

Título: A figura dos intendentos no primeiro pleito republicano

Nome: Vithor Torres Lucio

Este trabalho centra sua análise no período do Governo Provisório. Nosso enfoque será sempre cerceado pelo pressuposto de que as regras do jogo importam, produzindo resultados importantes tanto antes das eleições quanto depois. Lidaremos com a seguinte pergunta: quais as regras e os mecanismos criados pelo Governo Provisório para garantir maioria que lhe favorecesse durante Congresso Constituinte?

Uma retomada histórica nos ajudará a recompor o perfil da primeira eleição republicana. Limongi (2014) traz um panorama das principais mudanças eleitorais do Império (com exceção da Lei Saraiva) para ilustrar a ideia de que a explicação através das fraudes, da manipulação e da violência não garantem o entendimento pleno do que era, de fato, a disputa eleitoral entre liberais e conservadores.

Até 1842, o governo central não tinha meios para interferir diretamente no pleito. As regras eleitorais, as Instruções de 1824, eram bastante simples e limitavam todo o processo a uma fase: a mesa eleitoral. “Concentravam-se na Mesa todas as fases do processo eleitoral, da qualificação dos eleitores à apuração dos votos”¹, e cabia ao Juiz de Paz mais votado presidi-la. Disso decorre a colocação difundida de que ganhar a mesa significava ganhar as eleições.

O processo eleitoral seguinte, regido pelo decreto de 1842, altera essa lógica. O pleito deixa de ser regido somente pela mesa. Dela se desatarraxou a atribuição de qualificar os eleitores.

“Esse processo passa a ser feito previamente à eleição por uma junta composta pelo Juiz de Paz, o pároco e o delegado de polícia. A composição tripartite não esconde o predomínio deste último, um agente do governo nomeado pelo próprio Gabinete.” (Limongi, Op. Cit., p.29).

Parece irrisório, mas a perda dessa atribuição pela mesa significou um rearranjo da lógica eleitoral. Se antes as atividades se limitavam ao dia do pleito, já que cabia à Mesa todas as atribuições eleitorais, com o decreto de 1842 os atores ganharam uma nova preocupação: fazer o voto. Fazer os votos de seus eleitores era mais importante do que o dia do pleito em si. A etapa decisiva das eleições, portanto, era a de qualificar os eleitores, atividade que acontecia bem antes do dia de depositar o voto na urna.

¹ Limongi (2014, p.19)

A lei de 1846 alterou novamente os pesos das balanças ao limitar o acesso do governo central às urnas e delegar, mais uma vez, amplos poderes ao Juiz de Paz mais votado. No que tange à fragmentação das etapas eleitorais, no entanto, manteve-se o mecanismo que direcionava a atenção dos atores à qualificação. A importância das etapas que antecedem às eleições passa a ser uma constante por todo o Império e também durante a República. Como bem salienta o autor, “O dia da eleição passa a ser o ponto de chegada de uma série de atividades. Não se ganha eleição no dia conquistando a Mesa ou, dito de outra forma, conquista a Mesa quem controla os recursos para tanto.”².

Como dissemos, a análise de Limongi não contempla a reforma eleitoral da lei Saraiva de 1881. Para os objetivos desta pesquisa, no entanto, é fundamental apresentar no que e em quem se amparava a eleição proposta por essa lei. Elaboramos uma tabela que dá as principais informações sobre a Lei Saraiva, em comparação aos decretos que organizaram o primeiro pleito republicano, em 1890:

Tabela 1 – Comparativo entre a Lei Saraiva e as Leis Eleitorais de 1890

	Qualificação	Mesa eleitoral
Lei Saraiva (1881)	Nos termos ³ : juiz municipal Nas comarcas: juiz de direito	Presidente: Juiz de paz mais votado da paróquia.
Decreto 200-A e Regulamento Alvim (1890)	Comissões distritais: 1. Juiz de paz (presidente) 2. Subdelegado da paróquia 3. Cidadão comum (nomeado pelo presidente da Câmara ou Intendência Municipal) Comissões Municipais:	Presidente: Presidente da Câmara ou da Intendência Municipal. ⁴

² Limongi (Op. Cit., pp.16-17).

³ Termo é uma denominação jurídica referente ao território ou à região circunscrita de uma cidade. Comarca é o grau imediatamente acima do Termo. Uma comarca pode, assim como o termo, englobar o território de uma cidade apenas. Mas é comum que abarque uma região um pouco maior, com mais cidades inclusas.

⁴ Havia diferenças entre as atribuições e competências de uma Câmara Municipal para uma Intendência. Será salientado mais abaixo essa distinção. Por hora, basta dizer que à Câmara cabia basicamente funções legislativas; a Intendência, por sua vez, além da faculdade legislativa, reunia uma série de atributos de caráter administrativo.

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juiz Municipal do termo (presidente) 2. Presidente da Câmara ou Intendência Municipal 3. Delegado de Polícia 	
--	---	--

Fonte: Decretos 3029 de 1881, 200-A e 511 de 1890. Elaboração própria.

A ausência de um artigo que desse ao governo imperial recursos para interferir diretamente nas eleições, a partir da Lei de 1846, é completamente manobrada com a Lei Saraiva. Assim como antes, o processo de qualificação ainda segue como o decisivo. Alteram-se, porém, os atores responsáveis pela qualificação. Ganha destaque, a partir de 1881, a figura dos juízes municipais e dos juízes de direito.

Ambos os postos, de juízes municipais e de direito, eram controlados pelo governo. Conforme Rodycz (2003), os juízes municipais eram nomeados pelos presidentes das províncias, a cada três anos. Suas atribuições se relacionavam, dadas as limitações hierárquicas, às dos juízes de direito, mas no âmbito dos termos. Os juízes de direito eram nomeados diretamente pelo Imperador. Eram a entidade judicial máxima das comarcas e, embora pudessem ser movidos de uma comarca para a outra, tinham a garantia constitucional da vitaliciedade do cargo.

Em termos eleitorais significava ter dois atores alinhados aos interesses do governo central no processo de qualificação. Os juízes tinham a prerrogativa da lei de alistar os eleitores, julgar os recursos de quem se sentisse prejudicado durante o alistamento, remeter a lista final dos eleitores alistados ao governo central e entregar os títulos aos eleitores. O papel e a importância dos juízes de paz, presidentes da mesa eleitoral, eram, portanto, diminuídos pela quantidade de atribuições e poderes que cabiam aos juízes municipais e de direito na qualificação.

Nossa insistência na Lei Saraiva se deve ao contraponto imediato que ela oferece na análise dos decretos 200-A de 08 de fevereiro de 1890 (regendo a qualificação eleitoral) e o 511 de 23 de junho de 1890 (conhecido como Regulamento Alvim) assinados pelo Governo Provisório. De imediato, fica claro que não seria vantajoso ao primeiro governo republicano ter, no comando da qualificação, atores remanescentes do Império. Nossa tabela explicita isso: a figura do juiz de direito some das eleições; o juiz municipal continua na qualificação, mas ele não atua individualmente; a qualificação é fragmentada em duas fases; e surge a figura central do presidente da intendência.

As regras da primeira eleição republicana trazem algumas novidades interessantes para a lógica do jogo eleitoral. A primeira novidade, como destacado, é a fragmentação do processo de qualificação. De acordo com o decreto 200-A, o alistamento dos eleitores se daria, primeiramente, por uma comissão distrital, encabeçada pelo juiz de paz mais votado. Em um segundo momento, forma-se uma comissão municipal para revisar todo o trabalho realizado previamente pelas comissões distritais. As atribuições das comissões municipais eram basicamente duas: julgar o recurso do cidadão que se sentia prejudicado com os trabalhos das comissões distritais e incluir ou excluir do alistamento aqueles que a comissão municipal julgasse ser ou não beneficiários do direito ao voto. No limite, a comissão municipal tem a competência legal de refazer todo o trabalho das comissões distritais.

É importante chamar a atenção, porém, das Intendências ou Câmaras municipais nesse processo. Em ambas as etapas da qualificação, há um ator relacionado a essas casas acompanhando os trabalhos: nas comissões distritais, um cidadão nomeado pelo presidente da Intendência ou da Câmara; nas municipais, o próprio presidente da intendência ou Câmara. Mais do que isso, cabia às Intendências ou Câmaras Municipais a responsabilidade de reger especificidades intrínsecas ao processo da maior importância quando se pensa no resultado final da qualificação: determinar o local de trabalho das comissões distritais, gerenciar a cópia do resultado do alistamento, sabendo inclusive o nome dos cidadãos incluídos e excluídos, e levá-la até a comissão municipal para que os trabalhos fossem revistos.⁵

Frisar a saliência dos presidentes dessas casas frente ao processo de qualificação é fundamental dado o protagonismo destes atores na mesa eleitoral. Segundo o Regulamento Alvim, as mesas seriam compostas, nas sedes do município, do presidente da Câmara ou Intendência, de dois membros dessa corporação e de dois eleitores nomeados pelo presidente; nas outras seções do município, seriam compostas por um presidente e quatro eleitores, todos nomeados pelo presidente da Câmara ou Intendência.⁶

A questão que imediatamente surge, dado o arranjo institucional proposto, é: Intendência ou Câmara Municipal? Parece lógico que para os interesses da República nascente, dar tantos poderes a um vereador, feito presidente da Câmara pela sua casa,

⁵ Ver os art.13, 28, 29 e 38 do decreto 200-A de 1890.

⁶ Ver o art. 13 do decreto 511 de 1890.

eleito durante as eleições imperiais, não fosse o cenário mais seguro. Como, porém, o Governo Provisório orquestrou essa transição, das Câmaras para as Intendências?

Cabe, inicialmente, fazer um adendo sobre a competência das Intendências. Embora sejam sempre colocadas de modo alternativo pelo Regulamento Alvim (ou Câmara Municipal ou Intendência), as atribuições da Intendência ultrapassavam às da Câmara: cabia a elas reorganizar os distritos eleitorais do município, criando novos e dividindo os antigos, quando conviesse; organizar as receitas municipais; administrar o orçamento e os investimentos; criar estruturas burocráticas; gerenciar as atividades legislativas; julgar contravenções; anular ou refazer qualquer contrato firmando pela Câmara do município⁷. Trata-se, portanto, não de uma instituição legislativa, mas de um órgão gestado para gerenciar o município em todas as suas mais significativas e importantes esferas.

A primeira Intendência foi criada no Distrito Federal, com a dissolução de sua respectiva Câmara por meio do decreto 50-A de 7 de dezembro de 1889. No dia 30 de dezembro de 1889, através do decreto 107, o modelo das Intendências é expandido para os Estados. Fica decidido que:

“Art. 1º Os Governadores dos Estados Unidos são autorizados a dissolver as Câmaras Municipais e a organizar os respectivos serviços, adaptando em tudo que lhes forem aplicáveis as disposições do decreto n. 50 A de 7 do corrente mês, relativo à Illma. Câmara Municipal da capital federal.”

A pergunta que convém responder, dada a legislação do Governo Provisório, é se as Câmaras Municipais foram, de fato, dissolvidas nos Estados e em que proporção em relação às Câmaras remanescentes.

Coletamos essa informação. Fizemos um recorte temporal e em relação aos Estados analisados. Por duas razões, limitamos nossa busca entre 1º de janeiro de 1890 a 30 de maio do mesmo ano: primeiro para observar se até o início de março, quando começou, de acordo com o decreto 200-A, a qualificação, já havia intendências suficientes para se observar a influência dessa instituição sobre o alistamento, como descrito acima; em segundo lugar, porque o Regulamento Alvim data do mês de junho, clarificando a todos os poderes que cabiam à Intendência dentro da primeira eleição republicana.

⁷ De acordo com os art. 2 (§1 a 6), 3 e 4 do decreto 50-A de 1889.

Fizemos também, como dito, um recorte por Estados. Priorizamos somente os Estados com o maior número de cadeiras em disputa, além do Distrito Federal.⁸ Além da óbvia importância das cadeiras no controle posterior do jogo político, observar as dissoluções das Câmaras municipais em Estados grandes, com um grande número de cidades, seria um indicativo sólido de que o objetivo era esse.

Tabela 2 – As Intendências nos Principais Estados da União

Estado	Cidades com Câmara dissolvida (CCD)	Nº de cidades do Estado (NdeC)⁹	Frequência (CCD/NdeC)	Cadeiras em disputa
Distrito Federal	1	1	100%	10
Minas Gerais	99	117	84,6%	37
São Paulo	121	136	88,9%	22
Rio de Janeiro	37	46	80,4%	17
Pernambuco	52	62	83,8%	17
Rio Grande do Sul	39	63	61,9%	16

Fonte: Jornais O Estado de Minas Gerais (MG), Gazeta de Notícias (RJ), A Federação (RS). Os dados do DF se baseiam no Decreto 50-A de 07/12/1889. Os outros estados foram mapeados a partir dos Relatórios dos Presidentes dos Estados. Elaboração própria.

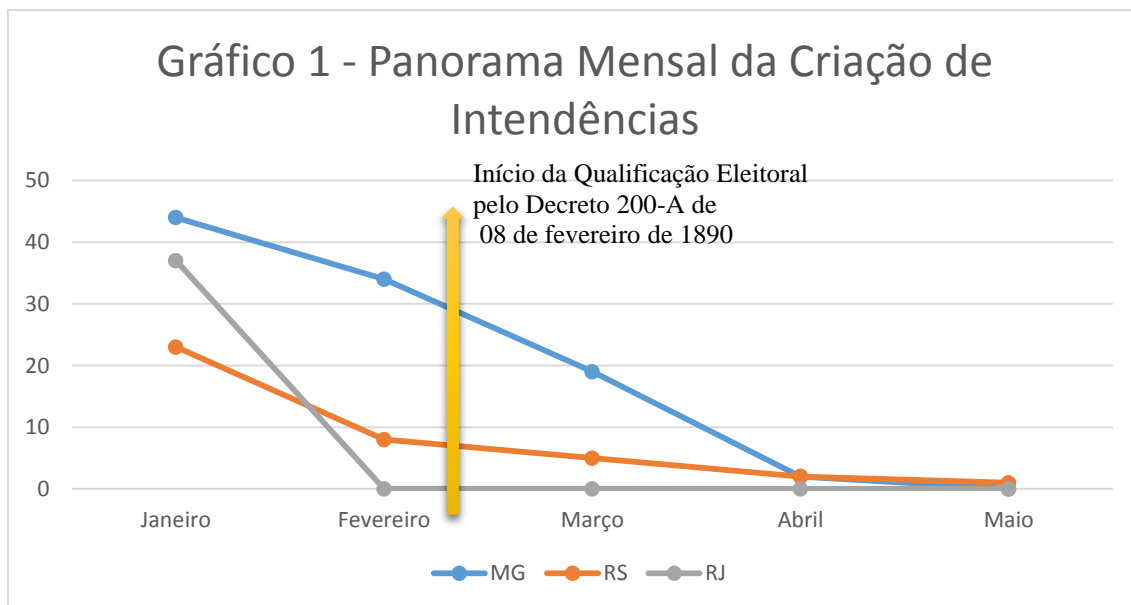
Na sequência, desenvolvemos um gráfico¹⁰ para mostrar a evolução da criação de Intendências mensalmente nos Estados¹¹:

⁸ Nosso objetivo inicial era incluir o Estado da Bahia na coleta de dados, já que ela possuía 110 municípios e tinha direito a 22 cadeiras no Congresso Constituinte. Não achamos, porém, um jornal de publicação periódica desde janeiro de 1890 para dar conta dessa coleta. O único jornal que nos contemplaria, o “Pequeno Jornal”, tem sua primeira edição disponível datada de 1º de março de 1890.

⁹ O número de cidades dos Estados foi obtido a partir do Recenseamento de 1890. Há que se considerar, no entanto, que tal recenseamento só foi concluído em 1900. É bem provável que haja mais municípios inclusos do que os que existiam de fato na década anterior. De toda maneira, se assim for, nossos dados se confirmariam ainda mais, já que com a diminuição do número total de cidades a “Frequência (CCD/NdeC)” aumentaria.

¹⁰ Os dados estão em números absolutos.

¹¹ Não incluímos os dados de SP e PE já que os Relatórios dos Governadores nos quais nos baseamos para obter as informações sobre as Intendências não expõem as datas das dissoluções das Câmaras dos municípios.



Fonte: Banco de dados produzido a partir dos Jornais O Estado de Minas Gerais (MG), A Federação (RS) e Gazeta de Notícias (RJ). Elaboração própria.

Os dados confirmam nossas suposições. Em Minas Gerais, São Paulo Rio de Janeiro e Pernambuco, mais de 80% das Câmaras Municipais foram dissolvidas. No Rio Grande do Sul, caso com a menor frequência de cidades alteradas, os dados, embora não sejam tão expressivos como nos outros Estados, não podem ser taxados de insignificantes, afinal pouco mais de 3/5 dos municípios gaúchos ganharam uma Intendência.

O gráfico, na sequência, ilustra que a política não foi implantada paulatinamente pelos governadores, mas de maneira concentrada, com predominância entre os meses de janeiro e fevereiro. Na prática, isso significa que já havia uma grande gama de cidades equipada com uma Intendência para interferir no processo de qualificação eleitoral.

Isso posto, podemos concluir que a dissolução das Câmaras Municipais, substituídas pelas Intendências, deu aos Governos dos Estados e, em última instância, ao Governo Provisório, a ferramenta institucional para interferir na primeira eleição republicana. Fenômenos como a fraude no dia do pleito, a manipulação, a coação e a violência, todos fatores incansavelmente elencados pela maioria dos autores que já analisaram o período, não foram fundamentais – embora, é possível, tenham acontecido em algum grau – já que as pedras do jogo eleitoral foram organizadas muito antes do dia do pleito.

Esses resultados, porém, abrem uma nova agenda de pesquisa. A pergunta que imediatamente surge é se os mecanismos criados foram suficientes para assegurar vitória aos governistas. Em outras palavras, havia competição eleitoral? De quem contra

quem? Republicanos contra monarquistas? Republicanos contra republicanos, com diferentes visões sobre o Estado a ser construído? Procurar respostas para essa pergunta será a próxima etapa desta pesquisa.

Referências:

CORREIO PAULISTANO. Edições nº 10010 a 10066 (1890). Disponível em <<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>. Acesso em 10 jan. 2016.

ESTADO DE MINAS GERAIS, O. Edições nº 14 a 47 (1890). Disponível em <<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>. Acesso em 10 jan. 2016.

FEDERAÇÃO, A. Edições nº 2 a 100 (1890). Disponível em <<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>. Acesso em 10 jan. 2016.

GAZETA DE NOTÍCIAS. Edição nº 5 (1890). Disponível em <<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>. Acesso em 07 fev. 2016.

LIMONGI, Fernando. **Revisitando as Eleições do Segundo Reinado: Manipulação, Fraude e Violência.** Lua Nova, nº 91, pp.13-51, 2014.

Relatório dos Presidentes dos Estados Brasileiros (PE). **Relatório que o cidadão Marechal de Campo José Simeão de Oliveira Apresentou em 25 de Abril de 1890 ao cidadão Dr. Albino Gonçalves Meira de Vasconcellos.** Disponível em <<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>. Acesso em 10 jan. 2016.

Relatório dos Presidentes dos Estados Brasileiros (SP). **Exposição apresentada ao Dr. Jorge Tibiriçá pelo Dr. Prudente J. de Moraes Barros.** Disponível em <<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>. Acesso em 10 jan. 2016.

RODYCZ, Wilson Carlos. **O Juiz de Paz Imperial: Uma Experiência de Magistratura Leiga e Eletiva no Brasil.** Revista Justiça e História, v.3, nº 5, 2003.