

A FORMAÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA*

.....
* Trabalho apresentado no seminário da disciplina Engenharia Eleitoral e Partidária, ministrada pela professora Monica Herman Salem Cagliano, no Curso de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo.

Paulo Adib Casseb*

1 Introdução

O tema ora analisado enfoca o processo de formação e desenvolvimento da cidadania brasileira, do exercício dos direitos políticos em nosso país, procurando examinar os graus e as formas de participação política do povo na condução da vida governamental, a partir da independência em 1822. Analisando as fases históricas do processo eleitoral, detectaremos várias tentativas que visaram a subtrair o exercício da cidadania do âmbito exclusivamente local, em busca de um processo de nacionalização.

Dedicaremos, então, a maior parte do estudo em tela ao período imperial, do qual extraímos exemplos interessantes e sintomáticos da atuação popular no cotidiano da política nacional, para depois sobrevoar apenas as principais etapas de nossa história republicana, no âmbito dos direitos políticos. O roteiro traçado neste trabalho demonstrará que não foi superficial e ocasional o exercício da cidadania brasileira. Ao contrário do que muitos imaginam e até comentam, a atuação popular, inclusive por meio do voto, esteve presente nos principais acontecimentos políticos, desde os primeiros albores da formação do Estado brasileiro.

2 O ambiente nacional e a cidadania à época da elaboração da Constituição de 1824: aspectos gerais

O período da elaboração da Constituição do Império é lembrado, geralmente, apenas pelo ato de dissolução da Assembléia Constituinte, praticado por D. Pedro I. Essa visão simplista, calcada em uma observação meramente perfunctória dos

* Mestre e doutorando em Direito pela Fadusp, sob a orientação do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

fatos políticos ocorridos naquela ocasião é, certamente, incompleta e injusta. Afinal, trata-se de um momento histórico que apresenta uma importante colaboração para a compreensão dos primórdios ou das sementes da cidadania brasileira.

Nossa primeira Assembléia Constituinte foi convocada antes mesmo da Independência, em 3 de junho de 1822, uma vez que havia um movimento nas Cortes portuguesas no sentido de transformar o Brasil em colônia. Tal atitude seria inadmissível, uma vez que naquela época nosso país já integrava o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Claro está que a causa e o processo de independência brasileira foram absolutamente diferentes do contexto histórico dos demais povos americanos, os quais passaram de colônias para Estados soberanos, pois o Brasil já constituía parte do Reino Unido. Na realidade é possível asseverar que, no caso pátrio, houve propriamente uma emancipação e não uma independência, como se o Brasil tivesse adquirido sua maioridade e abandonado a casa materna.

Mas, evidentemente, identificamos como o grande estímulo para tal emancipação a má intenção das Cortes portuguesas, que objetivavam romper a figura do Reino Unido e estabelecer uma relação metrópole-colônia entre Portugal e Brasil. As repercussões dessa meta portuguesa provocaram a consolidação de um movimento pela emancipação brasileira. João Camillo de Oliveira Torres (1957, p.66-67) lembra que a vontade nacional de independência originou-se de duas vontades:

a vontade do povo e a vontade do Estado, expressas legitimamente por seus órgãos autorizados. A vontade do povo foi expressa por suas Câmaras Municipais, que representavam legalmente as cidades e vilas, pelas Juntas de Procuradores das Províncias, por meio de amplas manifestações escritas, assinadas por pessoas de projeção social, nos vários lugares. A opinião pública foi formada por jornais, comícios e as mais variadas associações. Ora, todas estas expressões da vontade popular concentravam-se no objetivo supremo da independência, compreendendo-se por isto não só a separação de Portugal, como, igualmente, a adoção do sistema representativo de governo [...] e a vontade do Estado se concretizou com o “sim” de D. Pedro I.

É interessante citar um trecho de uma das obras de Brasil Gerson (1971, p.152), na qual o autor descreve as eleições dos deputados que integrariam nossa primeira Assembléia Constituinte:

os solteiros maiores de vinte anos e todos os casados (portanto, independentemente da idade) fariam a escolha (no 1º círculo) dos eleitores de paróquia, e estes, por sua vez, nas cabeças de distrito, completariam o processo, devendo-se, porém, salientar que no primeiro círculo a participação do eleitorado era a mais ampla, com a inclusão, nela, dos analfabetos e dos que não dispunham de renda, e a exclusão tão-somente dos componentes das ordens religiosas, dos filho-família, dos que recebessem salários ou soldos, e dos estrangeiros e criminosos. Quanto às apurações, seriam elas procedidas pelas Câmaras Municipais, e as finais da Província pelas Câmaras de suas capitais.

Já nesse momento encontramos um sistema de eleição que, mais tarde, seria institucionalizado no Império. Houve uma eleição de primeiro grau, com ampla participação popular, podendo votar até quem não possuísse renda. Estes votavam nas pessoas que, efetivamente, escolheriam os deputados constituintes.

É também muito curiosa sua descrição (Gerson, 1970, p.152) faz acerca do cenário das eleições, revelando que:

no Rio a eleição dos cariocas e fluminenses se realizaria no Mosteiro de São Bento, saindo depois todos juntos, os eleitos e os eleitores, em procissão pela cidade, à frente uma banda militar e o estandarte da Câmara, aplaudidos pelo povo – e com o *Te Deum* na Capela Real, festas no Largo do Rocio e sessão à noite no Teatro, na presença de D. Pedro e D. Leopoldina, e dando-se já, nos vivas da multidão, a sua elevação, de Príncipe Regente, a Imperador do Brasil.

Mas em 1823 foi dissolvida por D. Pedro I, pois, como comentou Brasil Gerson (1970, p.21):

nela se havia gerado uma crise, ou melhor, um desencontro de idéias que retardava em demasia a votação da Constituição liberal de que o Brasil precisava para o reconhecimento mais fácil de sua independência, nesses dias incertos [...]. Instalada a 17 de março, chegaria ao fim do ano com a votação, apenas, de um artigo, dos duzentos do ante-projeto [sic] [...].

O receio parecia concreto, afinal a Constituição imperial foi finalmente outorgada em 1824 e no ano seguinte ocorreu o reconhecimento oficial de nossa independência por Portugal, cujo ato de reconhecimento foi publicado por esse país, curiosamente, no dia 15 de novembro de 1825.

Como D. Pedro I dissolveu a Assembléia e convocou um Conselho de Estado (formado na maioria por membros da Constituinte) para a redação da Constituição, a doutrina classificou tal documento como uma Carta outorgada. Mas é importante para o nosso estudo lembrar-nos de que o imperador submeteu a redação final do projeto de Constituição à apreciação de todas as Câmaras Municipais do Brasil, que a aprovaram. Existiram exceções, que não apoiaram a redação final do projeto de Constituição, como a Câmara de Itu, que não o referendou.

O fato demonstra que a cidadania no Brasil começou pelo município, até mesmo na questão da aprovação da Constituição. Vale dizer que à época houve nítida participação popular tanto no movimento de emancipação nacional como na designação da Constituinte e na atuação das Câmaras Municipais, antes e depois da independência. João Camillo de Oliveira Torres (1957, p.51-52) afirmou que as Câmaras Municipais eram autônomas e comuns a todo o Brasil e que “tivemos formas de parlamentos gerais, reunidos para o fim máximo dos parlamentos, isto é, a política fiscal”, que foi elaborada pela Junta de Procuradores das Câmaras reunidas em 24 de março de 1734, noventa anos antes da Constituição do Império, surgindo daí o documento do sistema representativo mais antigo da América. “Ofereceram

estas velhas Câmaras Municipais a base democrática para a independência, a qual nos deu a democracia em âmbito nacional, que já possuíamos no plano local.”

Assim, creio que é possível atestar que tivemos de fato, nessa ocasião, um verdadeiro e legítimo poder constituinte originário. Jorge Miranda (1996, p.71-72, 90) reconhece uma distinção entre poder constituinte material e poder constituinte formal. O primeiro é conduzido pela própria “força política e social”, é reflexo do “movimento militar ou popular”, “monarca ou outro órgão ou grupo” que provocam a revolução, a ruptura com a ordem existente, e que definem as novas idéias, o novo Direito que deverá ser implantado. “Estabelecida uma nova idéia de Direito, exercido o poder constituinte material, segue-se a formalização que se traduz ou culmina no acto de decretação da Constituição formal ou acto constituinte *stricto sensu*”.

O poder constituinte formal é, portanto, o que propriamente elabora a Constituição, formalizando, consubstanciando em normas jurídicas as idéias, o Direito implantado pelo poder constituinte material. Jorge Miranda (1996, p.74-75) completa esclarecendo que

o poder constituinte material precede o poder constituinte formal. Precede-o logicamente, porque a idéia de Direito precede a regra de Direito [...] há sempre dois tempos no processo constituinte, o do triunfo de certa idéia de Direito ou do nascimento de certo regime e o da formalização dessa idéia ou desse regime.

Resta patente que tivemos o poder constituinte material, representado por toda a força política e social, pela vontade do povo e do Estado, que conduziram o movimento da independência (o que Brasil Gerson denominou *a revolução brasileira de Pedro I*), e o poder constituinte formal, que repousa no processo iniciado pela Assembléia Constituinte eleita e que culminou com a atuação das Câmaras Municipais.¹ Inere-se, conseqüentemente, que o poder constituinte originário histórico-fundacional, que inaugurou nossa primeira organização constitucional, não pode ser considerado artificial.

Letícia Bicalho Canedo (s. d., p.183) comenta as preocupações da Assembléia Constituinte e os modelos que influenciaram os que construíram o Império. Afirmou que a Assembléia que visava à formação do Império do Brasil nutria as seguintes preocupações:

a) a organização administrativa de um Estado que deveria ser capaz de soldar politicamente o imenso arquipélago socioeconômico brasileiro; b) fixar as medidas para institucionalizar a cidadania em um país cujo passado colonial limitou as experiências eleitorais ao nível local; c) temor em relação aos aventureiros, caudilhos, que poderiam provocar um desmembramento do Império em uma multiplicidade de Repúblicas, como na vizinha América espanhola.

¹ O próprio Jorge Miranda menciona que existem três tipos de ato constituinte, exercidos pelo poder constituinte formal: ato constituinte unilateral singular; ato constituinte unilateral plural; ato constituinte bilateral. Miranda expõe as formas de concretização dos atos constituintes unilaterais singulares, dentre os quais classifica o caso da formação da Constituição Brasileira de 1824 (1996, p.92-93).

Canedo ainda sustenta que os construtores do Império não disfarçaram a empolgação pelos modelos políticos estrangeiros e, principalmente, pelas teorias de origem francesa.² Desse modo, os responsáveis pela edificação jurídica e política do Império tentaram resolver os problemas decorrentes das preocupações anteriormente citadas, adotando uma abundante legislação. Em relação à formação do Estado, os dirigentes procuraram conciliar a realidade brasileira com os modelos aplicados nos países cujos sistemas políticos estavam mais bem organizados, pois eram mais antigos. Sobretudo D. Pedro I sofreu fortes influências liberais, tanto que no ato da dissolução da Assembléia Constituinte prometeu apresentar em breve um projeto de Constituição “duplicamente mais liberal” do que aquele elaborado pela Constituinte (Gerson, 1970, p.22).

É importante observar que a nítida influência estrangeira, absorvida no início da formação da arquitetura jurídica do País e identificável em muitas de nossas leis e na própria Constituição Imperial, não pode ser tomada como algo prejudicial e incomum. Tal inspiração é perfeitamente compreensível e até mesmo natural nas hipóteses de surgimento de um novo Estado.

Do mesmo modo que um filho se inspira no pai, por representar este o seu modelo, a referência confiável e mais próxima para o seu desenvolvimento, um país recém-nascido incorpora, naturalmente, a organização política adotada pelos Estados mais antigos, simplesmente para ter um ponto de partida seguro, baseado em algo já testado, para que o país incipiente possa, aos poucos, moldar seu sistema jurídico e político às suas próprias características e à sua realidade. Apesar dessa inspiração inicial, o Brasil promoveu não apenas uma mera adaptação dos modelos europeus à realidade nacional, mas sim criou, desenvolveu, inovou e até mesmo exportou instituições políticas.³

O processo de implementação no Brasil dos modelos políticos europeus, para a edificação da cidadania, encontrou, contudo, sérias dificuldades, relacionadas por Letícia Canedo (s. d., p.184) da seguinte forma:

1. O primeiro grande obstáculo repousou na diferença entre a população fixada no Brasil e as existentes na Europa. A população do imenso território de colonização portuguesa na América era extremamente heterogênea, compreendendo homens de ascendência européia e outros de ascendência africana, sem contar os índios. Enquanto a sociedade era erigida com base no modelo europeu, despontaram também, em determinados locais, os quilombos criados pelos escravos, onde procuraram reestabelecer as

² Oliveira Torres destaca que D. Pedro I sofreu influência nítida de Benjamin Constant, no campo político, e também do italiano Gaetano Filangieri (1957, p.55-60).

³ De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Enciclopédia Saraiva do Direito*, v.59) e Maurice Duverger (1960, p. 176-178), a figura do Poder Moderador, prevista na Constituição imperial brasileira, influenciou a definição das atribuições do presidente da República da França, segundo a Constituição de 1958. Duverger asseverou, textualmente, que as “prerrogativas próprias do Presidente da República atual exprimem a concepção geral de chefe de Estado da teoria de Benjamin Constant, elaborada em 1815. A Constituição Imperial do Brasil, aplicando as idéias desse autor e instaurando um dos raros regimes parlamentaristas orleanistas que funcionaram regularmente durante um período longo, batizou de Poder Moderador essa atribuição própria do Chefe de Estado. A expressão é excelente e descreve bem a função que os constituintes de 1958 quiseram conferir ao Presidente da República” (1960, p.177-178) (tradução nossa).

comunidades africanas. Não foi fácil definir os que eram efetivamente brasileiros. Urgia saber se os portugueses ou os estrangeiros que se estabeleciam no país seriam brasileiros, sem contar os casos dos nativos do país e dos índios: “Na realidade, havia um país chamado Brasil, mas não existiam brasileiros” (Canedo, s. d., p.184).

Daí a natural dificuldade para a formação repentina de uma cidadania nacional, afinal o surgimento da consciência e do sentimento de ser brasileiro não poderiam eclodir subitamente, vez que o delineamento de tais elementos dependem do passar do tempo e das gerações, ou seja, da solidificação de tradições históricas que marcam a configuração de uma nação. E uma nação decorre de um vínculo psíquico que une uma comunidade humana e que é desenvolvido gradativamente, ao longo da história, ao passo que um Estado é organizado a partir de um vínculo jurídico que congrega uma sociedade.

É imperioso reconhecer os estorvos de um novo Estado, tentando organizar juridicamente uma nação ainda jovem, em fase de modelagem de seus traços característicos. Esse problema também foi destacado por Oliveira Lima (1994, p.178), ao afirmar que “não era bastante proclamar a independência; era preciso organizar o Império” e não era fácil legislar para um país formado por grupos étnicos muito diferentes.

2. O extenso território brasileiro representou, igualmente, um obstáculo de porte para a consecução da meta de formação da cidadania. Muitas vezes, os núcleos populacionais no país, mantinham mais relações e intercâmbio com a Europa do que entre eles, havendo uma insuficiente comunicação entre as administrações regionais ou municipais (Canedo, s. d., p.185).

3 O papel da identificação do corpo eleitoral

Indiscutivelmente, um dos elementos mais importantes para a concreta formação de um corpo eleitoral reside na elaboração de um registro oficial, efetuado pelo Estado, calcado em critérios nacionais (unificados) e previstos em leis, definindo os indivíduos dotados do direito à participação política, ou seja, esclarecendo quem é cidadão. A identificação do conjunto dos cidadãos é imprescindível para o aprimoramento e fortalecimento dos direitos políticos por diversas razões. Como enalteceu Monica Herman Salem Caggiano (1987, p.41), o cidadão eleitor assume particular notoriedade por identificar a massa dos representados e o grau de sua efetiva participação no campo da ação governamental.

Essa identificação do eleitorado constitui, atualmente, uma das finalidades do alistamento eleitoral. Ademais, a professora (Caggiano, 1987, p.58) ainda ensina que, ao “demarcar a massa eleitoral”, o alistamento permite de plano “a legitimação da condição de eleitor”. Além disso,

autoriza a identificação do domicílio do eleitor, vinculando-o à circunscrição para um duplo efeito: a) quanto ao exercício do sufrágio, que somente poderá ocorrer no local do alistamento; b) para o fim de delimitar o termo inicial da inserção do eleitor no corpo eleitoral de uma determinada circunscrição para, nela, poder concorrer a cargos eletivos.

Em virtude da incontestável relevância da identificação do corpo eleitoral, procuramos expor, nos tópicos seguintes deste estudo, determinados aspectos da evolução histórica do processo de reconhecimento e registro dos cidadãos brasileiros até a criação do alistamento eleitoral, por meio de listas permanentes. Essa análise será articulada durante o exame da própria participação popular na tomada das decisões políticas.

Nosso objetivo é demonstrar que a formação e o desenvolvimento progressivo do corpo eleitoral no Brasil foram modelados a partir do municipalismo institucionalizado desde o período colonial, que fez aflorar um verdadeiro hábito de atuação popular nas decisões políticas nos municípios, expressas sob formas diferentes (especialmente pelo voto) e com intensidades variadas, nas vilas e cidades brasileiras. A partir dessa cidadania local e dos mecanismos também locais de identificação e registro dos eleitores, desenvolve-se o exercício dos direitos políticos em nosso país, propiciando aos poucos a nacionalização da cidadania e dos meios de controle das listas eleitorais.

4 A construção do eleitorado no Brasil imperial

As regras eleitorais previstas na própria Constituição imperial e no Decreto de 26 de março de 1824, que definiram as condições para ser eleitor ou candidato, permaneceram em vigor, com algumas modificações secundárias, durante quase todo o Império, de 1824 a 1881.

Segundo essas normas, as eleições eram regidas pelas regras de um sufrágio de dois graus. Era possível distinguir dois tipos de eleitores: os votantes (que participavam das eleições de primeiro grau) e os eleitores (que participavam das eleições de segundo grau). Os cidadãos ativos, também denominados votantes, escolhiam nas Assembléias paroquiais os eleitores das Províncias, mas votavam diretamente para os vereadores e juizes de paz. Os eleitores escolhiam os deputados gerais (que compunham a Câmara dos Deputados), os senadores (dos quais era feita uma lista tríplice para que o imperador escolhesse um deles) e os deputados provinciais (lembrando-se que os presidentes das Províncias eram nomeados inicialmente pelo imperador e, posteriormente, pelo presidente do Conselho de Ministros). Esse sistema era conhecido como eleição indireta.

Silvestre Pinheiro Ferreira (1998, p.117), em seu Manual do cidadão de 1834, justificou as eleições indiretas da seguinte forma:

quando se trata de determinar as condições da capacidade eleitoral, os moradores de qualquer país podem ser distribuídos em três ordens, a saber: 1ª) a dos que são

capazes de conhecer quais são as qualidades requeridas para o emprego de que se trata, e as pessoas que as possuem; 2ª) aqueles que, sem terem esta capacidade, conhecem quem a tenha; 3ª) todos os outros cidadãos que compõem as grandes massas e que são totalmente incapazes de emitir uma opinião a respeito. D'onde resulta que a capacidade eleitoral naturalmente se divide em dois graus, o primeiro dos quais compreende todos os que, não podendo determinar as qualidades requeridas para o emprego, nem conhecer por consequência as pessoas aptas para o exercerem, estão contudo em estado de designar os que possuem esta capacidade, que lhes falta. Estes últimos são pois os eleitores definitivos, ou do segundo grau.

Entre os *votantes* estavam os de nacionalidade brasileira, compreendendo os natos e os naturalizados; os solteiros com idade superior a 25 anos; os casados, os bacharéis (diplomados em Direito ou Medicina) e religiosos com qualquer idade; os militares acima de 21 anos; aqueles com pleno gozo dos direitos políticos; os de renda mínima de 100 mil réis anuais (por bens, indústria, comércio ou salário). Estavam excluídos: o filho-família que dependesse economicamente dos pais e que vivesse com estes, salvo se fossem funcionários da administração pública; os escravos; as mulheres; os religiosos que vivessem em claustro.

Tais requisitos merecem alguns comentários. José Antonio Pimenta Bueno (1978, p.463-464) asseverou que à época concebiam o voto não como um direito individual e sim como uma função social,

afinal ninguém vota para si mesmo, mas para a representação nacional. Logo, a nação tem o direito de antever sua sorte para que os votantes não sejam instrumentos cegos do ministério e dos potentados locais. O voto, como todo direito exercido em função de interesses coletivos, deve ser limitado.

João Camillo de Oliveira Torres (1957, p.284) acrescentou que muitas das restrições visavam a assegurar a independência do eleitor:

pessoas sujeitas ao pátrio poder, que existia de fato naqueles tempos em que os filhos pediam licença aos pais para fazer a barba pela primeira vez, não estavam, pelas condições efetivas da sociedade, em situação de opinar livremente: obedeceriam, apenas, o que se lhe mandasse.

E o mesmo se dava em relação aos criados, que praticamente eram os escravos, com dependência econômica rigorosa, e os religiosos em regime de claustro, pois estavam sujeitos ao voto de obediência.

Oliveira Torres (1957, p.284) ainda adiciona que a intenção dessas restrições era evitar fatos que presenciamos hoje com muita facilidade, tais como: “no interior os trabalhadores braçais votam com o patrão, realizando-se a situação que a lei aqui pretendia evitar; nas capitais, [...] as multidões votam com aventureiros inescrupulosos [...]”.

Em relação à exigência de 100 mil réis, a própria Letícia Canedo (s. d., p.188) comentou que 100 mil réis não representavam uma quantia muito importante à época.

Os votantes constituíam uma imenso grupo de homens pobres que participavam das eleições, recrutados por seus padrinhos. Segundo um deputado da Câmara, as restrições à cidadania eram nulas na prática, mesmo com as eleições de dois graus, pois havia praticamente um sufrágio universal.

De fato, Pimenta Bueno (1978, p.464) testemunhou que só não exerciam o direito de voto os “vagabundos e vadios”, ponderação reiterada por Oliveira Torres, ao declarar que apenas os mendigos não votavam. Com efeito, levando em conta um estudo sobre os vencimentos mensais de alguns servidores públicos, de 1860 a 1959, publicado pelo Ministério da Fazenda em 1960, verifica-se que em 1860 o menor salário era do africano livre (liberto), que recebia 25 mil réis por mês,⁴ o que resultaria na renda anual de 300 mil réis, suficiente para ser eleitor, como veremos, e não apenas votante.

Canedo considerou um tanto exagerada a afirmação do deputado do Império, que atestou a existência de um sufrágio praticamente universal, ponderando que provavelmente o parlamentar baseou-se na ausência de listas eleitorais permanentes até 1881 (s. d., p.188), porém, pelo estudo publicado pelo Ministério da Fazenda, percebe-se que, pelo menos em relação ao requisito de renda, o deputado do século XIX e o jurista da época, Pimenta Bueno, tinham razão.

Entre os requisitos para ser *eleitor* estavam: renda anual superior a 200 mil réis; não ser liberto (pressuposto suprimido pela Lei Saraiva de 1881); não ser criminoso pronunciado. Oliveira Torres (idem, p.285-286) ensina que a razão de tais restrições também é a garantia de maior independência do eleitor, pois, tomando o exemplo dos libertos, um ex-escravo “não perde, da noite para o dia, a marca de obediência e servidão deixada pela triste situação anterior”. Acentuou, igualmente, que embora existissem muitos votantes, “não eram muitos os eleitores: votava, não a massa da população, mas um corpo simbolicamente estabelecido”, e um bom exemplo seria Minas Gerais, a Província mais populosa em 1855, que possuía pouco mais de um milhão de habitantes, sendo 90.520 votantes e 2.002 eleitores.

Vale consignar os requisitos de elegibilidade para deputado e senador. Para ser candidato a deputado, a Constituição exigia que: a pessoa deveria preencher os requisitos para ser eleitor; ter idade superior a 25 anos; ser brasileiro nato e católico (exigências suprimidas pela Lei Saraiva de 1881); ter renda mínima anual de 400 mil réis e ter um mandato de quatro anos. É curioso mencionar que a Câmara não trabalhava ininterruptamente, pois as sessões legislativas duravam apenas quatro meses por ano, com início em 3 de maio. Dessa forma, os deputados não recebiam salário ao longo do exercício do mandato, somente um subsídio pago nos quatro meses de duração da sessão legislativa (e o mesmo era aplicado aos senadores).

⁴ Cf. *Revista de Finanças Públicas*, publicada pelo Ministério da Fazenda (Conselho Técnico de Economia e Finanças), n.213, ano XX, p.15, maio/jun. 1960. O estudo ainda revela que a diferença do menor salário (25 mil réis de um africano livre) para o maior salário (300 mil réis de um senador) era de apenas 12 vezes.

Entre os requisitos para senador estavam: idade superior a 40 anos; pleno gozo dos direitos políticos; nacionalidade brasileira (nato ou naturalizado); pessoa de saber, capacidade, virtudes e, de preferência, com serviços prestados à pátria; renda anual mínima de 800 mil réis. O cargo de senador era vitalício e os príncipes da Casa Imperial deveriam integrar o Senado, ao completarem 25 anos, para aprenderem desde cedo o funcionamento da política. Não existiam as figuras dos suplentes de deputados e senadores e, em caso de vagas, realizar-se-iam eleições para a sua ocupação.

Os limites de elegibilidade baseados na renda do indivíduo contaram com severas críticas de José de Alencar (1997, p.164), merecendo ressaltar um trecho de suas declarações, no qual acentua:

eis dois cidadãos, um que empobreceu pela austeridade, um que enriqueceu pela avaréza; aquele não é honesto e independente porque não tem 800 mil réis de renda; este é digno do senado por ser um miserável.

No tocante à participação popular, não podemos nos esquecer do artigo 176 da Constituição imperial, que estipulava determinadas regras para a reforma constitucional, impondo, para a modificação de certos dispositivos daquela Carta, um processo especial, que contava com a aprovação da proposta de reforma pelo Legislativo, com a sanção do imperador e posterior decisão do povo que, em verdadeiro referendo, deveria conferir expressamente aos parlamentares o poder para discutir as alterações constitucionais, o que ocorreria nas eleições para a legislatura seguinte.

5 Órgãos de base da política e o processo eleitoral no Império

O Império brasileiro foi estruturado, política e administrativamente, com base em uma hierarquia de órgãos e autoridades, desde o inspetor de quartelão até o imperador, desde o votante ao imperador, como observou João Camillo de Oliveira Torres (1957, p.311-324). Para a análise de tal organização política seguiremos os ensinamentos do aludido autor.

5.1 Quartelão

Os quartelões configuravam a menor unidade administrativa e, curiosamente, sua organização era disciplinada pelo Código de Processo Penal de 1832. O quartelão era composto por um conjunto de 25 casas habitadas, conhecidas como fogos. De acordo com o CPP, a fixação da divisão do distrito em quartelões competia ao juiz de paz (eleito pelos votantes), até que um Regulamento transferiu essa competência aos subdelegados de polícia. Cada quartelão permanecia sob a responsabilidade de um inspetor, nomeado pela Câmara depois da indicação feita pelo juiz de paz. Exigia-se que o indivíduo fosse maior de 21 anos, não pertencesse à Guarda Nacional, que estivesse dispensado do serviço militar e que residisse no quartelão, onde deveria ter boa fama.

O inspetor tinha a incumbência de zelar pela ordem e a vida do quarteirão e deveria comunicar ao juiz de paz toda e qualquer ocorrência. Os inspetores ainda detinham a tarefa de conseguir que os bêbados, vadios, prostitutas e outros assinassem os documentos denominados “termos de bem viver”. Em 1842, o inspetor de quarteirão transformou-se em mero policial.

5.2 Distrito

As Câmaras Municipais possuíam a competência para dividir o município em distritos, os quais eram formados por, pelo menos, 75 casas habitadas. Sua principal autoridade política foi o juiz de paz, até que em 1841 surgiram os delegados e subdelegados, os quais adquiriram boa parte da função policial do juiz de paz. Essas figuras desenvolveram relevante papel como verdadeiros procuradores do povo do distrito, sempre reivindicando a proteção aos interesses de seu distrito. Eram eleitos pelos votantes em número de quatro e, a cada ano, um deles exercia a função, sempre na ordem dos mais votados. Destacavam-se as suas funções policiais e de proteção do distrito, como a identificação dos estranhos e até o julgamento de determinadas contravenções e pequenos crimes.

5.3 Paróquias e colégios

Estes órgãos compunham a divisão eleitoral do Brasil, que por sua vez era formada da seguinte maneira:

- a) Antes da Lei Saraiva de 1881: províncias, distritos (com a lei dos círculos em 1855), colégios e paróquias.
- b) Depois da Lei Saraiva: províncias, distritos, paróquias, distritos de paz e seções.

Nas paróquias, compareciam os votantes para escolherem diretamente os membros das Câmaras Municipais e os juizes de paz, e para designar os eleitores. Constituíam a paróquia o centro da vida política e religiosa, o templo do cristão e do cidadão. O Colégio era um conjunto de paróquias, composto pelos eleitores escolhidos pelos votantes.

Cabia às Assembléias Provinciais a criação das paróquias que obtinham o posterior reconhecimento dos bispos. Assim, teoricamente as Assembléias deveriam consultar os bispos antes de dispor do assunto, mas muitas vezes isso não ocorria, pois prevalecia o interesse pela fixação de uma base de operação eleitoral. Isso provocou o surgimento de paróquias sem o reconhecimento canônico e, muitas vezes, a transferência de padres por razões políticas.

As eleições de primeiro e segundo grau ocorriam na igreja matriz da freguesia, sendo obrigatoriamente antecedidas por uma missa que pedia a Deus que iluminasse todos os que participassem das eleições, havendo até mesmo uma pregação

nesse sentido após o Evangelho. O pior é que, encerrada a cerimônia, começavam os atos eleitorais e o recinto era palco de toda sorte de ofensas e profanações.

Antes das eleições era estabelecido um processo prévio de qualificação para a verificação daqueles que poderiam ou não votar e daqueles que realizariam a apuração. Assim, as listas eram estabelecidas localmente, a cada eleição. A junta de qualificação era formada pelo juiz de paz mais votado e por quatro mesários. O padre e o juiz de fora (representante do poder central) apresentavam ao povo aglomerado na igreja os quatro cidadãos para as funções de mesários e escrutinadores, havendo a posterior aprovação por aclamação. Os quatro mesários executavam a delicada e conturbada tarefa de identificar e alistar os votantes, analisando se preenchiam os requisitos exigidos para o exercício do direito de votar.

Como comentou Letícia Canedo (s. d., p.189), as decisões de rejeição e de aprovação dos votantes eram sempre objeto de discussão, tumultos, gritaria e violência. Mesmo o ambiente sagrado da igreja não impedia essas atitudes. Por isso os padres retiravam as imagens da igreja, para que elas não servissem de armas. Francisco Belisário Soares de Souza (1979, p.25) asseverou que “a vozeria, o alarido, o tumulto, quando não murros e cacetadas, decidiam o direito de voto dos cidadãos que compareciam”. Desse modo, a realização das eleições e do processo de qualificação estava sujeita ao controle e ingerência das personalidades de maior prestígio político nas localidades, que conseguiam conter as cenas de violência e os tumultos, protegendo e tranquilizando os votantes. As mesas paroquiais, organizadas da mesma maneira, recebiam e apuravam os votos no próprio local.

Mesmo diante dessas vicissitudes naturais de um processo eleitoral incipiente e institucionalizado no âmbito local, executado de modo praticamente informal, espontâneo e até transparente, porque tudo ocorria na presença da população reunida na paróquia, o que explica as discussões e tumultos, pudemos detectar com precisão que o hábito da participação política já estava em fase avançada de sedimentação nos primórdios do Império, como consequência da evolução do municipalismo da época colonial. A grande prova da existência de um costume de participação política, ainda que na esfera local, está nas próprias discussões acirradas, que foram descritas anteriormente. As cenas de gritaria e de acirradas disputas para a obtenção do reconhecimento do direito de votar demonstravam, no mínimo, muito entusiasmo e vontade de participação nos negócios públicos, afinal ninguém se submete a tumultos e fortes contendas se não deseja intensamente alcançar determinado objetivo ou direito.

Embora esse sistema de exercício dos direitos políticos dificultasse a caminhada rumo à nacionalização da cidadania, acabou proporcionando um salutar benefício ao governo central, pois impediu o surgimento do coronelismo na esfera nacional, tendo em vista que as pressões dos personagens vultuosos e de maior força na esfera local estavam restritas a esse plano diminuto de influência. Isso conferiu uma maior autonomia política ao Poder central para a execução de planos de governo de interesse geral.

Outros fatores que podem ser apontados como sérios obstáculos ao processo de nacionalização da cidadania não impediram a prática e o desenvolvimento da cidadania local. Refiro-me, por exemplo, às fases de grande turbulência no início do Império, tais como o período da Regência, considerado por alguns historiadores a fase republicana dentro da Monarquia, bem como aos episódios das tentativas separatistas em várias Províncias. A antecipação da maioria de D. Pedro II e o controle dos movimentos separatistas provocaram a pacificação do país e a retomada do projeto de nacionalização da cidadania, como revelam as leis promulgadas pouco depois da ascensão efetiva, à Chefia de Estado, do jovem imperador brasileiro.

O modelo partidário aplicado no Império, também contribuiu para que os grandes conflitos políticos permanecessem no âmbito local, e não na esfera nacional. Com efeito, os partidos políticos mais importantes do Império foram o conservador e o liberal. Apenas em 1862 formou-se uma corrente liberal dentro do partido conservador, a chamada Liga Progressista, gerando uma cisão e a constituição de um terceiro partido. Durante um certo tempo tivemos três partidos: o Conservador, o Liberal (histórico) e o Liberal Progressista. Até que, em 1868, ocorreu a fusão entre os dois partidos Liberais e, dois anos depois, em 1870, uma ala mais radical do Partido Liberal deu origem ao Partido Republicano.

Mas esse modelo era essencialmente bipartidário, em face da inexpressividade do Partido Liberal Progressista, no primeiro momento e, posteriormente, do Partido Republicano. Os dois grandes partidos, Conservador e Liberal, se sucediam no poder e essa alternância salutar, promovida pelo próprio imperador, impediu o fortalecimento de um coronelismo nacional, como comentaremos mais adiante, porque provocou a diluição das forças políticas pelos dois partidos, que necessariamente se revezavam no governo. Essa alternância dos dois principais partidos ainda favoreceu e estimulou o aprendizado político, pois inexistia uma oposição profissional e exclusivamente contestatória, comum nos regimes em que os partidos de oposição nunca exercem o poder. A oposição do momento sabia que formaria o governo de amanhã, o que incentivava uma atuação crítica a favor do bem comum e não contra todo e qualquer ato da situação.

Depois dos períodos mais turbulentos do início do Império, anteriormente citados, o projeto de nacionalização da cidadania foi retomado a partir da maioria do imperador, com a edição de leis disciplinadoras de várias questões pertinentes às eleições. Leticia Canedo afirma que o processo de centralização culminou com a Lei de Interpretação do Código de Processo Criminal (1841), à qual foram aditadas as novas instruções eleitorais em 1842. Tal Instrução, segundo um deputado liberal, centralizou o Império na mão do ministro da Justiça, generalíssimo da polícia, possuindo como agentes um exército de funcionários hierarquizados, desde o presidente da Província e o chefe de Polícia até o inspetor de quarteirão. Essa Instrução criou uma magistratura profissional nomeada pelo governo central e dependente do ministro da Justiça. Foi dado a esse ministro um controle sobre os representantes da Justiça. A intervenção ocorria por meio de substituições periódicas, uma espécie

de *valsa de juízes*. A dedicação com a qual um juiz servia o ministro era um ponto determinante para a obtenção de melhores postos. A partir da Instrução eleitoral de 1842, os comandantes locais foram substituídos pelos grupos de empregados da administração pública ou pelos aspirantes aos postos da administração. Dessa maneira, a Secretaria de Inscrição começa a favorecer a eleição dos candidatos em harmonia com o ministério do momento (Canedo, s. d., p.190-192).

Em 1846 é aprovada a primeira lei eleitoral que visou a dar mais segurança aos direitos dos votantes durante a qualificação, além de assegurar a representação das minorias nas mesas eleitorais e nas juntas de qualificação. Na verdade, como ressalta Francisco Belisário Soares de Souza (1979, p.25), a Lei de 1846 apenas regularizou o que já constava na Instrução de 1842.

O Gabinete de Conciliação (1853-1855), chefiado pelo Marquês do Paraná, quis corrigir os males da influência do governo nas eleições. Para tanto, foi aprovada a Lei de 19 de setembro de 1855, dividindo as Províncias em circunscrições eleitorais (os distritos eleitorais ou círculos). A idéia era na realidade do senador Paula Sousa, que tentou aprovar tal lei em 1848, mas não obteve sucesso.

Podemos destacar as maiores novidades da Lei dos Círculos, seguindo a enumeração apresentada por Oliveira Torres (1957, p.297):

- a) as Províncias seriam divididas em círculos que elegiam, cada um, um deputado;
- b) criava a eleição para suplentes de deputados, realizada simultaneamente, ou seja, o eleitor votava para um deputado e para um suplente;
- c) estabelecia um sistema de incompatibilidades, isto é, os presidentes de Províncias e seus secretários; os comandantes de armas; os generais em chefe; os inspetores gerais da fazenda pública; as autoridades policiais; os juízes de paz, municipais e de Direito eram inelegíveis dentro do âmbito de suas atividades.

Letícia Canedo (s. d., p.194) sugere que a organização em distritos (Lei dos Círculos de 1855) tinha como finalidade anular a estrutura monolítica das grandes formações políticas provinciais e reforçar as facções locais, mas sem atingir a questão da cidadania. Para a referida autora, a hipótese de que, dentro de um pequeno distrito, o recrutamento e a pressão policial seriam ineficazes em face de um alistamento eleitoral *politicamente correto* e da expressão da soberania popular não foi encarada senão como um ideal.

Oliveira Torres (1957, p.297-298) também elenca as vantagens da lei dos círculos, segundo o pensamento de seus adeptos da época, valendo citar, por exemplo, a diminuição da influência do Governo e a ocorrência de fraudes; facilitação da fiscalização pelas Câmaras; aproximação do eleitor ao candidato; menos agitação, em virtude da restrição da esfera de repercussão das lutas; atenção maior aos interesses locais, permitindo a representação das minorias.

No ano em que foi eleito um deputado por circunscrição, ocorreu uma grande renovação da Câmara, e venceu a oposição. Curiosamente, o fato de que muitos dos candidatos eleitos pelo sistema de círculos não tinham projeção nacional mereceu mais críticas dos autores modernos do que dos analistas da época. Para estes, a eleição em círculos não fomentava a influência das grandes forças locais, pois os círculos eram muito restritos, enquanto, para os primeiros, prevaleceram as facções locais e não mais as lideranças nacionais.

Mas a lei dos círculos, mesmo tendo como adepto o imperador, durou pouco tempo, sendo aplicada apenas a uma eleição (para a legislatura de 1857), até que foi substituída pela Lei de 1860. Esta última criou o círculo de três deputados e extinguiu a eleição para suplentes de deputados, estabelecendo que se a cadeira ficasse vaga, realizar-se-ia nova eleição. Como ainda detectaram abusos, foi aprovada a Lei dos Terços, em 1875, prescrevendo a votação em apenas dois terços dos deputados, permanecendo um terço para as minorias. Essa lei procurou ser mais rigorosa na disciplina das incompatibilidades, mas representou somente a transição para a grande reforma eleitoral, introduzida pela Lei Saraiva de 1881.

6 A grande reforma dos direitos políticos

O tema da cidadania foi redefinido com as discussões da instituição das eleições diretas. D. Pedro II não simpatizava com a idéia, pois duvidava de sua eficácia, de seus resultados e até de sua constitucionalidade. De fato, o imperador tinha preferência pela manutenção do sistema de eleição indireta, como se constata em carta que deixou à princesa Isabel, por ocasião de sua primeira viagem ao exterior, em 1871, período em que a filha assumiria a Regência.⁵

Cedendo às aspirações liberais, o próprio imperador convocou as reuniões para discutir a reforma. Na abertura da Assembléia Geral de 1878, D. Pedro II discursou no seguinte sentido:

reconhecida a necessidade de substituir o sistema eleitoral vigente pelo de eleição direta cumpre que, mediante reforma constitucional, a decreteis, a fim de que o concurso de cidadãos devidamente habilitados a exercer tão importante direito, contribua eficazmente para a realidade do sistema representativo.⁶

Com a queda do Gabinete Sinimbu, D. Pedro II confiou a missão ao conselheiro Saraiva. A primeira discussão que o chefe de Estado despertou foi acerca da constitucionalidade da mudança. O debate repousou no fato de que a Constituição

⁵ De acordo com a aludida carta, verificamos que o imperador escreveu o seguinte: "Instão alguns pelas directas, com maior ou menor franqueza; porém nada ha mais grave do que uma reforma constitucional, sem a qual não se poderá fazer essa mudança do systema de eleições, embora conservem os eleitores indirectos a par dos directos. Nada ha comtudo immutavel entre os homens, e a constituição previu sabiamente a possibilidade da reforma de algumas de suas disposições. Alem d'isto sem bastante educação popular não haverá eleições como todos, e sobretudo o imperador, primeiro representante da Nação, e, por isso, primeiro interessado em que ella seja legitimamente representada, devemos querer, e não consem arriscar uma reforma, para assim dizer definitiva, como a das eleições directas, á influencia tão deletéria da falta de sufficiente educação popular..." (cf. D. Pedro II, *Conselhos à princesa Isabel de como melhor governar*. Edição fac-similar do referido manuscrito. São Paulo: Edições GRD, 1985, p.30).

⁶ Cf. *Falae do trono*, edição publicada pelo Ministério da Educação e Cultura, 1977, p.450.

imperial era semi-rígida, ou seja, os dispositivos constitucionais que tratassem dos Poderes Públicos e dos direitos dos cidadãos somente seriam reformados por um processo especial e solene (a parte rígida) e o restante (a parte flexível), por mera lei ordinária. Talvez para evitar maiores contendas, chegaram a conclusão de que a reforma poderia ser feita por lei ordinária e surgiu, assim, a lei de 9 de janeiro de 1881, apelidada Lei Saraiva.

As novidades da lei: restabelece os círculos de um deputado; regulamenta e amplia as inelegibilidades (incompatibilidades); impõe penalidades mais fortes contra as fraudes; concede o direito de voto aos libertos, que até então poderiam ser apenas votantes, mas não eleitores; permite a candidatura a deputado dos naturalizados e não-católicos; estabelece a eleição direta, suprimindo o sufrágio de dois graus e a figura dos votantes; fixa, como censo geral, a renda de 200 mil réis para ser eleitor; abole as cerimônias religiosas antes das eleições; cria as seções eleitorais; institui os fiscais de candidatos; cria o título de eleitor e, portanto, as listas permanentes, acabando com o sistema de identificação dos eleitores a cada eleição.

O título ainda ligava o eleitor a um território específico, impedindo o acesso ao voto dos que não podiam votar, e a inscrição era inteiramente confiada à magistratura, na tentativa de assegurar a neutralidade do corpo eleitoral. Não havia o alistamento *ex officio*. Os conselhos paroquiais de inscrição foram abolidos e o alistamento passou a ser realizado pelos juízes municipais, sendo definitivamente organizados nas comarcas, com as devidas revisões dos juízes de Direito. No título constavam: a indicação da província, comarca, município, paróquia, distrito de paz e quarteirão, além do nome, idade, filiação, estado civil, profissão, domicílio e renda.

Essa reforma eleitoral, que extinguiu o voto indireto, provocou conseqüências negativas em termos de participação nas eleições. Letícia Canedo cita uma tabela, demonstrando que somente em 1945 (depois de quatro regimes: Império – até 1889; Primeira República – de 1889 a 1930; Segunda República – de 1930 a 1937; Estado Novo – de 1937 a 1945) foi possível obter um corpo eleitoral e uma participação eleitoral igual à que existia antes da Lei Saraiva. Os teóricos justificavam tais medidas em nome da qualidade do voto e da transparência das eleições. O eleitor de primeiro grau era considerado um dos principais responsáveis pela corrupção eleitoral. Outros atribuíram a fraude não à ausência de recursos financeiros pelo indivíduo ou ao analfabetismo, mas sim ao sistema de inscrição do eleitor, que permitia à autoridade o favorecimento a amigos, a criação de dificuldades para os adversários e a nomeação ou exclusão dos votantes (Canedo, s. d., p.196-197).

7 A cidadania no processo eleitoral republicano

Em 1889, um golpe militar que inicialmente visava à destituição do Gabinete do visconde de Ouro Preto, o último presidente do Conselho de Ministros do Império, acabou provocando a própria proclamação da República. Como revelaram os jornais da época, inexistiu uma revolução popular. Ao contrário, o povo permaneceu

alheio aos acontecimentos que cercaram a mudança de regime. Brasil Gerson (1970, p.137) até recorda que “o Imperador havia subido na véspera para Petrópolis, depois de ter lançado, sob os aplausos do povo, a pedra do atual QG da PM”, tal era o clima de tranqüilidade e apreço popular de que gozava D. Pedro II.

Para Letícia Canedo, o novo regime não inovou em matéria de igualdade cívica e, embora o sufrágio censitário fosse abolido, a capacidade para ler e escrever continuou sendo exigida. Canedo ainda acrescenta que a exclusão dos analfabetos pela Constituição republicana de 1891 gerou uma dupla discriminação, pois tal documento isentou o governo do dever de oferecer instrução primária, que figurava no texto imperial (s. d., p.200-201). A Constituição ainda manteve a vedação da concessão do direito de votar aos membros de ordens religiosas submetidos ao voto de obediência, devido ao princípio da autonomia da vontade do eleitor.

Embora Letícia Canedo afirme que o sufrágio censitário tenha sido abolido, é importante mencionar que o artigo 70, da Constituição Federal de 1891, além de vedar a participação política aos analfabetos e membros de ordens religiosas com voto de obediência, não concedia tal direito aos mendigos, o que a meu ver estabelecia, ao menos teoricamente, no texto constitucional, uma restrição de caráter financeiro. Ademais, mesmo não constando explicitamente no referido dispositivo constitucional que as mulheres não poderiam votar, o pensamento à época era o de que deveria haver previsão expressa permitindo que elas votassem, ou seja, o silêncio em relação às mulheres representava vedação, conforme explicou João Barbalho Uchoa Cavalcanti (1992, p.291). É bom recordar que a maioria eleitoral passava para os 21 anos.

A Lei n.35, de 26 de janeiro de 1892, que foi o primeiro documento legislativo sobre matéria eleitoral da fase republicana,⁷ provocou um retrocesso na evolução da cidadania, anulando uma das grandes virtudes da Lei Saraiva, que conferiu ao Poder Judiciário o controle das listas eleitorais. A referida lei, reguladora do processo para as eleições federais, estabeleceu no seu artigo 2º que “o alistamento dos eleitores será preparado por comissões seccionais e definitivamente organizado em cada município por uma comissão municipal”. O artigo 3º prescreveu que cabia ao governo municipal, no dia 5 de abril de cada ano, realizar a divisão dos municípios em seções e a escolha de eleitores para a composição das comissões seccionais. Dentre as atribuições dessas comissões, encontrava-se a obrigação de rever o alistamento anterior, para efeito de preparação do novo (artigo 10).

E competia às comissões municipais a revisão dos alistamentos efetuados pelas comissões seccionais, tendo poder para suprimir das listas os eleitores que não satisfizessem os requisitos legais, e funcionavam, também, como órgão recursal para atender às reclamações de inclusões ou não-inclusões de cidadãos nas listas (artigo 25). Se o grande objetivo da Lei Saraiva, ao entregar ao Judiciário o controle do alistamento, foi assegurar a neutralidade do corpo eleitoral, reduzindo as fraudes

⁷ De fato, a citada lei foi a primeira da República a dispor sobre eleições. Mas 15 de novembro de 1889 à data da promulgação dessa lei, em 26 de janeiro de 1892, foram editados dezesseis decretos envolvendo, direta ou indiretamente, matéria eleitoral.

provocadas pelas disputas entre as autoridades políticas locais, a lei republicana fez ressurgir as antigas vicissitudes decorrentes das pressões das facções locais, tais como, a imprecisão, as falsificações nas inscrições e os alistamentos realizados para favorecer ou prejudicar determinados setores da política municipal.

Segundo Canedo (s. d., p.201), esse sistema instigou o completo afastamento do povo das eleições e, de acordo com a impressão de um representante do governo inglês no Rio de Janeiro, a maior parte da população não se interessava pela política. Havia uma Constituição que garantia os direitos civis e políticos do cidadão, existiam eleições, havia um Parlamento. Mas o corpo eleitoral não existia senão no papel.

Posteriormente, em 1932, surge outro importante marco da história dos direitos políticos no Brasil: a edição do Decreto n.21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que criou o chamado Código Eleitoral. Uma das grandes novidades desse Código foi a institucionalização da Justiça Eleitoral, formada por Tribunais de juízes eleitorais, os quais recebiam a incumbência da administração do processo eleitoral. Retorna-se a idéia de afastar o alistamento eleitoral, a composição do corpo eleitoral, do jugo das facções políticas diretamente interessadas nas eleições.

Outras relevantes inovações desse Código Eleitoral repousaram na concessão do direito de votar às mulheres⁹ e na criação do voto secreto, como garantia da autonomia da vontade do eleitor. Mas permaneceram as restrições aos analfabetos, que não foram agraciados com a possibilidade de exercício dos direitos políticos.

O advento da Constituição de 1934 alçou ao patamar constitucional a consagração do direito de voto das mulheres, mas estabeleceu que o voto seria obrigatório para todos os homens e apenas para as mulheres que exercessem função pública remunerada (artigo 109). Outrossim, manteve a restrição de voto aos mendigos e reduziu a maioria eleitoral para 18 anos.

Em 1937, Getúlio Vargas promove mais um golpe de Estado em nossa história e inaugura o denominado Estado Novo, caracterizado por uma forte centralização do poder e contundente atuação do Executivo em detrimento do Legislativo. Evidentemente, a participação popular não mereceu prestígio, a começar da promessa pueril de realização de um plebiscito, jamais convocado, para a aprovação do novo regime. Durante esse regime, a Constituição foi relegada a um plano secundário, vez que prevaleceu a vontade ditatorial do Poder central.

A Carta de 1937, apelidada de Constituição Polaca, pela influência sofrida do texto constitucional polonês, manteve os mesmos requisitos previstos na Lei Maior anterior, no que tange à cidadania ativa. O fim da Segunda Guerra Mundial provocou o surgimento dos movimentos de redemocratização do Brasil. Como enfatizou José Afonso da Silva (2000, p.85-86), no período pós-guerra frutificou no mundo uma “extraordinária recomposição dos princípios constitucionais, com reformulação de Constituições existentes ou promulgação de outras (Itália, França, Alemanha, Iugoslávia, Polônia, e tantas outras), que influenciaram a reconstitucionalização do Brasil”.

⁹ Sobre a evolução do voto feminino no cenário mundial, ver Caggiano, 1987, p.45 et seq.

Foi, então, promulgada nossa quinta Constituição, no ano de 1946, que estabeleceu a idade eleitoral de 18 anos, previu o voto secreto e obrigatório para ambos os sexos, suprimindo a regra da obrigatoriedade do voto feminino apenas para os casos em que as mulheres exercessem função pública remunerada e, finalmente, não privou os mendigos dos direitos políticos. Sobre a supressão da restrição aos mendigos, Pontes de Miranda (1970, p.563-564) comentou que:

a exclusão dos mendigos era fundada na falta de independência dos que pedem esmolas. Não se poderiam considerar mendigos os privados ocasionalmente de emprego ou os sem-trabalho. A mendicância supõe hábito de viver de caridade pública sem causas gerais que forcem muitas pessoas (e.g., secas, incêndios, inundações) a recorrerem a outrem para se alimentarem e se vestirem. A Constituição de 1946 riscou essa exceção. E fez muito bem. A mendicidade e a esmola denunciam a imperfeição da sociedade. O mundo divide-se em povos que admitem pedir-se esmola e povos que o proíbem.

Tal Constituição ainda manteve a exclusão dos analfabetos da participação política e, curiosamente, estipulou de forma explícita que não seriam cidadãos aqueles que não soubessem se expressar na língua nacional.

A Constituição de 1967, tanto na sua redação original como no texto reformado pela Emenda de 1969, não inovou no tocante aos direitos políticos. Embora os analfabetos continuassem desprovidos de capacidade eleitoral, é interessante mencionar que Pontes de Miranda (1970, p.555-556) entendia que, mesmo excluídos da participação política, os analfabetos influenciavam (de modo indireto) o resultado das eleições. O citado jurista ponderou que o impedimento que pesava sobre os analfabetos reduzia a quantidade de eleitores, tornando “menor o número que corre contra alguém que não teria as preferências do que se não alistou”.

Apenas a Emenda n.25, de 15 de maio de 1985, acarretou uma das mais diferenciadas alterações nos ramos do exercício da cidadania, permitindo que os analfabetos exercessem os direitos políticos, mas somente no que tange ao direito de votar, persistindo a restrição em relação ao direito de ser votado.

A questão dos direitos políticos do analfabeto e dos mendigos mostra que, inegavelmente, não existe um conceito geral e permanente de sufrágio universal, pois a doutrina sempre considerou que a partir da República o País aboliu o denominado sufrágio restrito, passando a adotar o universal. Entretanto, o sentido de sufrágio universal, aplicado durante boa parte de nossa história republicana, aceitou como restrição normal a exclusão da participação política dos mendigos (estipulação típica de um sufrágio censitário) e dos analfabetos (requisito próprio de um sufrágio cultural). Isso nos leva a um questionamento, em face do Direito Constitucional brasileiro em vigor, já que a Constituição de 1988 reconheceu a cidadania ativa dos analfabetos e elencou o sufrágio universal como cláusula pétrea. A pergunta que merece reflexão é a seguinte: seria inconstitucional uma emenda que retirasse dos analfabetos o direito de votar? Representaria, tal reforma, uma violação à cláusula pétrea do sufrágio universal? Entendo que devemos seguir a definição de sufrágio

universal que cada Constituição nos oferece. E, para a Lei Maior de 1988, está claro que o sufrágio universal adotado compreende o voto dos analfabetos, o que caracterizaria a inconstitucionalidade de uma eventual emenda que os excluísse do processo eleitoral.

A maior novidade da Constituição de 1988, referente aos requisitos para o exercício da cidadania, está na redução da idade eleitoral para 16 anos. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, p.99), “trata-se de uma imprudência e de uma incoerência. Aquela, dada a imaturidade do jovem menor de dezoito anos. Esta, dado o fato de que a maioridade civil continua aos vinte e um e a penal aos dezoito anos”.

Diante da examinada evolução da cidadania brasileira, Letícia Canedo (s. d., p.205) entendeu que a nacionalização do voto propiciou sua própria aprendizagem e expôs que:

a transação entre o eleitor (obrigado a votar) e o candidato, que precisava do voto, tornou-se mais direta. Discursos, visitas, cumprimentos tornaram-se os principais instrumentos do processo eleitoral, participando da aprendizagem da cidadania. Uma aprendizagem onde o comércio do voto tem estreita relação com o clientelismo, e onde o lugar da inscrição na lista eleitoral determina o começo da cidadania.

No tocante ao clientelismo e ao coronelismo, porém, Oliveira Torres (1957, p.439-441) chega a mencionar que tal prática teve grande desenvolvimento na República. O autor define coronelismo como um sistema *governista*, fundado em uma relação de compromisso entre os líderes políticos, que precisam de votos, especialmente da massa rural que segue e obedece aos coronéis. Ou seja, os coronéis afiguravam-se como os defensores dos eleitores perante o governo e angariavam mais votos quanto mais influência exerciam no governo, e esta força dependia do número de votos que conseguissem. Estava completo o círculo vicioso. Assim, tal fenômeno foi atenuado no Império devido à alternância dos partidos no poder, o que impedia a estabilidade das facções políticas e a formação de oligarquias parlamentares: “Os coronéis se dividiam em duas facções que se entrosavam nos dois partidos, não havendo o monopólio da política”.

Mas, na República, alguns fatores fomentaram o crescimento da prática coronelista. Primeiro, não há como negar que no início da instituição do sufrágio universal, em que as pessoas não tinham o hábito de votar, os detentores do poder conduzissem o rebanho eleitoral. Segundo, a criação das eleições para governadores de Estado, edificou a chamada *política dos governadores*, calcada no compromisso coronelista, isto é, “os coronéis apoiavam os governadores e estes o Presidente, que garantia os governadores e estes, os coronéis” (1957, p.440).

Como de costume, porém, na análise do Direito e da História sempre existem vozes discordantes, valendo registrar o depoimento de Oliveira Vianna (1949, p.211), segundo o qual o povo brasileiro, desde a colônia e o Império, nunca se autogovernou, sustentando que “nosso povo-massa [...] realmente nunca governou: sempre recebeu

de cima, do alto – da Corte fluminense ou das metrópoles provinciais – a lei, o regulamento, o código, a ordem administrativa, a cédula eleitoral, a chapa partidária”.

8 Conclusão

A cidadania brasileira teve sua *célula mater* no municipalismo. Nos municípios, o povo votava diretamente para os vereadores e para os juizes de paz, que no conjunto administravam esses entes políticos, vez que inexistia Poder Executivo municipal. Assim, enquanto os juizes de paz exerciam as funções policial e judicial, a administração cabia, em especial, à Câmara Municipal eleita, que era incumbida de inúmeras atribuições, tais como o urbanismo e as obras públicas, a saúde pública, a assistência social, a política social, a proteção ao trabalho e à propriedade (Oliveira Torres, 1959, p.432), tarefas que atualmente são largamente executadas pelo governo central.

Esse panorama não nasceu subitamente no Brasil Império, mas sim constituiu nitidamente um legado do municipalismo da época colonial. Walter Costa Porto (1996, p.1) ensina que:

as primeiras eleições aqui realizadas, já na primeira metade do século XVI, se deram para a designação dos oficiais de cada Conselho da Câmara, chamados, em algumas das principais cidades de então – Salvador, Rio, São Luiz e São Paulo – de Senado da Câmara. Seguiam-se as disposições do Título XLV das Ordenações Manoelinas: a eleição era em dois graus, homens bons e povo nomeando seis cidadãos para eleitores e estes, de dois em dois, indicando, por escrito, as pessoas que mais pertencessem lhes parecerem para juizes, vereadores, procuradores, tesoureiros, onde os houver, e escrivães da Câmara. O mandato era de apenas um ano mas, em cada eleição, se indicavam nomes para servirem por três exercícios. Utilizavam-se pelouros, bolas de ceras, onde se introduziam os votos e, a cada ano, era convocado um menino de sete anos para retirar os nomes que serviriam naquele exercício.

Esses fatos descritos por Costa Porto nos fazem refletir que sempre foi objeto de intenso enaltecimento o desenvolvimento da Representação na Inglaterra nos séculos XVII e XVIII, mas é preciso observar que, enquanto o próprio Montesquieu ainda delineava a teoria da representação em sua célebre obra (*O espírito das leis*), o Brasil já ensinava há muito tempo, na prática, o significado de governo representativo.

A participação popular no Brasil colonial originou-se na esfera municipal, valendo citar Nelson Omegna (1961, p.61), o qual ilustra de forma precisa a autonomia dos municípios no referido período, explicando que o município gerava as normas do organismo político:

e o faz convocando as vozes dos vizinhos e, pelo voto da maioria, democraticamente, elegem os que devem administrá-lo [...]. Aqui a organização municipal funcionou espontaneamente, às vezes, só por deliberação dos moradores, sem qualquer licença ou prévia autorização do Rei ou de seus delegados. Funcionou muitas vezes só [...].

O que funcionou como Estado foi o Conselho dos Juízes do povo. Funcionou rejeitando, corrigindo, modificando por sua só inspiração as formulações do Rei e das leis aos problemas locais e regionais. Às vezes tão entranhada na sua feição localista, na sua gênese urbana [...] reivindicava suas cartas forais particulares, como as vilas do antigo regime comunal na Europa [...].

Isso explica a força da cidadania local e a compreensível dificuldade para a formação de uma cidadania nacional. Ademais, além do forte municipalismo histórico, a diversidade de municípios, ao longo de um extenso território, apresentava uma inimaginável variedade de organizações, inclusive no que tange às eleições. Aureliano Cândido de Tavares Bastos (1997, p.143-144) sustentou que a diversidade de circunstâncias locais influenciava nas organizações do governo interno até mesmo nas províncias, sublinhando que algumas não possuíam uma boa divisão de serviços locais:

separando-se, por exemplo, a administração municipal civil da polícia preventiva e da justiça correcional; outras haveria, porém, onde fosse mais adequado, à falta de pessoal idôneo ou pela estreiteza da localidade, confundir esses vários serviços nas mãos das mesmas autoridades [...]. Assim, nas vastas aglomerações de povo, nas metrópoles comerciais ou políticas, seria a instrução objeto exclusivo de uma administração privada; os incêndios, de outra; e de outra igualmente a polícia das ruas e praças. Em alguns lugares a própria municipalidade executaria as obras e dirigiria o serviço dos aquedutos, esgotos, da iluminação, que outras aliás incumbiriam a empresários com maior vantagem.

Os comentários de Tavares Bastos (1997, p.144-145) evidenciam a falta de uniformidade até mesmo das tarefas municipais, embora fossem fixadas em lei, uma vez que eram adaptadas às necessidades locais. Tal variedade também alcançava o campo eleitoral, merecendo do citado autor o seguinte comentário:

onde o espírito público, ilustrado e moralizado, inspirasse confiança, a eleição periódica fora o meio regular para a escolha de todos os funcionários municipais. Onde, porém, a ignorância e a negligência do povo assinalassem a sua inferioridade, o princípio eletivo, aliás eminentemente moralizador e fecundo de patrióticos incentivos, não merecera ser aplicado na mesma escala a todos os funcionários e a todos os ramos da administração.

Resta nítido que a nacionalização do voto, ou a cristalização de uma cidadania nacional, deveria mesmo ter passado por um processo lento e natural ao longo de nossa história. E, até hoje, o próprio aprendizado da cidadania, do exercício dos direitos políticos e a discussão da ampliação da participação popular são assuntos atuais. Passaram-se os séculos e parece que ainda nutrimos as mesmas preocupações. Infere-se que falta muito para uma verdadeira representação.

Como afirma Gilberto Amado (1999, p.32):

o ato de votar pode ser [...] um ato despótico em vez de ser um ato democrático. O eleitor pode ser, como é no Brasil, mandatário de um senhor, em vez de ser o mandante.

O voto pode ser livre e sincero no Brasil; [...] pode ser extreme de fraude, livremente dado e honestamente apurado [...]. [Mas] que adianta que o voto seja dado por um indivíduo que vem do interior ou da sua casa na cidade até o edifício onde se processa a eleição e aí deposita o seu envelope na urna – se entre esse voto e o candidato que o recebe não há vínculo político algum, nenhuma relação de idéias, ou de interesse, exprimindo apenas um favor independente de qualquer pensamento ou sentimento que corresponda aos negócios públicos? Que adianta que o eleitor “conheça” o candidato em que vota, o aprecie, o admire mesmo, já lhe tenha ouvido discursos, lido artigos, admirado sua administração em qualquer cargo público, **se esse voto é apenas uma espécie de presente, um cesto de laranjas, um cacho de bananas, [...] sem que haja nele, nesse voto, nenhum sentido político, nenhuma direção ou intenção ideal, nenhuma intenção enfim que se relacione, de longe ao menos, com qualquer coisa que seja o bem da pátria?**

Mas a história da evolução e formação da cidadania brasileira deve ser exaltada. Equivocam-se clamorosamente aqueles que atribuem aos tempos recentes a existência de uma efetiva participação política do povo. O despertar da cidadania no Brasil ocorreu concomitantemente com o nascimento de nossa pátria. A evolução dos direitos políticos no gigante da América do Sul acompanhou a edificação e o aperfeiçoamento de nossas instituições políticas, deixando um exemplo modelar de organização e participação da sociedade que nos distinguiu, por muito tempo, dos países vizinhos da América espanhola.

Referências

- ALENCAR, José de. *Sistema representativo*. Brasília: Senado Federal, 1997.
- AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999.
- BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A Província*. Brasília: Senado Federal, 1997.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Falas do trono*. Brasília, 1977.
- BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978. p.463-464.
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. São Paulo, 1987.
- CANEDO, Letícia Bicalho. Les listes electorales et le processus de nationalisation de la citoyenneté au Brésil (1822-1945). In: ROMANELLI, Raffaele (Coord.). *How did they become voters?* Boston: Kluwer Law International, [s. d.].
- CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal Brasileira – comentários*. Brasília: Senado Federal, 1992.
- DUVERGER, Maurice. *La cinquième République*. 2 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1960.
- FERREIRA, Silvestre Pinheiro. *Manual do cidadão em um governo representativo*. Brasília: Senado Federal, 1998. v.1, t.1.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Poder Moderador*. Enciclopédia Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, v.59.

- _____. *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GERSON, Brasil. *O Sistema político do Império*. Bahia: Progresso, 1970.
- _____. *A revolução brasileira de Pedro I*. São Paulo: José Bushatsky, 1971.
- JOBIM, Nelson e PORTO, Walter Costa. *Legislação eleitoral no Brasil – do século XVI aos nossos dias*. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1.
- LIMA, Oliveira. *Formação histórica da nacionalidade brasileira*. Rio de Janeiro: Cia Editorial Leitura, 1944.
- _____. *Formação histórica da nacionalidade brasileira*. Rio de Janeiro: Cia Editorial Leitura, 1944.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970. t.4.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 3 ed. Coimbra: Coimbra, 1996. t.2.
- OLIVEIRA TORRES, João Camillo de. *A democracia coroada*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.
- OMEGNA, Nelson. *A cidade colonial*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961.
- PEDRO II. *Conselhos à princesa Isabel de como melhor governar*. São Paulo: GRD, 1985.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SOARES DE SOUZA, Francisco Belisário. *O sistema eleitoral do Império*. Brasília: Senado Federal, 1979.
- VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1949. v.2.