

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

ABRIL JUNHO - ANO 1981 NÚMERO 70

No centenário da Lei Saraiva

MIRCEA BUESCU

Professor da PUC-RJ. Sócio do IHGB

O Professor AMÉRICO LACOMBE assinalou-me algumas informações estranhas sobre a extensão do direito de voto durante o Império, no primoroso livro de RAYMUNDO FAORO *Os Donos do Poder* (v. Bibliografia — VI). Lembrou-se de que eu tinha abordado perfunctoriamente o problema numa comunicação anterior (feita no CEPHAS em 29 de março de 1978) e sugeriu-me novas pesquisas a esse respeito. Agradecendo a honra, resolvi tentar a tarefa. O empreendimento assume maior oportunidade, pois a Lei Saraiva, mais diretamente visada no texto mencionado, comemorou seu centenário em janeiro último (a Lei Saraiva foi de nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881).

Quero fazer, desde o início, a ressalva de que me limitarei aos aspectos de minha área — econômica —, embora seja inevitável invadir, às vezes, o campo político. Quando assim for necessário, fá-lo-ei com cautela e humildade. De qualquer modo o centro da discussão vai permanecer de caráter econômico: a alegação de que o direito de voto era muito limitado no regime eleitoral imperial e de que *esta limitação se devia sobretudo ao "voto censitário"* — a exigência de possuir renda de um certo nível, bastante elevado, para ter direito de votar.

Comunicação feita no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, em 18 de março de 1981.

Preliminarmente, vale lembrar, em poucas palavras, o regime eleitoral do Império. O primeiro diploma legal foi a própria Constituição de 1824, regulamentada pelo decreto de 26 de março do mesmo ano, a qual, adotando o sistema de dois graus, estabeleceu poderem ser votantes (no 1º grau) os cidadãos brasileiros no gozo de direitos políticos (o que excluía escravos e mulheres) (art. 91), excetuando-se (art. 92) os menores de 25 anos (salvo os casados, os militares maiores de 21 anos, os bacharéis e os clérigos de ordens sacras), os filhos de família vivendo com seus pais, os criados (salvo algumas categorias privilegiadas), os religiosos de ordens claustradas e *as pessoas com renda anual inferior a 100 mil réis*. Para os eleitores (no 2º grau), excluía-se os libertos e os criminosos pronunciados, exigindo-se, ademais, *a renda anual mínima de 200 mil réis*.

A Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, esclareceu e complementou as disposições constitucionais, incluindo, com direito de voto, os estrangeiros naturalizados (art. 17) e mantendo as exclusões anteriores, acrescentando as praças (art. 18). Os níveis mínimos de renda foram mantidos tanto para os votantes (art. 18) como para os eleitores (art. 53). Ademais, o art. 51 previa que "os votantes não serão obrigados a assinar suas cédulas", o que equivalia a uma autorização implícita aos analfabetos. Várias disposições referem-se à comprovação da renda declarada e das isenções de comprová-la.

Uma disposição, às vezes esquecida, foi tomada pelo Decreto nº 484, de 25 de novembro de 1846, o qual, tendo em vista a alteração do padrão monetário (de 43,2 para 27 denários por mil réis), *alterou as rendas mínimas dos votantes e eleitores para 200 e 400 mil réis, respectivamente*. O esquecimento desta alteração levou a interpretações totalmente errôneas da Lei Saraiva, como vamos ver mais adiante.

Depois de algumas modificações pelo Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, vale citar a Lei nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, que, ao declarar que as listas de votantes indicarão se eles sabem ou não ler e escrever, implica na inclusão dos analfabetos entre os votantes. O mesmo diploma legal, confirmando a reforma de 1846, *mantém explicitamente os tetos de 200 e 400 mil réis para as rendas dos votantes e eleitores, respectivamente*.

Finalmente, veio a Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881 (a Lei Saraiva), abolindo os dois colégios e introduzindo as eleições diretas. Permanecem as mesmas exigências para ser eleitor (a figura do votante desaparece), tais como tinham sido formuladas desde a Constituição, e fica estabelecida a renda anual mínima de 200 mil réis como limite ínfimo para o direito de votar. As disposições legais foram regulamentadas pelo Decreto nº 8.213, de 13 de agosto de 1881, em que se confirma, mais uma vez, o direito de voto do analfabeto pelo fato de que o título de eleitor assinalava se o eleitor sabia ler e escrever (art. 55) e admitia que o título fosse assinado por outra pessoa quando o eleitor não podia escrever (art. 60).

Não se trata, numa discussão de princípios, de identificar e criticar as distorções *de facto* que sofria a lei eleitoral, os abusos, as fraudes, as prepotências. Vários autores, desde aquela época, apontaram o mau exercício da democracia.

O livro de FRANCISCO BELISARIO SOARES DE SOUSA (XIII) é edificante. Referindo-se à mesa eleitoral, FAORO diz que era “o reduto das manipulações, da fraude e da violência eleitoreiras” (VI, 1, p. 367) e que “o número de eleitores da paróquia era arbítrio da mesa” (*idem*, p. 368).

Sem dúvida, essas realidades não devem ser subestimadas no panorama político do Brasil imperial, mas, como já disse, o objetivo deste despretençioso estudo é limitado ao aspecto econômico e aos seus reflexos sobre o sistema eleitoral. As perguntas às quais tentarei responder são as seguintes:

1ª) Era a condição censitária que contribuía para a redução do universo eleitoral?

2ª) Contribuiu a Lei Saraiva para agravar a situação?

3ª) O que representava, em termos econômicos, o limite censitário da lei eleitoral?

4ª) Quais eram realmente as proporções do universo eleitoral?

Passemos às respostas, na ordem.

1 — No que tange à limitação imposta pelo nível mínimo de renda, uma opinião radical encontra-se, por exemplo, em NELSON WERNECK SODRÉ (XII, p. 269): “A base eleitoral está na renda: é a renda que discrimina. Um analfabeto pode votar ou ser votado, desde que a renda que auferir lhe permita o exercício desses direitos. Assim, a área política é privativa da classe de senhores de terras e de escravos, ou de terras e servos e de alguns elementos ligados à atividade comercial... Não ficava sem direito de representação a classe trabalhadora apenas, em que a componente de escravos e serviços constitui esmagadora maioria, ficava excluída também a classe média na sua maior parte”.

Uma opinião semelhante, embora menos radical, é expressa por SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA quando analisa as discussões em torno da Lei Saraiva (VII, p. 223): “No que diz respeito ao censo pecuniário, ainda quando fosse adotado o do votante, tudo sugere que parte considerável e mesmo a maior parte da população não escrava do Império continuaria apartada das urnas”. Incidentalmente, lembre-se que o mesmo autor admite que, durante 40 anos após a Lei Saraiva, a proporção de eleitores permaneceu muito reduzida, isto é, mesmo depois da abolição do censo pecuniário pela República. RAYMUNDO FAORO não adota a mesma interpretação: ele diz que de fato a Lei Saraiva manteve o censo, mas este era “incapaz de excluir da participação eleitoral senão os quase mendigos” (VI, 1, p. 382). Mais adiante teremos dados estatísticos em apoio a essa asserção.

A falta de análises quantitativas permitiu a persistência daqueles pontos de vista radicais. Temos, entretanto, alguma coisa. Na impossibilidade material de proceder a uma pesquisa mais abrangente, organizei, em 1978, um levantamen-

to, por amostragem, dos registros eleitorais em várias paróquias da região do Rio de Janeiro no período 1870/1875. Foram fichados cerca de 40 mil nomes, mas selecionados apenas parcialmente, quando as paróquias apresentavam dados completos e coerentes. O estudo concentrou-se em 10 paróquias, das quais 9 urbanas, do Município da Corte (Candelária, Espírito Santo, Glória, Ilha do Governador, Irajá, Jacarepaguá, Santa Rita, São Cristóvão e São José), e uma rural, do Município da Paraíba (Sant'Ana de Cebolas).

Com as restrições que é lícito fazer a uma amostragem, os resultados foram bastante expressivos. Para uma população total de 135.896 habitantes (conforme o censo demográfico de 1872) alistaram-se como eleitores (na realidade, como votantes com renda mínima de 200 mil réis) 6.743 pessoas, ou seja, 5,0% do total. Portanto, 95% foram afastados das urnas. Mas, por que motivo?

Em primeiro lugar, é preciso eliminar os 25.380 escravos — 18,7% da população. Em segundo lugar, as mulheres livres — 40.812 pessoas, outros 30,0%. Em terceiro, da população livre masculina, os menores de 25 anos — 36.639, ou seja, 27,0%. Somando, observa-se que 75,7% da população foram afastados a título de escravo, mulher ou menor de idade.

Sobram 33.065 pessoas, das quais apenas 6.743 se alistaram e 26.322 foram rejeitadas. Contudo, não se pode responsabilizar o nível de renda pelo afastamento desta parcela de 19,3% da população. Não se deve esquecer a grande categoria de criados e jornaleiros, sem direito de voto. Numa paróquia pobre como a de Sant'Ana de Cebolas eles representavam, ainda, 6,3% da população livre masculina.

Sem dúvida, a exigência censitária limitava o número de eleitores, mas *numa proporção modesta em comparação com as de outras naturezas*. Mencione-se que a amostragem escolhida é bastante heterogênea, incluindo paróquias pobres, tais como Sant'Ana de Cebolas, Jacarepaguá e Irajá, ao lado de paróquias ricas, como Candelária e Glória (para detalhes, v. BUESCU, II, pp. 78-108).

2 — A alegação de que a Lei Saraiva agravou a situação, elevando o censo, decorre de um lamentável engano. Assim, um autor muito sério como VICTOR NUNES LEAL refere-se à reforma eleitoral republicana como “partindo do voto direto e suprimindo o *censo alto* da Lei Saraiva” (VIII, p. 225).

É verdade que a Lei Saraiva, suprimindo os dois turnos, acabou com as figuras de votante e eleitor. Subsistiu apenas o eleitor. A confusão resulta dos nomes. Antes, o número de eleitores era evidentemente menor, numa certa proporção ao número de votantes. Remanescendo agora apenas os eleitores, tem-se a impressão de que a Lei Saraiva afastou a massa de votantes que, antes, representava o verdadeiro corpo eleitoral (visto que eles, os votantes, elegiam os eleitores, que, por sua vez, elegiam deputados e senadores). O próprio FAORO sugere esta interpretação (VI, I, p. 375), esquecendo que a renda mínima do

votante já era de 200 mil réis desde 1846 e que foi esta mesma renda mínima que foi exigida do eleitor da Lei Saraiva.

É verdade que no projeto oficial da lei, de 1880, foi proposta, como renda líquida do novo eleitor, a renda do antigo eleitor e não do antigo votante. Ademais, definia-se como mínimo de renda exigido a renda líquida anual que for fixada em lei, mas nunca inferior a 400 mil réis (VII, pp. 220-221).

Entretanto, a lei que foi aprovada — a Lei Saraiva —, como vimos, fixou a renda mínima do novo eleitor em 200 mil réis anuais, o que constituía a renda exigida do votante no regime anterior. Veja-se que, na realidade, a *Lei Saraiva transforma do ponto de vista censitário, o votante em eleitor*. Quem tinha antes renda de 200 mil réis era votante e podia eleger os eleitores. Agora tornava-se eleitor mesmo para a votação direta de deputados e senadores.

A conclusão é que a *Lei Saraiva não representou um retrocesso elitista e reacionário*. Pelo contrário. A evolução pode ser encarada também sob outro ângulo. Entre 1824 e 1881 a inflação foi de quase 200% (III, p. 223). Logo, 200 mil réis de 1881 valiam cerca de 65 mil réis de 1824. Isso quer dizer que a renda real exigida do eleitor da Lei Saraiva era bem menor do que a renda exigida do votante pela Constituição, até o Decreto nº 484, de 1846. Mesmo nesta última data os 200 mil réis de 1881 valiam não muito mais do que 100 mil réis. Daí se conclui que a tendência foi de atenuar a limitação censitária do direito de voto, e não o contrário, como alguns sugerem ou sustentam.

3 — A terceira pergunta refere-se ao valor real que os 200 mil réis legais representavam na época da Lei Saraiva ou pouco antes. Correspondiam a um elevado poder de compra? Eram privativos das classes abastadas, de rendas, pelo menos, medianamente altas?

Os que sustentam a tese do elitismo do censo eleitoral deveriam lembrar as palavras de RUI BARBOSA na discussão do projeto preliminar de lei, o qual fixava o mínimo de 400 mil réis. Dizia ele: “Na mais apertada pobreza, na mais humilde esfera social, quem haverá neste País que coma, se vista e alugue um aposento decente a menos de 400 mil réis anuais?” (apud VII, p. 221).

Entretanto, no mesmo debate, SALDANHA MARINHO perguntava: “Quem pode no Brasil, a não ser rico, dizer que tem 400 mil réis de renda líquida?” (*ibidem*). É o tipo de controvérsia sem saída enquanto limitada a afirmações gratuitas, longe da verificação empírica ⁽¹⁾.

(1) Depois de ter acabado o presente estudo, ao consultar, por acaso, as atas do Conselho de Estado, encontrei o seguinte pronunciamento de JOSÉ MARIA DA SILVA PARANHOS, na sessão do Conselho de 26 de abril de 1887, por ocasião das discussões em torno do projeto de reforma tributária: “O imposto sobre os vencimentos dos empregados públicos... não excoetua vencimentos que mal chegam para a subsistência de um homem” (*Atas do Conselho de Estado*. Brasília, Senado Federal, 1978 — vol. VI, p. 292). E qual era a faixa mínima de vencimentos públicos atingidos pelo imposto? De 600 a 1.200 mil réis por ano. Isso quer dizer que, na opinião do futuro Visconde do Rio Branco, um rendimento abaixo de 600 mil réis por ano estava no limite da subsistência. Que dizer, então, dos 200 mil réis anuais da lei eleitoral?

E o confronto empírico dá razão a RUI. Senão, vejamos. Dentro da mesma pesquisa que organizei em 1978 foram feitos levantamentos não apenas de declarações de renda no registro eleitoral, mas também de outras fontes, entre as quais a mais importante o *Jornal do Commercio*, nos anos 1870/1871. Rendimentos anuais muito superiores ao teto de 200 mil réis encontram-se para categorias sociais bastante humildes, como se pode observar a seguir:

(em mil réis por ano)

cabo da alfândega	730	guarda da alfândega	696
carpinteiro	480	operário da alfândega	420
costureira	420	sargento	786
contínuo	1.200	soldado	432

Os alugueis de escravos de ganho, os quais, numa sociedade escravista, acompanham ou determinam os salários, situavam-se igualmente acima do limite eleitoral. Entre 220 e 420 mil réis anuais registra-se remuneração de empregados como ama de leite, carregador, carvoeiro, cocheiro, copeiro, cozinheiro, jardineiro, lavadeira ou lavrador.

Num levantamento feito nas fazendas da família PRADO, em São Paulo, na mesma época, constata-se que os colonos, os mais modestos, tinham rendimentos anuais entre 220 e 300 mil réis (X). As próprias declarações dos registros eleitorais confirmam estes níveis de rendimentos. Na paróquia Sant'Ana de Cebolas, uma paróquia pobre, como já sabemos, composta mais de pequenos lavradores, a grande maioria declara rendimentos de 200 mil réis. A população livre masculina somava 1.937 habitantes. Eliminando os menores de 25 anos, sobram aproximadamente 680 pessoas. E no registro eleitoral estão inscritos 617 eleitores. Conclui-se que a eliminação pela renda era modesta.

Esta análise quantitativa nos leva longe das considerações críticas já citadas, quanto ao elitismo do censo eleitoral. Os males mais graves eram outros.

4 — A última indagação foge ao campo de minhas investigações. Trata-se da dimensão do universo eleitoral. Confesso, entretanto, que, seguindo a pesquisa de caráter econômico, me provocaram perplexidades as informações a esse respeito. Mais uma vez, estas convergiriam no sentido de que a Lei Saraiva causou um forte encolhimento do corpo eleitoral.

De acordo com as informações que vêm desde o tempo de FRANCISCO BELISÁRIO SOARES DE SOUSA (XIII) e MOREIRA COLLARES (IV), SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA (VII) e RAYMUNDO FAORO (VI) apresentam a seguinte evolução. Segundo FAORO, havia, em 1872, 1.089.659

votantes, cerca de 10% da população do País, e apenas 20.000 eleitores. Na primeira eleição sob o império da Lei Saraiva, em 31 de outubro de 1881, inscreveram-se cerca de 150 mil eleitores, 1,3% da população total. De acordo com BUARQUE DE HOLANDA havia 1.140.066 votantes em 1874 e 145.296 eleitores em 1881. É fácil tirar a conclusão de que a Lei Saraiva teria sido a causa do encolhimento do corpo eleitoral.

É fora de dúvida que não é lícito confrontar o número de eleitores de 2º grau do regime inicial com o dos eleitores diretos da Lei Saraiva. Os autores me parecem muito vagos sob este aspecto, quando deveriam dizer que os eleitores efetivamente eleitos pelos votantes no 1º grau representavam apenas uma parcela da massa de cidadãos com direito de ser eleito. Uma leitura mais atenta dos textos legislativos revela que, de acordo com a Lei nº 387/1846, devia haver um eleitor por 100 fogos (art. 107), mas provisoriamente, até o censo da população, estabelecia-se a proporção de um eleitor por 40 votantes (art. 52). O Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, mudou a proporção para 30 votantes por eleitor.

O verdadeiro corpo eleitoral era formado pelos votantes, só que a vontade deles passava por duas etapas. Entretanto, será que é permitido dizer, como FAORO, que "para afugentar o eleitorado fictício restringe-se (pela Lei Saraiva) o corpo votante, reduzindo-se de 10% da população a 1%?" (VI, 1, p. 382).

Talvez a proporção de 10% seja também exagerada, resultante de alguma distorção, mas, de qualquer forma, vimos pela amostragem de nossa pesquisa que o corpo de votantes representava cerca de 5% da população. Em certas paróquias como, por exemplo, Sant'Ana de Cebolas, chegava perto de 10%. Como se reduziu o número de eleitores diretos, da Lei Saraiva, quando vimos que a lei não agravou as condições anteriormente exigidas dos votantes?

Seguindo uma sugestão do Professor LACOMBE, procurei, nos *Anais da Câmara dos Deputados*, as discussões em torno da validação das eleições de 1881. Infelizmente não tinha condições de proceder a um levantamento mais amplo, haja vista que as discussões se referem somente a casos contestados e, muitas vezes, nem dão indicações sobre o número de eleitores. Limitei-me a uma amostragem de 9 distritos (4 do Rio de Janeiro, 2 de Alagoas, 2 de Pernambuco, 1 de Paraíba). A média de eleitores por distrito foi de 932. Como havia 122 distritos eleitorais no País, o total se aproximaria dos números globais indicados pelos autores citados.

Isso me parece muito perturbador. Por que nas eleições de 1881 sumiram os eleitores que eram simplesmente os votantes do regime eleitoral anterior? Mais tarde, por exemplo em 1908, encontrei 1.016.807 eleitores inscritos — 4,8% da população do País (III *bis*), e não apenas 1%. É verdade que a Constituição de 1891 aboliu o voto censitário, mas o próprio FAORO reconhece, num trecho já citado, que esta condição não era muito restritiva. Em compensação, foram

excluídos os analfabetos e isso representava uma grande diferença em relação ao regime da Lei Saraiva. Apesar disso, o corpo eleitoral sobe dos 150 mil de 1881 para mais de 1 milhão em 1908 — de 1,3% para 4,8% da população do País (2).

Acho que o caso mereceria novas pesquisas, mas estas fogem ao meu campo de investigações, ficando elas a cargo dos historiadores políticos e jurídicos. Sob o aspecto econômico, quis apresentar a tese de que o voto censitário, embora restritivo, não era tão elitista, pelo menos no fim do século XIX; que as restrições ao direito de voto eram muito maiores sob outros ângulos; e que a Lei Saraiva não elevou o censo, provocando, assim, um encolhimento do corpo eleitoral. Até novas pesquisas, *sub judice lis est*.

BIBLIOGRAFIA

- I — *Anais do Parlamento Brasileiro* — Câmara dos Deputados. 1880/1882.
- II — BUESCU, Mircea. *Brasil: Disparidade de Renda no Passado*. Rio de Janeiro, 1979.
- III — BUESCU, Mircea. *300 Anos de Inflação*. Rio de Janeiro, 1973.
- III bis — *Censo do Brasil*. 1908. 1912.
- IV — COLLARES, Moreira. "A Câmara e o Regime Eleitoral no Império e na República" in *Livro do Centenário da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, 1926.
- V — COSTA, Emília Viotti da. *Da Senzala à Colônia*. São Paulo, 1966.
- VI — FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre/São Paulo, 1975.
- VII — HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História Geral da Civilização Brasileira* — tomo II, 5 — São Paulo, 1972.
- VIII — LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo, 1975.
- IX — *Leis e Decretos do Império do Brasil*. 1824/1889.
- X — LEVI, Darrel Erville. *The Prados of São Paulo: an Elite Brazilian Family in a Changing Society 1840-1930*. New Haven, 1974 (mimeo).
- XI — NABUCO, Joaquim. *Um Estadista do Império*. São Paulo, 1949.
- XII — SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. São Paulo, 1964.
- XIII — SOUSA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Brasil*. Rio de Janeiro, 1872.

(2) Pesquisei, em tempo reduzido e com meios escassos, as medidas legislativas e executivas expedidas entre janeiro e outubro de 1881 e não encontrei nenhuma que pudesse explicar aquele hiato de eleitores (principalmente no regulamento da Lei Saraiva, aprovado pelo Decreto nº 7.981, de 29-1-1881, ab-rogado e substituído pelo Decreto nº 8.213, de 13-8-1881). Parece-me válido levantar uma hipótese que justificaria novas pesquisas. De acordo com a documentação consultada, as eleições deviam ser feitas com base nos alistamentos anteriores, pois o Decreto nº 8.213 estabeleceu alistamentos anuais no primeiro dia útil do mês de setembro, a partir do ano de 1882, portanto depois das primeiras eleições. Por outro lado, não encontrei nenhuma disposição declarando que os títulos dos antigos votantes variam doravante como títulos de eleitor. Será que não ficou, naquele período de transição (curto demais, entre agosto e outubro), uma certa confusão, apresentando-se como novos eleitores apenas os antigos eleitores, e não os antigos votantes?