

# A Constituinte de 1890-1891

## A institucionalização dos limites da cidadania

Este artigo descreve as principais medidas adotadas pelo primeiro governo republicano para a convocação e controle dos procedimentos eleitorais que definiram os critérios de elegibilidade para o Congresso

Constituinte de 1890-1891, assim como a discussão da ampliação da cidadania política envolvendo os estrangeiros, os analfabetos, os religiosos e as mulheres.

*Palavras-chave: cidadania, direitos políticos, nação.*



This article describes the main measures adopted by the first republican government for the summons and control of the electoral procedures that defined the eligibility criteria for the Constituent Congress of 1890-1891, as well as the discussion of the enlargement of the political citizenship involving the foreigners, the illiterates, the religious and the women.

*Keywords: citizenship, political rights, nation.*

O objetivo deste artigo é descrever as principais medidas adotadas pelo primeiro governo republicano para a convocação e controle dos procedimentos eleitorais que definiram os critérios de alistabilidade e, conseqüentemente, de elegibilidade para o Congresso Constituinte de 1890-

1891, assim como a discussão da ampliação da cidadania política envolvendo os estrangeiros, os analfabetos, os religiosos e as mulheres.

Publicado em 3 de dezembro de 1870, no jornal *A República*, o Manifesto Republicano foi a primeira declaração formal

do movimento republicano. Nesse documento, além dos problemas relativos à excessiva centralização do poder imperial e às atribuições do Poder Moderador, procurou-se, criticando os privilégios concedidos, apontar para a falta de legitimidade e de representação do sistema político imperial, ou seja, a questão dos obstáculos para a participação política decorrente dos regulamentos eleitorais e das fraudes eleitorais como marcas do sistema.<sup>1</sup>

Maior liberdade no processo eleitoral e autonomia para as províncias eram temas colocados como possibilitadores do avanço da liberdade, dos direitos, da democracia – embora, como o próprio documento afirme, esta fosse preterida em

favor da descentralização – e da diminuição do controle do Estado sobre a vida dos indivíduos. No entanto, podemos afirmar que as propostas democráticas presentes nas idéias republicanas contidas no manifesto não contemplavam a perspectiva de igualdade defendida pelo liberalismo da época, mesmo levando-se em consideração que não estamos nos referindo aos direitos políticos, mas à igualdade entre os homens perante a lei.

Com a proclamação da República, não se estabelecia uma mudança radical da sociedade, mas sim organizava-se um jogo para incorporar novos parceiros e continuar mantendo do lado de fora aqueles que nunca haviam participado dele. O que pode ser apontado como uma caracterís-

AN P1/POT/ 6599(C21)



A convenção de Itu, em 1873, lançou as bases do Partido Republicano

tica predominante nos dois primeiros anos da República é o papel de hegemonia exercido pelo Poder Executivo, que estabeleceu as regras e buscou manter o monopólio do exercício do poder.

É verdade que o discurso dos panfletos, manifestos e matérias publicadas nos jornais e revistas pelos republicanos em nenhum momento defendeu a ampla participação política da população, como também não apresentou nenhuma proposta de incorporação da grande massa de ex-escravos à tão decantada civilização defendida. Mesmo os mais radicais dos republicanos da época, como Silva Jardim, por exemplo, não tinham a preocupação de abordar a temática da escravidão, tampouco de apontar propostas de incorporá-los à sociedade nacional após a Abolição.

Certamente, a ampliação dos direitos políticos, seja para eleitores ou para candidatos, não foi questão facilmente resolvida pelos Estados nacionais do final do século XIX e início do XX. Países latino-americanos, europeus e os Estados Unidos, por exemplo, se apresentavam relativamente identificados com o seu controle e pouco diferenciados em relação aos requisitos limitadores da participação e dos direitos eleitorais.

Os limites impostos pela renda e pela propriedade, pelo grau de escolaridade, pelo gênero e pela idade, dentre outros, foram sendo gradualmente suprimidos e modificados ao longo do século XX,<sup>2</sup> na medida em que a sociedade se diversificava e as ferramentas de pressão política se ampliavam.

O maior obstáculo, enfrentado pelos novos “donos do poder”, talvez tenha sido tornar funcional o novo sistema político (levando em consideração o conjunto dos interesses existentes) e converter os programas defendidos durante a propaganda republicana em decisões políticas.

Tornada inoperante pelo decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889,<sup>3</sup> a Constituição de 1824 deixava de regular as relações políticas e administrativas do país, o que criou a necessidade de medidas constantes para manter a operacionalidade do sistema político. O país seria governado por decretos sucessivos. Da mesma forma, o funcionamento do Estado ficava exclusivamente nas mãos do novo governo, que adicionava ao Poder Executivo a faculdade de legislar.

Uma série de outros decretos sobreveio ao decreto nº 1. Em seguida ao decreto de 19 de novembro que redefiniu a qualificação eleitoral da Lei Saraiva de 1881, no dia 20 de novembro o governo provisório expediu o decreto nº 7, declarando dissolvidas e extintas as assembleias provinciais e fixando provisoriamente as atribuições dos governadores dos estados.<sup>4</sup>

Não se pode desconsiderar a ocorrência de um certo desconforto, que se manifestou pela pressão de grupos favoráveis ao retorno à legalidade institucional e ao fim do período “ditatorial” do governo provisório, dentre eles os positivistas, que defendiam a permanência do governo ditatorial; os monarquistas, que condicionaram seu apoio à República ao retorno à legalidade; e o Partido Republicano Paulista, representando os interes-

ses dos cafeicultores de São Paulo, que defendia a mais rápida aprovação dos novos códigos reguladores do jogo político republicano para assegurar os meios de acesso ao poder.<sup>5</sup>

Mesmo tendo convocado as eleições para o Congresso Constituinte para o dia 15 de setembro de 1890, através do decreto de 20 de novembro de 1889, e confirmado pelo decreto 78-B, de 21 de dezembro do mesmo ano, o governo provisório somente concretizou as medidas necessárias para a realização das eleições para a Assembléia Constituinte posteriormente.<sup>6</sup> A maior preocupação era assegurar mecanismos precisos que limitassem a vitória dos “inimigos do governo” e, ao mesmo tempo, mantivessem um caráter elitista para a escolha dos membros da Constituinte. Seguiram à risca os preceitos de atribuir à República características representativas, mas não democráticas.

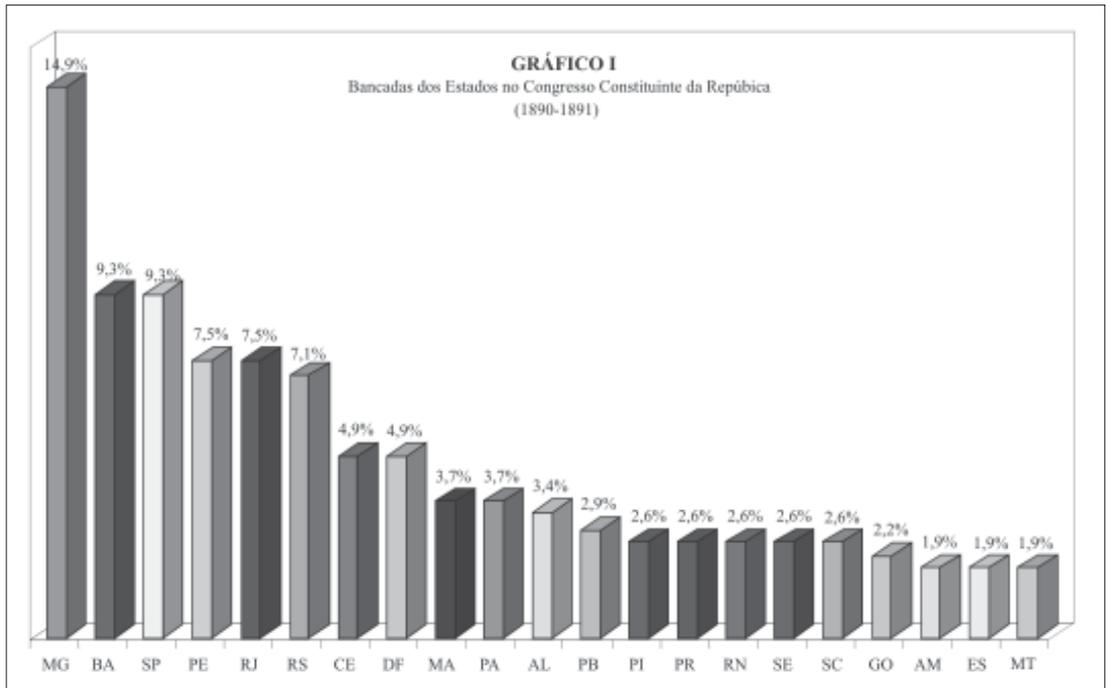
As medidas adotadas pelo governo provisório, no sentido de institucionalizar *legalmente* a República, tiveram a preocupação de aumentar o espaço de tempo entre a proclamação da República, a organização do governo provisório e a efetiva instalação da Assembléia Nacional Constituinte.

Convocar a Assembléia Constituinte implicava criar mecanismos que garantissem a maioria de representantes do governo no Congresso. Esse objetivo foi atendido na medida em que as modificações no regulamento eleitoral, em conjunto com o relativo domínio que o governo provisório possuía sobre os executivos esta-

duais, garantiram o controle do processo eleitoral. Dentre esses mecanismos, destaca-se uma série de decretos, sendo os mais importantes o nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890,<sup>7</sup> e o nº 511, de 23 de junho de 1890, conhecido como Regulamento Cesário Alvim.<sup>8</sup>

O novo regulamento excluía os religiosos, governadores, chefes de polícia, comandantes de armas e de corpos policiais, magistrados e funcionários da administração. Contudo, deixava nas mãos dos presidentes de intendência a responsabilidade do pleito eleitoral, além de retirar das autoridades judiciárias a atribuição de fiscalizar as eleições (esse dispositivo estava presente na Lei Saraiva, de 1881), o que evidencia a preocupação em impedir que os monarquistas e “inimigos da República” utilizassem suas influências sobre este poder para controlar o pleito, ressaltando-se que o governo provisório manteve a organização do Poder Judiciário para garantir certa funcionalidade ao Estado, que somente foi reformado em novembro de 1890. Cabe assinalar, ainda, que os presidentes de intendência eram nomeados pelas autoridades estaduais, que por sua vez eram nomeadas pelo governo provisório. Fato que foi denunciado por muitos constituintes que prognosticaram a “origem” da estruturação da futura política oligárquica.

A inelegibilidade dos governadores, dos chefes de polícia, dos comandantes de armas, dos comandantes de corpos policiais, dos magistrados, dos funcionários administrativos demissíveis foi suspensa



Jorge Batista Fernandes, *Ordenando a República, constituindo o progresso: o primeiro Congresso Constituinte da República (1890-1891)*, dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, 1997, v. II, p. 209.

pelo art. 4º do mesmo decreto para a eleição do primeiro Congresso, que determinou, no entanto, que uma vez eleitos, aqueles perderiam os seus cargos, “salvo se por eles optarem, logo que sejam reconhecidos”.<sup>9</sup>

As eleições para a primeira Constituinte republicana foram convocadas em 21 de dezembro de 1889, pelo decreto nº 78/B, e realizadas em 15 de setembro de 1890. Nesse mesmo decreto, Deodoro da Fonseca deixa evidente que este espaço de tempo se tornava necessário para que algumas providências, que ele denominou de “providências preliminares”, pudessem ser tomadas, tais como: “a organização do sistema eleitoral, o alistamento do novo eleitorado, o prazo indispensável para a convocação deste e a preparação do projeto da Constituição”.<sup>10</sup>

A eleição dos deputados e senadores seria realizada por meio da eleição direta, participando dela os “cidadãos qualificados eleitores de conformidade com os decretos nº 200-A, de 8 de fevereiro, 277-D e 277-E, de 22 de março de 1890”.<sup>11</sup> O decreto nº 200-A atribuiu a qualificação a comissões distritais, formadas pelo juiz de paz mais votado, pelo subdelegado da paróquia e por um cidadão alistável, nomeado pelo presidente da câmara municipal. A listagem final era organizada por comissões municipais, formadas pelo juiz municipal do termo, pelo presidente da câmara e pelo delegado de polícia.<sup>12</sup> Ficou estabelecido que as eleições deveriam ser realizadas através de lista completa por Estado. Nesse sistema, são considerados eleitos os mais votados até o preenchimento do número de representantes estabelecido para cada Estado.<sup>13</sup>

Com exceção dos senadores, três por estado, o Regulamento Cesário Alvim ainda determinava o número de representantes por Estado, sem esclarecer os critérios utilizados para determinar o quantitativo de deputados.<sup>14</sup> Estabeleceu um total de 268 constituintes, sendo 63 senadores e 205 deputados. A distribuição por estado foi a seguinte: Minas Gerais com 40; Bahia e São Paulo com 25 cada; Pernambuco e Rio de Janeiro com 20 cada; Rio Grande do Sul com 19; Ceará e Distrito Federal com 13 cada; Pará e Maranhão com 10 cada; Alagoas com 9; Paraíba com 8; Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraná e Santa Catarina com 7 cada um; Goiás com 6; Espírito Santo, Mato Grosso e Amazonas com 5 cada um.<sup>15</sup> (ver gráfico I)

Como parte do que Deodoro definiu como “providências preliminares”,<sup>16</sup> o processo de elaboração do projeto da Constituição passou por três etapas antes de ser publicado. Pelo decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889,<sup>17</sup> data de aniversário do Manifesto Republicano, o governo provisório nomeou uma comissão de cinco políticos para a elaboração de um projeto de Constituição. Eram eles: Saldanha Marinho, presidente da comissão; Américo Brasiliense, vice-presidente; Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães Couto. Conhecida como a Comissão de Petrópolis,<sup>18</sup> elaborou três anteprojetos para a Constituição. Rangel Pestana sistematizou os três projetos e redigiu apenas um, entregue, em maio de 1890, ao governo provisório, que o revisou sob a orientação de Rui Barbosa,

sendo publicado pelo decreto nº 510, de 22 de junho de 1890.<sup>19</sup> O mesmo projeto foi revisto novamente por Rui Barbosa e publicado pelo decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890, no período entre as eleições e a reunião do Congresso Constituinte.<sup>20</sup>

Estabelecidos os critérios para a eleição, elaborado o projeto a ser submetido à discussão do Congresso e realizadas as eleições dos constituintes previstas para 15 de setembro, as chamadas “providências preliminares” apontadas por Deodoro haviam sido superadas e se seguiria a própria organização dos trabalhos constituintes, a discussão e a aprovação da primeira Constituição Republicana em 1891.

Na Câmara dos Deputados, o reconhecimento dos diplomas foi marcado por inúmeras situações delicadas, evidenciando-se as fraudes e problemas com as atas enviadas pelas intendenções e câmaras municipais. A questão das fraudes e do regulamento eleitoral responsável pela eleição dos constituintes foi abertamente discutida durante a Constituinte. A própria legitimidade dos representantes foi colocada em dúvida por alguns constituintes e um deles chegou a defender o fechamento do Congresso e a convocação de novas eleições.<sup>21</sup>

A atuação e a preocupação do governo provisório em determinar as regras do jogo para a elaboração da Constituição se fizeram evidentes, na medida em que procurou, de um lado, garantir a hegemonia no Congresso com a eleição de representantes favoráveis ao governo, e,

de outro lado, instrumentalizar os trabalhos constituintes por meio dos seguintes procedimentos: elaborando o projeto de Constituição a ser discutido pelo Congresso; definindo o papel dos constituintes pelo decreto nº 510; e se antecipando à reunião do Congresso ao elaborar uma proposta de regimento interno para ambas as casas do Congresso. Embora a proposta de regimento interno tenha sido alterada nas primeiras sessões do Congresso Constituinte, tais alterações foram pouco significativas.

**D**efinido o papel dos constituintes e estabelecidas as regras de funcionamento do Congresso, os debates se iniciaram com a constante preocupação dos constituintes em se proclamarem responsáveis pelos destinos do país. A Constituição seria o instrumento que efetuaria a legalidade e estabeleceria o progresso; e este poder estaria nas mãos de seus representantes.

Em todos os momentos dos debates constituintes, o exterior era o exemplo a ser seguido ou negado. Todos demonstravam a preocupação em edificar uma obra que possibilitasse inserir o Brasil na chamada “civilização” e, para tal, tornava-se primordial determinar que tipo de civilização era desejado. A Constituição era idealizada como a fórmula para superar o atraso e as características negativas do país; o mundo legal resolveria os problemas e os descaminhos gerados pela colonização e pela Monarquia.

O formalismo legista da Constituinte de 1890-1891, em que “boas leis” produzem um “bom governo” e colaboram

para a construção de uma “boa nação”, pode ser explicado pela composição majoritária no Congresso de bacharéis em direito, médicos, engenheiros e militares, com alto grau de continuidade de políticos que atuaram na vida política durante a Monarquia.<sup>22</sup>

Nos discursos de muitos constituintes, a República era a realização dos sonhos dos “brasileiros” e havia sido adormecida pelo minotauro da centralização imperial. A herança monarquista precisava ser esquecida e os constituintes, “representantes” da nação, justificavam sua queda acusando-a, repetidamente, de responsável pelas desgraças e pelo atraso em que vivia o país. Além das questões relacionadas ao atraso gerado pela centralização, os males causados pela escravidão também foram associados à Monarquia. Quando o governo provisório ordenou a eliminação dos arquivos existentes sobre a escravidão, vários constituintes louvaram esta ação e aprovaram uma moção congratulando o governo.<sup>23</sup> Um dos constituintes justificou a medida afirmando que era necessário apagar da história do país essa “página negra”.<sup>24</sup>

Ao buscar nos modelos externos uma visão positiva para os caminhos que poderiam ser trilhados pelo país, esses homens também procuraram caracterizar o Brasil, atribuindo-lhe suas visões de mundo sobre a sociedade e sobre suas características físicas. Muitos constituintes procuraram nos exemplos externos uma “fórmula” que solucionaria as deficiências da organização social, econômica e política do país. Dos exemplos de

federalismo à defesa de uma imigração qualificada, os constituintes atribuíam ao mundo legal a possibilidade de aplicação de tais fórmulas. Mas esse olhar sobre o Brasil não foi homogêneo.

Na visão de alguns, o Brasil era um país imenso, de grandes extensões, com sérias dificuldades de comunicação, com uma população necessitada de instrução, demandando um conjunto de transformações que possibilitasse alterar este quadro e criasse, como afirmou um dos mais conhecidos constituintes, Amaro Cavalcanti, “elementos de riqueza, indispensáveis ao seu bem-estar e progresso”.<sup>25</sup> Existiam aqueles que apontaram a unidade da raça, da língua e dos costumes como fatores que indicariam a consolidação da nação.<sup>26</sup> Outros simplesmen-

te diagnosticaram o fato do país não ser nação e se encontrar ainda em formação, como foi o caso do deputado Leopoldo de Bulhões, que afirmou que o Brasil seria “um país novo, em via de formação, sem caráter definido”.<sup>27</sup>

Quanto ao “povo brasileiro”, este seria pacífico, ordeiro, predestinado a aceitar as inovações sem resistência. Para alguns, o povo teria consciência das inovações que trariam progresso e felicidade para a pátria e a colocariam “na primeira linha entre as nações mais cultas do mundo”.<sup>28</sup> Embora tenha sido rara – e isto é significativo – a existência de discursos que relacionassem à índole do brasileiro características negativas, um deputado pelo estado de Minas Gerais, ao condenar o sorteio militar para a formação

AN 02/FOT/396



**Dom Pedro II e família: monarquia foi acusada de ser responsável pelo atraso do país**

do Exército e da armada, usou a formação histórica heterogênea e a influência negativa da colonização e do negro africano como os principais argumentos contrários a este mecanismo. Afirmou o deputado que:

(...) em um país como o Brasil, onde seu povo é completamente heterogêneo, onde não há educação nacional, onde somente se conta um décimo da população que sabe ler e escrever (...) composta de diversas raças oriunda do índio bravo, porém selvagem, oriunda do preto africano imbecil e indolente, oriunda de nossos primeiros colonos, os portugueses, em sua maior parte galês! Como em tão pouco tempo se quer a homogeneidade de nossa sociedade?<sup>29</sup>

Um outro deputado, que havia condenado a queima dos arquivos sobre a escravidão, pois se estaria criando dificuldades para “se escrever com exatidão a história do Brasil, no futuro”, disse não se poder eliminar “os vestígios da escravidão, porque, para atestá-la, aí está a debilidade de nossa raça”.<sup>30</sup>

A questão da influência negativa do negro e da escravidão na formação do povo brasileiro não esteve em evidência nos debates. Foram poucos os constituintes que relacionaram a escravidão à formação do povo brasileiro. A legitimação da República, além de sua associação com a modernidade, passou pela necessidade de se vangloriar a sua aceitação popular, e um povo de características negativas não poderia ter sido responsável por tal

feito. A República, antes de tudo, era o resultado do anseio da população e, segundo muitos constituintes, havia sido proclamada dentro da “ordem”, de forma “pacífica”, graças às características do “povo brasileiro”.

Ao mesmo tempo em que se procurou edificar uma definição mais apropriada e positiva do país e do seu povo, condizente com o novo momento vivido, os constituintes tentaram dar, também, uma explicação mais lúdica para a proclamação da República que fosse além da simples necessidade de descentralizar rendas e poder. A proclamação da República no Brasil seria uma predestinação; a América era republicana e a República era a democracia; o Brasil, finalmente, iria pertencer à América, talvez mais tarde à democracia.

Era preciso, no entanto, estabelecer a que América o Brasil republicano pertencia. República era a regeneração; República era o caminho do progresso e da prosperidade. O Brasil republicano não poderia ser confundido com as repúblicas “platinas”; segundo os próprios constituintes, o Brasil era ordeiro e pacífico e se diferenciava das demais repúblicas vizinhas. A proclamação da República precisava ser laureada e legitimada e esse acontecimento não poderia estar associado a uma simples quartelada. Além das constantes referências e explicações de que a proclamação havia ocorrido na “ordem”, sem “perturbações” e “sem sangue” devido às características particulares do povo brasileiro, era preciso justificar tal acontecimento sem a referência

explícita à ação predominante dos militares. Embora muitos constituintes os considerassem como os responsáveis por esse ato, na maioria dos discursos, os militares, no entanto, teriam agido procurando apenas atender aos anseios da nação e de seu povo. Para Costa Júnior, deputado por São Paulo, atribuir ao Exército e à Armada os “únicos fatores da República” seria “fazer coro com os inimigos da República, que atribuem a sua proclamação a uma simples insubordinação de quartel”.<sup>51</sup>

Emendas foram encaminhadas, tanto na primeira discussão quanto na segunda, buscando retirar do texto do projeto do governo a referência ao decreto nº 1 do governo provisório e adicionar ao seu preâmbulo alguma referência à partici-

pação popular no processo de proclamação da nova forma de governo.<sup>52</sup>

A busca de uma República idealizada, em que a participação popular tenha ocorrido nos moldes de um povo “ordeiro” e “pacífico”, também encontrou seus inimigos. Alguns constituintes destacaram a preponderância do elemento militar na proclamação da República e questionaram a completa falta de participação popular na organização da nova forma de governo. Francisco Badaró, deputado pelo estado de Minas Gerais, ao criticar a exclusão dos religiosos a direitos políticos pelo Regulamento Cesário Alvim, ironiza a organização da nova forma de governo: “Fiquemos descansados, senhores; a República está aceita, o que resta é entregá-la ao povo. (...) Somos muito en-



AN PH/FOT/ 544/2

**A influência negativa e marcante da escravidão na formação do povo brasileiro não esteve em evidência nos debates da primeira Constituinte republicana**

graçados, senhores; lisonjeamos o povo de longe, mas quando temos de encontrar com ele, fugimos”.<sup>33</sup>

Considerando as críticas elaboradas pelos constituintes ao projeto de Constituição do governo provisório, relacionadas, principalmente, à questão da organização tributária do país, tema que permeou todas as sessões da Constituinte, não foram poucas as intervenções com respeito ao caráter excludente da proposta de direitos políticos presentes no mesmo projeto. Da naturalização dos estrangeiros, passando pelos critérios de ilegitimidade e inalistabilidade dos religiosos, militares e analfabetos, até a questão do voto feminino, foram muitos os discursos e emendas propondo modificações no projeto original.

O projeto de Constituição do governo provisório reproduziu parte das determinações do Regulamento eleitoral no que diz respeito à cidadania política. Além do art. 68 que tratava da naturalização dos estrangeiros, o projeto apontava para os direitos eleitorais no art. 70, definindo-os pelos que não poderiam exercê-lo. Eram considerados inalistáveis: mendigos, analfabetos, praças de pret, religiosos e, conseqüentemente, todos seriam inelegíveis. Quanto ao direito dos estrangeiros e ao apoio da representação paulista ao projeto do governo provisório, é importante considerar o papel que a imigração teve naquele Estado.

A crise do escravismo, iniciada a partir de 1850 com o fim do tráfico negreiro, e a constante necessidade de mão-de-obra para as lavouras de café em ascensão

no oeste novo paulista contribuíram para a defesa explícita da vinda de trabalhadores estrangeiros. Além do atendimento à demanda, esses trabalhadores eram identificados com a possibilidade de inserir no país o *progresso* e a *civilização*.<sup>34</sup> Trabalhadores brancos e europeus contribuiriam para o “branqueamento” da população e, ao mesmo tempo, permitiriam redefinir as noções de trabalho impregnadas pela escravidão.<sup>35</sup>

O grande fluxo de imigrantes para o estado de São Paulo na segunda metade do século XIX contribuiu para o crescimento da população do estado. Do total de 530.906 imigrantes que entraram no país entre os anos de 1881 e 1890, 221.657 foram para São Paulo.<sup>36</sup> Isto transformou o colégio eleitoral paulista num potencializador para a ascensão do estado no quadro das grandes bancadas da Federação, mas, para tal, tornava-se necessário que os imigrantes adquirissem direitos políticos a fim de contribuir com a consolidação dos interesses paulistas no quantitativo de representantes no Congresso, fato esse ratificado pelos decretos nº 277-E, de 22 de março de 1890, e nº 396, de 15 de maio de 1890, que garantiam aos estrangeiros naturalizados o direito de participarem como eleitores.<sup>37</sup>

Além dos fatores ligados ao crescimento do eleitorado paulista, transformar os imigrantes em cidadãos implicava garantir o mesmo tratamento utilizado com os trabalhadores nacionais, na medida em que, ao adquirirem nacionalidade brasileira, ficariam obrigados a viver sob as

determinações de seu aparelho político-institucional. E ainda mais, os problemas e críticas enfrentados pelas pressões estrangeiras sobre a forma como os imigrantes eram tratados no Brasil deixariam de ter sustentação legal, já que teriam optado pela nacionalidade brasileira. A preocupação em garantir direitos políticos aos estrangeiros marcou o encaminhamento de algumas emendas.

O artigo 68 do projeto do governo provisório determinava que os estrangeiros teriam direitos políticos para serem eleitores e candidatos nas eleições municipais de acordo com a lei que cada estado viesse a prescrever. Esse artigo foi suprimido por uma emenda da bancada rio-grandense que foi aprovada na primeira discussão.<sup>38</sup> Alguns representantes paulistas, mais um representante do Pará, Serzedelo Correia, encaminharam emenda à segunda discussão, propondo que se restabelecesse o artigo do projeto do governo, que determinava aos estados a competência para regular a participação dos estrangeiros no processo eleitoral.<sup>39</sup> Embora não tenha sido aprovada, essa emenda exemplifica a preocupação paulista em garantir a utilização dos imigrantes no jogo político dos estados.

A importância de assegurar direitos políticos para os recém-naturalizados, que no caso do interesse paulista estava diretamente relacionada ao crescimento da presença dos imigrantes nas lavouras de café, foi demonstrada por um desabafo do deputado Bernardino de Campos, que se mostra indignado com a aprovação, na

segunda discussão, de uma emenda de Eptácio Pessoa, deputado pelo estado da Paraíba.<sup>40</sup> Essa emenda invertia o decreto do governo provisório sobre a naturalização, determinando que os estrangeiros que desejassem adquirir a nacionalidade brasileira deveriam fazê-lo num prazo de seis meses. Afirmou o deputado paulista:

Sr. presidente, em conseqüência desta situação criada no país pelo patriótico decreto de 14 de dezembro (de 1889), gozariam os cidadãos estrangeiros que o quisessem, mediante tácita aquiescência, da plenitude do direito político, independente de qualquer prazo que não fosse o estabelecido para a aceitação da nacionalidade; assim foram eles incluídos nos alistamentos, tornando-se eleitores e elegíveis. (...)

Foi assim que muitos dignos colegas, assim como os representantes de São Paulo, temos em nossos diplomas o voto significativo das colônias estrangeiras.

E pelo que vos diz respeito, temos a honra de declarar que os nossos diplomas mereceram, e trazem, esses sufrágios.<sup>41</sup>

Não podemos deixar de registrar que muitas emendas foram encaminhadas no sentido de garantir o artigo original do projeto do governo.<sup>42</sup> Este foi aprovado integralmente e a emenda do deputado Eptácio Pessoa acabou sendo rejeitada na terceira discussão da Constituinte.<sup>43</sup>

A inalistabilidade e conseqüente

inelegibilidade dos religiosos, como determinado pelo artigo 70, parágrafo 3º do projeto do governo provisório, foi alvo de longos discursos em defesa dos direitos dos clérigos, e uma das questões mais debatidas em relação aos direitos políticos e consenso entre as emendas encaminhadas por representantes de várias bancadas. Várias propostas supressivas foram apresentadas ao nº 1 do artigo 26, que tratava das inelegibilidades para o Congresso e excluía os religiosos,<sup>44</sup> e ao nº 4 do artigo 70, na primeira discussão,<sup>45</sup> e ao nº 4 do artigo 69 na segunda, que estabeleciam os direitos políticos e também deixavam de fora os religiosos.<sup>46</sup>

A exclusão dos religiosos predominou nos debates sobre os direitos políticos e foram muitas as emendas encaminhadas solicitando a supressão dessa exclusão. A argumentação central contrária ao disposto no projeto do governo era o fato de a República ter sido proclamada como o governo de todos, e por isso não poderia deixar de fora aqueles que contribuíram com a causa republicana e com a formação do caráter do brasileiro, predominantemente católica. A questão da exclusão dos clérigos não esteve circunscrita aos direitos políticos. Joaquim Ignácio Tosta, deputado pelo estado da Bahia, destaca a existência de uma perseguição à Igreja Católica desde o momento da proclamação da República e da separação da Igreja do Estado, com a proibição da União e dos estados de subvencionarem cultos. O deputado chegou a afirmar que o fato do projeto do governo não ter inserido na Constituição o ju-

ramento religioso demonstrava que este seria um projeto ateu e não estaria respeitando os costumes e a religiosidade da nação.<sup>47</sup>

Emendas mais “radicais”, no sentido de ampliação dos direitos políticos, também foram encaminhadas. Direitos políticos às mulheres e aos analfabetos e a proibição de leis contra a mendicância marcaram vários discursos e algumas das propostas de alteração aos artigos do projeto original.

A questão do voto feminino foi apresentada de forma bastante peculiar. O seu impedimento era baseado, quase sempre, nos argumentos da fragilidade física e intelectual da mulher, além do seu papel como a responsável pelo lar, pela moral e formação da família e, por isso, ela não deveria se preocupar com as questões da vida política, um universo exclusivamente masculino. O destino da natureza feminina seria o lar. Também era vista como um voto vinculado ao marido e/ou pai e, portanto, seria um voto sem liberdade. Foram encaminhadas poucas emendas defendendo a inclusão das mulheres na redação da lei. Algumas emendas apontavam para a necessidade de garantir o princípio republicano e vinculavam o voto feminino às atividades profissionais da mulher, como, por exemplo, diretoras de estabelecimentos comerciais, professoras e funcionárias públicas e à sua qualificação educacional.<sup>48</sup> Embora não fossem inalistáveis do ponto de vista legal, pois não havia nenhuma referência a tal limite no corpo

da lei, entendia-se de que o voto era atribuição dos homens. Este direito só foi explicitado em 1932.

Quanto aos analfabetos, foram raros os discursos em defesa da ampliação dos direitos políticos. Ao longo de toda a discussão constituinte, apenas quatro emendas foram apresentadas com o objetivo de retirar do texto constitucional a exclusão dos analfabetos, sendo uma à Comissão dos 21, duas na primeira discussão e uma na segunda, quase todas encaminhadas por representantes do Rio Grande do Sul. Todas foram rejeitadas.

É importante considerar que até 1881 não havia impedimento aos analfabetos e a questão censitária era superada pela relação entre o valor estipulado e os rendimentos da maioria da população livre. Embora não fosse um critério de exclusão até 1881 e tivessem participado das eleições para a escolha dos representantes constituintes em 1890, a inalis-tabilidade dos analfabetos era uma característica da maioria dos Estados nacionais americanos.<sup>49</sup> O diagnóstico de exclusão da população à participação política foi feito por um dos constituintes, que identificou neste dispositivo a preocupação em deixar de fora a maioria da população brasileira.<sup>50</sup> Este direito só foi conquistado em 1985 e ratificado na Constituição de 1988.

Com relação aos que defenderam a ampliação das franquias eleitorais, podemos identificar que buscavam desqualificar o projeto do governo e a Repú-

blica. Na maioria das vezes, os discursos associavam a exclusão a uma antinomia republicana, sobretudo se comparada com as características da Constituição de 1824 e o regulamento eleitoral de 1881.

Todas essas emendas encaminhadas no sentido de ampliar o direito de voto foram rejeitadas ou consideradas prejudicadas. O encaminhamento dessas emendas não representava o consenso das bancadas aos quais esses representantes pertenciam, nem mesmo no interior do Congresso. No entanto, a defesa da ampliação dos direitos políticos esteve presente nas “cabeças” de alguns representantes da Bahia, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. O fato de todas as emendas terem sido rejeitadas permite considerar que não faziam parte das preocupações da maioria dos constituintes e, por isso, podem ser caracterizadas como propostas isoladas de ampliação da cidadania política. Os artigos referentes aos direitos políticos no projeto do governo não sofreram nenhuma alteração significativa. O Congresso Constituinte ratificou, em seu artigo 70, a exclusão dos direitos políticos dos clérigos, dos analfabetos, dos mendigos, dos praças de pret e, indiretamente, das mulheres. A institucionalização da República, com a aprovação da Constituição de 1891, se limitou, no plano dos direitos políticos e da cidadania, a ratificar os impedimentos existentes nos anos finais da Monarquia e a aprimorar as ferramentas de exclusão e de controle do processo eleitoral.

## N O T A S

1. Reynaldo Carneiro Pessoa, *A idéia republicana no Brasil através dos documentos: textos para seminários*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1973, p. 39-62.
2. Jairo Nicolau, A participação eleitoral no Brasil, in Luiz Werneck Vianna (org.), *A democracia e os três poderes no Brasil*, Belo Horizonte, Ed. UFMG; Rio de Janeiro, Luperj, 2003, p. 255; e Eric Hobsbawm, *A era dos impérios (1875-1914)*, 2. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, p. 127.
3. Reynaldo Carneiro Pessoa, op. cit., p. 168-170.
4. Citado por Amaro Cavalcanti, *Regime federativo e a República brasileira*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1899, p. 40.
5. Maria Emília Prado, *Memorial das desigualdades: os impasses da cidadania no Brasil (1870-1902)*, Rio de Janeiro, Faperj/Revan, 2005, p. 178; Edgar Carone, *A República Velha (evolução política)*, 2. ed., São Paulo, Difel, s.d., (Corpo e Alma do Brasil), p. 29.
6. Citado por Marcelo Cerqueira, *A Constituição na história: origem e reforma*, Rio de Janeiro, Revan, 1993, nota 63, p. 370; Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1964, p. 31; Renato Lessa, *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*, São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro, Luperj, 1988, p. 60.
7. Citado por Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, 2. ed., São Paulo, Alfa-Ômega, 1975, p. 225.
8. Brasil, *Decretos do governo provisório dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1890, p. 1.387-1.400.
9. Ibidem, p. 1.388.
10. Citado por Marcelo Cerqueira, op. cit., nota 63, p. 370.
11. Brasil, op. cit., p. 1.388. O decreto nº 277-E, de 22 de março, regulamentou a participação dos estrangeiros no processo eleitoral para o Congresso Constituinte. Cf. Brasil, op. cit. Nesse sentido, o governo provisório ainda providenciou outros decretos, como, por exemplo, o nº 480, de 13 de junho de 1890, discriminando o procedimento das comissões municipais de alistamento com relação aos estrangeiros. Brasil, op. cit., p. 1.297.
12. Victor Nunes Leal, op. cit., p. 225.
13. Maria D'Alva Gil Kinzo, *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*, São Paulo, Símbolo, 1980, p. 97.
14. Brasil, op. cit., p. 1.387-1.400.
15. Estes quantitativos se referem ao número de deputados e senadores. Brasil, op. cit., p. 1.389.
16. Citado por Marcelo Cerqueira, op. cit., nota 63, p. 370.
17. Citado por Paulino Jacques, *Curso de direito constitucional*, Rio de Janeiro, Revista Forense, 1956, p. 82.
18. Agenor Roure, *A Constituinte republicana*, Brasília, Senado Federal, 1979, v. I, p. 1.
19. Brasil, op. cit., p. 1.365-1.386.
20. Brasil, *Anais do Congresso Constituinte da República (1890-1891)*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, v. I, p. 315. A partir daqui os *Anais* serão citados por ACCR.
21. Badaró, ACCR, v. I, p. 944.
22. Jorge Batista Fernandes, *Ordenando a República, constituindo o progresso: o primeiro Congresso Constituinte da República (1890-1891)*, Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, 1997, dissertação de mestrado, v. II, gráficos III e IV, p. 210. Sobre a formação do pensamento político predominante na Constituinte de 1890-1891, cf. João Cruz Costa, *Contribuição à história das idéias no Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1956, p. 360.
23. ACCR, v. I, p. 787.
24. Seabra, ACCR, v. I, p. 787.

25. Amaro Cavalcanti, ACCR, v. I, p. 605.
26. Lamounier Godofredo, ACCR, v. II, p. 448.
27. Leopoldo de Bulhões, ACCR, v. II, p. 136.
28. Almeida Nogueira, ACCR, v. II, p. 39.
29. Retumba, ACCR, v. II, p. 621.
30. Badaró, ACCR, v. I, p. 788.
31. Costa Júnior, ACCR, v. I, p. 293.
32. ACCR, v. I, p. 516, 566 e 647. Todas foram consideradas prejudicadas pela aprovação de uma emenda substitutiva da Comissão dos 21. ACCR, v. I, p. 807.
33. Badaró, ACCR, v. I, p. 947.
34. Iraci Salles, *Trabalho, progresso e a sociedade civilizada: o Partido Republicano Paulista e a política de mão-de-obra (1870-1889)*, São Paulo, Hucitec; Brasília, INL, 1986, p. 109.
35. José de Souza Martins, *O cativo da terra*, 3. ed., São Paulo, Hucitec, 1986, (Ciências Sociais; 16), p. 22; Otávio Ianni, *A idéia de Brasil moderno*, São Paulo, Brasiliense, 1992, p. 22.
36. Eulália Maria Lahmeyer Lobo, Conflito e continuidade na história brasileira, in Henry H. Keith e S. F. Edwards, *Conflito e continuidade na sociedade brasileira*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1970, (Coleção Retratos do Brasil; 79), p. 313-344; Paula Beiguelman, *A crise do escravismo e a grande imigração*, 4. ed., São Paulo, Brasiliense, 1987, (Coleção Tudo é História; 2), p. 39. Dados sobre o número de imigrantes na capital paulista podem ser encontrados em Paul Singer, *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo*, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, São Paulo, Editora Nacional/USP, 1968; e Richard Morse, *Formação histórica de São Paulo: de comunidade à metrópole*, São Paulo, Difel, 1970.
37. Brasil, op. cit., p. 962-963.
38. ACCR, v. II, p. 331 e 433.
39. ACCR, v. III, p. 394.
40. ACCR, v. III, p. 184. Aprovada na 2ª discussão (v. III, p. 566).
41. Bernardino de Campos, ACCR, v. III, p. 696.
42. ACCR, v. II, p. 534; v. III, p. 93, 110 e 253.
43. ACCR, v. III, p. 791.
44. ACCR, v. I, p. 872, 991 e 977.
45. ACCR, v. II, p. 435, 736, 459 e 460.
46. ACCR, v. III, p. 109, 113, 170, 183, 251, 253 e 314.
47. Joaquim Ignácio Tosta, ACCR, v. I, p. 889.
48. ACCR, v. II, p. 435 e 439; v. III, p. 259.
49. Jairo Nicolau, op. cit., p. 263.
50. Lauro Sodré, ACCR, v. II, p. 476.