

## *Eleições do Cacete:* **controvérsias na formação do Sistema Eleitoral Imperial\***

RAFAEL DIAS DA SILVA CAMPOS\*\*

**Resumo:** Este artigo objetiva analisar a reforma eleitoral de 1881, conhecida como Reforma Saraiva, que eliminou o sistema de eleição em dois graus no Brasil Imperial, acabando assim com o voto indireto. Esta lei sedimentou o alistamento prévio do eleitor (título eleitoral), todavia a análise aqui exposta não se pautou apenas nos elementos textuais da referida lei. A proposta de uma análise contextualizada do sistema eleitoral no Brasil Imperial, levando em consideração as práticas violentas e monopolistas das elites políticas regionais, nos permite discutir os decretos imperiais anteriores à Lei Saraiva, de modo a analisar os processos e tomadas de decisões no interior da elite política imperial.

**Palavras-chave:** Reforma Saraiva; História Política; Brasil Imperial; Lei dos Terços.

**Abstract:** This article aims to analyze the electoral reform of 1881, known as Reforma Saraiva, who eliminated the system of election in two degrees in Imperial Brazil, ending with the indirect elections. This law consolidated the voter registration of the voter, however the analysis proposed here does not rely only on the textual elements of the law. The tender of contextualized analysis of the electoral system in Imperial Brazil, taking into account the violent and monopolistic practices of the regional political elites, allows us to discuss the imperial decree prior to the Saraiva Law in order to analyze the processes and decision making within the imperial political elite.

**Key words:** Reform Saraiva; Political History; Imperial Brazil; Law of Thirds.

---

\* Este trabalho contou com o apoio e o incentivo da Fundação Araucária, órgão de fomento à pesquisa do Estado do Paraná.



\*\* **RAFAEL DIAS DA SILVA CAMPOS** é Mestrando em História pela UEM, bolsista Mestrado da Fundação Araucária.

Durante o período imperial, muitas reformas político-eleitorais foram testadas e é com este aporte francamente utilitarista que nos propomos estudar a Lei Saraiva; não ela em si, isolada, mas acompanhada de um contexto de lutas políticas. Para cumprirmos esta medida, fez-se necessário que apontássemos as transformações e tentativas realizadas antes da referida lei e assim lembrarmos que mesmo as mais vindouras transformações políticas podem ser vistas e interpretadas como marginalização por determinados setores da sociedade.

O ponto que mais levanta discussão é quanto ao voto censitário. José Murilo de Carvalho apontou que o voto censitário não era mera ação exclusivista das elites imperiais, argumentando que a relação de dependência financeira para a participação política não excluía o acesso dos grupos de baixa renda:

a maior parte da população brasileira ganhava mais de 100 mil réis por ano. Em 1876, o salário mínimo dos servidores públicos era de seiscentos mil réis anuais. A população pobre não estava excluída de votar. [...] a lei brasileira permitia que até os analfabetos votassem. Poucos países tinham uma legislação tão liberal (Carvalho, 1995, p.24).



Título Eleitoral de 1881

De todo modo, é bastante claro a todos que as eleições ocorridas no Brasil imperial muito se deram sob a fraude e violências. Ainda assim, uma legislação deve ser analisada e interpretada, pouco ou nada vale louvar o voto direto implementado através da Lei Saraiva se não nos dispusermos a entender a anterioridade que explica essa medida. O voto direto e o alistamento prévio não eram algo que devesse necessariamente acontecer e nem são garantias de uma eleição democrática; havia na época muitas outras opções.

Outro problema menos notado pelos estudiosos, mas não menor, era o do censo. Com um sistema eleitoral que tentava ser representativo, era preciso que o Estado conhecesse quem era seu povo, para assim melhor regular o sistema eleitoral. Sobre esse tema, podemos nos basear em Tarcisio Botelho, que diz: *A carência de dados seguros sobre a população brasileira e as novas esferas da vida pública que estavam demandando tais informações levaram a se pensar na execução de um censo nacional* (Botelho, 2005, p.328). Todavia, a aceitação do censo não foi fácil, muito pelo contrário, houve até mesmo conflito em 1852 em torno do tema:

A substituição do registro paroquial de batismos, casamentos e óbitos apontava para uma laiscização

indesejada e estranha aos habitantes do interior do país. O censo, por sua vez, foi encarado como o caminho para o recrutamento militar, a aumento dos impostos e até mesmo a reescravidão da população livre de cor (Idem, p.329).

Deste modo relembramos o cuidado que o historiador deve ter em analisar suas fontes para não incorrer em erros de anacronismo, como no caso, achar que o censo seria necessariamente aceito e mesmo louvado pela população. Algo que não aparentava problema para as autoridades imperiais se mostrou fortemente sedicioso e acabou se constituindo em mais um dos problemas para o Império. De outro modo, coligimos outras informações para testar se o “medo” dessa população se fazia real e notamos sua expressividade no decreto, sem número, de 17 de julho de 1832, que tem por título: *Determina que os Juizes de Paz na Provincia de Minas Geraes façam nos seus districtos o arrolamento das pessoas existentes, e estabelece diversas providencias contra vadios*. Ou seja, antes mesmo das leis eleitorais os censos foram usados para prevenir crimes e controle social, razão plausível para os temores de um censo eleitoral.

Desse modo podemos perceber que o *discurso* político no Império pedia eleições mais democráticas, onde se pudesse verificar o princípio da soberania popular. Todavia muitas eleições não foram tomadas para se mudar o quadro de violência (Ferreira, 2001, p.36), daí o famoso termo “eleições do cacete”. A contradição entre os discursos proferidos na capital do Império e as práticas eleitorais mantiveram quaisquer possibilidades de se efetivar os princípios democráticos da Constituição de 1824:

A restrição à cidadania, portanto, baseava-se, de um lado, em

preocupação com a lisura do pleito e com a autenticidade da representação e, do outro, no interesse econômico dos grandes proprietários doblés de chefes políticos (Carvalho, 2003, p.397).

A lei nº 387 de 1846 regulou como deveriam se formar as juntas de qualificação, as mesas paroquiais, a apuração dos votos, ela definiu os colégios eleitorais como a reunião dos eleitores de paróquia (portanto eleições de segundo grau). Estatuiu ainda o papel dos juizes de paz, pedindo que se fizesse de oito em oito anos o *arrolamento geral da população do império* (art. 107), ou seja, um censo; fora a medida de expungar o presidente de província que não convocasse eleições (art. 128). Mas as principais implementações foram os princípios de publicidade (art. 109) e de segurança (art. 108).

Já a segunda norma, o decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, ficou conhecida por Lei dos Círculos. Ela não revogou a anterior, mas alterou-a profundamente. Cada eleitor votaria secretamente em dois deputados, sendo que cada distrito só podia eleger um deputado (§ 5º), não esquecendo que cada província deveria eleger seus deputados na razão de quantos distritos tivesse (hoje esse sistema é chamado de voto distrital e para muitos brasileiros - ver *sites* como o ‘voto distrital’ dedicados ao tema - seria a “solução dos problemas do país”). Segundo Belizário Soares Souza, a idéia desta lei era *fazer com que todas as aspirações e interesses fossem representados no parlamento e que as maiorias provinciais não esmagassem as locais ou parciais* (1979, p.70). Assim a lei propunha um aumento da força política das lideranças locais em detrimento das forças provinciais, pois cada distrito acabava por eleger seu próprio representante e sem depender da soma geral da província, terminando

com o fenômeno das grandes bancadas. Poderíamos talvez dizer que ela teve sua efetividade: José Murilo de Carvalho exemplificou a execução da lei com o caso do filho do Marques de Paraná, que perdeu para um padre desconhecido nacionalmente (Carvalho, 2003, p.399).

Recorremos outra vez aos relatórios ministeriais para expor as letras dos autores do tempo. O ano é 1859 e o relatório do Ministério do Império apresenta uma crítica contundente à Lei dos Círculos:

Aproximando-se a época em que tem de ser novamente executado o decreto n. 842 de 19 de setembro de 1855 na parte relativa á eleição de deputados á assembléia geral legislativa, julgo do meu dever expôr-vos os inconvenientes que provêm da nossa actual legislatura eleitoral.

A preponderancia por Ella dada aos pequenos interesses locais; o caracter do favor pessoal que imprimio á eleição dos deputados; o amortecimento das convicções políticas, sem as quaes entretantoo espírito publico não se conserva sempre vigilante, como convém, sobre a marcha e solução dos grandes negocios do Estado; o incitamento que offerece para viciar o processo eleitoral e promover eleições duplicadas, obrigão o governo a solicitar toda a vossa attenção para a necessidade de rever aquelle decreto (Ministério do Império, 1860, p.12).

Resumindo, uns acreditavam que o melhor para o país seria descentralizar as eleições, evitar o monstro estatal, mas seus opositores (na maior parte, ligados à instituição geral ou provincial) acreditavam que o país ainda não tinha maturidade para tanto, pois na menor oportunidade os políticos deixavam-se levar pelos interesses particulares.

Mas já em 1860 houve outra mudança, os deputados passaram a ser eleitos na ordem de três deputados por cada distrito (§ 2º). O relatório ministerial acima citado além de criticar a Lei dos Círculos, propôs alterações a ela na esperança de que o legislativo reorientasse mais uma vez a organização política do país:

O alargamento dos actuais discritos eleitoraes pela reunião de dous ou tres contribuiria poderosamente para fazer desaparecer muitos dos inconvenientes do actua regimen eleitoral. Difficultando a fraude pelo pouco proveito que della se possa colher, enfraquecerá o peso dos pequenos interesses locais no resultado final da eleição, e promoverá o reapareciemnto entre os eleitores do laço politico que deve assegurar o triumpho dos principios professados pela maioria destes [...] (Ministério do Império, 1860, pp.12-13).

O decreto nº 1082, de 18 de agosto de 1860 trouxe, em reverência aos reclames do ministro João de Almeida Filho assinalados acima, mudanças muito discutidas atualmente, como a ausência de suplentes, que foi anulada (§ 5º), sendo que se devesse realizar nova eleição no respectivo distrito em caso de vacância do deputado. Ela mudou ainda toda a distribuição de distritos por província, rezando que cada paróquia deveria ter trinta votantes por eleitor. Logo, podemos notar que a lei acolheu perfeitamente as reclamações do ministério e acabou cedendo às pressões dos governistas.

Ainda assim não houve contentamento pleno com a adoção da lei de 1860. Mais uma vez, as novas propostas não implicaram numa eleição ideal:

A lei [dos círculos] foi, na verdade, modificada pela dos distritos de três deputados [1860]; mas o princípio

da divisão das províncias prevaleceu, e as câmaras unânimes sucederam-se com maior frequência do que antes, e a onipotência governamental em matéria de eleição tocou ao apogeu (Souza, 1979, p.79).

Não por acaso em 1875 o país conheceu a Lei do Terço. Ela estatuiu que os eleitores deveriam escolher dois terços dos deputados aptos por cada província, do mesmo modo que os votantes deveriam escolher dois terços de eleitores da paróquia (§ 9, combinado com o § 17). Outra inovação foi a criação do título eleitoral (art. 1º, § 21). Limitou ainda o número de eleitores por paróquia à razão de quatrocentos habitantes para cada eleitor (art. 2º, caput). Esta famosa lei propôs ainda algo que ficou sem os comentários de estudiosos, o § 16 salientava que mesmo uma pessoa tendo o nome errado na transcrição de seu título não se poderia *servir de pretexto que deixe de ser admitido a votar o cidadão*.

A lei dos terços, apesar de não ter revogado nenhuma das leis eleitorais anteriores inclusive a de 1846, transformou-as profundamente; tanto impedindo um dos maiores artificios de fraudes da época, que era alegar que o interessado não podia alistar-se (§ 16), mas sem dúvida o ato mais importante foi ter criado a qualificação prévia (o nosso título eleitoral, que de tão importante não percebemos sua influência na organização de eleições corretas).

Não é exagero repetir: a Lei do Terço de 1875 criou a qualificação prévia, um sistema novo que foi efetivamente copiado por todos os países do período. A transformação implantada por esta lei foi tão grande que ainda hoje ela é um dos principais instrumentos de coerção da corrupção eleitoral. Essa tecnologia

brasileira não foi exportada à toa, ela impedia que as paixões políticas desalinhassem o sistema de representação popular. Antes da lei de 1875, no dia da eleição as pessoas que acreditavam ser qualificadas para votar e ser votadas se dirigiam à mesa eleitoral, que decidiria se a pessoa poderia ou não se candidatar. Ocorre que em sendo a pessoa inimiga política do presidente da mesa, ou daquele a quem esse presidente estava ligado, a pessoa não conseguiria ser aceita para participar da eleição. A cada nova eleição mesmo a pessoa tendo sido aceita na eleição anterior a mesa requalificava as pessoas, para evitar que os “mortos votassem”. Assim, o sistema de representação popular ficava comprometido, posto que os eleitos não eram a expressão mais ampla da população.

A Lei do Terço conseguiu melhorar este problema, pois uma vez qualificadas as pessoas só perderiam seus direitos políticos ao caso de algum crime político ou afim, tal como ocorre hoje. Todavia, ela não transformou completamente a eleição, e a disputa intelectual do período para saber se se deveria ou não aumentar a margem de eleitores acabou fazendo com que a lei fosse alterada.

Nenhuma dessas leis havia instituído o voto direto, uma proposta histórica dos liberais. Uma sugestão tão sedimentada no partido que mesmo com as leis anteriores eles continuaram defendendo as benesses do voto direto. Nesse ínterim chegamos portanto à Lei Saraiva... Ela mudou muito o sistema eleitoral com sua inovação, mas não podemos dizer que tenha sido uma evolução no sistema pois dependeu também das mudanças promovidas pelas leis anteriores, como por exemplo a lei de 1875 que criou o título de eleitor.

Com a Lei Saraiva (decreto nº 3029), a eleição passaria então, segundo o ideal



liberal, a representar mais os desejos das minorias e evitar que o país se tornasse uma ditadura da maioria. Em certa medida podemos dizer que ela foi vitoriosa neste objetivo, pois a maior instabilidade dos anos seguintes relacionaram-se diretamente com a nova cota de representação da oposição – oposição essa que acabou ganhando força para se opor ao governo, fato impensável até então devido o caráter unânime das câmaras (Carvalho, 2003, p.406).

A Lei Saraiva efetivou os objetivos da Lei do Terço e instituiu que todos que quisessem participar ativamente da vida política deveriam antes da eleição requerer uma certidão, o *título de qualificação*. Mas de outro lado, ela proibiu que os eleitores analfabetos, que até então podiam votar, se alistassem. Diferente da interpretação de José Murilo de Carvalho, notamos que a Lei Saraiva não proibiu terminantemente o direito eleitoral aos analfabetos, mas impediu que novos analfabetos ingressassem no mundo político. Esta medida não era marginalizante, como se poderia pensar num primeiro olhar, pois como já dissemos anteriormente a quase totalidade da população rural, rica ou pobre, era analfabeta.

Nossa análise quanto a esta medida é a de que os políticos de então queriam selecionar mentes que pudessem pensar e resolver por si os dilemas da política regional. Salientamos o “regional” por dois motivos, o de que não houve analfabetos nas altas câmaras legislativas do Império, e também porque a Lei Saraiva impôs uma maior regionalização/descentralização político-eleitoral.

Não poderemos deixar de lembrar o famoso “discurso do sorites” de Nabuco de Araújo (17 de julho de 1868), que resume como era mínimo o poder de

ação das minorias até a Lei Saraiva: *O Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; essa pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí está o sistema representativo do nosso país* (Carvalho, 2003, p.404).

Mas não foram apenas essas mudanças que muitos estudiosos deslindaram. O art. 8, II, postulando que dali um ano se devesse rever o alistamento dos eleitores ponderou que só poderiam “atualizar” seus títulos de qualificação, como chamavam na época, aqueles que soubessem ler e escrever. Mas para além do debate, já realizado acima, discutindo se os políticos do império apenas queriam excluir os analfabetos, em mais uma prática oligárquica, ou se eles tentaram forçar a população a se educar, à estudar mesmo (já que muitos fazendeiros andavam descalços e não sabia ler ou escrever, fato que foi mudando ao longo dos anos com a educação dos filhos destes proprietários); podemos ressaltar um outro aspecto da referida lei.

Logo abaixo do texto que iniciou a proibição da participação dos analfabetos, a lei explica como um cidadão mostraria que era alfabetizado (art. 8, II, § 1º). Hoje pensamos um ser que saiba ler e escrever perfeitamente, e ainda construímos o conceito de analfabeto funcional onde o sujeito lê, mas não compreende e não raciocina sobre o que lê. Mas na época, o conceito de alfabetização era outro. A lei disse que alfabetizado era aquele que podia escrever sua própria assinatura. Vamos lê-la:

A prova de haver o cidadão atingido a idade legal será feita por meio da competente certidão; e a de saber ler e escrever pela letra e assignatura do cidadão que requerer

a sua inclusão no alistamento [...] (Senado Federal, 1881).

Desse modo, podemos já conjecturar que muitos cidadãos que pelo analfabetismo perderam o título de qualificação acabaram votando mesmo assim, posto que simplesmente aprendendo a assinar seus respectivos nomes seriam considerados aptos a se tornar eleitores. No § 19, do art. 15 o decreto fala mesmo em *quando o eleitor não souber ou não puder assinar o seu nome...* Como poderia efetivamente um decreto proibir a participação dos analfabetos sendo que artigos após o veto o texto refere-se à incapacidade de escrita? Todavia, é no campo da conjectura que ficamos, pois ainda não existem estudos esclarecedores, baseados amplamente em fontes sobre o tema, que apontem a participação ou não dessas pessoas. De todo modo, o melhor trabalho que podemos encontrar é de José Murilo de Carvalho (2003, p.395), que apontou a redução da participação das pessoas após o decreto de 1881.

Mas há um ponto nada mencionado na historiografia: o fim do requisito censitário para certos postos públicos. O decreto foi bem claro ao definir no art. 2º que o eleitor não deveria ter menos de 200 mil réis. No art. 10, vemos como precisava ser a cota para deputados e senadores, respectivamente 800 mil réis e um conto e seiscentos mil réis; sem contar a restrição à mera pronúncia em processo criminal, uma discussão que devido aos últimos casos aviltantes de corrupção, vem ganhando força. Todavia para os deputados provinciais o decreto foi enfático em dizer que o candidato deveria ser domiciliado na província por mais de dois anos, assim como para os cargos de vereador e juiz de paz, que deveriam estar domiciliados nos municípios e distritos pelo mesmo prazo. Deste modo, ressaltamos, bastava

ao deputado provincial possuir 200 mil réis e habitar por dois ou mais anos na província que pleiteava ser eleito.

É essa uma alteração interessante que por desconhecermos sua real aplicação nos leva a desconhecer também sua importância. Mas em se tratando de um período que por tanto tempo foi tido como injusto devido o voto censitário esse fato pode acabar suscitando novas abordagens.

O decreto criou ainda a figura do fiscal eleitoral (art. 15, § 16), sujeito escolhido pelo partido e/ou candidato que observa de perto o andamento regular de determinada votação. A lei de 1881 permitia que as pessoas faltassem, pois não se aplicava nenhum tipo de multa ou pena àqueles que não comparecessem (art. 15, § 20). A reeleição de vereadores não poderia ser contínua, ou seja, uma vez eleitos só poderiam se candidatar após a seguinte legislatura (art. 22, § 2). Ela criou ainda multa para os vereadores que sem justificativa não comparecessem às sessões, nas cidades seria de dez mil réis e nas vilas cinco mil réis (art. 22, § 6).

Por fim, e como se diz não menos importante, a Lei Saraiva especificou uma parte penal para as mais diversas infrações eleitorais. Não se tratava de um código eleitoral criminal, muito menos da maneira como temos hoje, mas foi um conjunto de especificações (art. 29-32) que estabeleciam responsabilidades pessoais, desde empregados a juízes ou mesmo deputados buscando reeleição. Essa questão penal introduzida pela primeira vez num decreto eleitoral tentava coibir as ações que antes perturbavam o andamento reto das eleições. Havia um rol de crimes: os que fraudavam títulos eleitorais se apresentado como pessoas que não eram (art. 29, §1); os juízes municipais que deixavam de enviar para

os juízes de direito novos pedidos de alistamento (id., § 4); os que fossem às urnas portando armas (id., § 7) etc. As penas variavam de tipo e valor, dependendo do ato a pessoa poderia pagar multa administrativa ou então seria presa. As multas variavam do valor irrisório de cinquenta a cem mil réis (50\$000/100\$000), mas algumas somas chegavam ao teto de três contos de réis (3:000\$000).

Mas mesmo que ela não tenha criado um código penal eleitoral, ela instituiu na história eleitoral brasileira uma nova forma de responsabilidade eleitoral. O ator da infração deixava, desde aquele momento, de ser apenas sujeitado aos sabores e alianças partidárias, em outras palavras, as pessoas que cometessem infrações não deixariam mais de ser presas porque eram do grupo vencedor. A lei passava a valer para todos, com aliados no governo ou não.

#### Referências

- BOTELHO, Tarcisio. Censos e Construção nacional no Brasil Imperial. **Tempo Social**, v.17, n. 1, julho, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem; Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CARVALHO, José Murilo de. **Desenvolvimento de la Ciudadanía en Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2001.
- FREYRE, Gilberto. A Propósito de Dom Pedro II. In: **Perfil de Euclides da Cunha e Outros Perfis**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944.
- HOBBSBAWN, Eric. A Grande Expansão. In: **A Era do Capital**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- MINISTÉRIO DO IMPÉRIO. **Relatório Ministerial de 1855**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1856.
- MINISTÉRIO DO IMPÉRIO. **Relatório Ministerial de 1859**. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1860.
- NABUCO DE ARAÚJO, José Thomaz. **O Centro Liberal** [1869]. Brasília: Senado Federal, 1979.
- PIMENTA BUENO, José Antônio. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império** [1857]. São Paulo: 34, 2002.
- SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das Idéias Políticas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001.
- SENADO FEDERAL. **Decreto nº 2675**, de 20 de Outubro de 1875.
- SENADO FEDERAL. **Decreto nº 3029**, de 09 de Janeiro de 1881.
- SENADO FEDERAL. **Decreto nº 842**, de 19 de Setembro de 1855.
- SENADO FEDERAL. **Decreto nº 1082**, de 18 de agosto de 1860
- SENADO FEDERAL. **Decreto sem número**, de 17 de julho de 1832
- SENADO FEDERAL. **Lei nº 387**, de 19 de Agosto de 1846.
- SOUSA, Francisco Belizário Soares de. **O Sistema Eleitoral no Império**. Brasília: Senado Federal, 1979.
- SOUSA, Paulino José Soares de (Visconde de Uruguai). **Ensaio Sobre Direito Administrativo** [1862; 2 Ed.]. São Paulo: 34, 2002.
- TORRES, João Camillo de Oliveira. **A Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.
- TORRES, João Camillo de Oliveira. **Os Construtores do Império**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.
- VASCONCELOS, Zacarias de Góis e. **Da Natureza e Limites do Poder Moderador** [1860]. São Paulo: 34, 2002.