

## OS DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL IMPERIAL: ENTRE CONSTITUCIONALISMO E LIBERALISMO

LUCIENE DAL RI<sup>1</sup>

*[...] a verdade político-constitucional é, a maior parte das vezes, uma história externa aos documentos constitucionais [...] um conceito operativo de constituição, no plano historiográfico, deve aproximar-se da forma estrutural político-social de uma época, o que aponta para uma noção de constituição mais ampla do que a de simples documento escrito (CANOTILHO, 1993, p. 247).*

**RESUMO:** A concessão de direitos políticos no Brasil tem início durante o período colonial, sendo profundamente modificado durante o Império e a República pelo aguçamento econômico típico do liberalismo. Os movimentos liberal e constitucionalista convergem criando instrumentos de exclusão de parcelas da população do exercício dos direitos políticos, colaborando para a manutenção da tradição ibérica patrimonialista do Estado. O artigo concerne à concepção e dinâmica dos direitos políticos durante o período imperial através da análise da Constituição de 1824, das leis eleitorais imperiais, bem como da doutrina constitucionalista e das correntes políticas da época, evidenciando o contraste dentro do movimento liberal no que tange as restrições ao exercício dos direitos políticos. **PALAVRAS CHAVES:** Direitos Políticos; Constitucionalismo; Liberalismo; Constituições Brasileiras.

**ABSTRACT:** The concession of political rights began in Brazil during the colonial period, being profoundly modified during the Empire and the Republic due to economic sharpening typical of liberalism. The liberal and constitutionalist movements converge creating instruments to exclude portions of the population from exercising political rights, contributing to the maintenance of the Iberian tradition of the patrimonial state. This article concerns the conception and dynamics of political rights during the imperial period through analysis of the 1824 Constitution, the imperial electoral laws, as well as the constitutional doctrine and political currents of the time, depicting the contrast within the liberal movement in terms of the restrictions to the exercise of political rights.

**KEYWORDS:** Political Rights; Constitutionalism; Liberalism; Brazilian Constitutions.

---

*Artigo recebido em 22.07.2011. Pareceres emitidos em 30.08.2011 e 23.01.2012.*

*Artigo aceito para publicação em 12.03.2012.*

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma – La Sapienza, Professora no Curso de Graduação em Direito e no Programa de Mestrado e de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí-SC. [luciene.dalri@univali.br](mailto:luciene.dalri@univali.br)

SUMÁRIO: Considerações Iniciais; 1 A Independência e o Movimento Constitucionalista; 2 Liberalismo e Dinâmica da Ordem Constitucional; 3 Os Direitos Incorporados à Constituição; 4 Cidadania e Direitos Políticos: do "voto universal" (masculino) ao Voto Censitário; 5 A Concepção da Independência Civil com Base Econômica; 6 Pimenta Bueno e a Utopia do Voto Universal; 7 A Lei Saraiva; Considerações Finais; Referências.

CONTENT: Initial Considerations; 1 The Independence and Constitutionalism Movement; 2 Liberalism and Dynamics of the Constitutional Order; 3 The Rights Incorporated to the Constitution; 4 Citizenship and Political Rights: from the "universal suffrage" (masculine) to the Censitary Suffrage; 5 The Conception of Civil Independence with Economic Base; 6 Pimenta Bueno and the Utopia of the Universal Suffrage; 7 Saraiva Law; Final Considerations; References.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A concepção moderna de constituição é inseparável da realidade na qual está contextualizada. Os movimentos constitucionalistas e liberais são partes dessa realidade que contextualiza a dinâmica histórica do Direito Constitucional brasileiro. Nesse sentido, constata-se com Canotilho (2002, p. 51) e com Fioravanti (1999, p. 8), que não existe um constitucionalismo, mas diversos movimentos ou doutrinas constitucionalistas com matizes nacionais que em alguns momentos aproximam-se.

O estudo do movimento constitucionalista brasileiro, durante o século XIX, ocorre portanto dentro de um contexto nacional e permeado por elementos de movimentos constitucionalistas de outros Estados.

Os reflexos do movimento constitucionalista, que visava limitar os poderes do Estado e garantir direitos aos indivíduos, é indiscutível antes e depois da proclamação da independência.<sup>2</sup> O movimento constitucionalista brasileiro e os princípios liberais que o influenciaram tinham como principal contraposição o absolutismo, devido a não limitação do poder do Estado e da conseqüente negação ou incerteza de direitos, que não permitia regras claras e segurança nas relações econômicas (DALLARI, 2010, p. 100).

O objetivo deste trabalho é delinear a influência do movimento liberal sobre o constitucionalismo brasileiro do século XIX, no que tange particularmente direitos políticos.

### 1 A INDEPENDÊNCIA E O MOVIMENTO CONSTITUCIONALISTA

O liberalismo teve forte influência no âmbito jurídico e político no que dizia respeito à autonomia brasileira diante de Portugal (LOPES, 2008, p. 255). O Brasil seguiu a linha traçada pelos demais países latino-americanos adequando-se à ordem liberal, que possibilitou a sua integração à estrutura capitalista em nível internacional. As formas como o Brasil e os demais países latino-americanos adequaram-se ao liberalismo, porém, são sensivelmente diferentes (VIEIRA, 1988, p. 53). O Brasil não rompeu com o passado europeu,

<sup>2</sup> "O influxo europeu, inglês e continental sobre o constitucionalismo brasileiro é traço marcante dos primeiros momentos de definição do nosso estatuto institucional" (BONAVIDES, 2000, p. 156).

com o Antigo Regime, mas o transformou dentro do que era necessário para a sua sobrevivência (BONAVIDES, 2000, p. 157).

O liberalismo revela-se nesse primeiro momento amplamente vinculado à temas da autonomia nacional, ao patriotismo e à ruptura do domínio português, sendo contrário ao sistema colonial mais do que à monarquia. Buscava-se maior autonomia para o comércio, a justiça, e a administração pública (BONAVIDES, 1991, p. 6). A limitação do poder do Estado e a luta pela autonomia nacional são elementos comungados por todos os liberais daquele momento histórico.

O ideal republicano, que insurgia nas revoluções liberais, não era compartilhado por todos os opositores da política e da administração reacionária portuguesa, porque o controle e a limitação do poder são elementos mais importantes para o liberalismo do que a definição de quem detém o poder (BOBBIO, 2000, p. 55; CANOTILHO, 2002, p. 54).<sup>3</sup>

Nesse sentido, o constitucionalismo tornou-se o instrumento de consubstanciação do liberalismo, através do qual se defendia a descentralização do Estado, o sistema bicameral (enfraquecendo o legislativo), a independência judicial e o sistema de júri, bem como a proteção da opinião pública através de leis liberais de imprensa (HESPANHA, 2003, p. 103).

A luta pela autonomia política em relação a Portugal é evidenciada, antes mesmo da independência, pela convocação da "Assembléia Geral Brasileira e Constituinte e Legislativa" em 03 de junho de 1822. Na Assembleia que foi instaurada apenas em 1823, a convicção liberal dos Andradas, marcada desde a Revolução Pernambucana, insurge-se com maior força contra o Imperador e é paga com o exílio.

A criação de uma assembleia constituinte brasileira e a independência não excluem, porém, certa "comunhão de textos constitucionais" entre Brasil e Portugal.

A primeira época constitucional do Brasil, já nos seus primórdios, já na sua trajetória ao longo do Primeiro Reinado, guarda estreitos vínculos com Portugal, redundando numa singular comunhão de textos constitucionais, produto da mesma outorga imperial nos dois países: no Brasil, a Constituição de 1824; em Portugal, a Carta de 1826, cópia daquela que D. Pedro nos concedera e que ele fez chegar à Regência de Lisboa pelas mãos do embaixador inglês.

Foi, diga-se de passagem, um texto, em matéria de limitação de poderes, relativamente bem sucedido, tanto lá quanto aqui, não obstante o seu baixo grau teórico de legitimidade e suas discrepâncias com a inteireza democrática e representativa do século revolucionário que proclamara os direitos do homem e sagrara a inviolabilidade constitucional da separação de poderes (BONAVIDES, 2000, p. 157).

---

<sup>3</sup> Sobre liberalismo e democracia no século XIX ver Bobbio (2000, p. 53).

Como evidencia Vieira (1988, p. 47) parece existir um consenso que as constituições brasileiras tem sido, em linhas gerais, orientadas por princípios liberais como a separação de poderes, os direitos individuais e a representação política.<sup>4</sup>

A Lei Fundamental de 1824, outorgada pelo imperador, mantém traços liberais e afirma em seu primeiro artigo o Império do Brasil como Nação livre e independente, que não admite com qualquer outra nenhum laço que se oponha à independência. A influência liberal reflete-se também na declaração de direitos e na divisão de poderes, tendo como base o artigo 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, bem como na participação da população na “comunhão política” através do voto censitário e indireto.<sup>5</sup> Em contraste com a monarquia parlamentar houve, porém, a manutenção da centralização do poder do Estado, denotando uma clara tendência absolutista.<sup>6</sup>

## 2 LIBERALISMO E DINÂMICA DA ORDEM CONSTITUCIONAL

O Constitucionalismo era quase uma ideia subversiva no primeiro reinado, por seu caráter liberal e a busca por uma ulterior ruptura com Portugal. Naquele período, várias foram as manifestações e pressões liberais para o alcance de um novo embasamento para a organização social e política do Brasil. Os liberais tiveram conquistas, mesmo diante da oposição conservadora dos que pretendiam manter privilégios. De fato, a abdicação de Dom Pedro I é ocasionada em grande parte por revoltas, pela crise econômica e pela pressão dos proprietários agrários para liberalizar a política.

A manutenção da monarquia com a independência e após ela objetivava maior estabilidade em relação à república, visto as experiências da França revolucionária e dos demais países latino-americanos. A pretensão de estabilidade não é, porém, concretizada a fundo por conta das revoluções e crises institucionais que surgem durante todo o período imperial.

---

<sup>4</sup> Vieira (1988, p. 47) evidencia o debate sobre a articulação do modelo liberal nas constituições brasileiras. Segundo o autor podemos reduzir o debate a três linhas teóricas: 1 – afirma que os princípios liberais tornaram-se algo abstrato e formal nas constituições brasileiras devido à incapacidade das elites e a inexistência de uma ordem burguesa; 2 – afirma que a ordem liberal foi “importada”, sendo “ideias fora do lugar”; 3 – afirma que a ordem liberal surge na sociedade brasileira como fruto das articulações sociais das relações de produção.

<sup>5</sup> Sobre a instalação e dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, bem como a outorga da Constituição de 1824, ver: Silva (1998, p. 76), Cerqueira (1997, p. 33) e Lopes (2008, p. 258).

<sup>6</sup> “Foi uma constituição liberal, no reconhecimento de direitos, não obstante autoritária, se examinarmos a soma de poderes que se concentram nas mãos do Imperador. É verdade que instituiu a supremacia do homem-proprietário. Só este era *full-member* (isto é membro completo) do corpo social. Mas nisto fez coro a Locke e à ideologia liberal. Esta marcou sua profunda influência no processo da independência e formação política do Brasil, como bem sustentou Vicente Barreto”. “As instituições brasileiras dariam continuidade ao direito português” também no Direito público (HERKENHOFF, 2001, p. 67). Ver sobre o tema: Cerqueira (1997, p. 33); Horta (2007, p. 39); Nogueira (1997, p. 26).

O movimento liberal desenvolve novos interesses e assume duas correntes políticas: a primeira contra a monarquia e a sua tendência absolutista; e a segunda contra a centralização nacional buscando o federalismo (LOPES, 2008, p. 256; BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 6). A maior autonomia das províncias era um interesse comum aos dois grupos, sendo que na segunda vertente a luta pela descentralização política não era contrária à monarquia e defendia uma monarquia federativa.<sup>7</sup> Aspiração, porém, embargada pela reação conservadora.

Após a abdicação de Dom Pedro I e com o objetivo de diminuir tensões locais, entre os conservadores e os liberais, foi feita a Lei de autorização da revisão da Constituição, em 1832. Iniciou-se, então, o projeto de revisão constitucional entre a Câmara dos Deputados, de maior influência liberal, e o Senado, conservador por excelência. Houve muita moderação e restrição de propostas revisionistas. O desentendimento das casas levou à aprovação final do Ato adicional somente pela Câmara dos Deputados, gerando debate sobre a sua constitucionalidade, visto que a norma também deveria ter sido aprovada pelo Senado.

Devido à força da Câmara dos Deputados, bem como, a exclusão das propostas mais extremistas do Ato adicional, ele acabou sendo politicamente aceito pelo Senado, que não se opôs juridicamente à sua aplicação.

O Ato adicional de 1834 rompeu com a tradição portuguesa de centralização do poder político, criou as assembleias legislativas provinciais com considerável autonomia para legislar, e inseriu a participação constitucional do presidente da província na atividade legislativa, bem como unificou a Regência.<sup>8</sup> Esse “acordo” entre Câmara dos Deputados e Senado tentou evitar o alastramento da bandeira republicana e federalista na monarquia de um Estado unitário.

A vitória liberal durou pouco tempo e recebeu o contra-golpe através da Lei de interpretação de 1840, que estabelecia a restrição dos poderes das Câmaras provinciais, em proveito da autoridade central, bem como reduzia os poderes do presidente da província.

---

<sup>7</sup> Sobre a concepção de federalismo no século XIX ver Padoin (2010, p. 50): “O federalismo – ou a Federação – era concebido, especialmente antes da Carta Constitucional dos Estados Unidos, como um conceito independente do regime político, ou seja, da organização monárquica ou republicana, pois estava vinculado especialmente aos laços ou alianças que congregavam povos e estados, tanto no sentido interno de organização estatal como no aspecto externo. Da mesma forma, o conceito de República como forma de governo ainda não era o único apresentado nos discursos. Sua fundamentação enquanto sociedade/comunidade/estado organizado pela vontade da maioria do seu “povo”, em que todos obedecem às mesmas leis (inclusive aquele que a mesma escolhe para governá-la) – de forma que uma monarquia pode ser formada por várias repúblicas –, estava presente inclusive nos discursos de alguns farroupilhas”.

<sup>8</sup> Lei nº 16 - Ato adicional à Constituição do Império (12 agosto 1834) art. 10 e 11. Segundo Vieira (1988, p. 54) “o colapso da estrutura político-jurídica do Brasil-monárquico não se deve a essas meras crises formais, e sim ao surgimento de novas forças sociais. Elas representam o deslocamento do processo social brasileiro, tanto a nível geográfico, do Vale Paraíba para São Paulo, quanto a mudança dos interesses representados no nível político-social”.

A articulação da Regência em meio à tensão liberal-conservadora permitiu o diálogo, ou administração das diferenças entre as linhas políticas, fortalecendo politicamente o país, legitimando o poder e superando a herança absolutista portuguesa. A regência não impediu, porém, a proclamação da maioridade de Dom Pedro II pelos liberais que buscavam afirmar a unidade do Império diante do perigo de desmembramento (SCHWARCZ, 1998, p. 74). A manobra liberal viu-se, porém, às voltas com a política moderada e tendencialmente conservadora do Imperador.

### 3 OS DIREITOS INCORPORADOS À CONSTITUIÇÃO

A gradual inserção de direitos como parte das Constituições americana, francesa, espanhola e portuguesa fundamenta histórica e juridicamente a presença de direitos e garantias na Constituição brasileira de 1824. O Brasil embora tenha mantido aspectos do absolutismo português, soube incorporar as revoluções liberais através da presença de direitos civis e direitos políticos. Observa-se também na Constituição imperial a presença de elementos típicos das constituições sociais, como a garantia dos socorros públicos e a instrução primária gratuita a todos os cidadãos.<sup>9</sup> Esses direitos são colocados como parte do rol dos direitos civis e políticos, sendo particularmente resguardados na Lei fundamental, através do seu artigo 178 que os coloca como parte rígida da constituição juntamente com “o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos”.<sup>10</sup>

Os direitos civis assegurados aos cidadãos brasileiros seguem as linhas traçadas pelo liberalismo e pelas Declarações de direitos do século XVIII,<sup>11</sup> e têm por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade.<sup>12</sup> Nesse contexto de limitação do poder público diante do indivíduo, a Carta constitucional em seu art. 179, XIX, aboliu os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as demais penas cruéis. Os ideais do liberalismo encontram, porém, sérias dificuldades em lidar com interesses escravocratas e aristocráticos, vendo contraposição entre o ideal de liberdade e o ideal de sacralidade da propriedade.<sup>13</sup>

A limitação dos direitos civis aos brasileiros não implica a total exclusão dos estrangeiros. Como esclarece Teixeira de Freitas, os estrangeiros não são

---

<sup>9</sup> Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824, art. 179, XXXI e XXXII

<sup>10</sup> Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824, art. 178. “É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos, e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos. Tudo o que não é constitucional pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias”.

<sup>11</sup> *The Virginia declaration of rights (1776)* e a *Declaration des Droits de l'homme et du Citoyen (1789)*.

<sup>12</sup> A Constituição Política do Império do Brasil, 1824, outorgada por D. Pedro I: “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte”.

<sup>13</sup> Um dos instrumentos usados pelos conservadores para a luta antiaboliconista era a “escravidão benigna” praticada no Brasil, à luz de teorias econômicas de produção. Sobre o tema ver: VERSIANI, 2007, p. 163.

privados de direitos civis, mas sofrem restrições na ordem civil.<sup>14</sup> A supressão de direitos ocorre aos estrangeiros particularmente na ordem política; e nesse âmbito observamos limitações aos próprios brasileiros através da distinção entre cidadãos ativos e inativos.

#### **4 CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS: DO “VOTO UNIVERSAL” (MASCULINO) AO VOTO CENSITÁRIO**

O conceito de direitos políticos é delineado por Pimenta Bueno (2002, p. 549) e Teixeira de Freitas (2003, p. CXXXI) de forma muito similar, como direitos concernentes à faculdade ou ao poder de intervenção dos cidadãos no governo de seu país. Esses direitos tornaram-se o foco dos direitos concernentes à cidadania, visto que os direitos civis foram estendidos, com restrições aos estrangeiros. Embora a cidadania seja o elemento restritivo dos direitos políticos, esta nem sempre teve a nuance censitária e liberal na história brasileira do século XIX.

As Ordenações Filipinas e posteriormente as Instruções que disciplinavam o sistema eleitoral no Brasil, constam de contrastes importantes no que diz respeito ao exercício de direitos políticos. A primeira eleição geral realizada no Brasil ocorreu em 1821, por meio das Instruções de D. João VI de 7 de março de 1821 que convocavam o povo brasileiro a escolher os seus representantes (deputados) às Cortes de Lisboa.<sup>15</sup> Os deputados foram eleitos pelos povos de Portugal, Algarve e Estado do Brasil, e, nas cortes, redigiram e aprovaram a primeira Carta constitucional da monarquia portuguesa (FERREIRA, 2001, p. 100).

As Instruções de 16 de fevereiro de 1822 foram as mesmas de 07 de março de 1821. A eleição convocada em 16 de fevereiro de 1822 criou o Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, antecipando a existência da Câmara de Deputados do Império, que seria convocada no ano seguinte com prerrogativas de Legislativo.

Ambas as Instruções eram fortemente inspiradas na Constituição espanhola de 1812 e previam o irrestrito sufrágio masculino (FERREIRA, 2001, p. 129).

---

<sup>14</sup> “Na ordem política a linha de separação entre reinícolas e estrangeiros é indestrutível, na ordem civil não ha linha de separação, ha restricções; e por muitas que fossem, longe estarião de uma supressão completa. Se a pèrda da nacionalidade produz sempre a dos direitos políticos, ao tempo que pouco influe nos direitos civis, é bem evidente, que a qualificação da nacionalidade pertence ao Direito Constitucional, e não ao Direito Civil” (TEIXEIRA DE FREITAS, 2003, p. CXXXI). No mesmo sentido, Pimenta Bueno (2002, p. 468) ao afirmar que os direitos civis são compostos pelos direitos individuais reconhecidos e garantidos pela lei civil, e pelas instituições e disposições civeis de cada nacionalidade.

<sup>15</sup> Até 1821 as eleições em nosso país tinham um caráter puramente local, sendo realizadas somente para eleger governos locais, ou seja, os oficiais das Câmaras municipais (FERREIRA, 2001, p. 93). Segundo Ferreira (2001, p. 94), durante o período em que o Brasil foi província de Portugal, as Câmaras municipais, compostas por representantes do povo, tinham o direito de se dirigir diretamente aos reis de Portugal e eram mais importantes para a administração das vilas e cidades do que as administrações gerais, que eram distantes da realidade da população.

Até 1822, o povo votava em massa, sem limitações, sem restrições. Ao ganhar o Brasil a sua independência política, o povo perdeu o direito que teve, durante três séculos, de votar, pois o voto tornou-se também um privilégio. O Brasil ganhou a sua independência política, e, ao mesmo tempo, o povo perdeu os seus direitos políticos (de votar em massa). Curioso Paradoxo esse (FERREIRA, 2001, p. 95).

A não restrição do voto masculino, não implica a plena participação política, embora não permita a afirmação de Oliveira Viana (1999, p. 146) que até 1822 o homem da massa não participava das eleições.<sup>16</sup> Como bem denota Ferreira (2001, p. 95), o alvará de 12 de novembro de 1611 determinava que nas eleições para as Câmaras municipais o povo podia votar, mas determinava restrições para os candidatos à eleição.<sup>17</sup> Essa prática foi mantida durante todo o período colonial, e reafirmada pelas Instruções de 07 de março de 1821 e de 16 de fevereiro de 1822. As instruções eleitorais portuguesas bem como a Constituição espanhola de 1812, que amplamente as inspira, demonstram-se um importante instrumento para a luta contra a tradição ibérica patrimonialista.

Observa-se, porém, um retrocesso no que diz respeito ao exercício dos direitos políticos no Brasil. O sufrágio masculino sofreu duro golpe por meio das Instruções de 19 de junho de 1822, com a restrição econômico-social do voto, como denota o art. 8, capítulo I:

São excluídos do voto todos aqueles que receberem salários ou soldadas por qualquer modo que seja. Não são compreendidos, nesta regra, unicamente os guarda-livros e primeiros-caixeiros de casas de comércio, os criados da Casa Real (que não forem de galão branco) e o administradores de fazendas e rurais e fábricas.

O exercício dos direitos políticos, como bem deflagra Ferreira (2001, p. 130) sobre a Instrução de 19 de junho de 1822 era “privilégio dos proprietários de terras e engenhos, não obstante a sua extensão aos guarda-livros e primeiros-caixeiros das casas comerciais, criados da Casa real (de hierarquia superior) e administradores de fazendas e fábricas”.

Nessas condições, a restrição do voto, determinada nas Instruções de 19 de Junho de 1822, não era devida a quaisquer considerações

---

<sup>16</sup> VIANA, 1999, p. 146: “Não se pense, realmente, que as Câmaras municipais eram eleitas pelo povo-massa e que da autoridade do povo municipal é que saíam os seus almotacés, tesoureiros, escrivães e demais funcionários do governo municipal, à maneira das velhas comunidades européias – ‘de aldeia’ ou ‘de cidade’”.

<sup>17</sup> Segundo o alvará de 12 de novembro de 1611 somente deveriam ser votados como eleitores as “pessoas mais nobres e da governança da terra, ou que houvessem sido seus pais e avós”; o mesmo alvará determinava que os eleitores deveriam eleger para os cargos de oficiais “pessoas naturais da terra e da governança, dela, ou houvessem sido seus pais e avós, de idade conveniente, sem raça alguma; e nomeando pessoa, que não seja natural da terra, tenha as partes e qualidades que se requerem”.

originadas do regime monárquico existente, mas sim decorrência de uma filosofia política que influenciava ainda muito mais os Estados Unidos, pois, no Brasil, ainda havia uma categoria de assalariados que tinha o direito de votar (FERREIRA, 2001, p. 130).

Seguindo as linhas expostas nas Instruções de 19 de junho de 1822, a Constituição de 1824 assenta o exercício dos direitos políticos sobre bases econômicas. As linhas gerais da Constituição imperial eram voltadas a afirmar um forte individualismo econômico, bem observado através da legitimação do “cidadão-proprietário”, a manutenção da escravidão, e a exclusão dos direitos políticos da maioria da população do país (WOLKMER, 2009, p. 108). Nesse sentido, os cidadãos são distintos entre ativos e inativos, de acordo com a sua renda líquida anual por bens de raiz, indústria, comércio, ou emprego.<sup>18</sup>

## **5 A CONCEPÇÃO DA “INDEPENDÊNCIA CIVIL” COM BASE ECONÔMICA**

Nesse sentido, observa-se a influência jusnaturalista sobre a Constituição imperial, onde a condição econômica dos cidadãos para o exercício dos direitos políticos diferencia-se do elemento de moderação do conflito social previsto por Aristóteles (1997, p. 135). Na Constituição imperial não se busca dar condições econômicas para que os cidadãos tenham participação política de forma “independente”, porquanto os direitos políticos seriam dados apenas aos cidadãos que, por atingirem certa renda, seriam considerados independentes.<sup>19</sup>

A Carta constitucional segue, então, uma filosofia política de aguçamento da concepção de “independência civil” com base econômica, presente na

---

<sup>18</sup> As eleições eram indiretas, elegendo em Assembleias Paroquiais os eleitores da Província e estes elegiam os representantes (deputados gerais ou provinciais). Para ser escolhido como eleitor (ou seja, escolher os deputados, senadores e membros dos conselhos de Província), era preciso ter renda de duzentos mil réis e não ser liberto, nem estar pronunciado criminalmente (no que equivaleria à queixa particular ou denúncia pública). Dentre os eleitores, eram hábeis para serem nomeados deputados somente os com renda anual superior a 400 mil réis, exceto os brasileiros naturalizados e que não professassem a religião de Estado (Católica). Desse grupo eram excluídos, porém, os menores de 25 anos (com algumas exceções), os filhos que vivessem na companhia dos pais, os criados de servir (com exceções) e os religiosos (de ordens religiosas conventuais). Dentre as exceções da exclusão baseada no art. 92, inciso I, ou seja, as relativas aos cidadãos maiores de 25 anos, cabe destacar que podiam votar para Eleitores de Província, os brasileiros, natos ou naturalizados, que correspondessem à renda econômica e fossem: maiores de vinte e cinco anos; casados e oficiais militares maiores de vinte e um anos; bacharéis formados e clérigos de ordens sacras. Ver Constituição Política do Império do Brasil, art. 90 e ss. Sobre voto e catolicismo ver: PORTO, 2009. Disponível em [http://www.flc.org.br/revista/materias\\_view.asp?id={E398A206-A4B8-45D1-9F97-0E74D89969C1}](http://www.flc.org.br/revista/materias_view.asp?id={E398A206-A4B8-45D1-9F97-0E74D89969C1}), Consultado em 21 jan. 2011.

<sup>19</sup> A ideia concernente à importância de uma mínima condição econômica dos cidadãos é presente na *Política* de Aristóteles (1997, p. 135). Para o filósofo grego a melhor forma de chegar à constituição ideal, harmônica e, portanto, estável, ocorre através da construção de uma ampla classe de cidadãos com uma situação econômica mediana, que lhe permita uma vida independente, formando um forte elemento de moderação do conflito social.

obra de James Harrington que condiciona os direitos políticos à propriedade, bem como nas obras de Immanuel Kant (1992, p. 62) e Benjamin Constant (2005, p. 281) que justificam a condição censitária dos direitos políticos com a necessidade de confiar o direito de voto somente aos cidadãos que usufruam de certa “independência civil”, porque titulares de bens que substancialmente os tornem senhores de si mesmos. Essa concepção de fundo liberal e jusnaturalista enquadra-se numa política de equilíbrio com interesses burgueses e liberais muito presente na Europa e nos Estados Unidos.<sup>20</sup>

A distinção entre a cidadania inativa (civil), que abarca todos os homens da nação, e a cidadania ativa (política), privilégio de alguns “cidadãos-proprietários”, fundamenta o enfoque “juridicista” em que a cidadania reduz-se ao vínculo jurídico com o Estado-nação, em cuja “comunhão política” não todos necessariamente participam (CORRÊA, 2006, p. 218).<sup>21</sup>

Nesse sentido, a cidadania inativa, ou seja, limitada ao âmbito civil, constitui o laço jurídico através do qual todos os cidadãos recebem as garantias jurídicas do Estado e tem como direito mais fortemente presente a liberdade (SANTOS, 2005, p. 673; CORRÊA, 2006, p. 218). Os direitos decorrentes da cidadania civil são delineados na Constituição imperial, em seu art. 179, e devem ser compreendidos dentro de uma sociedade oligárquica e patriarcal, onde os Conselhos de Jurados, ou júris populares, também eram formados pelos eleitores (LOPES, 2008, p. 263).

O fator econômico apresenta-se como um fator de restrição dos direitos políticos dentro do grupo de cidadãos, não sendo vinculado exclusivamente à figura de homem e nem à de nacional. Era necessário ter as “habilitações” que a lei exige, ou seja, a propriedade, a qual era tão cara ao jusnaturalismo e ao liberalismo do século XVIII e XIX (MARSHALL, 1967, p. 70; CORRÊA, 2006, p. 211).

---

<sup>20</sup> O aguçamento da concepção de liberdade civil com base econômica é bem presente nas obras de James Harrington (*The Commonwealth of Oceana*, acessado em: <http://www.constitution.org/jh/oceana.htm>), Immanuel Kant (1992, p. 62) e Benjamin Constant (2005, p. 282), que apresentam a condição censitária dos direitos políticos como a necessidade de confiar o direito de voto somente aos cidadãos que usufruam de certa independência civil, porque titulares de certa propriedade, que substancialmente os torne senhores de si mesmos. Com mais detalhes sobre o tema: Ferreira (2001, p. 130); Fioravanti (1999, p. 20, p. 89); Dal Ri Jr. (2002, p. 66); Hespánha (2003, p. 104).

<sup>21</sup> A distinção entre cidadania ativa e passiva foi apresentada por Sieyès em (1789, p. 36): “Tous les habitants d'un pays doivent y jouir des droits de citoyen passif: tous ont droit à la protection de leur personne, de leur propriété, de leur liberté, etc; mais tous n'ont pas droit à prendre une part active dans la formation des pouvoirs publics: tous ne sont pas citoyens actifs. Les femmes, du moins dans l'état actuel, les enfants, les étrangers, ceux encore qui ne contribueroient en rien à soutenir l'établissement public, ne doivent point influer activement sur la chose publique. Tous peuvent jouir des avantages de la société; mais ceux-là seuls qui contribuent à l'établissement public, sont comme les vrais actionnaires de la grande entreprise sociale. Eux seuls sont les véritables citoyens actifs, les véritables membres de l'association”.

A teoria liberal não é, porém, unânime em relação ao voto censitário. O alargamento do sufrágio, como bem esclarece Hespanha (2003, p. 103), é um dos expedientes para evitar a possibilidade de aumento da força do Estado e impedir a sua interferência no agir dos privados. Seguindo as considerações de Bentham, Hespanha considera que o alargamento do sufrágio exerce uma influência direta sobre os representantes da nação e os obriga a preocupar-se com a melhoria da sua sorte, assim como obriga os ricos a assumir uma postura mais benéfica ao povo, por meio da prestação de serviços à população, buscando obter os seus votos.

Essa tendência liberal de alargamento do sufrágio encontra no Brasil certa afinidade e até mesmo superação nas ideias de José Bonifácio de Andrada e Silva. O autor é contrário à escravidão e supera as mais avançadas ideias liberais como as de Thomas Jefferson ao propor a expansão dos direitos civis e políticos a todos, indígenas e libertos (ANDRADA E SILVA, 2002, p. 34-36 e p. 121; CALDEIRA, 1999, p. 290). A mal lograda luta pela abolição da escravatura não impediu o jurista de defender a inscrição dos escravos no censo populacional para a definição do número de deputados, “pois são homens e dependem de proteção constitucional” (ANDRADA E SILVA, 2002, p. 123).

## **6 PIMENTA BUENO E A UTOPIA DO VOTO UNIVERSAL**

Um dos principais autores a tratar a concepção liberal censitária dos direitos políticos na Constituição imperial é Pimenta Bueno que afirma em sua obra *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, publicada em 1857, que o voto universal é uma utopia, visto as incapacidades resultantes do sexo, da menoridade, da demência, da falta de luzes e da ausência das habilitações, que convertem o voto em um perigo social.

[...] sem atenção às condições de inteligência e de propriedade; estabelece uma igualdade absoluta, apesar da diversidade e mesmo oposição das circunstâncias dos indivíduos; sujeita a parte pensadora da nação, que é sempre comparativamente pouco numerosa, à multidão que não pensa, que não oferece as garantias necessárias, e uma desta é o sentimento e o fato da independência do votante [...] (Pimenta Bueno, 2002, p. 265)

Uma certa propriedade é com efeito, ao menos em regra geral, uma prova ou sinal de certa educação, inteligência, interesse pela causa pública e consequente independência de caráter e de opiniões (Pimenta Bueno, 2002, p. 269).

O autor afirma ainda que o debate político sobre o sistema eleitoral da época não contestava seriamente o sistema de exclusões, as questões mais debatidas eram: “quais os limites que devem ser estabelecidos? Quais as condições que devem ser julgadas suficientes?” (PIMENTA BUENO, 2002, p. 265) O autor critica o voto universal por desconsiderar as diferenças materiais entre os indivíduos.

As convicções do jurista não excluem a reflexão sobre o problema relativo à criação de um grande número de restrições, que acabaria por diminuir a participação da nação no exercício do poder, concentrando o sufrágio na aristocracia e modificando maiormente a pureza do sistema representativo.

Avalizando as disposições constitucionais relativas ao “voto ativo” no Brasil, Pimenta Bueno entende que a Constituição brasileira resolveu o problema das restrições de um modo “verdadeiramente liberal”, quase estabelecendo o voto universal, excluindo apenas aqueles que evidentemente não ofereciam as condições indispensáveis, conforme os artigos 7º, 8º e 92.

O artigo 7º trata da perda dos direitos do cidadão brasileiro, enumerando aqueles que podem perdê-la por naturalização em país estrangeiro, por sem licença do Imperador aceitar emprego, pensão, ou condecoração de qualquer governo estrangeiro, e por banimento por sentença. O art. 8º trata da suspensão do exercício dos direitos políticos enumerando tais casos por incapacidade física, ou moral, por sentença condenatória a prisão, ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos. O art. 92 trata especificamente da exclusão de votar nas “Assembléas Parochiaes”, e é segundo Pimenta Bueno nesse artigo que começa a verificar-se o sistema das restrições.

A análise do texto constitucional pelo jurista justifica a exclusão das cinco classes previstas no artigo 92 através das seguintes reflexões:

– o primeiro inciso exclui o voto dos menores de vinte e cinco anos, nos quais não estão compreendidos os casados, e oficiais militares, que forem maiores de vinte e um anos, os bacharéis formados, e clérigos de ordens sacras. A exclusão é baseada na condição de idade, do desenvolvimento e da razão dos cidadãos;

– o segundo inciso exclui do voto os filhos de famílias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos. A exclusão é baseada no fato de os cidadãos ainda não serem *sui juris*, dependendo a sua vontade da de seus pais, não sendo ainda membros ativos da sociedade política, salvo se servirem ofícios públicos;

– o terceiro inciso exclui do voto os criados de servir, em cuja classe não entram os guarda-livros, e primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da Casa imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas rurais, e fábricas. A exclusão é justificada nas palavras do autor da seguinte forma: “Ninguém dirá por certo que um tão importante direito lhes devesse ser dado, seria conferi-lo àqueles a quem servem, são pessoas totalmente dependentes, e ainda mais que os filhos-famílias” (2002, p. 266);

– o quarto inciso exclui “os Religiosos, e quaisquer, que vivam em Comunidade claustral” do voto. Essa não seria uma restrição política, mas uma consequência lógica de sua instituição da vida que não se dedica ao mundo temporal;

– o quinto inciso trata da exclusão do voto pelas condições econômicas do cidadão que não tiver renda líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou empregos. O autor manifesta que em 1857 no Brasil é preciso quase ser mendigo para não possuir tal rendimento, ou pelo menos ser homem vadio e inútil.

Assim, a Constituição brasileira veio em último resultado a excluir, somente os criados de servir, ou mendigos e vadios; instituiu, como dissemos, o voto quase universal (PIMENTA BUENO, 2002, p. 267).

O autor esclarece que, de acordo com o art. 93 da Constituição, o exercício dos direitos políticos não condiciona apenas a participação no poder legislativo, mas abarca também a participação nos demais poderes. Nesse sentido, os cidadãos inativos além de não poderem ser membros, nem votar na nomeação de autoridades eletivas nacionais ou locais, como juízes de paz, Câmaras municipais ou outros; segundo a lei de 3 de dezembro de 1841, não podem ser jurados (FERREIRA, 2001, p. 280).

Interessante sobre o tema a análise de José Murilo de Carvalho (1996, 3):

A concepção estreita da cidadania política é ainda mais surpreendente se considerarmos o fato de que publicistas oitocentistas tinham visão mais ampla do tema. Tome-se, por exemplo, o principal comentarista da Constituição de 1824, José Antônio Pimenta. Embora seguisse de perto a distinção francesa, incluída na Constituição de 1791, e copiada em várias outras constituições européias, como a belga, a austríaca e a holandesa, entre cidadãos ativos e inativos, Pimenta Bueno via na cidadania ativa bem mais do que o direito de votar e ser votado. Segundo ele, cidadão político, ou ativo, era aquele que podia participar do exercício dos três poderes, que podia exercer a imprensa política, formar organizações políticas, dirigir reclamações e petições ao governo (Bueno, 1978:381-481). Pode-se mesmo acrescentar como direito político o que o autor chama de direito civil, a saber, o direito, garantido pelo Código de Processo Criminal de 1832, de resistência à ação ilegal das autoridades.

O liberalismo não fica somente à nível de direitos e Constituição, visto que o autor manifesta-se pela organização do processo eleitoral, assentado em ideias liberais. Para Pimenta Bueno (2002, p. 272), a lei eleitoral manifesta a sua importância por ser uma lei matriz, onde qualquer modificação equivale a uma revolução, pois afeta e modifica o poder.

É esta lei que traça as regras, os trâmites, o modo, as garantias, que devem segurar a expressão da verdadeira vontade, da escolha fiel da eleição e representação sincera da nação; é ela quem tem de proteger a liberdade eleitoral de todo o constrangimento, de toda a fraude ou abuso de poder. Se não o faz, se é ilusória, todo o sistema constitucional não passa de uma quimera, de uma burla [...]

As reflexões do autor abarcam a análise das vantagens proporcionadas pelo sistema eleitoral direto em comparação àquele indireto. O autor esclarece a importância no sistema eleitoral direto de “maior soma de garantias, a fim de que a simples circunstância da multidão, sem propriedade e sem luzes, não prevaleça sobre as fortunas que compõem a riqueza do Estado, e sobre a inteligência, que é quem tem o direito de governá-lo, mesmo para o bem e interesse de todos”(PIMENTA BUENO, 2002, p. 269). Tal fato acarretaria, porém, a privação de grande número de brasileiros do voto, diminuindo a liberdade de participação dos indivíduos ao governo. Com o objetivo de concluir a análise, o autor manifesta-se pela manutenção do sistema eleitoral indireto, então existente. O autor é caracterizado, então, como um monarquista moderadamente liberal, que oscila entre as escolhas imperiais e as possibilidades de maior liberalização da estrutura sócio-política.

As reflexões do autor quanto às vantagens e desvantagens do sistema eleitoral direto têm como pano de fundo a pressão dos liberais em favor de tal sistema.<sup>22</sup> A pressão liberal pela eleição direta obteve sucesso somente com a Lei Saraiva em 1881, quando o sistema eleitoral brasileiro passou por uma re-elaboração através da elevação do valor mínimo para se ter direito ao voto nas eleições, bem como a gradual restrição em base à alfabetização.

### **7 A LEI SARAIVA**

A Lei Saraiva foi feita sob a presidência do Conselho de Ministros de José Antonio Saraiva e redigida por Ruy Barbosa, dois expoentes liberais da última década imperial. A lei foi autorizada pelo imperador no convite que dirigira à Saraiva para assumir o Conselho, afirmando plena liberdade para realizar a reforma eleitoral (FERREIRA, 2001, p. 258).

A reforma eleitoral implicou matéria constitucional, gerando debate sobre a necessidade ou não de reforma à Constituição de 1824. Cogitou-se até mesmo a criação de uma Assembleia Constituinte voltada especificamente à questão eleitoral. As matérias consideradas rígidas ou constitucionais pela Carta imperial eram previstas no art. 178 e diziam respeito aos limites, e atribuições dos poderes políticos, e dos direitos políticos, e individuais dos cidadãos.<sup>23</sup> Por pressão liberal, a reforma eleitoral foi realizada por meio de lei ordinária, aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado do Império, e sancionada pelo Imperador em 9 de janeiro de 1881 (NOGUEIRA, 1997, p. 28).

---

<sup>22</sup> A Lei de 19 de agosto de 1846 manteve a eleição indireta, por meio do sistema eleitoral de segundo grau e não proibiu aos analfabetos de votarem e serem votados nas eleições municipais (FERREIRA, 2001, p. 186).

<sup>23</sup> Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824) “art. 178. É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos Cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, póde ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinarias”.

A lei introduziu o sistema eleitoral direto no que diz respeito à escolha dos representantes do legislativo, indo porém além dessa inovação e restabelecendo um valor alto para a participação na vida política da nação.<sup>24</sup>

A citada lei determinava que o cidadão, para ser eleitor, deveria requerer o seu alistamento eleitoral e com o requerimento juntar prova de que tinha “renda líquida anual não inferior a 200\$000, por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego”.<sup>25</sup>

A lei tornou rígidos os critérios para avaliar a renda e em seu art. 10 declara como requisitos necessários para ser elegível para os cargos de deputado à assembleia geral, a renda anual de 800\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego; e para de senador a idade mínima de 40 anos, e a renda anual de 1:600\$ por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. Os demais cargos como membro de assembleia legislativa provincial ou vereador tinham como requisitos, respectivamente, o domicílio na província ou município e no distrito de paz por mais de dois anos. Para todos os cargos era necessário o alistamento como eleitor, não se achar pronunciado em processo criminal e demais disposições previstas no art. 10 da citada lei.

O alistamento do cidadão não era obrigatório, dependendo além do requerimento do cidadão, a juntada de provas das qualidades determinadas em lei. Dentre as qualidades pedidas estava o saber ler e escrever. A alfabetização como requisito para o voto é algo debatido no que diz respeito à Lei Saraiva, desde a sua proposta na Câmara dos Deputados. Na doutrina, o debate é delineado através de dois autores:

– Carvalho (1996, p. 5) declara que a norma exclui do exercício dos direitos políticos os analfabetos;

– Ferreira (2001, p. 266) afirma que os analfabetos podiam votar nas eleições.

A afirmação dos dois autores deve ser moderada diante do texto da lei, que determinava que os analfabetos já alistados permanecessem no exercício de seu direito e recebessem o título de eleitor (art. 6º, § 14 e § 15). Seriam, porém, alistáveis a partir da vigência da lei somente aqueles que requeressem a inclusão no alistamento, provassem ter as qualidades de eleitor e soubessem ler e escrever, uma vez que a letra e firma estejam reconhecidos por tabelião no requerimento que para este fim dirigir (art. 8º, § I e II).

---

<sup>24</sup> A Lei Saraiva é uma lei ordinária sancionada pelo Decreto Imperial nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, e regulamentada pelo Decreto nº 8.213, de 13 de agosto de 1881.

<sup>25</sup> Observa-se que a Lei Saraiva ao excluir da legislação eleitoral a figura do “votante”, ou seja, aquele que vota nas eleições primárias, ocorridas nas Assembleias paroquiais, e delineando todos os alistados para votar nas eleições como “eleitores” mantém o valor estabelecido na Constituição de 1824 e na Lei de 19 de agosto de 1846 de renda líquida anual (não inferior à) duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou emprego. Observa-se a manutenção do valor constitucional para ser “eleitor”, ou seja, votar diretamente nos representantes do legislativos, mas em paralelo observa-se o aumento do valor necessário para a participação nas eleições, visto que o votante deveria ter renda mínima de cem mil réis.

No mesmo sentido, Faoro (2001, p. 432):

Uma proposta – tal o reconhecimento do voto ao analfabeto – propunha, expressa pelo senador Jaguaribe, do Ceará, que os direitos adquiridos deveriam ser preservados, proibido o voto dos analfabetos só para o futuro. Esta parece ser a orientação adotada pela Lei Saraiva (Decreto nº 3029, de 9 de janeiro de 1881), que admite assine pelo eleitor que não souber escrever outra pessoa, no recebimento do título (art. 6º, § 15) e na revisão do alistamento incluía apenas o eleitor que soubesse ler e escrever (art. 8º, II).

A reforma eleitoral realizada por meio da Lei Saraiva, pelas mãos de liberais, gerou amplo debate na Câmara dos Deputados devido às restrições econômicas e de alfabetização, excluindo do exercício dos direitos políticos grande parcela da população. Conforme os dados apresentados por Faoro (2001, p. 431), para a eleição de 1881 cerca de 150 mil eleitores foram alistados, com o comparecimento às urnas de 96.411, numa população de 12 milhões de pessoas.<sup>26</sup>

A propositura e aprovação da norma pelos liberais explica-se, ao menos em parte, através da concepção patrimonialista do Estado, enraizada nas diferentes correntes políticas brasileiras. Através dessa concepção “no Império, seguindo uma tradição portuguesa secular, formara-se uma elite dirigente patrimonialista, que vivia das rendas do Estado ao invés das rendas da terra, e detinha com razoável autonomia um imenso poder político” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 5).<sup>27</sup> A Lei Saraiva antecipa a ordem

---

<sup>26</sup> Com dados similares CARVALHO, 1996, p. 5.

<sup>27</sup> BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 6-7: “Tem razão, entretanto, José Murilo, em assinalar que faltava à elite política patrimonialista brasileira do Império poder para governar sozinha. Na verdade o que tínhamos era uma aliança do estamento patrimonialista com burguesia mercantil de senhores de terra e grandes comerciantes, esta burguesia transformando-se, no decorrer do século XIX, de uma oligarquia principalmente de senhores de engenho para uma oligarquia cafeeira paulista. Tivemos assim um Estado Patrimonial-Mercantil no Império, que se estenderá ainda pela Primeira República. O poder do estamento patrimonial é de fato grande, como assinala Faoro, mas mesmo nesse período não pode ser considerado único. A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente nas famílias proprietárias de terra, vai ganhando aos poucos autonomia na sua própria reprodução. O que a caracteriza é o saber jurídico formal, transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder. A absoluta maioria dos ministros, conselheiros, e presidentes de província, e deputados é formada em direito. Há também os com formação militar, religiosa, e médica. Os engenheiros e os empresários são poucos. São todos burocratas porque sua renda deriva essencialmente do Estado; são patrimonialistas porque os critérios de sua escolha não são racional-legais, e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal. Sérgio Buarque de Holanda, que foi quem pela primeira vez utilizou o conceito de patrimonialismo para caracterizar as elites políticas brasileiras, distinguindo o 'funcionário patrimonial do puro burocrata', observa que 'não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público.'”

republicana evidenciando meios que baseiam-se na realidade econômica, sendo as leis eleitorais instrumentos legalizadores de um poder de fato (FAORO, 2001, p. 706).

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O constitucionalismo brasileiro, que nasce e desenvolve-se de forma permeada com o constitucionalismo europeu e particularmente português, tenta erguer o princípio do governo limitado, e através desse instituir e garantir direitos individuais dentro de um sistema impregnado de centralização do poder, em acertos e desacertos com os interesses liberais.<sup>28</sup>

Observa-se, portanto, desde os primeiros atos constitucionais brasileiros a tendência a ordenar, fundar e limitar o poder político e reconhecer e garantir os direitos e liberdades do indivíduo (CANOTILHO, 2002, p. 54). As características da Constituição foram além das heranças absolutistas de Portugal, constando de influências liberais que legitimaram o “cidadão-proprietário”, colocando a liberdade (e a propriedade!) acima da igualdade; e ao mesmo tempo evidenciando elementos típicos das constituições sociais do século XX.

O liberalismo na ordem sócio-política brasileira agiu para a independência nacional, mas não impôs inicialmente a república como nos demais países latino-americanos. O liberalismo, através do movimento constitucionalista, lutou pela autonomia, segurança e expansão das relações econômicas e financeiras, bem como pela inserção de direitos e garantias individuais que limitem o poder do Estado. O patrimonialismo exacerbado impôs-se mesmo diante dos valores de liberdade e de vida humana (DALLARI, 2010, p. 99).

O constitucionalismo e o liberalismo que levaram à independência e foram pouco aceitos durante o primeiro reinado, influenciaram fortemente a elaboração e modificação da ordem geral das relações sociais e políticas sob o 2º reinado do Império. A luta contínua de uma das vertentes do liberalismo nacional acabou corroendo o Império e arquitetando a República, sem para tanto erigir uma sociedade mais igualitária.

Basta considerar para tanto, que a legislação eleitoral ibérica aplicada no Brasil é sensivelmente diversa daquela aplicada a partir das Instruções de 19 de junho de 1822: o “voto universal” (masculino) das Ordenações Filipinas para as Câmaras municipais tornou-se, com a independência, voto censitário embora não excludente do analfabeto, que caracteriza o “cidadão-proprietário” durante o Império. Esse sofre através da legislação eleitoral, particularmente a de 1881, o início de uma dinâmica de restrição do exercício dos direitos políticos por alfabetizados com alta renda.

---

<sup>28</sup> A Constituição brasileira de 1824 resultou como texto base da Constituição portuguesa de 1826, servindo a ex-colônia de exemplo à ex-metrópole e mantendo laços jurídicos, mesmo após a independência (CANOTILHO, 2002, p. 51).

Na primeira Constituição republicana o exercício dos direitos políticos é “flexibilizado”, sendo restrito aos alfabetizados. A modificação do sistema político e eleitoral continua, portanto, com forte caráter exclusivista, visto que a taxa de alfabetização da população nacional entre o final do século XIX e início do século XX era de aproximadamente 15%, sendo que menos de 6% da população nacional participava do processo eleitoral (LOVE, 2000, p. 130).

A situação feminina também ficou à margem por muito tempo, ocorrendo a extensão dos direitos políticos às mulheres apenas com o Código Eleitoral de 1932. A restrição do sufrágio à parcela alfabetizada da população foi mantida por quase cem anos. A Constituição Brasileira de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, mantiveram a restrição, que foi flexibilizada apenas através da Emenda Constitucional nº 25 de 1985, que alterava o artigo 147, § 4º, da citada Constituição, permitindo que os analfabetos possam “alistar-se eleitores e exercer o direito de voto”. A medida foi regulamentada pela Lei 7.332 de 1985.

A Constituição de 1988 deu sequência à abertura do sufrágio aos analfabetos, tornando-o facultativo aos que estiverem nessa situação. O analfabetismo durante o século XX abarcou uma percentagem considerável da população, marginalizada na sociedade e excluída da política nacional. Conforme dados do TSE, aproximadamente 6% dos eleitores em outubro de 2010 eram analfabetos. A Constituição de 1988 fortalece a democracia através da inclusão política, não apenas através ampliação do universo eleitoral, mas principalmente através da expansão de um dos ramos dos direitos de cidadania aos analfabetos.

#### REFERÊNCIAS

- ANDRADA E SILVA, José Bonifácio de. *José Bonifácio de Andrada e Silva*. Organização e Introdução de Jorge Caldeira. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- ARISTOTELE. *Política*. 4. ed., Roma-Bari: Laterza, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. A Evolução Constitucional do Brasil. In *Estudos Avançados*, vol. 14, nº 40. São Paulo: Sept./Dec. 2000.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. *Textos Políticos da História do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

- CALDEIRA, Jorge. *A Nação Mercantilista*. Ensaio sobre o Brasil. São Paulo: Ed. 34, p. 1999.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, 6. ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. In: *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, nº 18, 1996.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CERQUEIRA, Marcello. *Cartas Constitucionais: Império, República e Autoritarismo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- CONSTANT, Benjamin. *Escritos de Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- Constituição de Cádiz – Constituição Política da Nação Espanhola, 1812.
- Constituição Política do Império do Brasil, 1824.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891.
- Constituição da República Federativa do Brasil, 1967.
- Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- CORRÊA, Darcísio. *A Construção da Cidadania. Reflexões Histórico-políticas*. Ijuí: Unijuí, 2006.
- DAL RI Jr., Arno. Evolução Histórica e Fundamentos Políticos-jurídicos da Cidadania. In: DAL RI JR., Arno; OLIVEIRA, Maria Odete de (org.) *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas: nacionais – regionais – globais*. Ijuí: Unijuí, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *A Constituição na Vida dos Povos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
- Declaration des Droits de l'homme et du Citoyen* (1789).
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3. ed., Rev. São Paulo: Globo, 2001.
- FERREIRA, Manuel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione*. Bologna: Il Mulino, 1999.
- GRAHAM, Richard. *Patronage and Politics in nineteenth-century Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- HARRINGTON, James. The Commonwealth of Oceana. Disponível em: <http://www.constitution.org/jh/oceana.htm>, Acesso em: 23 mar. 2010.
- HERKENHOFF, João Baptista. *Como Funciona a Cidadania*. 2. ed., Manaus: Editora Valer, 2001.
- HESPANHA, António Manuel. Pequenas Repúblicas, Grandes Estados. Problemas de Organização Política entre Antigo Regime e Liberalismo. In: *Brasil. Formação do Estado e da Nação*. São Paulo-Ijuí: Fapesp, Ed. Hucitec, Ed. Unijuí, 2003.
- HORTA, José Luiz Borges. *Direito Constitucional da Educação*. Belo Horizonte: Editora Decálogo, 2007.

- KANT, Immanuel. *Über den Gemeinspruch 'Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis'*. Frankfurt-am-Main: Klostermann, 1992.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História: lições introdutórias*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2008.
- LOVE, Joseph L. A República Brasileira: federalismo e regionalismo (1889-1937). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.), *Viagem Incompleta. A Experiência Brasileira*. São Paulo: Ed. Senac, 2000.
- MARSHALL, Thomas Humprey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- NOGUEIRA, Octaciano. Voluntarismo Jurídico e o Desafio Institucional. In: *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 9, nº 3, jul./set. 1997.
- PADOIN, Maria Medianeira. República, Federalismo e Fronteira. In: *História Unisinos* 14(1), jan./abr. 2010.
- PEREIRA DOS SANTOS, Carlos Maximiliano. *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*. Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, (1918) 2005.
- PIMENTA BUENO, José Antônio. *Marquês de São Vicente*. Organização e Introdução de Eduardo Kugelmas. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- PORTO, Walter Costa. Católicos e Acatólicos: o voto no Império. In: *Liberdade e Cidadania. Ano II, nº 5, jul./set., 2009*. Disponível em [http://www.flc.org.br/revista/materias\\_view.asp?id={E398A206-A4B8-45D1-9F97-0E74D89969C1}](http://www.flc.org.br/revista/materias_view.asp?id={E398A206-A4B8-45D1-9F97-0E74D89969C1}), Consultado em 21 jan. 2011.
- SCHWARCZ, Lília Moritz. *As Barbas do Imperador: Dom Pedro II, um Monarca nos Trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Consolidação das Leis Cíveis*. 3. ed., Brasília: Senado federal, Conselho editorial, 2003 (1876).
- The Virginia declaration of rights* (1776).
- VIANA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.
- VIEIRA, José Ribas. *O Autoritarismo e a Ordem Constitucional no Brasil*. São Paulo: Renovar, 1988.
- WOLKMER, Antonio Carlos. *História do Direito no Brasil*. 5. ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.
- SIEYES, Emmanuel-Joseph. *Préliminaire de la constitution française. Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*. Versailles, 1789.
- VERSIANI, Flávio Rabelo. Escravidão "suave" no Brasil: Gilberto Freyre tinha razão? In: *Revista de Economia Política*, vol. 27, nº 2 (106), abr./jun., 2007.