até mesmo as feiras e espetáculos eram cercados por soldados e baionetas – e ele ironiza dizendo que se pode imaginar que três cidadãos franceses eram incapazes de se reunir sem haver dois soldados entre eles –, na Inglaterra vinte mil homens se reuniam nas eleições sem a presença de nenhum soldado. Para Constant, a segurança de cada cidadão inglês era confiada à razão e interesse de cada um. Assim, a multidão sentia-se como depositária da ordem pública e da segurança individual<sup>223</sup>.

---

<sup>217</sup> Ibid., p. 333.

<sup>218</sup> Ibid., p. 334.

<sup>219</sup> Ibid., p. 335.

<sup>220</sup> Ibid., p. 335.

<sup>221</sup> Ibid., p. 335-336.

<sup>222</sup> Ibid., p. 333.

<sup>223</sup> Ibid., p. 337.

### 1.7.1 O Poder “Real” na perspectiva de Benjamin Constant

Como mencionamos há pouco, uma das saídas encontradas por Benjamin Constant para os problemas políticos de seu tempo foi a monarquia constitucional, a qual, em sua doutrina, devia contar com um quarto poder político. A este, ele deu o nome de *Poder Real*, isto é, um poder privativo dos reis. Na concepção de Constant, o *Poder Real* propunha-se a colocar os três poderes conhecidos em seus lugares quando estes se entravassem. Para isso, o novo poder precisava ser uma força exterior e neutra. Sua escolha residiu na figura do monarca porque a pessoa do rei já era rodeada de tradições e lembranças, além de ser revestida de um poder de opinião<sup>224</sup>.

Segundo Antônio Manuel Hespanha, o poder real de Constant não tinha a ver com as antigas pretensões monárquicas de que o rei personificava o corpo político. Antes disso, relacionava-se à contenção dos perigos provenientes de uma falta de coordenação entre os três poderes, algo que havia sido verificado na experiência pós-revolucionária francesa<sup>225</sup>. Para Constant, o poder neutro não necessitava, contudo, residir necessariamente na figura do rei. Era somente o prestígio tradicional da monarquia na Europa que aconselhava que o poder neutro fosse o *Poder Real*<sup>226</sup>.

Em suma, o *Poder Real* concebido por Constant, possuía basicamente duas finalidades. Uma era a de servir de ponto de equilíbrio aos demais poderes. A outra era a de prevenir a repetição da experiência traumática do “governo de assembleia” da fase inicial da revolução francesa. Desse modo, o *Poder Real* visava, sobretudo, à contenção do Poder Legislativo. Para tanto, ele devia possuir as prerrogativas básicas de sancionar as leis e de dissolver as Câmaras<sup>227</sup>. Segundo Constant, as principais atribuições e manifestações do *Poder Real* eram as seguintes: concessão ao monarca do direito de veto em relação às leis elaboradas pelo parlamento; dissolução das Câmaras; atribuição do direito de graça, afastando o império absoluto da lei parlamentar; poder de destituição dos ministros; exercício do contencioso entre a autoridade central e as autoridades locais;

---

<sup>224</sup> CONSTANT, Benjamin. *Cours de politique constitutionnelle*. Paris: Didier, 1836, p. 2.

<sup>225</sup> HESPANHA, op. cit., p. 252.

<sup>226</sup> Ibid., p. 252.

<sup>227</sup> Ibid., p. 172-173.

lançamento do processo de revisão da Constituição; nomeação dos magistrados e direito de paz e guerra<sup>228</sup>.

Como observa Hespanha, a proposta de Constant não deixa de ser em alguma medida paradoxal em relação à sua postura liberal. Embora fosse, em muitos dos seus escritos, defensor de propostas que se opunham à intervenção estatal, Constant entendia que o funcionamento do liberalismo necessitava da atuação do Estado. A ação estatal seria necessária, primeiramente, para desarticular os aparelhos reguladores do Antigo Regime, de modo a viabilizar a sociedade liberal. Em segundo lugar, o Estado serviria para manter o liberalismo em funcionamento, impedindo que esse gerasse as forças corruptoras de si mesmo. Outra função do Estado seria a defesa do liberalismo contra os seus inimigos, especialmente a massa pobre da população<sup>229</sup>.

A Constituição brasileira de 1824 e a portuguesa de 1826 foram os únicos textos constitucionais a admitirem o quarto poder preconizado por Benjamin Constant. Não obstante outras constituições da época tenham recorrido à “prerrogativa régia” de John Locke ou ao “princípio monárquico” de Montesquieu, para atribuir aos reis um conjunto de prerrogativas equivalente àquele do *Poder Real*, elas não o encerraram em um poder político à parte<sup>230</sup>. Todavia, a manifestação luso-brasileira do *Poder Real*, que recebeu o nome de *Poder Moderador*, subvertia a proposta original de Constant, visto que era tributária de uma concepção monárquica pré-revolucionária<sup>231</sup>. Essa concepção era fruto da figura que outorgou as duas Constituições, D. Pedro de Alcântara. Quando impôs as Cartas aos brasileiros e depois aos portugueses, D. Pedro considerava-se soberano pela graça de Deus e reafirmava sua condição de representante direto da Nação<sup>232</sup>. Dentro desse quadro, pode-se afirmar que o *Poder Moderador* de D. Pedro era, na realidade, uma “forma pervertida” do *Poder Real* de Benjamin Constant.

---

<sup>228</sup> Ibid., p. 174-175.

<sup>229</sup> Ibid., p. 253.

<sup>230</sup> Ibid., p. 254.

<sup>231</sup> Ibid., p. 255.

<sup>232</sup> Ibid., p. 255.

## Capítulo 2 - A teoria representativa liberal na interpretação da Constituição de 1824

O regime político estabelecido pela carta constitucional de 1824 apoiava-se em três pilares fundamentais. Esses eram a monarquia hereditária, o constitucionalismo e a representação política<sup>233</sup>. Nesses termos, o regime era definido pelos contemporâneos como uma monarquia constitucional representativa. No presente capítulo, examinaremos especificamente o sistema representativo estabelecido pela carta outorgada por D. Pedro I. Para tanto, apresentamos alguns dos seus antecedentes históricos e examinamos sua estrutura básica. Por fim, expomos o sistema eleitoral resultante da teoria representativa imperial.

### 2.1 Soberania e representação nacional

Como vimos no **Capítulo 1**, boa parte dos teóricos da representação política preocuparam-se direta ou indiretamente com a questão da soberania nacional. No contexto da edificação do Estado Nacional brasileiro, os problemas da definição do *locus* da soberania e da escolha dos mecanismos institucionais necessários para proporcionarem a limitação e impossibilitarem a usurpação da mesma foram amplamente debatidos pelos deputados constituintes.

Durante as sessões da Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa, iniciadas em maio de 1823, foram travadas diversas disputas conceituais acerca da melhor organização política a se adotar para o Brasil Independente. Essas lutas derivavam, sobretudo, dos diversos matizes do liberalismo existentes na época<sup>234</sup>. Uma das principais e mais acirradas confrontações ocorreu em torno de uma questão: a quem seria confiada a soberania nacional? Porém, o primeiro movimento do conflito já havia sido realizado antes mesmo da instalação da Constituinte, pois, em 12 de outubro de 1822, D. Pedro I havia sido aclamado Defensor Perpétuo e Imperador do Brasil. Desse modo, uma vez que a vontade do povo teria sido transmitida prévia e diretamente ao

---

<sup>233</sup> BRASIL. Constituição (1824). TÍTULO 1º. *Do Imperio do Brazil, seu Territorio, Governo, Dynastia, e Religião*. Art. 3: O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo.

<sup>234</sup> COSTA, João Cruz. As ideias novas. In: HOLANDA, Sérgio Buarque. *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II, vol.1, São Paulo: Difel, 1965, p. 209.

príncipe regente, os deputados constituintes precisaram se conformar com o fato de não possuírem em mãos a representação soberana<sup>235</sup>.

Nesse sentido, o embate manteve-se polarizado entre duas propostas. De um lado, posicionavam-se o Imperador e o grupo dos governistas, com a pretensão de depositar a soberania na figura do monarca, e, de outro, havia os demais membros da Assembleia, que advogavam a proposição de que a soberania devia pertencer unicamente ao Poder Legislativo<sup>236</sup>.

Esse conflito seria uma espécie de reedição daquele ocorrido à época da elaboração da primeira Constituição francesa, em 1791. Dentre as duas propostas constitucionais rivais, a primeira, liderada pelo Abade de Sieyès, baseava-se no republicanismo de Rousseau e Mably<sup>237</sup>. Ela dispensava a noção de equilíbrio entre os poderes e depositava a soberania nacional em uma assembleia unicameral. Nesse modelo, o rei não podia interferir no processo legislativo por meio de vetos e dissoluções, mas apenas executar as leis<sup>238</sup>. A segunda proposta, defendida pelo partido monarquiano, repudiava as doutrinas capazes de conduzir à fragmentação do poder, mesmo que no interior de uma mesma assembleia. Desse modo, opunha-se à primazia de um Poder Legislativo unicameral e depositava a soberania nacional na Coroa<sup>239</sup>.

No caso francês, a primeira proposição saiu vencedora. Os monarquianos que sobreviveram ao período do terror se instalaram mais tarde no regime bonapartista. Esse adotou em grande medida as propostas originais dos monarquianos, quais sejam o monarca como representante da soberania nacional, um Executivo forte e um Legislativo subordinado<sup>240</sup>.

No caso brasileiro, a proposta “monarquiana” também foi derrotada no âmbito do processo constituinte. Em princípio, essa proposição perdeu ímpeto no debate quando seus partidários falharam em limitar os poderes constituintes da Assembleia<sup>241</sup>. Em

---

<sup>235</sup> LYNCH, Christian Edward Cyril. *O Discurso Político Monarquiano e a recepção do Poder Moderador no Brasil (1822-1824)*. Dados (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 2005, p. 611-654; 624. Em que pese a fragilidade conceitual da aclamação, visto que não possuía qualquer fundamento normativo, importa que, em razão dela, parte da legitimidade da Assembleia fora apropriada por D. Pedro I. Desse modo, os deputados precisaram conviver com o espectro da dissolução.

<sup>236</sup> LYNCH, op. cit., p. 619-20.

<sup>237</sup> Ibid., p. 614.

<sup>238</sup> Ibid., p. 614.

<sup>239</sup> Ibid., p. 615.

<sup>240</sup> Ibid., p. 618.

<sup>241</sup> Ibid., p. 636.



razão disso, a Assembleia se afirmou como única detentora da soberania e, logo, como única entidade capaz de ditar os rumos do trabalho constitucional. Em uma segunda derrota, o Imperador, por intermédio dos seus aliados governistas, falhou na tentativa de convencer a maioria da Assembleia a lhe conceder as prerrogativas de vetar a legislação ordinária e de dissolver a Câmara dos Deputados<sup>242</sup>. Com efeito, o projeto de Constituição elaborado pela Assembleia não incluía algo similar ao *Poder Real* de Benjamin Constant, como desejava D. Pedro. Ao invés disso, no texto do projeto, o Imperador era considerado apenas um “um ramo da legislatura”<sup>243</sup>. Face às referidas derrotas e às tentativas da Assembleia em derrubar o ministério<sup>244</sup>, o Imperador desferiu o golpe de morte sobre a Constituinte, dissolvendo-a no dia 12 de novembro.

O desfecho a primeira experiência constitucional brasileira dispensa maiores apresentações. Grosso modo, evitando a inconveniência de convocar uma nova Assembleia Constituinte, D. Pedro entregou a incumbência da elaboração da Constituição ao Conselho de Estado. O projeto final foi encaminhado às Câmaras Municipais do país para apreciação, as quais, em sua grande maioria, o aprovaram – exceto as câmaras de Itu e Recife<sup>245</sup>. Assim, a 25 de março de 1824, o Imperador outorgava a Constituição que vigoraria até a queda do regime monárquico, em 1889.

No que toca ao tópico da soberania, o texto da carta de 1824 é pouco claro a respeito da entidade na qual ela estava depositada. A propósito, curiosamente, o termo é mencionado uma única vez na Constituição e, ainda assim, na letra de um artigo que versa sobre pormenores secundários de atividades reservadas ao Senado<sup>246</sup>. Todavia, face à natureza autoritária da elaboração da carta constitucional, restam-nos poucas dúvidas de que a soberania fora, na prática, entregue ao monarca. Nesse aspecto, tendemos a concordar com a leitura de Raymundo Faoro, para quem “a soberania foi apropriada pelo imperador, em nome de uma aclamação popular, sem conciliar, articular e dirigir forças centrífugas, perigosamente envolvidas nos princípios ultraliberais”<sup>247</sup>.

A nosso ver, a apropriação da soberania nacional por parte do Imperador pode ser percebida por meio de duas perspectivas. A primeira e mais evidente, resulta do fato de

---

<sup>242</sup> Ibid., p. 636.

<sup>243</sup> HESPANHA, op. cit., nota nº. 683, p. 254.

<sup>244</sup> Ibid., p. 636.

<sup>245</sup> Ibid., p. 648, nota nº20.

<sup>246</sup> BRASIL, op. cit., Art. 48. “No juízo dos crimes cuja acusação não pertence à câmara dos deputados, acusará o procurador da coroa a soberania nacional” (grifo nosso).

<sup>247</sup> FAORO, op. cit., p. 323

a Constituição outorgada ter atribuído ao rei a chefia do Poder Executivo; o poder de veto sobre a legislação ordinária – proveniente tanto da Câmara Geral, quanto dos conselhos provinciais –, bem como as prerrogativas de dissolver a Câmara e de escolher os membros do Senado por meio de uma listra tríplice<sup>248</sup>. Em suma, desse modo, o Imperador recebia efetivamente da Constituição o poder de mando sobre a nação e, especialmente, sobre a política nacional.

A segunda perspectiva pode ser extraída da leitura de dois artigos chaves do texto constitucional. Por um lado, no TÍTULO 3º, *Dos Poderes, e Representação Nacional*, o artigo 11 dizia que “Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembleia Geral”. Por outro, no TÍTULO 5º, *Do Imperador*, CAPÍTULO I, *Do Poder Moderador*, o famoso artigo 98 esclarecia que: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos” (grifo nosso).

A pedra de toque das definições presentes nesses dois artigos era que o Imperador dividia a representação da Nação com a Assembleia Geral. Todavia, importa notar que o Poder Legislativo – tido como independente – possuía uma fração menor desse quociente, haja vista que a Assembleia Geral era formada pela reunião da Câmara dos Deputados, temporária e eleita pelos cidadãos do Império; junto ao Senado, o corpo vitalício do Legislativo e eleito pela escolha pessoal do Imperador. Portanto, a um só tempo, o monarca tomava para si a maior parcela da representação nacional, bem como a primazia da mesma, uma vez que era apontado como o “primeiro representante” da nação.

No que concerne às teorias que discutimos no **Capítulo 1**, é possível afirmar que a Constituição de 1824 fazia com que o Imperador assumisse a função de representante da nação, aos moldes da concepção hobbesiana de representação. Ao recorrer – ainda durante os embates na Assembleia e, sobretudo, após a dissolução da mesma – à “aclamação dos povos” como fonte, não apenas da legitimidade do seu trono, mas da autorização recebida da nação para agir em seu nome, D. Pedro encarnava a soberania e

---

<sup>248</sup> BRASIL, op. cit., Art. 101 § III; Art. 43. Importa observar que a Constituição não menciona o poder de veto do Imperador, mas o poder de sanção. Contudo, o primeiro é inerente ao último.

assumia o papel de representante da nação. Ao acreditar ter a posse da soberania nacional após a aclamação, o Imperador via-se como autorizado pela nação a agir de acordo com o seu julgamento pessoal, assim como sugeria Hobbes. Contudo, não podemos assegurar, partindo somente da presente pesquisa, que D. Pedro I e os Conselheiros de Estado recorreram ao *Leviatã* para fundamentarem essa opção. Todavia, é razoável admitir que essa era uma concepção disponível aos homens oitocentistas versados na teoria política europeia.

Quanto ao caráter da representação reclamada pelo monarca, endossamos parcialmente as leituras de José Murilo de Carvalho e Miriam Dolhnikoff. Para os autores, o rei exercia uma representação burkeana da nação, isto é, uma representação que pretendia atender ao interesse geral da nação<sup>249</sup>. Dolhnikoff observa, além disso, uma preocupação da elite política Império consistente com a doutrina de Burke. Essa seria a preocupação em se garantir a eleição de representantes “(...) portadores de virtude que os habilitasse a atuar de acordo com o interesse nacional, definido por eles próprios”<sup>250</sup>. Retornando à questão dos interesses, para Carvalho, por representar o interesse geral, o Imperador seria o único ente capaz de refrear os interesses pessoais e partidários manifestados no parlamento<sup>251</sup>.

Importa lembrar, no entanto, que a representação contida na Constituição de 1824 divergia da concepção burkeana em alguns aspectos fundamentais. Primeiramente, Edmund Burke teorizava unicamente sobre a representação parlamentar. Portanto, seu esquema não comportava uma representação encarnada na figura de um governante. Em segundo lugar, para Burke, a representação dos interesses era algo positivo, não requerendo assim qualquer restrição por via institucional. Desse modo, é possível afirmar que a representação exercida pelo imperador inspirava-se em alguma medida na teoria da representação dos interesses de Burke. Contudo, a nosso ver, não seria adequado classificá-la como burkeana.

O arbítrio político exercido pelos monarcas brasileiros durante os dois reinados do Império, no sentido de frear os interesses que habitavam o Poder Legislativo (algo mais

---

<sup>249</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., p. 417; DOLHNIKOFF, Miriam. *Império e governo representativo: uma releitura*. Caderno CRH (UFBA. Impresso), v. 21, 2008, p. 21.

<sup>250</sup> Ibid., p. 21.

<sup>251</sup> Ibid., p. 21.

evidente no segundo, entretanto<sup>252</sup>), fazia referência a uma preocupação cuja primeira manifestação remonta aos desdobramentos da Revolução Americana. Face à falência da organização confederada, resultado de medidas exacerbadas dos interesses locais expressos nos legislativos estaduais<sup>253</sup>, os autores da Constituição Norte-Americana promoveram soluções que visaram à anulação desses interesses como, por exemplo, a ampliação da esfera de governo<sup>254</sup>. Logo, por possibilitar a limitação dos interesses por meio do exercício do Poder Moderador, a Constituição do Império afastava-se de Burke e aproximava-se em alguma medida de um dos objetivos almejados pelos *federalistas* norte-americanos.

Todavia, não devemos perder de vista o fato de que a organização política do Império se alinhava, sobretudo, à tendência do liberalismo monarquiano. Seguindo esse caminho, os deputados constituintes e, mais tarde, os conselheiros de Estado responsáveis pela elaboração da Constituição, basearam-se fundamentalmente na monarquia constitucional presente na doutrina ultraliberal de Benjamin Constant<sup>255</sup>. No que se refere aos tópicos da soberania e da representação, ao entregar a soberania ao monarca, a carta outorgada era coerente com a desconfiança de Constant em relação à soberania popular. Essa era vista pelo autor suíço como perigosa e de difícil controle. Além disso, não apenas a Constituição, mas a retórica monarquiana manifesta no contexto dos trabalhos da Constituinte, bem como o discurso do próprio D. Pedro I, sinalizavam para uma ressalva feita por Constant. Para ele, se por um lado a soberania popular era perigosa, por outro ela seria a única fonte da autoridade política. Daí porque, a nosso ver, o príncipe teria insistido no argumento de que a autoridade lhe havia sido conferida pela aclamação. Em outras palavras, a soberania popular teria sido a fonte legítima da autoridade do Imperador. Contudo, cumpre observar que a forma conferida ao Poder Moderador pela Constituição de 1824 contrariava a premissa de Constant de que a soberania não devia ser entregue a um agente ou governo<sup>256</sup>.

---

<sup>252</sup> Cumpre observar que D. Pedro I não chegou a usar prerrogativa constitucional de dissolver a Câmara dos Deputados, e os Regentes não podiam usá-la. IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras, 2000, p. 162.

<sup>253</sup> KRAMNICK. Isaac. Apresentação. HAMILTON. Alexander; JAY. John; MADISON. James. *Os Artigos Federalistas. 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, passim.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 20-21.

<sup>255</sup> Uma discussão bem fundamentada a respeito da apropriação da doutrina de Benjamin Constant pelos brasileiros no contexto dos anos 1820 pode ser encontrada no texto de Christian Edward Cyril Lynch. LYNCH, op. cit., passim.

<sup>256</sup> GARSTEN, op. cit., p. 7.

A Constituição alinhava-se, ainda, à suspeita de Benjamin Constant frente aos representantes, os quais, na ótica do autor, tendiam a tomar para si a soberania alegando representar o povo. Dessa forma, avaliamos que o papel desempenhado pelo Imperador como árbitro da política nacional – especialmente por D. Pedro II, ressaltamos novamente –, isto é, gerenciando pessoalmente a alternância das parciais no poder, coaduna-se com as reservas de Constant frente aos representantes. Ao colocar em prática esse jogo, o monarca reclamava para si a soberania, reafirmando a definição presente na carta e, ao mesmo tempo, evitando que a mesma fosse apropriada pelo Legislativo. Nessa linha de raciocínio, a atribuição do Imperador de dissolver a Câmara mantinha um nexo com a doutrina de Constant que entendia que o Poder Moderador servia, nesse quesito, para defender o povo dos seus representantes, contestando a capacidade dos mesmos em representá-lo.

## **2.2 Os fundamentos do sistema eleitoral contido na Constituição de 1824**

Responsável por efetivar o governo representativo, o sistema eleitoral do Império do Brasil teve os seus princípios gerais estabelecidos pela Constituição de 1824, no CAPÍTULO VI, *Das Eleições*, do TÍTULO 4º, *Do Poder Legislativo*. Esse era um capítulo curto, de apenas sete artigos. A Carta determinava que os Deputados Gerais, Senadores e Membros dos Conselhos Gerais das Províncias<sup>257</sup> deviam ser nomeados por meio de eleições indiretas. Em um primeiro ato, a massa dos cidadãos ativos, reunida em Assembleias Paroquiais, elegia os eleitores de paróquia. Os últimos, por sua vez, estavam habilitados a eleger os representantes da Nação e das Províncias<sup>258</sup>. Segundo a terminologia da época, isso significava que a eleição dos representantes acontecia em dois graus. Assim, as eleições de primeiro grau, também chamadas de primárias ou paroquiais, eram responsáveis por eleger os membros dos Colégios Eleitorais. Somente nas eleições de segundo grau, ou secundárias, os eleitores que compunham os colégios podiam proceder à eleição dos representantes. Era uma convenção da época denominar os cidadãos que participavam das eleições primárias de *votantes* e, os das secundárias, de *eleitores de paróquia* ou *de província*.

---

<sup>257</sup> Os Conselhos Gerais das Províncias foram substituídos pelas Assembleias Legislativas Provinciais com o Ato Adicional de 1834.

<sup>258</sup> BRASIL, op. cit., Art. 90.

Podiam votar nas eleições primárias os cidadãos brasileiros que estivessem no gozo dos seus direitos políticos, bem como os estrangeiros naturalizados<sup>259</sup>. Todavia, era preciso que esses atendessem a uma série de condicionalidades. Essas eram, contudo, apresentadas na carta como exclusões. Portanto, excluía-se das eleições primárias: I – Os menores de vinte e cinco anos, nos quais se não compreendem os casados, e Oficiais Militares, que forem maiores de vinte e um anos, os Bacharéis Formados, e Clérigos de Ordens Sacras; II – Os filhos famílias, que estivessem na companhia de seus pais, salvo se servissem Ofícios públicos; III – Os criados de servir, em cuja classe não entravam os Guarda Livros, e Primeiros Caixeiros das casas de comércio, os Criados da Casa Imperial, que não fossem de galão branco<sup>260</sup>, e os Administradores das fazendas rurais, e fábricas; IV – Os Religiosos, e quaisquer outros que vivessem em Comunidade claustral; e V – Os que não tivessem renda líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou Empregos<sup>261</sup>. Os cidadãos que não estivessem aptos a votar nas Assembleias Paroquiais não podiam votar na nomeação das autoridades eletivas Nacionais, ou locais e, em consequência, não eram elegíveis<sup>262</sup>. Nota-se que duas exclusões importantes ficavam apenas implícitas no texto: a das mulheres e, naturalmente, a dos escravos.

No que diz respeito às eleições secundárias, podiam ser Eleitores e votar na eleição dos Deputados, Senadores e Membros dos Conselhos de Província, todos os que podiam votar na Assembleia Paroquial, exceto: I – Os que não tivessem renda líquida anual de duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou emprego; II – Os Libertos; e III – Os criminosos pronunciados em querela, ou devassa<sup>263</sup>. Todos os cidadãos aptos a serem Eleitores eram capazes de serem nomeados Deputados, exceto: I – Os que não tivessem quatrocentos mil réis de renda líquida na forma dos artigos 92 e 94; II – Os estrangeiros naturalizados; III – Os que não professarem a Religião do Estado<sup>264</sup>. Os

---

<sup>259</sup> Ibid., Art. 91.

<sup>260</sup> De acordo com Santiago Silva de Andrade, o galão era “uma tira de tecido bordado usado nas mangas das fardas, ou nos chapéus, de algumas categorias de funcionários do Império”. No que se refere à exclusão de criados sem o galão branco das eleições, o autor presume que a iniciativa possa ter partido do Imperador D. Pedro I, antevendo o envolvimento político de criados com possíveis adversários seus. ANDRADE, Santiago Silva de. *Morar na Casa do Rei, servir na Casa do Império: sociedade, cultura e política no universo doméstico da Casa Real portuguesa e da Casa Imperial do Brasil (1808-1840)*. *Almanack Braziliense* [online], n.5, 2007, p. 123.

<sup>261</sup> BRASIL, op. cit., Art. 92.

<sup>262</sup> Ibid., Art. 93.

<sup>263</sup> Ibid., Art. 94.

<sup>264</sup> Ibid., Art. 95.

Cidadãos postulantes aos cargos eletivos eram elegíveis em qualquer circunscrição eleitoral, mesmo quando nele não fossem nascidos, residentes ou domiciliados<sup>265</sup>.

Em suma, a Constituição conferia ao sistema eleitoral do Império um modelo censitário, indireto em dois graus<sup>266</sup> e que proporcionava uma representação por províncias. Os modos práticos das eleições e o número de representantes em relação à população seriam definidos mais tarde, por meio de leis ordinárias<sup>267</sup>. Nota-se que, ao adotar a fórmula indireta, o Império seguia o esquema de Sieyès, consagrado na França e adotado pelas constituições ibéricas.

Exceção feita à introdução da eleição do regente pelo Ato Adicional de 1834<sup>268</sup>, as premissas básicas do sistema eleitoral firmadas pela Constituição permaneceriam intocadas até o fim do regime monárquico, ao menos em tese. Todas as propostas de reforma das normas eleitorais que, de algum modo, afastaram-se dos preceitos constitucionais encontraram grandes embaraços legais, haja vista que modificações estruturais no sistema eleitoral somente podiam ser levadas adiante se os deputados fossem investidos de poderes constituintes. Todavia, pelo menos em três ocasiões, modificações tidas por muitos como inconstitucionais foram aprovadas, a saber: as incompatibilidades eleitorais, mobilizadas pela primeira vez pela reforma eleitoral de 1855<sup>269</sup>; a adoção do voto distrital<sup>270</sup>, junto à mesma reforma e; por fim, a mudança mais controvertida, isto é, a introdução do voto direto, promovida pela reforma eleitoral de 1881. Com efeito, todas as modificações mencionadas foram efetivadas por meio de leis ordinárias e, dessa forma, não deixaram de causar enorme polêmica no meio parlamentar. Importa observar, no entanto, que todas essas mudanças fundamentavam-se em argumentos que demonstravam a sua coerência com a Constituição. Discutiremos esse tópico em maiores detalhes no **Capítulo 3**.

---

<sup>265</sup> Ibid., Art. 96.

<sup>266</sup> Alguns sistemas eleitorais possuíam mais do que dois graus como, por exemplo, a Constituição Espanhola de 1812 e o Real Decreto de 07 de março de 1821, que convocava o povo brasileiro a eleger os seus representantes às Cortes de Lisboa. Nas duas normas previa-se um processo eleitoral de quatro graus.

<sup>267</sup> BRASIL, op. cit., Art. 97.

<sup>268</sup> Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834, artigos 26 a 29.

<sup>269</sup> As incompatibilidades eleitorais diziam respeito à revogação da elegibilidade de algumas categorias de funcionários públicos.

<sup>270</sup> No contexto da discussão da reforma de 1855, o voto distrital foi combatido pelos opositores da proposta sob o argumento de que o mesmo feria o princípio constitucional que estabelecia a representação por província.

### 2.3 Eleições e cidadania

Um papel destacado das regras eleitorais contidas na Constituição de 1824 era sua atuação efetiva na definição dos direitos políticos dos cidadãos do Império. Dentro desse quadro, a Constituição e os demais dispositivos legais relacionados às eleições demarcavam a fronteira entre duas modalidades de cidadania: a passiva, referente aos cidadãos detentores somente de direitos civis, e a ativa, concernente aos cidadãos detentores de direitos civis e políticos.

Cumprir lembrar que a definição do conceito de cidadania moderna mais utilizada atualmente é atribuída a Tomas H. Marshall que, em linhas gerais, nos diz que ser cidadão é ter direitos civis, políticos e sociais<sup>271</sup>. *Direitos civis* seriam aqueles necessários às liberdades individuais, isto é, liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, de pensamento e credo, direito à propriedade, além dos direitos de firmar contratos válidos e de justiça<sup>272</sup>. O *direito político* seria o de participar do exercício do poder político como membro investido de autoridade política<sup>273</sup>. Por fim, os *direitos sociais* dizem respeito ao direito de bem-estar econômico e segurança, bem como o direito de participação na herança social<sup>274</sup>. Para Marshall, o conceito moderno de cidadania teria surgido na Inglaterra do século XVIII, quando o resultado das suas revoluções teria dado origem ao que ele entende por direitos civis. Em seguida, no início do século XIX, na esteira das revoluções americana e francesa, teriam se formado os direitos políticos. Finalmente, em fins do século XIX e início do XX, surgiram, sobretudo em função de ideias socialistas, os chamados direitos sociais<sup>275</sup>.

Contudo, no Império do Brasil, assim como na maioria dos Estados Nacionais contemporâneos orientados pelo governo representativo, somente os direitos civis eram uma qualidade inerente aos cidadãos<sup>276</sup>. Os direitos políticos, por seu turno, eram uma condição que se podia conquistar ou perder. Ao analisar o caso francês, Pierre Ronsavallon avalia que, àquela época, participar do processo eleitoral era uma função

---

<sup>271</sup> MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 63. Deve-se observar que não há continuidade entre o conceito de cidadania empregado da antiguidade e o moderno. GUARINELLO, Norberto Luiz. *Cidades Estado na Antiguidade Clássica*. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla. (Org.). *História da cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 29.

<sup>272</sup> MARSHALL, op. cit., p. 63.

<sup>273</sup> Ibid., p. 63.

<sup>274</sup> Ibid., p. 63-64.

<sup>275</sup> Ibid., p. 68-71.

<sup>276</sup> GRINBERG, Keila. *O fiador dos brasileiros: escravidão, cidadania e direito civil no tempo de Antônio Pereira Rebouças*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 112.



pública que apenas alguns homens estavam qualificados a exercer. Os direitos residiam no campo da “cidadania civil” e não da “cidadania política”<sup>277</sup>.

Na leitura de José Murilo de Carvalho, os critérios excludentes das normas eleitorais do Império, a começar por aqueles empregados na eleição da Assembleia Nacional Constituinte, configuravam restrições à cidadania<sup>278</sup>. Ressalvamos, no entanto, que o caráter censitário das eleições, bem como as demais exclusões eram coerentes com os paradigmas operados no contexto de fins do século XVIII e de praticamente todo o século XIX.

O modelo censitário, comum nas eleições oitocentistas, não visava tão somente à exclusão seletiva da população de modo a efetivar a dominação das elites econômicas e políticas. O requisito de renda era uma reminiscência do requerimento de propriedade, o qual possuía outros propósitos além do mencionado. Para Alexander Keyssar, na Inglaterra e suas possessões, o requisito de propriedade sustentava-se em dois fundamentos. O primeiro era o de que homens que possuíam propriedade – especialmente terras e edificações – deteriam uma inserção única na sociedade, isto é, teriam um comprometimento maior para com a comunidade por serem pessoalmente interessados nas políticas de Estado, sobretudo no que diz respeito à taxaço. O segundo se baseava na ideia de que somente os proprietários possuiriam independência suficiente para garantir que tivessem voz na governança. O propósito desses princípios era bastante claro. O voto não deveria ser confiado àqueles que fossem dependentes economicamente de outros, pois esses poderiam ser facilmente controlados ou manipulados. Tal argumento justificava, igualmente, a exclusão das mulheres, tidas como dependentes dos homens adultos e desprovidas da experiência necessária para o

---

<sup>277</sup> RONSAVALLON apud DOLHNIKOFF, Miriam. Representação na monarquia brasileira. *Almanack Braziliense* (Online), v. 9, 2009, p. 43. É preciso levar em consideração que, durante a experiência constitucional francesa, o voto censitário foi abolido em algumas ocasiões em favor de concepções favoráveis à ideia de que o voto era um direito natural do homem. Desse modo, o voto censitário e indireto foi instaurado pela Constituição de 1791, revogado pela Carta de 1793, dando lugar ao sufrágio universal – masculino – direto, restaurado pela Constituição de 1795 e revogado novamente pela Constituição de 1848. A Assembleia Legislativa que sucedeu à constituinte de 1848 abandonou o sufrágio universal e retomou o voto censitário. Por fim, com a Constituição de 1852, o sufrágio universal se tornava o modelo definitivo. SOUSA, op. cit., p. 128. Em que pese a instabilidade das regras eleitorais na França, importa-nos que a edificação do sistema representativo do Império do Brasil ocorreu no contexto da vigência do sistema francês pautado pelo modelo censitário e indireto. A volatilidade do exemplo francês justificaria em grande medida a opção brasileira. Ao mencionar o sufrágio universal previsto pela Constituição francesa promulgada por Napoleão III, em 1852, Francisco Belisário Soares de Sousa apontava que “este sufrágio universal aprovou a Constituição, que instituiu a autocracia em França, e a sustentou por 18 anos”. *Ibid.*, p. 128.

<sup>278</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., p. 393-394; 397.

engajamento na política. Essas concepções justificavam, conseqüentemente, a exclusão das pessoas mentalmente incapazes, afro-americanos e indígenas<sup>279</sup>.

Contra essa perspectiva conservadora, levantaram-se alguns argumentos favoráveis à ideia de que o voto era um direito natural e que, em função disso, a franquia eleitoral não devia ser restrita, mas ampliada. O raciocínio mais comum nesse sentido era o de que, sendo um direito natural, não era legítimo que o voto fosse suspenso pelo Estado, salvo em circunstâncias extremas. Essa concepção foi amplamente difundida durante o século XVIII – embora remonte à Antiguidade – e sustentada por pequenos proprietários e artesãos norte-americanos, bem como por alguns dos líderes mais radicais da Revolução, tais como Benjamin Franklin, Thomas Young e Ethan Allen<sup>280</sup>. Franklin recorreu a uma analogia bem humorada com a finalidade de promover essa concepção, como se pode constatar a seguir:

Hoje, um homem é dono de um burro no valor de 50 dólares e ele tem o direito de votar, mas antes da próxima eleição o burro morre. O homem, nesse meio tempo, tornou-se mais experiente, seu conhecimento dos princípios de governo, e sua familiaridade com a humanidade, são mais extensas, e ele é, portanto, melhor qualificado para fazer uma seleção adequada dos governantes, mas o burro está morto e o homem não pode votar. Agora senhores, gostaria de informar-me, em quem está o direito de sufrágio? No homem ou no burro?<sup>281</sup>

Em verdade, os requerimentos de propriedade e renda foram progressivamente abandonados nos Estados Unidos, sobretudo após a ratificação da Constituição. Todavia, isso não significou que as restrições ao direito de voto tenham sido completamente abolidas. Muitos Estados da federação adotaram requerimentos de pagamento de impostos<sup>282</sup>. Por conseguinte, apesar de promover uma seleção menos elitista dos eleitores, esse novo requerimento mantinha-se fiel ao paradigma segundo o qual o eleitor devia possuir um comprometimento especial com a comunidade. Além disso, importa observar que os norte-americanos jamais obtiveram o direito de eleger o Presidente da República diretamente. Portanto, ainda que abrandadas, as restrições ao voto nos Estados Unidos perduraram, sendo que a última vigora até os dias atuais.

---

<sup>279</sup> KEYSSAR, op. cit., p. 4-5; 25.

<sup>280</sup> Ibid., p. 10.

<sup>281</sup> Ibid., p. 3.

<sup>282</sup> KEYSSAR, op. cit., p. 25.

Retornando à relação entre eleições e cidadania no Império, os argumentos favoráveis à origem jusnaturalista do direito de voto e à ampliação do mesmo não encontraram terreno fértil na antiga colônia portuguesa. Seja no âmbito dos debates parlamentares ou da literatura política, os brasileiros permaneceram fieis aos paradigmas do liberalismo europeu, sobretudo da publicística ultraliberal francesa e da experiência das monarquias restauradas<sup>283</sup>. Nesse sentido, reiteramos os apontamentos de Miriam Dolhnikoff, para quem:

(...) a construção da cidadania [no Império] foi um processo pelo qual uma gama de indivíduos passou a gozar de direitos políticos, sem que, contudo, isto tivesse uma perspectiva universalizante como nas democracias modernas. Prevaleceu uma concepção cara ao liberalismo europeu do século XIX de que era preciso garantir a qualidade dos representantes, de modo que homens devidamente qualificados chegassem ao parlamento habilitados para decidir de acordo com os “verdadeiros interesses nacionais”. Um representante de qualidade seria escolhido se o voto fosse exclusivo de eleitores também qualificados. A consequente limitação dos setores da população que participariam do jogo político através do voto era tida como virtuosa, da mesma forma que no século XX, inversamente, se considerará virtuosa a expansão deste eleitorado. Por esta razão, no século XIX muitos defendiam a adoção de critérios de limitação da cidadania política, tanto para votar como para ser eleito, fossem exigências censitárias fossem de alfabetização. Era considerado necessário que apenas aqueles com melhor “discernimento” pudessem eleger e serem eleitos, de modo a resultar em um parlamento capaz de formular o “bem comum”. As virtudes que conferiam este “discernimento” poderiam ser a independência material, concretizada pela propriedade e ou pela renda, a capacidade intelectual, concretizada pela educação, etc<sup>284</sup>.

Portanto, a nosso ver, as condicionalidades previstas na Constituição de 1824 para o exercício dos direitos políticos não devem ser encaradas como restrições à cidadania. Com efeito, o termo cidadania tampouco consta na carta. O texto constitucional se preocupava fundamentalmente em estipular quem podia ser considerado cidadão<sup>285</sup> e em

---

<sup>283</sup> Os debates parlamentares referentes à elaboração da lei eleitoral nº 387, de 19 de agosto de 1846, e dos decretos legislativos que a reformaram em 1855, 1860, 1875 e 1881, deixam isso bem claro. Os maiores expoentes contemporâneos da literatura política sobre a questão eleitoral eram Aureliano Cândido Tavares Bastos, Francisco Belisário de Souza e José de Alencar.

<sup>284</sup> DOLHNIKOFF, 2009, op. cit., p. 42.

<sup>285</sup> BRASIL. op. cit. TÍTULO 2º [Dos Cidadãos Brasileiros]. **Art. 6. São Cidadãos Brasileiros:** I – Os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação; II – Os filhos de pai Brasileiro, e Os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em país estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Império; III – Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em país estrangeiro em serviço do Império, embora eles não venham estabelecer domicílio no Brasil; IV – Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brasil na época, em que se proclamou a Independência nas Províncias, onde habitavam, aderiram à esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residência; V – Os estrangeiros

garantir os direitos que lhes eram conferidos<sup>286</sup>. Pode-se afirmar, ainda, que a Constituição baseou-se em grande medida na concepção veiculada na Assembleia Constituinte, que fazia cidadania equivaler à nacionalidade<sup>287</sup>.

Se, por um lado, o sistema eleitoral do Império negava a um grande contingente de cidadãos o direito de atuar junto à representação nacional por meio do voto, há de se reconhecer, por outro, que para os padrões do século XIX, ele era bastante inclusivo. Não nos referimos, contudo, ao “elevado” índice de participação nas eleições primárias proporcionado pelo censo baixo<sup>288</sup>. Como acertadamente observa Miriam Dolhnikoff, essa é uma constatação com a qual se deve ter cautela, pois o eleitorado de primeiro grau não elegia os representantes. Desse modo, “não se pode comparar como iguais a participação dos votantes de primeiro grau no Brasil com a participação em eleições em países onde o pleito era direto”<sup>289</sup>.

### 2.3.1 A ausência de critérios raciais na definição da cidadania

O expressivo grau de inclusão política promovido pelas normas eleitorais do Império que mencionamos não tem a ver apenas com o censo baixo, mas com a inexistência de critérios raciais para a concessão de direitos civis e políticos. Márcia Barbel e Rafael Marquese observam que o caso brasileiro é excepcional se comparado com os exemplos da Inglaterra, França, Estados Unidos e Espanha, cujos ordenamentos constitucionais privavam os homens livres de origem ou ascendência africana de direitos políticos<sup>290</sup>. Entretanto, segundo os autores, a opção brasileira baseava-se na experiência

---

naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalização; **Art. 7. Perde os Direitos de Cidadão Brasileiro:** I – O que se naturalizar em país estrangeiro; II – O que sem licença do Imperador aceitar Emprego, Pensão, ou Condecoração de qualquer Governo Estrangeiro; III – O que for banido por Sentença; **Art. 8. Suspense-se o exercício dos Direitos Políticos:** I – Por incapacidade física, ou moral; II – Por Sentença condenatória a prisão, ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos.

<sup>286</sup> Sobretudo no extenso TÍTULO 8º [Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros]. BRASIL. op. cit.

<sup>287</sup> BERBEL, Márcia Regina; MARQUESE, Rafael de Bivar. A ausência da raça: escravidão, cidadania e ideologia pró-escravista nas Cortes de Lisboa e na Assembleia Constituinte do Rio de Janeiro (1821-1824). In: Claudia Maria das Graças Chaves; Marco Antonio Silveira. (Org.). *Território, conflito e identidade*. Belo Horizonte: Argumentum, 2007, v. 1, p. 75.

<sup>288</sup> Com base no recenseamento de 1872, José Murilo de Carvalho aponta que 13% da população total – excluindo os escravos – possuía o direito de voto. Esse era um número expressivo se comparado aos 7% na Inglaterra, 2% na Itália, e 2,5% na Holanda. CARVALHO, 2008, op. cit., p. 31. Já Richard Graham observa que comentaristas da época admitiam que a renda mínima exigida pela legislação para a eleição primária, 100 mil-réis em 1846, era tão baixa que qualquer um, à exceção de mendigos e vagabundos, poderia atendê-la – o comentarista era José Antônio Pimenta Bueno. GRAHAM, op. cit., p. 142.

<sup>289</sup> DOLHNIKOFF, 2009, op. cit., p. 44.

<sup>290</sup> BERBEL; MARQUESE, op. cit., p. 64-67.

constitucional portuguesa. Nas Cortes de Lisboa, ao refletirem a respeito do lugar dos homens negros livres na sociedade que se ordenava, os deputados constituintes:

(...) pensavam na utilidade e na inserção desse grande contingente da população brasileira. Eram úteis porque eram produtivos, porque zelavam pela segurança e pela administração dos negócios públicos no Brasil. Eram úteis e, por isso, eram cidadãos. Um argumento tipicamente liberal, sem dúvida. Mas, além disso, os deputados diagnosticavam o enraizamento dessa situação nas práticas sociais da população brasileira. A inserção dos libertos era uma realidade já bastante antiga, diziam, e era necessidade premente e estruturadora da ordem social e política da América Portuguesa<sup>291</sup>.

Desse modo, não obstante tenham surgido propostas no sentido de restringir os direitos políticos dos libertos – baseadas no temor frente ao possível rancor destes em relação aos antigos senhores e nas temíveis cenas da ilha de São Domingos –, ao término dos trabalhos das Cortes, a Constituição portuguesa de 1822 garantiu os direitos de voto e de elegibilidade aos homens negros livres, mesmo se nascidos fora de Portugal. Portanto, em Portugal, a concepção liberal de cidadania não era definida em função de critérios raciais e estendia-se a todos os homens livres e produtivos já inseridos na vida pública<sup>292</sup>.

Barbel e Marquese ressaltam que, naquele contexto, a definição de cidadão português não ocorreu em oposição ao estrangeiro, mas preocupou-se, por outro lado, em incluir os não-portugueses de todos os domínios do Império. Afirmava-se, assim, a igualdade jurídica entre os habitantes livres dos “dois hemisférios” e de todos os tons de pele. Para os autores, o projeto visava, sobretudo, a soldar as fissuras de uma identidade já fortemente questionada, de modo a conservar a unidade de um Império então em processo de desagregação<sup>293</sup>.

A solução portuguesa ecoaria na Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa brasileira instalada em 1823, pois, afinal, alguns deputados constituintes haviam participado das Cortes de Lisboa. Todavia, como apontam Márcia Barbel e Rafael Marquese, a tarefa dos deputados constituintes brasileiros foi diferente, pois, por se tratar da construção de uma nova identidade nacional, foi necessário recorrer à contraposição ao estrangeiro<sup>294</sup>. Nesse sentido, o debate em torno da questão de conferir

---

<sup>291</sup> Ibid., p. 70.

<sup>292</sup> Ibid., p. 73.

<sup>293</sup> Ibid., p. 73-74.

<sup>294</sup> Ibid., p. 74.

ou não cidadania aos libertos deixou de se orientar por uma inclusão ampla, como ocorrera em Portugal, e seguiu o caminho da exclusão dos libertos naturais do continente africano. Essa discussão tomou proporções maiores e chegou a colocar em questão o tema da escravidão em geral. No entanto, deixaremos de lado os detalhes do debate constituinte, pois importa-nos, no momento, a solução adotada pela Constituição outorgada em 1824.

Por ter se orientado pelos debates ocorridos na Assembleia Constituinte e, em última instância, nas Cortes de Lisboa, a Constituição de 1824 seguiu a tendência verificada nas mesmas em não se adotar critérios raciais na definição da cidadania. No entanto, diferentemente do exemplo português, a carta brasileira clivava o negro em *crioulo* e africano, e considerava cidadão apenas o primeiro. Nota-se que isso vem a reforçar a leitura de que a noção de cidadania empregada no Império se confundia em grande medida com a de nacionalidade.

Outra diferença central da Constituição brasileira em relação à portuguesa, no que se refere à cidadania, diz respeito à concessão dos direitos políticos. Nesse quesito, a carta brasileira era menos inclusiva, pois negava os direitos políticos aos libertos, ao excluí-los das eleições secundárias<sup>295</sup>. Por consequência, os libertos não apenas deixavam de participar efetivamente da eleição dos representantes, mas eram privados do direito de serem eleitos. Com essa opção, os conselheiros de Estado responsáveis pela elaboração do texto constitucional alinhavam-se ao temor manifesto nas Cortes de Lisboa em relação a possíveis revanchismos dos ex-escravos que mencionamos. Tal postura não chega a surpreender se considerarmos a amplitude do contingente de escravos presente no Império e a onipresente memória da revolta de São Domingos.

Não devemos, contudo, perder de vista o fato de que, não obstante a inclusão promovida pela ausência de critérios raciais na definição da cidadania conferisse ao Império Brasil uma posição excepcionalmente liberal, no âmbito do constitucionalismo oitocentista, isso pouco contribuía para abalar o caráter pró-escravista da sua sociedade. Com efeito, como apontaram Barbel e Marquese, essa inclusão não apenas dava suporte à ideologia escravista, mas justificava o comércio transatlântico de cativos, pois mobilizava uma defesa não racial da escravidão<sup>296</sup>.

---

<sup>295</sup> BRASIL. op. cit, Art. 95 § II.

<sup>296</sup> BERBEL; MARQUESE, op. cit., p. 84.

Em suma, avaliamos que o sistema representativo contido na Constituição de 1824 era coerente com uma série de premissas e paradigmas provenientes das teorias representativas dos setecentos e oitocentos, mas, especialmente, da escola liberal. A princípio, constatamos a presença de uma concepção de representação mais antiga, do tipo hobbesiano, visto que D. Pedro I, com a aclamação, logrou encarnar a soberania nacional antes mesmo dos trabalhos constituintes e, com a outorga da carta, afirmou-se como primeiro representante da nação. Em outra dimensão, feitas as devidas ressalvas, o sistema representativo imperial alinhava-se em alguma medida à concepção burkeana de representação, uma vez que o monarca representava o interesse geral da nação e que o Poder Legislativo tendia a ser conduzido por uma elite política detentora das virtudes necessárias à representação. Já no domínio do liberalismo, o arbítrio político sobre o Legislativo levado a efeito pelo Poder Moderador, uma solução baseada na doutrina de Benjamin Constant, resolvia um problema enfrentado pelos norte-americanos no contexto da elaboração da sua Constituição, isto é, a necessidade de limitação e anulação dos diversos interesses particulares envolvidos na política nacional. Esse mecanismo tinha nexos com as reservas em relação aos representantes sustentadas por Constant, o qual entendia que o Poder Moderador servia, nesse caso, para defender o povo daqueles que os representavam.

No que se refere ao sistema eleitoral que emergia do governo representativo encerrado na carta constitucional, o mesmo seguia o esquema censitário e indireto concebido pelo Abade de Sieyès na França, o qual era inconsistente com as desconfianças de Benjamin Constant em relação à atuação dos colégios eleitorais. Com efeito, a questão da representação é apenas um exemplo de como os responsáveis pela elaboração da Constituição de 1824 fizeram uso daquilo que lhes foi conveniente da doutrina de Benjamin Constant.

Vimos, ainda, que no contexto da elaboração da Constituição discutiu-se o papel da raça na definição da cidadania. Porém, há de se reconhecer que, à época, o tema da escravidão era pouco relevante no que tange à questão eleitoral, pois, afinal, o elemento servil era excluído dos pleitos. Somente mais tarde, na segunda metade do século XIX e, sobretudo após a promulgação da lei do ventre livre, em 1871, os legisladores do Império passaram a conviver com a perspectiva da emancipação dos escravos e a pensar o sistema eleitoral em função dessa variável.

### Capítulo 3 - As reformas eleitorais do Segundo Reinado à luz da literatura política

O sistema político do Brasil funda-se na opinião nacional, que, muitas vezes, não é manifestada pela opinião que se apregoa como pública. Cumpre ao Imperador estudar constantemente aquela para obedecer-lhe. Dificílimo estudo, com efeito, por causa do modo por que se fazem as eleições; mas, enquanto estas não lhe indicam seu procedimento político, já conseguirá muito, se puder atender com firmeza ao que exponho; sobre as principais questões, mormente no ponto de vista prático. Para ajuizar bem delas, segundo os casos ocorrentes, é indispensável que o Imperador, mantendo-se livre de prevenções partidárias, e portanto não considerando também como excessos as aspirações naturais e justas dos partidos, procure ouvir, mas com discreta reserva das opiniões próprias, às pessoas honestas e mais inteligentes de todos os partidos; informar-se cabalmente de tudo o que se disser na imprensa de todo o Brasil, e nas Câmaras Legislativas da Assembleia-Geral e Provinciais. Não é prudente provocar qualquer outro meio de informação, e cumpre aceitá-lo cautelosamente<sup>297</sup>.

Imperador D. Pedro II, em carta à Regente D. Isabel, 1876.

O Segundo Reinado foi palco de uma série de reformas na legislação pertinente às eleições. Em um intervalo de 39 anos, entre 1842 e 1881, ocorreram nada menos do que seis modificações expressivas no processo eleitoral. A contínua necessidade de reformas no período em questão evidencia que, de algum modo, os contemporâneos estavam insatisfeitos com a prática eleitoral do Império e, em última instância, com o funcionamento da representação nacional. Em verdade, o tema das reformas eleitorais foi amplamente discutido naquele contexto, seja no âmbito imprensa, do parlamento ou da literatura política.

No capítulo que se segue, recorreremos à literatura política contemporânea ao nosso objeto de estudo com os objetivos de, primeiramente, compreendermos melhor os problemas diagnosticados pelos autores que debateram o tópico das reformas eleitorais e; em segundo lugar, demarcarmos o ideário político das mesmas, sobretudo, daquelas realizadas à luz dessa literatura. Procuramos, ainda, relacionar as leituras dos autores sobre a realidade eleitoral do Império aos fundamentos teórico-conceituais e paradigmas disponíveis na época. Daremos, no entanto, maior destaque às noções-chaves de

---

<sup>297</sup> TORRES, João Camillo de Oliveira. *Conselhos à regente*. Rio de Janeiro: São José, 1958, p. 27.



representação política, governo representativo e cidadania. Dentre os textos contemporâneos que discutem especificamente o tema das reformas eleitorais, julgamos os seguintes como os mais relevantes: *Os Anarquistas e Civilização: ensaio político sobre a situação* (1860), de Joaquim Pinto de Campos<sup>298</sup>; *Reforma Eleitoral, Eleição Directa* (1862), de Antônio Herculano de Souza Bandeira<sup>299</sup>; *O Imperialismo e a Reforma, Anotado por um Constitucional do Maranhão* (1866), de Antônio Alves de Sousa Carvalho<sup>300</sup>; *Systema Representativo* (1866), de José de Alencar<sup>301</sup>; *O Sistema Eleitoral no Império* (1872), de Francisco Belisário Soares de Souza<sup>302</sup>; e, por último, *Reforma eleitoral e parlamentar e Constituição da magistratura* (1873), de Aureliano Cândido Tavares Bastos<sup>303</sup>.

Todavia, de modo a evitar a realização de uma pesquisa demasiado extensa, optamos por selecionar apenas duas obras para análise. Os critérios de seleção foram bastante pragmáticos. Os livros que mencionamos são, em boa parte, obras raras, muitas das quais estão disponíveis para consulta somente na Biblioteca Nacional. Portanto, em razão disso, priorizamos os textos que são considerados os maiores clássicos sobre o tópico, aos quais, conseqüentemente, não há maiores dificuldade de acesso. A escolha pautou-se, ainda, na inserção das obras no âmbito do amplo debate do qual resultaram as duas últimas reformas eleitorais do Império. Com base nesses fatores, selecionamos as obras de José de Alencar e Francisco Belisário Soares de Souza.

O aporte metodológico escolhido para a análise dos textos selecionados orienta-se fundamentalmente pela *história do discurso político* na variante proposta por John Pocock. Segundo Pocock, para interpretar o pensamento de escritores políticos, é

---

<sup>298</sup> CAMPOS, Joaquim Pinto de. *Os Anarquistas e Civilização: ensaio político sobre a situação*. Rio de Janeiro, 1860.

<sup>299</sup> BANDEIRA, Antônio Herculano de Souza (Ed). *Reforma Eleitoral, Eleição Directa: coleção de diversos artigos sobre a eleição directa*. Recife, 1862.

<sup>300</sup> CARVALHO, Antônio Alves de Sousa. *O Imperialismo e a Reforma, Anotado por um Constitucional do Maranhão*. Maranhão, 1866.

<sup>301</sup> ALENCAR, José de. *Systema Representativo*. Ed. fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1997.

<sup>302</sup> Outro texto clássico é a *Circular* de Teófilo Ottoni. Todavia, Ottoni não desenvolve as propostas de reformas eleitorais que buscamos analisar. OTTONI, Teófilo; HORTA, Alberto da Cunha. *Circular dedicada aos Srs. eleitores pela Provincia de Minas Gerais e especialmente dirigida aos Srs. eleitores de deputados pelo 2. districto eleitoral da mesma Provincia para a proxima legislatura*, 1860. São Paulo: 1930.

<sup>303</sup> BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *Reforma Eleitoral e Parlamentar e Constituição da Magistratura: esboço de projectos de lei*. In: BASTOS, A. C. Tavares; AZEVEDO, Fernando de. *Os males do presente e as esperanças do futuro: (estudos brasileiros)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

necessário partir do contexto linguístico dos mesmos<sup>304</sup>. Para ele, não devemos realizar uma leitura vertical da obra, como se o autor fosse um depósito hermeticamente fechado. Deve-se situar texto e obra em um conjunto mais amplo de convenções ou questões paradigmáticas ou modos de enfrentar essas questões comuns a vários autores mais ou menos contemporâneos – uma comunidade de falantes de uma linguagem política. Para desvendar essa linguagem, é preciso investigar os termos-chaves cujo relacionamento recíproco, em complementaridade ou oposição, constitui o cerne de uma linguagem política comum<sup>305</sup>.

Vale salientar que Pocock fala de uma história do discurso político, e não da história do pensamento político<sup>306</sup>. A história do discurso político é, para ele, uma história de autores expressando-se e respondendo uns aos outros, em um contexto linguístico comum, embora diverso. É uma história da fala e do discurso, das interações entre o que ele chama de “*langue*” – o contexto linguístico – e “*parole*” – o modo como o sujeito se apropria<sup>307</sup>. Para Pocock, as palavras de um autor não são dele próprio, e a linguagem que ele usa para efetivar suas intenções pode ser tomada dele e utilizada por terceiros em vista de outros efeitos. Nesse sentido, um autor é um expropriador que toma a linguagem de outro para seus próprios fins. Ao inovar, o autor induz mudanças na forma como a linguagem é usada<sup>308</sup>.

Pocock observa que linguagens políticas contam com estruturas paradigmáticas que distribuem e definem autoridade. Elas consistem na enunciação de proposições e conceitos essencialmente contestados. Um discurso político complexo é essencialmente polivalente. Ele consiste no emprego de uma textura de linguagens capaz de dizer coisas diferentes e de proporcionar maneiras diversas de dizer as coisas<sup>309</sup>. De acordo com Pocock, ao analisar essas linguagens cabe ao historiador empregar um idioma próprio: o da interpretação. Esse é um idioma que se presta a ser explicativo no sentido de buscar tornar explícito o que é implícito; trazer à luz pressuposições sobre as quais repousam

---

<sup>304</sup> POCOOCK, John. *Linguagens do ideário político*. São Paulo: Edusp, 2003, p. 10.

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>306</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>308</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 32.

as linguagens; rastrear e expor implicações e insinuações que no texto podem estar não ditas; bem como apontar convenções e paradigmas<sup>310</sup>.

Em suma, a história do discurso político é, segundo John Pocock, uma história da tradição, no sentido da transmissão e da tradução. Textos são transmitidos e reiterados, primeiramente por autores do seu contexto e, depois, por outros, desconectados desse contexto. A história do discurso é, portanto, a história da constante adaptação, tradução e reperformance do texto, em uma sucessão de contextos e por uma sucessão de agentes e, sob um exame mais minucioso, a das inovações e modificações efetuadas em tantos idiomas distinguíveis quantos os que originalmente se articulavam para formar o texto<sup>311</sup>.

### 3.1 Os autores

#### 3.1.1 José Martiniano de Alencar

Natural de Messejana, Ceará, José Martiniano de Alencar nasceu em 1º de maio de 1829 e faleceu na cidade do Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 1877. Era filho de José Martiniano de Alencar, revolucionário do movimento pernambucano de 1817 e mais tarde Senador do Império, e de D. Ana Josefina de Alencar<sup>312</sup>. Sendo bacharel em Direito formado pela Faculdade de São Paulo, dedicou-se inicialmente à advocacia e ao jornalismo. Tornou-se ainda notável dramaturgo e romancista. Exerceu o cargo de lente de Direito no Instituto Mercantil da Corte e, em seguida, foi nomeado diretor da secretaria da Justiça, órgão do qual se tornou consultor<sup>313</sup>. Foi eleito deputado geral pela província do Ceará, para as legislaturas de 1861-1863, 1869-1872, 1873-1875 e 1877-1875, como membro do Partido Conservador<sup>314</sup>. Foi Ministro da Justiça entre 1868 e 1870, no gabinete presidido pelo Visconde de Itaboraí<sup>315</sup>. Em 1869, candidatou-se a uma cadeira no Senado pela Província do Ceará. Contudo, não obstante tenha sido o candidato mais votado da lista tríplice, foi preterido na escolha do Imperador<sup>316</sup>. Segundo seus biógrafos, Alencar, amargurado em razão da rejeição da coroa, dedicou-se

---

<sup>310</sup> Ibid., p. 34.

<sup>311</sup> Ibid., p. 46.

<sup>312</sup> BLAKE, Augusto Victoriano Alves Sacramento. *Diccionario biobibliographico brasileiro*. Rio de Janeiro: 1883-1902, vol. 5, p. 74.

<sup>313</sup> Ibid., p. 74.

<sup>314</sup> Ibid., p. 74.

<sup>315</sup> Ibid., p. 74.

<sup>316</sup> PORTO, Walter (Prefácio) In: ALENCAR, op. cit., p. XIII-XIV.

a partir de então a denunciar o que sempre havia negado: o governo pessoal de D. Pedro II<sup>317</sup>.

O monumental conjunto da obra literária de José de Alencar dispensa apresentação. Contudo, sua atuação como publicista político é menos conhecida. Seus principais trabalhos nesse campo são os seguintes: *Ao imperador: Cartas de Erasmo (1865-66)*, série de cartas escritas sob o pseudônimo de Erasmo e publicadas pelo *O Diário do Rio de Janeiro*, onde atacava o predomínio dos interesses particulares nas decisões políticas do país; *Ao povo: cartas políticas de Erasmo (1866)*, onde acusava a Liga Progressista de realizar uma má condução da Guerra do Paraguai; *Ao visconde de Itaboraí: carta sobre a crise financeira (1866)*, onde defende uma política monetária ortodoxa como solução para a crise; *O systema representativo (1866)*<sup>318</sup>, obra que dedica à questão da reforma eleitoral; *Ao imperador: novas cartas políticas de Erasmo (1867-68)*, onde sustenta o sistema escravista brasileiro e, em uma mudança de tom, acusa o Poder Moderador de ser conivente em relação aos vícios da política nacional.

### 3.1.2 Francisco Belisário Soares de Souza

Membro de uma família ultraconservadora instalada nas fazendas da província do Rio de Janeiro<sup>319</sup>, Francisco Belisário Soares de Souza nasceu em 09 de novembro de 1839, em Itaboraí, Rio de Janeiro; e faleceu nos últimos dias do regime monárquico, em 24 de setembro de 1889<sup>320</sup>. Sobrinho do político conservador Paulino José Soares de Sousa, o Visconde de Uruguai<sup>321</sup>, era filho do desembargador Bernardo Belisário Soares de Souza e de dona Mariana Alvares de Macedo Soares de Souza<sup>322</sup>. Formou-se Bacharel em Ciências Sociais e Jurídicas pela Faculdade de São Paulo<sup>323</sup>, foi deputado provincial entre 1862 e 1864 e deputado geral nas legislaturas de 1869-1872, 1872-1875, 1877-1877, 1882-1884 e 1885-1885<sup>324</sup>, sempre pelo Partido Conservador<sup>325</sup>. Foi um dos

---

<sup>317</sup> Ibid., p. XVII.

<sup>318</sup> Uma segunda edição foi publicada pela editora Garnier em 1868. Muitos comentaristas de José de Alencar citam-na como sendo a primeira. Contudo, tudo leva a crer que a publicação original é de 1866, data que aparece junto à assinatura de Alencar ao término da introdução da edição de 1868 – à qual tivemos acesso. Além disso, em uma advertência, no epílogo da obra, o autor menciona explicitamente que se trata de uma segunda edição.

<sup>319</sup> GRAHAM, op. cit., p. 247.

<sup>320</sup> BLAKE, op. cit., Vol. 2, p. 408.

<sup>321</sup> GRAHAM, op. cit., p. 247.

<sup>322</sup> Ibid., p. 408.

<sup>323</sup> BLAKE, op. cit., Vol. 2, p. 408.

<sup>324</sup> Não sabemos por qual província foi eleito. O mais provável é que tenha sido pelo Rio de Janeiro.

candidatos eleitos para a lista tríplice que visava a preencher uma vaga do Senado em 1887, sendo escolhido pelo Imperador para integrar a Câmara Vitalícia<sup>326</sup>. Atingiu o ápice da carreira política ao ser nomeado Conselheiro de Estado<sup>327</sup>. Além de parlamentar, foi diretor do Banco do Brasil, entre 1873 e 1878<sup>328</sup>, e Ministro da Fazenda no 30º Gabinete do Império, organizado pelo Barão de Cotegipe em 20 de agosto 1885<sup>329</sup>.

A bibliografia conhecida do autor compreende, além da obra aqui em questão, um artigo publicado em 1878 no *Jornal do Comércio* intitulado *Reforma Eleitoral*, sob o pseudônimo de Flamínio e o livro *Notas de um Viajante Brasileiro*, de 1882. O livro é uma compilação de artigos escritos durante uma viagem à Europa e publicados pelo *Jornal do Comércio*. Publicou ainda, no *Jornal Cruzeiro*, em novembro de 1882, a conferência que proferiu na 2ª Exposição de Café realizada no mesmo mês, intitulada *Situação Atual da Cultura do Café no Brasil*<sup>330</sup>.

### **3.2 O contexto reformista verificado pelos publicistas das eleições (1842-1860)**

Como vimos anteriormente, previa o artigo 97 da Constituição de 1824 que os modos práticos do sistema eleitoral do Império fossem regulamentados por meio de lei ordinária. Todavia, a primeira lei a estabelecer o ordenamento das eleições foi promulgada somente em 1846, portanto, já em pleno Segundo Reinado. Durante esse hiato, o sistema eleitoral seguiu, no Primeiro Reinado e nas Regências, as instruções de um decreto do Poder Executivo – sem número – assinado pelo Imperador a 26 de março de 1824. O decreto foi elaborado originalmente para orientar a primeira eleição para a Assembleia Geral. Todavia, D. Pedro I preferiu governar sem a presença do Poder Legislativo até 1826, ano da primeira legislatura da Assembleia. Por motivos que por ora desconhecemos, esse decreto, que se propunha a regulamentar apenas o primeiro

---

<sup>325</sup> Perfil do Senador Francisco Belisário de Souza. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senadores/senadores\\_biografia.asp?codparl=1652&li=20&lcab=1886-1889&lf=20](http://www.senado.gov.br/senadores/senadores_biografia.asp?codparl=1652&li=20&lcab=1886-1889&lf=20)> Acesso em: 08/09/2012.

<sup>326</sup> Ibid.

<sup>327</sup> BLAKE, op. cit., Vol. 2, p. 408.

<sup>328</sup> Ibid., p. 408.

<sup>329</sup> Ibid., p. 409.

<sup>330</sup> Ibid., p. 409.

pleito<sup>331</sup>, acabou ditando os procedimentos eleitorais responsáveis pelas eleições das quatro primeiras legislaturas da Assembleia Geral: 1826-1829, 1830-1833, 1834-1837 e 1838-1841.

Importa observar que, em 1828, foi promulgada a lei – sem número – de 26 de outubro, que deu forma às Câmaras Municipais e regulamentou as eleições dos vereadores e Juízes de Paz. Balizadas pela referida norma, as eleições locais seguiam, diferentemente das eleições gerais, um sistema direto do qual participavam todos os cidadãos habilitados a serem votantes<sup>332</sup>. A norma não ia de encontro com o preceito constitucional que instituía o voto indireto, pois o mesmo dizia respeito somente às eleições gerais<sup>333</sup>.

Seguindo as instruções de 26 de março de 1824, as eleições gerais que tiveram lugar no Primeiro Reinado e nas Regências foram experiências bastante conturbadas. As assembleias paroquiais, reunidas nas igrejas matrizes, foram presididas a princípio pelo Juiz de Fora ou Ordinário<sup>334</sup>. Em comum acordo com os párocos, os presidentes das assembleias propunham à massa dos cidadãos ativos os nomes de quatro cidadãos para comporem as mesas eleitorais. Os nomes eram aprovados ou rejeitados por aclamação popular<sup>335</sup>.

Segundo José Murilo de Carvalho, a consequência desse método de escolha das *mesas* “era que a votação primária acabava por ser decidida literalmente no grito. Quem gritava mais formava as mesas, e as mesas faziam as eleições de acordo com os interesses de uma facção”<sup>336</sup>. Assim como a escolha das mesas, a comprovação de atendimento aos critérios necessários ao cidadão para ser considerado votante era realizada em meio à assembleia, de modo que os demais presentes podiam atestar ou contestar a intenção desse em participar da eleição de primeiro grau<sup>337</sup>. É lugar comum na historiografia que, em meio a esse cenário, agentes a serviço dos potentados locais e, sobretudo dos gabinetes, interferiam nas eleições de modo a obterem vantagens pela via da ilegalidade. O autor recorre às nomenclaturas contemporâneas ao expor a atuação

---

<sup>331</sup> Visto que, de acordo com a Constituição, o Poder Executivo não possuía competência para regulamentar as eleições. BRASIL. Constituição (1824). Art. 97: Uma Lei regulamentar marcará o modo pratico das Eleições, e o número dos Deputados relativamente à população do Império.

<sup>332</sup> Lei – sem número – de 1º de Outubro de 1828, art. 3º.

<sup>333</sup> BRASIL. Constituição (1824). Art. 90; Art. 169.

<sup>334</sup> Magistraturas que seriam extintas em favor do Juizado de paz pela Lei de 15 de outubro de 1827.

<sup>335</sup> Decreto – sem número – de 26 de março de 1824, Capítulo II, § 3º.

<sup>336</sup> CARVALHO, 2008, op. cit., p. 33.

<sup>337</sup> Decreto – sem número – de 26 de março de 1824, Capítulo II, § 4º.

dos agentes da fraude. As principais figuras eram o *Fósforo*, isto é, a pessoa que se passava por outra para votar em nome desta; o *Capanga*, encarregado de intimidar os votantes<sup>338</sup> e, por último, aplicável ao período posterior a 1842; o *Cabalista*, responsável por inserir votantes indevidamente nas listas de qualificação<sup>339</sup>. Embora não tenha sido mencionada por Carvalho, havia outra entidade eleitoral muito familiar aos contemporâneos: o *Espoleta*. Esse era um interventor de maior estirpe. Via de regra, a denominação era dada pejorativamente a comandantes e oficiais da Guarda Nacional que agiam sobre as eleições a serviço do governo<sup>340</sup>.

Em 1842, outro decreto do Poder Executivo acrescentou alterações às instruções contidas na norma anterior. O decreto nº 157, de 04 de maio de 1842 foi uma reação do governo conservador às polêmicas que envolveram as primeiras eleições do Segundo Reinado. Realizadas em fins de 1840, as eleições gerais para primeira legislatura do reinado de D. Pedro II foram controladas pelos agentes do movimento maiorista que, naquele momento, compunha o gabinete ministerial. Em março de 1841, pouco tempo após as eleições, o Imperador inverteu a situação do gabinete, entregando-o ao grupo dos regressistas<sup>341</sup>. Segundo Roberto Sabá, a mudança resultou numa polarização em torno da legitimidade das eleições recém-realizadas. De um lado, posicionavam-se os simpáticos ao gabinete destituído, na defesa da legitimidade das eleições e, de outro, os regressistas derrotados no pleito, alegando a ilegitimidade da mesma<sup>342</sup>. A polêmica foi ampliada pelo envio, à representação nacional, de petições de cidadãos que reclamavam das violentas intervenções governistas nas assembleias paroquiais<sup>343</sup>. Tais petições

---

<sup>338</sup> Segundo Francisco Belisário de Souza, o capanga era “um indivíduo que se lança nas lutas eleitorais em busca de salário, e muito mais ainda por gosto, por deleite próprio. Uma facção que traz arregimentados e assoldados os principais capangas do lugar, tem ganho imenso terreno. Se ela é comedida, o esquadrão tem ordem restrita de se apresentar desarmado, de não ofender gravemente aos adversários (salvo caso extremo que não se pode prever), sob pena de lhe ser recusada a paga. Os capangas são o ponto de apoio dos cabos de eleição; sustentam suas opiniões, atordoam os adversários, intimidam-nos, dão coragem, força e energia aos partidários. Como pode o homem pacífico, apresentar-se perante uma mesa eleitoral para falar em nome da lei, cercado de dezenas de caras patibulares, que, a qualquer expressão suas, vociferam e ameaçam? Para haver energia e falar com vantagem é indispensável ter de seu lado um esquadrão igual, por cuja conta corra o risco de qualquer *rolo*. O capanga não entra em luta por convicção, nem questiona por dignidade; sua palavra de ordem é a obediência aos chefes. Entretanto, não está nas mãos de pessoa alguma conter-lhe o ímpeto em certos momentos sobretudo quando ao esquadrão arregimentado reúne-se a turba multa indisciplinada que adere voluntariamente, eletrizada e inebriada pelo rumor e agitação”. SOUZA, op. cit., p. 31.

<sup>339</sup> CARVALHO, 2008, op. cit., p. 34.

<sup>340</sup> Cf. FERTIG, André. “Espoleta” de todos os partidos: a Guarda Nacional nas eleições do Império do Brasil (1850-1873). *Ciênc.let.*, Porto Alegre, n.37, 2005.

<sup>341</sup> SABA, Roberto N. P. F. As “eleições do cacete” e o problema da manipulação eleitoral no Brasil monárquico. *Almanack Guarulhos*, n. 2, p. 132.

<sup>342</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 132.

alimentaram as disputas acerca da legitimidade da eleição e, como resultado daquela polêmica, as eleições de 1840 ficariam estigmatizadas com a denominação de “eleições do cacete”.

Partindo dessa perspectiva, é possível presumir que o demérito da eleição de 1840 esteja relacionado, sobretudo, à inversão partidária do governo – que resultaria, em seguida, na dissolução da legislatura eleita, antes mesmo da sua primeira reunião<sup>344</sup>. Nesse sentido, a vitória dos regressistas na polêmica que maculou aquela eleição seria antes um êxito na construção de uma representação, acerca do acontecimento em questão, do que uma vitória moral, por assim dizer. As eleições de 1840 não seriam as primeiras a experimentar intervenções do governo, embora seja razoável supor que, naquele ano, os ânimos estivessem mais exaltados em função do contexto da ascensão de D. Pedro II ao trono. Mesmo o envio de petições à Câmara não seria exclusividade daquela eleição, o que pode ser verificado nos anais legislativos referentes às comissões de verificação de poderes.

De volta à questão do decreto nº 157, de 04 de maio de 1842, o mesmo foi uma iniciativa do Poder Executivo que, na esteira da polêmica verificada nas eleições anteriores, buscava introduzir alguma ordem nas assembleias paroquiais. Para tanto, grosso modo, o decreto introduziu no processo eleitoral uma junta responsável pela elaboração de listas dos cidadãos aptos a participarem das eleições primárias. Essa instância do processo foi chamada de junta de qualificação ou paroquial. Com a iniciativa, os votantes passaram a ser qualificados previamente, o que eximia as mesas eleitorais de conduzirem a verificação dos requisitos para o acesso ao voto em meio às multidões reunida nas igrejas. Outra modificação relevante introduzida pela norma residia na composição da mesa eleitoral, que deixou de seguir o princípio da aclamação em favor da eleição dos assistentes do Presidente entre os cidadãos elegíveis<sup>345</sup>. Merece destaque, ainda, a abolição do voto por procuração, outrora instrumento de muitos abusos<sup>346</sup>.

Face à controvérsia de 1840, não deixa de ser irônico que, com o referido decreto, a parcialidade elevada ao poder pelo Imperador tenha ampliado os meios de intervenção do governo nas eleições. Com efeito, nos termos da nova norma, a junta de qualificação

---

<sup>344</sup> Ibid., p. 144.

<sup>345</sup> Decreto nº 157, de 04 de maio de 1842, art. 13.

<sup>346</sup> SOUZA, op. cit., p. 59.



era constituída pelo Juiz de Paz, como presidente, pelo pároco da matriz onde se instalava a assembleia e, por último, pelo subdelegado de polícia<sup>347</sup>. Desse modo, a junta de qualificação, formada por três agentes oficiais do Estado – embora somente o último fosse de fato um agente governo –, estava, na prática, apta a interferir nos rumos das eleições ao escolher os votantes. Na leitura de Raymundo Faoro, as mudanças promovidas pelo decreto de 1842 fizeram com que as instâncias eleitorais, a pretexto de corrigir os abusos, assumissem um caráter autoritário<sup>348</sup>. A desordem teria sido vencida pelo silêncio imposto às manifestações populares mediante a introdução de uma vigilância férrea nas paróquias, “em nome da ordem e em proveito do partido no exercício do poder”<sup>349</sup>.

De volta ao poder na legislatura de 1845-1847, os liberais moveram-se no sentido de finalmente elaborarem uma lei que regulasse as eleições. A experiência dos mesmos frente às eleições orientadas pelo decreto executivo de 1842 deixou claro que o governo exercia uma influência muito grande nos pleitos. E não seria exagero afirmar que os liberais pretendiam retirar dos governos conservadores vindouros os instrumentos necessários para impedi-los de adentrar o legislativo novamente.

Nos debates que se seguiram à apresentação dos projetos de lei, em 1845, o deputado H. Ferreira Penna expunha o que, segundo ele, era o pensamento predominante da época. Para o deputado, “o governo supremo, subdelegados, as autoridades constituídas, devem ser consideradas como inimigos comuns em tempo de eleições e convém debelá-los por todos os meios”<sup>350</sup>. Já o deputado Sr. Urbano, membro da comissão que organizou um dos projetos, afirmava que: “o pensamento da comissão é a eleição livre; a eleição feita pela nação, não queremos a eleição a capricho do governo”<sup>351</sup>. Um tópico que gerou bastante controvérsia no debate foi a introdução de incompatibilidades eleitorais – o impedimento da elegibilidade de funcionários públicos, com o objetivo de evitar que agentes do governo atuassem como parlamentares –, o que foi amplamente rejeitado, sobretudo em função da resistência dos magistrados e das alegações de inconstitucionalidade<sup>352</sup>.

---

<sup>347</sup> Decreto nº 157, de 04 de maio de 1842, art. 1º.

<sup>348</sup> FAORO, op. cit., p. 418.

<sup>349</sup> Ibid., p. 418.

<sup>350</sup> SOUZA, op. cit., p. 61.

<sup>351</sup> Ibid., p. 62.

<sup>352</sup> Ibid., p. 65.

Importa observar que não houve interferência do gabinete liberal na elaboração do projeto de lei, ao menos não publicamente. Com efeito, o único aparte governista nas sessões da Câmara referentes à discussão da lei eleitoral foi realizado pelo Presidente do Conselho de Ministros em pessoa, Almeida Torres, o Visconde de Macaé. Na ocasião, o mesmo declarou o seu apoio à medida e reafirmou a ausência de intenção do governo em interferir na matéria:

Pelo que diz respeito ao projeto de lei que se discute nesta câmara, relativo ao modo de se fazerem as eleições, sem entrar no miúdo exame de todas as suas doutrinas, em geral, minha opinião individual, e como senador, é a favor dele; não me julgo, porém, obrigado, como ministro, a dizer se o governo o aceita. Também não acho razão nos que pensam que o governo devia ser convidado para interpor a sua opinião acerca da necessidade de uma semelhante lei, quando essa necessidade é por nós proclamada; e sobre suas disposições particulares, o governo nada tinha que dizer, porque esta tarefa compete ao corpo legislativo; em tempo compete, se o governo não julgar conveniente esta lei, aconselhará à Coroa o negar-lhe a sua sanção<sup>353</sup>.

No Senado, em 1846, o projeto de lei foi em geral bem recebido, ainda que com a oposição de alguns senadores. O principal argumento favorável à aprovação do mesmo era a urgência de uma lei eleitoral. Para o Senador Bernardo Pereira de Vasconcelos, era “indispensável quanto antes uma lei eleitoral; do contrário, adeus instituições do país! A que existe está desmoralizada, mormente pelos últimos excessos de que foi pretexto”<sup>354</sup>. Já o Senador Honório Hermeto Carneiro Leão não achava o projeto – que já tramitava com algumas emendas – perfeito, mas recomendava a sua aprovação em razão da urgência da haver uma lei de eleições<sup>355</sup>. Contrariamente à proposta, o Marquês de Olinda afirmava que os problemas das eleições anteriores ocorriam em função do desprezo proposital das instruções de 4 de maio de 1842, o que evidenciaria a eficácia das mesmas. Para ele, não seria pertinente criar novas normas tão somente porque as anteriores não haviam sido executadas<sup>356</sup>. Contudo, há de se reconhecer que o argumento de Olinda não contemplava a real necessidade de elaborar-se uma lei eleitoral, pendente desde 1824. Aprovada no Senado, a lei foi sancionada pelo Imperador em 19 de agosto de 1846.

---

<sup>353</sup> Ibid., p. 63.

<sup>354</sup> Ibid., p. 65.

<sup>355</sup> Ibid., p. 66.

<sup>356</sup> Ibid., p. 66.

Em linhas gerais, a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, procurava detalhar ao máximo os procedimentos eleitorais das eleições gerais, os quais, até então, apareciam de maneira muito vaga nos decretos executivos<sup>357</sup>. Não causa surpresa que, com a norma, os liberais tenham tomado como alvo principal a composição da junta de qualificação, a qual, embora mantida, viu-se despojada da presença do pároco e do subdelegado de polícia. Em substituição aos mesmos, previu-se a escolha de eleitores de segundo grau das eleições anteriores por meio de uma votação<sup>358</sup>. A lei ditava, ainda, os detalhes procedimentais necessários às eleições de Vereadores e Juízes de Paz, em complemento à lei de 26 de outubro de 1828<sup>359</sup>. A lei de 19 de agosto de 1846 serviria de base para o sistema eleitoral do Império até a queda do regime. Todas as subsequentes normas relativas às eleições foram decretos do Poder Legislativo que inseriram modificações à mesma, mas sem revogá-la.

Em sua configuração original, a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846 orientou a eleição de três legislaturas da Câmara dos Deputados Gerais – 1848, 1849-1852 e 1853-1856. E seria durante a legislatura de 1853-1856 que se elaboraria a sua primeira reforma. No contexto da década de 1850, a nação já havia acumulado cerca de 30 anos de experiência eleitoral. Políticos, publicistas e povo em geral já começavam a demandar o sistema direto, o qual já era empregado desde 1828 nas eleições locais.

Em 6 de setembro de 1853, ascendia ao poder o 12º gabinete do Império, presidido por Hermeto Carneiro Leão, então Visconde e, depois, Marquês do Paraná. Aquele gabinete conservador inseria-se no contexto da chamada *conciliação*, tendência que apontava para a condenação dos exclusivismos partidários e para o agrupamento político dos moderados entre liberais e conservadores<sup>360</sup>. Visava-se, desse modo, a evitar as constantes dificuldades encontradas pelos gabinetes em lidar com as Câmaras, mesmo quando maioritárias ou unânimes. O programa de governo de Paraná levaria adiante essa política e, além disso, abraçaria algumas demandas da Coroa, tais como um plano de obras públicas e uma série de reformas. O imperador manifestou o desejo de haver

---

<sup>357</sup> Os referidos procedimentos serão apresentados no **Capítulo 4**.

<sup>358</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, Art. 8º.

<sup>359</sup> Ibid., Art. 92-106.

<sup>360</sup> IGLÉSIAS, 2005, op. cit., p. 53.

reformas da instrução pública, do judiciário, do clero, do tráfico e das eleições, as quais deveriam passar a contar com o método distrital<sup>361</sup>.

O tema das eleições foi debatido na Câmara em 1855. Porém, pouco antes de a matéria se tornar o cerne da discussão, várias vezes já vinham demandando a introdução das incompatibilidades eleitorais, de modo a aperfeiçoar a legislação corrente<sup>362</sup>. O debate de 1855 ecoou no Senado, onde Eusébio de Queirós manifestou repúdio à pretensa introdução da incompatibilidade dos magistrados, cuja presença no Legislativo não considerava um mal<sup>363</sup>. Ainda no Senado, a ideia foi taxada de inconstitucional, haja vista que negaria os direitos políticos a cidadãos habilitados a exercê-los, e acusada de promover o rebaixamento intelectual da representação nacional<sup>364</sup>.

A questão dos círculos eleitorais, que já havia sido rejeitada na Câmara durante a elaboração da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846<sup>365</sup>, foi então retomada em 1855. Na ocasião, o deputado Saião Lobato alegava que a eleição por círculos era inconstitucional – pois a Constituição previa o voto por província – e estranhava que o governo propusesse uma matéria não reclamada pela opinião pública<sup>366</sup>. Para ele, a consequência da queda do nível dos representantes levaria a Câmara a tratar “tão somente de questõezinhas de localidade”<sup>367</sup>. Quando às incompatibilidades, entendia que a mesma afastaria os homens experientes da casa<sup>368</sup>. Argumentos favoráveis aos círculos, como o de Eduardo França, por exemplo, sustentavam que os mesmos promoveriam uma fiscalização mais eficiente das urnas e atas, além do fato de os eleitores conhecerem os candidatos<sup>369</sup>.

Mais do que um confronto político, favorável ou contrário a uma proposta em particular, o debate parlamentar sobre os círculos eleitorais expõe uma verdadeira disputa de concepções acerca do conceito de representação política aplicado à realidade nacional. Afinal, a Câmara deveria representar as localidades ou a nação como um todo? Posicionando-se contrariamente à adoção círculos, o Deputado Figueira de Melo defendia a tese de que a Câmara deveria ser constituída por deputados da nação e não

---

<sup>361</sup> Ibid., p. 56.

<sup>362</sup> Ibid., p. 66.

<sup>363</sup> Ibid., p. 67.

<sup>364</sup> Ibid., p. 67.

<sup>365</sup> SOUZA, op. cit., p. 66.

<sup>366</sup> IGLÉSIAS, 2005, op. cit., p. 67.

<sup>367</sup> Ibid., p. 68.

<sup>368</sup> Ibid., p. 68.

<sup>369</sup> Ibid., p. 68.

por deputados de aldeia<sup>370</sup>. Retrucando a afirmação de Figueira de Melo, o Deputado Martim Francisco ironizava o fato de que os críticos das influências de aldeia eram os mesmos que as cortejavam em períodos eleitorais, o que viria a ser complementado pela intervenção do Deputado Eduardo França, que lembrava o papel decisivo das lideranças locais, as quais, segundo ele, muito influíam para eleger a representação nacional. Por fim, vale frisar o aparte do Deputado Francisco Otaviano, que afirmava que os líderes locais “são tão bons quanto nós”<sup>371</sup>.

Contudo, independentemente da disputa conceitual verificada no debate, os rumos da reforma eleitoral seriam definidos, na realidade, pela influência pessoal do Marquês de Paraná que, entendendo ser o projeto constitucional, fez dele questão de gabinete<sup>372</sup>. Importa observar que o ponto de vista defendido pelo Presidente do Conselho de Ministros em relação à reforma eleitoral era coerente com a política da conciliação naquilo que se refere à intenção de se combater a formação de câmaras unânimes. Segundo Francisco Iglésias, a posição de Paraná era clara: ele estava empenhado em introduzir uma mudança significativa na representação nacional:

A eleição por círculos de um deputado era a busca da real expressão do país, da representação autêntica. A pessoa de prestígio local é que seria eleita, não mais os escolhidos pelos Ministros ou Presidentes de Província e impostos ao eleitorado. Não mais os “deputados de enxurrada”, mas os escolhidos pelo povo, fossem quem fossem, ainda que pessoas simples e sem as galas e a experiência dos grandes nomes de prestígio da Corte. Era a busca do país real<sup>373</sup>.

A matéria foi aprovada na Câmara por uma pequena margem de votos favoráveis, o que demonstra o quanto a mesma dividiu os deputados<sup>374</sup>. A proposta tomou forma no decreto legislativo nº 842, de 19 de setembro de 1855, que reformava a lei eleitoral do Império. As mudanças mais significativas foram, portanto, as adoções de algumas incompatibilidades e dos círculos eleitorais.

Quanto às incompatibilidades, o artigo 20 do decreto considerava nulos os votos que recaíssem sobre algumas autoridades nos locais de sua jurisdição. Essas eram: os presidentes de província e seus secretários, os comandantes de armas e generais-em-

---

<sup>370</sup> Ibid., p. 68.

<sup>371</sup> Ibid., p. 68.

<sup>372</sup> Ibid., p. 69.

<sup>373</sup> Ibid., p. 69.

<sup>374</sup> Ibid., p. 70.

chefe, os inspetores de fazenda geral e provincial, os chefes de polícia, os delegados e subdelegados, os juizes de direito e municipais.

Já no que se refere aos círculos, o decreto se inspirou na lei eleitoral francesa de 22 de dezembro de 1789, a qual previa a eleição de um deputado por distrito, tendo como o método de apuração a maioria absoluta. Seguiu-se ainda a fórmula francesa segundo a qual se procedia em até três escrutínios consecutivos, no caso de nenhum candidato ter obtido a maioria absoluta<sup>375</sup>.

Para Miriam Dolhnikoff, o debate parlamentar de 1855 sobre os círculos não teria posto em jogo dois sistemas diversos, pois, em sua leitura, o voto provincial também era distrital. O argumento da autora se sustenta no fato de que cada província elegia um número fixo de deputados pelo método majoritário. Assim, o debate tratar-se-ia de uma oposição entre a manutenção de um distrito grande – a província – e a adoção de um pequeno – o círculo<sup>376</sup>. Essa é, contudo, uma leitura que não endossamos. Há de se notar que o voto por província configurava um paradigma sustentado na representação de territórios – no caso as maiores unidades da divisão administrativa do Império –, enquanto o voto por distrito, por seu turno, baseava-se em outro, isto é, a representação de circunscrições eleitorais definidas pela legislação e desvinculadas de uma divisão estritamente territorial, visto que as mesmas podiam ser rearranjadas sem maiores dificuldades. Essas duas concepções podem ser verificadas nas entrelinhas dos debates parlamentares. A nosso ver, a mudança paradigmática mencionada é evidência suficiente para dar crédito à leitura dos contemporâneos acerca da existência de dois sistemas distintos.

Polêmica à parte, o fato é que a primeira legislatura eleita de acordo com as novas regras correspondeu às expectativas do Marquês do Paraná, o qual faleceu antes de presenciar o resultado de sua obra. Segundo José Murilo de Carvalho, o decreto de 19 de setembro de 1855 trouxe embaraços à interferência do governo nas eleições e deu cara nova à Câmara na legislatura de 1857-1860. Antes dominada por magistrados e funcionários públicos, a Câmara Temporária passou a ser preenchida por muitos padres, médicos, lideranças locais e até mesmo coronéis da Guarda Nacional<sup>377</sup>. Em um distrito de Minas Gerais, por exemplo, o próprio filho do presidente do Conselho de Ministros

---

<sup>375</sup> FERREIRA, op. cit., p. 195.

<sup>376</sup> DOLHNIKOFF, 2008, op. cit., p. 20; DOLHNIKOFF, 2009, op. cit., p. 49.

<sup>377</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., p. 399.

teria sido derrotado por um padre desconhecido nacionalmente<sup>378</sup>. No que se refere ao equilíbrio de forças na Câmara, a nova legislatura foi preenchida por 83% de deputados conservadores e 17% de liberais, isto é, o maior percentual de cadeiras conquistado pela minoria desde a legislatura de 1842<sup>379</sup>.

Outro indício de que a reforma teria funcionado de acordo com a expectativa de Paraná tem a ver com o ressurgimento da polêmica entre representação local e provincial já na primeira legislatura eleita pelo decreto de 19 de setembro de 1855<sup>380</sup>. A reedição daquele mesmo debate ocorrido em 1855 demonstra a força dos argumentos contrários à reforma, cujas vozes, dessa vez, contavam com as provas concretas a respeito dos seus temores e, além disso, não encontravam obstáculos nem de longe parecidos com a obstinação do Marquês do Paraná. Os partidos nacionais também sentiram os efeitos da reforma, pois as forças locais passaram a atuar independentemente da influência dos mesmos<sup>381</sup>. O resultado desse “segundo tempo” da disputa seguiria um caminho intermediário, sem retornar ao sistema antigo e sem abandonar por completo o princípio mór da reforma anterior. A opção dos deputados seria a ampliação do número de deputados eleitos por círculo, de um para três<sup>382</sup>. Era, portanto, uma solução que se baseava no equilíbrio. Permaneciam as preocupações com o equilíbrio de forças na Câmara e com as incompatibilidades, desde que não fosse abalado o monopólio da representação pretendido pelos partidos<sup>383</sup>. Desse debate resultou o decreto legislativo nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, a segunda reforma da lei eleitoral de 1846.

A legislatura eleita sob as novas regras, a de 1861-1863, correspondeu às expectativas dos reformadores. Primeiramente, a tendência já verificada na eleição anterior em contornar o fenômeno das câmaras unânimes conservou-se. Dessa vez, a Câmara Temporária foi preenchida por 80% de deputados conservadores e 20% de liberais<sup>384</sup>. Em segundo lugar, retornavam ao parlamento as figuras mais conhecidas e/ou capacitadas. Um bom exemplo é a eleição do liberal histórico Teófilo Ottoni – eleito pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais –, afastado da casa desde 1848. Foi

---

<sup>378</sup> Ibid., p. 399.

<sup>379</sup> Ibid., Quadro n.15, p. 407.

<sup>380</sup> Ibid., p. 399-400; DOLHNIKOFF, 2009, op. cit., p. 51-52.

<sup>381</sup> IGLÉSIAS, 2005, op. cit., p. 76.

<sup>382</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., p. 400; IGLÉSIAS, 2005, op. cit., p. 98; DOLHNIKOFF, 2009, op. cit., p. 51.

<sup>383</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., p. 400.

<sup>384</sup> Ibid., Quadro n.15, p. 407.

no contexto da eleição de 1860 que Ottoni publicou a sua famosa *Circular*<sup>385</sup>, a qual causou grande repercussão na época<sup>386</sup>. Pela província do Rio de Janeiro, retornavam Francisco Otaviano e Saldanha Marinho, dois políticos bem conhecidos<sup>387</sup>. Novas figuras, que se destacariam mais tarde, aparecem pela primeira vez na Câmara como é o caso de José Bonifácio, o Moço, por São Paulo; José de Alencar, pelo Ceará; e Tavares Bastos, por Alagoas<sup>388</sup>. Esse foi, portanto, o contexto reformista que seria colocado a exame pelos autores das obras que selecionamos.

### **3.3 *Systema Representativo*, de José de Alencar**

Publicado em 1866<sup>389</sup>, *Systema Representativo* é seguramente um dos mais sofisticados tratados de teoria política redigidos no Brasil Monárquico. A obra foi construída a partir da união de dois estudos realizados por José de Alencar. O primeiro, publicado em janeiro de 1859 pelo *Jornal do Commercio* na forma de uma série de artigos, propunha-se a resolver o problema da representação das minorias no Poder Legislativo<sup>390</sup>. A sua proposta baseava-se, grosso modo, numa fórmula segundo a qual o número de votados devia ser inferior ao número de eleitos em uma proporção conveniente. Assim, reservava-se à minoria parte da representação<sup>391</sup>. Segundo o próprio autor, o contexto do seu estudo era o da eleição realizada nos termos da reforma eleitoral de 1855, momento em que a “decepção produzida pela lei dos círculos excitava os ânimos a uma segunda reforma”<sup>392</sup>.

Eleito em 1860 para a Câmara Temporária, Alencar desiluiu-se com a dificuldade de romper a rotina da casa para introduzir uma nova ideia. Desse modo, optou por

---

<sup>385</sup> OTTONI; HORTA, op. cit.

<sup>386</sup> IGLÉSIAS, 2005, op. cit., p. 100-101.

<sup>387</sup> Ibid., p. 101.

<sup>388</sup> Ibid., p. 102.

<sup>389</sup> Ver nossa nota nº 318.

<sup>390</sup> O problema da representação das minorias era em grande medida proveniente do voto por província e do subsequente método de apuração utilizado: a pluralidade relativa de votos, isto é, a nomenclatura da época para a maioria simples. Segundo esse critério, eram eleitos os candidatos que recebessem o maior número de votos, a partir do mais votado em escala decrescente até o número de cadeiras disponíveis na casa legislativa em questão. Desse modo, tomando como exemplo uma província que possuísse três colégios eleitorais, todos com o mesmo número de eleitores, se dois colégios se unissem, elegeriam todos os deputados, senadores e membros das assembleias legislativas provinciais. O terceiro colégio, em minoria, não conseguiria eleger um único representante. A consequência do problema era a eleição de câmaras unânimes ou, na melhor das hipóteses, com uma minoria sub-representada. Importa observar que naquela época o método proporcional, que poderia solucionar facilmente o problema, ainda não havia sido concebido. O exemplo é de Manoel Rodrigues Ferreira. FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001, p. 190.

<sup>391</sup> ALENCAR, op. cit., p. 3.

<sup>392</sup> Ibid., p. 4.



abandonar as grandes teorias em favor das medidas mais urgentes<sup>393</sup>. Observando o sistema eleitoral vigente, o autor convenceu-se de que o maior vício das eleições estava nas qualificações defeituosas. Ele percebia o quão pernicioso era a atuação de juntas paroquiais irresponsáveis na revisão anual das listas de qualificação. Somavam-se a isso as dificuldades impostas aos recursos, o que somente contribuiria para tornar o sufrágio incerto e precário. Além da questão da qualificação, Alencar avaliava que o poder discricionário das mesas paroquias sobre o reconhecimento da identidade dos votantes contribuía para a extorsão da soberania popular<sup>394</sup>.

Importa notar a mobilização do conceito de *soberania popular* pelo autor, noção que, como vimos no capítulo anterior, havia sido definitivamente rejeitada com a outorga da Constituição de 1824. Nesse sentido, causa surpresa que Alencar, um conservador que até a data da publicação do seu livro não alimentara nenhuma crítica à coroa, tenha feito uso de uma categoria estranha à teoria política contida na Constituição<sup>395</sup>.

Convencido de que quaisquer modificações no processo eleitoral seguiriam a tendência da manutenção da qualificação, propôs Alencar, em 1861, o seu segundo trabalho. Tratava-se de um projeto de lei que versava sobre a melhoria e moralização das qualificações. Uma das principais modificações propostas era a adoção de um título de qualificação. Contudo, o projeto não vingou, o que, segundo ele, seria o destino de toda medida que não contasse com a chancela do governo ou que não fosse sustentada pelo interesse dominante de uma classe poderosa<sup>396</sup>. Resignado, Alencar lamentou que seu trabalho tenha sido “papel dado às traças”<sup>397</sup>.

A reunião dos dois trabalhos anteriores de José de Alencar destacam, em *Systema Representativo*, duas ordens de ideias: uma, de doutrina política, que atacava os dogmas que diziam respeito ao governo representativo da época; e outra, de caráter prático, que se concentrava na proposição de um novo processo eleitoral<sup>398</sup>. Por fim, Alencar expõe um projeto de lei eleitoral baseado nos resultados do seu estudo.

---

<sup>393</sup> Ibid., p. 4.

<sup>394</sup> Ibid., p. 5.

<sup>395</sup> A oposição de Alencar ao Imperador teria início somente dois anos depois, em 1870, em função da sua preterição para uma cadeira no Senado, não obstante tenha sido o candidato mais votado na província do Ceará.

<sup>396</sup> Ibid., p. 5.

<sup>397</sup> Ibid., p. 5.

<sup>398</sup> Ibid., p. 8.

O texto de Alencar divide-se em três livros, sendo que cada um deles corresponde a uma das ideias capitais que o autor atribui ao sistema representativo. A primeira é a **representação**, que ele define como sendo a “delegação da soberania considerada em sua generalidade”<sup>399</sup>. A segunda é o **voto**, entendido como a “delegação da soberania em relação ao direito do cidadão”<sup>400</sup>. A terceira e última ideia capital é a **eleição**, definida como a “regra para tornar-se efetiva a delegação da soberania”<sup>401</sup>.

No que se refere à representação, Alencar avalia que o sistema representativo, tal como era conhecido, resumia-se na seguinte tese:

A Nação ou uma parte dela elege os homens que devem exercer a porção de soberania necessária para a direção do Estado. Essa eleição vence-se em escrutínio à maioria absoluta ou relativa de votos<sup>402</sup>.

Em função disso, avaliava muito acertadamente o autor que os sistemas representativos oitocentistas repousavam, sobretudo, no princípio dogmático do governo da maioria. Como consequência do domínio exclusivo da maioria, as minorias seriam completamente anuladas<sup>403</sup>. Para sustentar sua leitura, ele recorre ao exemplo da problemática experiência da confederação nos Estados Unidos, onde a maioria havia sido onipresente e despótica<sup>404</sup>. Alencar cita a obra de Alexis de Tocqueville que, escrevendo no contexto da administração de Andrew Jackson, verificava na política norte-americana o poder esmagador da maioria<sup>405</sup>. Para Alencar, um resultado funesto do governo da maioria era o fato de que uma minoria, afrontada e oprimida por uma constante submissão, somente poderia recorrer à força para se manifestar<sup>406</sup>.

Para o autor, o problema da supremacia da maioria era atenuado nas monarquias representativas, pois suas constituições criavam-lhe embaraços. Ele destaca o mecanismo das inversões de situação promovidas pelas dissoluções dos parlamentos. As inversões, que, por vezes, entregavam o poder à minoria, serviam também como

---

<sup>399</sup> Ibid., p. 12.

<sup>400</sup> Ibid., p. 12.

<sup>401</sup> Ibid., p. 12.

<sup>402</sup> Ibid., p. 14.

<sup>403</sup> Ibid., p. 14.

<sup>404</sup> Ibid., p. 15.

<sup>405</sup> Ibid., p. 16.

<sup>406</sup> Ibid., p. 16.

corretivo à maioria porque a advertia da possibilidade de ser governada pela minoria. Esse era, contudo, um mecanismo visto por Alencar como uma anomalia do sistema<sup>407</sup>.

Ao questionar quais seriam os fundamentos do direito da maioria em governar o Estado, Alencar consegue vislumbrar somente duas possíveis respostas: a força material, como elemento coercitivo essencial à execução da lei; e a força jurídica, que encerrava a soma dos direitos<sup>408</sup>. Contudo, ele não via pertinência nesses possíveis fundamentos, uma vez que, primeiramente, a força material pode ser vista como condição necessária para a realização do direito, mas não o influi na essência. Em segundo lugar, a força jurídica seria igualmente um fundamento frágil porque poderia ser compreendida de acordo com o seguinte axioma: “em proporção, dois direitos, valem mais do que um direito”<sup>409</sup>. Nesse sentido, o autor repudiava a possibilidade de o direito ser questão de fórmulas matemáticas:

Desde que se professa o princípio do maior valor de um direito em razão de sua quantidade, a justiça será uma questão de número; a própria constituição política, atualmente consagrada e deduzida daquele dogma, ficará derrocada. É o caso em que a conclusão mata a premissa<sup>410</sup>.

Dois métodos paliativos clássicos para a restrição da maioria são destacados pelo autor. Nas repúblicas, recorria-se à federação como meio de enfraquecer a opinião geral, fracionando-a. Nas monarquias constitucionais, por seu turno, apelava-se ao censo para excluir do voto as classes inferiores<sup>411</sup>.

Em uma breve passagem do texto, as críticas do autor à questão do governo da maioria sugerem a anulação do princípio da representação nos regimes contemporâneos. Para Alencar, “o que atualmente existe realizado nos países constitucionais, não é representação, porém mera delegação”<sup>412</sup>. Não haveria, portanto, representação real no Império do Brasil porque o parlamento era o representante da maioria, e não da nação<sup>413</sup>.

Chamamos atenção para um detalhe que se faz essencial para a compreensão do argumento de Alencar. O problema do governo despótico da maioria não era novo. Ele

---

<sup>407</sup> Ibid., p. 17.

<sup>408</sup> Ibid., p. 18.

<sup>409</sup> Ibid., p. 19.

<sup>410</sup> Ibid., p. 19.

<sup>411</sup> Ibid., p. 22.

<sup>412</sup> Ibid., p. 37.

<sup>413</sup> Ibid., p. 39.

já era conhecido desde a Antiguidade<sup>414</sup>. Entretanto, no contexto dos anos 1830, o problema foi novamente colocado em evidência por Alexis de Tocqueville em *A Democracia na América*, obra muito influente no restante do século XIX. Para Tocqueville, a maioria era onipotente nos Estados Unidos. Ela se manifestaria oprimindo não apenas os Poderes Legislativos, mas também os pensamentos e opiniões. O império moral da maioria na América fundava-se, segundo o autor, no princípio de que os interesses do maior número devem ser preferidos aos do menor. Isso não seria problema em países divididos em numerosos interesses irreconciliáveis, pois, desse modo, o privilégio da maioria seria desprezado em função do esforço necessário para se submeter a ele<sup>415</sup>. Todavia, na concepção de Tocqueville, os Estados Unidos era um caso à parte, pois o país havia sido povoado por homens iguais, de sorte que, entre eles, não existiriam dissidências naturais<sup>416</sup>. Dentro desse quadro, o interesse da maioria equivalia ao interesse da maioria dos habitantes.

Outra face do problema foi avaliada por Thomas Hare e Stuart Mill. Os autores se preocupavam com o domínio da maioria no âmbito da atividade legislativa. Nesse sentido, o problema não dizia respeito necessariamente à opressão promovida por uma maioria populacional, mas, sim, por uma maioria parlamentar. As soluções propostas por eles para sanar o referido contratempo basearam-se na representação proporcional.

O argumento de Alencar sobre o problema do governo da maioria oscila entre as duas concepções mencionadas. Contudo, apesar da ambiguidade, não restam dúvidas de que a face do problema predominante em seu raciocínio seja aquela evidenciada por Hare e Mill em fins dos anos 1850 e princípios dos anos 1860. A conclusão pode ser retirada da configuração social do Brasil, que se afastava em muito daquela encontrada por Tocqueville nos Estados Unidos e, sobretudo, em razão da solução proposta por Alencar que, assim como os autores britânicos, também tem a ver com a representação proporcional.

Outro conceito mobilizado por José de Alencar é o de democracia. Para ele, democracia é o governo de todos por todos, isto é, a soberania de todos os cidadãos de um Estado, o *demos*. Esse ideal de Alencar referia-se à democracia antiga, à qual ele chama de “democracia originária”. Todavia, o autor busca conciliar o elemento democrático ao

---

<sup>414</sup> Cf. ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Hemus, 2005.

<sup>415</sup> TOCQUEVILLE, op. cit., p. 291.

<sup>416</sup> Ibid., p. 291-300.

pensamento liberal, pois, para ele, a mais perfeita democracia poderia tornar-se uma servidão recíproca se não se respeitasse a independência do indivíduo, bem como a esfera da vida privada do cidadão, isto é, o direito civil<sup>417</sup>. Em suma, para Alencar, democracia equivalia em correspondência direta à soberania do povo desde que resguardados os princípios liberais.

Na democracia de Alencar, a maioria seria apenas uma simples expressão da soberania, e não um poder constituinte. Desse modo, a vontade manifestada na política não pertenceria ao número superior, mas, sim, à totalidade da nação. Esse raciocínio do autor relaciona-se a duas de suas propostas que veremos em maiores detalhes adiante, isto é, a promoção de um sufrágio amplo e a representação proporcional.

Nas legislaturas eleitas, a soberania era, para Alencar, uma força que havia se desprendido da massa dos cidadãos e passado a residir nas mãos dos seus legítimos depositários<sup>418</sup>. O poder legítimo emanava, assim, da soberania nacional, a qual seria gestada na vontade de todos<sup>419</sup>. Observa-se aqui, mais uma vez, a mobilização por parte do autor de conceitos estranhos à teoria política da Constituição.

É razoável supor que a *vontade de todos* mencionada pelo autor seja uma referência à *vontade geral* de Rousseau, concepção há muito repudiada pelas monarquias constitucionais, sobretudo as Ibéricas, das quais o Brasil recebeu grande influência, em razão dos resultados assustadores da experiência revolucionária francesa. Além disso, a conciliação de uma categoria rousseaniana ao conceito de representação política era uma contradição que, como apontamos no **capítulo 1**, já havia sido realizada pelo Abade de Sieyès no sistema eleitoral francês no contexto da revolução. O fato de José de Alencar, ao contrário da maioria de seus colegas publicistas, ser de opinião favorável à manutenção do voto indireto é indicativo da sua fidelidade à solução de Sieyès.

José de Alencar entendia que qualquer constituição fundada no princípio da soberania nacional gestada na vontade de todos era infalivelmente democrática. Desse modo, as designações de regimes tais como monarquia e aristocracia – os exemplos são do autor – serviriam, para ele, somente para designar o modo de ser do princípio democrático<sup>420</sup>. Nesse quesito, o autor é claramente tributário do pensamento de Tocqueville, para quem

---

<sup>417</sup> Ibid., p. 25-26.

<sup>418</sup> Ibid., p. 32.

<sup>419</sup> Ibid., p. 33.

<sup>420</sup> Ibid., p. 34.

a democracia podia manifestar-se em muitas formas, não apenas no regime republicano<sup>421</sup>.

Alencar entendia que, com a sua Constituição, o Império do Brasil podia ser um país muito mais democrático do que a “oligarquia” dos Estados Unidos, desde que consagrasse o controle da maioria<sup>422</sup>. Nesse ponto, como um bom conservador, Alencar não encontrava obstáculos para a sua teoria na Constituição. Entretanto, como procuramos demonstrar anteriormente, o princípio da soberania como expressão da vontade nacional teria se manifestado – em tese – somente no momento da sua transferência para as mãos do monarca por ocasião da aclamação. Dali em diante, e passada a breve experiência constituinte, a soberania estava encarnada no Imperador, cuja primazia só não era completa pelo fato de o mesmo conceder pequena parcela da soberania ao Poder Legislativo.

Ainda no que se refere à questão da democracia, o trabalho de Alencar contempla a concepção de *democracia representativa*, o que ele entende ser a forma indireta da democracia antiga<sup>423</sup>. Essa seria a solução moderna para o problema do alargamento do Estado e da consequente impossibilidade do ajuntamento da população para tomar decisões por si<sup>424</sup>. Embora não chegue a desenvolver completamente o conceito, a mobilização do mesmo torna evidente o seu tributo à teoria política norte-americana, sobretudo a Thomas Paine e aos *federalistas*.

Para Alencar, a solução moderna para o problema do exercício da democracia, isto é, a democracia representativa, implicava o trato de questões complicadas. Em sua concepção, tais questões exigiam:

(...) estudos profissionais e superiores talentos, que estão fora do alcance do geral dos cidadãos. Não têm eles nem tempo, nem capacidade para estudar. Mas na comunhão dos interesses e vistas que prendem certas classes sociais, destacam-se homens de alta esfera, que dirigem o movimento das ideias; e são os representantes naturais das diversas opiniões. Entre esses cada partido escolhe os de sua maior confiança, e os constitui seu cérebro político, sua razão governamental no parlamento<sup>425</sup>.

---

<sup>421</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livro 2: Sentimentos e opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 114.

<sup>422</sup> ALENCAR, op. cit., p. 34.

<sup>423</sup> Ibid., p. 36.

<sup>424</sup> Ibid., p. 35.

<sup>425</sup> Ibid., p. 45

Nesse sentido, o pensamento de Alencar alinha-se ao elitismo político de Edmund Burke, referência que vinha muito a calhar nas sociedades do século XIX. Todavia, por outro lado, o autor afasta-se da concepção Burkeana da representação ao advogar a necessidade de o legislador representar a massa do povo:

Neles [os representantes] se opera uma transfusão do pensamento das massas; não representam somente uma ideia determinada; mas a faculdade intelectual de uma fração do país; quando refletem, é como se aquela massa do povo refletisse. Caso aconteça não corresponder algum à confiança nele depositada, é uma contingência humana; seus constituintes na próxima legislatura escolherão outro que melhor desempenhe o mandato<sup>426</sup>.

Desse modo, a teoria da representação de José de Alencar afasta-se daquela de Edmund Burke uma vez que o último falava da representação de interesses de caráter econômico-corporativos, não de pessoas e, muito menos, de uma massa de pessoas. Por outro lado, com a sua perspectiva, Alencar aproximava-se da democracia representativa tal como era concebida pelos norte-americanos, isto é, como uma substituição funcional da democracia antiga, porém operada na escala exigida pelos Estados modernos. Embora Alencar não abrace por completo a teoria burkena, o impacto das formulações do pensador inglês faz-se muito presente em seu texto. Isso é algo que pode ser notado em sua opinião acerca do lugar da deliberação e do caráter da liberdade de ação do legislador, outros elementos importantes da concepção burkeana da representação:

seu mandato [do legislador] cifra-se nesta cláusula única: deliberar com lealdade em nome da opinião que personifica. Desde que empregue seus recursos intelectuais nas questões do Estado e se aja no exercício do cargo com inteireza; cumpriu seu dever. Não se obrigou a pensar desta ou daquela forma; votar por esta ou aquela medida; mas sustentar os interesses da comunhão que representa; sem mais do que o órgão, ser a razão de um certo núcleo de cidadãos<sup>427</sup>.

A democracia, realizada por meio da representação, é para Alencar, em suma, o ideal do governo. Feito de maneira mais próxima possível da “democracia originária”, o sistema representativo resultaria num governo legítimo<sup>428</sup>.

No que se refere à natureza do voto – o que podemos entender como definição dos direitos políticos de cidadania –, José de Alencar entende que o mesmo é uma fração da

---

<sup>426</sup> Ibid., p. 46

<sup>427</sup> Ibid., p. 46.

<sup>428</sup> Ibid., p. 47.

soberania<sup>429</sup>. Para ele, se a pessoa é o homem civil, o voto é o homem político, a quem compete os direitos coletivos<sup>430</sup>. Desse modo, para Alencar, o voto não é, e não poderia ser, um direito<sup>431</sup>. O autor recorre ao exemplo das leis fundamentais de outros países para demonstrar que em nenhuma delas o voto era um direito absoluto do cidadão<sup>432</sup>. Ainda no que se refere à questão do direito, ele observa que a Constituição de 1824 não estendia o voto a todos os cidadãos, mas, por outro lado, garantia a inviolabilidade do mesmo<sup>433</sup>. Alencar lembra que a Constituição garantia os direitos políticos a quem atendesse os critérios estipulados, mas não garantia o direito de voto em si<sup>434</sup>.

Todavia, José de Alencar reconhece como um absurdo algo inerente à maioria dos sistemas eleitorais da época: o censo. Opondo-se a defensores do paradigma censitário, como John Stuart Mill, o autor recorre à seguinte analogia para demonstrar a existência de distorções no sistema:

A sociedade concede o sufrágio a um cidadão porque é o senhor de um prédio; e o recusa ao simples artista, que não acumulou ainda certo cabedal. Entretanto o proprietário, crivado de dívidas, superiores ao prédio, nada possui na realidade, e nada produz. Ao contrário o outro concorre com o seu trabalho para a riqueza pública<sup>435</sup>.

Contudo, para Alencar, o problema seria amenizado no Brasil uma vez que a condição de renda exigida pela Constituição era bastante tolerante. Na sua leitura, os baixos valores requisitados não resultavam numa superioridade política em favor do homem mais rico, com a exclusão do pobre; mas, antes disso, estabelecia um preceito moral ao prescrever ao homem a obrigação do trabalho e a condenação da ociosidade<sup>436</sup>.

Para José de Alencar, as ditas classes inferiores da sociedade – homens livres, porém sem renda – não eram, como normalmente se supunha, inimigas naturais das classes abastadas. Segundo ele, as últimas possuíam um pânico sem fundamento e, além disso, aproveitavam para extorquir do pobre o direito do voto e para reduzi-lo a uma espécie de servidão política<sup>437</sup> – as manipulações postas em prática nas eleições primárias.

---

<sup>429</sup> Ibid., p. 75.

<sup>430</sup> Ibid., p. 77.

<sup>431</sup> Ibid., p. 75; 79.

<sup>432</sup> Ibid., p. 76.

<sup>433</sup> Ibid., p. 79.

<sup>434</sup> Ibid., p. 77.

<sup>435</sup> Ibid., p. 84.

<sup>436</sup> Ibid., p. 91.

<sup>437</sup> Ibid., p. 86.



No que diz respeito às incapacidades que impossibilitavam o exercício do voto por parte de alguns cidadãos, José de Alencar reconhece a injustiça causada pela negação do voto às mulheres. Nesse ponto, embora fosse um “saquarema”, Alencar demonstrava ser mais liberal do que a maioria dos “luzias”, pois acreditava que a civilização, um dia, concederia a inclusão política ao gênero feminino:

Então essa parte da humanidade que na vida civil comunga em nossa existência, não há de ser esbulhada de toda a comunidade política; aquelas que são esposas, mães, filhas e irmãs de cidadãos, e tem senão maior, tanto interesse na sociedade como eles, não serão uma excrescência no Estado. Participarão da vida política por seus órgãos legítimos; e quando assumam a direção da família na falta do chefe natural, exercerão por si mesmas o direito de cidade, servindo de curadora ao marido ou de tutora aos filhos<sup>438</sup>.

Porém, Alencar acreditava que, por longo tempo, tal ideia não passaria de remota aspiração e, para os fins de sua proposta de reforma, achava por bem aceitar a sociedade tal como estava organizada<sup>439</sup>. O autor não estende, contudo, a mesma tolerância aos incapazes de votar em razão da falta de letramento. Para ele, não pode exercer um direito quem não dispõe dos meios necessários para tal. Nesse sentido, o cidadão analfabeto não devia ter acesso à cidadania ativa, pois não era capaz de preencher a própria cédula ou conferir a exatidão do seu voto. Além disso, por ser alheio à imprensa e à tribuna, era inapto a conhecer os negócios de governo<sup>440</sup>.

Ao analisar o exercício do voto, isto é a eleição, José de Alencar não encontra defeitos estruturais no processo eleitoral previsto pela Constituição. Todavia, ele avalia que, na forma como era conduzida, a qualificação de votantes era o maior problema das eleições do Império. Isso ocorria, para ele, em razão das revisões anuais, cuja consequência seria a seguinte:

A consequência, observa-a o país frequentemente; são os chefes da localidade que arrebatam as turbas para qualificá-las conforme lhes são ou não favoráveis. Entre eles que tem dinheiro a gastar se estabelece a luta; o povo, matéria bruta para eleição, deixa que os fabricantes de deputados o preparem convenientemente para as urnas. Desta forma o cidadão pobre penhora o seu voto a quem depende para dar-lhe o título de votante; a dignidade e independência eleitoral não pode existir nas massas<sup>441</sup>.

---

<sup>438</sup> Ibid., p. 82.

<sup>439</sup> Ibid., p. 82.

<sup>440</sup> Ibid., p. 90.

<sup>441</sup> Ibid., p. 96.

A proposta de José de Alencar para a solução dos males das eleições do Império possuía duas faces: uma extremamente inovadora e outra, consideravelmente conservadora, mesmo para os padrões da época. A inovação consistia na proposição de um sistema proporcional de representação, método já desenvolvido pelos britânicos Thomaz Hare e Stuart Mill em fins dos anos 1850, porém sem nenhuma experiência prática até então – o que viria acontecer na década de 1890<sup>442</sup>. Alencar entendia que somente a representação proporcional seria capaz de sanar o problema do domínio da maioria<sup>443</sup>. A face conservadora da proposta relacionava-se à manutenção do voto indireto, algo que a maioria dos publicistas e críticos do sistema eleitoral do Império preferiam abolir.

Em linhas gerais, o método proporcional de Alencar pode ser entendido a partir do seguinte exemplo fornecido por ele. Para um país que contasse com 2.000.000 de cidadãos ativos e um parlamento com 200 cadeiras, cada fração de 50 votantes devia escolher um eleitor. Seriam, portanto 40.000 eleitores. A cota – nome que Alencar dá ao quociente eleitoral – necessária para a eleição de um representante seria de 200 eleitores, o que equivalia a 10.000 votantes<sup>444</sup>. Os partidos que atingissem a cota elegeriam representantes que poderiam ser considerados fruto da opinião geral, pois a mesma seria a medida da competência representativa considerada globalmente<sup>445</sup>. Assim, “cada eleito não será exclusivo representante de 10.000 votantes, mas de toda a opinião coletiva”<sup>446</sup>.

Para expor a fórmula de apuração, Alencar emprega o exemplo de uma província que possui 1.200 eleitores e que elege 6 representantes. Caso eleitores deixassem de comparecer, o número de faltantes devia ser deduzido de modo a alterar a cota, porém mantendo a razão de 200 eleitores por representante. Assim, na falta de 21 eleitores, por exemplo, os 1,179 eleitores restantes dariam uma cota de número 196. Os partidos elegeriam tantos representantes quanto o número de cotas que obtivessem na eleição. Caso o número de cotas atingidas fosse inferior ao número de cadeiras, 6 neste caso,

---

<sup>442</sup> Na realidade, em 1855, pouco antes da sistematização da representação proporcional por Thomaz Hare e Stuart Mill, a Dinamarca experimentou algo parecido. O sistema foi desenvolvido por Carl Christopher Georg Andrae. Não obstante o experimento dinamarquês tenha sido pioneiro, o método seria consagrado nos termos da proposta dos autores britânicos cujas primeiras aplicações ocorreram na Morávia e Costa Rica, em 1893, e na Tasmânia, em 1896. PIRES, Juliano Machado. *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política) Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009, p. 17-19.

<sup>443</sup> Ibid., passim.

<sup>444</sup> Ibid., p. 64-65.

<sup>445</sup> Ibid., p. 65.

<sup>446</sup> Ibid., p. 65.

devia-se considerar o restante de votos – o que ele chama de fração. As maiores frações elegeriam o restante dos deputados<sup>447</sup>.

José de Alencar descartava um dos princípios centrais dos sistemas de Hare e Mill, isto é, o voto único e transferível. Para o autor, o voto único não seria uma boa saída, pois entendia ele que esse tenderia a gerar uma representação fragmentada<sup>448</sup>. O resultado dessa fragmentação seria a aproximação do candidato em relação às individualidades – uma das preocupações de Edmund Burke e um dos temores dos legisladores que se opuseram à reforma eleitoral de 1855. Para Alencar, uma opinião nacional igualmente distribuída ficaria nas mãos de facções locais, uma vez que apenas uns poucos votos seriam o bastante para enviar um representante ao parlamento<sup>449</sup>. Desse modo, o representante deixaria de ser um representante do país, da província ou da cidade, tornando-se um mandatário exclusivo de certo grupo<sup>450</sup>. Outro argumento de Alencar contra o voto único era a distorção resultante do desperdício do voto do cidadão que depositava a confiança num candidato que não atingisse a cota eleitoral, bem como do depósito de votos em excesso em candidatos eleitos<sup>451</sup>. Assim, o voto múltiplo, em dez nomes, superaria todos esses inconvenientes<sup>452</sup>. Para os fins da apuração, os nomes mais votados dos partidos preenchiam as cotas conquistadas pelos mesmos<sup>453</sup>. Portanto, com o voto múltiplo, a proposta de Alencar abandonava a possibilidade de transferência do voto.

Todavia, José de Alencar não descartava por completo o voto único, pois sugeria que o mesmo fosse adotado para as eleições primárias, embora sem a faculdade da transferência. Para ele, os efeitos indesejáveis do voto único para a escolha dos representantes eram benéficos para a escolha do eleitor:

Tão necessária e legítima é a unidade do voto para constituir o eleitor, quanto a multiplicidade do voto para designar o legislador. O mandato carece de ser conferido por pessoas certas e determinadas, bastantes para preencher a cota marcada. A delegação da soberania, ou em outros termos, a designação dos representantes, exige a maior generalidade, que a revista de um caráter verdadeiramente nacional<sup>454</sup>.

---

<sup>447</sup> Ibid., p. 63-72.

<sup>448</sup> Ibid., p. 65.

<sup>449</sup> Ibid., p. 57.

<sup>450</sup> Ibid., p. 57.

<sup>451</sup> Ibid., p. 55.

<sup>452</sup> Ibid., p. 65.

<sup>453</sup> Ibid., p. 71-72.

<sup>454</sup> Ibid., p. 114-115.

Dessa forma, contrariando a tendência de seu tempo, Alencar propunha a manutenção da eleição indireta. Primeiramente, o autor procura refutar os benefícios da tão almejada eleição direta. Para ele, o princípio da eleição direta só poderia funcionar em pequenos círculos. O alargamento dos círculos causariam problemas porque a “plebe” de uma localidade não teria meios de se pôr em contato com a “plebe” de outra. Assim, por possuir um horizonte político acanhado, o homem do povo somente seria capaz de eleger representantes de vilas e aldeias, nunca legítimos representantes da nação. Por outro lado, a homogeneidade do voto só poderia efetivar-se pela influência da “classe ilustrada”. Um resultado dessa influência seria o predomínio de poucos sobre muitos, o que anularia as vantagens do sistema<sup>455</sup>. Para Alencar, a adoção do censo para excluir as classes inferiores na eleição direta era uma ilusão, uma vez que a eleição direta censitária equivaleria, na realidade, a uma eleição tacitamente indireta. Em vez de o eleitorado ser nomeado pelo povo, seria nomeado pela lei<sup>456</sup>.

Alencar cita a apologia de Benjamin Constant em relação à eleição direta<sup>457</sup>, porém discorda do publicista suíço por entender que o sistema direto deixava as classes inferiores à margem da nação<sup>458</sup>. Em segundo lugar, o autor expõe a sua apologia da eleição indireta. Para ele, a legítima representação democrática exige uma forma de voto que se realize em sua plenitude de modo a expressar a soberania<sup>459</sup>. Para tanto, Alencar entendia que a participação popular seria necessária, uma vez que, na sua concepção, o povo era peça chave da legitimação do sistema representativo:

O povo é sem dúvida a respeito do governo, um incapaz; tem o direito, mas não o exercício. Dessa incapacidade, atualmente não contestada, resulta a legitimidade do sistema representativo, o qual sem ela, importaria uma grave usurpação da soberania. Os legisladores, assim como todos os membros dos poderes independentes, são os representantes desse incapaz, os pais e tutores desse menor, o qual por certo não os pode revogar a seu arbítrio, da mesma forma que no direito civil<sup>460</sup>.

Ainda no que se refere à eleição indireta, Alencar retoma um elemento da sua proposta de 1861, isto é, a adoção do título de qualificação. O documento serviria para comprovar a qualificação do cidadão para as eleições primárias. Junto à incorporação do

---

<sup>455</sup> Ibid., p. 103.

<sup>456</sup> Ibid., p. 105.

<sup>457</sup> Exposta em nosso **Capítulo 1**.

<sup>458</sup> ALENCAR, op. cit., p. 107.

<sup>459</sup> Ibid., p. 108.

<sup>460</sup> Ibid., p. 114.

título, propunha ele a abolição das qualificações anuais em favor de qualificações permanentes. Desse modo, uma vez qualificado, o votante somente deveria perder a condição de cidadão ativo em razão de sentença<sup>461</sup>. Nesse sentido, Alencar abraçava a máxima inglesa: *once a voter always a voter* – uma vez votante sempre votante<sup>462</sup>. O autor aponta duas vantagens da medida. A primeira seria a extinção das manipulações das qualificações, que removiam ou inseriam votantes conforme a vontade dos chefes locais<sup>463</sup>. A segunda vantagem seria a autenticação do direito político do votante, para quem bastaria exhibir o título para fazer-se reconhecer como ele próprio<sup>464</sup>. Buscava-se, assim, anular a figura do *fósforo*, isto é, a pessoa que se passava por um cidadão na qualificação – e no dia da eleição – com o objetivo de votar em seu lugar.

Outra proposta bastante conservadora de José de Alencar dizia respeito à abolição de qualquer medida que promovesse o segredo do voto. Importa observar que o segredo do voto havia se consolidado há pouco pela reforma eleitoral de 1855<sup>465</sup>. Para Alencar, o voto secreto não conferia independência ao cidadão, mas ensinava-lhe a ser falso e covarde. Além disso, entendia o autor que o segredo do voto não favorecia a oposição, mas, antes disso, aumentava a força do governo, cujos agentes tinham “cem olhos”. Para ele, a publicidade do voto era essencial para a democracia, pois estimulava a coragem cívica do cidadão e ensinava as massas a resistir à influência oficial<sup>466</sup>. O voto aberto teria uma função pedagógica, uma vez que a eleição sustentada em condições de franqueza poderia estimular o arrebatamento das nobres paixões políticas<sup>467</sup>. Outra vantagem do voto aberto seria a dificuldade imposta à fraude eleitoral, pois, para o autor, o voto anônimo abria caminho para que os membros dos partidos agissem nas sombras<sup>468</sup>. Desse modo, na concepção de Alencar, o maior benefício da publicidade do voto resultaria da sua capacidade de fornecer a veracidade e a pureza do sufrágio<sup>469</sup>.

Vale lembrar que a publicidade do voto, sobretudo na sua forma oral, havia sido um dos principais paradigmas do sufrágio durante o século XVIII. Os homens dos setecentos acreditavam que o voto oral encorajava a honestidade e a integridade, tanto do eleitor,

---

<sup>461</sup> Ibid., p. 96.

<sup>462</sup> Ibid., p. 97.

<sup>463</sup> Ibid., p. 98.

<sup>464</sup> Ibid., p. 99.

<sup>465</sup> Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, art. 1º, § 5º.

<sup>466</sup> ALENCAR, op. cit., p. 118.

<sup>467</sup> Ibid., p. 119.

<sup>468</sup> Ibid., p. 118.

<sup>469</sup> Ibid., p. 119.

quanto do sistema eleitoral<sup>470</sup>. Dois dos mais ilustres defensores do voto aberto eram William Blackstone e Montesquieu<sup>471</sup>. É razoável supor que a retomada da publicidade do voto proposta por Alencar encontrava subsídios na autoridade de Montesquieu, para quem:

Não há dúvida que, quando o povo vota, os votos devem ser públicos, e isso dever ser considerado como uma lei fundamental da democracia. É preciso que o povo miúdo seja esclarecido pelos principais e contido pela gravidade de certos personagens. Assim, na república romana, estabelecendo o sufrágio secreto, destruiu-se tudo. Não foi mais possível esclarecer o populacho que se arruinava<sup>472</sup>.

Com efeito, Alencar enxergava grandes benefícios no sufrágio vocal<sup>473</sup>. Contudo, ele vislumbrava duas desvantagens no mesmo. A primeira seria a dificuldade de memorização de um grande número de nomes por parte dos eleitores. A segunda seria a impossibilidade de uma boa verificação do processo eleitoral<sup>474</sup>. Dentro desse quadro, o autor encontrava na cédula – assinada –, ou sufrágio escrito, o reverso perfeito da votação oral<sup>475</sup>.

A última mudança significativa no sistema eleitoral proposta por José de Alencar diz respeito aos locais de votação. Para ele, as eleições primárias deveriam deixar de usar o espaço das igrejas. Na concepção do autor, a ideia original de abrigar as eleições nas matrizes era louvável, mas havia falhado completamente. Em vez de servir a religião de corretivo às paixões desencadeadas pela eleição, essa teria, por outro lado, maculado o templo com cenas escandalosas. Desse modo, por mais solene que fosse o ato popular das eleições, esse era um ato profano. Assim, em homenagem ao culto, Alencar julgava necessário remover o caráter eleitoral das matrizes<sup>476</sup>. Além disso, observa ele uma contradição inerente ao sistema corrente: se a Constituição admitia a tolerância religiosa, não seria razoável sujeitar o homem de outra fé a votar num tempo católico<sup>477</sup>.

Se por um lado Alencar julgava necessário o abandono das matrizes, por outro ele propunha a manutenção da circunscrição eleitoral vigente no primeiro grau das eleições,

---

<sup>470</sup> EWALD, Alec C. *The way we vote: the local dimension of american suffrage*. Nashville: Vanderbilt University Press, 2009, p. 22.

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>472</sup> MONTESQUIEU, op. cit., p. 27.

<sup>473</sup> ALENCAR, op. cit., p. 122.

<sup>474</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>475</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>476</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 145.

isto é, a paróquia / freguesia. O espaço que ele avaliava ser o mais apropriado para a reunião das Assembleias Paroquiais era a praça maior da paróquia. Essa oferecia a largueza necessária, bem como a maior publicidade possível<sup>478</sup>. A eleição secundária devia seguir a mesma fórmula, reunindo os colégios eleitorais nos mesmos locais das Assembleias. Dessa maneira, ele rompia com a circunscrição municipal que vigorava no segundo grau. Importa notar que a proposta de Alencar desvinculava as eleições dos espaços institucionalizados, isto é, a Igreja no primeiro grau, e as Câmaras no segundo – via de regra, os colégios eleitorais reuniam-se nas Câmaras Municipais –; e as movia para a praça pública, um movimento que sugere uma referência do autor às formas antigas de participação política.

Em síntese, a teoria de Alencar procurava estabelecer um nexos entre a concepção antiga de democracia, a democracia representativa aos moldes norte-americanos e o pensamento liberal. Porém, para ele, era imperativo que esse amálgama se adequasse à realidade política brasileira e, sobretudo, aos princípios constitucionais. De maneira similar ao pensamento de Alexis de Tocqueville, a democracia de José de Alencar possui uma dimensão metafísica, pois, para ele, a democracia não era somente um regime ou sistema de governo, mas, antes disso, era uma força supra-humana que emanava da massa dos cidadãos e se transferia aos representantes, os seus depositários legítimos. Com efeito, a proposta de Alencar apoiava-se na defesa do “voto popular” como fator de legitimação do sistema político, não obstante mantivesse os tradicionais filtros proporcionados pelo censo e pela eleição indireta. Para ele, a viabilidade do sistema indireto dependia unicamente no aperfeiçoamento dos mecanismos de qualificação e na correta observação das normas eleitorais.

As proposições contidas no *Systema Representativo* são, portanto, bastante harmônicas com as instituições políticas do Império, o que condiz com as opiniões de José de Alencar no período anterior à publicação de *Ao imperador: novas cartas políticas de Erasmo* e, sobretudo, à sua preterição na eleição para o Senado. Dali em diante, seja em razão do rancor, ou da lucidez, Alencar tornou-se crítico do esquema político que até então defendia com entusiasmo.

---

<sup>478</sup> Ibid., p. 145.

Com base no seu diagnóstico dos problemas das eleições do Império e das formulações dele resultantes, José de Alencar elaborou um projeto de lei eleitoral que foi publicado junto à sua obra. No projeto, ele contempla algumas incompatibilidades eleitorais, as quais não haviam sido suficientemente desenvolvidas no texto<sup>479</sup>. Assim como em 1861, seu trabalho não encontrou apoio dos seus colegas legisladores e não foi levado a sério pelo governo. Contudo, embora o autor não tenha conseguido reformar o sistema eleitoral brasileiro, algumas de suas proposições encontrariam lugar nas reformas eleitorais vindouras, como será discutido adiante.

### **3.4 O Sistema Eleitoral no Império, de Francisco Belisário Soares de Souza**

Considerado o maior clássico sobre o tema das eleições imperiais, o texto de Francisco Belisário Soares de Souza foi inicialmente publicado na forma de artigos pelo jornal *Diário do Rio de Janeiro*, em 1872, sob o título de *A Reforma Eleitoral*<sup>480</sup>. No mesmo ano, foi publicado integralmente, dessa vez como *O Systema Eleitoral no Brazil: como funciona, como tem funcionado e como deve ser reformado*<sup>481</sup>. O título de *O Sistema Eleitoral no Império* pertence à sua edição mais recente, de 1979.

Tendo sido ferrenho opositor do Visconde do Rio Branco – então presidente do Conselho de Ministros – nas discussões acerca da Lei do Ventre Livre, Francisco Belisário encontrou grandes dificuldades para reeleger-se na eleição que sucedeu a dissolução da Câmara, em 1872. Teve êxito, mas precisou combater toda a influência contrária de Rio Branco e dos moderados de seu próprio partido, traição que, segundo Richard Graham, teria deixado-o profundamente amargurado. Foi nesse contexto em que o deputado publicou a série de artigos que deu origem a seu livro<sup>482</sup>.

Ao contrário de José de Alencar, Francisco Belisário não desenvolve grandes formulações teóricas para sustentar sua proposta de reforma eleitoral. Nesse sentido, o autor adota uma estratégia discursiva mais pragmática. Ele realiza o seu diagnóstico e propõe as soluções que lhe pareciam evidentes. De forma diversa a Alencar, Belisário não buscava repensar a representação do Império, mas apenas o seu processo eleitoral. Contudo, isso não quer dizer que o seu livro seja simples. Com efeito, Francisco

---

<sup>479</sup> Ibid., p. 173; 199-200.

<sup>480</sup> SOUZA, op. cit., p. 1.

<sup>481</sup> BLAKE, op. cit., Vol. 5, p. 408; GRAHAM, op. cit., p. 247-248.

<sup>482</sup> GRAHAM, op. cit., p. 247.



Belisário era possuidor de grande erudição, algo que se nota nas suas frequentes recorrências à autoridade de um grande número de publicistas brasileiros e estrangeiros.

Se para José de Alencar o maior mal das eleições advinha do fato de que elas permitiam o domínio das maiorias e a compressão ou exclusão das minorias, para Francisco Belisário, essa seria apenas uma das consequências do verdadeiro problema. Para ele, os males das eleições eram provenientes, primeiramente, do que ele chamava de “política de partidos oficiais”, isto é, a condução das eleições por parte do partido que habitava o governo<sup>483</sup>. De acordo com o autor, a eleições eram meros produtos oficiais e, desse modo, os candidatos eram dependentes do governo para se elegerem, e não dos eleitores:

Os candidatos não se preocupam com os eleitores, mas com o governo, cujas boas graças solicitam e imploram. (...) Ninguém se diz candidato dos eleitores, do comércio ou da lavoura, desta ou aquela aspiração, mas do Governo<sup>484</sup>.

Segundo Belisário, o governo acionava os presidentes de províncias para que esses cooptassem as lideranças das localidades, por meio de concessões de condecorações honoríficas, de indicações para postos na Guarda Nacional, da intermediação para nomeações nas polícias e do atendimento de pequenas pretensões locais. Desse modo, o governo fazia os seus chefes locais, e esses trabalhavam para providenciar que os colégios eleitorais votassem com o governo. Além disso, lembra o autor que os presidentes de província podiam mobilizar tropas de linha, da guarda nacional e da polícia para deixar os eleitores mais dóceis<sup>485</sup>.

Para o autor, o segundo grande mal das eleições advinha dos meios empregados para o caso de os métodos anteriormente citados falharem. Recorria-se, assim, ao recurso das atas eleitorais duplicadas e das eleições falsas, cuja aprovação o governo conseguia obter dos deputados do seu partido na Câmara<sup>486</sup>.

Para Francisco Belisário, o maior defeito das eleições do Império residia na eleição de eleitores, isto é, a eleição primária. Em seu julgamento, todos os males verificados resultavam do método indireto de eleição. Seria essa “a principal causa da intervenção

---

<sup>483</sup> SOUZA, op. cit., p. 6.

<sup>484</sup> Ibid., p. 6.

<sup>485</sup> Ibid., p. 6.

<sup>486</sup> Ibid., p. 6.

do governo, dos abusos das autoridades locais, das violências, das fraudes, da desmoralização e finalmente da descrença política”<sup>487</sup>.

O ponto de partida das mazelas eleitorais do Império era, segundo Belisário, o trabalho das juntas de qualificação. A revisão anual das listas de qualificação permitia que as mesmas fossem alteradas por completo. Esse era o trabalho dos *cabalistas*, isto é, os agentes das lideranças locais infiltrados na junta qualificadora e responsáveis por incluir ou excluir da lista de qualificação os cidadãos ativos ao gosto dos seus chefes. Segundo o autor, os cabalistas geralmente pagavam testemunhas para jurarem que um ou outro cidadão possuía ou não a renda exigida para votante, de modo a justificar as modificações nas listas em favor de votantes simpáticos ao chefe local<sup>488</sup>. Não obstante houvesse desde 1846 as instâncias de recurso às qualificações – conselhos municipais de recurso e, em uma instância superior, a relação do distrito –, Belisário afirma que, via de regra, os magistrados responsáveis pelos julgamentos favoreciam o seu partido<sup>489</sup>.

Entretanto, observa o autor que se os recursos legais não fossem suficientes, o governo podia recorrer aos procedimentos discricionários da administração, isto é, o cancelamento de qualificações inteiras por meio da ação dos presidentes de província. Em suma, de acordo com Francisco Belisário, uma vez feita uma boa qualificação, estava quase decidida a eleição<sup>490</sup>.

Quanto à eleição primária, o autor entende que os eleitores de primeiro grau, os votantes, conformavam uma massa de pessoas em sua maioria incapazes de atuar politicamente, mas que, por outro lado, era decisiva para o resultado da eleição:

O votante pode ser um homem ilustrado e importante; mas não é este o votante em cujo poder está decidir as eleições primárias, porque nelas os votos se contam pelo número e não pela qualidade. Os votantes são a grande massa arrolada nas listas de qualificação, a turba multa, ignorante, desconhecida e dependente. O votante é, por via de regra, analfabeto; não lê, nem pode ler jornais; não frequenta clubes, nem concorre a meetings, que os não há; de política só sabe do seu voto, que ou pertence ao Sr. Fulano de tal por dever de dependência (algumas vezes também por gratidão), ou a quem lhe pagar por melhor preço, ou lhe dá um cavalo, ou roupa a título de ir votar à freguesia<sup>491</sup>.

---

<sup>487</sup> Ibid., p. 24.

<sup>488</sup> Ibid., p. 26.

<sup>489</sup> Ibid., p. 26-27.

<sup>490</sup> Ibid., p. 27.

<sup>491</sup> Ibid., p. 33.

Belisário estabelece uma distinção entre os votantes urbanos e rurais. Para ele, os primeiros eram mais “venais”, “repugnantes” e “corrompidos”, enquanto os últimos eram mais dependentes. Ou o votante era um agregado<sup>492</sup>, ou dependente, ou mais ou menos independente e “baldio”<sup>493</sup>. Para o autor, essa massa de pessoas era, portanto, vulnerável à ação do governo, fosse pelas relações de dependência com os chefes locais, fosse pela política de recrutamento militar do Império.

O recrutamento militar exercia grande influência em períodos eleitorais, pois podia ser e era mobilizado com o objetivo de gerar “incentivos” de adesão política dos votantes face ao temerário destino dos possíveis recrutas. Na Guarda Nacional, os praças recrutados executavam um trabalho árduo, não remunerado e compulsório. Somava-se a isso a possibilidade de serem enviados para longe de suas famílias e de seus interesses particulares. Se a vida na milícia era dura, nas Forças Armadas era o verdadeiro inferno na Terra. No Exército, muitos recrutas eram enviados para as inóspitas e insalubres fronteiras e, na Marinha, os marujos permaneciam confinados por períodos longuíssimos no interior dos navios, ao passo que ficavam sujeitos a toda sorte de castigos físicos. Durante a guerra com o Paraguai, o temor do trabalho compulsório e não remunerado era reforçado pelas condições desumanas do *front* de batalha e pela quase certeza de morte nas mãos do inimigo. Por conseguinte, os agentes do recrutamento eram especialmente persuasivos no trabalho de angariar votos dos homens em idade de conscrição, bem como das famílias dos mesmos, as quais faziam de tudo para livrá-los de tamanho flagelo<sup>494</sup>. Francisco Belisário observa que, não obstante o recrutamento tenha sido suspenso por algum tempo antes e depois das eleições, em virtude da lei eleitoral de 1846, “o verdadeiro vexame é antes a ameaça do mal do que o próprio mal”<sup>495</sup>. Assim, o recrutamento de apenas um indivíduo deixava a população inteira de um município aterrorizada, pois, segundo o autor, a espada estava suspensa sobre todas as cabeças<sup>496</sup>.

---

<sup>492</sup> No dizer de Saint-Hilare, os agregados eram: “indivíduos que nada possuem de seu e que se estabelecem em terreno de outrem”. HILARE apud MATTOS, Ilmar R. *O tempo saquarema. A formação do Estado Imperial*. 3 ed., Rio de Janeiro: Access, 1994, p. 70.

<sup>493</sup> SOUZA, op. cit., p. 34.

<sup>494</sup> GRAHAM, op. cit., p. 129-130. Para um panorama da questão do recrutamento e a relação dessa com as eleições ver: MENDES, Fábio Faria. A Economia Moral do Recrutamento Militar no Império Brasileiro. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.13, n. 38, 1998.

<sup>495</sup> SOUZA, op. cit., p. 35.

<sup>496</sup> *Ibid.*, p. 35.

Segundo o autor, outro método que o governo empregava para angariar votos nas eleições primárias era o amplo remanejamento de funcionários públicos. Ora demitindo uns e integrando outros em período eleitoral, o governo incentivava aqueles que ocupavam os cargos a sustentá-los e os demitidos a reaverem os empregos perdidos. Para tanto, bastava que votassem com o governo<sup>497</sup>. Desse modo, era possível conquistar votos de votantes simpáticos a qualquer um dos partidos.

Para Belisário, a massa dos votantes estimularia também a compra de votos, haja vista que, para ele, os mesmos eram, em sua vasta maioria, indivíduos miseráveis. O mal da compra de votos não advinha, para o autor, apenas da imoralidade do fato, mas também das fortunas arruinadas nas campanhas eleitorais<sup>498</sup>.

O autor expõe, ainda, todos os métodos conhecidos de fraudes eleitorais levados a efeito nas eleições primárias. Nesse aspecto, Belisário apresenta de forma bastante detalhada a ação dos *fósforos*, *capangas* e cabos eleitorais no sentido de intimidar os votantes e a “orientar” o voto dos mesmos. Ele denuncia, igualmente, toda a sorte de ações ilegais promovidas pelas mesas eleitorais nas diversas etapas do processo eleitoral. Não seria exagero afirmar que o *Sistema Eleitoral no Império* traz o mais importante testemunho acerca das fraudes que habitavam as eleições oitocentistas brasileiras. Não nos prenderemos à longa exposição desses elementos, primeiramente, porque são bastante conhecidos e, em segundo lugar, porque o nosso propósito original é o de analisar a proposta de reforma eleitoral do autor. A questão da fraude é em alguma medida contemplada no nosso **Capítulo 4**.

No que se refere ao segundo grau das eleições, Francisco Belisário entendia que, face às suas intervenções, o governo era o principal eleitor dos deputados<sup>499</sup>. Em uma luta com o governo, os eleitores estariam expostos à perda do atendimento de suas vaidades pessoais, cargos públicos e magistraturas, ao passo que veriam todas as insígnias de autoridade entregues aos mais aptos a promoverem a perseguição dos desafetos do governo<sup>500</sup>. Logo, entre abandonar um correligionário ou o governo, os eleitores dificilmente hesitavam em escolher a segunda opção<sup>501</sup>. Dessa maneira, segundo o autor, ao contrário das eleições primárias, nas secundárias o governo raramente

---

<sup>497</sup> Ibid., p. 9.

<sup>498</sup> Ibid., p. 40.

<sup>499</sup> Ibid., p. 41.

<sup>500</sup> Ibid., p. 43.

<sup>501</sup> Ibid., p. 43.

precisava recorrer a meios violentos ou a atitudes reprováveis. Bastava conceder “umas dragonas de oficial da Guarda Nacional, as insígnias das ordens de Cristo ou da Rosa, ou um título que apague um nome comum e plebeu”<sup>502</sup>; uma simples ameaça ou promessa, para mudar os votos de um colégio eleitoral inteiro<sup>503</sup>.

Além da influência direta do governo sobre os eleitores, Belisário observa que estes sabiam que haviam sido eleitos – nas eleições primárias – pelo empenho e dinheiro dos chefes políticos locais e que, naturalmente, deviam seguir as vontades destes<sup>504</sup>. Contudo, para o autor, se os eleitores estavam presos aos desígnios do governo e dos chefes locais, os últimos possuíam vínculos ainda mais incômodos com o Poder Executivo central, uma vez que precisavam tomar medidas agressivas e impopulares para formar um eleitorado governista. Assim, observa Belisário, que esse era “um poder que [os chefes locais] exercem constrangidos, que lhes custa dissabores, mas do qual não podem abrir mão no interesse de sua própria parcialidade mais do que no seu particular”<sup>505</sup>.

Dentro desse panorama dos descaminhos eleitorais do Império, o autor avaliava que a Nação nunca promovia a mudança de situação política por meio do sufrágio<sup>506</sup>. No estado em que se encontrava o sistema eleitoral, somente a coroa era capaz de realizar mudanças na política nacional, o que, segundo ele, a mesma fazia muito acertadamente:

A coroa aceita, ou não aceita a demissão de um gabinete, nomeia outro, dissolve câmaras, exerce, em suma, todas as atribuições legais que lhe confere a constituição (...) Só à coroa é dado saber quando é chegada a hora precisa de permitir ou ordenar que uma mudança em tal sentido se realize; e por tal modo acerta, sem discrepância de um átomo, que jamais a nação opõe a mais leve resistência<sup>507</sup>.

Na leitura de Francisco Belisário, em razão dessa situação, nenhum princípio, doutrina ou ideia poderia impor-se no parlamento por adesões na sociedade, da mesma forma que nenhum homem político poderia contar com um grupo de concidadãos que o auxiliassem na realização dos princípios da sua escola política<sup>508</sup>.

---

<sup>502</sup> Ibid., p. 44.

<sup>503</sup> Ibid., p. 44.

<sup>504</sup> Ibid., p. 45.

<sup>505</sup> Ibid., p. 45.

<sup>506</sup> Ibid., p. 21.

<sup>507</sup> Ibid., p. 21. Nessa passagem fica evidente o grau da simpatia do autor para com a coroa, pois, afinal, a inversão política de 1868 causou grande comoção.

<sup>508</sup> Ibid., p. 21-22.

No intuito de fundamentar sua análise, Belisário dedica boa parte da sua obra à narrativa e ao estudo da trajetória da legislação eleitoral do Império. Escrevendo em 1872, ele pôde discorrer sobre os decretos do Poder Executivo de 1824 e 1842, a Lei de 1846 e sobre os decretos do Poder Legislativo de 1855 e 1860. Essa parte do estudo de Francisco Belisário é de uma maneira geral bastante exata. Sua atenção aos pormenores da legislação e aos debates parlamentares dos quais as leis originaram conferem à sua exposição um grau de precisão de fato muito bom. Ele aponta os argumentos favoráveis e contrários às medidas discutidas, apresenta suas vantagens e desvantagens, embora não deixe de dar sua opinião. Tomando-se as devidas precauções, a resenha histórica – a maneira como ele se refere ao estudo – de Francisco Belisário é um roteiro bastante consistente da história eleitoral do Império.

Sendo um adversário contumaz do voto distrital, o autor dedica um capítulo inteiro à crítica do método, cujo título ilustra bem sua posição: *Resultados Perniciosos da Lei dos Círculos sobre a Política, os Partidos e o Regime Eleitoral em Geral*. Para ele, não obstante tenha sido recebida como grande melhoramento, a adoção do sistema distrital não tardou em decepcionar<sup>509</sup>. Em sua opinião, a reforma, que possuía o objetivo central de combater as câmaras unânimes, não logrou êxito:

Todos conhecem o malogro de tantas esperanças. A lei foi na verdade, modificada pela dos distritos de três deputados [reforma de 1860]; mas o princípio da divisão das províncias [em distritos] prevaleceu, e as câmaras unânimes sucederam-se com maior frequência do que antes, e a onipotência governamental em matéria de eleição tocou ao apogeu<sup>510</sup>.

Nesse ponto, a leitura de Francisco Belisário não é precisa e tampouco honesta. Das cinco legislaturas que sucederam a “lei dos círculos” até a data da publicação do texto – 1857-1860, 1861-1863, 1864-1866, 1867-1868 e 1869-1872 –, apenas a de 1869-1872 foi unânime<sup>511</sup>. Todavia, importa observar que essa unanimidade ocorreu em razão da abstenção do Partido Liberal, que se retirou das eleições em protesto à polêmica inversão política promovida pelo Imperador em 1868<sup>512</sup>. Quanto ao alegado apogeu da onipotência governamental, se foi verdadeiro, pelo menos não se refletiu na proporção da maioria na Câmara dos Deputados. Com efeito, no período em questão, feita a óbvia exceção da legislatura 1869-1872, as demais legislaturas experimentaram os menores

---

<sup>509</sup> Ibid., p. 78.

<sup>510</sup> Ibid., p. 79.

<sup>511</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., Quadro n.15, p. 407.

<sup>512</sup> Ibid., p. 407.

predomínios dos partidos majoritários desde 1842 – uma média de aproximadamente 74% de representação da maioria, número ainda muito alto, porém significativamente inferior à média de 94% do período anterior se desconsiderarmos a unanimidade da legislatura de 1843-1844, também fruto de uma abstenção do Partido Liberal<sup>513</sup>.

A análise de Francisco Belisário não escapa à polêmica das alterações experimentadas na representação política em virtude da adoção dos círculos de um deputado. Para o autor, anteriormente à reforma, os partidos costumavam apresentar nas câmaras os seus melhores talentos, mas depois dela, as ditas notabilidades de aldeia rebaixaram o nível do parlamento:

Toda a nossa esfera política, até então elevada, apesar da nossa relativa pequenez como nação, sentiu-se rebaixada. À medida que, pela força natural das coisas, o País crescia em riqueza e ilustração, a política se apoucava e amesquinhava e com ela tudo que a rodeia e a ela se prende. Os membros do mesmo partido se dilaceravam, enfraquecendo-o com dissensões intestinas; os ministérios tornaram-se escravos dos corrilhos que o avassalaram, e os grandes e nobres fins dos partidos nacionais desapareceram perante o egoísmo individual, e a filúcia de intrigantes ativos, e audazes<sup>514</sup>.

Nesse sentido, a visão de Belisário alinhava-se, assim como José de Alencar e a vasta maioria dos publicistas da época, à concepção burkena segundo a qual a política nacional devia ser conduzida por uma elite governante. As impressões do autor a respeito da eleição de homens comuns para a legislatura de 1857-1860 assemelham-se bastante aos temores Edmund Burke, para quem o descontrole e a falta de direção eram alguns dos perigos em que se incorria ao admitir no parlamento pessoas sem a sabedoria e habilidades superiores<sup>515</sup>.

Face a seu diagnóstico dos males das eleições, Belisário observa que, para os radicais, as possíveis soluções residiam em argumentos contrários ao regime monárquico<sup>516</sup>. Todavia, para ele, havia nisto grande ilusão, uma vez que as intervenções políticas do Imperador eram legais e, sobretudo, bem executadas. Em suma, para Belisário, o

---

<sup>513</sup> Ibid., p. 407.

<sup>514</sup> SOUZA, op. cit., p. 80.

<sup>515</sup> PITKIN, op. cit., p. 168.

<sup>516</sup> SOUZA, op. cit., p. 22. Importa observar que essa opinião de Belisário expressa um elemento pertinente ao contexto em que a obra foi redigida. Ele escrevia em 1872, isto é, numa data posterior à publicação do manifesto republicano de 1870. Naquele momento, as críticas ao elemento monárquico, que até então se concentravam sobre o “poder pessoal” do Imperador, já haviam se transformado em críticas ao regime. Portanto, os radicais aos quais ele se refere eram os republicanos.

problema encontrava-se exclusivamente na legislação eleitoral e, conseqüentemente, não haveria outra saída senão uma ampla reforma da norma vigente:

Do que existe [da legislação eleitoral] coisa alguma pode ser conservada. É preciso fazer tábua rasa e começar tudo de novo. É preciso por abaixo todo o edifício existente, carcomido e podre e principiar outro desde os alicerces<sup>517</sup>.

Francisco Belisário avaliava, portanto, que os males das eleições advinham da amplitude do sufrágio proporcionado pelo método indireto de eleição. As reformas eleitorais anteriores não teriam surtido efeito porque mantiveram a principal causa do problema, a qual somente poderia ser anulada pela eleição direta:

A opinião pública, há muitos anos e mais particularmente depois da ultima lei eleitoral de 1860, tem se aferrado à convicção de que sem eleição direta nunca o sistema parlamentar será uma realidade, isto é, que na eleição dos eleitores reside todo o mal. É esta a principal causa da intervenção do governo, dos abusos das autoridades locais, das violências, das fraudes, da desmoralização e finalmente da descrença política. A extirpação de um mal tão sério é uma necessidade urgente<sup>518</sup>.

Com essa solução, Francisco Belisário adotava uma saída diametralmente oposta à de José de Alencar, o qual defendia a manutenção do sufrágio indireto com a correção das falhas do sistema. Para justificar a necessidade e a urgência da adoção do voto direto, Belisário recorre à exposição das demandas por essa solução contidas em escritos, artigos de jornais, relatórios ministeriais, discursos parlamentares, projetos de leis e pareceres de comissões da Câmara<sup>519</sup>. Além disso, ele lembra que a eleição direta já era regra em todos os países constitucionais, com exceção da Noruega na Europa e do Brasil na América<sup>520</sup>.

Todavia, assim como os demais partidários do sufrágio direto no Brasil, Belisário tinha consciência da existência de fortes objeções à proposta. Uma delas era o argumento de que a eleição indireta devia ser mantida porque fazia parte dos costumes políticos do país. Na refutação dessa objeção, o autor é lacônico. Afirmava ele que cabia aos reformadores extinguir os costumes que davam maus frutos<sup>521</sup>.

---

<sup>517</sup> Ibid., p. 22-23.

<sup>518</sup> Ibid., p. 24.

<sup>519</sup> Ibid., p. 105-111.

<sup>520</sup> Ibid., p. 117.

<sup>521</sup> Ibid., p. 115.



Outra objeção tinha a ver com a consequente exclusão dos atuais votantes das eleições. É nesse ponto que a proposta de Belisário esbarra na questão da definição dos direitos políticos de cidadania. Para o autor, a referida exclusão não configuraria um problema, visto que, no Império, o voto não costumava ser entendido como um direito adquirido e muito menos um direito natural<sup>522</sup>. Seguindo uma linha interpretativa similar à de José de Alencar, no que se refere ao direito de participação política, Belisário entendia que, uma vez que o acesso ao voto pressupunha certas condições de capacidade, as quais se perdem ou se adquirem, o voto não poderia ser um direito<sup>523</sup>. O pressuposto de que o voto não era um direito constituía um ponto central do argumento de Belisário. No entanto, ele não se preocupa em fundamentar amplamente essa tese na teoria política. Por entender que sua proposição era autoevidente, bastava para ele recorrer à realidade dos fatos. Segundo ele, “todas as sociedades civilizadas, ainda as mais democráticas, assim têm entendido, salvo casos raríssimos”<sup>524</sup>.

Assim, em flagrante desacordo com o pensamento de Alencar, Belisário acreditava não haver mal em cortar o cerne do problema pela raiz, isto é, privar os votantes de participarem das eleições:

(...) restringir ou privar certos cidadãos de uma faculdade, que ofende e prejudica a sociedade, não pode constituir uma injustiça individual, é antes uma justiça social. (...) o direito dos votantes não tem estabilidade alguma. As juntas qualificadoras tiram-no em massa e dão-no em massa (...) É um direito ineficaz, precário, que nada garante, que nenhuma vantagem, regalia ou importância social confere<sup>525</sup>.

Importa observar que, além da exclusão dos votantes, Belisário defendia o impedimento do voto dos cidadãos analfabetos. Para ele, o letramento era uma condição para o exercício do voto amplamente reconhecida, cujo exemplo podia ser encontrado em países civilizados, tais como Estados Unidos e Itália. Dentre os publicistas favoráveis à medida, o autor cita Horace Mann e John Stuart Mill<sup>526</sup>. Assim como Alencar, para Belisário a questão residia no argumento da capacidade:

Conferir o voto ao indivíduo que nem ao menos sabe ler e escrever parece zombaria e um contra censo. Com que aparência de razão

---

<sup>522</sup> Ibid., p. 115.

<sup>523</sup> Ibid., p. 115.

<sup>524</sup> Ibid., p. 115.

<sup>525</sup> Ibid., p. 116.

<sup>526</sup> Ibid., p. 132.

pretenderá influir nos destinos de seus concidadãos, aquele que ainda não se libertou das trevas mais grosseiras da inteligência?<sup>527</sup>

Uma terceira objeção ao método direto era o entendimento comum a respeito da inconstitucionalidade da matéria, pois, afinal, a Constituição de 1824 era clara na recomendação do sufrágio indireto. Lembrava Belisário que durante a elaboração da reforma eleitoral de 1855, o Marquês do Paraná havia expressado a seguinte opinião a respeito do tema: “para a eleição direta, entendi sempre, em todas as épocas da minha vida, que era necessária uma reforma da Constituição, que não se podia fazer isto por lei ordinária”<sup>528</sup>.

Para demonstrar que sua tese encontrava sustentação na Constituição de 1824, Belisário apela, primeiramente, à hermenêutica. Segundo ele, o artigo 178 da carta, que definia o que era ou não constitucional, pressupunha a negativa da sua proposta:

É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos Cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias<sup>529</sup>.

Desse modo, tudo o que dizia respeito aos direitos políticos não podia ser alterado por meio de lei ordinária. Contudo, Belisário mobiliza o artigo 179, que versava sobre a garantia dos direitos do cidadão:

A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte (...) <sup>530</sup>.

Para ele, o artigo garantia apenas os direitos que tinham por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade. O artigo não tratava, portanto, do direito do voto<sup>531</sup>. Nessa passagem delicada do seu argumento, Belisário mobiliza a autoridade de Benjamin Constant que, nas suas palavras, era “o autor mais acreditado nessa época”<sup>532</sup>. Ele cita a seguinte passagem do capítulo IX do *Escritos de Política*: “tudo o que não diz

---

<sup>527</sup> Ibid., p. 132.

<sup>528</sup> Ibid., p. 119.

<sup>529</sup> Ibid., p. 122.

<sup>530</sup> Ibid., p. 124.

<sup>531</sup> Ibid., p. 124.

<sup>532</sup> Ibid., p. 121.

respeito aos limites e às atribuições respectivas dos poderes, aos direitos políticos e aos direitos individuais não faz parte da Constituição”<sup>533</sup>.

Logo, não sendo o voto um direito garantido pela Constituição, o voto primário poderia ser abolido sem a necessidade de reforma constitucional. Por fim, para conciliar a extinção do voto primário à carta, Belisário recorre ao artigo 91 que dispunha: “Têm voto nas Eleições Primárias: I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos políticos (...)”. Ao partir do pressuposto de que o voto não era um direito político, Belisário assumia que a Constituição reconhecia que o cidadão podia estar no gozo de seus direitos políticos sem possuir o direito do voto, isto é, os direitos políticos eram outros que não o voto<sup>534</sup>.

Realizada essa controversa interpretação da Constituição, Belisário recorre, em segundo lugar, ao exemplo de Portugal, país cuja Constituição possuía uma parte relativa à eleição idêntica à da carta do Império e que, no entanto, teve o voto direto adotado sem a necessidade de reforma constitucional<sup>535</sup>.

Uma vez superados os possíveis empecilhos constitucionais à eleição direta, Francisco Belisário desenvolve outros elementos da sua proposta. No que se refere à sua concepção de governo representativo, Belisário entendia, assim como José de Alencar, que a representação das minorias parlamentares era uma necessidade urgente<sup>536</sup>. Para ele, se considerada como doutrina política, na forma como foi estabelecida por Thomaz Hare, Stuart Mill e outros publicistas, a questão era relativamente nova. No Brasil, ele reconhece Ignácio de Barros Barreto e José de Alencar como pioneiros dessa corrente de pensamento<sup>537</sup>. Belisário julgava que a representação exclusiva da maioria configurava de fato grande injustiça e até mesmo um perigo social<sup>538</sup>. Contudo, ao contrário de Alencar, Belisário não rompia com o paradigma do governo da maioria. Para ele, “a maioria deve governar, mas a maioria só se forma pela discussão e para uma discussão regular é necessário ouvir todas as opiniões”<sup>539</sup>.

---

<sup>533</sup> CONSTANT, apud SOUZA, op. cit., p. 121.

<sup>534</sup> Ibid., p. 125.

<sup>535</sup> Ibid., p. 122.

<sup>536</sup> Ibid., p. 135.

<sup>537</sup> Ibid., p. 139.

<sup>538</sup> Ibid., p. 142.

<sup>539</sup> Ibid., p. 143.

Dentre os métodos conhecidos de se representar a minoria, Belisário destaca o voto proporcional e o voto incompleto. Ele descarta o primeiro porque acreditava que o mesmo podia fazer com maioria fosse incapaz de governar, face à fragmentação que poderia haver no seio do parlamento, sobretudo em países com muitos partidos<sup>540</sup>. Além disso, para o autor, o método de apuração resultante do voto proporcional era demasiado complicado<sup>541</sup>. Assim, na leitura de Belisário, o voto incompleto seria mais adequado para proporcionar a representação da minoria no Brasil<sup>542</sup>. O voto incompleto consistia em oferecer aos eleitores um número de votos inferior ao número de cadeiras no parlamento. Desse modo, ficava reservada uma parcela da casa à minoria.

Porém, Belisário opunha-se à proporção da divisão recomendada pelos principais defensores do método, isto é, a reserva de um terço das cadeiras à minoria. Para o autor, essa proporção podia colocar o governo em crise por deixa-lo à mercê da minoria da Câmara. Em sua opinião, a correta proporção devia ser muito menor. Para Belisário, o ideal seria algo como um representante da minoria para quatro ou cinco da maioria. Na concepção do autor, seguindo essa proporção, o voto incompleto poderia permitir ao partido da oposição ter na Câmara candidatos de todos os pontos do Império<sup>543</sup>.

A proposta de reforma eleitoral de Francisco Belisário girava, portanto, em torno de três elementos centrais. O primeiro consistia na adoção do voto direto com o objetivo de eliminar as eleições primárias e, como consequência, excluir os votantes que delas participavam. Desse modo, com um só golpe, seria possível extirpar a corrupção eleitoral e a influência do governo sobre os pleitos. As eleições deveriam manter o censo, o qual devia ser preferencialmente elevado<sup>544</sup>. Segundo o autor, a exclusão promovida pelo censo elevado seria necessária porque:

A maior parte da população por seu trabalho rude, que lhe toma o dia inteiro, não pode entregar-se ao estudo, à reflexão ainda mais ligeira sobre os negócios políticos. Essa parte da sociedade, por falta de estímulo, jamais concorrerá às urnas nos tempos ordinários e calmos em que se elaboram as mais sólidas instituições sociais. Numa ocasião, porém, de crise, de lutas e agitações tumultuárias, essa grande, mole, indiferente até então, e agora ignorantemente apaixonada e violenta, intervém com todo o seu peso numérico nos

---

<sup>540</sup> Ibid., p. 143-144.

<sup>541</sup> Ibid., p. 148.

<sup>542</sup> Ibid., p. 149.

<sup>543</sup> Ibid., p. 150.

<sup>544</sup> Ibid., p. 130.

destinos da Nação, justamente quando ela mais reclama os conselhos da razão e da prudência<sup>545</sup>.

Importa observar que, não obstante a defesa do voto direto promovida por Belisário fosse vista como radical para os padrões do Império, sobretudo por causa da questão da aparente inconstitucionalidade da matéria, as eleições diretas já tendiam a tornar-se a regra na maioria dos governos representativos da época, sendo defendidas pelos principais pensadores políticos, dentre eles Benjamin Constant. Não causa surpresa, contudo, que Belisário tenha deixado de mobilizar o pensamento de Constant – autor que ele próprio reconhecia como o mais acreditado daquele tempo –, para fundamentar sua proposta. Cumpre lembrar que Constant de fato advogava o voto direto, mas, para ele, o grande mal do sistema indireto residia nos colégios eleitorais, e não nos votantes do primeiro grau das eleições. Trata-se, portanto, de duas propostas iguais, porém com fins distintos.

É seguro afirmar que a eleição direta nos termos propostos por Belisário estivesse em sintonia com as expectativas criadas em torno das transformações sociais experimentadas no início dos anos 1870. Primeiramente, como observou Richard Graham, as elites urbanas começavam, naquele contexto, a questionar o poder excessivo que os chefes rurais exerciam sobre a população livre e pobre. A situação de dependência que impunham a agregados, sitiantes e especialmente os analfabetos davam-lhes vantagens eleitorais que as lideranças urbanas começavam a achar injustas<sup>546</sup>. Por outro lado, face à expansão das atividades econômicas e à disseminação de padrões baseados no sucesso econômico, essas mesmas lideranças passaram a alimentar um crescente desprezo pelas massas urbanas, das quais desejavam manter distância, sobretudo nas eleições, onde tradicionalmente dividiam espaço nas assembleias paroquias<sup>547</sup>.

Em segundo lugar, lembra Graham que, após a promulgação da Lei do Ventre Livre, em 1871, muitos fazendeiros passaram a temer a existência de um enorme contingente de escravos libertos<sup>548</sup>. Dali em diante, a questão servil ganhou uma nova proporção, pois a abolição da escravidão tornava-se uma possibilidade concreta. Embora a Constituição privasse o liberto da participação nas eleições secundárias, o mesmo não ocorria com os

---

<sup>545</sup> Ibid., p. 130-131.

<sup>546</sup> GRAHAM, op. cit., p. 240.

<sup>547</sup> Ibid., p. 241.

<sup>548</sup> Ibid., p. 241.

ingênuos. Assim, extrapolando o raciocínio de Graham, pode-se presumir que os fazendeiros vislumbrassem um futuro em que o país estivesse repleto de descendentes de ex-escravos potencialmente capazes de tornarem-se eleitores. Há de se observar, contudo, que esse horizonte não era tão distante a ponto de os fazendeiros temerem apenas os libertos resultantes de uma possível abolição da escravidão. O mais provável é que eles já temessem a geração nascida dos ventres livres de 1871. Desse modo, urgia que se tomassem providências no sentido de privar de antemão as ditas classes inferiores da participação política, uma vez que as mesmas tendiam a ter suas fileiras engrossadas por cidadãos de extirpe indesejada.

O segundo elemento da proposta era a retomada do voto por província. Todavia, em momento algum do texto, Belisário sistematiza essa proposição. A mesma pode ser deduzida a partir do seu ferrenho combate ao voto distrital, bem como da sua predileção pelo voto incompleto como método necessário à representação das minorias<sup>549</sup>. Importa notar que, embora mobilizasse um método de proteção às minorias, o autor seguia, ao contrário de José de Alencar, alinhado ao paradigma de que o governo representativo era o governo das maiorias parlamentares.

Um terceiro e último elemento era a adoção das incompatibilidades parlamentares. Belisário avaliava que grande presença de funcionários públicos no parlamento somente reforçava a dependência do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo<sup>550</sup>. Segundo o autor, além dos funcionários, adentravam a Câmara “pretendentes a concessões de todo o gênero; tais como, empregos nas repartições e na magistratura, distinções honoríficas, empresas industriais etc”<sup>551</sup>. Para Belisário, além da influência do governo, a presença dos funcionários na Câmara também era indesejável porque os mesmos não se exoneravam dos seus cargos enquanto exerciam os mandatos legislativos, deixando-os vagos até que pudessem retornar. O mal seria ainda maior para o caso dos magistrados, os quais permaneciam anos nos cargos eletivos, deixando as comarcas abandonadas<sup>552</sup>. Além disso, o autor entendia que o magistrado lançado na política não podia conservar a sua imparcialidade<sup>553</sup>. Belisário reconhece que a reforma eleitoral de 1855 introduziu algumas incompatibilidades, as quais seriam, para ele,

---

<sup>549</sup> SOUZA, op. cit., p. 150.

<sup>550</sup> Ibid., p. 151.

<sup>551</sup> Ibid., p. 151.

<sup>552</sup> Ibid., p. 153.

<sup>553</sup> Ibid., p. 153.

demasiado incompletas<sup>554</sup>. Embora clamasse pelas incompatibilidades, Francisco Belisário não chega a delinear uma proposta consistente. Contudo, fica evidente que sua pretensão em eliminar os magistrados da Câmara era algo ousado, uma vez que a proposta já havia sido taxada de inconstitucional na discussão da reforma eleitoral de 1855, sobretudo em função da reação dos magistrados. O que importa da proposição de Belisário é que, além de ser uma medida moralizadora, as incompatibilidades facilitariam a realização da independência dos Poderes Constitucionais, pois, até então, o Poder Legislativo encontrava-se infiltrado de figuras governistas; e o Poder Judicial – equivalente ao nosso Poder Judiciário – via-se dependente das vantagens de habitar uma Câmara dominada pela influência do Poder Executivo.

Embora ambos fossem membros do Partido Conservador, José de Alencar e Francisco Belisário possuíam visões muito diferentes sobre o tema da reforma eleitoral, além de concepções bastante distintas a respeito do governo representativo. Como observou Wanderlei Guilherme dos Santos, Alencar vislumbrava uma democracia proporcional na qual todos os segmentos da opinião nacional fossem representados no parlamento de modo a impedir a tirania da maioria e o veto da minoria<sup>555</sup>.

Diferentemente de José de Alencar, o pensamento de Francisco Belisário não possuía qualquer pretensão democrática. De fato, ele não mobiliza o termo democracia sequer como recurso retórico. Além de todos os antagonismos em relação à proposta de Alencar, o livro de Belisário destaca-se, sobretudo, por manifestar de forma sistemática uma ruptura com o princípio da legitimação da política nacional então proporcionado pelo “sufrágio amplo” resultante do sistema indireto.

Sua opinião de que os homens livres pobres deviam ser excluídos das eleições, juntamente com os analfabetos, é sintoma das transformações experimentadas pela sociedade brasileira em fins da década de 1860 e início da década de 1870 que discutimos brevemente há pouco. A exclusão dos analfabetos era defendida até mesmo pelo Imperador D. Pedro II, que acreditava que, sem educação generalizada, nunca haveria boas eleições<sup>556</sup>. Todavia, cumpre lembrar que, de acordo com o censo de 1872, a proporção de analfabetos no Império era altíssima, algo em torno de 84,2% da

---

<sup>554</sup> Ibid., p. 156.

<sup>555</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Introdução. In: *Dois escritos democráticos de José de Alencar*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991, p. 49.

<sup>556</sup> TORRES, 1958, op. cit., p. 29.

população total e 81,4% da população livre<sup>557</sup>. Há de se convir que nem mesmo a mais profícua política educacional seria capaz de surtir qualquer impacto sobre esse quadro a curto ou médio prazo. Desse modo, fica evidente que, naquele contexto, o elemento legitimador proporcionado pela participação da massa dos cidadãos nas eleições encontrava-se no mínimo abalado. Arriscamos dizer que havia deixado de ser necessário.

É verdade que nenhuma das obras analisadas se realizou como reforma eleitoral. Todavia, os textos examinados são importantes porque apreendem, cada qual à sua maneira, o léxico político e as inflexões paradigmáticas disponíveis aos responsáveis pelas duas últimas reformas eleitorais do Império.

### **3.5 As duas últimas reformas eleitorais do Império**

#### **3.5.1 A “lei do terço”, de 1875**

O gabinete conservador presidido pelo Visconde do Rio Branco, entre 1871 e 1875, procurou contemplar na medida do possível as diversas demandas relacionadas à reforma eleitoral<sup>558</sup>. Nesse sentido, o governo apresentou um projeto de lei com o objetivo de reformar a lei eleitoral de 1846 acrescida das disposições de 1855 e 1860. O projeto resultou no decreto Legislativo nº 2.675, de 20 de outubro de 1875. Não obstante a campanha em prol das eleições diretas – da qual o livro de Francisco Belisário é o maior expoente – já houvesse ganhado força naquele contexto, a nova norma manteve o sistema indireto. O maior empecilho às eleições diretas era, de fato, a necessidade de reforma da Constituição, o que demonstra que a hermenêutica constitucional de Belisário não havia convencido Rio Branco. A bem dizer, a investidura de poderes constituintes a uma legislatura ordinária, mesmo para reformar um único dispositivo da carta, era vista como tabu no Segundo Reinado. Como observou Richard Graham, a possibilidade de se fazer emendas à Constituição era muito temida pelas alas conservadoras da sociedade, sobretudo pelos Senadores – que frequentemente enfrentavam objeções à vitaliciedade dos seus mandatos – e pelo Imperador. O problema concreto era, pois, que uma Câmara com poderes constituintes

---

<sup>557</sup> PUNTONI, Pedro; DOLHNIKOFF, Miriam. *Os recenseamentos gerais no Brasil no século XIX: 1872 e 1890* - CD-ROM 2004 (CD-ROM).

<sup>558</sup> GRAHAM, op. cit., p. 249.



poderia abrir uma porta para mudanças de maior alcance, colocando em perigo a estrutura política do país<sup>559</sup>. Com efeito, em carta à Regente D. Isabel na ocasião de sua segunda viagem ao exterior, em 1876, D. Pedro II expressou essa preocupação, embora com um traço de contradição:

Instam alguns pelas diretas, com maior ou menor franqueza; porém nada há mais grave do que uma reforma constitucional, sem a qual não se poderá fazer essa mudança do sistema das eleições, embora conservem os eleitores indiretos a par dos diretos. Nada há, contudo, imutável entre os homens, e a Constituição previu sabiamente a possibilidade da reforma de algumas de suas disposições. Além disto, sem bastante educação popular não haverá eleições com todos, e sobretudo o imperador, primeiro representante da Nação, e, por isso, primeiro interessado em que ela seja legitimamente representada, devemos querer, e não convém arriscar uma reforma, para assim dizer definitiva, como a das eleições diretas, à influência tão deletéria da falta de suficiente educação popular<sup>560</sup>.

Mantida a eleição indireta, a reforma trouxe novidades no sentido de aperfeiçoar a qualificação dos votantes. A primeira delas dizia respeito à comprovação de renda dos mesmos. Se até então se comprovava a renda somente por meio de testemunhas juramentadas, o decreto de 1875 passou a exigir provas mais contundentes. Assim, de uma maneira geral, os 200 mil réis exigidos para votante passaram a ser reconhecidos mediante a posse de empregos públicos, soldos, pensões, títulos de propriedade de imóveis, contratos de arrendamento ou aluguel, além de atestados judiciais<sup>561</sup>. Todavia, o decreto previa muitas exceções, pois algumas categorias profissionais foram dispensadas da comprovação de renda. Foram assim contemplados: os advogados; médicos, cirurgiões, professores e diretores de colégios, clérigos de ordens sacras, titulares do império, oficiais e fidalgos da casa imperial e criados dessa desde que não fossem de galão branco, negociantes matriculados, corretores, agentes de leilão, proprietários e administradores de fazendas, fábricas e oficinas, além de capitães de navios mercantes e pilotos com carta de exame<sup>562</sup>. Feito isso, fica evidente a intenção da reforma em dificultar a comprovação da renda por parte da massa da população, ao passo que privava a nata da sociedade dos inconvenientes burocráticos da medida. Por um lado, a manutenção do voto indireto atendia às expectativas de José de Alencar. Contudo, há de se reconhecer que isso ocorreu antes pela falta de alternativas do que

---

<sup>559</sup> Ibid., p. 250-256.

<sup>560</sup> TORRES, 1958, op. cit., p. 29.

<sup>561</sup> Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, Art. 1º, § 4º.

<sup>562</sup> Ibid., Art. 1º, § 4º.

pela defesa das virtudes do sistema. Por outro, a norma mantinha um nexo com as proposições de que a população pobre devia ser afastada das eleições, a exemplo do que se encontra no texto de Francisco Belisário.

A segunda inovação da reforma no que se refere à qualificação consistia na criação de uma nova instância eleitoral: a junta municipal de qualificação. As juntas municipais foram incumbidas de analisar e aprovar os resultados dos trabalhos das juntas paroquiais de modo a elaborar uma lista geral por município<sup>563</sup>.

Outras duas novidades trazidas pelo decreto haviam sido propostas anteriormente por José de Alencar em *Systema Representivo*. Uma era a instauração de qualificações permanentes, isto é, o princípio de que uma vez votante, sempre votante, exceto por força de sentença judicial. A outra residia na adoção de um título de qualificação, documento comprobatório da condição de votante<sup>564</sup>. É necessário advertir que, ao contrário do que alguns autores afirmam, o título de qualificação introduzido pela “Lei do Terço” não foi o primeiro título de eleitor utilizado no Brasil<sup>565</sup>. Esse julgamento é incorreto porque o documento comprovava apenas a condição de votante dos cidadãos ativos. Contudo, nem todo votante podia ser eleitor. Não se trata aqui de uma questão semântica, pois os votantes não escolhiam os representantes, mas somente o colégio eleitoral. Quando compareciam aos colégios eleitorais, os eleitores apresentavam seus diplomas de eleitor para comprovarem suas condições de membros do colégio, e não os títulos de qualificação. O título de eleitor propriamente dito surgiria somente em razão da última reforma eleitoral do Império, em 1881. Importa notar que o título de qualificação surge na esteira da instauração do registro civil no Império. Um ano antes da reforma eleitoral, em 1874, o decreto do Poder Executivo n. 5.604, de 25 de abril, havia estabelecido pela primeira vez o registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos<sup>566</sup>. Naquele contexto, a burocracia estatal começava a agir no sentido de livrar-se da profunda dependência que possuía em relação às informações fornecidas pela Igreja. O título de qualificação é a manifestação desse movimento no âmbito eleitoral. Portanto, nota-se que, de uma maneira geral, a reforma aperfeiçoou bastante a

---

<sup>563</sup> Ibid., Art. 1º, § 2º.

<sup>564</sup> Ibid., Art. 1º, § 19.

<sup>565</sup> FERREIRA, op. cit., p. 121; NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, p. 13.

<sup>566</sup> Que regulamentava o artigo 2º da lei n. 1.829, de 9 de setembro de 1870.

qualificação de votantes – ao menos em tese – como havia proposto Jose de Alencar quase uma década antes.

Além da parte relativa à qualificação, a norma de 1875 contemplava uma demanda tanto de José de Alencar quanto de Francisco Belisário, uma vez que introduziu uma maior gama de incompatibilidades eleitorais. De um modo geral, não podiam mais ser mais eleitos para os mandatos legislativos: os Bispos, em suas dioceses; os Presidentes de Província e seus Secretários; os Vigários Capitulares, Governadores de Bispados, Vigários Gerais, Provisores e Vigários Forâneos; os comandantes de armas, generais-em-chefe de terra ou de mar, chefes de estações navais, capitães de porto, comandantes militares e dos corpos de polícia; os Inspectores das tesourarias ou repartições de fazenda geral e provincial, os respectivos Procuradores fiscais ou dos feitos, e os Inspectores das alfândegas; os Desembargadores, Juizes de Direito, Juizes Substitutos, Municipais ou de Órfãos, os Chefes de polícia e seus Delegados e Subdelegados, os Promotores Públicos, e os Procuradores Gerais de Órfãos; assim como os Inspectores ou Diretores Gerais da instrução pública<sup>567</sup>.

O mecanismo de representação proporcionado pelas eleições Imperiais seria radicalmente modificado com a reforma de 1875. Primeiramente, em consonância com a proposta de Belisário, foi abolido o sistema distrital em favor do sistema provincial. Diminuía-se, assim, teoricamente, qualquer vestígio de influência dos poderes locais em favor da proeminência dos chefes políticos das províncias. Em segundo lugar, a reforma contemplou uma medida especificamente pensada para proteger as minorias parlamentares, embora tenha evitado o sistema proporcional. Ela acrescentou o sistema de voto incompleto, que havia sido rejeitado por Alencar<sup>568</sup> e defendido por Belisário, como vimos. Contudo, contrariando Belisário, a norma seguiu o modelo inglês segundo o qual os eleitores escolhiam somente dois terços dos deputados, reservando assim, um terço à minoria<sup>569</sup>. Em razão disso, o decreto ficou conhecido popularmente como “Lei do terço”.

A despeito de todos os esforços da reforma, seus resultados foram decepcionantes. Dentre as duas únicas legislaturas da Câmara dos Deputados eleitas de acordo com as regras da nova norma, a de 1877-1878 foi preenchida por uma maioria de 87% de

---

<sup>567</sup> Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, Art. 3º.

<sup>568</sup> ALENCAR, op. cit., p. 49-51.

<sup>569</sup> Ibid., p. 50.

deputados conservadores, enquanto a de 1878-1881, por seu turno, formou uma Câmara unanimemente Liberal<sup>570</sup>. Os números mostram que o equilíbrio de forças na Câmara regrediu ao patamar anterior à reforma de 1855. Com efeito, os resultados demonstram que o dispositivo de proteção à minoria falhou fragorosamente. Em outras palavras, a “Lei do Terço” jamais conseguiu reservar um terço da Câmara à minoria. Segundo Manoel Rodrigues Ferreira, o fenômeno ocorreu porque os partidos passaram a apresentar chapas coligadas<sup>571</sup>. Assim, os dois terços eleitos possuíam deputados de ambos os partidos e, em razão do mecanismo de apuração, o terço reservado à minoria acabava “contaminado” por deputados da maioria. Além disso, a influência decisiva do governo manteve-se intocada na eleição de 1876, visto que o gabinete conservador presidido por Caxias foi capaz de eleger uma Câmara majoritariamente conservadora. Já a eleição seguinte, a de 1878, foi feita pelos liberais após a inversão partidária no governo promovida pelo Imperador.

### **3.5.2 A “Lei Saraiva”, de 1881**

A decepção com os resultados eleitorais proporcionados pelo decreto eleitoral de 1875 não tardou em gerar reivindicações por novas reformas. Entregue o governo aos liberais, em 1878, sob a liderança de João Lins Vieira de Sinimbu, iniciaram-se os movimentos no sentido de se elaborar nova legislação eleitoral. Sendo também Ministro da Agricultura, Sinimbu presidiu o primeiro Congresso Agrícola brasileiro, onde encontrou toda sorte de manifestações favoráveis à exclusão da população livre e pobre das eleições<sup>572</sup>. O Conselho de Estado, por seu turno, concordou unanimemente que o sistema eleitoral devia comportar a exclusão dos analfabetos. Além disso, muitos conselheiros manifestaram a necessidade de medidas capazes de melhorar a comprovação de renda. No tocante ao voto direto, o Conselho admitia que o sistema de eleições indiretas encontrava-se encastelado na Constituição<sup>573</sup>. Esbarrava-se, portanto, novamente no problema da reforma constitucional.

Disposto a introduzir finalmente as eleições diretas, entendida por quase todos como a solução definitiva para os males eleitorais, o projeto de reforma eleitoral apresentado por Sinimbu era ousado. Ele previa a concessão de poderes constituintes aos deputados

---

<sup>570</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., Quadro n.15, p. 407. Até onde sabemos, a unanimidade liberal da legislatura de 1878-1881 foi fruto de vitória eleitoral, e não de abstenção do partido conservador.

<sup>571</sup> FERREIRA, op. cit., p. 248.

<sup>572</sup> GRAHAM, op. cit., p. 252.

<sup>573</sup> Ibid., p. 253.

da próxima legislatura da Câmara Temporária, de modo que estes pudessem remover o persistente empecilho constitucional. O projeto previa ainda a limitação do sufrágio aos cidadãos ativos que possuíssem renda equivalente à dos eleitores de segundo grau – eliminando assim o primeiro grau das eleições e, junto com ele, os votantes –, bem como o impedimento aos analfabetos<sup>574</sup>.

Não obstante Sinimbu tenha contemplado em seu projeto as demandas do Senado no sentido de aplicar maiores restrições ao voto, o mesmo acabou sendo rejeitado pela Câmara Vitalícia em razão da temida reforma constitucional<sup>575</sup>. Enfraquecido pela objeção do Senado e, sobretudo pelo mal estar causado pela repercussão da dura repressão ao motim popular contra o imposto do vintém, na cidade do Rio de Janeiro, em 1880, o Gabinete de Sinimbu caiu levando consigo o seu projeto de reforma<sup>576</sup>.

No mesmo ano, um novo gabinete liberal foi entregue ao comando de José Antônio Saraiva. O Presidente do Conselho levou adiante a intenção de atender às demandas de reformas na legislação eleitoral, abraçando inclusive a ideia da eleição direta. Porém, ao contrário de Sinimbu, Saraiva estava decidido a fazê-lo por meio de lei ordinária<sup>577</sup>. O projeto de lei, que fora redigido pelo deputado Rui Barbosa, deu forma ao polêmico decreto Legislativo nº 3.029, de 09 de Janeiro de 1881 – que reformava a lei de 1846, acrescida de todos os decretos posteriores à mesma –, também conhecido como “Lei Saraiva”. Em linhas gerais, o decreto instaurou a eleição direta, abolindo o processo compulsório de qualificação em favor de um alistamento voluntário realizado pelo Poder Judiciário; criou o título de eleitor; retomou o voto distrital; aperfeiçoou as incompatibilidades; especificou duras exigências para a comprovação de renda, deixando de fora, porém, o esperado impedimento aos analfabetos; abandonou o espaço das Igrejas e dispensou os cultos religiosos; e, por fim, previu pela primeira vez punições de caráter criminal para transgressões eleitorais.

Para Francisco Iglésias, a última reforma eleitoral do Império foi irregular, pois não havia sido realizada por meio de reforma da Constituição<sup>578</sup>. Entretanto, Richard Graham explica a astuta manobra política realizada por Saraiva para contornar a inconstitucionalidade do voto direto. Como observou Graham, muito acertadamente por

---

<sup>574</sup> Ibid., p. 254.

<sup>575</sup> Ibid., p. 255.

<sup>576</sup> Ibid., p. 256.

<sup>577</sup> Ibid., p. 256.

<sup>578</sup> IGLÉSIAS, 2000, op. cit., p. 165.

sinal, Saraiva reduziu pela metade a exigência de renda para os eleitores, igualando-a, na prática, à exigência de renda para votante. Dessa maneira, num movimento inverso àquele pensado por Francisco Belisário e pela maioria dos defensores das diretas, Saraiva aboliu a eleição secundária, ao invés da primária. Assim, uma vez que de acordo com o decreto nenhum cidadão havia sido privado do direito de participar das eleições, o Presidente do Conselho de Ministros logrou instaurar o voto direto sem a necessidade de reforma constitucional<sup>579</sup>.

É necessário ressaltar que embora a manobra de Saraiva tenha sido de fato brilhante, resolvendo o antigo problema sem o contorcionismo legal concebido por Belisário, a sua solução não era inteiramente original. Em 1873, o parlamentar liberal Aureliano Cândido Tavares Bastos publicou um texto intitulado *Reforma eleitoral e parlamentar e Constituição da magistratura* – obra que não apresentamos integralmente por questão de espaço<sup>580</sup>. Defensor do voto direto, assim como Belisário, Tavares Bastos já havia proposto nesse escrito a mesma saída encontrada por Saraiva, como podemos constatar a seguir:

(...) não temos liberdade de escolha: devemos moldar nossa lei à Constituição, que tanto repele o sufrágio universal, como o censo alto; devemos manter integralmente o direito de sufrágio que à massa dos cidadãos ativos pertence; devemos converter o votante constitucional em eleitor direto; devemos suprimir o segundo grau do processo eleitoral, matéria regulamentar para que é competente a lei ordinária, e formar o alistamento dos eleitores segundo a letra e o espírito da lei fundamental<sup>581</sup>.

Todavia, há de se reconhecer, ainda, que a solução em questão era mais antiga do que a proposição de Tavares Bastos. Ironicamente, a mesma já havia sido apresentada em *O Sistema Eleitoral no Império*, na parte relativa ao estudo de Belisário sobre a elaboração da reforma de 1855. Assim, ele observava que:

Na discussão da lei dos círculos em 1855 o visconde de Jequitinhonha, defendendo a eleição direta, entendia que uma legislatura ordinária poderia decretá-la, se a lei não privasse do voto direto aqueles que já o possuíam indireto. Conviria em tal caso definir a renda constitucional e fazer as qualificações mais regulares, sendo eleitores diretos todos os atuais votantes da Constituição<sup>582</sup>.

---

<sup>579</sup> GRAHAM, op. cit., p. 256-257.

<sup>580</sup> BASTOS, op. cit.

<sup>581</sup> Ibid., p. 183.

<sup>582</sup> SOUZA, op. cit., p. 109.

Logo, fica evidente que a saída para a incômoda objeção à eleição direta já era há muito conhecida. Ela remonta pelo menos a 1855 e era de conhecimento dos publicistas das eleições, como demonstram os textos de Belisário e Tavares Bastos, ambos escritos no início da década de 1870. Entretanto, nota-se que, apesar da sua simplicidade, a solução não recebeu crédito até 1881. O mais provável é que ela tenha sido ignorada em função da sua aparente simpatia pelo sufrágio amplo. Não causa surpresa, portanto, que a mesma tenha sido deixada de lado por Belisário, um político conservador e declarado defensor da restrição ao voto; e abraçada por Tavares Bastos, um proeminente parlamentar liberal que, assim como José de Alencar – um conservador como Belisário, lembramos – e talvez mais do que ele, buscava conferir um sentido democrático às instituições políticas imperiais<sup>583</sup>.

Contudo, como observou Graham, embora fosse membro do Partido Liberal – assim como Tavares Bastos –, Antônio Saraiva não partilhava do desejo de promover uma ampla participação popular nas eleições. Muito pelo contrário, em seu discurso de apresentação do projeto, Saraiva expôs todo o seu preconceito em relação à massa dos votantes. Para ele, o sufrágio universal significava tão somente o domínio dos pobres sobre as pessoas detentoras de bens e educação<sup>584</sup>. Afirmava Saraiva que “o voto a toda a gente não pode produzir a verdadeira democracia, senão a demagogia e o absolutismo”<sup>585</sup>.

É nesse sentido que o projeto liberal de reforma eleitoral, embora tenha contemplado tecnicamente a participação política dos antigos votantes, impunha um novo filtro à opinião popular – em outras palavras, a opinião da temida maioria pobre – como substituto àquele tradicionalmente proporcionado pela eleição indireta. O novo filtro materializava-se no endurecimento da exigência de provas para a comprovação de renda<sup>586</sup>. Com efeito, a exigência era tamanha que muitos homens sabidamente ricos,

---

<sup>583</sup> “Demais, somos uma democracia, e o sentimento da igualdade domina aqui até com os seus habituais excessos. Como retroceder, excluindo, por meio do censo alto, muitos dos que a Constituição habilitou a votar? Aqueles a quem a lei fundamental conferiu esse direito, acusariam eternamente o golpe que lh'o arrancasse. Nada menos justo, nem mais temerário do que impor-lhes essa verdadeira capitis minutio. Quantos espíritos obcecados pela reação não desejariam em França repudiar agora o sufrágio universal?” BASTOS, op. cit., p. 182.

<sup>584</sup> GRAHAM, op. cit., 260.

<sup>585</sup> Ibid., p. 260.

<sup>586</sup> Decreto nº 3.029, de 09 de Janeiro de 1881, Arts. 2º; 3º e 4º.

mas que por algum motivo não possuíam os documentos necessários ficaram de fora do sufrágio<sup>587</sup>.

No que toca à questão da exclusão dos analfabetos, Richard Graham afirma que o Presidente do Conselho de Ministros valeu-se novamente da habilidade política para obter os resultados desejados. Com o objetivo de angariar apoio para o projeto dos opositores da exclusão, Saraiva teria concordado em não exigir qualquer prova de letramento para os votantes que então possuíam o título de qualificação conferido pela norma eleitoral anterior<sup>588</sup>. Além disso, a norma de fato não exigia estritamente a assinatura do pleiteante à condição de eleitor no ato do alistamento, visto que o requerimento necessário podia ser preenchido e assinado por um procurador<sup>589</sup>. Desse modo, estava garantida a participação dos analfabetos nas próximas eleições. Todavia, o governo acrescentou no projeto um artigo que previa, para setembro de 1882, a revisão geral do alistamento eleitoral. O dispositivo ditava que uma das condições para a inclusão no novo alistamento era a prova de saber ler e escrever, realizada por meio de assinatura do requerente com letra e firma reconhecidas por tabelião<sup>590</sup>.

Não podemos, contudo, assegurar que a manobra de Saraiva tenha sido fruto de astúcia política. É também possível presumir que a medida tenha sido pensada como uma espécie de transição entre as normas, de modo a padronizar o eleitorado, visto que, de fato, realizara-se uma mudança significativa na legislação.

Cumpramos sublinhar outras duas modificações impostas pelo decreto nº 3.029, de 09 de Janeiro de 1881. Uma foi a criação do título de eleitor, documento oficial comprobatório do alistamento. Não obstante o decreto de 1875 houvesse adotado um título de qualificação, o novo decreto criava, pela primeira vez, um documento consonante com a política de registros civis direcionado à figura do eleitor. Até então, desde as primeiras eleições do Império, a condição de eleitor era comprovada pelos diplomas, que eram, na realidade, cópias manuscritas das atas de apuração das eleições primárias. Esses eram, portanto, documentos de caráter “semioficial”, uma vez que as mesas eleitorais responsáveis pela sua emissão eram instâncias mistas, que abrigavam membros tanto do poder público quanto da sociedade civil. A outra mudança de

---

<sup>587</sup> GRAHAM, op. cit., 262

<sup>588</sup> Ibid., p. 261.

<sup>589</sup> Decreto nº 3.029, de 09 de Janeiro de 1881, Art 6º, § 4º.

<sup>590</sup> Ibid., Art 8º, II, § 1.



destaque tem a ver com o abandono do espaço das igrejas, a dispensa dos cultos religiosos, bem como o fim das leituras de trechos da legislação eleitoral<sup>591</sup>.

As consequências imediatas da “Lei Saraiva” merecem atenção especial. Se observarmos os números totais relativos à participação política da sociedade imperial nas eleições, nota-se uma brusca redução da mesma após 1881. Segundo José Murilo de Carvalho, em 1872, participaram das eleições primárias 1.097.698 cidadãos ativos, o que significava algo em torno de 10,8% da população, 13% se desconsiderada a população escrava. Por outro lado, em 1886, o número de cidadãos que depositaram seus votos caiu para 117.022, isto é, cerca de 0,8% da população<sup>592</sup>. A princípio, a comparação pode parecer improcedente, uma vez que se confrontou o número de votantes com o de eleitores. Entretanto, José Murilo não deixou de apreender a sutileza da mudança, pois, afinal, a reforma de 1881 exigia para eleitor a mesma renda que as normas eleitorais anteriores pediam para votante. Dessa forma, se considerarmos os dois números mencionados – em que pese a diferença de nove anos entre eles –, para projetarmos um número potencial de eleitores, a reforma privou do voto cerca de 90% dos cidadãos que participavam habitualmente das eleições.

Por outro lado, Richard Graham nos fornece outro dado interessante. Em 1870, apenas 20.006 eleitores haviam comparecido aos colégios eleitorais para procederem na escolha dos representantes da Nação. Contudo, o número de eleitores que votou nas eleições diretas de 1881 subiu para 96.411<sup>593</sup>. Por essa perspectiva, podemos afirmar que, do ponto de vista dos reformadores de ambos os partidos, o impacto da nova norma surtiu o efeito desejado, ao contrário do que havia ocorrido em 1875. Com efeito, foi possível, a um só tempo: eliminar dos pleitos os cidadãos pobres que, no conceito de grande parte da classe política, eram considerados os principais responsáveis pelas imoralidades, desordens e influência do governo nos pleitos, além de serem fonte de perigo social; e ampliar consideravelmente o número de cidadãos vistos como dignos de escolherem os representantes.

No que se refere ao equilíbrio de forças na Câmara dos Deputados, a legislatura de 1881-1884 experimentou uma proporção de 61% de liberais e 39% de conservadores. A

---

<sup>591</sup> Decreto nº 3.029, de 09 de Janeiro de 1881, Art. 15, § 2º; § 6º.

<sup>592</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., Quadro n. 13, p. 395.

<sup>593</sup> GRAHAM, op. cit., 262; 262, nota nº. 42. O autor apresenta também o número de 150.000 eleitores em 1881. Para todos os efeitos consideramos o menor.

legislatura de 1885, por sua vez, foi composta por 54% de liberais, 44% de conservadores e 2% de republicanos. Já a última legislatura do Império, a de 1886-1889, foi preenchida por 82% de conservadores contra 18% de liberais<sup>594</sup>. A partir desses números, podemos concluir que, nas duas primeiras legislaturas eleitas sob as regras da reforma de 1881, o domínio das maiorias nunca havia sido tão baixo se considerarmos todo o Segundo Reinado<sup>595</sup>. Embora a última legislatura não tenha apresentado um equilíbrio tão significativo, ainda assim, mantinha uma proporção condizente com o período em que vigorou o voto distrital – que mostrou um equilíbrio razoável para os padrões do Império. Embora a amostra observada seja de fato pequena – de apenas três eleições –, os resultados sugerem que a influência do governo diminuiu consideravelmente. Com efeito, as maiorias foram menos acentuadas do que nunca e o fenômeno das câmaras unânimes não foi mais verificado. Há de se considerar, contudo, que, como observou Richard Graham, o governo praticamente se absteve de interferir nas eleições de 1881, com o objetivo de demonstrar o correto funcionamento da reforma<sup>596</sup>. Entretanto, segundo Graham, inúmeros relatos de intervenção governista atestam que o mesmo não ocorreu na eleição seguinte, em 1884<sup>597</sup>. Presume-se que a terceira eleição tenha seguido o padrão da segunda. Portanto, tudo indica que a “Lei Saraiva”, de fato, tornou as eleições melhores, se considerados os parâmetros oitocentistas, naturalmente.

Se confrontarmos as propostas de José de Alencar e Francisco Belisário com a última reforma eleitoral do Império, podemos dizer que, embora os dois autores ocupassem campos opostos no debate da questão eleitoral, os cerne de suas propostas originais não seriam de todo contemplados. Na perspectiva de Alencar, o sistema proporcional não foi adotado e o elemento democrático fora enterrado pela eleição direta censitária, um dos piores cenários vislumbrados por ele. Porém, seguiu-se o caminho das incompatibilidades, do registro civil, do alistamento permanente e da maior observância à comprovação da renda. Já sob o ponto de vista de Belisário, é certo que venceu a sua desejada eleição direta, contudo, a mesma seguiu o sentido inverso ao que ele havia imaginado, pois eliminou o segundo grau e não o primeiro. Além disso, a reforma

---

<sup>594</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., Quadro n.15, p. 407.

<sup>595</sup> Desconhecemos as estatísticas referentes às legislaturas do Primeiro Reinado e Regências. Mesmo que as tivéssemos, seria difícil estabelecer um parâmetro comparativo entre essas e as do Segundo Reinado em razão do fato de que os partidos conformaram-se somente em fins do período Regencial.

<sup>596</sup> GRAHAM, op. cit., 264.

<sup>597</sup> Ibid., 264-265.

retomou o voto distrital – com distritos de um deputado –, sistema que combateu veementemente em sua obra.

Em suma, não obstante tenha seguido o caminho da restrição do voto, o que era, contudo, coerente com o pensamento político brasileiro da época, pode-se afirmar que a reforma de 1881 representa o ápice da “engenharia normativo-eleitoral” do Império. Ela combinou praticamente todos os métodos e técnicas que já haviam sido testados no país, chegando a um modelo multifacetado. Se recorrermos ao pensamento cientificista dos oitocentos, pode-se dizer, a exemplo das teorias encontradas nas obras que discutimos, que a representação política era uma ciência e que as reformas eleitorais conformavam experimentos, alguns mais e outro menos sucedidos, porém todos orientados pela busca de uma solução ideal. Todavia, é inegável que a solução final do Império afastava-se significativamente do princípio enunciado por D. Pedro II de que o sistema político brasileiro fundava-se na opinião nacional. Com efeito, uma vez traspassada pela assepsia social tão desejada na segunda metade do século XIX, a legislação eleitoral do Império caminhou no sentido de sustentar o sistema político tão somente na opinião das elites políticas e econômicas do país.

## Capítulo 4 - As práticas eleitorais em Minas Gerais (1846-1881)

Nas sociedades antigas o poder, meus senhores, tinha sua limitação necessária em um clero poderoso, em uma aristocracia tradicional, na grande propriedade, em corporações numerosas, e em mil usos e privilégios seculares que o prendiam em laços inextrincáveis. (...) Clero, nobreza, propriedade, privilégios, tudo as constituições modernas reduziram a poeira sob o nível desapiadado da igualdade! Onde pois está a limitação possível do poder? Está, meus senhores, nem pode estar em outra parte, está nas assembleias nacionais. Assim, meus senhores, o sistema representativo considerado em teoria está absolvido. Deixará de sê-lo na prática?

Deputado Raymundo Ferreira de Araújo Lima. Sessão da Câmara dos Deputados Gerais de 30 de agosto de 1855.

Como exposto anteriormente, a historiografia que aborda a questão eleitoral no Império do Brasil é consideravelmente extensa, sendo constituída por diversos textos clássicos, tais como os de Victor Nunes Leal, Raymundo Faoro, Francisco Iglésias, José Murilo de Carvalho e Richard Graham. Ela compreende múltiplas chaves de leitura e cobre a maioria dos ângulos pertinentes à análise do tema. Todavia, apesar da existência dessa vasta literatura, pouco se sabe sobre o ato do voto no Brasil dos oitocentos.

Com efeito, a historiografia em questão demonstrou pouco interesse em abordar a ação eleitoral no Império. Esse desinteresse pode ser explicado em parte pela inclinação comum dos pesquisadores a endossar a premissa de que as fraudes e manipulações promovidas pelas elites ditavam o tom do processo eleitoral. De acordo com essa proposição, os resultados eleitorais seriam desenhados ao gosto dos potentados locais e/ou do governo central, independentemente da vontade dos eleitores. Segundo essa linha interpretativa, o ato do voto recebeu pouco destaque porque a verdadeira disputa eleitoral ocorreria externamente aos pleitos. Outro motivo para o desinteresse da historiografia advém do caráter rotineiro das eleições. O processo eleitoral do Império possuía um rígido cerimonial, que era repetido exaustivamente. Esse cerimonial foi lido pela historiografia como pano de fundo para as disputas partidárias e, quando muito, percebido como uma forma teatral de afirmação das hierarquias sociais. Por último, a escassez de fontes capazes de trazer luz sobre a participação de votantes e eleitores nos pleitos, sobretudo dos primeiros, foi sempre um fator dificultador. Falamos, afinal, de cidadãos comuns, sem vínculos estreitos com as elites econômicas e lideranças

partidárias. Tais cidadãos compunham uma enorme massa de pessoas, formada em sua maioria por iletrados que, naturalmente, deixaram poucos vestígios referentes à sua participação política.

Cumpramos observar que a historiografia brasileira experimenta há alguns anos um interesse renovado pelo tema das eleições oitocentistas. Alguns trabalhos recentes aproximaram-se da análise das práticas eleitorais do Império. Dentre esses destacamos aqueles de Maria Odila L. S. Dias, que põe em questão a rigidez tradicionalmente atribuída às relações de dependência no conjunto da população livre<sup>598</sup>; Suzana Cavani Rosas, que aborda o clima de desordem que cercava as eleições<sup>599</sup>; Marcus Joaquim M. de Carvalho e Bruno Augusto D. Câmara, que reavaliam o controle governamental sobre as camadas populares ao analisarem a Revolução Praieira de 1848<sup>600</sup>; e Roberto N. P. F. Saba, que analisa petições enviadas à Câmara dos Deputados por cidadãos que se diziam vítimas da truculência do governo<sup>601</sup>. Todavia, mesmo esses textos não discutem especificamente o ato do voto. O presente capítulo visa a preencher em alguma medida essa lacuna existente nos estudos sobre as eleições imperiais. Pretendemos, com isso, compreender o lugar das práticas eleitorais no sistema representativo brasileiro dos oitocentos, dando ênfase às eleições do Segundo Reinado.

Não obstante haja novas pesquisas sobre as eleições do Brasil Monárquico, foi em trabalhos da historiografia e ciência política norte-americanas sobre as eleições nos EUA que encontramos maiores subsídios para o estudo das práticas eleitorais. As polêmicas que envolveram as eleições presidenciais do ano 2000 levaram alguns acadêmicos norte-americanos a reavaliar a história do sufrágio nos Estados Unidos. No campo da historiografia, chamamos a atenção para o trabalho de Alexander Keyssar, que analisa o direito do voto e as origens das instituições eleitorais dos Estados Unidos desde o período colonial<sup>602</sup>. Já no campo da Ciência Política, há trabalhos que, assim como o nosso, procuraram olhar mais de perto o cenário das eleições oitocentistas.

---

<sup>598</sup> DIAS, Maria Odila Leite da Silva. Sociabilidades sem história: votantes pobres no Império, 1824-1881. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *Historiografia Brasileira em Perspectiva*. São Paulo: Contexto, 2005, p. 62.

<sup>599</sup> ROSAS, Suzana Cavani. Eleições gerais e desordem no Império (1840/1880). In: *Anais da XXV Reunião da Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica*. Rio de Janeiro, 2005.

<sup>600</sup> CARVALHO, Marcus Joaquim Maciel de; CÂMARA, Bruno Augusto Dornelas. A Insurreição Praieira. *Almanack Brasiliense*, São Paulo, n. 8, p. 5-38, 2008.

<sup>601</sup> SABA, Roberto N. P. F. *As "eleições do cacete" e o problema da manipulação eleitoral no Brasil monárquico*. *Almanack Guarulhos*, n. 2, p. 126-145, 2011.

<sup>602</sup> KEYSSAR, Alexander. *The right to vote: the contested history of democracy in the United States*. New York: Basic Books, 2000.

Destacamos as obras de Tracy Campbell, que analisa o papel da fraude nas eleições estadunidenses em diversas eras<sup>603</sup>; de Alec C. Ewald, que examina a dimensão local do sufrágio nos Estados Unidos, bem como as maneiras de se votar entre os séculos XVII e XIX<sup>604</sup>; e, por fim, o trabalho de Richard Bensele, que analisa especificamente os procedimentos, arranjos físicos e agentes envolvidos no ato do voto nos Estados Unidos entre 1850 e 1868<sup>605</sup>. Embora tenhamos verificado não haver relações estreitas entre as práticas eleitorais brasileiras e norte-americanas, os referidos autores, sobretudo os dois últimos, fornecem aportes metodológicos que nos serviram de referência.

Interessamo-nos pelo ato do voto por algumas razões. Uma motivação para a escolha das práticas eleitorais como objeto de estudo reside na constatação de que elas se mantiveram estáveis durante quase todo o Segundo Reinado, a despeito das reformas na legislação e das inovações técnicas introduzidas pelas mesmas. Assim, face às problemáticas levantadas nos demais capítulos, encontramos tais práticas como componente comum a muitos dos pleitos registrados.

Outra razão pela qual nos interessamos particularmente pelas práticas eleitorais tem a ver com o fato de os locais de votação no século XIX terem sido lugares agitados e bastante perigosos para seus frequentadores, sobretudo durante eleições mais disputadas. A historiografia, e especialmente a imprensa contemporânea, dão relevo aos confrontos que envolviam cidadãos e forças policiais, milicianas ou de linha. O fato é que pessoas se feriam e morriam nas eleições<sup>606</sup>. Entretanto, como verificaremos na documentação analisada, votantes e eleitores procuravam comparecer às urnas apesar de todos os riscos. Isso se explica em parte, naturalmente, pelo caráter compulsório do voto. Porém, entendemos não ser razoável supor que os cidadãos do Império se

---

<sup>603</sup> CAMPBELL, Tracy. *Deliver the vote: a history of election fraud, an american political tradition 1742-2004*. New York: Basic Books, 2006.

<sup>604</sup> EWALD, Alec C. *The way we vote: the local dimension of american suffrage*. Nashville: Vanderbilt University Press, 2009.

<sup>605</sup> BENSELE, Richard Franklin. *The american ballot box in the mid-nineteenth century*. New York: Cambridge University Press, 2004.

<sup>606</sup> “Não há homem ou mulher, menino ou moço, rico ou pobre, nobre ou plebeu, branco ou preto que em dias de eleição popular não sinta o vivo efeito de uma animação voluntária para o vulgar. Nestes dias, perdem-se as amizades (...) e há quem tenha perdido a vida. Esta espécie de alienação mental se reproduz neste país de 4 em 4 anos com grande calor e é ela que quase sempre traz consigo desastres e grande perturbação da ordem pública, quase em todo o Império.(...) Sim, neste estado de perturbação é raro o soldado que obedeça ao superior, falo do soldado cidadão, que vota e é votado (...), falo do soldado da Guarda Nacional. (...) Não há empregado do porto, caixeiro ou artista, que tendo de assistir à luta eleitoral, ou estando nela interessado, não esteja por esse fato justificado das faltas que tem cometido a juízo de seus superiores, chefes, patrões e mestres”. DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 22/01/1861, seção "Comunicados", p. 3 apud ROSAS, op. cit., p. 193.

colocassem a perigo tão somente a fim de evitar a multa estipulada pela legislação. Há de se destacar, ainda, que, ao contrário das eleições do tempo presente, as do século XIX eram eventos bastante animados. Partidos e postulantes aos cargos eletivos ofereciam ao eleitorado comida, bebidas alcoólicas, dentre outros tipos de pequenos subornos, em troca de votos<sup>607</sup>. Em suma, o voluntarismo do eleitorado e o clima de exaltação presente nos locais de votação do Império levam-nos a crer que a participação política de votantes e eleitores possuía papel e significado maiores do que lhes tem sido atribuídos.

Buscamos, desse modo, realizar uma leitura complementar àquelas presentes na historiografia que aborda as eleições do Império, uma leitura que atenta, sobretudo, para as práticas eleitorais. Para perseguir esse objetivo, propomos, antes de tudo, uma inflexão analítica. Entendemos que por configurarem eventos rotineiros na vida política da sociedade Imperial e por serem compostas de muitas regras cerimoniais, as eleições possam ser percebidas como um conjunto de ritos de natureza política. Tomamos como referência uma formulação de Claude Rivière. Para ele, no campo político, o rito é:

o meio teatral de dar crédito a uma superioridade e, portanto de obter respeito e honra através da ostentação de símbolos de dominação, de riqueza, de realizações algumas vezes imaginárias de que o inferior carece, e que permitem constrangê-lo sem violência real, na medida em que criam a aspiração a um estado superior<sup>608</sup>.

Com essa guinada procuramos rever, sobretudo a leitura de Richard Graham, para quem as eleições do Império eram exibições teatrais que se prestavam a reiterar a organização social vigente<sup>609</sup>. Nota-se, no entanto, que na definição de Rivière rito e teatro se confundem, pois, para ele, “o rito é um meio teatral”. Dessa forma, a princípio, o conceito mencionado não parece ser suficiente para se opor ao de teatro. Mas, afinal, o que distingue o rito do teatro? Ou ainda, o que distingue um ato político ritualizado de um ato político teatralizado? Conquanto estes sejam problemas que não seremos capazes de solucionar no presente trabalho, podemos realizar alguns breves apontamentos.

Seja religioso ou laico, o rito é relativamente invariável ou muito lentamente variável nas suas formas e repetitivo em suas ocasiões e conteúdos. O aspecto repetitivo presta-

---

<sup>607</sup> SOUZA, op. cit., p. 34.

<sup>608</sup> RIVIÈRE, Claude. *As liturgias políticas*. Rio de Janeiro: Imago, 1989, p. 31.

<sup>609</sup> GRAHAM, op. cit., p. 164.

se a sublinhar a durabilidade da mensagem transmitida<sup>610</sup>. O rito envolve um jogo de palavras e de ações não espontâneas “que se apresentam como um espelho parcial e por vezes invertido dos arranjos sociais e dos modos de pensar”<sup>611</sup>. Nesse sentido, se fizermos uma analogia com a liturgia católica, notaremos que os ritos que a compõem mantêm formas e conteúdos invariáveis no espaço e no tempo. Assim, uma missa que celebra a Páscoa, por exemplo, seguirá os mesmos atos e conteúdos em qualquer Igreja naquele momento do tempo litúrgico. Passados muitos anos, ela será celebrada de forma idêntica. O único traço de espontaneidade residiria no sermão do celebrante que, ainda assim, segue uma temática pré-definida. Dessa forma, a performance do rito católico é invariável, pois o que importa é a eterna repetição da mensagem.

Se partirmos do campo da teoria do teatro que, em última instância, apoia-se na *Poética* de Aristóteles, pode-se afirmar que o teatro é ao mesmo tempo uma prática do ato da escrita e uma prática da representação – que envolve a interpretação e a direção<sup>612</sup>. Na língua inglesa, frequentemente faz-se uma distinção entre “drama” e “teatro”, sendo drama o texto escrito e teatro o processo de representação<sup>613</sup>. Conceituar teatro é uma tarefa difícil porque não há um único termo que cubra esses dois sentidos<sup>614</sup>. Logo, o teatro é caracterizado tanto pelo conteúdo, quanto pela representação deste. Porém, mesmo que o “drama” seja invariável, a sua representação pode variar em função do tempo, dos atores, das interpretações, de eventuais espontaneidades – improvisos –, da interação com o público etc. Assim, o teatro aproxima-se do rito por possuir um conteúdo invariável, mas, ao contrário deste, suas formas são dinâmicas. O teatro é essencialmente dinâmico porque sua performance varia tanto no espaço quanto no tempo. Diferentemente do rito, cada exibição teatral é única.

Naturalmente, não nos preocupamos com o teatro em sua manifestação artística, mas sim com o seu uso como estratégia de comunicação, como linguagem. Recorrendo mais uma vez à analogia, lembramos que a teatralização da vida era algo muito presente na sociedade colonial luso-brasileira, sobretudo nas Minas Gerais. Assim como a religião, o teatro era para o colonizador europeu uma importante forma de indução

---

<sup>610</sup> RIVIÈRE, op. cit., p. 149.

<sup>611</sup> Ibid., p. 149.

<sup>612</sup> ROUBINE, Jean Jacques. *Introdução às grandes teorias do teatro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 9.

<sup>613</sup> CARLSON, Marvin. *Teorias do teatro: estudo histórico-crítico, dos gregos à atualidade*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997, p. 10.

<sup>614</sup> Ibid., p. 10.



comportamental. Além disso, era entendido como uma grande arma de persuasão<sup>615</sup>. Como nas metrópoles Ibéricas, a representação dramática da religião na colônia extravasava das Igrejas e recintos fechados, chegando às ruas na forma de festas e procissões<sup>616</sup>. As procissões e rituais religiosos realizados nas ruas possibilitavam à população, especialmente às pessoas ligadas a associações leigas, desempenhar um papel ativo na vida comunal, em vez de simplesmente assistir-lhe<sup>617</sup>. O dispositivo festivo da sociedade mineradora afirmava uma “disponibilidade lúdica” capaz de estabelecer uma carnavalização das relações de poder<sup>618</sup>. Portanto, essa teatralização da vida, marca distintiva da cultura barroca ibero-americana, extrapolava os limites da esfera religiosa e adentrava a esfera política.

Em suma, guardadas as suas peculiaridades, tanto o rito quanto o teatro são meios de persuasão que recorrem à representação de conteúdos específicos. Dessa forma, Richard Graham acerta ao destacar o elemento teatral, logo dinâmico, das eleições do Império, pois esse compreende performances variadas provenientes de atores distintos – muito embora o autor não considere as variações no tempo. Para ele, essas performances tinham como único propósito reafirmar as hierarquias sociais. Todavia, Graham deixou de incluir na sua equação o elemento invariável e repetitivo nas ocasiões e conteúdos. Esse elemento, a nosso ver, não seria o “drama”, mas sim o rito, cuja forma seria delineada pelos procedimentos eleitorais. Pretendemos, sobretudo, analisar essa face negligenciada das eleições e compreender o que ela tem a nos dizer a respeito da política Imperial.

Há de se reconhecer que não é possível encontrar uma resposta fechada para as questões levantadas há pouco. Entendemos que as eleições imperiais eram, ao mesmo tempo, ritos, porque possuíam elementos repetitivos e invariáveis; e exibições teatrais, porque possuíam elementos dinâmicos, como observou Graham. Nesse sentido, a citada formulação de Rivière atende às nossas necessidades por contemplar essas duas dimensões.

Uma vez que abordamos um amplo conjunto de ritos políticos, faremos uso do conceito de *liturgia política* proposto por Claude Rivière. Para o autor, as liturgias políticas

---

<sup>615</sup> BRAGA, Cláudia Mariza. Entre ritos e festas: a reatualização do barroco na região das Minas Gerais – Brasil. In: *Actas del III Congreso Internacional del Barroco Iberoamericano*, 2004, p. 1235.

<sup>616</sup> Ibid., p. 1235.

<sup>617</sup> Ibid., p. 1235.

<sup>618</sup> Ibid., p. 1235.

consistem na mobilização de cerimônias e recursos simbólicos por parte dos Estados. Elas configurariam uma espécie de religião cívica, por meio da qual o poder político pode atrair adesões e lealdade. Na concepção de Rivière, o estudo dos ritos permite a delimitação de um campo litúrgico da política, em cujo interior pode haver uma linguagem litúrgica para a orientação das massas<sup>619</sup>. As reflexões de Rivière levam a crer, portanto, que as liturgias políticas são elaboradas conscientemente pelo Estado e que possuem uma linguagem codificada por meio da qual os participantes podem compreendê-las. Assim, como as eleições imperiais configuravam um conjunto específico de práticas sociais ritualizadas, concebidas e orientadas pelo Estado, convencionamos chamá-lo de *liturgia eleitoral*. Desse modo, na nossa leitura, as práticas eleitorais dão forma aos ritos eleitorais, enquanto o conjunto destes conforma uma liturgia eleitoral.

Quando fazemos menção à noção de prática eleitoral, tomamos como referência os trabalhos de Alec Ewald e Richard BenseL. Para Ewald, em uma forma simplificada, as práticas eleitorais referem-se a como, onde, quando, e sob quais tipos de supervisão governamental as pessoas votam<sup>620</sup>. Segundo o autor, um uso mais sofisticado do termo ancora-se em diversos campos acadêmicos. Um deles é a sociologia do direito. Insatisfeitos com explicações teóricas e textuais sobre o que a lei é, faz e significa, os estudiosos da área debatem sobre como as pessoas, arranjos e instituições constituem a lei<sup>621</sup>. Outro campo que aborda o tema é a Ciência Política historicamente orientada. Aqui, as instituições, mais do que as práticas, são as palavras de ordem. Para Ewald, uma exceção nesse campo é o trabalho de Richard BenseL, que define o local do voto como o *locus* central da cidadania norte-americana<sup>622</sup>. Para BenseL, que analisa os registros de eleições contestadas, a prática eleitoral emerge da interação entre o grau de familiaridade existente entre agentes partidários e votantes, e os requerimentos formais para o voto estabelecidos pela legislação eleitoral<sup>623</sup>.

Com base nas fontes selecionadas pela pesquisa, procuramos, fundamentalmente, traduzir a linguagem litúrgica presente nos ritos eleitorais. Para tanto, esboçamos um quadro geral das práticas eleitorais verificadas no Segundo Reinado. Esse quadro parte

---

<sup>619</sup> RIVIÈRE, op. cit., p. 149-153.

<sup>620</sup> EWALD, op. cit., p. 11-12.

<sup>621</sup> Ibid., p. 12.

<sup>622</sup> Ibid., p. 12.

<sup>623</sup> BENSEL, op. cit., p. 26.

de um trabalho de reconstituição dos procedimentos relacionados às eleições, por meio do qual procuramos compreender as significações dos arranjos físicos dos locais de votação, da atuação dos agentes envolvidos – sejam oficiais ou não – e da interação desses com os arranjos físicos. Diferentemente de Graham, que construiu uma representação genérica – por operar documentos de diversas províncias – e atemporal do cenário de uma eleição do Segundo Reinado, preocupamo-nos em delinear uma representação desse mesmo cenário partindo, no entanto, de marcos definidos e, ao mesmo tempo, levando em conta as variações procedimentais promovidas pelas reformas eleitorais. Assim como Graham, não distinguiremos os cenários eleitorais rurais dos urbanos. Essa é uma tarefa que vai muito além das possibilidades da pesquisa desenvolvida. De todo modo, tal limitação não nos impede de delinear os contornos fundamentais do quadro geral das práticas eleitorais.

Enquanto abordamos as práticas eleitorais prescritas pela legislação, buscamos refletir a respeito da presença endêmica da fraude no processo eleitoral. Muito embora caibam poucas relativizações acerca das consequências funestas da fraude, ela não deve, a nosso ver, ser analisada como variável predominante. Não buscamos avaliar seu peso nos resultados das eleições – algo relativamente bem estudado por diversos autores –, mas, sim, esclarecer como, por que e em quais circunstâncias o recurso da fraude era empregado. Partimos do suposto de que a corrupção era um componente inerente às práticas eleitorais oitocentistas.

Para os fins da pesquisa, estabelecemos uma distinção entre fraude e corrupção eleitoral. Usamos o termo *fraude* para descrever os atos que subvertiam a ordem estabelecida pelas normas eleitorais com a finalidade de alterar os resultados. Chamamos, por sua vez, de *corrupção eleitoral* os demais atos eticamente questionáveis, mas que não feriam as letras da Constituição e das leis ordinárias. Nesse sentido, por exemplo, a atitude de um votante em se apresentar para votar no lugar de outro caracterizaria uma fraude; enquanto a iniciativa de uma facção em imprimir cédulas coloridas, a fim de fiscalizar visualmente a obediência de seus clientes, caracterizaria uma forma de corrupção eleitoral. Ainda que a linha distintiva entre os dois termos seja tênue, demonstraremos que, no Império, era perfeitamente possível interferir nas eleições sem incorrer em crime. Com essas definições, divergimos de Tracy Campbell, que usa o termo fraude para descrever:

qualquer tentativa sistemática de alterar deliberadamente o processo eleitoral por meio de uma vantagem injusta. Isso pode ser feito através de uma variedade de formas e não precisa necessariamente alterar os resultados finais. A questão mais importante é que a integridade democrática da eleição é comprometida quando votantes honestos são diluídos no todo<sup>624</sup>.

Outra preocupação que levamos adiante é o uso de uma terminologia adequada ao contexto do nosso objeto. Assim, procuramos evitar confusões e equívocos propagados por textos que, por exemplo, chamam decretos do Poder Executivo de leis. Cumpre lembrar que decretos do Executivo são normas específicas provenientes de determinações do Governo, enquanto leis são normas gerais deliberadas e aprovadas pelo Poder Legislativo. Essa é uma distinção fundamental e não merece omissão. A nosso ver, a terminologia utilizada para descrever os procedimentos eleitorais tem sido empregada de forma demasiado livre. Há autores que usam indistintamente os termos Junta – que pode ser de qualificação ou municipal – e mesa – que pode ser paroquial ou eleitoral –, o que é incorreto. Esses eram organismos distintos no seio das normas eleitorais imperiais. A mobilização inadequada desses e outros termos impede a correta compreensão do tema. Há um grande número de imprecisões que preferimos não discutir haja vista que não objetivamos apontar erros de outros autores, mas apenas chamar a atenção para a necessidade de se fazer uso de uma terminologia adequada.

Abordar um tema tão amplo como as eleições incorre em enormes desafios. A delimitação pertinente dos marcos temporais e espaciais que balizam a investigação está entre as maiores dificuldades. O acesso a um grande número de acervos é impossibilitado pelos estreitos limites de tempo inerentes à natureza da pesquisa e, sobretudo, às dimensões territoriais do país. Portanto, defronte à impraticabilidade de se examinar as práticas eleitorais em uma perspectiva que corresponda ao quadro geral do Império, optamos por restringir a pesquisa a apenas uma província. A escolha residiu sobre a província de Minas Gerais, sobretudo pela facilidade de acesso às fontes. Entretanto, além da conveniência da escolha, justificamo-la especialmente em função da representatividade de Minas Gerais no cenário eleitoral do Brasil dos oitocentos. Por abrigar a maior população do Império, a província de Minas possuía o maior contingente eleitoral e, conseqüentemente, o maior número de assentos na Câmara dos Deputados da Assembleia Geral. Entendemos, assim, que o estudo das práticas

---

<sup>624</sup> CAMPBELL, op. cit., p. XVII.

eleitorais em Minas Gerais pode ser considerado um ponto de partida bastante razoável para uma análise das práticas eleitorais do Império.

Importa observar que a nossa opção por adotar uma única província como marco espacial não segue unicamente o critério geográfico. Se assim o fosse, estaríamos admitindo que as linhas imaginárias que delimitavam os territórios das províncias tivessem algum peso na análise do tema. Com efeito, não haveria sentido em afirmar que as práticas eleitorais e os costumes nelas envolvidos variavam em função das divisas das províncias. Desse modo, nossa escolha não se pautou na geografia da província – embora coincida com ela –, mas na sua condição de circunscrição eleitoral. Portanto, escolhemos a província de Minas Gerais por ser ela uma circunscrição eleitoral que elegia um determinado número de representantes para a Assembleia Geral Legislativa<sup>625</sup>.

Uma vez que nosso objeto de estudo relaciona-se de forma muito estreita a toda a história política do Império, a demarcação do período a se colocar a exame foi um desafio à parte. Dada à impossibilidade de abordarmos o período imperial na sua totalidade, optamos – não sem muita hesitação – por restringir nossa análise às práticas eleitorais que tiveram lugar na província de Minas Gerais durante o período no qual a legislação eleitoral do Império foi elaborada e reformada, isto é, entre os anos de 1846 e 1881. Com essa escolha, buscamos fazer convergir sobre um mesmo recorte temporal, tanto as análises de cunho teórico-conceituais relativas à questão da representação política e cidadania no Brasil dos oitocentos, quanto aquelas referentes aos modos práticos e concretos de escolha dos representantes da nação. Por conseguinte, nosso marco temporal subordina as duas análises a um tópico comum, isto é, as reformas eleitorais.

Naturalmente, qualquer seleção arbitrária traz consigo alguns prejuízos. Com a nossa, perdemos a oportunidade de abordar a questão eleitoral no Primeiro Reinado e nas Regências, bem como a chance de investigar a discrepância verificada entre os resultados eleitorais dos referidos períodos e aqueles do Segundo Reinado. Além disso, como consequência dessa opção, nosso estudo fica restrito somente às práticas eleitorais

---

<sup>625</sup> Tecnicamente, a circunscrição eleitoral mudou com a adoção do voto distrital – vigente entre 1855 e 1875; e entre 1881 e 1889. Com o sistema distrital, a circunscrição deixou de ser a província e passou a ser o distrito. Ainda assim, foi mantida a convenção de distribuir as cadeiras por província. Entretanto, para os fins da pesquisa mantemos nosso marco espacial baseado unicamente na província.

que seguiram a fórmula indireta de eleição. Caso estendêssemos o marco temporal para além de 1881, ano da promulgação da “Lei Saraiva”<sup>626</sup>, precisaríamos adotar uma perspectiva comparada, haja vista que a liturgia eleitoral como um todo foi expressivamente alterada com a modificação do alistamento, a adoção do voto direto, o abandono dos edifícios das Igrejas e a dispensa das cerimônias religiosas. Em razão da impraticabilidade de realização de um estudo comparado, optamos por analisar somente uma face do sistema eleitoral do Império.

Face à existência de eleições em vários níveis no Império, do Juizado de Paz ao Senado, decidimos direcionar nosso foco sobre as eleições para a Câmara dos Deputados Gerais. A escolha justifica-se pelo fato de a Câmara Temporária Geral configurar o principal palco de disputa da política nacional e, ainda, por terem sido as eleições para a mesma o maior motivo das reformas da legislação que regulava o sufrágio.

Procuramos construir nossa representação das práticas eleitorais Imperiais com base na legislação e nos registros eleitorais. O conjunto da legislação eleitoral do Império consiste de uma decisão do Ministério do Reino, dez decretos do Poder Executivo, sete decretos do Poder Legislativo; e duas leis<sup>627</sup>. Dentre os registros eleitorais, fazemos uso

---

<sup>626</sup> A chamada “Lei Saraiva” era, na realidade, o Decreto Legislativo nº 3.029, de 09 de Janeiro de 1881, que reformava a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846.

<sup>627</sup> Lei – sem número – de 1º de Outubro de 1828 [Dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz]; Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846 [Regula a maneira de proceder às eleições de Senadores, Deputados, Membros das Assembleias Provinciais, Juiz de Paz e Câmaras Municipais]; Decisão nº 57 do Ministério do Reino, de 19 de junho de 1822 [Instruções, a que se refere o Decreto de 3 de junho de 1822]; Decreto [Executivo] de 3 de junho de 1822 [Manda convocar uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa composta dos deputados das províncias do Brasil]; Decreto [Executivo] – sem número – de 26 de março de 1824 [Manda proceder à eleição dos Deputados e Senadores da Assembleia Geral Legislativa e dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias]; Decreto [Executivo] nº 157, de 04 de maio de 1842 [Dá instruções sobre a maneira de se proceder às eleições gerais, e provinciais]; Decreto [Legislativo] nº. 565, de 10 de junho de 1850 [Declara que os eleitores de paróquia, uma vez eleitos na conformidade da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, são competentes para proceder a todas as eleições de Senadores durante a respectiva legislatura]; Decreto [Legislativo] nº 842, de 19 de setembro de 1855 [Altera a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846]; Decreto [Executivo] nº. 1.812, de 23 de agosto de 1856 [Contém instruções para a execução do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855]; Decreto [Legislativo] nº 1.082, de 18 de agosto de 1860 [Altera a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846 e o Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855]; Decreto [Legislativo] nº 2.675, de 20 de outubro de 1875 [Reforma a legislação eleitoral]; Decreto [Executivo] nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876 [Manda observar as instruções regulamentares para execução do Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875]; Decreto [Legislativo] nº 3.029, de 09 de Janeiro de 1881 [Reforma a legislação eleitoral]; Decreto [Executivo] nº 7.981, de 29 de janeiro de 1881 [Manda observar as instruções para o primeiro alistamento dos eleitores a que se tem de proceder em virtude do Decreto nº 3.029 de 9 de janeiro do corrente ano]; Decreto [Executivo] nº 8.213, de 13 de agosto de 1881 [Regula a execução do Decreto nº 3.029 de 9 de janeiro do corrente ano que reformou a legislação eleitoral]; Decreto [Executivo] nº 8.308, de 17 de novembro de 1881 [Fixa a inteligência do art. 177 do Regulamento nº 8.213, de 13 de agosto do corrente ano]; Decreto [Legislativo] nº 3.122, de 07 de outubro de 1882 [Altera algumas disposições do decreto nº 3.029 de 9 de janeiro de 1881]; Decreto [Legislativo] nº 3.340, de 14 de outubro de 1887 [Altera o processo das eleições dos membros das

das atas de organização e trabalho das juntas de qualificação; atas de organização das mesas paroquiais; atas do recebimento dos votos das eleições primárias; atas de apuração das eleições primárias; atas da reunião dos colégios eleitorais e, por último, das atas de recebimento e apuração dos votos das eleições secundárias.

De uma maneira geral, as atas eleitorais listam os nomes de votantes ou eleitores, estado civil, idade e ocupação destes, bem como os números de votos apurados para eleitores e representantes. Embora esses dados sejam especialmente úteis para análises de caráter quantitativo, visamos informações de outra natureza<sup>628</sup>. As atas eleitorais descrevem com graus de detalhes variados o que mais nos interessa, isto é, os procedimentos levados a efeito nas várias etapas do processo eleitoral. Além das informações estatísticas e procedimentais, as atas eleitorais contêm ainda transcrições de protestos apresentados às mesas por eleitores e grupos políticos em razão de supostas irregularidades verificadas nos pleitos.

As fontes mencionadas são essencialmente documentos manuscritos, salvo raríssimas exceções. As atas eleitorais originais são normalmente registradas em livros. A inteligibilidade das atas varia bastante, seja por causa da caligrafia ou pela qualidade da linguagem escrita. É possível encontrar nos arquivos tanto os livros paroquiais completos, com sucessivas eleições, quanto fragmentos de livros que, por razões que desconhecemos, foram desmembrados. As cópias remetidas pelas mesas às Câmaras Municipais e destas para a Câmara da Capital da Província, são documentos avulsos e, de maneira geral, resumidos, se comparados aos originais. Atas avulsas incompletas, com páginas destruídas ou em mau estado de conservação são recorrentes. Os livros, por sua vez, encontram-se de maneira geral bem conservados.

A mobilização desse *corpus* documental demanda alguns cuidados fundamentais. A maior ressalva a se fazer em relação às atas diz respeito ao fato de que parte delas pode ter sido produto de eleições feitas “a bico de pena”. Assim os contemporâneos se referiam a uma ata arranjada de modo a figurar coisa diferente da que teve lugar na

---

Assembleias Legislativas Provinciais e dos Vereadores das Câmaras Municipais, e da outras providências]; Decreto [Executivo] nº 9.790, de 17 de outubro de 1887 [Dá instruções para execução do Decreto legislativo nº 3.340 de 14 de Outubro de 1887]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>> Acesso em 07/06/2012.

<sup>628</sup> Sobre essa opção analítica, ver: NUNES, Neila Ferraz Moreira. *A experiência eleitoral em Campos dos Goytacazes (1870-1889): frequência eleitoral e perfil da população votante*. Dados, vol.46, n.2, 2003.

eleição<sup>629</sup>. À vista disso, não podemos assegurar que os dados e informações registrados nos documentos correspondem com fidelidade à realidade dos acontecimentos que examinamos. Não há, inclusive, meios disponíveis para se dimensionar o problema. O pesquisador que recorre às atas precisa conviver com essa variável.

Adulterações podem ser eventualmente detectadas ao se comparar as atas originais das juntas de qualificação e mesas eleitorais às cópias enviadas para as Câmaras Municipais e destas para a Câmara Municipal da Capital da Província. Entretanto, em face do enorme volume de atas e da dispersão das mesmas, além de eventuais desaparecimentos, não é tarefa simples colocar originais e cópias lado a lado. Em análises mais específicas, sobre uma paróquia ou sobre uma eleição em particular, por exemplo, normalmente encontra-se um ou outro. Se por um lado há a possibilidade de verificação de autenticidade das cópias, por outro, nada pode ser feito a respeito dos registros originais, naturalmente.

Além do problema da autenticidade, há os conflitos de versões entre os protestos encaminhados às mesas eleitorais que se encontram transcritos nas atas. Uma vez que para cada protesto há um contraprotesto, ficamos impedidos de averiguar as alegações registradas. É preciso reconhecer que os acontecimentos relatados se perderam no tempo. Pelo menos não se pode apreendê-los por meio das atas eleitorais. Ressalvamos, ainda, que os registros eleitorais e especialmente a legislação são tecnicamente documentos oficiais, o que poderia polarizar demasiadamente a pesquisa sob o ponto de vista do Estado. Todavia, cumpre lembrar que os registros eleitorais não são produto de órgãos da burocracia estatal, mas de organizações – juntas qualificadoras, mesas paroquiais e eleitorais – constituídas também por cidadãos envolvidos nas disputas eleitorais.

Às dificuldades já mencionadas para o uso dos registros eleitorais, soma-se a dispersão dos mesmos. O levantamento das atas existentes no Estado de Minas Gerais demonstrou que não há um acervo que reúna documentos suficientes para uma análise ideal. Cada acervo possui uma parcela de documentos de cada tipo e não há fundos completos. Todavia, há dois arquivos que reúnem um grande volume de atas provenientes de toda a província. O primeiro é o Arquivo Municipal de Ouro Preto, que incorpora o acervo que pertencia à Câmara Municipal da antiga capital da província. Esse é um bom ponto de

---

<sup>629</sup> SOUSA, op. cit., p. 33.



partida para uma pesquisa dessa natureza porque a Câmara Municipal da cidade imperial recebia cópias das atas de todas as freguesias e colégios eleitorais da província. O acervo possui, ainda, muitos livros de atas originais, sobretudo das freguesias de Ouro Preto. Observamos que parte significativa dos livros originais está hoje em poder das Câmaras Municipais, o que dificulta a pesquisa em razão da dispersão desses documentos em muitos arquivos. Porém, com o passar dos anos, muitas Câmaras transferiram seus acervos para o Arquivo Público Mineiro. Optamos, portanto, por centralizar a pesquisa sobre o acervo do Arquivo Público Mineiro porque esse conta com uma quantidade razoável de atas de todos os tipos e provenientes de muitos municípios. Dessa maneira, procuramos contornar boa parte dos empecilhos proporcionados pela dispersão das fontes.

Entendemos que os obstáculos impostos pelas peculiaridades das fontes não configuram impedimentos incontornáveis, uma vez que não almejamos verificar a autenticidade dos resultados ou o mérito das disputas registradas nos protestos. Preocupamo-nos, fundamentalmente, com o quadro geral dos procedimentos eleitorais. Assim, mesmo atas adulteradas ou alegações conflitantes podem reproduzir os elementos de nosso interesse, na medida em que contêm as representações que estamos a investigar. O que nos importa é que os registros eleitorais trazem testemunhos sobre o exercício do sufrágio no Império. Eles contam histórias, muitas vezes conflitantes, mas que nos permitem compreender melhor o ambiente físico e sociocultural que cercava o ato do voto.

O método desenvolvido para o uso das fontes visou essencialmente à identificação de elementos que nos permitissem construir uma representação minimamente consistente do ato do voto durante o Segundo Reinado. Concentramo-nos essencialmente nas seguintes etapas do processo eleitoral: organização da junta de qualificação; qualificação de votantes; organização da mesa paroquial; eleições primárias; apuração das eleições primárias; reunião do colégio eleitoral; organização da mesa eleitoral; eleição secundária e apuração das eleições secundárias.

Para tanto, buscamos inicialmente compreender os procedimentos envolvidos no processo eleitoral do Império por meio do estudo da legislação. Enquanto isso, realizamos um levantamento sistemático dos registros eleitorais existentes no Arquivo Público Mineiro. Com o objetivo de selecionar uma amostra de fontes que fosse

representativa do território de Minas Gerais, as atas encontradas foram classificadas de acordo com as comarcas da província. Tomamos como referência a divisão administrativa vigente em 1846, marco inicial do período de nosso interesse. Naquele ano, a província encontrava-se dividida em 13 comarcas, 10 cidades, 32 vilas e 407 distritos<sup>630</sup>. É fato que essa divisão variou ao longo do período analisado, pois foram criados novos municípios e comarcas posteriormente. Entretanto, como não encontramos evidências de que tal variável interferisse significativamente nos resultados da pesquisa, optamos por desconsiderar os demais arranjos administrativos.

Tendo em mãos esse conjunto de documentos, procedemos à sua leitura extensiva. Nessa etapa, foram selecionadas as atas que trazem a maior quantidade de informações que dizem respeito aos procedimentos eleitorais. Ficou claro, desde o início dos trabalhos, que as atas tendem a ser mais sucintas do que o esperado. Os registros eleitorais demonstraram ser documentos extremamente protocolares, prendendo-se sobremaneira a datas, horários, locais, nomes de participantes e a citações de disposições da legislação eleitoral. Presumimos que o fenômeno seja fruto da rotina extremamente repetitiva dos trabalhos dos secretários responsáveis pela redação das mesmas. A pesquisa demonstrou que o trabalho sobre as atas é, sobretudo, imprevisível. Se por vezes não se encontram elementos férteis para análise em dezenas de atas, os mesmos podem ser encontrados em meros fragmentos. Todavia, há uma quantidade razoável de atas que descreve suficientemente os procedimentos. Existem, ainda, algumas atas excepcionais, em cujas páginas os procedimentos eleitorais são descritos com um elevado nível de detalhes. Nossa investigação desenvolve-se sobre essa porção de atas em cujas páginas pudemos encontrar maiores pistas sobre os trabalhos das juntas qualificadoras, mesas paroquiais e eleitorais. Em razão dos motivos expostos, foi necessário descartar parte considerável da seleção inicial, o que diminui a representatividade da nossa amostra, mas não a inviabiliza.

Mesmo que não tenhamos podido tirar proveito de todas as atas classificadas inicialmente, a leitura extensiva das mesmas foi fundamental para o trabalho de reconstituição dos procedimentos eleitorais. Além de proporcionar uma maior familiarização com as fontes, essa leitura ampla permitiu-nos encontrar padrões comuns

---

<sup>630</sup> Falla dirigida á Assembléa Legislativa Provincial de Minas Geraes na sessão ordinaria do anno de 1846, pelo presidente da provincia, Quintiliano José da Silva. Ouro Preto, Typ. Imparcial de B.X. Pinto de Sousa, 1846. Mapa 1. Disponível em: <<http://www.crl.edu>>. Acesso em: 10/07/2012.

aos documentos e às práticas que registram. A assimilação desses padrões tornou possível, por um lado, preencher as lacunas proporcionadas pela falta de clareza da legislação eleitoral. Por outro, forneceu fundamentos para determinarmos quais práticas eram habituais e quais eram desviantes. Porém, como analisamos práticas obscurecidas pela força da rotina, os desvios normalmente têm mais a dizer-nos do que os padrões.

#### 4.1 Os locais de votação

O artigo 90 da Constituição de 1824 estabelecia que os eleitores deveriam ser escolhidos pela massa dos cidadãos ativos reunidos em assembleias paroquiais – daí a denominação eleitor de paróquia. Isso significava, na prática, que as eleições primárias ocorriam no interior das Igrejas, mais especificamente nas matrizes. O uso das dependências das Igrejas para realização de eleições foi uma inovação do Império, pois, na colônia, as eleições para a escolha dos oficiais da administração local ocorriam nas Câmaras<sup>631</sup>.

A menor unidade eleitoral do Império correspondia à paróquia. Cumpre notar que, no Império, a paróquia era equivalente a uma unidade da divisão político-administrativa do Estado, isto é, a freguesia. Não obstante as normas eleitorais se referissem às duas unidades indistintamente, as nomenclaturas das organizações eleitorais existentes – junta paroquial, assembleia paroquial, mesa paroquial – mantinham uma correlação estreita com a divisão eclesiástica. Isso leva a crer que, de certa forma, no sentido eleitoral, a unidade administrativa subordinava-se à eclesiástica<sup>632</sup>. Existiam dois tipos de paróquias: as de criação régia e as instituídas pelos bispos, sem a confirmação do governo. As últimas eram sustentadas pelos paroquianos por meio de *conhecenças* e *emolumentos de pé-de-altar* até receberem autorização do Imperador, o que garantia acesso a subsídios do Tesouro Nacional<sup>633</sup>.

Portanto, a realização de eleições nas Igrejas não configura uma excentricidade, mas revela uma face da relação da entre o Estado e o Clero no Brasil imperial. Essa relação remonta, em última instância, às “antigas concessões de padroado sobre as terras de

---

<sup>631</sup> FERREIRA, op. cit., p. 144.

<sup>632</sup> BASTOS, Ana Marta Rodrigues. *Católicos e cidadãos: a Igreja e a legislação eleitoral no Império*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 19.

<sup>633</sup> Ibid., p. 20. As conhecenças no Brasil advêm dos antigos dízimos pessoais eclesiásticos que com o tempo deixaram de ser a décima parte das rendas pessoais, tornando-se diminutas contribuições pecuniárias pessoais. O emolumento de pé-de-altar era uma benesse proveniente de ofertas voluntárias oferecidas em festividades, casamentos, batizados e enterros de paroquianos (Ibid., p. 20, nota 12).

ultramar feitas pelos Papas ao Rei de Portugal e seus sucessores no século XVI”<sup>634</sup>. A concessão de padroado era a outorga, por parte da Santa Sé, de certo grau de controle sobre Igrejas locais ou nacionais, a um administrador civil, em apreço ao esforço desse em difundir a religião e como incentivo à continuidade da obra<sup>635</sup>. Com a independência, os privilégios do padroado foram transferidos ao Imperador do Brasil, com a confirmação de Roma. Em seguida, a Constituição de 1824 entregou as atribuições do padroado imperial ao Poder Executivo<sup>636</sup>. Por consequência, a Igreja passou a ser subordinada ao Direito Comum ou Público, embora não tenha se transformado em uma Igreja nacional<sup>637</sup>.

Mesmo que não houvesse uma Igreja nacional no Império do Brasil, o catolicismo era estabelecido como religião oficial do Estado pela Constituição de 1824<sup>638</sup>. Essa opção tinha implicações diretas sobre as eleições: a carta constitucional restringia o direito de ser nomeado deputado provincial e geral aos cidadãos que professassem a religião oficial<sup>639</sup>. Não obstante essa restrição não se aplicasse a votantes e eleitores, é muito provável que as possibilidades de participação de cidadãos alheios à comunidade católica fossem limitadas pelo contexto social. Há de se notar que, curiosamente, a Constituição não exigia que os candidatos ao Senado professassem a religião católica<sup>640</sup>.

As eleições são exemplo da profunda dependência do Estado Imperial em relação à estrutura burocrática eclesiástica durante o Império. Segundo Ana Marta Bastos, o incipiente Estado brasileiro não edificou as repartições necessárias para receber as eleições e não preparou o pessoal necessário para fornecer e processar as informações indispensáveis ao processo eleitoral. Assim, para efetivar seu alcance político, o Estado lançou mão dos edifícios, pessoal, bem como do “sistema de informações” da Igreja<sup>641</sup>. Em uma época em que não existiam registros civis, a Igreja estava apta a fornecer todas as informações necessárias ao processo de qualificação de votantes. Havia os livros de batismos e óbitos, livros de imigração e emigração – nos quais os párocos registravam

---

<sup>634</sup> Ibid., p. 04.

<sup>635</sup> Ibid., p. 04, Nota 09.

<sup>636</sup> Ibid., p. 05.

<sup>637</sup> Ibid., p. 05-06.

<sup>638</sup> BRASIL. Constituição (1824), art. 05: “A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Império. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior do Templo”.

<sup>639</sup> Ibid., art. 95 § III.

<sup>640</sup> Ibid., art. 45.

<sup>641</sup> BASTOS, op. cit., p. 15.

quem chegava e quem saía, sabendo assim, os domiciliados em sua paróquia –, livros de venda ou doação de terras e, por fim, os registros de cobranças de dízimos<sup>642</sup>. Dessa maneira, com base nesses dados, as juntas de qualificação podiam saber se os votantes estavam vivos, onde tinham residência, suas ocupações e até mesmo uma estimativa de renda. Essa dependência diminuiu durante o período Regencial, pois o Estado passou a construir seu próprio sistema de informações, ainda que bastante limitado<sup>643</sup>. Embora a maior dificuldade fosse a identificação dos votantes – afinal, falamos de uma era anterior ao advento dos documentos de identificação pessoal –, o pároco preenchia essa lacuna, pois compunha tanto a junta qualificadora quanto a mesa eleitoral, pelo menos até 1846. Mesmo quando foi alijado do processo eleitoral, o pároco podia fornecer o suporte necessário.

Para Bastos, ao recorrer à Igreja como parceira nas eleições, o Estado não fez uso somente da sua estrutura burocrática, mas também do poder dessa sobre os fiéis. Segundo a autora, esse poder advinha, no plano físico, da sua capacidade de convergir e aglutinar o católico e o cidadão em torno da unidade básica da vida religiosa e política, a paróquia. Naturalmente, esse poder tinha origem também na maior presença da autoridade religiosa junto à população<sup>644</sup>. No plano espiritual, a Igreja possuía o poder de conduzir os fiéis à salvação. A intimidade da prática da confissão e do perdão, aliada à sua missão pastoral, gerava vínculos de confiança, reconhecimento, lealdade e retribuição dos paroquianos para com seus párocos<sup>645</sup>. Quanto à opção pelo templo como local das eleições, Bastos observa que, ao contrário das Câmaras, cujo espaço interno era compartimentado e pouco requintado, o interior das Igrejas era amplo e imponente<sup>646</sup>.

Já as eleições secundárias podiam ser concentradas em um único local dos municípios em razão do menor número de cidadãos envolvidos. Em contraste à qualificação de votantes e eleições primárias, que ocupavam os edifícios das Igrejas, as eleições secundárias ocorriam, via de regra, nas dependências das Câmaras Municipais<sup>647</sup>. Nesse momento, o Estado já não dependia dos registros do clero ou mesmo do alcance desse

---

<sup>642</sup> Ibid., p. 37-38.

<sup>643</sup> Ibid., p.39.

<sup>644</sup> Ibid., p. Xi.

<sup>645</sup> Ibid., p. 34.

<sup>646</sup> Ibid., p. 26.

<sup>647</sup> Como veremos adiante, a legislação não especificava o local de realização da eleição secundária. Contudo, as fontes indicam a Câmara Municipal como local preferencial.

do sobre o território. Todavia, isso não significava necessariamente uma iniciativa de laicização do processo eleitoral, pois, como veremos a seguir, mesmo as eleições secundárias estavam imersas em uma atmosfera religiosa.

#### **4.2 A qualificação dos votantes**

A qualificação prévia dos votantes, uma das inovações do decreto executivo nº 157, de 04 de maio de 1842, visava essencialmente a facilitar o trabalho de reconhecimento destes por parte das mesas nos dias das eleições. Vale lembrar que, até o advento da qualificação, as mesas paroquiais decidiam sobre a identidade dos votantes em meio a um turbilhão de pessoas, cada qual alegando estar apto a votar<sup>648</sup>. O fato de não existir uma chamada dos votantes durante as eleições primárias transcorridas ao longo de todo o período anterior a 1842, fazia com que fosse praticamente impossível conduzir o procedimento de maneira minimamente ordenada.

No intuito de contornar as desordens verificadas nas eleições primárias, o gabinete conservador que assumiu o Governo na esteira da destituição do Gabinete Maiorista, em 1842, tomou a iniciativa de mandar organizar, em cada paróquia, uma junta responsável pela elaboração de duas listas: uma dos cidadãos ativos que pudessem votar nas eleições primárias e ser votados para eleitores de província; e outra lista dos fogos da paróquia<sup>649</sup>. De acordo com as instruções do decreto de 04 de Maio de 1842, o processo de qualificação passava a ser conduzido por uma junta formada exclusivamente por agentes oficiais do Estado. Essa organização recebeu o nome de Junta de Qualificação, sendo por vezes chamada de Junta Paroquial por algumas normas eleitorais. Compunham a dita junta, o Juiz de Paz do distrito em que estivesse instalada a Matriz da paróquia, como presidente, o Pároco e o Subdelegado de Polícia residente na paróquia<sup>650</sup>. Porém, em meio a denúncias de interferências governamentais na qualificação, sobretudo por parte dos agentes policiais, os legisladores da Câmara de maioria Liberal de 1846, por meio da lei nº 387, de 19 de agosto do mesmo ano, afastaram os Subdelegados do processo. A norma removeu, igualmente, a figura do pároco. Ambos foram substituídos por eleitores diplomados nas eleições primárias anteriores. Por conseguinte, os membros da Junta passaram a ser escolhidos no ato da

---

<sup>648</sup> Nas regras do Decreto – sem número – de 26 de março de 1824.

<sup>649</sup> Entendia-se por fogo a casa, ou parte dela, em que habitava independentemente uma pessoa ou família, de forma que em um mesmo sobrado, por exemplo, poderiam existir dois ou mais fogos. O melhor sinônimo para fogo, portanto, é domicílio.

<sup>650</sup> Decreto nº 157, de 04 de maio de 1842, art. 1º.

formação da mesma. Com essa mudança, o processo de qualificação tornou-se, a nosso ver, parte componente das práticas eleitorais, haja vista que a prerrogativa de selecionar os votantes aptos a participarem das eleições deixou de ser exclusividade do Estado.

#### **4.2.1 Organização da junta de qualificação**

Nos termos da lei de 19 de agosto de 1846, um mês antes do dia marcado para a reunião das juntas, os Juizes de Paz responsáveis pelos distritos sedes de cada paróquia convocavam os eleitores escolhidos nas eleições primárias anteriores e igual número de suplentes. A convocação era realizada por meio de editais afixados em locais públicos, imprensa e por notificação de oficiais de justiça<sup>651</sup>.

Os procedimentos de instalação das juntas ocorriam no terceiro domingo do mês de janeiro, às nove horas da manhã<sup>652</sup>. A legislação especificava que os trabalhos fossem realizados no consistório, mas, caso esse não fosse espaçoso o bastante, poder-se-ia usar o corpo da Igreja<sup>653</sup>. A recomendação da legislação acerca do espaço da Igreja a ser utilizado pela Junta deixa-nos uma pista sobre a natureza do processo de qualificação. O consistório não é um recinto usual na arquitetura eclesiástica praticada no Brasil. Ele se fazia presente em algumas Igrejas vinculadas a irmandades<sup>654</sup>. O consistório era uma sala, normalmente situada sobre a sacristia, destinada à reunião dos membros das irmandades ou confrarias. Além de hospedar as reuniões desses grupos, servia como local para a guarda de objetos utilizados por eles em procissões<sup>655</sup>. O consistório era, portanto, um espaço reservado no interior da Igreja. À vista disso, supomos que a opção dos legisladores pelo consistório tivesse por finalidade manter o processo de qualificação longe dos olhares do público.

Escolhido o espaço mais adequado, colocava-se uma mesa no interior do mesmo<sup>656</sup>. O Juiz de Paz tomava assento na cabeceira da mesa, como Presidente, tendo à sua esquerda o escrivão de paz. Em torno destes, presumivelmente de pé, ficavam os eleitores e suplentes convocados<sup>657</sup>. Uma vez reunidos os eleitores no interior da Igreja, o presidente dava início ao rito de formação da Junta qualificadora. Como prescrevia a

---

<sup>651</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 4º.

<sup>652</sup> Ibid., art. 1º.

<sup>653</sup> Ibid., art. 4º.

<sup>654</sup> FRADE, Gabriel: *Arquitetura sagrada no Brasil: sua evolução até as vésperas do Concílio Vaticano II*. São Paulo: Loyola, 2007, p. 171.

<sup>655</sup> Ibid., p. 171.

<sup>656</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 1º.

<sup>657</sup> Ibid., art. 8º.

legislação, o Juiz de Paz realizava, em voz alta e inteligível, a leitura do Capítulo primeiro da lei fundamental das eleições, acrescido, dependendo da época, de artigos dos decretos que a reformaram. O presidente então anunciava solenemente que iria proceder à formação da junta de qualificação. O que se realizava a seguir era a escolha dos demais membros componentes da junta<sup>658</sup>.

A legislação traz pormenores do procedimento que omitiremos, mas, fundamentalmente, era realizada uma chamada dos presentes, cujo resultado era registrado no livro de atas pelo escrivão de paz. Feito isso, os eleitores eram divididos em duas turmas iguais, uma dos mais votados e outra do menos votados. Dessas turmas, o presidente apontava como membros da junta o menos votado da primeira e o mais votado da segunda. O procedimento era repetido nos mesmos termos com os suplentes, entre os quais eram apontados outros dois membros. Os quatro cidadãos designados tomavam imediatamente assento de um e outro lado da mesa<sup>659</sup>.

Embora a lei de 19 de agosto de 1846 não trouxesse instruções para o caso de haver empates de votos possuídos por eleitores e suplentes nas eleições anteriores, o presidente da junta de qualificação da paróquia de Nossa Senhora do Porto do Turco, termo da Villa de Aiuruoca, comarca de Baependi, em 7 de janeiro de 1847, tomou uma medida digna de nota. Segundo a ata, como os dois eleitores de uma mesma turma se “achavão empatados, em igual número de votos, puzerão-se os seus nomes em huma Urna, e sendo tirado por um menino de menor idade e se sahio a sorte no [nome do eleitor], o qual ficou membro da mesa”<sup>660</sup>. A iniciativa do Juiz de Paz da referida Junta sugere que esse recorreu a uma figura tida como imparcial com a finalidade de solucionar um impasse incontornável, uma vez que a legislação não antecipava a possibilidade de empate.

O conjunto da legislação eleitoral do Império não prevê o emprego de crianças nos procedimentos de escolha de membros das juntas e mesas paroquiais. Prescrevia-se uma prática semelhante, mas somente para o desempate de votos na apuração das eleições secundárias<sup>661</sup>.

---

<sup>658</sup> Ibid., art. 8º.

<sup>659</sup> Ibid., art. 14.

<sup>660</sup> APM. PP1/ 11, CX. 17, Doc. 02, p. 10. (Ata da junta de qualificação da Matriz da Nossa Senhora do Porto do Turco, 1847).

<sup>661</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 115.



O lapso da legislação em relação à questão dos empates foi solucionado já na primeira reforma eleitoral. Os decretos que regulamentaram tanto a “Lei dos Círculos”<sup>662</sup>, de 1855, quanto a “Lei do Terço”<sup>663</sup>, de 1875, anteveem o empate. Sem fornecer maiores detalhes, os decretos dizem que os empates deviam ser decididos pela sorte<sup>664</sup>.

O procedimento de escolha dos membros da junta foi significativamente alterado pelo decreto executivo nº. 1.812, de 23 de agosto de 1856, que regulamentou a “Lei dos Círculos”, de 1855. Segundo este, os eleitores presentes deveriam depositar em uma urna, pela ordem de chamada, uma cédula não assinada contendo os nomes de dois cidadãos que tivessem a qualidade de eleitor. Apuradas as cédulas segundo a pluralidade relativa de votos – maioria simples –, os dois mais votados eram apontados membros da junta qualificadora. O mesmo método era empregado entre os suplentes com a finalidade de se escolher os dois últimos membros. Porém, é importante observar que esses podiam votar somente em eleitores. Desde que fossem eleitores, os presidentes podiam igualmente votar no processo de escolha dos membros da junta. Contudo, não poderiam, naturalmente, ser eleitos como um dos quatro membros. Assim sendo, a legislação previa que quaisquer votos atribuídos ao presidente fossem considerados nulos.

Já o decreto de 12 de janeiro de 1876, que regulamentou a “Lei do Terço”, de 1875, removeu o Juiz de Paz da presidência da junta de qualificação, substituindo-o por um eleitor escolhido no ato da formação da junta. A escolha do presidente seguia os mesmos preceitos da eleição dos outros quatro membros da junta, como previsto na norma anterior. Todavia, embora removido do processo de qualificação, o Juiz de Paz ainda era o responsável pela condução dos procedimentos de eleição da Junta<sup>665</sup>. Uma inovação interessante, promovida pelo mesmo decreto, era a que os Juizes de Paz responsáveis pelos distritos das paróquias deveriam conduzir a formação da junta mesmo se estivessem impedidos ou removidos por alguma denúncia<sup>666</sup>. Talvez esse artigo em particular tenha sido uma maneira encontrada pelos legisladores para blindar

---

<sup>662</sup> A chamada “Lei dos Círculos” era, na realidade, o Decreto Legislativo nº 842, de 19 de setembro de 1855, que reformava a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846.

<sup>663</sup> A chamada “Lei do Terço” era o Decreto Legislativo nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, que reformava a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846.

<sup>664</sup> Decreto nº. 1.812, de 23 de agosto de 1856, art. 7º; Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, art. 13 (fazendo referência ao art. 7º do decreto de 1586).

<sup>665</sup> Ibid., art. 4º.

<sup>666</sup> Ibid., art. 4º.

o magistrado em relação a possíveis tentativas de afastamento promovidas por adversários políticos e, sobretudo, pelo governo.

É possível afirmar, portanto, que os procedimentos de seleção dos membros das juntas, tal como aparecem, tanto na legislação eleitoral, quanto nas fontes, introduziam um considerável grau de imprevisibilidade ao processo de qualificação. Essa imprevisibilidade seria, a nosso ver, uma variável constituída fundamentalmente por três fatores. O primeiro seria a presença e proeminência do Juiz de Paz, um magistrado vinculado ao Estado, porém eleito diretamente pelo voto popular. O segundo seria a participação de eleitores escolhidos, a princípio, com base nos resultados da eleição anterior e, mais tarde, por uma votação realizada entre eles. O terceiro e último fator seria a introdução da eleição do presidente da Junta, em 1876.

Quanto à participação de eleitores no ato da formação da junta, o fato de terem sido escolhidos em um pleito anterior podia causar embaraços a uma nova situação, pois, ao menos em tese, tenderiam a estar alinhados ao partido que deixava o poder. Os suplentes de eleitores, por sua vez, eram, na prática, os postulantes à condição de eleitor derrotados nas eleições primárias anteriores. Tudo leva a crer que tal prática fosse um mecanismo que visava a impedir que uma facção se perpetuasse indefinidamente no poder por controlar as qualificações. Entretanto, a inflexão procedimental realizada em 1856 limitou consideravelmente o espaço cedido à minoria da eleição anterior, pois o suplente foi privado da possibilidade de compor efetivamente a junta, restando-lhe apenas a faculdade de participar do processo de escolha dos membros da mesa.

O que podemos afirmar com alguma segurança sobre a natureza da junta de qualificação, com base na análise do seu rito de formação, é que, primeiramente, os procedimentos ditados pela legislação buscavam contornar a possibilidade de controle da junta por parte dos chefes políticos locais e, sobretudo, pelo governo. Os métodos praticados indicam que os legisladores de 1846 buscaram promover a existência de juntas imparciais, ao contrário do que ocorria desde 1842. Entretanto, por outro lado, os mesmos legisladores permitiram que as juntas se reunissem praticamente às escondidas – longe da fiscalização do público, portanto – quando sugeriram a instalação das mesmas nos consistórios das Igrejas.

Em segundo lugar, as práticas levadas a cabo pelos cidadãos de então, tal como pudemos apreender das fontes, parecem, de uma maneira geral, ter seguido os preceitos

das normas e, ao encontrarem limitações nessas, recorreram a mecanismos alternativos que, ao que tudo indica, visavam a conferir maior lisura ao processo. Fica claro que ao conduzirem a formação das juntas, os Juízes de Paz procuravam conferir uma imagem de retidão ao processo.

#### **4.2.2 A participação de crianças nos sorteios de desempate**

Segundo o Artigo 115 do Título V – Disposições Gerais – da lei de 19 de agosto de 1846, no caso de haver empate nas apurações das eleições secundárias, a escolha seria decidida num sorteio anunciado por meio de editais com ao menos vinte e quatro horas de antecedência. Na ocasião, um menino que não tivesse mais do que sete anos devia desempatar os votos extraindo as cédulas da urna. Em seguida, essas eram lidas em voz alta pelo Presidente do ato<sup>667</sup>. Tudo deveria ser realizado com a maior publicidade possível, de modo que todas as partes interessadas pudessem assistir ao sorteio. O decreto executivo nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, por sua vez, prescreve o mesmo procedimento do artigo 115 da lei de 1846 para o caso de empates ocorridos também nos resultados das eleições primárias<sup>668</sup>. Quanto à apuração das eleições secundárias, o decreto de 1876 recomenda o processo e formalidades estabelecidos nas leis anteriores<sup>669</sup>.

Nossa investigação sobre a prática de se recorrer à participação de crianças nos sorteios de desempate sinaliza para a possibilidade de a mesma ter origem em um passado mais remoto. Durante o período colonial, a escolha de oficiais municipais tais como Juízes, Vereadores e Procuradores, seguia instruções provenientes das Ordenações do Reino de Portugal. Como o processo eleitoral das ordenações era muito diferente daquele que ora analisamos, furtar-nos-emos em descrevê-lo integralmente a fim de evitar confusões. O que nos interessa dos procedimentos eleitorais coloniais é que, terminada a eleição, os nomes dos eleitos eram escritos em papezinhos, os quais eram, por sua vez, selados no interior de pelouros de cera<sup>670</sup>. Em um saco contendo três divisões, guardavam-se nove pelouros, sendo colocados três deles em cada divisão. Cada divisão do saco correspondia a um cargo, ou seja, Juiz, Vereador e Procurador. O saco era então

---

<sup>667</sup> A lei não diz quem devia presidir o sorteio. O mais provável é que fosse o Presidente da mesa paroquial.

<sup>668</sup> Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, art. 112.

<sup>669</sup> Ibid., art. 118, § 2º.

<sup>670</sup> Pelouro era o nome dado à munição das primeiras armas de fogo. Eram, pois, pequenas bolas de metal que possuíam poucos centímetros de diâmetro. Os pelouros usados nas eleições eram nada mais que bolas de cera. FERREIRA, op. cit., p. 48.

colocado num cofre, o qual devia ser aberto somente ao final do mandato dos oficiais – que era de um ano. Uma vez aberto, retirava-se um pelouro de cada divisória. Cumpre-nos notar que, na prática, a eleição selecionava os oficiais para os três anos seguintes. A retirada de apenas um pelouro por cargo no ato de abertura do cofre significava que não se sabia quando um ou outro eleito assumiria o cargo. Logo, a sequência dos mandatos era entregue ao acaso. Sobre o ato da retirada dos pelouros do saco, as Ordenações Filipinas ditavam que:

E no tempo de houverem de tirar os pelouros, segundo seu foro e costume, mandarão pregoar que venham a Concelho; e perante todos hum moço de idade até sete annos metterá a mão em cada repartimento, e revolverá bem os pelouros, e tirará hum de cada repartimento, e os que saírem nos pelouros, serão Officiaes esse ano, a não nos outros<sup>671</sup>.

Supomos, portanto, que o costume de fazer com que crianças tirassem a sorte em procedimentos verificados nas eleições imperiais tenha origem nas práticas eleitorais levadas a efeito durante a vida política colonial. Parece-nos que a prática em questão tenha sido transmitida pela via da tradição. O fato de não haver tal elemento nas instruções eleitorais portuguesas de 1821, inspiradas na constituição espanhola de 1812, é um indicativo de que a prática não teve origem externa, ao menos naquele momento. Independentemente da origem dessa prática eleitoral, ela possuía um sentido notadamente simbólico, haja vista que o gesto poderia ser realizado por qualquer cidadão. Na nossa leitura, a mobilização, nas eleições imperiais, de uma figura infantil, universalmente associada à inocência e à pureza, seria uma maneira de crescer uma imagem imaculada à escolha do acaso, conferindo, dessa maneira, uma legitimidade incontestável à composição das juntas qualificadoras e mesas paroquiais.

### **4.2.3 A atuação da junta paroquial no processo de qualificação**

Nos termos da lei de 19 de agosto de 1846, a junta de qualificação propunha-se a formar a lista geral dos cidadãos que tivessem direito de votar na eleição de eleitores<sup>672</sup>. Em caso de dissolução da Câmara dos Deputados, utilizava-se a lista vigente, sem que se fizesse outra qualificação<sup>673</sup>. Uma vez formada a junta, o escrivão de paz lavrava uma

---

<sup>671</sup> *Em que modo se fará a eleição dos Juizes, Vereadores, Almotaces e outros Officiaes*; Ordenações Filipinas; Livro I; Título 67; t. 45 §3, p.155. Disponível em: <[http://www.ci.uc.pt/ihiti/proj/filipinas/ordenacoes.htm?inp=eleitoral&qop=\\*&outp=](http://www.ci.uc.pt/ihiti/proj/filipinas/ordenacoes.htm?inp=eleitoral&qop=*&outp=)> Acesso em: 26/06/2012.

<sup>672</sup> Lei n° 387, de 19 de agosto de 1846, art. 1°.

<sup>673</sup> Ibid., art. 32.

ata com o registro dos procedimentos, nomes dos eleitores e suplentes escolhidos como membros, bem como o resultado da chamada de todos os convocados. O documento era assinado pelo presidente e demais presentes<sup>674</sup>. Após a conclusão do procedimento, dava-se início ao processo de qualificação propriamente dito.

Os trabalhos das juntas eram, via de regra, revisões das listas das eleições anteriores. Tais revisões visavam a excluir os cidadãos que deixavam de ter residência no município, os falecidos e aqueles que deixaram de atender o critério de renda. As listas gerais eram organizadas por distritos, bairros e por ordem alfabética em cada bairro, sendo os nomes dos votantes numerados sucessivamente<sup>675</sup>. Em frente do nome de cada votante mencionavam-se os seguintes dados: idade, profissão e estado civil<sup>676</sup>. A “Lei do Terço”, de 1875, introduziu na lista de qualificação o registro da filiação e letramento do votante<sup>677</sup>. A legislação permitia à junta consultar diversas autoridades para levantar as informações necessárias a respeito dos votantes. Párocos, juizes de paz, delegados, subdelegados, inspetores de bairro, coletores e administradores de rendas, e quaisquer outros empregados públicos poderiam fornecer os esclarecimentos que lhes fossem pedidos.<sup>678</sup>

Os trabalhos da junta eram iniciados imediatamente após a constituição da mesma, podendo desdobrar-se em outras sessões, em dias sucessivos, das 9 horas da manhã ao por do sol. A elaboração da lista de qualificação deveria realizar-se em 20 dias, no mais tardar<sup>679</sup>. O rito era iniciado pelo presidente, que realizava a leitura, em voz alta, da ata de formação da junta, bem como do capítulo II da lei de 1846, que dizia respeito ao procedimento em questão<sup>680</sup>. Segundo a legislação, párocos e juizes de paz de outros distritos da freguesia deviam assistir aos trabalhos da junta, mas somente como informantes. Contudo, a ausência destes não interrompia as sessões<sup>681</sup>.

A revisão da lista geral de qualificados era realizada tomando por base listas parciais elaboradas previamente pelos juizes de paz de cada distrito da paróquia<sup>682</sup>. Como o processo de qualificação dependia das informações provenientes dos demais distritos,

---

<sup>674</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 15.

<sup>675</sup> Ibid., art. 19.

<sup>676</sup> Ibid., art. 19.

<sup>677</sup> Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, art. 1º, § 4º.

<sup>678</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 31.

<sup>679</sup> Ibid., art. 20.

<sup>680</sup> Ibid., art. 16.

<sup>681</sup> Ibid., art. 20.

<sup>682</sup> Ibid., art. 19.

medidas punitivas eram tomadas no caso de algum juizado de paz não ter atendido às suas obrigações. A junta de qualificação reunida na Paróquia da Vila da Conceição do Serro, Comarca do Serro, em fevereiro de 1847, multou o Juiz do distrito de Paz de São Domingo do Rio do Peixe na quantia de quarenta mil réis por esse não ter remetido à mesma a lista de seu Distrito<sup>683</sup>. O episódio demonstra que a dependência da junta em relação às informações provenientes dos Juizados de Paz dos demais distritos podia causar-lhes embaraços caso esses não cumprissem com suas obrigações.

Terminado o alistamento geral dos cidadãos aptos a votar nas eleições primárias, o resultado era registrado em ata, a qual devia ser lançada em um livro de qualificação devidamente assinado pela junta. Dessa ata eram extraídas quatro cópias assinadas, das quais uma devia ficar de posse do presidente da Junta, outra remetida à Corte, para o Ministro do Império, outra ao Presidente da Província, e uma última devia ser afixada no interior da Igreja Matriz em lugar conveniente e à vista de todos<sup>684</sup>. Cópias das listas gerais eram enviadas aos demais Juizes de Paz de modo que estes as publicassem em seus distritos por meio de editais<sup>685</sup>.

Uma vez publicado o resultado da qualificação, a junta se reunia novamente, após um intervalo de trinta dias, celebrando sessões durante cinco dias consecutivos. As novas sessões tinham por finalidade receber queixas ou denúncias acerca de eventuais faltas ou ilegalidades cometidas pela junta<sup>686</sup>. Denúncias eram admitidas somente se remetidas por escrito e assinadas pelos requerentes<sup>687</sup>. Alterações realizadas em virtude das queixas eram lançadas no livro de qualificação e desse extraídas novas cópias assinadas<sup>688</sup>.

A “Lei do Terço”, de 1875, introduziu uma nova instância no processo de qualificação de votantes. A partir de então, os trabalhos de todas as juntas paroquiais passaram a ser revistos por Juntas Municipais. As novas juntas reuniam-se nas Câmaras Municipais, trinta dias após a conclusão dos trabalhos das Juntas Paroquiais. A Junta Municipal

---

<sup>683</sup> APM. PP1/ 11, CX. 17, Doc. 01, p. 77. (Ata da Junta de Qualificação da Paróquia da Vila da Conceição do Serro, 1847). A referida multa era prevista pelo art. 126, § 6º, da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846. O valor deveria ser de no mínimo 40 e no máximo 60 mil réis. A mesma punição era prevista no caso de algum Juiz de Paz não ter publicado o resultado das qualificações por editais nos termos do art. 21 da mesma lei.

<sup>684</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 21.

<sup>685</sup> Ibid., art. 21.

<sup>686</sup> Ibid., art. 22.

<sup>687</sup> Ibid., art. 23.

<sup>688</sup> Ibid., art. 24.

podia ser presidida por diversas autoridades municipais, dentre as quais: o substituto do Juiz de Direito da 1ª vara cível, o Juiz Municipal ou o suplente deste, além do Presidente da Câmara, nos municípios que não possuíam tribunais de jurados<sup>689</sup>. Eram membros da mesma junta: nos municípios em que residia o substituto do Juiz de Direito e o Juiz Municipal, dois cidadãos, com as qualidades de eleitor, eleitos pelos vereadores entre os residentes no município; e nos municípios que não tinham tribunais de jurados, o vereador imediato em votos ao Presidente da Câmara e o eleitor mais votado da paróquia onde estivesse a sede do município<sup>690</sup>.

De uma maneira geral, a Junta Municipal apurava os trabalhos das Juntas Paroquiais e organizava definitivamente a lista geral de votantes do município<sup>691</sup>. Centralizava-se, assim, um processo que até então era disperso entre as paróquias. De acordo com a nova norma, uma vez ratificada a qualificação de um votante por uma Junta Municipal, esse não podia mais ser removido da lista nas revisões subsequentes. Outra mudança diz respeito à frequência das qualificações. Essas passaram a ser realizadas de dois em dois anos, em vez do procedimento anual que vigorava até então<sup>692</sup>. As listas revistas pela Junta Municipal eram publicadas na sede do município e devolvidas às juntas paroquiais de modo que pudessem ser publicadas em suas respectivas paróquias. A publicação era realizada durante dois meses, por editais, e pelos jornais por quatro vezes em intervalos de 15 dias. Cópias das listas eram também remetidas ao Juiz de Direito da Comarca<sup>693</sup>. A todos os cidadãos inscritos na lista geral era entregue um título de qualificação extraído de livros de talão<sup>694</sup>.

Somado aos procedimentos de formação da junta, assim era o processo de qualificação de votantes no Império entre 1846 e 1881. Percebe-se que, ao contrário da etapa de sua formação, os trabalhos das juntas paroquiais eram pouco ritualizados. Excetuando-se talvez a abertura da primeira sessão, a qual era realizada com alguma solenidade, as tarefas desempenhadas pelas juntas eram fundamentalmente burocráticas e seguramente monótonas.

---

<sup>689</sup> Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, art. 43, § 1º.

<sup>690</sup> Ibid., art. 43, § 2º.

<sup>691</sup> Ibid., art. 60.

<sup>692</sup> Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, art. 1º.

<sup>693</sup> Ibid., art. 1º, § 13.

<sup>694</sup> Ibid., art. 1º, § 19.

O exame das atas de qualificação das eleições gerais ocorridas na Província de Minas Gerais revelou práticas e situações dignas de nota. Primeiramente, não obstante a lei de 19 de agosto de 1846 especificasse as Igrejas matrizes como locais de reunião das Juntas de qualificação, ela permita a escolha de outros edifícios no caso de algum contratempo impedir o uso do templo<sup>695</sup>. De acordo com a norma, a escolha de um local alternativo era responsabilidade do Presidente da junta. Encontramos nas fontes apenas duas ocasiões em que juntas de qualificação abriram mão do espaço da Igreja. Em 1847, na sede da Vila de Pitangui, Comarca de Sabará, a junta qualificadora se reuniu na residência do pároco. Segundo a ata, a opção foi feita em razão da existência de inconformidades – não especificadas – tanto no consistório quanto no corpo da Matriz<sup>696</sup>. No mesmo ano, no distrito do Kágado, Vila de São Manoel do Pomba, comarca do Rio Paraibuna, a junta se reuniu na residência de um cidadão de posição não declarada<sup>697</sup>. A escolha de residências particulares como locais de reunião das juntas em detrimento de espaços públicos é, a nosso ver, inesperada, pois, ao menos em tese, seria natural que a escolha recaísse sobre outra Igreja da paróquia. Embora não tenhamos encontrado evidências, é possível especular que as opções das juntas citadas possam ter causado contestações. O que podemos afirmar com base nas fontes é que, se essa era uma tática empregada com o objetivo de fraudar a elaboração das listas de qualificação, parece não ter sido uma prática recorrente nas Minas Gerais.

Em segundo lugar, verificamos nos documentos um fenômeno que se mostrou muito frequente nos trabalhos de qualificação. Percebemos ter sido corriqueira a ausência de mesários nas sessões subsequentes à formação da junta. No terceiro dia de trabalho da junta de qualificação reunida na Matriz da Villa da Conceição do Serro, Comarca do Serro, em 1847, um eleitor membro da junta deixou de comparecer alegando enfermidade grave. O eleitor suplente desse assumiu o posto, mas, no sexto dia, também não compareceu sob a justificativa de se encontrar com enfermidade grave, assim como aquele a quem substituiu. No sétimo dia de trabalho, outro membro foi dispensado pelo presidente em razão de impossibilidade física, sendo igualmente substituído nos termos

---

<sup>695</sup> Lei n° 387, de 19 de agosto de 1846, art. 4°.

<sup>696</sup> APM. PP1/11, Cx.18, Doc. 20, p. 02. (Ata da Junta de Qualificação da sede da Vila de Pitangui, 1847).

<sup>697</sup> APM. PP1/11, Cx.17, Doc. 12. (Ata da Junta de Qualificação do distrito do Kágado, 1847).



da lei. Embora a legislação prevísse multa para casos como esses, a ata não faz menção a punições para os faltosos<sup>698</sup>.

Em 1873, na Paróquia de Papagaio, Vila do Santo Antônio do Curvelo, Comarca do Rio das Velhas, houve uma sequência de ausências ainda maior. No segundo dia de trabalho, o presidente abriu a sessão lendo um ofício de um mesário que dizia não poder comparecer. Sem especificar as razões da ausência, a ata se encerra com a escolha de outro membro da junta. Na terceira sessão, deixaram de comparecer dois mesários, os quais foram substituídos por dois eleitores escolhidos pelo presidente e demais membros presentes. Logo em seguida, durante a mesma sessão, um dos mesários – não ficando claro se era um dos presentes ou um dos substitutos recém-escolhidos – pediu dispensa ao presidente em razão de incômodos que estariam sofrendo sua família em sua ausência. Reconhecidos pelo presidente como justos os motivos do pedido, o mesmo foi dispensado e substituído. Sessenta dias depois, na primeira reunião da junta para receber reclamações, faltou um mesário e, na ausência de seu suplente, o presidente e demais membros da junta elegeram outro eleitor para assumir a cadeira vaga. Por fim, no segundo dia, a sessão foi aberta com a leitura de um ofício remetido por outro mesário, que justificava a ausência alegando problemas com a família. Considerando válido o motivo, o mesmo foi dispensado pelo Presidente e, na ausência do suplente, escolheu-se outro membro entre os demais eleitores presentes<sup>699</sup>. Os faltosos foram relevados de multa em todos os casos citados.

Percebemos que a recorrência de faltas entre os mesários eleitos é um padrão de comportamento perceptível nas atas. Embora tenhamos optado por não quantificar o referido fenômeno, podemos afirmar com segurança que ele se manifesta na maior parte dos documentos analisados.

O exame das práticas constituintes do processo de qualificação de votantes na Província de Minas Gerais, entre 1846 e 1881, leva-nos a crer que as mesmas colocavam a perder todas as precauções tomadas pelos legisladores no sentido de conferir a maior isenção possível às juntas qualificadoras. Se por um lado o rito de formação das juntas dificultava que grupos políticos se apoderassem da qualificação, notamos que, por outro, havia poucos obstáculos capazes de impedir interferências ao longo dos trabalhos

---

<sup>698</sup> Ibid., Doc. 01, p. 77. (Ata da Junta de Qualificação da Paróquia da Vila da Conceição do Serro, 1847).

<sup>699</sup> APM. CV-22. (Ata da Junta de Qualificação da Paróquia de Papagaio, Curvelo, 1873).

de elaboração das listas de votantes. Nesse sentido, destacamos a extensão do processo, que perdurava por muitos dias. Constatamos nos registros eleitorais que os arranjos originais das juntas eram frequentemente alterados durante esse intervalo de tempo. Causou-nos surpresa verificar que grande parte dos mesários era acometida por graves enfermidades justamente no momento da reunião das juntas. Da mesma forma, surpreende que o comparecimento destes às reuniões gerasse tamanho incômodo às suas famílias a ponto de deixarem de cumprir suas incumbências.

Pode-se presumir, a princípio, que o referido fenômeno revele um desinteresse generalizado dos eleitores envolvidos em relação à qualificação. Fosse essa a melhor explicação, podemos dizer que seria a menos esperada, pois, afinal, falamos de cidadãos eleitos pelo voto popular e que, presumivelmente, possuíam algum interesse no campo da política e, sobretudo, nas benesses distribuídas pelo governo. Desse modo, seria natural que os eleitores apontados como membros das mesas buscassem manter-se próximos e atentos ao processo de qualificação, uma vez que, como observaram todos os analistas contemporâneos, essa seria a etapa do processo eleitoral mais sujeita a irregularidades<sup>700</sup>.

Tendemos, no entanto, a supor que a grande ocorrência de ausências entre os mesários fosse resultado de intimidações colocadas em prática por chefes e/ou grupos políticos interessados em controlar as qualificações. O fato de termos encontrado poucos episódios em que mesários ausentes foram multados talvez seja indício de algum tipo de negociação estabelecida entre as partes envolvidas.

Do ponto de vista dos presidentes, por sua vez, seria esperado que esses tomassem as ausências como prejudiciais à imparcialidade das juntas e, dessa forma, colocassem em prática a multa prevista pela legislação com o objetivo de coibir tais atitudes. Reconhecemos, no entanto, que as fontes utilizadas não trazem informações suficientes para sustentar tais suposições.

O que podemos assegurar com base na análise das atas, é que o trabalho prolongado das juntas certamente fragilizava todo o procedimento de qualificação de votantes. Se a qualificação fosse realizada integralmente no mesmo dia da organização da junta, ela seria menos sujeita a interferências, já que o rito de formação da referida junta adicionava alguma imprevisibilidade ao processo. Todavia, ao que tudo indica, o

---

<sup>700</sup> ALENCAR, op. cit.; BASTOS, 1976, op. cit.; SOUZA, op. cit.

volume de trabalho conferido às juntas impossibilitava a realização da qualificação em tão reduzido tempo. Assim, é razoável atribuir parte da fragilidade do processo de qualificação às limitações técnicas da época.

Outro elemento que contribuía em menor grau para tornar a qualificação suscetível à interferência de forças políticas locais era a possibilidade de realização das reuniões das juntas em residências de particulares. Embora não tenhamos encontrado evidências de irregularidades nas ações das juntas que se reuniram fora das igrejas em Minas Gerais – sobretudo por causa das limitações inerentes às fontes –, presumimos que o uso de residências em detrimento de espaços públicos não fosse a melhor opção disponível aos presidentes. Todavia, não obstante essa constatação fuja ao padrão estabelecido pela legislação, cumpre notar que ela é coerente com o hábito de realizar a qualificação em locais reservados, a exemplo do consistório da Igreja.

Por último, destacamos a aproximação do poder Legislativo Municipal e Judiciário em relação à qualificação, promovida pela reforma eleitoral de 1875, como fator de fragilização do processo eleitoral. De um lado, o advento das juntas municipais entregou boa parte do controle sobre a qualificação de votantes às forças políticas que habitavam as Câmaras. De outro, a participação de magistrados dos tribunais de primeira instância não eleitos, tais como os Juízes de Direito e Juízes Municipais, anulou um obstáculo anteriormente imposto a possíveis domínios sobre o processo, isto é, a dispersão da autoridade entre os diversos Juízes de Paz. Além disso, a entrada dessas magistraturas na qualificação abriu portas para interferências provenientes da corte. Isso seria possível porque, primeiramente, o preenchimento desses quadros do Judiciário era de competência exclusiva do Imperador e, em segundo lugar, porque os mesmos podiam ser removidos por ordem do Ministro da Justiça, isto é, pelo governo<sup>701</sup>.

A ocorrência de intervenções diretas do monarca sobre as eleições é, contudo, tema aberto a debate e não pretendemos esboçar qualquer suposição a respeito. Ingerências eleitorais provenientes do trono durante o Segundo Reinado são pouco prováveis, pois é

---

<sup>701</sup> A nomeação de Juízes de Direito e Municipais passou a ser competência do Imperador após a reforma do Código do Processo Criminal de 1841 (LEI Nº 261, DE 3 DE DEZEMBRO). Segundo Andrei Koerner, “até o final do Império não foram adotadas as propostas liberais de constituição de uma magistratura independente, mantendo-se a seleção, nomeação e promoção de juízes pelo governo, além dos poderes de sua remoção, suspensão e aposentadoria compulsória. Até o fim do Império vigoraram ainda outras normas características do Regresso conservador de 1841: a que atribuía ao Governo Imperial a nomeação dos presidentes dos Tribunais”. KOERNER, Andrei. *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira*. São Paulo: Hucitec / Departamento de Ciência Política, USP, 1998, p. 128.

sabido que o Imperador D. Pedro II procurou manter uma posição de neutralidade, intervindo o mínimo possível na política nacional. Entretanto, o mesmo não pode ser dito em relação ao governo. O que podemos afirmar é que as regras eleitorais de 1875 conferiram ao Imperador e ao Poder Executivo um recurso institucional capaz de intervir nas qualificações. Se o monarca utilizou-o com essa finalidade, diretamente ou a pedido dos seus gabinetes, é uma questão que não podemos responder com base na presente pesquisa. O que importa é que, mobilizado por quem quer que fosse, o Judiciário estava apto a atuar diretamente na qualificação dos votantes.

### **4.3 As Eleições Primárias**

Uma vez concluída a qualificação, o processo eleitoral prosseguia com as eleições primárias, cujo propósito era eleger os eleitores de paróquia. De acordo com o artigo nº 90 da Constituição de 1824, os eleitores de paróquia deviam ser eleitos pela massa dos cidadãos ativos reunidos em Assembleias Paroquiais. A Assembleia Paroquial era, portanto, a reunião de todos os cidadãos qualificados residentes na unidade básica da vida civil do Império, a Paróquia. O local da reunião era, naturalmente, a Igreja Matriz. De acordo com a lei de 19 de agosto de 1846, a assembleia deveria ser instalada e presidida pelo Presidente da Junta de Qualificação, ou seja, o Juiz de Paz<sup>702</sup>. Embora o decreto de 12 de janeiro de 1876 tivesse removido o Juiz de Paz da presidência da Junta de Qualificação, ele manteve o magistrado na presidência assembleia.

Tendo sido convocados com um mês de antecedência, os eleitores e suplentes da eleição anterior, bem como os cidadãos qualificados pela junta de qualificação, reuniam-se na Igreja Matriz da freguesia, no primeiro domingo do mês de novembro do quarto ano de cada legislatura<sup>703</sup>. Exceção era feita em caso de dissolução da Câmara dos Deputados, ocasião em que o Governo marcava uma data para que a eleição se fizesse simultaneamente em todo o Império<sup>704</sup>. A convocação dos participantes era realizada pelo Juiz de Paz que presidiria a mesa paroquial. O Juiz de Paz realizava a referida convocação após receber, por intermédio da Câmara Municipal, as ordens do Governo Geral<sup>705</sup>. Reunidos, portanto, os votantes e demais interessados na Matriz, às 9h da

---

<sup>702</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 39.

<sup>703</sup> Ibid., arts. 40 e 41.

<sup>704</sup> Ibid., art. 40.

<sup>705</sup> Ibid., art. 41.

manhã, a eleição era iniciada com a celebração, pelo Pároco, de uma Missa do Espírito Santo<sup>706</sup>.

#### **4.3.1 A celebração da Missa do Espírito Santo nas eleições do Império**

A Missa do Espírito Santo marcou o ato de abertura das eleições primárias e secundárias realizadas no Império do Brasil até 1881, quando a “Lei Saraiva” dispensou as cerimônias religiosas. Para Manoel Rodrigues Ferreira, o fato de o catolicismo ser a religião oficial da Monarquia Portuguesa e mais tarde do Império explica as missas estabelecidas pelas normas eleitorais desde as instruções de 9 de junho de 1822<sup>707</sup>. Contudo, a nosso ver, essa explicação não é suficiente. É razoável supor que, por ter permeado as práticas eleitorais durante tanto tempo, a celebração dessa missa em particular tivesse alguma relevância para o processo eleitoral. Com o propósito de esclarecer a mobilização da mesma, buscamos, primeiramente, investigar as origens do costume de celebrá-la na abertura dos pleitos. Em seguida, pretendemos esboçar as linhas gerais de um possível sentido que possa ter orientado a opção pela Missa do Espírito Santo por parte dos legisladores do Império, bem como seu emprego sistemático nas eleições.

A apreciação das normas eleitorais luso-brasileiras permite estabelecer o decreto assinado por D. João VI em 07 de março de 1821 – que convocava o povo brasileiro a eleger os seus representantes às Cortes de Lisboa – como marco inicial da prática de celebrar a Missa do Espírito Santo nas eleições realizadas em terras brasileiras<sup>708</sup>. As regras eleitorais anteriores à primeira Constituição do Reino de Portugal eram definidas pelas Ordenações – Manuelinas e Filipinas –, que traziam disposições sobre as eleições dos oficiais das Câmaras. Todavia, as Ordenações não previam missas nos procedimentos de escolha desses oficiais, haja vista que, nos seus termos, o processo eleitoral não envolvia a participação da Igreja. As únicas manifestações de cunho religioso existentes eram os juramentos. Segundo as Ordenações do Reino, os eleitores escolhidos pelo Juiz mais velho deviam jurar os Santos Evangelhos antes de darem os

---

<sup>706</sup> Ibid., art. 42.

<sup>707</sup> FERREIRA, op. cit., p. 121.

<sup>708</sup> Real Decreto de 07 de março de 1821, art. 47. Entretanto, cumpre notar que, segundo o decreto, as eleições deviam acontecer nas Câmaras. Para assistirem à missa, os envolvidos se dirigiam à igreja, retornando ao local da reunião ao término da celebração. A utilização do espaço da igreja era permitida somente em casos excepcionais.

seus votos<sup>709</sup> e, terminado o processo, os oficiais eleitos deviam realizar o mesmo juramento antes de começarem a servir nos ofícios<sup>710</sup>. Assim, é razoável presumir que a prática de celebrar a Missa do Espírito Santo nas eleições tenha chegado ao Brasil por influência da Espanha, não de Portugal. Cumpre lembrar que o decreto de D. João VI copiava literalmente as disposições eleitorais da Constituição Espanhola de 1812. O exame da referida prática na Espanha e seus domínios demandaria uma investigação que extrapola nossos objetivos e competências. Há, contudo, uma pista que nos permite contornar essa dificuldade. Temos razões para crer que as respostas para as nossas dúvidas possam ser encontradas em um importante rito da Igreja Católica, a eleição do Pontífice Romano.

O método de eleição do Sumo Pontífice variou consideravelmente ao longo da história da Igreja. Os princípios gerais e procedimentos da escolha são tradicionalmente definidos por meio de bulas e decretos papais. No contexto do nosso objeto de estudo, vigorava o decreto *Avendo Noi*, elaborado pelo Papa Clemente XII, em 1732<sup>711</sup>. Esse é um decreto sucinto, que reformou apenas algumas disposições gerais do rito. Todavia, a essência das regras vigentes no período de nosso interesse havia sido estabelecida pela bula papal *Aeterni Patris Filius*, instituída pelo Papa Gregório XV, em 1621<sup>712</sup>. O cerimonial da eleição era, por sua vez, delineado pelo decreto *Decet Romanum Pontificem*, do mesmo ano<sup>713</sup>.

O referido processo eleitoral é complexo e não iremos expô-lo integralmente. Porém, grosso modo, nos termos do *Decet Romanum Pontificem*, o cerimonial era iniciado com a reunião de uma assembleia de Cardeais responsável pela escolha do novo líder da Igreja, o Conclave. Os membros do Conclave deveriam, primeiramente, jurar

---

<sup>709</sup> *Em que modo se fará a eleição dos Juizes, Vereadores, Almotaces e outros Officiais*; Ordenações Filipinas; Livro I; Título 67; p. 154. Disponível em: <[http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm?inp=eleitoral&qop=\\*&outp=](http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm?inp=eleitoral&qop=*&outp=)> Acesso em: 26/06/2012.

<sup>710</sup> *Ibid.*, t 45, §11, p. 157.

<sup>711</sup> CLEMENTE XII. *Chirografo della Santità di nostro Signore Papa Clemente XII che contiene diversi ordini e riforme che riguardano il Conclave ed il tempo della Sede vacante [Avendo Noi]*, 1732. Disponível em: <<http://www.conclave.name/documenti.php?id=avendonoi>>. Acesso em: 10/08/2012.

<sup>712</sup> GREGORIO XV. *Constitutiones de electiones bulla Gregorii Papae XV. De electione romani pontificis gregorius episcopus servus servorum dei ad perpetuam rei memoriam iussu editum, e auctoritatae confirmatum [Aeterni Patris Filius]*, 1621. Disponível em: <<http://www.conclave.name/documenti.php?id=aeternipatrisfilius>>. Acesso em: 10/08/2012.

<sup>713</sup> GREGORIO XV. *Caerimoniale. Continens Ritus Electionis Romani Pontificis Gregorii Papae XV Iussu editum, e auctoritatae confirmatum. Gregorius episcopus servus servorum dei Ad perpetuam rei memoriam [Decet Romanum Pontificem]*, 1621. Disponível em: <<http://www.conclave.name/documenti.php?id=decetromanumpontificemita>>. Acesso em: 10/08/2012.

observarem a bula *Aeterni Patris Filius* e, em seguida, levar a efeito o cerimonial fúnebre do Papa falecido<sup>714</sup>. Feito isso, os Cardeais envolvidos seguiam para a Basílica de São Pedro a fim de presenciarem a celebração de uma Missa do Espírito Santo<sup>715</sup>. Após a missa, o Conclave entrava processionalmente em um edifício dentro do qual permanecia em claustro durante todo o processo<sup>716</sup>.

Havia, à época, três métodos de escolha à disposição do Conclave: a eleição por inspiração (*per quasi Inspirationem*), por compromisso (*per compromissum*) e, por último, a eleição por escrutínio (*per scrutinium*)<sup>717</sup>. A eleição por inspiração acontecia quando, por inspiração direta do Espírito Santo, todos os cardeais proclamavam, unanimemente e em viva voz, o nome do novo Pontífice. Naturalmente, o método era condicionado a uma série de fatores, tais como a inviolabilidade do claustro, a inexistência de acordo prévio, entre outros<sup>718</sup>. Na votação por compromisso, o nome de um candidato era proposto por um grupo de cardeais. O método se viabilizava caso o Conclave aceitasse unanimemente a indicação<sup>719</sup>. Já na eleição por escrutínio, realizava-se uma votação por meio de cédulas, as quais eram inseridas em um grande cálice. O critério de apuração dizia que o novo pontífice deveria obter dois terços votos. Ao término do escrutínio, fosse bem sucedido ou não, as cédulas eram queimadas<sup>720</sup>.

Lançamos mão dessa breve exposição do rito de eleição do Sumo Pontífice Romano com o propósito de colocar em evidência um dogma seguido pelos Cardeais do Conclave. A Igreja ensinava que o Espírito Santo, isto é, a terceira pessoa da Santíssima Trindade, presidia pessoalmente a eleição papal<sup>721</sup>. Essa máxima pode ser observada com clareza no método de escolha por inspiração. Ainda que a manifestação da substância divina fosse menos evidente nos demais métodos de eleição, isso não significava para os clérigos que ela deixasse de operar. Com efeito, a celebração da Missa do Espírito Santo no ato de abertura da eleição papal se prestava a invocar o Espírito Santo de modo que o mesmo conduzisse os trabalhos dos cardeais. Dessa

---

<sup>714</sup> *Cerimoniale delle esequie del romano pontefice e relative spese*. GREGORIO XV. **Decet Romanum Pontificem**, op. cit..

<sup>715</sup> *Della messa dello Spirito Santo in S. Pietro*, Ibid.

<sup>716</sup> *Dell'ingresso al Conclave*, Ibid.

<sup>717</sup> *Delle forme dell'elezione*, Ibid.

<sup>718</sup> *Dell'elezione quasi per ispirazione*, Ibid.

<sup>719</sup> *Dalla votazione per compromesso*, Ibid.

<sup>720</sup> *Dallo scrutinio semplice o con l'accesso*, Ibid.

<sup>721</sup> ALLEN, John Jr. *Conclave: a política, as personalidades e o processo da próxima eleição papal*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 156.

maneira, qualquer que fosse o resultado do pleito, esse contava com a chancela do Divino.

Portanto, é razoável supor que opção dos legisladores do Império pela Missa do Espírito Santo como ato de abertura das eleições possuía uma correlação com o dogma mobilizado na escolha papal. A nosso ver, ao invocarem o Espírito Santo por meio da missa em questão, as Assembleias Paroquiais visariam, a um só tempo, a afirmar a natureza sagrada da eleição e a marcar de antemão, como legítimos, os resultados vindouros.

### **4.3.2 A organização da Mesa Paroquial**

Terminada a cerimônia religiosa, o pároco fazia uma oração análoga às eleições. Na falta deste, um orador podia proferir um discurso sobre o mesmo objeto<sup>722</sup>. Ao término da oração, punha-se uma mesa no Corpo da Igreja, tomando o Juiz de Paz assento na cabeceira desta, como presidente, assentando-se o escrivão de Paz à sua esquerda. O escrivão do magistrado era o responsável pela redação da ata referente à organização da mesa. De um lado e de outro destes permaneciam de pé os eleitores e suplentes convocados<sup>723</sup>. Em seguida, era instalada uma divisória, normalmente uma balaustrada, entre a mesa e aqueles que estavam em torno dela, e os votantes, de sorte que os envolvidos pudessem colocar em prática a escolha da mesa sem serem perturbados. A divisão se propunha a afastar o público sem, no entanto, impedir que esse supervisionasse os trabalhos da mesa. O porte de armas era vedado aos presentes e as portas da Igreja deviam ser mantidas abertas<sup>724</sup>. Vale salientar que, ao contrário da qualificação, na eleição primária não havia margem para o uso de outros espaços que não fossem o corpo da Igreja.

Uma vez estabelecida a reunião da assembleia paroquial, o presidente realizava, em voz alta e inteligível, a leitura do Capítulo I do Título II, bem como do Capítulo I do Título I da lei de 19 de agosto de 1846 – mesmo após as reformas da mesma<sup>725</sup>. Imediatamente após a leitura, o presidente punha em prática a chamada dos eleitores e suplentes, procedendo assim à designação dos membros da mesa. O método de escolha da mesa era o mesmo da junta de qualificação, incluindo todas as variações promovidas pelas

---

<sup>722</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 42.

<sup>723</sup> Ibid., art. 42.

<sup>724</sup> Ibid., art. 42.

<sup>725</sup> Ibid., art. 43.



reformas eleitorais<sup>726</sup>. Concluída a organização da mesa paroquial, o presidente mandava inutilizar a divisória que isolava a reunião dos demais presentes, bem como remover as cadeiras que cercavam a mesa, declarando solenemente, em seguida, estar instalada a Assembleia Paroquial<sup>727</sup>. A remoção das cadeiras tinha como propósito desimpedir o caminho para a circulação dos assistentes designados em torno da mesa de modo que esses pudessem examinar os trabalhos até então realizados.

Podemos estender ao rito de organização da mesa paroquial grande parte das nossas conclusões acerca da formação da junta de qualificação. Assim como na etapa anterior, encontramos evidências de que em algumas ocasiões as mesas recorriam a práticas que não eram previstas na legislação. Na ata de organização da mesa paroquial da freguesia principal da Vila do Santo Antônio do Curvelo, Comarca do Rio das Velhas, em 1849, verificamos que o presidente dessa recorreu ao sorteio com o objetivo de desempatar a escolha de eleitores e suplentes para a mesa<sup>728</sup>. Diferentemente do caso similar citado anteriormente – sobre a formação de uma junta qualificadora –, ocorreu empate de votos tanto no grupo de eleitores quanto no de suplentes. Assim, foram realizados dois sorteios com objetivo de solucionar o impasse. Entretanto, a ata faz menção ao costume de se empregar um garoto menor de idade – com sete anos e meio de acordo com o documento – para tirar a sorte em uma urna, somente para o desempate entre os suplentes<sup>729</sup>. Há de se observar que, no outro caso verificado, a prática foi utilizada para desempatar eleitores. Não há razões para presumir que houvesse uma distinção entre o desempate de eleitores e suplentes. O mais provável é que a ata tenha omitido a informação para o primeiro sorteio. Independentemente da dúvida suscitada pela fonte, o que importa é que o rito de formação dessa mesa paroquial em particular recorreu a uma prática não prescrita pela legislação. Reiteramos as conclusões já traçadas a respeito desse costume.

Como vimos, o Juiz de Paz mais votado era igualmente o responsável pela condução da escolha de seus auxiliares. Contudo, diferentemente da qualificação, em momento algum o magistrado foi removido da presidência. Portanto, em consonância com a nossa leitura sobre o processo de qualificação, a presença de um magistrado eleito como

---

<sup>726</sup> Ibid., art. 43.

<sup>727</sup> Ibid., art. 44.

<sup>728</sup> APM. CV-08, p. 27. (Ata da organização da mesa paroquial da freguesia principal da Villa do Santo Antônio do Curvelo, 1849).

<sup>729</sup> Lembramos que tal prática não era prevista para essa etapa, mas somente para empates de votos apurados das eleições primárias e secundárias.

responsável pela organização da mesa, bem como o método de escolha dos seus auxiliares, teriam como finalidade dificultar o controle das mesas por parte de chefes ou facções políticas. Entretanto, se no caso da qualificação verificamos que os princípios do método podiam ser anulados pela extensão do processo no tempo, no caso da eleição primária esse fator possuía um peso menor. Afinal, a eleição primária podia se estender por, no máximo, dois dias<sup>730</sup>. Conseqüentemente, os membros apontados para a composição da mesa paroquial no início do dia da eleição seriam de fato aqueles que conduziram boa parte do trabalho, quando não todo ele. Assim, se eleitores e suplentes fossem de algum modo coagidos a não participar da eleição primária como auxiliares da mesa por alguma força política, eles o deveriam ser antes da composição da mesa. Encontramos evidências dessa prática na ata que acabamos de mencionar, isto é, durante a organização da mesa paroquial a freguesia principal da Vila do Santo Antônio do Curvelo, Comarca do Rio das Velhas, em 1849. Na ocasião, o presidente leu o seguinte ofício do eleitor José Ribeiro de Araújo, que justificava sua ausência:

Meritíssimo Senhor, acuso recebido o ofício de VS de cinco de julho passado em que convoca-me na qualidade de eleitor desta paróquia a comparecer nessa matriz às nove horas da manhã do dia cinco do corrente agosto, para fazer parte das turmas na organização da mesa paroquial. Muito certo senhor acho-me privado de acudir a semelhante convocação e mesmo levar a mesa o meu voto (...) pois a ninguém a ignora que sou ameaçado de ser recolhido à cadeia no momento em que nessa Vila pisar, o que tem sido publicamente alardeado por mais de uma das autoridades policiais de que nenhum crime tenho cometido pouco ou nada importaria semelhante prisão se pudesse-me convencer-me de que a título de resistência deixa-se de ser massacrado e mesmo torturado depois de metido na prisão mas vejo-me cercado de mui sérias apreensões. Tudo temo e tudo espero e nesse estado de coação que deixo de comparecer, e ainda mais fui eu avisado no primeiro deste mês que o Sub Delegado Manoel de Mattos disse no mesmo dia à vista de mais de vinte pessoas que se eu fosse à vila que não passava a ponte para a outra parte porque aí estava uma escolta à minha espera para me prender, tão bem foi avisado por Joaquim da Costa Leite, que estando com o subdelegado João de Paiva este disse ao dito Costa que eu não havia de assistir às eleições e que assim que eu chegasse aí era logo preso<sup>731</sup>.

Em suma, no que diz respeito ao método de escolha dos auxiliares, o rito de organização das mesas paroquiais guardava muitas semelhanças com o de formação das juntas de qualificação. Isso demonstra, mais uma vez, a preocupação da legislação posterior a 1846 em promover organizações eleitorais isentas e, sobretudo, por meio de práticas

<sup>730</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 48.

<sup>731</sup> APM. CV-08, p. 27. (Ata da organização da mesa paroquial da freguesia principal da Villa do Santo Antônio do Curvelo, 1849).

ordenadas. De fato, se comparadas com as práticas previstas pelas normas anteriores, nas quais os auxiliares das mesas eram escolhidos por aclamação pela Assembleia Paroquial, a lei de 19 de agosto de 1846 proporcionou grande avanço.

Não obstante a organização das mesas paroquiais guardasse similaridades com a formação das Juntas de qualificação, percebe-se que as referidas etapas do processo eleitoral requeriam o emprego de estratégias distintas de corrupção eleitoral por parte de forças políticas interessadas em intervir nas eleições. Por outro lado, a organização da mesa paroquial se distingue, sobretudo, pela pompa e suntuosidade do seu rito. Ao mesmo tempo em que havia uma preocupação em tornar público o desenrolar dos trabalhos, a mesa afirmava simbolicamente sua autoridade ao ocupar o corpo da Igreja Mariz e ao se isolar dos demais presentes por meio de uma divisória física. Nota-se, ainda, que o rito de organização da mesa paroquial mesclava as esferas política e religiosa. A nosso ver, a partir da eleição primária, o apelo do Estado à Igreja estaria muito mais relacionado à busca de uma sacralização da vida política do que meramente às necessidades práticas de acesso a um sistema de informações ou a edifícios adequados, como ocorria na qualificação. A celebração da Missa do Espírito Santo como ato de abertura da eleição é um bom exemplo dessa recorrência do Estado ao Sagrado. Verificamos que a referida missa significava muito mais do que uma solenidade ou uma exibição teatral das hierarquias sociais vigentes. Com efeito, ela mobilizava o dogma católico segundo o qual o Espírito Santo opera as atividades humanas quando invocado. Isso torna evidente que a sociedade imperial não confiava apenas nas normas e instituições para ter uma boa e correta eleição, mas, para tanto, recorria diretamente ao sagrado.

### **4.3.3 O recebimento das cédulas**

Instalada a mesa paroquial, o Presidente prosseguia atribuindo funções aos mesários. Há, contudo, poucas informações disponíveis a respeito da atuação desses agentes na liturgia eleitoral. A legislação é pouco esclarecedora ao estabelecer as responsabilidades dos auxiliares durante o ato de recebimento das cédulas. Curiosamente, a lei fundamental das eleições não traz instruções a respeito da matéria. Em contrapartida, o decreto de 12 de janeiro de 1876, que regulamentou a “Lei do Terço”, diz no capítulo pertinente à eleição de eleitores que o Presidente deveria designar um dos mesários para servir de secretário e outro para fazer as chamadas. Segundo a norma, se as listas

fossem demasiado extensas, o presidente poderia incumbir, sucessivamente, os demais auxiliares da tarefa de fazer as chamadas, excetuando o secretário<sup>732</sup>. Entretanto, o decreto não deixa claro o que faziam os outros dois auxiliares. Mesmo as atas eleitorais contribuem pouco para um melhor entendimento das funções dos mesários. Presumimos que talvez o caráter rotineiro dos trabalhos tenha induzido os secretários a omitir informações tidas como óbvias. O que pudemos compreender a partir da leitura das atas foi que, dos quatro mesários, um era designado como secretário, isto é, o responsável pela redação da ata, e os demais como escrutadores. Embora a legislação não explique o que fazia o escrutador, não restam dúvidas de que esse era o agente responsável pela chamada dos votantes.

Segundo Manoel Rodrigues Ferreira, o termo escrutador seria um estrangeirismo proveniente do francês *scrutateur*, que aparece nas primeiras leis eleitorais da França pós-revolucionária<sup>733</sup>. Todavia, entendemos que essa não é uma boa explicação, uma vez que muito antes da Revolução Francesa a figura do escrutador já habitava o processo de eleição do Sumo Pontífice Romano<sup>734</sup>. Até onde pudemos averiguar, em Portugal, a figura do escrutador surge com adoção das instruções eleitorais da Constituição espanhola de 1812, na ocasião da eleição de representantes para as Cortes de Lisboa em 1821. No Império do Brasil, o escrutador aparece pela primeira vez – porém grafado como escrutador – na decisão nº. 57 do Ministério do Reino, de 19 de Junho de 1822, que trazia as instruções para a eleição da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa. O auxiliar é ainda citado pelas instruções eleitorais de 1824, igualmente como escrutador, nas instruções de 1842, como escrutador e, por fim, nas normais eleitorais subsequentes, novamente como escrutador. Em suma, o conjunto das normas eleitorais emprega as duas grafias indistintamente. O fato de a legislação eleitoral do Império se eximir de explicar a função do escrutador não impediu que o mesmo tivesse atuado normalmente nas eleições, como é possível notar nas atas. Não encontramos nos registros eleitorais quaisquer dúvidas que poderiam ter sido levantadas em função de um eventual mau entendimento da legislação. Na realidade, as pessoas da época conheciam muito bem as atribuições do escrutador, o que nos leva a crer que as mesmas tenham sido transmitidas por meio da tradição. Há de se observar, entretanto, que se essa hipótese for verdadeira, tratar-se-ia de uma tradição política recente,

---

<sup>732</sup> Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, art. 106.

<sup>733</sup> FERREIRA, op. cit., p. 195.

<sup>734</sup> GREGORIO XV. [*Aeterni Patris Filius*], op. cit.

proveniente dos momentos derradeiros do regime absolutista português, pois o escrutador não aparece nas instruções eleitorais das Ordenações do Reino.

O ato do voto propriamente dito se iniciava imediatamente após a instalação da assembleia paroquial com a chamada nominal dos votantes. Realizada em voz alta por um dos mesários, a chamada respeitava a ordem da lista de qualificação<sup>735</sup>. O votante chamado devia então cruzar a divisória que separava votantes da mesa e se apresentar perante a mesma para ser identificado. Até o advento do título de qualificação, em 1875, a identificação dos votantes era realizada visualmente. Isso abria margem para que indivíduos interessados em fraudar as eleições atendessem ao chamado da mesa passando-se por cidadãos qualificados. Essas eram as figuras chamadas de “fósforos” pelos contemporâneos. Para reconhecer a identidade dos votantes, os mesários podiam recorrer aos testemunhos do Juiz de Paz, do Pároco e demais cidadãos presentes, desde que abonados no conceito do magistrado<sup>736</sup>. Uma vez identificado, o votante estava autorizado a inserir sua cédula na urna.

As cédulas eram, à época, simples listas que deveriam conter tantos nomes quanto o número de eleitores que a paróquia elegia para o colégio eleitoral do município. Não havia cédulas oficiais e, por isso, qualquer papel que contivesse as informações desejadas podia ser inserido nas urnas. Como não havia registro prévio de candidatos a eleitor, o cidadão votava nas pessoas que bem entendia, desde que, é claro, essas atendessem os critérios previstos pela legislação. As cédulas deviam trazer escritas, junto aos nomes, as ocupações dos cidadãos que recebiam os votos. Cumpre observar que as cédulas de marcar, tal como as conhecemos no tempo presente, ainda não haviam sido inventadas no contexto da lei de 19 de agosto de 1846<sup>737</sup>. A legislação eleitoral prescrevia que as cédulas que contivessem nomes riscados, adulterados ou substituídos por outros não seriam admitidas<sup>738</sup>. O votante não era obrigado a assinar sua cédula<sup>739</sup>.

---

<sup>735</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 48.

<sup>736</sup> Ibid., art. 46, § 1.

<sup>737</sup> As cédulas de marcar foram concebidas nas colônias australianas da Grã-Bretanha nos anos 1850. Por esse motivo, no século XIX, a invenção era recorrentemente chamada de cédula australiana, ou cédula canguru. Cédulas do tipo foram adotadas amplamente na Inglaterra somente nos anos 1870 e, nos Estados Unidos, apenas nos anos 1880. Sendo originalmente impressa pelo Estado, a cédula australiana estimulou o abandono de cédulas impressas pelos partidos, bem como a adoção do voto individual e secreto. EWALD, op. cit., p. 64-71.

<sup>738</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 50.

<sup>739</sup> Ibid., art. 51. Manoel Rodrigues Ferreira sustenta que, nas regras de 1846, o voto nas eleições primárias não era secreto. Todavia, a legislação não corrobora tal afirmação. FERREIRA, op. cit., p. 184.

A segunda recomendação da lei possibilitava, por conseguinte, a participação de votantes analfabetos e o segredo do voto. Face ao grande número de cidadãos iletrados existente no Império, que naturalmente não estavam em condições de preencher suas listas, muitos partidos políticos imprimiam suas próprias cédulas. Essas eram distribuídas com os nomes dos candidatos a eleitor previamente registrados. Os cabos eleitorais se encarregavam de distribuí-las aos votantes no dia das eleições. Muitas vezes, as parciais recorriam à prática de imprimir cédulas coloridas. Esse era um recurso sagaz adotado por aqueles que visavam a fiscalizar o voto dos votantes que lhes deviam obediência<sup>740</sup>. Havia, ainda, o costume de imprimir cédulas em páginas de jornal de modo que pudessem ser recortadas e utilizadas nas eleições pelos votantes<sup>741</sup>.

Quanto à urna, a lei de 19 de agosto de 1846 não traz recomendações específicas sobre sua configuração física. Isso vem a surgir, ainda que de maneira bastante vaga, no decreto de 12 de janeiro de 1876, que regulamentou a “Lei do Terço”, do ano anterior. Segundo o artigo 108 do decreto, “as cédulas serão introduzidas, na urna em que se recolherem, por uma simples abertura, pela qual só uma cédula possa passar; e até concluir-se o recebimento estará fechada a mesma urna”<sup>742</sup>.

À medida que os votantes chamados depositavam as cédulas na urna, os nomes dos ausentes eram anotados em rol – por um escrutador, presumivelmente – de maneira que fossem anunciados novamente nas segunda e terceira chamadas. Segundo a legislação, uma vez terminado o recebimento dos votos da última chamada, as cédulas recebidas deviam ser contadas e emaçadas, isto é, reunidas em maços, devendo o número verificado ser registrado em ata juntamente com os nomes dos votantes que não compareceram e que, por consequência, perderam o direito de votar<sup>743</sup>. Com a contagem das cédulas, a mesa procurava verificar se o número de listas entregues era compatível com o número de votantes qualificados.

Nas atas de recebimento de votos, é possível encontrar maiores detalhes sobre o tratamento conferido às cédulas após a abertura da urna. Verificamos que, uma vez aberta a urna, as listas retiradas de seu interior eram contadas, sendo em seguida

---

<sup>740</sup> ROSAS, op. cit., p. 196.

<sup>741</sup> Há de se observar que os jornais da época eram, normalmente, propriedade de políticos que buscavam tornar públicos os debates e lutas políticas.

<sup>742</sup> Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, art. 108.

<sup>743</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 49.

lacradas em maços por cordões, e os maços rubricados pelo Presidente e mesários<sup>744</sup>. Após receber todas as cédulas, a mesa lavrava uma ata com o registro do desenrolar dos trabalhos, de incidentes que eventualmente surgiram e dos nomes dos votantes ausentes. Assinada a dita ata pelo presidente e demais membros da mesa, era dada por encerrada a eleição primária. A mesa retomava as atividades no dia seguinte para conduzir a apuração dos votos e anunciar os nomes dos eleitores de paróquia eleitos na freguesia.

#### 4.3.4 Confinamento e guarda da urna

A legislação recomendava que, após o encerramento os trabalhos da mesa, os maços de cédulas e demais papéis relativos à eleição fossem colocados no interior da urna e esta, juntamente com o livro de atas, recolhidos a um cofre munido de três fechaduras<sup>745</sup>. Das três chaves pertencentes ao cofre, uma deveria permanecer em poder do Presidente, outra confiada a um eleitor e a terceira entregue a um suplente de mesário<sup>746</sup>. Encontramos indícios de que, por vezes, fazia-se confusão sobre o que era a urna e o que era cofre. Na Freguesia de São Paulo de Muriaré, município de São João Batista do Presídio, comarca do Rio Paraibuna, em 1847, a mesa fez menção às chaves da urna, não do cofre<sup>747</sup>. Não obstante a confusão possa ter sido fruto de uma má redação da ata, o fato é que a legislação não era suficientemente clara sobre a configuração da urna.

Assim como o costume de utilizar crianças nos desempates ocorridos durante a formação das juntas e mesas paroquiais, o emprego de um cofre de três fechaduras para guardar a urna parece ter origens na tradição política portuguesa. Nas instruções eleitorais das Ordenações Filipinas, as três chaves do cofre que guardava os pelouros de cera eram entregues sucessivamente aos vereadores cujos mandatos se encerravam. Dessa forma, as chaves ficavam sempre em poder dos três últimos ex-vereadores<sup>748</sup>. Como aquele cofre guardava sempre um número de pelouros equivalente aos de

---

<sup>744</sup> APM. CV-08, p. 102-107. (Ata do recebimento das cédulas, freguesia principal de Santo Antônio do Curvelo, 1863).

<sup>745</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 61.

<sup>746</sup> APM. CV-08, p. 102-107. (Ata do recebimento das cédulas, freguesia principal de Santo Antônio do Curvelo, 1863).

<sup>747</sup> APM. PP1/11, Cx.99, Doc. 04. (Ata do recebimento das cédulas, freguesia de São Paulo de Muriaré, 1847).

<sup>748</sup> “E o sacco dos pelouros se metterá em hum cofre de tres fechaduras, das quaes terão as chaves os Vereadores do anno passado, cada hum sua e, não darão a chave a outro, em modo que nunca hum tenha duas chaves. E cada hum irá, quando cumprir, abrir a fechadura, de que tiver a chave; e o que dér a chave a outro, que outra tenha, e o que a receber, será decgradado hum ano para fóra da villa e seu termo, e pagará quatro mil réis, a metade para Captivos, e a outra para quem accusar”. ORDENAÇÕES FILIPINAS, op. cit., t. 45 §1, p. 155.

mandatos escolhidos na eleição, isto é, três para cada cargo, o número de fechaduras e chaves do cofre possuía uma correlação com o processo eleitoral da época. Presumimos, assim, que o uso de um cofre de três fechaduras nas eleições do Segundo Reinado estivesse mais relacionado a uma tradição do que com o processo eleitoral em si<sup>749</sup>.

Havia, naturalmente, cuidados a se tomar com as cédulas e demais documentos das eleições durante a noite. A lei determinava que, de um dia para outro, o cofre devia permanecer na parte mais ostensiva e central da Igreja; e guardado pelas sentinelas que a mesa julgasse necessárias. Recomendava-se, ainda, que não deveriam recair impedimentos sobre os demais cidadãos que desejassem se juntar à guarda como sentinela<sup>750</sup>. O referido procedimento pode ser encontrado na ata da eleição primária que teve lugar na Vila do Curvelo, Comarca do Rio das Velhas, em 1849. Durante o encerramento dos trabalhos da mesa paroquial, o Presidente requisitou doze praças da Guarda Nacional, armados e municados para a guarda da urna<sup>751</sup>.

Importa observar que as instruções sobre a guarda do cofre aparecem somente no capítulo da lei referente à apuração dos votos, cujos trabalhos costumavam durar mais de um dia. Entretanto, de uma maneira geral, as fontes indicam que o mesmo procedimento era colocado em prática tanto ao término do dia da eleição quanto na noite entre a segunda e terceira chamadas, quando aplicável.

#### **4.3.5 Práticas de corrupção eleitoral no rito das eleições primárias: o exemplo da Vila do Santo Antônio do Curvelo**

O livro de atas das eleições primárias da freguesia principal da Vila do Santo Antônio do Curvelo, Comarca do Rio das Velhas, que cobre o período de 1847 a 1869, contém atas que apresentam um nível excepcional de detalhes sobre o trabalho de recebimento dos votos por parte das mesas paroquiais. Alguns desses documentos registraram protestos e contraprotostos relativamente extensos apresentados às mesas. Neles foi

---

<sup>749</sup> Nas regras do Decreto – sem número – de 26 de março de 1824, empregava-se um cofre com duas fechaduras para guardar a urna e demais documentos no caso de uma eleição – fosse primária ou secundária – não terminar no primeiro dia. Uma chave ficava com o Presidente da mesa e outra com o secretário. (CAPÍTULO IX § 1º). Apesar de verificarmos uma descontinuidade no número de fechaduras no referido decreto, ainda sustentamos haver correlação entre a configuração do cofre empregada no Segundo Reinado e aquela utilizada nos termos das Ordenações Filipinas. Evidência disso é o precedente aberto pela continuidade da prática de usar crianças nos sorteios de desempate.

<sup>750</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 61.

<sup>751</sup> APM. CV-08, p. 31-41. (Ata do recebimento das cédulas, Paróquia de Santo Antônio do Curvelo, 1849).



possível identificar algumas práticas de corrupção eleitoral levadas a cabo em eleições primárias.

Em uma ata redigida em agosto 1849, um mesário denunciou ao restante da mesa que o subdelegado de polícia do distrito havia invadido a Igreja e arrancado de dentro dela alguns votantes. Por tal atitude, o subdelegado foi repreendido pelo Presidente, que o lembrou de que o policiamento da Assembleia competia somente à mesa paroquial. O subdelegado foi ainda advertido de que não deveria distrair os votantes que estavam à espera de dar seus votos. A advertência foi seguida da leitura em voz alta, pelo próprio Presidente, do artigo 47 da lei de 19 de agosto de 1846, que estabelece as competências da mesa paroquial. Pouco tempo após o ocorrido, o Presidente da mesa observou o subdelegado chamando novamente um votante para fora do templo. Chamando-o à ordem mais uma vez, o presidente declarou não ser possível tal procedimento. Após mandar buscar o votante que havia sido abordado pelo subdelegado, foi-lhe questionado o motivo pelo qual havia sido chamado a se retirar da Igreja. Esse declarou ter sido pressionado pelo subdelegado a não votar naquele dia<sup>752</sup>.

A mesma ata contém a transcrição de um protesto por meio do qual um votante denunciava que todos os inspetores de quarteirão da vila teriam sido instruídos a circular no interior da Igreja ostentando suas faixas – não há menção a respeito de quem partiu a instrução. Segundo ele, os inspetores estariam impedindo a conversação entre os cidadãos e impondo listas preenchidas a vários votantes. Escrevia o votante que, à porta da Igreja, o subdelegado do distrito ora forçava votantes a votarem em pessoas de seu partido, ora os obrigava a retirarem-se do templo quando seus nomes eram chamados pela mesa<sup>753</sup>. O mesmo suplicante queixava-se que havia sido surpreendido por um tenente coronel da Guarda Nacional ao dirigir-se à Igreja para levar à urna o seu sufrágio. Esse o teria feito prender por dois soldados da polícia, os quais o teriam recolhido à cadeia da vila sob o pretexto de não ter respondido a um ofício que, segundo ele, jamais teria sido entregue<sup>754</sup>. O autor do protesto concluía que, por ser membro da oposição, ficava claro que o fim da sua prisão era o de afastá-lo da Igreja, assim como havia sido feito com outros cidadãos que vinham em sua companhia. Escrevia, ainda, que o mesmo tenente coronel que o fez prender havia mandado, dias antes da eleição,

---

<sup>752</sup> Ibid., p. 31-41.

<sup>753</sup> Ibid., p. 31-41.

<sup>754</sup> Ibid., p. 31-41.

outro cidadão opositor atender a uma revista na companhia de Guardas Nacionais de outro distrito; e, por um sargento mor, mandou designar vários guardas, igualmente da oposição, para se apresentarem àquele distrito. Para ele, esse teria sido um plano elaborado para desviar, por todos os meios, a oposição de levar à urna a expressão dos seus votos<sup>755</sup>. De acordo com a ata analisada, a mesa não tomou providências acerca da denúncia.

Em 1866, um protesto, enviado à mesa na ocasião da apuração dos votos, denunciava que os subdelegados dos distritos de Monteiro e Morro da Garça teriam realizado uma entrada na sede do município juntamente com uma tropa da Guarda Nacional e inúmeros cavaleiros. O grupo teria circulado nas vias públicas, acompanhados do Juiz de Paz presidente da mesa paroquial, fazendo ostentação de uma alegada capacidade de intervenção nas eleições. Segundo o denunciante, à entrada, teria se juntado o subdelegado do distrito sede e, nos arredores da Igreja, esse teria tomado e trocado cédulas de muitos votantes<sup>756</sup>.

O contraprotesto correspondente, escrito pela parcialidade oposta e assinado por diversos cidadãos, alega que a referida entrada dizia respeito ao deslocamento da tropa requerida pelo presidente da mesa para a guarda noturna da urna. Para o autor do contraprotesto, estando seus adversários políticos certos da derrota nas urnas, tudo lhes servia de motivo para reclamação. Não contente em rebater as acusações do adversário, o mesmo aproveitou a ocasião para denunciar uma suposta tentativa de assassinato contra o presidente da mesa, que teria sido colocada em prática no mês anterior. Além disso, segundo ele, a facção adversária teria mandado dois sacerdotes, o Vigário da Freguesia sede e o Vigário da Freguesia de Sete Lagoas, percorrerem vários pontos da paróquia pedindo votos e excomungando os que com eles não quisessem votar<sup>757</sup>.

As eleições de primeiro grau concretizavam um longo processo iniciado há meses com a organização das Juntas de Qualificação. O exame das práticas que cercavam o ato do voto nas eleições primárias das Minas Gerais, no período entre 1846 e 1881, revela-nos um cenário complexo, marcado por manifestações religiosas, práticas e costumes que escapavam à legislação eleitoral.

---

<sup>755</sup> Ibid, p. 31-41.

<sup>756</sup> Ibid, p. 31-41.

<sup>757</sup> Ibid, p. 31-41.

Entendemos que a falta de clareza da legislação em relação às atribuições dos mesários, à configuração das urnas e cédulas; e dos modos de manipulação das últimas após o encerramento das eleições, deixava caminho aberto para interpretações diversas e, conseqüentemente, para a ocorrência de fraudes. Assim, por maior que fosse o zelo das normas eleitorais em relação aos detalhes cerimoniais do rito eleitoral, percebemos que as mesmas não se preocuparam muito com a execução dos procedimentos previstos. Como em outras etapas do processo, pudemos verificar na eleição primária a existência de práticas que se apoiavam em tradições políticas portuguesas, como é o caso dos sorteios de desempate tirado por crianças e a configuração do cofre destinado à guarda da urna. Isso mostra, a nosso ver, que, face ao desafio de elaborar o sistema eleitoral do Império, os legisladores recorreram a práticas já consagradas e conhecidas pela população.

Por fim, a análise dos registos eleitorais relativos à eleição de primeiro grau leva-nos a crer que ações políticas habitavam os ritos eleitorais. Essas ações políticas não se davam necessariamente pela via da fraude, mas por intermédio da corrupção eleitoral. As parcialidades envolvidas mobilizavam os recursos disponíveis para agir no interior de um jogo que se encontrava emerso no rito das eleições e cujas regras eram ditadas pela legislação. A facção que se saísse melhor nessa disputa obtinha vantagens significativas, mesmo que isso implicasse agir no limiar da legalidade.

Nesse sentido, destacamos a possibilidade do emprego de uma manobra verificada no processo de qualificação, isto é, a substituição dos mesários. No caso de a eleição primária perdurar por mais de um dia, os auxiliares escolhidos no ato da organização da mesa podiam ser constrangidos, ameaçados ou mesmo impedidos de comparecer à Igreja no dia seguinte, de modo que fossem substituídos pelos seus suplentes. Dessa forma, era possível evitar que auxiliares alinhados a uma ou outra parcialidade atuassem no reconhecimento dos votantes, no manuseio das cédulas e, mais importante, no processo de apuração. Embora não tenhamos encontrado evidências concretas dessa prática, presumimos que os contemporâneos estivessem atentos a essa possibilidade.

Os protestos analisados deixam claro que a obstrução do direito de ir e vir dos votantes era uma tática básica de atuação no jogo eleitoral. Mesmo que iniciativas do tipo

infligissem o código criminal, sob pena de dois a seis meses de prisão ou multa<sup>758</sup>, pouco podia ser feito a respeito – ao menos de imediato – quando o transgressor era a própria autoridade policial responsável, a exemplo das alegações verificadas nas atas. Mesmo que providências fossem tomadas a *posteriori*, nada podia ser feito a respeito do resultado da eleição. Na melhor das hipóteses, os resultados de alguns Colégios Eleitorais podiam ser anulados em função de ilegalidades verificadas na ocasião da verificação dos poderes dos deputados eleitos pela Câmara dos Deputados Gerais<sup>759</sup>. Todavia, o veredicto dependia do partido que sustentasse a maioria da Câmara e, naturalmente, esse dificilmente tomaria uma decisão em favor da oposição. Em suma, os envolvidos na disputa assumiam um risco calculado. Estendemos as mesmas conclusões ao caso verificado em que inspetores de quarteirão e um subdelegado supostamente molestaram votantes no interior e à porta da Igreja.

Como constatamos nas fontes, o remanejamento de tropas da Guarda Nacional para locais distantes de onde os guardas votavam era um movimento válido do jogo eleitoral. Por ser uma força miliciana, os comandantes da Guarda Nacional eram civis e, via de regra, grandes proprietários de terras, envolvidos direta ou indiretamente na política local e/ou nacional. Assim, ao mover seus homens, os comandantes atuavam sobre as eleições impedindo o voto de opositoristas, sem transgredir a lei eleitoral, que proibia apenas o recrutamento – um meio de coerção exemplar, diga-se de passagem – nos sessenta dias anteriores e nos trinta posteriores do dia da eleição primária<sup>760</sup>. Já a colocação de tropas nos arredores do local da eleição, alegada em um dos protestos analisados, era claramente proibida pela legislação eleitoral<sup>761</sup>. Isso significa que, tendo consciência da possibilidade de anulação da eleição, as facções que mobilizavam tal recurso provavelmente o faziam tranquilamente quando tinham certeza da impunidade, enquanto aquelas que avaliavam haver a possibilidade de esbarrarem na verificação de poderes certamente o fariam com uma boa dose de preocupação. Novamente, cabia à facção interessada assumir o risco.

---

<sup>758</sup> Lei – sem número – de 16 de dezembro de 1830 [Código Criminal do Império do Brasil]. TÍTULO III [Dos crimes contra o livre gozo, e exercício dos Direitos Políticos dos Cidadãos], art. 100: Impedir, ou obstar de qualquer maneira, que votem nas eleições primárias, ou secundárias os Cidadãos activos, e os Eleitores, que estiverem nas circunstancias de poder, e de dever votar. Penas - de prisão por dous a seis mezes, e de multa correspondente á metade do tempo.

<sup>759</sup> Sobre a Comissão de Verificação de Poderes da Câmara Geral, ver PORTO, Walter (Prefácio) In: ALENCAR, op. cit., p. I.

<sup>760</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 108.

<sup>761</sup> Ibid, art. 108.

Outro método conhecido de atuação no jogo eleitoral era a impressão de cédulas por parte das parcialidades envolvidas. Com essa iniciativa, os contendores buscavam impor os seus candidatos a eleitores aos votantes. A prática era especialmente eficaz quando dirigida à massa dos cidadãos iletrados que, de posse de uma cédula impressa, não possuíam a capacidade de verificar em quem votavam. Mesmo que insatisfeitos com as cédulas impostas, os iletrados pouco podiam fazer, haja vista que não tinham condições de preencher um papel em branco para usar como cédula. Portanto, ao depositar na urna uma cédula impressa, o cidadão votante, no geral, não fazia uma escolha consciente dos eleitores, mas apenas referendava a escolha prévia dos partidos ou facções locais.

Frequentemente, recorria-se à prática de se imprimir cédulas coloridas. Com esse subterfúgio, as parcialidades buscavam fiscalizar à distância o comportamento das suas clientelas. O método era sobremodo eficaz, pois, ainda que os votantes letrados discordassem dos nomes listados nas cédulas que lhes eram entregues, eles estavam impedidos de agir, uma vez que a legislação eleitoral ditava que não eram admitidas cédulas que contivessem nomes riscados, adulterados ou substituídos por outros<sup>762</sup>. Porém, conquanto fossem capazes de preencher as suas próprias cédulas, esses esbarravam na fiscalização realizada pelos partidos por meio da atenta observação das cores das cédulas na ocasião do depósito das mesmas nas urnas.

Uma implicação da referida prática era a que os partidos precisavam mobilizar consideráveis montantes de recursos financeiros para custear a aquisição dos papéis, o pagamento das tipografias e os honorários de cabos eleitorais responsáveis pela distribuição das cédulas. Dessa forma, se por um lado não havia muitos gastos com campanhas eleitorais – por que elas não existiam na forma tal como as conhecemos no tempo presente –, os partidos precisavam arrecadar dinheiro para imprimir e distribuir suas cédulas<sup>763</sup>.

O uso de ameaças e compra de votos eram práticas de atuação sobre as eleições bastante conhecidas pela historiografia e bem destacadas pela literatura contemporânea. Entretanto, embora iniciativas do tipo fossem terminantemente proibidas pelo código

---

<sup>762</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 50.

<sup>763</sup> Campanhas eleitorais existiam, como atesta Francisco Belisário. SOUZA, op. cit., p. 27. No entanto, lembramos que não havia candidaturas registradas e mesmo os partidos não eram formalmente constituídos. A natureza das campanhas eleitorais realizadas no Império é pouco conhecida.

criminal, as disposições desse eram demasiado vagas<sup>764</sup>. Não ficava claro no código o que caracterizava ameaça ou compra de votos. Em face dessa indefinição, as parcialidades atuavam praticamente sem impedimentos. Era comum que os interessados em atuar sobre as eleições primárias distribuíssem comidas e bebidas alcoólicas com o objetivo de angariar votos<sup>765</sup>. Muitos chefes políticos reuniam seus agregados e dependentes e os isolavam a fim de impedir que fossem assediados pelos adversários com cédulas e subornos<sup>766</sup>. Essa era uma tática que viria a ser conhecida como “currall eleitoral”. Nota-se o quão difícil era enquadrar tais métodos de corrupção eleitoral no único artigo do código criminal que dispunha sobre a venda de votos.

Cumpramos lembrar que a prática de distribuir benesses, especialmente bebidas alcoólicas, era empregada de forma generalizada nas maiores democracias dos séculos XVIII e XIX. Grandes estadistas norte-americanos como George Washington e Thomas Jefferson expenderam consideráveis somas de dinheiro na compra de galões de rum, vinho, conhaque e cerveja para distribuí-los durante suas campanhas presidenciais<sup>767</sup>. Para Jefferson, a prática não seria exatamente um exemplo de compra de votos, mas uma mera retribuição àqueles que gastaram seu tempo para votar<sup>768</sup>. Na corrida presidencial de 1777, James Madison se recusou a distribuir bebidas alcoólicas por se prender à convicção de que essa era uma prática corruptora. O fato de Madison ter perdido aquelas eleições é evidência de como a distribuição de bebidas era influente<sup>769</sup>.

Outro estratagema de atuação sobre as eleições primárias que verificamos nos registros eleitorais consistia na mobilização de clérigos locais com a finalidade de pressionar os votantes. Face à ampla participação política de padres no Império e à influência proporcionada pelo vínculo religioso entre párocos e paroquianos, tal manobra junto ao jogo eleitoral não é exatamente uma surpresa. Todavia, o episódio citado pelas fontes, em que uma dupla de clérigos havia supostamente ameaçado votantes de excomunhão

---

<sup>764</sup> Lei – sem número – de 16 de dezembro de 1830 [Código Criminal do Império do Brasil]. TÍTULO III [Dos crimes contra o livre gozo, e exercício dos Direitos Políticos dos Cidadãos], art. 101. Solicitar, usando de promessas de recompensa, ou de ameaças de algum mal, para que as Eleições para Senadores, Deputados, Eleitores, Membros dos Conselhos Geraes, ou das Camaras Municipaes, Juizes de Paz, e quaesquer outros empregados electivos, recaiam, ou deixem de recahir em determinadas pessoas, ou para esse fim comprar ou vender votos. Penas - de prisão por tres a nove mezes, e de multa correspondente á metade do tempo; bem assim da perda do emprego, se delle se tiver servido para commetter o crime.

<sup>765</sup> Graham, op. cit., p. 152.

<sup>766</sup> Ibid., p. 152.

<sup>767</sup> CAMPBELL, op. cit., p. 05.

<sup>768</sup> Ibid., p. 05.

<sup>769</sup> Ibid., p. 05.

caso votassem em determinada parcialidade, é algo excepcional. Isso mostra que os chefes políticos valiam-se de todos os recursos imagináveis para obter vantagens nas disputas que ocorriam no interior dos ritos eleitorais. Nesse caso em particular, apelou-se à máxima sanção religiosa da Igreja católica a fim de corrigir a conduta política das clientelas.

Em suma, os chefes políticos e facções interessadas em intervir nas eleições agiam na maioria das vezes de maneira antiética segundo os parâmetros de então, mas, como procuramos demonstrar, em muitas ocasiões não incorriam em delito. Como na época não havia nada parecido com uma justiça eleitoral, os dois breves artigos do Código Criminal que abordavam os crimes eleitorais não eram, como vimos, suficientes para impedir as transgressões flagrantes e, muito menos, as ações ética e moralmente questionáveis. Foi somente com a reforma de 1881 que a legislação eleitoral passou a contar com uma série de detalhadas disposições sobre um grande número de infrações eleitorais, prevendo penas de prisão, inclusive<sup>770</sup>.

De todo modo, até a promulgação da última reforma eleitoral do Império, muitos agentes políticos atuaram com um considerável grau de liberdade num jogo no qual havia poucas regras a respeitar. Dessa maneira, a corrupção eleitoral era algo tão arraigado na cultura política do Império, a ponto de ser considerada aceitável. Ela era admissível porque poucos homens dos oitocentos abririam mão da vitória nas eleições a fim de sustentarem suas convicções e princípios. A opinião de um votante que encontramos nas fontes ilustra a lógica dessa lei de ferro. Ao divagar sobre as flagrantes ostentações que dois subdelegados de polícia e um presidente de mesa eleitoral faziam das suas intervenções diretas, o votante entendia que estes assim o faziam “(...) quiçá por que entendam que a crime é não vencer”<sup>771</sup>. Portanto, o sistema eleitoral do Império operava em meio a uma cultura cuja textura era definida pela corrupção eleitoral. Por mais paradoxal que possa parecer, o fato é que, nessa cultura, a corrupção eleitoral era regra quando deveria ser exceção.

#### **4.3.6 Apuração dos votos da Eleição Primária**

Uma vez terminado o recebimento das cédulas e lavrada a ata da eleição primária, a mesa paroquial procedia à apuração dos votos. A Lei de 19 de agosto de 1846 não deixa

---

<sup>770</sup> Decreto n° 3.029, de 09 de Janeiro de 1881. [Parte Penal], arts. 29-32.

<sup>771</sup> APM. CV-08, p. 113. (Ata da apuração dos votos para eleitores gerais da Vila de Curvelo, 1863).

claro se a apuração deveria começar imediatamente após a eleição ou no dia seguinte<sup>772</sup>. Entretanto, ao registrarem o procedimento de confinamento da urna após o encerramento da eleição, a grande maioria das atas indica que os trabalhos de apuração começavam no próximo dia. Dando início à apuração, o presidente ordenava que um suplente de eleitor membro da mesa fizesse, em sua presença, a leitura em voz alta de cada uma das cédulas recebidas<sup>773</sup>. Enquanto o suplente lia as cédulas, os outros três mesários escreviam, cada um em sua própria relação, os nomes dos cidadãos que receberam votos e o número de votos sucessivamente e por extenso, de modo que o último número correspondesse ao total de votos. À medida que registravam os votos, os mesários publicavam os números em voz alta. Cada mesário era, em sua relação, responsável por um punhado de letras do alfabeto. Garantia-se, assim, que não houvesse registro simultâneo de nomes e votos. Cédulas que continham menor número de votos do que o previsto eram apuradas normalmente. Entretanto, no caso de registrarem maior número, desprezavam-se os votos excedentes. Quando a apuração perdurava por mais de um dia, a mesa colocava em prática os procedimentos de confinamento e guarda da urna que já descrevemos.

Após a leitura de todas as cédulas, o secretário elaborava uma relação geral de nomes e votos a partir das relações parciais. Essa relação era lançada na ata da apuração, a qual era assinada por todos os membros da mesa paroquial. O critério de apuração era a pluralidade relativa de votos – também grafado como maioria relativa, dependendo da norma. Isso significava que eram considerados eleitores de paróquia os cidadãos que obtivessem maior número de votos, a partir do mais votado em escala decrescente até o número de eleitores que dava a freguesia. Os imediatos em votos eram considerados suplentes, os quais substituiriam os eleitores na ausência destes e atuariam nas juntas e mesas paroquiais na eleição seguinte. No caso de haver alguma dúvida acerca da elegibilidade de algum cidadão eleito, a mesa lançava as desconfianças na ata de modo que a questão fosse resolvida pelo Colégio Eleitoral. Em outras palavras, a mesa não possuía a autoridade para impedir um cidadão qualificado de ser eleito. Empates em

---

<sup>772</sup> O Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876 diz que devia começar imediatamente. Art. 110.

<sup>773</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 54. Vale lembrar que a reforma de 1875 removeu os suplentes da mesa paroquial.



número de votos eram resolvidos posteriormente por meio de um sorteio realizado conforme o procedimento já descrito neste capítulo<sup>774</sup>.

O procedimento de apuração que descrevemos é prescrito pelo Capítulo III do Título II – Da Apuração dos Votos – da lei de 1846. O método permaneceu praticamente inalterado a despeito das reformas eleitorais. Apenas algumas disposições foram acrescentadas na regulamentação da “Lei do Terço”, de 1875, com o objetivo de evitar eventuais dúvidas. Esclarecia-se, por exemplo, que as cédulas fossem contadas tirando-se da urna uma por vez<sup>775</sup>. Recomendava-se, igualmente, que durante a apuração seria aberta e examinada uma cédula de cada vez<sup>776</sup>.

Tendo em mãos o resultado da apuração, o secretário da mesa paroquial remetia, por carta, um aviso a todos os cidadãos eleitos, convocando-os para que se reunissem na Igreja onde se realizou a eleição. Na ocasião da reunião, a mesa extraía cópias da ata da apuração em número igual ao de eleitores e suplentes, as quais eram entregues aos mesmos com o propósito de servir-lhes de diploma. A diplomação dos eleitores era encerrada com o canto de um *Te Deum* solene. As despesas da cerimônia eram divididas entre o Vigário, que custeava os gastos com o altar; e a Câmara Municipal, que provia os recursos para o preparo da mesa e assentos, além da aquisição de papel, tinta, contratação de serventes e o mais necessário para que a solenidade fosse realizada com toda a dignidade possível.

Após o ato religioso, o livro de atas era remetido ao Presidente da Câmara Municipal, com ofício do Secretário da Mesa Paroquial e, em seguida, as cédulas eram imediatamente inutilizadas. Com a destruição das cédulas era dada por dissolvida a Assembleia Paroquial<sup>777</sup>. Embora a lei de 19 de agosto de 1846 não mencione o método de destruição das cédulas, é razoável supor que elas fossem queimadas, assim como

---

<sup>774</sup> Ibid., art. 115. Ver o item 4.2.2 deste capítulo.

<sup>775</sup> Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, art. 111. Cumpre observar que o Capítulo III [Da Apuração dos Votos] da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846 não ordena a contagem das cédulas. A contagem já era realizada ao final do recebimento dos votos. O decreto que regulamentou a lei do terço prescreve nova contagem.

<sup>776</sup> Ibid., art. 111.

<sup>777</sup> Despertou-nos a atenção o fato de não encontramos nas atas de apuração analisadas o registro da destruição das cédulas. Muito embora atas que contenham o procedimento possam ter escapado à amostra empregada na pesquisa, percebemos que o registro da prática em questão não era habitual. Isso sinaliza para a possibilidade de a inutilização das cédulas não ser frequentemente realizada, o que é inesperado. Tal constatação causa estranheza porque, de maneira geral, as mesas enfatizavam o fato de terem seguido todos os preceitos da lei de modo a evitar eventuais nulidades.

ditava o decreto de 04 de maio de 1842<sup>778</sup>. Todavia, nas regras desse decreto, as cédulas eram mantidas nos arquivos das Câmaras Municipais durante a legislatura recém-eleita, sendo destruídas ao início da seguinte. Enquanto arquivadas, podiam ser consultadas por qualquer cidadão mediante decisão judicial<sup>779</sup>. O procedimento mencionado se inspirava na lei – sem número – de 1º de Outubro de 1828, que regulou pela primeira vez o processo eleitoral para a escolha dos vereadores e Juízes de Paz<sup>780</sup>. Foi com essa lei que a prática de se queimar as cédulas teve início no Império.

A apuração dos votos marcava o encerramento das eleições primárias. No que diz respeito aos procedimentos envolvidos, destacamos inicialmente a prática do presidente da mesa paroquial em ordenar que a leitura das cédulas fosse realizada por um suplente de eleitor. Essa opção provavelmente objetivava conferir isenção aos trabalhos de apuração ao permitir a participação da parcialidade minoritária da eleição anterior, a exemplo do que ocorria na organização das juntas de qualificação e mesas paroquiais. Todavia, lembramos que o suplente deixou de compor a mesa a partir do decreto de 23 de agosto de 1856, que regulamentou a “Lei dos Círculos”. A partir de então, a facção que conduzisse a apuração estaria apta a prosseguir nos trabalhos sem maiores constrangimentos. Nota-se, também, o uso de crianças no desempate de votos, elemento que já postulamos ser uma reminiscência de uma tradição política colonial. É difícil extrair das atas de apuração informações que vão muito além dos procedimentos protocolares. Cumpre lembrar que esse era um momento especialmente propício ao emprego de muitas técnicas de fraude. Portanto, é bastante natural que as atas não deixem muitas pistas a respeito de más condutas.

Já a diplomação dos eleitores escolhidos nas eleições primárias merece atenção especial. Possuir a qualidade de cidadão eleitor no Império significava muito mais do que ser um intermediário entre o votante e o representante. Com efeito, os eleitores eram investidos de poderes políticos<sup>781</sup>, o que fazia com que compusessem a legislatura juntamente com os representantes eleitos<sup>782</sup>. Por isso, em caso de dissolução da Câmara Geral, todos os eleitores do Império eram igualmente destituídos, o que demandava a realização de

---

<sup>778</sup> Decreto nº 157, de 04 de maio de 1842, art. 29.

<sup>779</sup> *Ibid.*, art. 29.

<sup>780</sup> Lei – sem número – de 1º de Outubro de 1828, art. 13.

<sup>781</sup> O mais óbvio era o poder de escolher os seus representantes. Entretanto, aos eleitores também cabia a condução de boa parte do processo eleitoral como membros das juntas qualificadores e mesas eleitorais. Além disso, somente eleitores estavam aptos a participar da verificação de poderes dos seus pares eleitos nas eleições primárias, como apresentaremos mais adiante.

<sup>782</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, arts. 112-113.

novas eleições primárias. Os votantes, por sua vez, seguiam qualificados em caso de dissolução da Câmara, pois não possuíam nenhum tipo de poder político. Portanto, não é arriscado afirmar que ser eleitor no Império era possuir uma distinção. Nesse sentido, não causa surpresa que o rito de investidura de poderes aos eleitores, isto é, a diplomação, envolvesse a pompa de uma cerimônia soleníssima, o canto de um *Te Deum Laudamus*.

#### 4.3.7 O canto do *Te Deum Laudamus* nas eleições do Império

Como exposto há pouco, a apuração da eleição primária se encerrava com o canto de um *Te Deum*. O mesmo ocorria, como veremos adiante, ao término da apuração geral em nível provincial. A proeminência do *Te Deum* nas eleições do Império pode ser logo notada nos textos das normas eleitorais, nos quais é o único termo grafado em negrito. Com efeito, a referida cerimônia marcava os dois momentos mais solenes das eleições, sendo a sua segunda exibição o verdadeiro clímax do processo eleitoral. Em face de tamanho destaque, buscamos compreender o papel dessa manifestação religiosa nos procedimentos de escolha dos representantes da nação.

O *Te Deum Laudamus* é um hino católico em prosa rítmica<sup>783</sup>, cujo título é formado pelas suas palavras iniciais. Sua autoria é atribuída pela tradição a Santo Ambrósio e Santo Agostinho, que o teriam composto espontaneamente na ocasião do batismo do último, em 387. Por isso, o hino é também por vezes denominado "Hymnus Ambrosianus", ou seja, hino ambrosiano. Todavia, essa e outras tradições relacionadas à origem do *Te Deum* são tema de controvérsias entre os estudiosos<sup>784</sup>. Nas rubricas gerais do Missal Romano, o *Te Deum* é recitado em diversos momentos da liturgia<sup>785</sup>. Além disso, é ocasionalmente cantado em ação de graças a Deus por bênçãos especiais tais como a eleição do Papa, a consagração de um Bispo, a canonização de um Santo, a publicação de um tratado de paz, a coroação de um monarca etc<sup>786</sup>. Em suma, o *Te*

---

<sup>783</sup> Atribui-se o nome de prosa rítmica, no contexto do discurso oratório clássico, a qualquer construção que objetive produzir determinados efeitos artísticos. Trata-se de um dos mecanismos empregados pelos autores da Antiguidade na arte do convencimento. Com a disposição do período, das palavras e grupos de sílabas em tal ordem que pudesse despertar deleite, o autor procurava, mais do que convencer o ouvinte, arrebatá-lo pela comoção. JESUS, Carlos Renato Rosário de. *Orator e a prosa rítmica: introdução, tradução e notas*. Instituto de Estudos da Linguagem. (Dissertação de Mestrado em Linguística, Letras Clássicas). UNICAMP, 2008, p. 34-35.

<sup>784</sup> Verbete **The Te Deum**. *The Catholic Encyclopedia*. Disponível em: <<http://www.newadvent.org/cathen/14468c.htm>>. Acesso em: 10/08/2012.

<sup>785</sup> Ibid.

<sup>786</sup> Ibid.

*Deum* é cantado em múltiplas cerimônias, desde que essas manifestem alegria<sup>787</sup>. O texto do hino, que manteve historicamente uma forma fixa, divide-se em três partes: louvores à Santíssima Trindade, louvores ao Redentor e súplicas<sup>788</sup>. O texto é o seguinte:

Te Deum laudamus; te	A Vós, ó Deus, louvamos; a
Dominum confitemur	vós por Senhor confessamos
Te aeternum Patrem omnis	A vós, ó eterno Pae, adora
terra veneratur	toda a terra.
Tibi omnes Angeli, tibi coeli,	A vós todos os anjos: a vós os
et universae potestates;	Céus e todas as potestades.
Tibe Cherubim et Seraphim	A vós os cherubins e seraphins
incessabili voce proclamant;	Proclamarão com incessantes vozes:
Sanctus, Sanctus, Sanctus	Santo, santo, santo Senhor
Dominus Deus Sabaoth.	Deus dos exércitos.
Pleni sunt coeli et terra	Cheios estão os céus e a
majestatis gloriae tuae.	terra da magestade de vossa gloria
Te gloriosus Apostolorum chorus:	A vós o glorioso côro dos Apostolos.
Te Prophetarum laudabilis numerus;	A vós o louvavel numero dos prophetas.
Te Martyrum candidatus	A vós louva o brilhante exercito dos martyres.
laudat exercitus.	A vós confessa a Igreja santa por toda a
Te per orbem terrarum	redondeza da terra.
sancta confitetur Ecclesia;	Pae de immensa potestade.
Patrem immensal majestatis:	A vós, adorável, verdadeiro e único Filho.
Veneradum tuum verum; et unicum Filium;	E também ao Espírito Santo consolador.
Sanctum quoque Paraclitum Spiritum.	Vós, ó Christo, Rei da gloria.
Tu Rex gloriae, Christie.	Vós, sois Filho, eterno do
Tu Patris sempiternus es	Pae.
Filius.	Vós, para remir o homem havendo de tomar
	sua carne, não duvidastes entrar no ventre
	d'uma virgem.

---

<sup>787</sup> CAMPOS, Adalgisa Arantes. Execuições na Colônia: a morte de Tiradentes e a cultura barroca. *Tempo Brasileiro*, v. 110, 1993, p. 153.

<sup>788</sup> *Ibid.*, p. 153.

<p>Tu ad liberandum suscepturus hominem, non horruisti Virginis uterum.</p> <p>Tu devicto mortis aculeo, aperuisti credentibus regna coelorum.</p> <p>Tu ad dexteram Dei sedes, in gloria Patris.</p> <p>Judex crederis esse venturus.</p> <p>Te ergo quaesumus, tuis famulis subveni, quos pretioso sanguine redemisti.</p> <p>Aeterna fac cum sanctis tuis in gloria numerari</p> <p>Salvum fac populum tuum Domine, et benedic hereditati tuae.</p> <p>Et rege eos, et extolle illos usque in aeternum.</p> <p>Per singulos dies benedicimus te.</p> <p>Et laudamus nomen tuum in saeculum, et in saeculumsaeculi.</p> <p>Dignare Domine die isto sine peccato nos custodire.</p> <p>Miserere nostri Domine, miserere nostri.</p> <p>Fiat misericordia tua</p> <p>Domine super nos, quemadmodum speravimus in te.</p> <p>In te Domine speravi: non confundar in aeternum.</p> <p>Benedictus es Domine Deus patrum nostrorum.</p> <p>Et laudabilis, et gloriosus</p>	<p>Vós triumphando da espada da morte, abristes aos fieis o reino dos céos.</p> <p>Vós estaes sentado à direita de Deus na glória do Pae.</p> <p>Crêmos que haveis de vir como juiz.</p> <p>Fazei que sejamos do numero eterna.</p> <p>Salvae, Senhor, avosso povo e abençoeae vossa herança.</p> <p>E governae-os, e exaltae-os eternamente.</p> <p>Todos os dias vos bem dizemos.</p> <p>E louvâmos vosso nome sem fim pelos seculos dos seculos.</p> <p>Dignae-vos, senhor, de preservar-nos de todos peccado n'este dia.</p> <p>Tende misericordia de nós, Senhor, campadeceei-vos de nós.</p> <p>Venha, Senhor, vossa misericórdia sobre nós, segundo temos esperado em vós.</p> <p>Por isso vos rogâmos soccorraes a vossos servos remidos com vosso precioso sangue.</p> <p>Em vós Senhor, esperei: não seja confundido eternamente.</p> <p>Benedito sois, Senhor Deus de nossos paes.</p> <p>Digno de louvor, e glorioso eternamente.</p> <p>Bem digamos ao padre, e ao Filho com o Espírito Santo.</p> <p>Louvemol-o, e exaltêmol-o por todos os seculos.</p> <p>Bem dito sois, Senhor Deus no firmamento do Céo.</p> <p>Louvavel, glorioso e sobre exaltado eternamente.</p> <p>Alma minha, n]bendize ao Senhor.</p>
--	--

in saecula.	não te esqueças de nenhum de seus benefícios.
Benedictus Patrem, et	Senhor, ouvi as minhas Orações.
Filium, cum sancto Spiritu.	E cheguem até vós os meus clamores, de vossos Santos na gloria <sup>789</sup> .
Laudemus, et	
superexaltemus eum in saecula.	
Benedictus es Domine in firmamento coeli.	
Et laudabilis, et gloriosus,	
et superexaltatus in saecula.	
Benedic anima	
mea Domino.	
Et. Noli oblivisci omnes retributiones ejus.	
Dominer exaudi orationem meam.	
Et clamor meus ad te	
veniat.	

Já o elemento musical do hino é variável<sup>790</sup> e contou com composições de grandes expoentes da música erudita, tais como George Frideric Handel, Franz Joseph Haydn, Wolfgang Amadeus Mozart, entre outros<sup>791</sup>. Quanto à estrutura da cerimônia, pode-se dizer, fundamentalmente, que o coro e a congregação cantam o hino de pé, mesmo quando o Santíssimo Sacramento é exposto. Entretanto, esses se ajoelham durante o verso "Te ergo quaesumus"<sup>792</sup>.

Na Europa, o *Te Deum* teve papel destacado nas cerimônias de coroação dos monarcas. Segundo Claude Rivière, ele já era utilizado na sagração dos reis franceses desde meados do século XII, pelo menos<sup>793</sup>. Ainda na França, em fins da Idade Média, o *Te*

<sup>789</sup> GOFFINÉ, 1916 apud CAMPOS, op. cit., p. 153.

<sup>790</sup> Ibid., p. 153.

<sup>791</sup> HUGHES, Rosemary. *Haydn*. London: J.M. Dent & Sons Ltd., 1974, p. 133; KÖCHEL, Ritter Von. *Chronologisch-thematisches verzeichnis sämtlicher tonwerke Wolfgang Amade Mozarts's*. Leipzig: Breitkopf & Härtel, 1862, p. 144; UPTON, George P. *The standard oratorios: their stories, their music, and their composers*. Chicago: A. C. McClurg & Co, 1893, p. 155–158.

<sup>792</sup> Verbete **The Te Deum**. *The Catholic Encyclopedia*, op. cit.

<sup>793</sup> RIVIÈRE, op. cit., p. 47. Rivière afirma que o rito de sagração do rei significava, ao mesmo tempo, um fator de fortalecimento da autoridade monárquica por meio do reconhecimento de uma legitimidade hereditária, porém simbolicamente eletiva – pelo “Viva o Rei ” – e um indicativo da limitação dessa autoridade pela Igreja, que enunciava a supremacia do poder espiritual sobre o temporal. Apesar disso, com da cerimônia, Roma reconhecia no rei a imagem terrestre de Deus, delegando-lhe uma parte de sua sacralidade (Ibid., p. 48).

*Deum* passou a integrar a prática das entradas régias. Conduzido em cortejo triunfal pela cidade visitada, o rei se deslocava à igreja principal para o canto de um *Te Deum*<sup>794</sup>.

Na América portuguesa, em suas várias manifestações, o *Te Deum* foi celebrado com a finalidade de dar graças à supressão dos levantes que tiveram lugar nas Minas Gerais no século XVIII. As execuções de Felipe dos Santos e Tiradentes foram festejadas pelas autoridades coloniais com missa, sermão e o canto de um *Te Deum*, por Deus haver (...) “sossegado as sublevações e tumultos, que repetidas vezes sucediam e ameaçavam a maiores ruínas de que seguiriam consequências fatais contra o serviço de El Rei nosso Sr. e tranquilidade de seus povos (...)”<sup>795</sup>. As Câmaras também seguiam o costume de encomendar o *Te Deum* por ocasião do nascimento de figuras reais. Em 1793, cantou-se o hino em ação de graças ao nascimento da princesa da Beira, D. Maria Teresa; e, em 1795, em homenagem ao Príncipe da Beira, D. Antônio. As câmaras também providenciavam o *Te Deum* sempre que a linhagem real tratava casamentos, fazia aniversários, ou assumia o trono<sup>796</sup>. No ocaso do regime absolutista português, o hino foi cantado para enaltecer o Juramento de fidelidade à Constituição de 1821<sup>797</sup>. Nas eleições para as cortes portuguesas, nos termos das instruções de 7 de março de 1821, previa-se o canto do *Te Deum* ao término das eleições das juntas eleitorais das freguesias – o segundo de um sistema de quatro graus. No Brasil independente, em 1822, o *Te Deum* foi cantado em ação de graças à aclamação de D. Pedro I<sup>798</sup>, compondo também o cerimonial de sua sagração<sup>799</sup>. O hino esteve igualmente presente nas cerimônias de ascensão de D. Pedro II ao trono, em 1840<sup>800</sup>. Nas eleições Imperiais, o hino foi cantado no encerramento da apuração das eleições de primeiro e segundo graus, pela primeira vez, na ocasião da escolha dos membros da “Assembleia Geral

---

<sup>794</sup> Ibid., p. 50.

<sup>795</sup> APM. Códice 04. 16-08-1720. F. 124r-v; 135 (25-09-1720) apud CAMPOS, op. cit., p. 153.

<sup>796</sup> Ibid., 153.

<sup>797</sup> Ibid., 153.

<sup>798</sup> *Acta da aclamação do senhor D. Pedro imperador constitucional do Brazil, e seu perpetuo defensor, em 12 de outubro de 1822.* Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-F\\_19.pdf](http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-F_19.pdf)>. Acesso em 11/07/2012.

<sup>799</sup> RIBEIRO, Maria Eurydice de Barros. *Os símbolos do poder: Cerimonia e imagens do estado monárquico no Brasil.* Brasília: UnB, 1995, p. 72.

<sup>800</sup> Coroação de D. Pedro II. *Jornal do Comércio*, 20 de julho de 1841 apud BONAVIDES, R. & AMARAL VIEIRA, A. (org.). *Textos políticos da história do Brasil: independência – Império.* Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, s/d, p. 322.

Constituinte e Legislativa”<sup>801</sup>, em 1822, e, pela última, em 1878, no pleito anterior à reforma de 1881 – que dispensou todas as cerimônias religiosas.

Segundo Adalgisa Arantes, o gosto pelo *Te Deum* na colônia era elemento componente da cultura barroca<sup>802</sup>. Essa era uma cultura que trazia como elementos distintivos mais destacados a religiosidade e, ao mesmo tempo, uma adesão visceral à pompa, como expressão do luxo e da ordenação hierárquica do social<sup>803</sup>. Durante esse período, era o princípio da ordem cultural que fornecia aos homens o “sentido social em relação uns aos outros e face a uma totalidade pouco dinâmica”<sup>804</sup>. De uma maneira geral, assim como os demais ritos presentes na cultura barroca, o *Te Deum* propunha-se a acatar a visão hierárquica vigente.

Ainda no que diz respeito ao papel dos ritos na cultura barroca, Janice Theodoro afirma que, no contexto da conquista e da colonização das Américas, foram criados códigos visuais que se propuseram a gerenciar as formas de percepção do mundo e da estruturação do poder<sup>805</sup>. A comunicação visual e a teatralização teriam sido as primeiras formas de contato entre as culturas europeia e indígena<sup>806</sup>, pois, na visão dos jesuítas, sobretudo, esse modo de representação da vida possuía uma função pedagógica<sup>807</sup>. Dessa forma, o diálogo entre os diferentes acervos culturais fazia-se por meio de imagens cristalizadas<sup>808</sup>. Essa comunicação configurou uma linguagem que se apoiava sobremaneira nas aparências, uma linguagem barroca<sup>809</sup>. Para a autora, o barroco na América foi responsável por uma estilística de vida que tende mais à repetição do que à transformação. Essa estilística explicaria tanto a vocação dos latino-americanos para o arcaico quanto a dificuldade destes em incorporar os padrões da modernidade<sup>810</sup>.

Com essas considerações pontuais sobre o barroco, visamos a fundamentar nossa hipótese acerca do papel desempenhado pelo *Te Deum Laudamus* nas eleições do

---

<sup>801</sup> SOUZA, Françoise Jean de Oliveira. *Do altar à tribuna: os padres políticos na formação do Estado Nacional Brasileiro (1823-1841)*. (Tese de Doutorado em História), UFRJ, 2010, p.166.

<sup>802</sup> CAMPOS, op. cit., p. 153.

<sup>803</sup> Ibid., p. 149.

<sup>804</sup> Ibid., p. 149.

<sup>805</sup> THEODORO, Janice. *América barroca: tema e variações*. São Paulo: EDUSP, 1992, p. 127.

<sup>806</sup> Ibid., p. 128.

<sup>807</sup> Ibid., p. 128.

<sup>808</sup> Ibid., p. 169.

<sup>809</sup> Ibid., p. 169.

<sup>810</sup> Ibid., p. 170.



Império, a qual desmembramos em duas partes. Supomos, primeiramente, que o emprego desse hino católico possa ser compreendido como uma reminiscência da cultura barroca. A nosso ver, a mobilização do *Te Deum* nas eleições possuía uma relação estreita com o rito barroco, no qual a religiosidade, a pompa e a teatralização desempenham tanto a função de apresentar as percepções de mundo vigentes – por meio de uma linguagem pedagógica – quanto a de representar e reafirmar as hierarquias sociais. Nesse sentido, essa interpretação do uso do *Te Deum* nas eleições do Império se aproxima da leitura de Richard Graham, para quem as exhibições teatrais presentes nos procedimentos eleitorais reiteravam a convicção de que a base da organização social residia no reconhecimento da superioridade e inferioridade de cada um<sup>811</sup>. Ressalvamos, todavia, que a leitura de Graham apreende apenas um lado da moeda, pois aborda somente essa dimensão sociocultural dos procedimentos eleitorais e não leva em conta as ações políticas ocorridas nos bastidores das eleições.

A segunda parte da nossa hipótese diz respeito à dimensão político cultural da cerimônia religiosa. A celebração do *Te Deum* após as apurações das eleições está, por um lado, relacionada a seu propósito original, que é o de manifestar regozijo por uma benção de Deus. Assim, o canto do Hino seria uma manifestação da alegria resultante de uma boa escolha política, ou, mais ainda, da melhor escolha. Por outro lado, a nosso ver, a execução do hino significava, como argumenta Ana Marta Bastos, o “referendum” da Igreja, isto é, a força legitimadora da religião<sup>812</sup>. Assim, o canto do *Te Deum*, estaria para os eleitores de paróquia e representantes da nação como a sagração estava para os reis europeus. Em suma, o canto do *Te Deum* conferia uma dimensão sagrada à investidura de poderes sobre essas duas categorias de recipientes. Tratar-se-ia de algo semelhante a uma sagração dos eleitores e representantes. Porém, ao contrário da tradição medieval, segundo a qual a escolha do povo por meio do “viva o rei” era simbólica, nas eleições a escolha seria, ao menos em tese, verdadeira. Verdadeira ou não, o que importa é que, qualquer que fosse o resultado da escolha, ao término da eleição esse estava selado e sacramentado.

#### **4.4 As Eleições Secundárias**

Trinta dias após a eleição primária, os eleitores escolhidos pelas assembleias paroquiais reuniam-se em colégios eleitorais para procederem à eleição de Deputados Gerais,

---

<sup>811</sup> GRAHAM, op. cit., p. 164.

<sup>812</sup> BASTOS, op. cit., p. 52.

Senadores e membros das Assembleias Legislativas Provinciais. Os eleitores podiam votar somente nos colégios eleitorais instalados nas cabeças de distrito às quais pertenciam as freguesias pelas quais foram eleitos. Nessa etapa do processo eleitoral, suplentes de eleitores não eram convocados, a não ser que algum eleitor tivesse falecido ou estivesse ausente da província.

A lei de 19 de agosto de 1846 determinava que as circunscrições eleitorais em que se instalariam os colégios fossem definidas posteriormente pelos presidentes de província<sup>813</sup>. Com a adoção do voto distrital pela “Lei dos Círculos”, em 1855, as províncias do Império passaram a ser divididas em tantos distritos eleitorais quantos fossem os deputados gerais<sup>814</sup>. Assim, como a província de Minas Gerais elegia vinte representantes, havia nela número igual de distritos e, no interior de cada um desses, instalava-se um colégio eleitoral. O sentido dessa divisão apoiava-se na regra segundo a qual se elegia somente um deputado por distrito. Em 1860, o número de deputados eleitos por distrito foi ampliado para três. Dessa forma, uma vez que o número de representantes eleitos por província seguiu inalterado, diminuiu-se a quantidade de distritos e, conseqüentemente, de colégios eleitorais. Essa fórmula foi simplificada com a retomada do sistema de voto por província promovido pela “Lei do Terço”, de 1875. Segundo esta, devia haver tantos colégios eleitorais quantos fossem as cidades e vilas do Império, desde que esses não tivessem menos do que vinte eleitores<sup>815</sup>.

Importa notar que nenhum dos marcos legais das eleições imperiais especificou o local de reunião dos colégios eleitorais. Não obstante o exame das atas deixe bem claro que as eleições secundárias aconteciam, via de regra, nas Câmaras Municipais, verificamos casos em que eleições de segundo grau foram realizadas nas igrejas matrizes<sup>816</sup>.

---

<sup>813</sup>Não encontramos referências a respeito da divisão utilizada durante a vigência da lei de 1846. Sabemos, no entanto, que nos termos do Decreto – sem número – de 26 de março de 1824, os colégios eram instalados em municípios cabeças de distrito. Na província de Minas Gerais, em 1824, eram cabeças de distrito os seguintes municípios: Imperial Cidade de Ouro Preto; Cidade de Mariana; Vila do Sabará; Vila de Pitangui; Vila do Paracatu, Julgado de S. Romão; Vila de S. João d’El-Rei; Vila da Princesa da Campanha; Vila de S. Bento de Tamanduá; Vila do Príncipe e Vila de N. S. do Bom Sucesso (Cap IV, § 2º). O Decreto nº 157, de 04 de maio de 1842 não menciona alterações nessa divisão.

<sup>814</sup> Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, art. 1º, § 3º.

<sup>815</sup> Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, art. 2º, § 22. O Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, que regulamentou a reforma, ditava que, nos municípios que dessem menos do que 20 eleitores, estes deviam votar no colégio do município mais próximo. Exceção era feita nos casos em que a distância entre os municípios fosse maior do que 30 léguas. Se assim o fosse, poderia haver colégios com menos de 20 eleitores (art. 118).

<sup>816</sup> A exemplo da seguinte ata: APM. PP 1/11, Cx. 99, Doc. 25. (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Cidade do Serro, 1847). O trabalho de Ana Marta Bastos corrobora com essa constatação. BASTOS, op. cit., p. 52.

Destacamos o fato de que a ausência de instruções detalhadas a respeito do local de reunião dos colégios destoava da habitual minúcia da legislação eleitoral.

#### **4.4.1 Organização das mesas eleitorais**

O primeiro ato da eleição secundária tomava forma com a organização da mesa eleitoral. O Presidente da Assembleia Paroquial da freguesia na qual se instalava o colégio eleitoral presidia a mesa interinamente até que ela fosse constituída em definitivo. No dia estabelecido, às 9 horas da manhã, os eleitores reuniam-se no local definido, tomando o presidente interino assento na cabeceira de uma mesa. A mesa era posicionada de maneira que pudesse ser rodeada e inspecionada pelos eleitores, os quais tomavam assento indistintamente em torno dela. Em seguida, o presidente interino fazia a leitura, em voz alta e inteligível, do Capítulo I do Título III da lei de 19 de agosto de 1846 – Dos colégios eleitorais e Eleição de Deputados – e chamava para servirem interinamente como secretários e escrutadores, os quatro eleitores que lhe parecessem “mais moços”. A leitura do título mencionado era realizada mesmo durante a vigência dos decretos legislativos que reformaram a lei de 1846. No caso de haver alegações a respeito da existência de eleitores mais jovens do que aqueles convocados pelo presidente, o Colégio, na sua totalidade, decidia o impasse por meio de uma votação.

Cabia à mesa interina coordenar a eleição, por escrutínio secreto, de dois secretários e dois escrutadores. Os eleitores escreviam nas cédulas os nomes de quatro membros do colégio eleitoral. Nas regras de 1846, os dois mais votados eram apontados secretários e os outros dois, escrutadores<sup>817</sup>. O decreto de 23 de agosto de 1856 alterou essa fórmula ao prever que cada eleitor devia votar em apenas dois nomes. Os dois mais votados seriam secretários e os imediatos em votos, escrutadores. Eventuais empates deviam ser resolvidos por meio de sorteio<sup>818</sup>. O mesmo decreto ditava que, caso o resultado da votação apresentasse menos do que quatro nomes, dever-se-ia realizar novo escrutínio. Dessa vez, os eleitores não deviam escrever quatro nomes na cédula, mas apenas a quantidade de nomes necessária para terminar de compor a mesa<sup>819</sup>. Os quatro eleitores nomeados para a mesa eleitoral procediam imediatamente à eleição do Presidente, igualmente por escrutínio secreto.

---

<sup>817</sup> O art. 43 da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, determina que o procedimento siga os mesmos preceitos da organização da junta de qualificação (art. 8º-15).

<sup>818</sup> Decreto nº. 1.812, de 23 de agosto de 1856, art. 18.

<sup>819</sup> Ibid., art. 19.

Assim que tomava posse, o presidente da mesa nomeava pessoalmente uma comissão formada por três eleitores. Essa comissão era responsável pela verificação de poderes dos eleitores, isto é, para assegurar que a eleição destes estava em conformidade com os critérios estabelecidos pela legislação eleitoral. Todos os eleitores presentes, bem como os mesários eleitos, entregavam seus diplomas à comissão. Feito isso, lavrava-se a ata de instalação do Colégio eleitoral e os trabalhos do dia eram dados por encerrados.

Nem a legislação e tampouco as atas esclarecem o que acontecia no intervalo de tempo entre o encerramento da instalação do colégio eleitoral e o início da eleição secundária, no dia seguinte. Em razão dessa lacuna promovida pelas fontes, não é possível saber se a comissão verificadora de poderes permanecia no local para desempenhar os trabalhos, se vinha a reunir-se em um local privado, ou se os seus membros analisavam individualmente a terça parte dos diplomas recolhidos às suas residências. Nota-se que, em comparação com as detalhadas instruções dedicadas à qualificação e à eleição primária, os capítulos da legislação relativos à eleição secundária chegam a soar negligentes<sup>820</sup>.

#### **4.4.2 Verificação de poderes dos eleitores**

No dia seguinte à organização da mesa, o Colégio Eleitoral reunia-se novamente no mesmo horário e local. A comissão nomeada pelo presidente no dia anterior expunha seu parecer sobre os diplomas dos eleitores, o qual era em seguida submetido à aprovação do colégio por meio de uma votação. Nas atas examinadas, percebemos que, de uma maneira geral, a comissão comparava os diplomas às atas de apuração remetidas pelas mesas paroquiais. Dessa maneira, o que se fazia, fundamentalmente, era a verificação da autenticidade dos diplomas. Entretanto, algumas comissões eram mais meticulosas. A comissão de verificação de poderes do Colégio eleitoral instalado na Vila do Serro, Comarca do Serro, em 1847, cassou os poderes de um eleitor residente no distrito do Peixe por esse não constar na lista de qualificação de sua freguesia. Embora o referido cidadão tivesse se apresentado à junta de qualificação da sua freguesia na qualidade de suplente de eleitor, deixou de ser qualificado para a eleição

---

<sup>820</sup> Lembramos novamente que as normas eleitorais não trazem instruções nem mesmo em relação ao local da eleição secundária.

em questão<sup>821</sup>. O episódio aponta para duas possíveis irregularidades. Ou o cidadão falsificou seu diploma, ou foi inapropriadamente eleito pela mesa paroquial de sua freguesia. A mesa negou-lhe a possibilidade de votar, mas não estabeleceu punições.

Uma vez concluída a verificação de poderes dos eleitores, o colégio eleitoral deixava a Câmara Municipal e dirigia-se à igreja matriz, onde era celebrada uma missa solene do Espírito Santo. A cerimônia era conduzida sempre pela maior autoridade eclesiástica presente. As despesas com a missa eram divididas entre o Vigário e a Câmara Municipal<sup>822</sup>. Em alguns raros casos não se rezava a missa. Na eleição secundária da Vila do Curvelo, em 1878, não houve cerimônia religiosa, não obstante o pároco da freguesia tivesse sido convidado por ofício. Segundo a ata da eleição, o pároco manifestou incômodo e se recusou a realizar a missa<sup>823</sup>. O episódio sugere pelo menos duas possíveis intenções do sacerdote. Pode-se presumir, a princípio, que ele se absteve de rezar a missa por ser simpático a uma parcialidade oposta à que provavelmente compunha a maioria do colégio eleitoral. Outra possibilidade factível é a de que, independentemente de seu posicionamento político, o pároco tenha se recusado a endossar as ações de uma mesa da qual se esperava má conduta.

A despeito das reais intenções do pároco, o fato é que sua reação configurava uma desobediência à legislação eleitoral e uma insubordinação frente ao Estado. A consequência mais concreta do seu comportamento era a possibilidade de a eleição ser considerada nula<sup>824</sup>. Isso demonstra que a decisão deste pároco da Vila do Curvelo não foi algo banal, podendo até mesmo ser entendida como uma ação política. Cumpre notar que o mesmo fenômeno podia ocorrer nas eleições primárias. Há, ainda, uma consequência menos tangível, mas nem por isso menos relevante, que era a ausência do endosso espiritual da eleição, o que seguramente abalava a sua legitimidade aos olhos dos homens dos oitocentos.

A passagem do colégio eleitoral pela igreja encerrava-se com o pronunciamento de um discurso análogo às circunstâncias por um orador dos mais acreditados, como

---

<sup>821</sup> APM. PP 1/11, Cx. 99, Doc. 25. (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Cidade do Serro, 1847).

<sup>822</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 72.

<sup>823</sup> APM. CV-30, p. 25-30. (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Cidade de Curvelo, 1878).

<sup>824</sup> Para Richard Graham, muitos contemporâneos questionavam a validade de eleições que por algum motivo omitiam a missa. GRAHAM, op. cit., p. 157.

recomendava a legislação<sup>825</sup>. Ao término do discurso, o Colégio eleitoral retornava à Câmara Municipal para proceder à eleição dos representantes.

#### 4.4.3 O recebimento das cédulas

O ato do voto na eleição secundária iniciava-se com a chamada dos eleitores. Sendo chamados por freguesias, os eleitores inseriam as cédulas nas urnas à medida que se apresentavam à mesa. Nenhuma das normas eleitorais especifica qual dos mesários devia fazer a chamada. Tomando por base nosso objeto de estudo, isto é, as eleições para a Câmara dos Deputados Gerais, as cédulas deviam conter tantos nomes quanto fossem os assentos destinados aos representantes da província na Câmara dos Deputados<sup>826</sup>. Assim, nas regras da lei de 19 de agosto de 1846, por exemplo, a cédula de um eleitor das Minas Gerais devia conter vinte nomes<sup>827</sup>. Todavia, a reforma eleitoral de 1875 alterou essa fórmula. Nas regras de 1875, as eleições secundárias elegiam somente dois terços da Câmara, ficando o outro terço reservado à minoria. Assim, tomando como referência as eleições gerais de 1876, os eleitores da Província de Minas Gerais escreveram quatorze nomes nas suas cédulas naquela ocasião<sup>828</sup>. Nas cédulas, junto aos nomes, registrava-se também a residência e ocupação dos candidatos<sup>829</sup>. Para a eleição dos Senadores, cada eleitor escrevia nas cédulas uma lista de três nomes, declarando a idade, emprego ou ocupação de cada um dos votados<sup>830</sup>. Em face do caráter vitalício do Senado, as eleições para essa casa legislativa ocorriam somente no caso de morte de um dos seus membros, ou na ocasião do aumento de número de cadeiras. O resultado das eleições para a escolha de um Senador era uma lista tríplice a partir da qual o Imperador extraía um nome de acordo com seu julgamento pessoal.

A lei de 19 de agosto de 1846 exigia que os eleitores de segundo grau assinassem as suas cédulas, em contraste com o que ocorria na eleição primária<sup>831</sup>. Essa disposição da

---

<sup>825</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 72.

<sup>826</sup> Ibid., art. 73.

<sup>827</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 74.

<sup>828</sup> “Número de nomes que deve conter a cédula do eleitor na eleição de Deputados à Assembleia Geral e de Membros das Assembleias Legislativas Provinciais, segundo o art. 123 das instruções de 12 de janeiro de 1876” (Quadro anexo ao Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876).

<sup>829</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 73.

<sup>830</sup> Ibid., art. 81.

<sup>831</sup> Ibid., art. 73. Diferentemente do Decreto – sem número – de 26 de março de 1824, que permitia que outra pessoa assinasse a cédula no lugar do eleitor, caso esse não soubesse escrever, a lei de 1846 não trazia essa possibilidade. Presume-se, portanto, que os analfabetos tenham perdido o direito de votar nas eleições secundárias. Entretanto, a lei se contradiz, haja vista que o letramento não configurava um pré-

lei abolia, portanto, o segredo do voto na eleição de segundo grau, antes garantido pelo decreto de 04 de maio de 1842, e invertia a fórmula do decreto executivo – sem número – de 26 de março de 1824, segundo a qual o segredo do voto era previsto apenas para a eleição secundária. Todavia, a reforma eleitoral de 1855 revogou todas as exigências de assinatura das cédulas, assegurando o segredo do voto para os dois graus. O voto secreto permaneceu intocado pelas reformas eleitorais subsequentes até o fim do regime monárquico.

Uma mudança significativa no ato do voto durante as eleições secundárias foi promovida pelo decreto de 23 de agosto de 1856, que regulamentou a “Lei dos Círculos”. A norma determinava que os nomes dos candidatos deveriam ser escritos em papéis fornecidos pelas mesas dos Colégios Eleitorais. Os papéis, que eram distribuídos antes das chamadas, deviam ser iguais em tamanho, cor e qualidade<sup>832</sup>. Contornavam-se, dessa maneira, os artifícios de coerção e corrupção eleitoral relacionados às cédulas impressas, de que tratamos na análise das eleições primárias.

Na época não havia candidaturas formais ou chapas. A legislação era clara a respeito disso ao enfatizar que:

O eleitor pode votar, sem limitação alguma, naqueles que em sua consciência forem dignos, e julgar que têm as habilitações precisas, competindo exclusivamente a quem verificar os Poderes dos eleitos [a legislatura vigente da Câmara dos Deputados Gerais] examinar se têm eles as condições de idoneidade exigidas pela Constituição<sup>833</sup>.

Os candidatos podiam receber votos dos eleitores de qualquer província do Império. Caso um candidato fosse eleito por duas ou mais províncias, devia escolher a da sua naturalidade; na falta desta, a da residência; e, na falta de ambas, prevalecia aquela em que tivesse mais votos<sup>834</sup>. Durante o período do nosso marco temporal em que vigorou o voto distrital – 1855 a 1875 –, podia ocorrer que um candidato fosse eleito por mais de um distrito. Nesse caso, ele tinha a liberdade de optar pelo distrito que quisesse representar<sup>835</sup>.

---

requisito para a condição de eleitor (art. 53). De todo modo, a exigência de assinatura da cédula criava, no mínimo, um embaraço à participação política dos analfabetos.

<sup>832</sup> Decreto nº. 1.812, de 23 de agosto de 1856, art. 25.

<sup>833</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 76.

<sup>834</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 124.

<sup>835</sup> Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, art. 1º § 13º. Desconsideramos aqui o período entre 1881 e 1889 em que também vigorou o voto distrital porque nas regras da reforma de 1881 não havia eleição secundária.

#### 4.4.4 Apuração dos votos do colégio eleitoral

Tão logo fossem entregues todas as cédulas pelos eleitores, o presidente ordenava a um dos secretários que as contasse, publicasse – em voz alta – e escrevesse na ata da eleição o número verificado. Em seguida, o presidente designava um dos escrutadores para lê-las debaixo de sua inspeção direta. Em caso de engano, o número devia ser reparado de imediato ou por requerimento de qualquer eleitor<sup>836</sup>. A metodologia do trabalho de apuração era exatamente a mesma que se empregava na eleição primária.

Nas regras da lei de 19 de agosto de 1846, o critério de apuração era o mesmo da eleição primária, isto é, a pluralidade relativa de votos. Em caso de empate, decidia a sorte por meio de um sorteio realizado conforme o procedimento já descrito no item 4.2.2 do presente capítulo<sup>837</sup>. Contudo, com a adoção do voto distrital que elegia um deputado por distrito, em 1855, o critério passou a ser a maioria absoluta<sup>838</sup>. Caso ninguém obtivesse a maioria absoluta, procedia-se imediatamente a um segundo escrutínio, votando os eleitores em um dos quatro cidadãos mais votados. Se ainda ninguém obtivesse a maioria, procedia-se a um terceiro escrutínio, votando os eleitores em um dos dois cidadãos mais votados no segundo escrutínio. Se ainda assim não houvesse resultado satisfatório, a escolha era entregue à sorte, sendo o eleitor preterido declarado suplente<sup>839</sup>. A ampliação do número de deputados eleitos por distrito para três, promovida pela reforma eleitoral de 1860, dispensava os escrutínios sucessivos, pois estes eram necessários somente para atender o critério de maioria absoluta. Assim, a reforma retomava a pluralidade relativa como critério de apuração<sup>840</sup>. Outra novidade promovida pelo decreto de 1860 era abolição da figura do suplente de Deputado da Assembleia Geral. A partir de então, no caso de surgirem cadeiras vagas na Câmara Geral, as mesmas seriam preenchidas por eleições específicas, durante a vigência da legislatura corrente<sup>841</sup>. Os trabalhos de apuração dos votos, nas regras do decreto legislativo nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, seguiam o mesmo critério da norma anterior<sup>842</sup>.

---

<sup>836</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 77.

<sup>837</sup> *Ibid.*, art. 115.

<sup>838</sup> Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, art. 1º, § 5º.

<sup>839</sup> *Ibid.*, art. 1º, § 6º.

<sup>840</sup> Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, art. 1º, § 4º. O referido parágrafo usa a expressão “maioria relativa de votos”, o que é equivalente à “pluralidade relativa” mencionada nas normas anteriores.

<sup>841</sup> Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, art. 1º, § 5º.

<sup>842</sup> Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, art. 118, § 2º.



Imediatamente após a apuração, um dos secretários publicava os nomes de todos os cidadãos votados e construía uma lista geral, em ordem decrescente do número de votos<sup>843</sup>. A seguir, a referida lista era registrada na ata da eleição secundária, a qual era assinada pelos membros da mesa eleitoral e demais eleitores que compunham o colégio eleitoral. Uma vez lavrada, a ata devia ser imediatamente transcrita no livro de notas do tabelião local<sup>844</sup>. Dessa ata a mesa extraía três cópias, das quais uma era remetida à Câmara Municipal da província, outra ao Presidente da Província e a última, ao Ministro do Império<sup>845</sup>. O resultado da eleição secundária era tornado público por meio de uma lista afixada na porta do edifício onde se reuniu o colégio eleitoral, por editais e pela imprensa<sup>846</sup>.

Por fim, as cédulas apuradas eram inutilizadas e o Colégio eleitoral dado por dissolvido<sup>847</sup>. Observa-se que, como nas eleições primárias, a destruição das cédulas balizava o encerramento do rito eleitoral de segundo grau. Todavia, para as eleições secundárias, a legislação especificava o método de destruição. Recomendava-se que as mesmas fossem queimadas na presença da mesa e demais membros do colégio eleitoral<sup>848</sup>. Se nas atas das eleições primárias analisadas não encontramos menção ao procedimento, o mesmo não pode ser dito em relação às atas das eleições secundárias que, via de regra, registram a sua execução<sup>849</sup>. A prática de se destruir as cédulas provenientes das eleições secundárias teve início com a lei de 19 de agosto de 1846. A lei de 1º de Outubro de 1828 – que regulava apenas eleições locais, cumpre lembrar – e o decreto de 04 de maio de 1842 previam algo parecido, mas somente para as cédulas das eleições de primeiro grau<sup>850</sup>.

#### 4.4.5 Apuração final

---

<sup>843</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 78.

<sup>844</sup> A Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846 não é clara ao delimitar a participação do tabelião na autenticação da ata (art. 79). Contudo, a questão é esclarecida nas normas subsequentes. Ver: Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, art. 1º, § 10º; Decreto nº 1.812, de 23 de agosto de 1856, art. 26; Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, art. 121. O procedimento é razoavelmente bem descrito na seguinte ata: CV-30 p. 25-30.

<sup>845</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 79.

<sup>846</sup> Ibid., art. 109.

<sup>847</sup> Ibid., art. 78.

<sup>848</sup> Ibid., art. 78.

<sup>849</sup> O procedimento pode ser verificado nas seguintes atas: APM. PP 1/11, Cx. 99, Docs. 21 (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Vila de Santa Luzia, 1847); 25 (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Cidade do Serro, 1847); 33 (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Vila da Pomba, 1849).

<sup>850</sup> Lei – sem número – de 1º de Outubro de 1828, art. 13; Decreto nº 157, de 04 de maio de 1842, art. 29.

Embora as eleições se encerrassem formalmente com a dissolução dos colégios, havia um último procedimento que, a nosso ver, insere-se no conjunto das práticas eleitorais. Trata-se da apuração final. Dois meses após a reunião dos colégios eleitorais, às nove horas da manhã, reunia-se a Câmara de Vereadores da Capital da Província. O presidente da Câmara abria os ofícios enviados por todos os colégios eleitorais da Província e, juntamente com os vereadores presentes, procedia à apuração geral segundo o mesmo método empregado nas etapas anteriores<sup>851</sup>. A pluralidade relativa de votos orientava a apuração. Era nesse momento que começava a vir à tona um dos vestígios mais evidentes de fraude, as chamadas “duplicatas de eleição”<sup>852</sup>. A lei de 19 de agosto de 1846 já previa a ocorrência de atas eleitorais duplicadas. Sugeria a lei que, nesses casos, a Câmara devia apurar a ata que lhe parecesse mais legítima<sup>853</sup>. Não se especificava, no entanto, os critérios de verificação de autenticidade a serem seguidos<sup>854</sup>. Um parecer do Conselho de Estado, de 1881, que respondia uma consulta realizada pelo Ministério do Império, atestava a fragilidade das disposições da lei de 1846 sobre a verificação de autenticidade das atas eleitorais:

Um grande defeito do antigo sistema eleitoral, demonstrado pela experiência, era a faculdade concedida às Câmaras Municipais para a escolha da ata que lhes parecesse mais legítima no caso de duplicata. A lei novíssima [a “Lei” Saraiva] pôs grande empenho em corrigir tal defeito, dificultando as duplicatas e estabelecendo regra para apuração, no caso de haver mais de uma autêntica na mesma eleição, substituindo o arbítrio da escolha da ata que parecesse mais legítima, pela obrigação de apurar a da eleição feita perante mesa organizada na forma da lei, fácil de distinguir-se da outra, bastando para isso atender às circunstâncias do lugar e do tempo prescrito pela lei<sup>855</sup>.

Uma vez lavrada a ata final das eleições da província contendo os nomes dos deputados e dos imediatos em votos que dariam os suplentes, cópias dessa eram remetidas ao Ministro do Império, ao Presidente da Província e a cada um dos cidadãos eleitos, para servir-lhes de diploma. O diploma entregue era acompanhado de um ofício da Câmara para asseverar a identidade dos cidadãos<sup>856</sup>. Terminada a apuração e publicado o resultado, os representantes eleitos, acompanhados dos vereadores e público presente

---

<sup>851</sup> O método consta no art. 54 da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846.

<sup>852</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 87.

<sup>853</sup> *Ibid.*, art. 87.

<sup>854</sup> Presumimos que para isso servia a prática de registrar as atas em cartório.

<sup>855</sup> Consultas das seções reunidas dos Negócios do Império e da Justiça do Conselho de Estado, de 17 de Novembro de 1881, sob a inteligência do ART. 177 do regulamento Nº 8.213, de 13 de agosto do mesmo ano. SOUZA, *op. cit.*, p. 481.

<sup>856</sup> Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, art. 88.

dirigiam-se à igreja principal onde se realizava o ato final das eleições. Era no templo católico, exatamente onde tudo havia começado cerca de 13 meses atrás, que o processo eleitoral era solenemente encerrado com o canto de mais um *Te Deum Laudamus*.

No que se refere às práticas eleitorais, pode-se dizer que, de maneira geral, a eleição secundária reproduzia boa parte daquilo que já havia sido levado a efeito nas etapas anteriores. Contudo, a fase final das eleições possuía elementos distintivos dignos de nota. O critério de escolha dos eleitores seguido pelo Juiz de Paz na organização da mesa eleitoral interina é único no processo eleitoral do Império. Como exposto anteriormente, o magistrado selecionava os quatro eleitores que lhe parecessem mais moços. A prática mencionada causa-nos estranheza, primeiramente, porque o critério de escolha por idade, bastante comum no meio militar e no campo jurídico, normalmente tende para a direção oposta, isto é, para os mais velhos – critério da antiguidade – e, em segundo lugar, porque a comprovação da idade dos eleitores beirava o impraticável. Lembramos mais uma vez que não havia documentos pessoais de identidade no Império. Na melhor das hipóteses, podia-se recorrer aos registros de batismo, documentos que não eram exigidos no procedimento. Supomos que o método possuísse alguma correlação com a presumida preocupação dos legisladores em conferir algum grau de isenção às mesas. Entretanto, ao contrário dos demais procedimentos analisados, esse não nos parece fazer muito sentido. Infelizmente, não encontramos pistas capazes de esclarecer essa singularidade.

A verificação de poderes dos eleitores pelo colégio eleitoral é outro elemento particular da eleição secundária. Essa é uma prática que dá relevo à investidura de poderes políticos sobre os eleitores, haja vista que os escolhidos para compor a comissão verificadora possuíam autoridade para questionar a elegibilidade dos demais membros do Colégio Eleitoral. Em outras palavras, eles tinham em mãos um recurso capaz de proporcionar a exclusão de eleitores provenientes de uma parcialidade minoritária no Colégio. Portanto, entendemos que esses eram capazes de agir politicamente no interior do rito eleitoral de segundo grau. Há de se ressaltar, no entanto, que a comissão precisava ter o seu parecer aprovado para efetivar a cassação de poderes.

O fornecimento das cédulas pelas mesas eleitorais nas eleições secundárias, a partir de 1856, significou um avanço técnico considerável para o processo eleitoral do Império. Ao impedir o uso de cédulas impressas pelos partidos políticos, o Estado os privou de

um eficaz mecanismo de coerção, corrupção eleitoral e de controle sobre as redes de clientelismo. Além disso, a iniciativa abalava o papel dominante que os partidos nacionais e/ou parciais locais possuíam em matéria de mediação política. Até então, com as cédulas impressas, os partidos faziam muito mais do que indicar os candidatos, eles virtualmente os impunham. Para termos uma ideia do significado dessa inovação em um contexto mais amplo, a Grã-Bretanha tomou providências similares apenas em 1872 e os Estados Unidos seguiram o mesmo caminho somente na década de 1880<sup>857</sup>.

Ao revogar a exigência de assinatura nas cédulas, a reforma eleitoral de 1855 consolidou o segredo do voto dos eleitores e proporcionou ao Império um sistema eleitoral bastante avançado para a época. A título de comparação, a Grã-Bretanha empregou o voto oral para as eleições gerais até 1872<sup>858</sup>. Quando combinado ao fornecimento das cédulas pelas mesas eleitorais, a partir de 1855, o segredo do voto proporcionou pela primeira vez aos eleitores do Império a possibilidade de exercerem o direito do voto de maneira privada e independente. Assim, com a abolição dos meios diretos e indiretos de fiscalização da escolha do eleitor, o voto deixou de ser uma ação política coletiva e tornou-se uma experiência individual.

Quanto às cerimônias religiosas mobilizadas pela eleição de segundo grau, nota-se que elas eram as mesmas que compunham a eleição primária. Assim como na etapa anterior, celebrava-se uma Missa do Espírito Santo como ato de abertura e, ao término da apuração final, cantava-se um *Te Deum* em ação de graças. Contudo, chamamos a atenção para o fato de que a eleição secundária normalmente acontecia nas Câmaras Municipais, não nas Igrejas. Isso significava que os participantes precisavam se deslocar processionalmente do local de reunião do colégio eleitoral para a Matriz, retornando em seguida ao local original para o início das atividades. Assim, mesmo que o espaço da igreja tivesse sido relativamente deixado de lado na execução do ato do voto, o elemento sagrado continuava onipresente. Portanto, o afastamento relativo da Igreja não caracteriza uma iniciativa de secularização da etapa final das eleições. Ainda no que toca às cerimônias religiosas, verificamos que eventuais recusas dos párocos em celebrar as missas de abertura demonstram haver alguma margem para ação política no interior da liturgia eleitoral.

---

<sup>857</sup> EWALD, op. cit., p. 66.

<sup>858</sup> Ibid., p. 66.

Por último, ressaltamos a prática de inutilização imediata das cédulas após a apuração realizada pelos Colégios Eleitorais. Dentre os possíveis propósitos da prática, o mais evidente seria o de inviabilizar a realização de consultas posteriores, como foi praticado em normas anteriores a 1846, e, sobretudo, impedir a recontagens dos votos. Assim, após o procedimento, qualquer que fosse o resultado da eleição, esse seria definitivamente selado pela liturgia eleitoral.

Em face do sepultamento da possibilidade de revisão das eleições, pode-se concluir que a legitimidade dos resultados confundia-se em alguma medida com a legitimidade das mesas eleitorais. Por isso, a nosso ver, a preocupação presente na liturgia eleitoral em conferir às juntas de qualificação e mesas eleitorais a maior isenção possível, visava ao fim último de torná-las legítimas aos olhos da sociedade imperial. Essa legitimidade das juntas e mesas seria necessária, porque, como procuramos demonstrar, as mesas eram investidas da autoridade máxima sobre a matéria eleitoral. Em suma, no processo eleitoral do Império, as decisões das mesas eram definitivas e soberanas. Eleições podiam ser anuladas, mas nunca revistas. Nesse sentido, entendemos que as cerimônias religiosas reforçavam o processo de legitimação das mesas eleitorais.

Se por um lado é bastante evidente que a destruição das cédulas tinha como finalidade imediata impossibilitar a recontagem dos votos, o mesmo não se pode dizer em relação ao método mobilizado para concretizá-la. Afinal, por que a destruição pelo fogo? Além disso, por que a queima das cédulas era prevista apenas para apuração final e não para a apuração da eleição de primeiro grau? Embora essas sejam questões aparentemente pouco relevantes, lembramos que, no interior da liturgia eleitoral, cada gesto possuía o seu propósito e significado. Nesse caso, presumimos que a destruição pelo fogo possuía alguma correlação com o processo eleitoral do Pontífice Romano, que se encerra da mesma maneira. Embora não seja possível apoiar tal suposição nas fontes, acreditamos ser uma explicação admissível, uma vez que encontramos outro elemento comum aos dois ritos, isto é, a Missa do Espírito Santo. Ainda que essa seja uma explicação frágil, ela encontra amparo na atmosfera religiosa que cercava as eleições do Império. Quanto ao fato de a queima das cédulas ser prevista apenas para a apuração final, entendemos que a legislação fosse indiferente em relação ao método usado na eleição primária, preocupando-se mais com a finalidade prática do que simbólica do procedimento. Todavia, o gesto seria sobretudo significativo como ato final do processo eleitoral, pois selava de maneira verdadeiramente apoteótica o resultado das eleições.

## CONCLUSÃO

O sistema representativo brasileiro resultante da Constituição de 1824 seguiu, em linhas gerais, as tendências verificadas nos regimes constitucionais europeus, sobretudo nos ibéricos. Todavia, no que se refere ao arranjo institucional, o Império do Brasil traçou caminho próprio quando seus fundadores, apropriando-se do que lhes foi conveniente da doutrina política de Benjamin Constant – principal referência teórica da Constituição de 1824 –, instauraram uma divisão do poder político em quatro entidades. Contrariando a proposta de Constant, o quarto poder contido na carta outorgada, o Moderador, na prática não era neutro, mas confundia-se com o Executivo, subordinava o Legislativo e, em menor grau, o Judicial – o equivalente de então do atual Poder Judiciário<sup>859</sup>.

A primazia do rei frente aos poderes políticos fundamentava-se não apenas na teoria política europeia ou mesmo na Constituição, mas na aclamação de D. Pedro I pelo “povo brasileiro” na cidade do Rio de Janeiro. O evento, que precedeu a Assembleia Constituinte, significou para os artífices do regime a transferência da soberania popular à pessoa sagrada do Imperador. Nestes termos, o monarca encarnava a soberania nacional e, com a Constituição, tornava-se o chefe supremo da Nação e seu primeiro representante. Assim, uma vez que o monarca representava a Nação e estava autorizado pelos cidadãos a agir por eles, pode-se afirmar que a teoria da representação implícita na Constituição se assemelhava à teoria hobbesiana da representação do Estado.

A fórmula supracitada divergia significativamente da principal referência teórica da Constituição, a doutrina de Benjamin Constant, em pelo menos dois aspectos. No primeiro, Constant preocupava-se com a possibilidade da usurpação da soberania e, dessa forma, entendia que a mesma não devia ser absoluta. No segundo aspecto, Constant advogava que nenhum poder constitucional deveria estar apto a reclamar o direito de agir em nome do povo sem a possibilidade de ser desafiado por outro poder capaz de fazer o mesmo. Assim, se a usurpação era inevitável, o ideal seria multiplicar as fontes de usurpação de modo a colocá-las umas contra as outras. Logo, quando D. Pedro I encarnou a soberania, subordinou os demais poderes e reclamou para si a maior

---

<sup>859</sup> Segundo o art. 101, § VII da Constituição de 1824, o Imperador não nomeava Magistrados, podendo apenas suspendê-los. Todavia, após a Lei nº 261, de 3 de Dezembro de 1841 [Reforma do Código do Processo Criminal], a nomeação das magistraturas passou a ser atribuição privativa do Imperador. Desse modo, extinguiu-se qualquer pretensão de independência do Poder Judicial.

parcela da representação nacional. Desse modo, o regime monárquico brasileiro se afastava do pensamento de Constant no que toca à representação política.

Não obstante o Imperador fosse constitucionalmente o primeiro representante da nação, ele dividia a representação nacional com a Assembleia Geral. Porém, uma vez que a Câmara Vitalícia era, na prática, nomeada pelo rei, a fatia da representação reservada à manifestação da opinião popular residia na Câmara Temporária.

O sistema eleitoral do Império, responsável por levar a efeito o que restava da representação nacional, apoiava-se sobre dois fundamentos. O primeiro, isto é, o censo, não visava tão somente à exclusão seletiva da população de modo a efetivar a dominação das elites econômicas e políticas. No contexto dos oitocentos, presumia-se que os homens detentores de alguma posse possuíam um comprometimento maior para com a comunidade. Mais do que isso, acreditava-se que o voto não deveria ser confiado àqueles que fossem dependentes economicamente de outros. O argumento justificava, igualmente, a exclusão das mulheres, cuja dependência em relação aos pais, irmãos e maridos resultaria na subserviência às opiniões destes. No Império, o censo para as eleições de primeiro grau era considerado baixo, o que significa que a participação eleitoral não se restringia às elites.

O segundo fundamento do sistema eleitoral imperial era o método indireto de eleição. O esquema, consagrado na França e adotado pelas constituições ibéricas, é atribuído ao abade francês Emmanuel Joseph Sieyès e tinha como objetivo filtrar as opiniões populares mais exaltadas. No Império, o sistema servia, além disso, como freio para os desejos da maioria pobre da população e, logo, como um resguardo à segurança política das classes abastadas. O voto indireto era, contudo, rejeitado pela doutrina de Benjamin Constant. Para Constant, no sistema indireto, os candidatos não dependiam do povo, mas do governo. Além disso, uma vez que o método privava o povo do direito de escolher efetivamente os candidatos, ele não podia interferir na composição das assembleias que falavam em seu nome. Evidencia-se mais uma vez o distanciamento do regime imperial em relação à teoria política de Benjamin Constant.

Uma premissa muito cara ao pensamento político de então, e que tinha a ver com os dois fundamentos do sistema eleitoral supracitados, relacionava-se à ideia de que, nas mãos da multidão, o poder significaria descontrole e falta de direção. Para contornar esses perigos, os representantes deviam ser homens superiores, dotados de sabedoria e

habilidade. Essa premissa remonta ao pensamento de Edmund Burke, que, no século XVIII, foi o primeiro a sistematizá-la. No Império, o elitismo presente da representação era apreciado e defendido pelas elites políticas provinciais, que se achavam superiores aos chefes políticos locais, as chamadas notabilidades de aldeia.

Ao estabelecerem quem podia ou não participar da escolha dos representantes, as normas eleitorais do Império definiam aquilo que, no tempo presente, chamamos de direitos políticos de cidadania. Todavia, no pensamento político de então, o voto não era considerado um direito. Ser eleitor no Império significava possuir uma condição política que se podia perder ou adquirir. A concessão da cidadania política no Império era, contudo, bastante tolerante. A afirmação verifica-se não apenas no censo baixo, mas na abertura conferida à participação política da população negra, algo que, naquele contexto, só tinha paralelo na legislação portuguesa, de onde se inspirou a medida. No Império, todos os negros livres podiam ser eleitores de primeiro grau. Contudo, a condição de eleitor de segundo grau era permitida somente aos ingênuos. Portanto, era vedada aos libertos a capacidade de eleger os representantes da nação. O princípio da diferenciação é evidente: temia-se que o rancor dos libertos em relação aos antigos senhores alcançasse o campo da política.

A legislação eleitoral foi alvo de muitas reformas ao longo do Segundo Reinado. Em um intervalo de 39 anos, entre 1842 e 1881, ocorreram seis modificações expressivas no processo eleitoral. Para José Murilo de Carvalho, as normas eleitorais do Império possuíam três preocupações fundamentais: a tentativa de se chegar à verdade eleitoral, a representação das minorias e a definição da cidadania. Contudo, a nosso ver, essa chave interpretativa é insuficiente para a compreensão do conjunto das reformas eleitorais, haja vista que cada uma delas relacionava-se a um contexto específico.

A preocupação com a verdade eleitoral, isto é, a eliminação de interferências realizadas sobre os pleitos, fosse da parte do governo ou do poder privado, esteve seguramente presente em todas as reformas, exceto talvez na reforma de 1860, que visava, sobretudo, a emendar a de 1855 no que se refere ao número de deputados eleitos por distrito. A constatação é evidenciada pelas tentativas de aperfeiçoamento do processo eleitoral: adotou-se a qualificação prévia em 1842 de modo a atenuar os tumultos nas assembleias paroquiais; retiraram-se os agentes do governo da junta de qualificação e pormenorizaram-se os procedimentos como um todo em 1846; tentou-se diminuir a



interferência do governo com o voto distrital e as incompatibilidades eleitorais em 1855; centralizou-se a qualificação numa junta municipal e criou-se um título de qualificação em 1875; e, por fim, em 1881, aboliu-se a qualificação – vista pelos contemporâneos como porta aberta à interferência do governo – com a adoção do voto direto; criou-se o título de eleitor e ampliou-se o rigor na comprovação de renda de modo a garantir que somente quem de fato atendesse aos critérios necessários participasse das eleições.

Já a preocupação com a representação das minorias só pode ser encontrada após a reforma de 1875, que procurou reservar um terço do parlamento ao partido minoritário. Até então, reinava o princípio dogmático de que o governo representativo era o governo das maiorias parlamentares. A preocupação com as minorias remete a uma inflexão paradigmática sistematizada por Thomas Hare e John Stuart Mill em fins dos anos 1850 e princípios dos anos 1860. Foi somente a partir dos trabalhos dos publicistas britânicos que se começou a pensar seriamente na possibilidade e na viabilidade de se representar todas as vozes políticas sem, no entanto, comprometer a governabilidade do Estado. Portanto, a ideia não se aplica às quatro primeiras normas eleitorais do Segundo Reinado, todas anteriores ao novo paradigma.

Quanto à preocupação com a questão da cidadania, compre-nos adentrar certa polêmica. Tendemos a discordar de José Murilo de Carvalho, para quem a legislação seguiu o caminho da restrição à participação política<sup>860</sup>. A nosso ver, o conjunto da legislação eleitoral foi fiel à definição da cidadania política contida na Constituição de 1824 e não imprimiu novas restrições. Reconhecemos, no entanto, que, no contexto da década 1870, surgiram propostas que visaram a restringir a participação da população pobre que tradicionalmente habitava as eleições, bem como a figura do analfabeto e, sobretudo, o futuro contingente de libertos que resultaria da libertação dos ventres escravos em 1871 e de uma iminente abolição da escravidão. Contudo, como procuramos demonstrar, tais propostas não se efetivaram na legislação<sup>861</sup>.

---

<sup>860</sup> CARVALHO, 2003, op. cit., p. 393-394.

<sup>861</sup> Lembramos que a restrição à participação dos analfabetos não aparece tacitamente na legislação de 1881, não obstante houvesse nela um dispositivo que visasse a recadastrar os eleitores em 1882, permitindo apenas o alistamento dos cidadãos alfabetizados mediante prova de letramento. Todavia, reiteramos a observação de que os decretos executivos e legislativos que regulamentaram a “Lei” Saraiva tecnicamente não impediam os analfabetos nos alistamentos posteriores ao referido recadastramento. Uma resposta definitiva a essa questão pode ser fornecida somente por meio da análise das atas eleitorais das eleições posteriores a 1881.

É fato que a reforma de 1881 diminuiu o número global eleitores. Porém, esse resultado foi consequência do endurecimento das exigências de comprovação de renda, e não da privação legal da participação política dos cidadãos, uma vez que aboliu-se o segundo grau das eleições, não o primeiro. Isso demonstra que o número expressivo de votantes que havia anteriormente só era possível porque a legislação anterior era leniente com as provas de renda. Não restam dúvidas, por outro lado, de que o governo liberal que conduziu a reforma de 1881 realmente desejava a diminuição do eleitorado em função dos sentimentos pró-restrição que se iniciaram na década anterior. Contudo, a saída encontrada foi fiel à Constituição justamente porque assegurou que o votante indireto das regras anteriores pudesse participar das eleições como eleitor direto.

Importa notar que, a partir da década de 1870, a questão da participação política adquiriu um caráter mais conservador, se não retrógado. Em 1866 José de Alencar, um político conservador, sinalizava para a necessidade de ampliação do sufrágio e almejava um movimento da política na direção da democracia. Por outro lado, no partido liberal, Tavares Bastos avaliava, em 1873, que, no Império, havia uma democracia da qual resultava um sentimento de igualdade<sup>862</sup>. No entanto, a bandeira da restrição foi capitaneada pelo partido conservador e levada a efeito, com as devidas ressalvas, pelo partido liberal. O fato é que no seio da classe política brasileira, o conceito de democracia afastou-se de um sentido otimista que pode ser verificado nos trabalhos de Alencar e Tavares Bastos – até mesmo num sentido tocquevilliano no caso de Alencar – ; para se aproximar de algo similar à concepção aristotélica segundo a qual a democracia era o governo dos pobres e o lugar da demagogia, como pudemos constatar no discurso do Conselheiro Antônio Saraiva, responsável pela reforma de 1881. É certo que a iminência da abolição contribuiu para essa inflexão do conceito.

O estudo das práticas eleitorais do Império no período em que vigorou o sistema indireto, isto é, entre 1846 e 1881, revela duas categorias de conclusões. A primeira diz respeito aos sentidos que se pode extrair dos procedimentos verificados nas etapas do processo eleitoral. Nestes termos, podemos afirmar que a composição politicamente diversificada das juntas de qualificação procurava evitar a possibilidade de controle da **qualificação dos votantes** por parte dos chefes políticos locais e, sobretudo, pelo governo. Os métodos de trabalho praticados sugerem que os legisladores do Império

---

<sup>862</sup> BASTOS, op. cit., p. 182.

tentaram promover a existência de juntas imparciais. Todavia, por outro lado, as mesmas regras que promoviam a imparcialidade, afastavam as juntas da fiscalização popular quando sugeriram a instalação das mesmas nos consistórios das Igrejas, um espaço reservado dos templos.

Não obstante os procedimentos contidos na legislação promovessem a isenção das juntas, verificamos que boa parte dos assistentes eleitos deixava de participar do processo da qualificação. A nosso ver, as ausências eram resultado de intimidações ou negociações colocadas em prática por chefes ou grupos políticos interessados em controlar as qualificações. A condescendência dos presidentes das Juntas para com os faltantes é um indício de que as ausências podiam ser convenientes para ambas as partes.

Por certo, não restam dúvidas que a extensão do trabalho das juntas no tempo fragilizava todo o processo de qualificação de votantes. Fosse a qualificação realizada no mesmo dia da organização da junta, ela seria menos sujeita a interferências, uma vez que o seu rito de formação adicionava alguma imprevisibilidade ao processo. Todavia, o volume de trabalho conferido às juntas impossibilitava a realização da qualificação em tão reduzido tempo. Outro elemento que contribuía para tornar a qualificação suscetível à interferência de forças políticas era a possibilidade de realização das reuniões das juntas em residências de particulares.

A entrada do poder Legislativo Municipal e Judiciário na qualificação, promovida pela reforma eleitoral de 1875, visava ao aperfeiçoamento do processo. Contudo, entendemos que, por um lado, o advento das Juntas Municipais entregava o controle da qualificação de votantes às forças políticas que habitavam as Câmaras. Assim, a nosso ver, anulava-se o peso da fiscalização dos cidadãos que atuavam como assistentes nas juntas paroquiais. Por outro lado, a participação de magistrados dos tribunais de primeira instância nomeados pelo Imperador, como os Juízes de Direito e Juízes Municipais, nulificou a dispersão da autoridade entre os diversos Juízes de Paz, obstáculo que, em tese, podia prevenir domínios sobre o processo. Além do mais, a entrada dessas magistraturas na qualificação abriu portas para interferências provenientes do Rio de Janeiro.

O rito de organização das mesas paroquiais que conduziam as **eleições primárias** se assemelhava muito ao de formação das juntas de qualificação. Isso evidencia a preocupação da legislação em promover organizações eleitorais isentas.

A falta de clareza da legislação em relação às atribuições dos mesários, à configuração das urnas, cédulas e dos modos de manipulação das últimas ao término das eleições, deixava caminho aberto para interpretações diversas e para a prática de fraudes.

Assim como no processo de qualificação, os auxiliares escolhidos no ato da organização das mesas paroquiais podiam ser constrangidos, ameaçados ou impedidos de comparecer à Igreja no dia seguinte, de modo que fossem substituídos pelos seus suplentes. Por consequência, era possível evitar que auxiliares do partido contrário àquele dos agentes interessados em fraudar as eleições atuassem no reconhecimento dos votantes, no manuseio das cédulas e, sobretudo, no processo de apuração dos votos.

Os documentos analisados deixam claro que a obstrução do direito de ir e vir dos votantes era uma tática básica de intervenção nas eleições. Mesmo que tais iniciativas configurassem crime, pouco podia ser feito a respeito quando os transgressores eram as autoridades policiais. Mesmo que apelações fossem levadas adiante, o resultado de uma eleição não podia ser revisto. Na melhor das hipóteses, as eleições de alguns colégios eleitorais podiam ser anuladas por causa de irregularidades na verificação dos poderes dos deputados eleitos. Contudo, a decisão dependia da maioria da Câmara, a qual jamais favorecia a oposição.

Nas eleições de primeiro grau, os partidos recorriam à impressão de cédulas para impor aos votantes seus candidatos a eleitores. A prática era notadamente eficaz sobre os cidadãos iletrados, que não possuíam a capacidade de verificar os votos contidos nas cédulas ou de preencher outra. Desse modo, os votantes não faziam escolhas conscientes dos eleitores, mas somente referendavam a escolha prévia dos partidos ou facções locais. Os partidos também apelavam para a impressão de cédulas coloridas. Com o artifício, procuravam fiscalizar veladamente o comportamento dos seus clientes. Uma consequência da prática de impressão de cédulas era que os partidos precisavam levantar grandes quantias de dinheiro para financiar a aquisição dos papéis, o trabalho das tipografias e o pagamento dos cabos eleitorais responsáveis pela distribuição das cédulas.

O exemplo da impressão das cédulas demonstra que os chefes e facções políticas muitas vezes interviam nas eleições sem, contudo, incorrerem em crime. Os artigos do Código Criminal que versavam sobre os crimes eleitorais não eram suficientes para impedir as transgressões flagrantes e, tampouco, ações que habitavam o limiar da legalidade. Foi somente com a reforma de 1881 que a legislação eleitoral passou a prever os crimes eleitorais. Portanto, pode-se dizer que o sistema eleitoral do Império operava em meio a uma cultura política marcada pela corrupção eleitoral. Assim, a corrupção eleitoral era regra quando deveria ser exceção.

Chamamos também atenção para a constatação de que ações políticas habitavam os ritos eleitorais do primeiro grau. Essas ações não se davam necessariamente pela via da fraude, mas, sobretudo, por meio da corrupção eleitoral. Verificamos que as parcialidades envolvidas nas disputas agiam no interior dos ritos eleitorais para obterem as vitórias. Tentamos demonstrar, com isso, de um lado, que a eleição não conformava apenas um teatro cujo propósito seria o de reafirmar a hierarquia social – como sustenta Richard Graham –, de modo que não havia apenas encenações, mas também ações políticas; e, de outro, que muito embora o governo dispusesse de amplos recursos para vencer as eleições, ele ainda assim precisava derrotar a oposição nas urnas. A manipulação governamental era de fato presente nas eleições primárias, contudo, ela não era automática, pois, afinal, a população pobre possuía a sua parcela de imprevisibilidade. O mesmo não ocorria, no entanto, no segundo grau das eleições. Nessa etapa, os eleitores já possuíam interesses a almejar ou manter. Desse modo, as irresistíveis seduções do alinhamento ao governo, bem como o temor da perda de empregos públicos e outros benefícios, agiam por si.

Nas **eleições secundárias**, o fornecimento das cédulas pelas mesas, a partir de 1856, significou um avanço técnico considerável. Ao impedir o uso de cédulas impressas pelos partidos políticos, o Estado os privou de um método de corrupção eleitoral e de controle das redes de clientelismo. A mudança abalava, ainda, o monopólio dos partidos nacionais em matéria de mediação política, pois, até então, com as cédulas impressas, os partidos praticamente impunham os seus candidatos ao eleitorado.

A revogação da exigência de assinatura nas cédulas promovida pela reforma eleitoral de 1855 consolidou o segredo do voto dos eleitores e proporcionou ao Império um sistema eleitoral avançado para a época. Combinado ao fornecimento das cédulas pelas mesas

eleitorais, o segredo do voto proporcionou aos eleitores do Império a possibilidade de exercerem o direito do voto de maneira privada e independente. O voto deixou de ser uma ação política coletiva para tornar-se uma experiência individual.

A segunda categoria de conclusões que se pode retirar do exame das práticas eleitorais do Império tem a ver com seu caráter simbólico-ritual. Nesse sentido, destacamos o papel legitimador proporcionado pela realização das eleições primárias nas igrejas e, sobretudo, pelas manifestações religiosas verificadas no processo eleitoral. A escolha da **Missa do Espírito Santo** como cerimônia de abertura do rito eleitoral tinha, a nosso ver, o propósito de invocar a terceira pessoa da Santíssima Trindade de modo que ela, assim como ocorria na eleição do Pontífice Romano, operasse sobre o trabalho dos homens e conferisse uma marca sagrada aos resultados dos pleitos.

Outra cerimônia religiosa fundamental para a legitimação dos resultados eleitorais do Império era o canto do hino católico **Te Deum Laudamus** após as apurações dos dois graus das eleições. A mobilização do *Te Deum* por um ato político – o que pode ser considerado uma reminiscência da cultura barroca – conferia uma dimensão sagrada à investidura de poderes políticos sobre os eleitores escolhidos no primeiro grau e os representantes eleitos no segundo. O resultado do rito seria algo semelhante a uma sagração dos homens escolhidos pelo povo. A cerimônia chama a atenção para a entrega de poderes políticos aos eleitores. Isso leva a crer que ser eleitor no Império era possuir uma distinção. Essa era, contudo, uma distinção que não dependia de concessões nobiliárquicas, sendo, portanto, acessível ao cidadão comum. Isso demonstra que as eleições definitivamente não eram somente exibições teatrais que representavam a hierarquia social, pois essa hierarquia podia ser em alguma medida modificada.

Ressaltamos também a prática que envolvia a queima das cédulas às vistas do público após as apurações das eleições secundárias. Por um lado, impediam-se as recontagens dos votos. Por outro, o costume fazia referência ao processo eleitoral do Pontífice Romano, que se encerrava de maneira similar. Independentemente do real sentido da prática, o fato é que o ritual fazia com que o resultado da eleição fosse selado apoteoticamente.

O exame da liturgia eleitoral do Império sugere que a legitimidade dos resultados das eleições confundia-se com a legitimidade das mesas eleitorais. Por isso, a nosso ver, o empenho dos ritos de formação das juntas e mesas paroquiais em lhes conferir a maior

isenção possível, mesmo que na aparência, visava a torná-las legítimas aos olhos da sociedade imperial. Essa legitimidade das juntas e mesas era fundamental porque as mesas eram investidas da autoridade máxima sobre a matéria eleitoral. Suas decisões eram definitivas e soberanas.

Dentro desse quadro, a fórmula da legitimidade do poder político no Império pela via do sufrágio seria a seguinte: o eleitorado legitimava as mesas; as mesas legitimavam a escolha do eleitorado; os resultados das eleições legitimavam o poder político do governo central – visto que esse tinha origem na Câmara dos Deputados –; o que, por consequência, legitimava a escolha do rei no que se refere à composição dos gabinetes e, em última instância, o regime monárquico constitucional como um todo. Todo esse processo era reforçado pela liturgia eleitoral.

Lembramos, contudo, que a liturgia eleitoral não se resumia às cerimônias religiosas. O trabalho das juntas e mesas também configurava rituais cívicos, como é possível verificar nas leituras solenes da legislação, na disposição dos membros em torno das mesas e na instalação de divisórias entre mesários e eleitores. A liturgia eleitoral era, portanto, o resultado de uma mescla de ritos temporais e atemporais.

Foi também possível constatar que os ritos eleitorais eram permeados por tradições políticas portuguesas, a exemplo dos sorteios tirados por crianças e da configuração dos cofres destinados à guarda das urnas. Entendemos que ao elaborar o sistema eleitoral do Império, os legisladores recorreram a práticas consagradas pela tradição de modo que soassem familiares à população.

Importa observar que alguns poucos artigos do decreto eleitoral de 1881 puseram abaixo todo o edifício da liturgia eleitoral do Império e, junto com ele, o sistema de legitimação simbólica do poder político resultante do mesmo. A norma removeu as eleições dos templos, ao passo que dispensou as cerimônias religiosas, bem como as práticas ritualizadas das mesas eleitorais. Não obstante as três últimas eleições do Segundo Reinado tenham ocorrido sob a direção de uma norma eleitoral bastante avançada – que segundo nossa avaliação atenuou parte dos problemas eleitorais da época –, elas foram privadas da força legitimadora da liturgia eleitoral. Não seria exagero afirmar que esse fato teve sua parcela de participação na fragilização da adesão das elites brasileiras ao regime monárquico, algo que já vinha se manifestando desde a crise política de 1868 e, sobretudo, após a aprovação da “lei do ventre livre”, em 1871.

Por fim, no que toca às questões levantadas no início do trabalho, avaliamos que as sucessivas vitórias eleitorais governistas verificadas no Segundo Reinado foram possíveis somente em razão das medidas regressistas destacadas por Raymundo Faoro. As atribuições executivas adquiridas pelo governo central na década de 1840 tornaram-se uma força irrefreável a agir sobre as eleições. Contudo, a nosso ver, o emprego dessas atribuições era mais evidente nos pleitos de primeiro grau, onde o governo lidava com o elemento popular. Essas intervenções dependiam, por seu turno, da força legitimadora da liturgia eleitoral, de modo que não soassem como usurpação do poder político. Quando a lógica da legitimação do poder foi subvertida pelo Imperador – embora legalmente – em 1842 e 1868, o sistema representativo entrou em crise. No primeiro caso, liberais paulistas e mineiros organizaram um desesperado levante armado e, no segundo, instaurou-se uma grande descrença em relação ao sistema político do país, como verificamos nas sorites fatais de José Tomás Nabuco de Araújo. No contexto da década de 1870, a publicação do manifesto republicano serve para demonstrar que essa descrença se deslocaria da política nacional para o regime monárquico.

Quanto aos males das eleições percebidos e combatidos pelos estadistas e legisladores do Segundo Reinado, entendemos que os mesmos não tinham origem na legislação eleitoral. Não obstante nossa leitura se afaste do julgamento da maioria dos parlamentares e publicistas contemporâneos, bem como de alguns analistas, procuramos demonstrar que a legislação eleitoral não era de todo falha, mas, sim, coerente com os paradigmas então vigentes. Mostramos que os brasileiros experimentaram tudo o que havia no século XIX em matéria de metodologia eleitoral. A única exceção foi o sistema de representação proporcional. Contudo, os legisladores do Império foram conservadores e não arriscaram adotá-lo, a despeito da louvável tentativa de José de Alencar.

Os vícios encontrados no processo eleitoral resultavam, sobretudo, de alguns traços do contexto socioeconômico e da cultura política de então. Um deles era a dependência da população livre em relação ao governo, resultado do regime escravista que concentrava o trabalho nos braços dos cativos. Desse modo, o Poder Executivo submetia a vontade daqueles que dependiam de renda proveniente do Estado de tal sorte, que nenhuma norma legal seria capaz de impedir<sup>863</sup>. Além disso, o sistema eleitoral do Império

---

<sup>863</sup> Conclusão parecida pode ser encontrada em FAORO, op. cit., p. 387.



operava em meio a uma cultura política condescendente com as práticas eleitorais desonestas. Essa cultura da corrupção eleitoral fazia com que ações questionáveis e algumas ilegais soassem como métodos aceitáveis para a obtenção de vitórias. A recusa em empregar a corrupção significava derrota certa. Nesse sentido, cumpre-nos apropriar da opinião de um cidadão que se manifestou em uma das fontes que analisamos: quiçá entendiam os homens dos oitocentos que, em matéria de eleições, o crime era não vencê-las.

## Fontes e Referências Bibliográficas

### Fontes

#### Fontes Impressas

ALENCAR, José de. *Systema representativo*. Ed. fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1997.

ACTA da aclamação do senhor D. Pedro imperador constitucional do Brazil, e seu perpetuo defensor, em 12 de outubro de 1822. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-F\\_19.pdf](http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-F_19.pdf)>. Acesso em 11/07/2012.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. Reforma Eleitoral e Parlamentar e Constituição da Magistratura: esboço de projectos de lei. In: BASTOS, A. C. Tavares; AZEVEDO, Fernando de. *Os males do presente e as esperanças do futuro*: (estudos brasileiros). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

BLAKE, Augusto Victoriano Alves Sacramento. *Diccionario biobibliographico brasileiro*. Rio de Janeiro: 1883-1902 7v.

FALAS do trono desde o ano de 1823 até o ano de 1889. Brasília: INL/MEC, 1977.

SOUSA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Império* Brasília: Senado Federal: Univ. de Brasília, 1979.

#### Anais Legislativos

ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO IMPÉRIO. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

ANAIS DO SENADO DO IMPÉRIO. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>

#### Legislação

CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRASIL (1824). In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

LEI – sem número – de 1º de Outubro de 1828 [Dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

LEI nº 387, de 19 de agosto de 1846 [Regula a maneira de proceder às eleições de Senadores, Deputados, Membros das Assembleias Provinciais, Juiz de Paz e Câmaras Municipais]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

- DECISÃO nº 57 do Ministério do Reino, de 19 de junho de 1822 [Instruções, a que se refere o Decreto de 3 de junho de 1822]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Executivo] de 3 de junho de 1822 [Manda convocar uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa composta dos deputados das províncias do Brasil]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Executivo] – sem número – de 26 de março de 1824 [Manda proceder à eleição dos Deputados e Senadores da Assembleia Geral Legislativa e dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Executivo] nº 157, de 04 de maio de 1842 [Dá instruções sobre a maneira de se proceder às eleições gerais, e provinciais]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Legislativo] nº. 565, de 10 de junho de 1850 [Declara que os eleitores de paróquia, uma vez eleitos na conformidade da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, são competentes para proceder a todas as eleições de Senadores durante a respectiva legislatura]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Legislativo] nº 842, de 19 de setembro de 1855 [Altera a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Executivo] nº. 1.812, de 23 de agosto de 1856 [Contém instruções para a execução do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Legislativo] nº 1.082, de 18 de agosto de 1860 [Altera a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846 e o Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Legislativo] nº 2.675, de 20 de outubro de 1875 [Reforma a legislação eleitoral]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Executivo] nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876 [Manda observar as instruções regulamentares para execução do Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Legislativo] nº 3.029, de 09 de Janeiro de 1881 [Reforma a legislação eleitoral]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>
- DECRETO [Executivo] nº 7.981, de 29 de janeiro de 1881 [Manda observar as instruções para o primeiro alistamento dos eleitores a que se tem de proceder em virtude do Decreto nº 3.029 de 9 de janeiro do corrente ano]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

DECRETO [Executivo] nº 8.213, de 13 de agosto de 1881 [Regula a execução do Decreto nº 3.029 de 9 de janeiro do corrente ano que reformou a legislação eleitoral]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

DECRETO [Executivo] nº 8.308, de 17 de novembro de 1881 [Fixa a inteligência do art. 177 do Regulamento nº 8.213, de 13 de agosto do corrente ano]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

DECRETO [Legislativo] nº 3.122, de 07 de outubro de 1882 [Altera algumas disposições do decreto nº 3.029 de 9 de janeiro de 1881]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

DECRETO [Legislativo] nº 3.340, de 14 de outubro de 1887 [Altera o processo das eleições dos membros das Assembleias Legislativas Provinciais e dos Vereadores das Câmaras Municipais, e da outras providencias]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

DECRETO [Executivo] nº 9.790, de 17 de outubro de 1887 [Dá instruções para execução do Decreto legislativo nº 3.340 de 14 de Outubro de 1887]. In: Coleção das leis do Império. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>

ORDENAÇÕES FILIPINAS; Livro I. Disponível em: <[http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm?inp=eleitoral&qop=\\* &outp=>](http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm?inp=eleitoral&qop=* &outp=>)>

## **Fontes Manuscritas**

### Arquivo Público Mineiro

APM. PP1/ 11, CX. 17, Doc. 01.(Ata da Junta de Qualificação da Paróquia da Vila da Conceição do Serro, 1847).

APM. PP1/ 11, CX. 17, Doc. 02. (Ata da junta de qualificação da Matriz da Nossa Senhora do Porto do Turco, 1847).

APM. PP1/11, Cx.17, Doc. 12. (Ata da Junta de Qualificação do distrito do Kágado, 1847).

APM. PP1/11, Cx.18, Doc. 20. (Ata da Junta de Qualificação da sede da Vila de Pitangui, 1847).

APM. PP1/11, Cx.99, Doc. 04. (Ata do recebimento das cédulas, freguesia de São Paulo de Muriaé, 1847).

APM. PP1/11, Cx. 99, Doc. 21. (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Vila de Santa Luzia, 1847);

APM. PP1/11, Cx. 99, Doc. 25. (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Cidade do Serro, 1847);

- APM. PP1/11, Cx. 99, Doc. 33. (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Vila da Pomba, 1849).
- APM. CV-08, p. 27. (Ata da organização da mesa paroquial da freguesia principal da Villa do Santo Antônio do Curvelo, 1849).
- APM. CV-08, p. 102-107. (Ata do recebimento das cédulas, freguesia principal de Santo Antônio do Curvelo, 1863).
- APM. CV-08, p. 102-107. (Ata do recebimento das cédulas, freguesia principal de Santo Antônio do Curvelo, 1863).
- APM. CV-08, p. 31-41. (Ata do recebimento das cédulas, Paróquia de Santo Antônio do Curvelo, 1849).
- APM. CV-08, p. 113. (Ata da apuração dos votos para eleitores gerais da Vila de Curvelo, 1863).
- APM. CV-22. (Livro de atas da Junta de Qualificação da Paróquia de Papagaio, Curvelo, 1873).
- APM. CV-30, p. 25-30. (Ata de Recebimento e apuração das cédulas pelo Colégio Eleitoral, Cidade de Curvelo, 1878).

## **Referências Bibliográficas**

### **Artigos, comunicações e capítulos de livros:**

- ANDRADE, Santiago Silva de. Morar na Casa do Rei, servir na Casa do Império: sociedade, cultura e política no universo doméstico da Casa Real portuguesa e da Casa Imperial do Brasil (1808-1840). *Almanack Braziliense* [online], n.5, 2007.
- BERBEL, Márcia Regina; MARQUESE, Rafael de Bivar. A ausência da raça: escravidão, cidadania e ideologia pró-escravista nas Cortes de Lisboa e na Assembleia Constituinte do Rio de Janeiro (1821-1824). In: Claudia Maria das Graças Chaves; Marco Antonio Silveira. (Org.). *Território, conflito e identidade*. Belo Horizonte: Argumentum, 2007, v. 1.
- BASILE, Marcello Otávio Neri de Campos. Festas Cívicas na Corte Regencial. *Varia História*, Belo Horizonte, vol. 22, nº 36, 2006, p.494-516.
- BERSTEIN, Serge. Os Partidos. In: REMOND, René (org.) *Por uma História Política*. Rio de Janeiro: UFRJ : FGV, 1996, p.57-98.
- \_\_\_\_\_. A Cultura Política. In: RIOUX, Jean-Pierre & SIRINELLI, Jean-François (orgs.) *Para uma História Cultural*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998, p. 349-363.

- BOBBIO, Norberto. “Constituição”. *Dicionário de Política*. 13ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. “Democracia”. *Dicionário de Política*. 13ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. “Parlamento”. *Dicionário de Política*. 13ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. “Política”. *Dicionário de Política*. 13ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. “Representação política”. *Dicionário de Política*. 13ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. CD-ROM.
- BOURDIEU, Pierre. Les Rites Comme Actes D'institution In: *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 43, Junho 1982. p. 58-63.
- BRAGA, Claudia Mariza. Entre ritos e festas: a reatualização do barroco na região das Minas Gerais – Brasil. In: *Actas del III Congreso Internacional del Barroco Iberoamericano*, 2004.
- BURKE, Edmund. *Speech to the Electors of Bristol (1774)*. Library of Economics and Liberty. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/LFBooks/Burke/brkSWv4c1.html>>. Acesso em: 15/07/2012.
- CAMPOS, Adalgisa Arantes. Execuções na Colônia: a morte de Tiradentes e a cultura barroca. *Tempo Brasileiro*, v. 110, 1993.
- CANEDO, Letícia Bicalho. Aprendendo a votar. In: Jaime Pinsky; Carla Pinsky. (Org.). *História da cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 516-543.
- CARVALHO, José Murilo de. Brasileiro: Cidadão? In: *Pontos e Bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998, p.275-288.
- \_\_\_\_\_. *Liberalismo, radicalismo e republicanismo nos anos sessenta do século XIX*. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2007 (working paper).
- \_\_\_\_\_. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual*. Dados, vol. 40, nº 2, 1997, p. 229-250.
- \_\_\_\_\_. Sistemas Eleitorais e Partidos no Império. In: Olavo Brasil de Lima Júnior (org.). *O Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo, 1990.
- \_\_\_\_\_. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 337-359, 1996.

- CARVALHO, Marcus Joaquim Maciel de; CÂMARA, Bruno Augusto Dornelas. A Insurreição Praieira. *Almanack Brasiliense*, São Paulo, n. 8, 2008.
- CASTRO, Paulo Pereira de. A “experiência republicana”, 1831-1840. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II, vol.2, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p.09-67.
- CAVANI, Suzana. Às urnas, cidadãos! In: *Revista de História da Biblioteca Nacional*, Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional, Ano 3, n° 26, Nov. 2007, p. 56.
- \_\_\_\_\_. A História hoje: dúvidas, desafios, propostas. In: *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v.7, n°. 13, 1994.
- CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos Antigos comparada à dos Modernos. In: *Revista Filosofia Política*, n.2, 1985.
- COSTA, João Cruz. As ideias novas. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II, vol.3, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 203-216.
- CUNHA, Pedro Octávio Carneiro da. A fundação de um império liberal: discussão de princípios. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II, vol.3, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 153-202.
- DIAS, Maria Odila Leite da Silva. Sociabilidades sem história: votantes pobres no Império, 1824-1881. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *Historiografia Brasileira em Perspectiva*. São Paulo: Contexto, 2005.
- DOLHNIKOFF, Miriam. *Império e Governo Representativo: uma releitura*. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, 2008, p. 13-23.
- \_\_\_\_\_. *Representação na Monarquia brasileira*. Almanack Braziliense, n°09, 2009, p.41-53.
- DOVI, Suzanne. Political Representation (Verbete). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2011. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/political-representation/>>. Acesso em: 06/07/2012.
- DUTRA, Eliana R. História e culturas políticas: definições, usos, genealogias. In: *Varia História*, Belo Horizonte, n°.28, Dez. 2002.
- FALCON, Francisco Calazans. História e Representação. In: CARDOSO, Ciro Flamarion ; MALERBA, Jurandir (orgs). *Representações: contribuição a um debate transdisciplinar*. Campinas: Papirus, 2000, p. 41-96.
- FERTIG, André. “Espoleta” de todos os partidos: a Guarda Nacional nas eleições do Império do Brasil (1850-1873). *Ciênc.let.*, Porto Alegre, n.37, 2005, p. 89-105.

- GARSTEN, Bryan. *Representative Government and Popular Sovereignty*. Political Philosophy Workshop at Brown University, 2007.
- GENOVEZ, Patrícia Falco. *Heranças da cultura ibérica na sociedade brasileira: os desafios teóricos de um tema complexo*. Area Domeniu - Centro Europeu de Investigação da Pré-História do Alto Ribatejo, v. 3, p. 165-178, 2008
- \_\_\_\_\_. *Visões da liturgia: o Imperador e os partidos políticos*. In: *Revista de História Regional*, Ponta Grossa, v. 5, n. 2, p. 57-82, 2000.
- GUARINELLO, Norberto Luiz. *Cidades Estado na Antiguidade Clássica*. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla. (Org.). *História da cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2003
- HOBBSAWN, Eric. *A invenção das tradições*. In: HOBBSAWN, Eric & RANGER, Terence. *A Invenção das Tradições*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- IGLÉSIAS, Francisco. *A vida política, 1848 / 1866*. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II, vol.5, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 17-139.
- KRAAY, Hendrik. *Reconsidering Recruitment in Imperial Brazil*. *The Americas*, v. 55, n. 1, 1998, p. 1-33.
- KRAMNICK. Isaac. Apresentação. HAMILTON. Alexander; JAY. John; MADISON. James. *Os Artigos Federalistas. 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- KUSCHNIR, Carina & CARNEIRO, Leandro Piquet. *As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia*. In: *Revista Estudos Históricos*. n°24, Rio de Janeiro, 1999.
- LIPSET, Seymour Martin. *Party Systems and the Representation of Social Groups*. *European Journal of Sociology*, 1960, p. 50-85.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. *O Discurso Político Monarquiano e a recepção do Poder Moderador no Brasil (1822-1824)*. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 2005.
- MENDES, Fábio Faria. *A Economia Moral do Recrutamento Militar no Império Brasileiro*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.13, n. 38, 1998, p. 81-96.
- MOREIRA, Colares. *A Câmara e o Regime Eleitoral no Império e na República*. *Estudos Legislativos*, vol.1, 1973, p.71-133.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *A história política e o conceito de cultura política*. In: *Anais do X encontro regional de história*. Mariana, 1996.
- NUNES, Neila Ferraz Moreira. *A experiência eleitoral em Campos dos Goytacazes (1870-1889): frequência eleitoral e perfil da população votante*. *Dados* [online], vol.46, n.2, 2003.



OLIVEIRA, Eduardo Romero de. *A Ideia de Império e a Fundação da Monarquia Constitucional no Brasil (Portugal-Brasil, 1772-1824)*. Tempo, Rio de Janeiro, nº 18, 2005, p. 43-63.

---

\_\_\_\_\_. *O Estudo das Ideias Políticas Luso-Brasileiras no Setecentos: condição atual e perspectivas metodológicas da historiografia brasileira*. História, São Paulo, v.24, n.2, 2005, p.129-158.

---

\_\_\_\_\_. *O Governo Protetor: a representação do poder político em cerimoniais régios portugueses (séc. XVIII-XIX)*. Varia História, Belo Horizonte, vol. 22, nº 36, 2006, p.476-493.

---

\_\_\_\_\_. *O Império da Lei: ensaio sobre o cerimonial de sagração de D. Pedro I (1822)*. Tempo, Rio de Janeiro, nº 26, 2007, p. 133-159.

PESAVENTO, Sandra. Mudanças epistemológicas: a entrada em cena de um novo olhar. In: PESAVENTO, Sandra. *História & História Cultural*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 39-98.

PITKIN, Hanna. Representação: palavras, instituições e ideias. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

PUNTONI, Pedro; DOLHNIKOFF, Miriam. *Os recenseamentos gerais no Brasil no século XIX: 1872 e 1890 - CD-ROM 2004 (CD-ROM)*.

ROSAS, Suzana Cavani. Eleições gerais e desordem no Império (1840/1880). In: *Anais da XXV Reunião da Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica*. Rio de Janeiro, 2005.

SABA, Roberto N. P. F. As “eleições do cacete” e o problema da manipulação eleitoral no Brasil monárquico. *Almanack Guarulhos*, n. 2.

SILVA, Vera Alice Cardoso. Monarquia e Primeira República: a natureza do pacto de dominação segundo interpretações correntes na historiografia. In: *Revista do Departamento de História*, Belo Horizonte, n. 10, 1990.

SILVA, Wellington Barbosa da. *Uma Autoridade na Porta das Casas: os inspetores de quarteirão e o policiamento no Recife do século XIX (1830-1850)*. Saeculum Revista de História, João Pessoa, n.17, 2007.

SILVA, Wlamir. *Esmagando a Hydra da discórdia: o enquadramento do pensamento exaltado pela moderação mineira*. História (São Paulo), v. 25, 2006, p. 214-227.

SKINNER, Quentin. Hobbes on Representation. In: *European Journal of Philosophy*, Oxford, nº 2, 2005, p. 155-184.

SLEMIAN, Andréa. *Delegados do Chefe da Nação: a função dos presidentes de província na formação do Império do Brasil (1823-1834)*. Almanack Braziliense, n.06, 2007, p. 20-38.

\_\_\_\_\_. *Os Canais de Representação Política nos Primórdios do Império: apontamentos para um estudo da relação entre Estado e sociedade no Brasil (1822-1834)*. Locus: revista de história, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, 2007, p. 34-51.

SOBOLEWSKY, Marek. Electors and Representatives: a contribution to the theory of representation. In: PENNOCK, Ronald J. & CHAPMAN, John W. (Eds.), *Representation*. New York: Atherton Press, 1968, (p. 3-27).

SOUZA, Françoise Jean de Oliveira. Religião e Política no Primeiro Reinado e Regências: a atuação dos padres-políticos no contexto de formação do Estado imperial brasileiro. *Almanack Braziliense*, v. 8, p. 127, 2008.

STOKES, Donald. E. Political Parties in the Normative Theory of Representation. In: PENNOCK, Ronald J. & CHAPMAN, John W. (Eds.), *Representation*. New York: Atherton Press, 1968.

TURNER, Bryan. Outline of a Theory of Citizenship Sociology. In: *The Journal of the British Sociological Association*, vol. 24, nº 2, 1990.

### **Livros e teses**

ABBOT, David W. *Political Parties: leadership, organization, linkage*. Chicago: Rand McNally, 1971.

ALLEN, John Jr. *Conclave: a política, as personalidades e o processo da próxima eleição papal*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

ALONSO, Ângela. *Ideias em Movimento: a geração 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra; ANPOCS, 2002.

ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Hemus, 2005.

BANDEIRA, Antônio Herculano de Souza (Ed). *Reforma Eleitoral, Eleição Directa: coleção de diversos artigos sobre a eleição directa*. Recife, 1862.

BASTOS, Ana Marta Rodrigues. *Católicos e Cidadãos: a Igreja e a legislação eleitoral no Império*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

BEIGUELMAN, Paula. *A formação do povo no complexo cafeeiro: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Pioneira, 1968.

BENDIX, Reinhard. *Estado Nacional y Ciudadania*. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1974.

- BENSEL, Richard Franklin. *The American Ballot Box in the Mid-Nineteenth Century*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- BLOCH, Marc Leopold Benjamin. *Os Reis Taumaturgos: o caráter sobrenatural do poder régio França e Inglaterra*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- BONAVIDES, R. & AMARAL VIEIRA, A. (org.). *Textos políticos da história do Brasil: independência – Império*. Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, s/d.
- BOURDIEU, Pierre; TOMAZ, Fernando. *O Poder Simbólico*. 12. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- BRASIL, Assis. *Democracia Representativa: do voto ao modo de votar*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.
- BUENO, Jose Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Brasília, D.F.: 1978.
- \_\_\_\_\_. *Apontamentos sobre o Processo Criminal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Emp. Nacional do Diário, 1857.
- BURKE, Peter. *A fabricação do rei: a construção da imagem pública de Luis XIV*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- CAMPBELL, Tracy. *Deliver the Vote: A History of Election Fraud, an American Political Tradition-1742-2004*. New York: Basic Books, 2006.
- CAMPOS, Joaquim Pinto de. *Os Anarquistas e Civilização: ensaio político sobre a situação*. Rio de Janeiro, 1860.
- CARLSON, Marvin. *Teorias do teatro: estudo histórico-crítico, dos gregos à atualidade*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.
- CARVALHO, Antônio Alves de Sousa. *O Imperialismo e a Reforma, Anotado por um Constitucional do Maranhão*. Maranhão, 1866.
- CARVALHO, José Murilo de. (Org.); NEVES, L. M. B. (Org.). *Repensando o Brasil do Oitocentos: cidadania, política e liberdade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Nação e Cidadania no Império: novos horizontes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- \_\_\_\_\_. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

- CARVALHO, Olímpio Ferraz de. *Sistema Parlamentar – História Constitucional e Política*. São Paulo: Editora Piratininga, 1933.
- CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *O Voto Distrital no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- CHARTIER, Roger. *A História Cultural entre Práticas e Representações*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.
- \_\_\_\_\_. *À beira da falésia: a história entre certezas e inquietude*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Origens culturais da Revolução Francesa*. São Paulo: Editora UNESP, 2009
- CONSTANT, Benjamin. *Principles of Politics Applicable to All Governments*. Indianapolis: Liberty Fund, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Cours de politique constitutionnelle*. Paris: Didier, 1836.
- \_\_\_\_\_. *Escritos de política*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: Livraria Ciências Humanas, 1979.
- DURAND, Gilbert. *La Imagination Simbólica*. Buenos Aires: Amorrortu, 1971.
- EWALD, Alec C. *The Way We Vote: the local dimension of american suffrage*. Nashville: Vanderbilt University Press, 2009.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol.1/ 10ª ed – São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001.
- FOGEL, Michele. *Les cérémonies de l'information dans la France du XVIe au milieu du XVIIIe siècle*. Paris: Fayard, 1989.
- FRADE, Gabriel: *Arquitetura sagrada no Brasil: sua evolução até as vésperas do Concílio Vaticano II*. São Paulo: Loyola, 2007.
- GENOVEZ, Patrícia Falco. *O Espelho da Monarquia: Minas Gerais e a Coroa no Segundo Reinado*. Juiz de Fora: Clio Edições Eletrônicas, 2004.
- GIRARDET, Raoul. *Mitos e Mitologias Políticas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

- GOMES, Ângela de Castro. História, historiografia e cultura política no Brasil: algumas reflexões. In: SOIHET, Rachel et alii. *Culturas políticas: ensaios de história cultural, história política e ensino de história*. Rio de Janeiro: Mauad, 2005.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e Política no Brasil no Século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- GRINBERG, Keila. *O fiador dos brasileiros: escravidão, cidadania e direito civil no tempo de Antonio Pereira Rebouças*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- HESPANHA, Antônio Manuel. *Guiando a mão invisível*. Coimbra: Almedina, 2004.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1991.
- HUGHES, Rosemary. *Haydn*. London: J.M. Dent & Sons Ltd., 1974.
- IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras, 2000.
- JESUS, Carlos Renato Rosário de. *Orator e a prosa rítmica: introdução, tradução e notas*. Instituto de Estudos da Linguagem. (Dissertação de Mestrado em Linguística, Letras Clássicas). UNICAMP, 2008.
- KEYSSAR, Alexander. *The Right to Vote: the contested history of democracy in the United States*. New York: Basic Books, 2000.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1980.
- KÖCHEL, Ritter Von. *Chronologisch-thematisches verzeichnis sämtlicher tonwerke Wolfgang Amade Mozart's*. Leipzig: Breitkopf & Härtel, 1862.
- KOERNER, Andrei. *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira*. São Paulo: Hucitec / Departamento de Ciência Política, USP, 1998,
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- LINHARES, Maria Yedda. *História Geral do Brasil*. São Paulo: Campus, 1990.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- LYRA, Augusto Tavares de. *Esboço Histórico do Regimen Eleitoral do Brasil (1821-1921)*. Rio de Janeiro, 1922.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

- MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro, 2005 (Tese de Doutorado em História - UFRJ).
- MATTOS, Ilmar R. *O tempo saquarema. A formação do Estado Imperial*. 3 ed., Rio de Janeiro: Access, 1994.
- MATTOSO, Kátia M. Queiroz. *Bahia - século XIX: uma província no Império*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.
- MELLO, Maria Tereza Chaves de. *A República Consentida*. Rio de Janeiro: FGV/Edur, 2007.
- MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Ed. Editora Martin Claret, 2007.
- MOREL, Marco. *O Período das Regências (1831-1840)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá (org). *Culturas políticas na história: novos estudos*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.
- NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império: Nabuco de Araújo: sua vida, suas opiniões, sua época*. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1899.
- \_\_\_\_\_. *O Abolicionismo*. Rio de Janeiro: BestBolso, 2010.
- NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.
- NOGUEIRA, Octaciano (org). *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- OTTONI, Teófilo; HORTA, Alberto da Cunha. *Circular dedicada aos Srs. eleitores pela Provincia de Minas Gerais e especialmente dirigida aos Srs. eleitores de deputados pelo 2. districto eleitoral da mesma Provincia para a proxima legislatura*, 1860. São Paulo: 1930.
- PALMEIRA, Moacir; GOLDMAN, Marcio (orgs.). *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996.
- PENNOCK, Ronald J. & CHAPMAN, John W. (Eds.), *Representation*. New York: Atherton Press, 1968.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla. (Org.). *História da Cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.

- PIRES, Juliano Machado. *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política) Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.
- PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley, California: University of California Press, 1972.
- POCOCK, John. *Linguagens do ideário político*. São Paulo: Edusp, 2003.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- REMOND, René. As Eleições. In: REMOND, René (org.) *Por uma história política*. Rio de Janeiro: UFRJ : FGV, 1996.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- RIBEIRO, Maria Eurydice de Barros. *Os símbolos do poder: cerimônia e imagens do estado monárquico no Brasil*. Brasília: UnB, 1995.
- RIVIERE, Claude. *As liturgias políticas*. Rio de Janeiro: Imago, 1989.
- RODRIGUES, José Carlos. *Idéias filosóficas e políticas em Minas Gerais no século XIX*. Belo Horizonte/São Paulo: Editora Itatiaia/Edusp, 1986.
- ROSANVALLON, Pierre. *Le peuple introuvable*. Histoire de la représentation démocratique en France. Paris: Gallimard, 2002.
- ROUBINE, Jean Jacques. *Introdução às grandes teorias do teatro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- RUNCIMAN, David; VIEIRA, Monica. *Representation*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado Representativo Moderno. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, 1962.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Dois escritos democráticos de José de Alencar*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O Império em procissão: ritos e símbolos do Segundo Reinado*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.
- \_\_\_\_\_. *As barbas do Imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SCHWARTZ, Nancy. *The Blue Guitar: Political Representation and Community*, Chicago: University of Chicago Press, 1988.

- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SCHWARZ, Roberto. *Ao Vencedor as Batatas*. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2000.
- SILVA, Camila Borges da. *O Símbolo Indumentário: distinção e prestígio no Rio de Janeiro (1808-1821)*. Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2006. (Dissertação de Mestrado).
- SILVA, Wellington Barbosa da. *Entre a Liturgia e o Salário: a formação dos aparatos policiais no Recife do século XIX (1830-1850)*. Recife: Departamento de História da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, 2003. (Tese de Doutorado).
- SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. São Paulo: Departamento de História Universidade de São Paulo - USP, 2006. (Tese de Doutorado).
- SODRÉ, Néelson Werneck. *Panorama do Segundo Império*. São Paulo: Cia. das Letras, 1935.
- SOUZA, Françoise Jean de Oliveira. *Do Altar à Tribuna: os padres políticos na formação do Estado Nacional brasileiro (1823-1841)*. Rio de Janeiro: Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UFRJ, 2010. (Tese de Doutorado).
- THEODORO, Janice. *América barroca: tema e variações*. São Paulo: EDUSP, 1992.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livro I: Leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- \_\_\_\_\_. *A democracia na América*. Livro 2: Sentimentos e opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- TORRES, João Camilo de Oliveira. *A Democracia Coroada: teoria política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1957.
- \_\_\_\_\_. *Conselhos à regente*. Rio de Janeiro: São José, 1958.
- UPTON, George P. *The standard oratorios: their stories, their music, and their composers*. Chicago: A. C. McClurg & Co, 1893.
- URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1978.
- URUGUAI, Visconde do. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.



VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.