

CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DA NOVA LITERATURA SOBRE REFORMAS ELEITORAIS: UM DIÁLOGO COM A HISTORIOGRAFIA DA LEI SARAIVA (1881)

Contributions and limits of the new literature on electoral reforms: A dialogue with the historiography of the Lei Saraiva (1881)

Henrique Santos da Silva

Mestrando em História Social pelo Programa de Pós-Graduação em História da UFF (PPGH/UFF) com bolsa CAPES. Licenciado em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro (estudante) do Núcleo de História Comparada Mundial (COMMUN/UFF). Atuou durante um ano como bolsista PIBIC/CNPq com o projeto “A reforma eleitoral de 1881 e as transformações internas da cidadania: um exercício de história conceitual (1880-1881)”.

Resumo

O artigo tem como objetivo traçar um diálogo entre a nova literatura sobre reformas eleitorais, emergente no campo da ciência política a partir dos anos 1990, e a historiografia da Lei Saraiva, norma eleitoral brasileira de 1881. Propõe-se uma revisão comparativa das literaturas. Primeiro, os textos historiográficos sobre a reforma brasileira são contrastados com as categorias analíticas da ciência política propostas por Gideon Rahat (2011) e Vitor Pimenta Gomes de Souza (2023). Em seguida, obras de cientistas políticos que empregam a abordagem histórico-comparativa, como Rahat (2008), Renwick (2010) e Nicolau (2012), são colocadas em perspectiva com as considerações teórico-metodológicas da história conceitual. As conclusões focam na necessidade de a historiografia ampliar as pesquisas sobre os percursos legislativos das reformas e sobre as ações dos subalternos, e a ciência política refinar o uso e a crítica de fontes primárias, além de ampliar seu campo de visão para além da política institucional.

Palavras-chave: reforma eleitoral; Lei Saraiva; história política; interdisciplinaridade

Abstract

The article aims to establish a dialogue between the new literature on electoral reforms, emerging in the field of political science since the 1990s, and the historiography of the Lei Saraiva, a Brazilian electoral law from 1881. A comparative review of the literature is proposed. First, historiographical texts on the Brazilian reform are contrasted with the analytical categories of political science proposed by Gideon Rahat (2011) and Vitor Pimenta Gomes de Souza (2023). Then, works by political scientists employing the historical-comparative approach, such as Rahat (2008), Renwick (2010), and Nicolau (2012), are examined in light of the theoretical-methodological considerations of conceptual history. The conclusions focus on the need for historiography to expand research on the legislative processes of reforms and the actions of subaltern groups, and for political science to refine its use and critique of primary sources, as well as broaden its scope beyond institutional politics.

Keywords: electoral reform; Lei Saraiva; political history; interdisciplinarity

Introdução: a nova literatura sobre reformas eleitorais e a lei brasileira de 1881

Reformas eleitorais são momentos de grande agitação política e social. Elas são leis capazes de fazer gravitar em seu entorno instituições, atores e discursos dentro e fora dos espaços representativos institucionais. Não à toa, se tornam o tema de muitos estudos nos campos da ciência política e da história, promovendo frequente renovação de perspectivas, fontes e objetos de estudo. Uma onda de mudanças nos sistemas eleitorais a partir dos anos 1990, por exemplo as ocorridas em Itália, Japão e Nova Zelândia, provocou um revigoreamento no interesse pelo assunto e uma plethora de novos trabalhos. As contribuições de Matthew Shugart (2001), Monique Leyenaar (Leyenaar; Hazan, 2011) e companhia cada vez menos limitada focaram nas práticas e significados das reformas, desafiando a tese, estabelecida pela teoria da escolha racional, de que democracias antigas tinham sistemas eleitorais estáveis e quase imutáveis (Rahat, 2011: 523-4). Depois de vinte ou trinta anos de desenvolvimento, essa nova literatura começou a ser recepcionada pelos cientistas sociais brasileiros, em busca da renovação dos estudos sobre reformas no país (Andrade, 2019; Souza, 2023).

Simultaneamente a esse processo ocorre a renovação no interesse, por parte de diferentes perspectivas da história política, em uma reforma eleitoral brasileira. A Lei Saraiva, promulgada em 1881 no Império do Brasil, é uma menção clássica dos autores dedicados a análises amplas do sistema político imperial (Costa, 1992; Graham, 1997; Holanda, 2005; Carvalho, 2013) ou dos direitos políticos no país (Love, 1970; Carvalho, 2021). A partir dos anos 1980, a redemocratização brasileira e o desenvolvimento dos programas de Pós-Graduação em História, além da contribuição de pensadores do campo da história da educação (Ferraro, 2008; Montañó, 2018), promoveram um novo fôlego de investigação sobre ela. Estudos novos e maiores. Se antes a reforma tinha, em geral, espaço para um capítulo dentro de livros com outros objetos, neste século ela protagoniza um conjunto de dissertações e teses intencionado a compreender seus significados para a cidadania no Império (Souza, 2012; Costa, 2014; Leão, 2019).

A reforma eleitoral de 1881, que é popularmente conhecida pelo sobrenome do seu principal articulador, o político baiano José Antônio Saraiva, tem um papel fundamental no exercício político na “era da reforma” (Costa, 1992). Entre outras medidas,¹ ela foi

¹ Pode-se destacar a institucionalização de direitos políticos para estrangeiros naturalizados e pessoas não-católicas, o fim da proibição de libertos de votarem diretamente, a readoção dos distritos uninominais, como estabelecidos pela reforma eleitoral de 1855 e desarticulados em 1860, a adoção de detalhamento e rigor extremos na comprovação do censo eleitoral e, por fim, o aprofundamento da legislação criminal sobre eleições. A lei (Brasil, 1881) pode ser consultada em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/>

responsável por implementar pela primeira vez o voto direto no Brasil, uma vez que a Constituição de 1824 estabeleceu eleições indiretas em dois graus para a Assembleia nacional (Brasil, 1824). Aparentemente inclusiva, ela também foi a lei responsável por operar uma redução drástica no eleitorado brasileiro, de aproximadamente 10% da população total do país em 1872 para 1,2% em 1882 (Nicolau, 2004: 1-2; Souza, 2020: 6). Isso se deu pela exclusão híbrida de pessoas analfabetas empregada por ela.² Dada a sua amplitude e seu impacto profundo sobre os direitos políticos no Brasil, não só sob a monarquia, – os analfabetos se mantiveram, durante 107 anos, fora da cidadania, antes de o seu direito ser reconhecido pela Constituição de 1988 –, a Lei Saraiva parece uma fonte inesgotável de estudos e debates.

Este artigo tenta, ao observar essas duas renovações na literatura, traçar sugestões para um diálogo entre as ciências e iluminá-las reciprocamente. Propõe-se, para isso, uma revisão da literatura em três movimentos. Os artigos de Gideon Rahat (2011)³ e Vitor Pimenta Gomes de Souza (2023) levantaram uma série de abordagens e categorias analíticas utilizadas pelos novos estudos sobre reformas eleitorais, que serão expostas no próximo item, iniciando a discussão. Em seguida, elabora-se uma apresentação dos textos de historiadores sobre a Lei Saraiva, aproximando-os das perspectivas e categorias propostas por Rahat (2011) e Souza (2023). A intenção é comparar a historiografia sobre a reforma de 1881 com a renovação da ciência política, indicando quais tópicos já foram tratados e, principalmente, quais assuntos, ainda inexplorados, podem surgir desse contato. O terceiro movimento é um aprofundamento de obras que empregam a abordagem histórico-comparativa de estudos sobre reformas (Rahat, 2011: 535), os trabalhos de Rahat (2008), Alan Renwick (2010) e Jairo Nicolau (2012). Elas serão expostas enfatizando seu protocolo teórico-metodológico. Assim, será possível traçar suas contribuições para a historiografia da Lei Saraiva, mas também indicar, a partir do terreno da história conceitual (Koselleck, 1992; Koselleck, 2006; Koselleck, 2020), seus limites.

Ao final desse artigo será possível observar que, embora a historiografia da Lei Sarai-

termos/lei-saraiva.

2 A ideia de exclusão híbrida reside no fato de pessoas analfabetas serem atacas de duas formas diferentes no processo. Para analfabetos sem título de eleitor – inventado na reforma eleitoral de 1875 – a lei proibia expressamente seu alistamento a partir de 1882. Para os já intitulados, sua exclusão foi prática, dada as alterações na documentação de comprovação do censo eleitoral. A quantidade de documentos escritos e a dificuldade de obtê-los gerou limitações impeditivas para o acesso de analfabetos na cidadania. A tese da relação entre prova de renda e exclusão dos iletrados, sem a formulação da ideia de exclusão híbrida, pode ser melhor observada em artigo de Felipe Azevedo e Souza (2020).

3 No artigo, Rahat (2011: 524) descreve as seguintes abordagens analíticas: teoria da escolha racional, perspectiva histórico-comparativa e institucionalismos. No próximo item deste texto, identificam-se e destacam-se diferentes categorias a partir das três abordagens.

va cubra boa parte da gama de categorias analíticas indicadas em Rahat (2011) e Souza (2023), é preciso avançar no terreno dos processos legislativos de implementação da reforma e no papel de agentes não-políticos (Renwick, 2010: 49), sobretudo os subalternos. Enquanto a ciência política dá como bons exemplos à historiografia a rigidez metodológica e a extensão do escopo comparativo de pesquisa, seus limites estão no uso e na crítica de fontes primárias e na preocupação estrita com a esfera da política institucional.

Antes de iniciar a análise, uma ressalva é importante. Deve-se ter ciência de que a nova literatura sobre reformas eleitorais está quase exclusivamente preocupada na discussão dos sistemas e normas em democracias. O Império do Brasil, embora ostentasse níveis de eleitorado superiores aos de países paradigmáticos durante o século XIX (Sábato, 2001), nunca pode e nunca poderá ser chamado de democracia, nem para o uso conceitual da época (Fioravanti, 2014).⁴ Como isso impacta na investigação? O norte será a perspectiva de Bernard Manin (1995) e sua compreensão de que a entrada das massas no sistema político o alteram de forma profunda, quantitativa e qualitativamente. Entretanto, é o próprio Manin (*Ibidem*) que recupera a identidade entre os sistemas políticos na Europa e América a partir da Revolução Francesa e as democracias estabelecidas após a Primeira Guerra Mundial: são regimes representativos. Ao longo da história, a despeito das transformações provocadas pela extensão do sufrágio, eles mantiveram alguns princípios: os representantes são eleitos pelos governados, conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores, a opinião pública pode se manifestar independentemente do controle do governo e as decisões políticas são tomadas após debate (*Ibidem*: 6).

O estudo de uma reforma eleitoral anterior ao estabelecimento da democracia no Brasil, portanto, não é prejudicial ao diálogo com a renovação do tema. Pelo contrário, ela pode iluminar práticas e significados políticos do Estado liberal instituído e da sua tradição, certamente conturbada, e por vezes periodicamente interrompida, de manter eleições regulares. A política, após o Iluminismo, estabeleceu o princípio eletivo como espinha dorsal, e isso se deu antes da articulação entre liberalismo e democracia (Posada-Carbó, 1996; Bobbio, 2000), tornando benéficas as análises entre continuidades e descontinuidades históricas.

Categorias de análise na nova literatura sobre reformas eleitorais

Gideon Rahat escreveu, em 2011, um artigo de revisão das pesquisas desenvolvidas

4 Ao longo de quase todo o século XIX, o conceito de democracia foi manejado pelos organizadores dos regimes representativos liberais na Europa e na América Latina como uma aspiração demagógica e anárquica. A associação entre democracia e propostas de ampliação gradual e ordeira da participação política são fenômenos intensificados somente no último quartel do Oitocentos (Fioravanti, 2014: 40-3).

na “fronteira aberta” da investigação sobre reformas eleitorais (Rahat, 2011: 523). Fazendo referência ao conjunto de leis promulgadas nos anos 1990, em democracias do Norte global, ele indicou que esse contexto perturbou a certeza dos investigadores de que, nesses países, o sistema partidário era estável e movimentos reformistas eram improváveis, pelas dificuldades do processo e pelos riscos das consequências. As novas leis fizeram os pesquisadores se debruçarem sobre duas questões fundamentais. O que explica a estabilidade dos sistemas eleitorais? O que motiva a reforma? A revisão de Rahat (*Ibidem*: 523-5) divide o conjunto de trabalhos sobre o tema, que oferecem diferentes respostas e perspectivas a essas questões, em três abordagens de análise.

Essas três abordagens são: a teoria da escolha racional, a histórico-comparativa e as institucionalistas. Rahat desenvolve que a teoria da escolha racional está focada na explicação da estabilidade e da reforma como reflexos do interesse dos políticos principais, como governantes e lideranças partidárias. A abordagem histórico-comparativa busca uma conjunção de explicações detalhadas, porém, capazes de produzir sistematizações, a partir dos sucessos e das falhas do processo reformista. Já os institucionalismos, que ele separa entre “velho” e “novo” e entre “cultural” e “sociológico”, tendem a justificar a reforma e a não-reforma pelo nível de percepção do funcionamento do sistema eleitoral (*Ibidem*: 524).

Mais de uma década depois, Vitor Pimenta Gomes de Souza (2023) buscou retomar os estudos sobre reformas eleitorais a partir de uma revisão de escopo da literatura. Sua inquietação residiu na observação que a ciência política brasileira ainda não tinha desenvolvido uma reflexão aprofundada sobre o tema, apesar de trinta anos de renovação das pesquisas. Um indicativo disso seria o uso intercambiável entre as categorias de “reforma eleitoral” e “reforma política”, que ele considera um “termo genérico” (*Ibidem*: 1). O autor mapeou e descreveu os resultados obtidos por trabalhos que observam a legislação sobre eleições como variáveis dependentes. Ele norteou-se por perguntas semelhantes a Rahat (2011): “quais são as condições para que ocorra uma reforma eleitoral? O que barra estas reformas?” (Souza, 2023: 1-2). Enquanto o cientista político israelense separou os trabalhos em três abordagens, o brasileiro optou por dividir os estudos entre os que apontavam para uma tipologia das reformas, os que buscavam causalidades exógenas ao sistema político para a ocorrência reformista, e os que procuravam causas endógenas (*Ibidem*: 7).⁵

5 “Variáveis exógenas são fomentadoras de uma reforma eleitoral não oriunda do sistema político, como as crises (social, moral ou econômica), volatilidade eleitoral e a opinião pública. Variáveis endógenas são o estado do sistema eleitoral vigente (se corresponde aos anseios dos partidos) e a dispersão de veto players. É preciso deixar claro que estes dois conjuntos de variáveis se retroalimentam, ao invés de se excluírem” (Souza, 2023: 7).

Extraíu-se, a partir da explanação de Rahat (2011) e Souza (2023), diferentes categorias analíticas que norteiam as explicações sobre a reforma. O objetivo desse detalhamento é tomar os trabalhos historiográficos sobre a Lei Saraiva e tentar identificar suas espinhas dorsais de análise, aproximando cada obra a uma dessas categorias. As primeiras categorias são retiradas de Rahat (2011). A partir da abordagem da teoria da escolha racional, quatro categorias podem ser enumeradas: 1. Interesse dos políticos, partidos e coalizões em cadeiras, cargos e projetos; 2. Capacidade dos políticos em criar maiorias de apoio à reforma; 3. Estado da capacidade de acesso dos partidos ao governo; 4. Valores de políticos, militantes partidários e cidadãos (*Ibidem*: 525-32).

Já nas abordagens histórico-comparativas observou-se sete categorias: 1. Análise do processo da reforma eleitoral; 2. Falhas e sucessos sincrônicos e diacrônicos em reformas comparadas; 3. Possibilidade de generalização da experiência de reformas comparadas; 4. Impacto da distribuição do poder político para a probabilidade da reforma; 5. Combinação de elementos de longo prazo e eventos específicos; 6. Amplitude do número e característica dos projetos de reforma; 7. Origem do impulso reformista, se imposto pela elite ou em interação da elite com a massa – baseado em Renwick (2010) – (Rahat, 2011: 528-35).

Das abordagens institucionalistas mais cinco categorias foram extraídas: 1. Condições e barreiras institucionais para a reforma; 2. Cultura e tradições políticas como condições e barreiras para a reforma; 3. Influência da mudança na estrutura social – especialmente homogeneidade e heterogeneidade – sobre a reforma; 4. Eficiência do sistema eleitoral em comparação às suas promessas como motivação para a reforma; 5. Estrutura partidária e seu reflexo sobre a estrutura eleitoral (*Ibidem*: 529-30). Finalmente, Rahat (*Ibidem*: 532) destaca ainda mais uma categoria, a partir de seu próprio trabalho (*Idem*, 2008) e de Renwick (2010), a participação de agentes não-políticos na reforma.

Do trabalho de Vitor Pimenta Gomes de Souza (2013) pode-se observar um grande número de categorias semelhantes às enumeradas acima a partir do artigo de Rahat (2010). No entanto, analisando textos posteriores ao estudo do israelense e empregando uma metodologia de revisão diferente, Souza (2013) foi capaz de iluminar novos focos. Entre eles, extraiu-se: 1. A criação de uma tipologia para reformas eleitorais; 2. Crises econômicas, sociais e ambientais como fomento às leis e 3. Forças estrangeiras como catalizadores de reformas.

Para cada trabalho de um historiador, que serão destrinchados no próximo item, será eleita apenas uma das categorias expostas acima como o centro da análise. É fundamental compreender que o objetivo disso é, apenas, facilitar a sistematização do conjunto de textos e possibilitar uma aproximação entre as diferentes abordagens do campo da história política e da ciência política. Compreende-se que é um imperativo teórico do trabalho historiográfico, desde as gerações da Escola dos *Annales*, sobretudo dos trabalhos de

Marc Bloch (2001: 79-81) e Fernand Braudel (1976: 26-7), buscar pela multidimensionalidade da história e uma narrativa pluricausal da mudança social. Portanto, a apresentação que será feita da historiografia é norteada por um objetivo, a possibilidade de comparar esses trabalhos com a nova literatura sobre reformas eleitorais, e é simplificada, destacando apenas a categoria mais importante de análise. Outras exposições, norteadas por outras preocupações, são possíveis e desejáveis.

Uma revisão da historiografia sobre a Lei Saraiva

Os textos historiográficos que serão retratados neste item cobrem grande parte das categorias levantadas acima a partir dos trabalhos de Rahat (2011) e Souza (2023). Os interesses de atores políticos são focalizados por Holanda (2005) e Ferraro (2008). Valores e ideologias desses atores são as preocupações de Ferraro (2013), Costa (2014), Ribeiro (2018) e Leão (2019). Motta (2019) desempenha análise sobre o número e as características dos projetos de reforma eleitoral. Alguns textos se ocuparam da relação entre mudança estrutural da sociedade e alterações na legislação das eleições: Love (1970), Costa (1972), Graham (1997) e Montaña (2018). Graham (1997) também pôs um foco na relação entre crise da escravidão e reforma eleitoral. Uma perspectiva comparada foi empregada em vários trabalhos. Ferreira (2001) e Torres (2017) traçaram uma evolução da história do voto no Brasil, Buescu (1981) comparou leis em torno do problema do censo eleitoral e, finalmente, Carvalho (2013; 2021) e Souza (2020) tentaram esboçar interpretações de maior alcance a partir da comparação entre reformas.

A perspectiva de observar a Lei Saraiva a partir do interesse dos políticos aparece em um dos primeiros trabalhos sobre ela. Sergio Buarque de Holanda (2005)⁶ a justifica como uma tentativa dos *optimates* do alto funcionalismo imperial de tornar seu acesso ao poder público ainda mais exclusivo. O autor, norteado pela perspectiva historicista, faz uma longa exposição dos debates parlamentares sobre a lei, na Câmara dos Deputados e no Senado, e identifica discussões sobre as dificuldades de construção da maioria nas casas, os métodos para driblar empecilhos institucionais e os valores de cada parlamentar. Durante a descrição, Holanda encontra falas, como as de José Bonifácio,⁷ nas quais ele identifica o que residiria no significado da reforma: interesse. O norte da nova lei eleitoral seria a intenção dos políticos de criar um monopólio sobre o sistema eleitoral, em favor da ampliação de seu acesso aos cargos e às prerrogativas do poder público (*Ibidem*: 255). Um artigo de Alceu Ferraro (2008) não foge dessa ideia, mas abordando o problema por

6 Os dois capítulos sobre a reforma, Liberais contra Liberais e A Lei Saraiva, são parte de *Do Império à República*, 7º volume do *História Geral da Civilização Brasileira*, publicado originalmente em 1972.

7 Este é José Bonifácio, o Moço, sobrinho do homônimo *patriarca da Independência*.

uma perspectiva marxista. A exclusão dos analfabetos, provocada pela Lei Saraiva, teria sido, na prática, uma exclusão de classe. Também ancorado nos debates parlamentares, Ferraro (*Ibidem*: 21) observa o interesse dos políticos de produzir um eleitorado e uma representação nacional que fossem espelhos do “proprietário esclarecido” idealizado. Holanda (2005) e Ferraro (2008) tratam, portanto, do interesse de criar uma exclusividade dos políticos no acesso a cargos e projetos.

A contribuição de Ferraro vai além, privilegiando também a categoria dos valores dos políticos. Em texto de 2013, ele busca medir a penetração das teses do liberal John Stuart Mill nas discussões parlamentares sobre a Lei Saraiva. Mill foi, na perspectiva daquele autor, o teórico fundamental que informou os políticos nos temas da proibição do eleitorado analfabeto. O britânico preconizava que o Estado deveria promover a educação universal anteriormente ao voto universal (Ferraro, 2013: 191-3). Essa ideia é aprofundada por Michele de Leão, orientanda de Ferraro, em sua tese de doutoramento. A historiadora observa as ideias de Mill no escopo mais amplo da apropriação do liberalismo no Brasil. Ela destaca a existência de um “liberalismo à brasileira”: as discussões sobre as novas regras de comprovação de renda, implementadas pela Lei Saraiva no Parlamento, demonstravam os limites que uma estrutura social agrária e escravocrata impunham às ideias liberais (Leão, 2019: 39). Perspectiva contrária pode ser vista em artigo de Filipe Nicoletti Ribeiro, que afirma haver uma afinação entre o liberalismo imperial e ideais globais de descentralização do poder e universalização paulatina da cidadania, localizando a força da propriedade rural estritamente no Partido Conservador (Ribeiro, 2018: 99). Ainda no campo das ideias e valores, a tese de Hilton Costa (2014) dá atenção às teorias raciais. O historiador discutiu a penetração dessas teorias na camada política, focando no voto direto dos libertos, que a Lei Saraiva promoveu ao revogar a proibição existente na Constituição de 1824 (Brasil, 1881: Art. 2º). O seu engajamento à abordagem contextualista de John G. A. Pocock o lançou para uma comparação entre anais parlamentares, livros publicados por teóricos e periódicos da época (Costa, 2014: 16-7). Em contraste à intelectualidade do final do século XIX, que Costa classificou como mais receptiva à linguagem do racismo ideológico vindo do Atlântico Norte, ele argumenta que a camada política era mais dada ao pragmatismo, à conciliação e à tentativa de arrefecer as tensões expostas por essas teorias (*Ibidem*: 313-4). Nesse sentido, o debate sobre o voto dos libertos não teria demonstrado essa influência. Ferraro (2013), Leão (2019), Ribeiro (2018) e Costa (2014), portanto, demonstram a fertilidade do campo de estudos dos discursos e das ideias políticas na discussão sobre reformas eleitorais.

A amplitude e a diversidade dos projetos reformistas são o tema de Kátia Sausen da Motta (2019). A autora reuniu uma série de publicações e proposições de lei que giravam em torno das medidas do voto direto e da exclusão dos analfabetos do eleitorado

brasileiro. Motta (*Ibidem*) compilou as obras a partir dos *Anais da Biblioteca Nacional* (1881-1882: 813-815) e partiu para uma análise discursiva de algumas delas. Essa apreciação comparativa demonstrou o adensamento da circulação do tema das diretas na opinião pública a partir da década de 1860. Segundo Motta (*Ibidem*: 20), a ampliação das experiências de extensão do voto e sufrágio universal na Europa inflamaram o debate político, levando tanto a declarações positivas quanto negativas sobre o voto direto. Após a Lei do Ventre Livre (1871), no entanto, observou-se a intensificação da associação entre voto direto e voto letrado, o que culminou nas medidas promulgadas pela Lei Saraiva. A reforma de 1881 concentrou esse debate na promulgação de um sufrágio direto e restrito.

Uma boa quantidade de obras dedicou-se ao modo que as mudanças na estrutura social brasileira influenciaram a reforma.⁸ Joseph Love publicou em 1970 uma análise da história do eleitorado brasileiro, tomando como ponto de partida a norma de 1881. Baseado na teoria de Samuel P. Huntington, Love argumentou que o eleitorado imperial até a Lei Saraiva conjugava alta participação política e *déficit* nos índices de urbanização e letramento. Dessa forma, o país não poderia ter o sucesso que a expansão do sufrágio teve em países capitalistas paradigmáticos como a Inglaterra. A Lei Saraiva foi, em sua perspectiva, um rearranjo modernizador (Love, 1970: 6). Pode-se contrastar a tese deste autor com os trabalhos de Emília Viotti da Costa (1992) e Richard Graham (1997), que demonstraram como a base dos movimentos reformistas brasileiros foi, precisamente, o desenvolvimento das relações capitalistas. Melhorias nos serviços urbanos, aumento populacional, chegada da imigração e diversificação econômica teriam criado discursos políticos mais progressistas e inconformados. Isso levou ao desafio a um pacto constitucional centralista e inflexível, segundo Costa (1992: 371-2), ou a um crescente desprezo das novas classes médias urbanas às formas clientelistas da política dos proprietários de terra, na explicação de Graham (1997: 240-1).

Graham (*Ibidem*) foi importante em assinalar uma outra estrutura social que chegava a um fim iminente: a escravidão. A promulgação da Lei do Ventre Livre (1871) teria ligado o alerta na classe política de que a propriedade escravista não duraria muito tempo, levando a uma movimentação conservadora em prol da exclusão de grupos sociais. Libertos e descendentes de escravizados teriam sido os principais grupos atacados pela medida de exclusão eleitoral, em especial de pessoas analfabetas (*Ibidem*: 241). Algumas estrutu-

8 Aqui é fundamental notar como Rahat (2011: 536) indica “mudança na estrutura social” como um olhar para o estado de homogeneidade ou heterogeneidade da população de um Estado. Nos próximos parágrafos, emprega-se uma compreensão mais ampla, aproximada aos trabalhos de Fernand Braudel (1976) e Reinhart Koselleck (2014), de que a estrutura social é composta também por relações de trabalho, cadeias mercantis e de crédito, experiências culturais mediadas pela materialidade e a construção histórica de consensos político-semânticos. Por isso, ao falar de estrutura social, dois problemas fundamentais do fim do Império do Brasil são tratados: a crise da escravidão negra e o rearranjo do capitalismo no país.

ras findavam, outras permaneciam. Leandro Duarte Montañó (2018) também apresentou a ideia de que a insatisfação com a emancipação do ventre foi canalizada para a reivindicação senhorial da restrição da cidadania. O ataque aos analfabetos vinha conjuntamente a reformas austeras no orçamento imperial, que encolheram ainda mais as verbas para a educação pública. Isso em um país que já sofria com a falta de escolas (*Ibidem*: 7). Nesse caso, a permanência dos níveis baixos de escolarização foi conjugada à crise da escravidão, como movimentos que informaram a atuação restritiva da Lei Saraiva.

Muitos foram os autores que se debruçaram em uma perspectiva comparada. A reforma de 1881 foi posta em paralelo, especialmente com legislações anteriores do Império. Os historiadores Manoel Rodrigues Ferreira (2001) e João Camilo de Oliveira Torres (2017) publicaram, na década de 1950, escritos de fôlego sobre a legislação e as práticas das eleições no Brasil, com foco significativo no período imperial. Enquanto Ferreira recorreu à erudição das leis, decretos e regulamentos, Oliveira Torres se debruçou, para além das normas, sobre obras políticas do período tais como a de Pimenta Bueno (1857) e Francisco Belisário Soares de Souza (1979). Os dois historiadores foram elogiosos sobre a Lei Saraiva. O primeiro autor viu na norma de 1881 a condensação de um “processo evolutivo” desempenhado pela política imperial em prol do aperfeiçoamento sistemático dos pleitos, tendo como padrão de comparação a França. “[...] A Lei Saraiva [...] colocou o Brasil entre as nações civilizadas”, em sua análise (Ferreira, 2001: 284). Já o último observou que ela era uma “profunda reforma em nosso direito eleitoral”, equivalendo a “uma revolução”, sobretudo pela inauguração das eleições diretas, o aperfeiçoamento da legislação penal sobre eleições e a criação do título de eleitor (Torres, 2017: 339-40). Esse último dado, no entanto, estava incorreto: o título foi uma criação da reforma eleitoral de 1875, não da Lei Saraiva.

Mircea Buescu (1981) demonstrou como a história econômica também contribui no debate sobre reformas eleitorais, especialmente empregando comparações. Aqui o historiador contra-argumentou Holanda (2005) e Raymundo Faoro (1975), que teriam taxado a reforma de 1881 de retrógrada e excludente pela sua apropriação do voto censitário. Segundo estes, a reforma teria mantido ou aumentado o censo constitucional para eleitor de 200 mil-réis para um novo de 400 mil-réis. Buescu (1981: 236) demonstra como a alteração no censo só aconteceu na lei de 1846, que em vez de aumentá-lo, na verdade o corrigiu segundo a adoção de um novo padrão monetário.⁹ Com a manutenção desse censo pela Lei Saraiva, a taxa inflacionária contribuiria para que o eleitor, na verdade, pagasse menos do que pagava no período da norma anterior. O censo, além disso, era menor do que boa

9 “Uma disposição, às vezes esquecida, foi tomada pelo Decreto nº 484, de 25 de novembro de 1846, o qual, tendo em vista a alteração do padrão monetário (de 43,2 para 27 denários por mil réis), *alterou as rendas mínimas dos votantes e eleitores para 200 e 400 mil réis, respectivamente*” (Buescu, 1981: 236, grifo original).

parte de ganhos anuais de ocupações como carpinteiro, costureira, soldado e mesmo do que o aluguel de escravizados de ganho (*Ibidem*: 238-40). O autor traça nesse texto tanto o sucesso da alteração do censo em 1846 quanto a falha em alterá-lo novamente em 1881. O projeto original da Lei Saraiva até tentou aumentá-lo, tendo em vista o crescimento no padrão de renda, mas o fato é que a lei promulgada não cristalizou esse movimento (*Ibidem*: 239).¹⁰

A tendência comparativa propôs, também, generalizações. No clássico *A construção da ordem e Teatro de Sombras* (2013), José Murilo de Carvalho dedica um capítulo às discussões sobre a legislação eleitoral. Seu argumento é que todas as reformas – desde as normas constitucionais de 1824, passando pelas leis de 1855, 1860, 1875 até a de 1881 – podem ser observadas como efeitos do “grande dilema da política imperial”. Em apropriação crítica às obras de Gaetano Mosca (1939) e Vilfredo Pareto (1966), Carvalho (2013: 397) observou uma disputa pela representação nacional entre duas elites: a política, composta por magistrados e funcionários públicos, e a econômica, dos grandes proprietários rurais escravistas. Excluídos a princípio da partilha do poder, os senhores de terras e pessoas teriam lutado pela sua representação no Parlamento, através de normas como as incompatibilidades eleitorais e diferentes arranjos nos distritos eleitorais. Na interpretação do livro, o conjunto de reformas teve como impacto geral o aumento do poder das localidades e o enfraquecimento da política partidária nacional e do Poder Moderador, o que contribuiu com cisões na elite política e com o fim do Império. Dado a interpretações de longo alcance, José Murilo retomou a centralidade da Lei Saraiva no não menos clássico *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2021), argumentando que ela teria sido o “tropeço” na concessão de direitos políticos por parte do Estado imperial. A cidadania brasileira não teria feito o mesmo movimento que a história britânica, consultada por José Murilo na obra de T. H. Marshall (1992), já que além da restrição do sufrágio, havia a limitação dos direitos civis pela existência da escravidão.

A reforma eleitoral não estabelecia só as regras da eleição, mas também quem seria eleito por elas. Isso é parte da proposta de Felipe Azevedo e Souza (2020), que perpassou os limites entre monarquia e república para propor a generalização de um método reformista excludente. O historiador comparou as reformas eleitorais de 1881 (imperial), 1904 e 1916 (republicanas) para demonstrar que todas operaram retrações no eleitorado sem instituir normas explicitamente excludentes. A preferência era a alteração de regras do alistamento

10 Importante dizer que, ancorado na análise econômica, Buescu (1981: 239) concluiu que a Lei Saraiva não era nem retrógrada, nem excludente, como denunciaram Holanda e Faoro. Há fortes indícios de que essa conclusão esteja equivocada. Embora o censo não tenha sido alterado, a restrição agressiva do eleitorado foi implementada em 1881 por meio de outros dispositivos, sobretudo a comprovação documental rigorosa de renda (Souza, 2020).

eleitoral, como documentos para comprovação do censo ou a quantidade e distância dos órgãos eleitorais, que provocassem, na prática, menos acesso à população pobre, analfabeta e negra (*Ibidem*: 13-4). Nesse caso, Souza observa como as reformas eleitorais operam engenharias jurídicas complexas para produzir resultados de difícil contestação direta, abafando a potencialidade de protestos contrários. Sobre a Lei Saraiva, ele demonstra, apoiado em discursos da época e na estatística eleitoral, que as novas normas de comprovação do censo eleitoral foram impeditivas para pessoas analfabetas. Muitos documentos e de difícil obtenção. O resultado foi a redução drástica imposta ao eleitorado.

Demonstrou-se que a historiografia da Lei Saraiva tem se preocupado com uma ampla gama de prismas analíticos sobre a reforma, numa extensão comparável às categorias propostas por Rahat (2011) e Souza (2023). Em especial, a perspectiva comparada trouxe a possibilidade de observar, pelo menos, três coisas que a apreciação isolada da reforma de 1881 não conseguiu propor. A reforma, no sentido econômico, não precisou alterar o censo eleitoral como fizeram medidas anteriores para ser excludente (Buescu, 1981). Ela é parte fundamental da disputa entre as camadas dirigentes do país (Carvalho, 2013). A lei inaugura um método frequente de exclusão social, omitindo proibições expressas, mas censurando por meio de subterfúgios técnicos (Souza, 2020). A importância da abordagem comparativa para os estudos sobre a Lei Saraiva elege esse campo como fundamental para o seguimento do diálogo entre as ciências. No próximo tópico, serão destacadas as contribuições que Rahat (2008), Renwick (2010) e Nicolau (2012) trazem nas suas próprias metodologias histórico-comparativas, a fim de encaminhar o debate.

Antes, no entanto, é preciso retomar quais categorias ainda podem ser mais exploradas pela historiografia da Lei Saraiva. O processo legislativo da reforma, tão citado por meio dos anais parlamentares, ainda não foi plenamente descrito e analisado, considerando as barreiras institucionais, a criação de maiorias legislativas, os posicionamentos dos partidos e a presença ou não de atores estrangeiros. Embora Holanda (2005) traga muitas indicações dessas dinâmicas, seu trabalho é majoritariamente descritivo, sem empregar uma ênfase argumentativa. Também o tema das culturas e tradições políticas podem ser melhores exploradas em seu impacto sobre a Lei Saraiva, embora o livro de Graham (1997) ofereça uma tese, dado o seu foco no clientelismo. Além disso, ainda que se leve em conta a disponibilidade de fontes, é preciso um salto grande para compreender o papel de agentes não-políticos (Renwick, 2010: 49) sobre a reforma de 1881. Sobretudo em relação aos subalternos na estrutura social imperial. A opinião e o engajamento de cidadãos pobres, mulheres, escravizados e libertos, religiosos etc. sobre essa disputa política fundamental para o Império é, ainda, um verdadeiro vazio historiográfico.

Contribuições e limites da abordagem histórico-comparativa

Gideon Rahat (2011) declara que seu trabalho (*Idem*, 2008) e o de Alan Renwick (2010) estabeleceram “protocolos sistemáticos de estudo histórico-comparativo da política da reforma” (Rahat, 2011: 535). Este item persegue a pista deixada pelo autor e focaliza a metodologia de pesquisa das duas obras, buscando nelas mais contribuições para o debate proposto. Além disso, apresenta a obra do cientista político brasileiro Jairo Nicolau (2012) como um paralelo a esses estudos, aliando a especificidade de tratar do tema das eleições e reformas no Brasil. O conteúdo e as teses das pesquisas serão mencionados ao final. A tentativa é compreender como essa abordagem contribuiu com novas informações para o campo da política, demonstrando o seu potencial analítico, e como seus limites vem à tona quando comparadas ao trabalho historiográfico, em especial à perspectiva da história conceitual.

O protocolo de pesquisa é a coluna vertebral de *The Politics of Regime Structure Reform in Democracies* (2008), livro de Rahat. Ao longo dos capítulos, ele estabelece e respeita uma rígida estrutura de investigação das reformas eleitorais. Categorias estritamente definidas são obrigatoriamente utilizadas em cada momento da análise dos processos. O estudo do caso de Israel as segue, tanto nos capítulos sobre ciclos reformistas fracassados (3 e 4), quanto na parte dedicada à implementação de uma reforma governamental (parte 2, capítulos 5, 6 e 7). Ainda elas são, depois, utilizadas no capítulo 9, para uma comparação entre Israel e mais três espaços em mudança dos anos 1990, Itália, Japão e Nova Zelândia. Essas categorias contemplam: processos de longo prazo que informam o processo; eventos próximos catalisadores; atores da reforma; os estágios do processo reformista; as características das propostas e as barreiras para a adoção. Dentro do processo reformista, Rahat (*Ibidem*: 2) discrimina: a iniciativa, a aprovação inicial, a luta por sobrevivência da norma e a adoção. Já barreiras podem ser separadas em: barreiras procedimentais, a tradição política, a racionalidade do sistema, os interesses político-partidários, o nível de concórdia no conteúdo da reforma e as coalizões políticas.

Embora trabalhando de forma mais fluida do que Rahat (*Ibidem*), Renwick, em seu *The Politics of Electoral Reform* (2010), também estabelece parâmetros extensos para a análise comparativa de reformas eleitorais. Durante toda a obra, o autor é guiado por três perguntas fundamentais: quem tem o poder de escolher o sistema eleitoral? A que interesses ou valores essas escolhas correspondem? Quais as tendências de surgimento da reforma? Ao longo do livro, Renwick dá imensa importância para as duas primeiras perguntas e o imbricamento entre elas, desenvolvendo a maior parte das suas categorias de análise em seu entorno. O autor chama isso de *building blocks*. O autor oferece uma pletora de proposições de pesquisa que retratam os “fatores externos” de influência sobre a reforma, principal-

mente no terreno dos interesses dos atores envolvidos e dos constrangimentos de legitimidade das propostas reformistas (*Ibidem*: 25-86). Além disso, ele estabelece uma tabela ampla de valores dos atores sobre o sistema eleitoral (*Ibidem*: 39). Essa matriz de proposições e valores será mobilizada nas explanações comparativas do autor ao longo da obra.

Tanto Rahat (2008) quanto Renwick (2010) conjugam dois movimentos comparativos. Diacronicamente, eles buscam analisar processos reformistas em países específicos, compartilham o recorte cronológico do pós-Segunda Guerra Mundial e articulam as reformas bem e malsucedidas. Já em uma comparação sincrônica, os autores também esboçam aproximações entre os países escolhidos. As ênfases são diferentes. Rahat (2008) produz longa análise das reformas israelenses, desde a formação das suas leis básicas, passando por dois ciclos fracassados de reforma eleitoral (o primeiro entre 1969 e 1977 e o segundo entre 1984 e 1990) e o bem-sucedido de implementação da eleição direta do Primeiro Ministro, entre 1987 e 1992. Após isso, dedica um capítulo a comparar a reforma promulgada em Israel com contemporâneas em Itália, Japão e Nova Zelândia. Renwick (2010) emprega ênfase contrária ao tratar a diacronia das reformas de forma sintética. Seu maior empreendimento está nas análises conjuntas de leis em diferentes países e momentos, norteadas por uma tese. Para ele, as reformas podem ser classificadas de acordo com sua origem: ou elas são gestadas exclusivamente pelas elites políticas (*elite majority imposition*) ou pela interação das elites com a massa (*elite-mass interaction*) (*Ibidem*: 13-6). O conjunto de leis analisado por Renwick (*Ibidem*) é quase idêntico ao de Rahat (2008), apenas substituindo o caso de Israel pelo francês.

A abordagem histórico-comparativa é o que apoia a ideia forte de Rahat (*Ibidem*). Segundo ele, ao longo do período estudado, Israel viveu um processo de distribuição do poder. Isso explica tanto a implementação das eleições diretas para primeiro-ministro no país, como o fracasso político das reformas eleitorais anteriores. A participação de grupos novos e a criação de clivagens internas nos já existentes possibilitou que a reforma driblas-se sua maior barreira, a coalizão partidária no Parlamento. Com facções mais numerosas e diversas, houve mais maleabilidade na tramitação da lei. O próprio fracasso das reformas anteriores também ajudou nesse contexto. No momento em que Israel viveu fortes ondas de protesto popular entre 1988 e 1990, a proposta de eleição direta foi manipulada para canalizar todo o movimento das massas, que até então se apoiava em uma manifestação generalizada por mudança e na desconfiança para com as instituições, sem uma proposta específica. Frente a isso, medidas já discutidas e fracassadas, como uma Assembleia constituinte e uma reforma do sistema eleitoral proporcional, foram inibidas, enquanto a novidade da proposta de sufrágio direto pode ser capitalizada (*Ibidem*: 184-7).

Já Renwick (2010) estabelece um debate mais cerrado com algumas teorias como a de Josep Colomer (2005) e Matthew Shugart (2001). Segundo o primeiro, invertendo a lei de

Duverger, o sistema partidário, e em especial o número de partidos, podia explicar a mudança no sistema eleitoral. A presença de um sistema multipartidário geraria a tendência de reformas que aumentassem a proporcionalidade. Já o segundo demonstra que sistemas considerados “extremos” tenderiam a reformas no sentido contrário.¹¹ O conjunto de análises de Renwick (2010: 247-50) enumerou casos de maneira a desautorizar a interpretação de Colomer (2005). Aquele autor não observou qualquer tendência preexistente à proporcionalidade, mesmo em países nos quais o sistema partidário foi o principal originador da reforma. Embora não tenha a mesma rigorosidade crítica que teve com Colomer (*Ibidem*), Renwick (2010: 245-6) também colocou Shugart (2001) em perspectiva, quando argumentou que a “extremidade” de um sistema fortalece o potencial crítico e reformista, mas ele não pode fazer nada sozinho: ações humanas precisam tirar a reforma das ideias. Isso demanda passar por um número considerável de “constrições de legitimidade” até o convencimento de que há uma escolha institucional melhor do que o *status quo*.

Uma obra da ciência política brasileira pode ser utilizada como paralelo aos livros de Rahat (2008) e Renwick (2010). Embora tenha trabalhado com Colomer (2005: 121-32), expoente da renovação dos estudos sobre reformas, o autor Jairo Nicolau não é mencionado por Rahat (2011) como parte desse movimento revisionista. É interessante notar, no entanto, como a obra *Eleições no Brasil* (2012) apresenta uma metodologia afinada às preocupações da abordagem histórico-comparativa apresentadas até aqui. Nicolau abarca longa cronologia, iniciando seu estudo na legislação eleitoral da América portuguesa e indo até o ano de lançamento do livro, 2012. Cada capítulo trata de um agrupamento temático-cronológico,¹² no qual o autor emprega as mesmas questões para cada lei promulgada a fim de regulamentar o sufrágio: o quadro geral do funcionamento eleitoral do período; os critérios de cidadania; funcionamento e dimensão do alistamento; os sistemas eleitorais adotados e a prevenção a fraudes e à corrupção (*Ibidem*: 7). Além disso, o cientista político agrupa, quase sempre, informações sobre o funcionamento global da democracia durante o período em foco no capítulo. É um procedimento semelhante ao empregado por Rahat (2008), ainda que o israelense se proponha a analisar detidamente

11 Para Shugart (2001: 25), um sistema pode ser extremo tanto a nível interpartidário como intrapartidário. No primeiro nível, ou um único partido consegue maioria legislativa (pluralitário) ou ele depende de coalizões (hiperrepresentativo). No segundo, ou um membro do partido consegue seus votos inteiramente sozinho (hiperpersonalizado) ou ele depende exclusivamente da indicação partidária (hipercentralizado). Na teoria de Shugart (*Ibidem*: 25), a tendência da reforma eleitoral é ir no sentido contrário amenizando a extremidade.

12 “Eleições no Brasil se divide em seis capítulos, que cobrem determinadas fases da história política brasileira: Império (1824-89); Primeira República (1889-1930); anos 1930 e Estado Novo (1930-45); da democratização ao golpe de 1964 (1945-64); regime militar (1964-85); democracia pós-1985 (1985-2010)” (Nicolau, 2012: 10).

casos fora de Israel, enquanto Nicolau (2012) os toma apenas como balizas de inserção global da história brasileira do voto, por meio de leitura secundária. Sobre as eleições no Império do Brasil, a observação conjunta das leis eleitorais o levou a concluir que, apesar da regularidade dos pleitos e da preocupação com a representação das minorias e repressão das fraudes, o regime representativo esteve seriamente prejudicado com a força de intervenção da Coroa sobre os resultados eleitorais (*Ibidem*: 34-5).

A abordagem histórico-comparativa possibilitou aos autores propor novas compreensões e desafiar teses estabelecidas nos estudos sobre reformas eleitorais. A contribuição de Rahat (2008), Renwick (2010) e Nicolau (2012) não está somente em estabelecer um protocolo sistemático de pesquisa, mas de operar, com grande fôlego, comparações de cronologia alargada e em espaços diversos. Essa fortuna teórico-metodológica abre novos veios para o encontro entre a ciência política e a história política. Deixa também, no entanto, limites que devem ser explorados para o aprofundamento do diálogo.

A rigorosidade do método dos cientistas políticos certamente é uma contribuição valiosa para historiadores. Estabelecer um mesmo protocolo de análise que enquadre reformas diferentes joga luz sobre pontos que uma investigação mais fluida e monográfica pode perder. A análise conjunta de Carvalho (2013), por exemplo, conjuga as reformas imperiais brasileiras em torno de problemas específicos. A de 1881 revela questões sobre a inclusão e exclusão do eleitorado, já as de 1855 e 1875 tocam no problema da magnitude dos distritos. Mas sem fazer as mesmas perguntas para todas as leis, Carvalho deixou de explicar que a Lei Saraiva também propôs reorganização distrital importante (Souza, 2012: 162-7), e não nos possibilitou saber se as leis de 1855 e 1875 contribuíram com a mudança no perfil e na extensão do eleitorado brasileiro.

As obras de Rahat (2008) e Renwick (2010) deixam indicações de como avançar sobre a questão do processo da reforma e das barreiras institucionais. Como dito anteriormente, a historiografia da Lei Saraiva ainda não articulou o detalhamento do caminho que a reforma passou pelo Parlamento com seus significados centrais. Holanda (2005: 229-98) narrou essas discussões em seu trabalho, mas sem dedicá-las uma tese explicativa. O debate sobre a necessidade ou não de passar a lei por meio de uma emenda constitucional tomou um volume gigantesco das discussões parlamentares. A recusa desse método de fazer a reforma acabou por derrubar o primeiro-ministro João Lins Cansanção de Sinimbu (Rodrigues, 1979: 93-107). Seu sucessor, José Antônio Saraiva, fez mudanças agressivas na proposta. Enviou projeto de lei ordinária, em vez de emenda constitucional. Por isso, não propôs aumento do censo eleitoral nem exclusão direta dos analfabetos já intitulados eleitores, já que essas medidas seriam inconstitucionais (Anais da Câmara dos Deputados, 1880: 234). Tendo observado a fundo o processo institucional, talvez os historiadores já tivessem avançado mais sobre esse problema.

Outra contribuição dos cientistas políticos é o escopo da análise comparativa. Toman- do a historiografia da Lei Saraiva, apenas Ferreira (2001), Torres (2017), Buescu (1881), Carvalho (2013) e Souza (2020) podem ser citados como autores que fazem comparações entre ela e outras reformas. Entretanto, os dois primeiros se limitam a traçar uma “evo- lução” do quadro político-eleitoral brasileiro, sem uma tese norteadora de comparação, como a dos três últimos. Se a corda estiver esticada, pode-se incluir ainda Graham (1997), que analisa um “conjunto reformista” que inclui Lei do Terço (reforma eleitoral de 1875) e Lei Saraiva no mesmo movimento. Ao final do item anterior, foi destacado como a análise comparativa no campo historiográfico enriqueceu sensivelmente o que se sabe até hoje so- bre a reforma: por que não continuar? O ponto é ainda mais sensível quando se considera as comparações entre países que Rahat (2008) e Renwick (2010) fazem. Somente o recen- tíssimo trabalho de Alicia del Aguila (2024), sobre os casos brasileiro e peruano, realiza um paralelo entre a Lei Saraiva e congêneres contemporâneas no continente americano, ainda que Hilda Sabato (2001: 1298) tenha indicado que Colômbia (1888) e Peru (1896) também operaram reformas restritivas, atacando pelo flanco do letramento. O quanto esses processos podem iluminar o caso brasileiro é questão, basicamente, não respondida.

Em contrapartida, algo fundamental que historiadores podem contribuir com os estudos de cientistas políticos sobre a reforma eleitoral é a crítica da fonte. Renwick (2010) implementa grande esforço comparativo, mas às custas de grande parte do seu livro ser embasado em consultas à literatura especializada. Não acessar diretamente a documenta- ção da época prejudica muito a possibilidade de os analistas trazerem novos problemas a partir dessa releitura. Quando Renwick (*Ibidem*) parte para uma leitura direta, a maioria das suas fontes são jornais, que são tratados como repositório neutro de informações, característica que também está presente em Rahat (2008), mas menos em Nicolau (2012). Isso reproduz a lógica da sacralidade da verdade nos periódicos, o que deve ser critica- do (Capelato, 2015: 126). O jornal é um documento dotado de condições de produção e discursos intencionados, com temporalidades interiores diferentes de livros ou anais par- lamentares (Koselleck, 1992). Interesses de grupos e empresários também são veiculados quando seus editores escolhem quem replicar, qual a disposição das informações e com que frequência falar de um assunto (Capelato, 2015: 122-3). Essas dimensões são subesti- madas nos trabalhos de Rahat (2008) e Renwick (2010). O processo de imposição das re- formas pela elite, como dito por Renwick (*Ibidem*: 15), pode ser colocado em perspectiva: as elites detentoras de veículos de comunicação também não fazem parte dessa camada, quando escolhem veicular informações a fim de construir um consenso – positivo ou negativo – sobre a reforma? Incluí-las indiscriminadamente dentro da fórmula *opinião pública* ou *mídia* é insuficiente, o que leva à segunda contribuição da historiografia.

É necessária a recuperação de contextos e âmbitos mais amplos do que a política

institucional para complexificar a compreensão sobre as reformas. Ironicamente, especialistas, encarregados de demonstrar como o sistema eleitoral é central para a estruturação do sistema político, têm feito pouco o movimento de retorno, que confirma a regra. Rahat (2008), Renwick (2010) e Nicolau (2012) centram demasiadamente suas análises na arena institucional, criando pouco espaço para discutir mudanças estruturais em outros campos, ou as incorporam de forma insuficiente no rótulo *influência externa*. Com a exceção da centralidade que Rahat (2008: 218-24) confere à Guerra do Yon Kippur em um dos processos reformistas em Israel, os conflitos árabe-israelenses parecem ser uma questão menor na estruturação dos direitos políticos naquele território. Renwick (2010: 99), especialmente em sua análise sobre a França, passa pela Independência da Argélia como um breve apontamento da questão *argelina*, a ser resolvida pela elite política encabeçada naquele momento por Charles de Gaulle. É possível tomar como norte a importância que Reinhart Koselleck (2006: 267-304) confere ao movimento de longa duração de transformação do mundo para a formulação de concepções políticas contemporâneas. A desagregação da visão teocêntrica de política, a aceleração dos avanços técnicos, o surgimento de uma filosofia da história do progresso (*Idem*, 2020: 169-190), as duas guerras mundiais. Todos esses movimentos para além da política institucional são pressupostos fundamentais que informam os significados de conceitos como cidadania e representação, os quais são mobilizados nas disputas em torno dos sistemas eleitorais (*Ibidem*: 415-478).

Considerações finais

É possível observar a quantidade de discussões suscitadas por essa breve tentativa de diálogo entre a ciência política e a história. Frente às muitas categorias analíticas exploradas pela nova literatura sobre reformas eleitorais, os quase setenta anos de historiografia sobre a Lei Saraiva não deixaram débito. Trabalhos de várias perspectivas teórico-metodológicas trataram das intenções e dos valores dos atores, do número e das características das proposições reformistas e das generalizações possíveis a partir de comparações. Entretanto, ainda há muito o que explorar. É necessário, sobretudo, analisar a fundo os significados dos processos legislativos e barreiras institucionais para a forma final da lei de 1881, associar as perspectivas de novos atores, em especial os sub-representados pelo regime representativo imperial, e ampliar os estudos comparativos entre a Lei Saraiva e congêneres contemporâneas no mundo atlântico.

Ainda que essas contribuições possam ser motivadoras de mais uma onda de renovação historiográfica sobre a reforma, a historiografia já disponível pode demonstrar limitações das pesquisas no terreno da ciência política, aqui apresentadas através de Rahat

(2008), Renwick (2010) e Nicolau (2012). O uso e a crítica da fonte primária são essenciais para multiplicar as perspectivas e debates sobre a disputa política na época das reformas, evitando análises ancoradas apenas em literatura secundária especializada. *O uso e a crítica*, porque usar não é o bastante, é preciso ir além do tratamento de anais parlamentares e jornais como meros repositórios de informação sobre o passado, e sim documentos que traduzem intenções, posicionamentos políticos e condicionantes sociais de produção. Articular as diferentes temporalidades dos periódicos com seus contextos históricos e disputas, cruzando as informações de jornais com outras fontes como anais parlamentares e livros, é uma boa indicação de autores como Koselleck (1992) para uma metodologia mais compreensiva e crítica.

Além disso, é preciso compreender que uma boa teoria sobre reformas eleitorais só será realizada com a ampliação do foco para além da política institucional. Embora os trabalhos legislativos e as demandas político-legais de avanço das reformas sejam materiais de grande extensão e complexidade, o pesquisador deve olhar para os significados maiores das estruturas políticas e sociais, a fim de entender qual o movimento histórico maior engloba a nova legislação. No caso da Lei Saraiva, os trabalhos de Costa (1992), Graham (1997) e Carvalho (2013) demonstraram como alterações profundas na sociedade brasileira imperial, no campo da escravidão e do capitalismo, informaram os pressupostos da disputa em torno da lei de 1881. Essa é uma perspectiva importante, ainda subestimada por autores como Rahat (2008) e Renwick (2010). Associada à compreensão abrangente de transformação estrutural que informa os discursos e as disputas político-institucionais, promovida pela história conceitual, ela pode empurrar a literatura sobre reformas para considerações teóricas qualitativas de maior alcance e conexão com a totalidade social.

Recebido em 17 de junho de 2024.

Aprovado para publicação em 25 de outubro de 2024.

Referências

AGUILA, Alicia del. La exclusión electoral de analfabetos en el siglo XX y los clivajes de etnicidad/raza y territorio en América Latina. Los casos de Perú y Brasil. **LASA2024**. Reacción y resistencia: Imaginar futuros posibles en las Américas. Bogotá, Latin America Studies Association, 2024, p. 1-47.

ANAIS da Câmara dos Deputados. Sessão de 1880. Tomo I. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional. 1880.

ANDRADE, Eric Nogueira. **Reforma política e sistema eleitoral no Brasil**: uma análise comparativa com a experiência alemã. 2019. 255 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

BLOCH, Marc. **Apologia da História** ou O Ofício de Historiador. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2000.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881**. Reforma a legislação eleitoral. Rio de Janeiro, 1881. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-saraiva>. Acesso em 17 out. 2024.

BRAUDEL, Fernand. A longa duração. In: *Idem*. **História e Ciências Sociais**. 2 ed. Trad. Carlos Braga e Inácia Canelas. Lisboa: Editorial Presença, 1976, p. 7-70.

BUESCU, Mircea. No centenário da Lei Saraiva. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 18, n. 70, 1981, p. 235-242.

CAPELATO, Maria Helena. A imprensa como fonte e objeto de estudo para o historiador.

VILLAÇA, Mariana; PRADO, Maria Ligia Coelho (org.). **História das Américas** [recurso eletrônico]: fontes e abordagens historiográficas. São Paulo: Humanitas, CAPES, 2015, p. 114-136.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem e Teatro de sombras**. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil** [recurso eletrônico]: o longo caminho. 27 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

COSTA, Emilia Viotti da. Brasil: la era de la reforma, 1870-1889. In: BETHELL, Leslie.

(org.) **Historia de America Latina**, volume 10: America del Sur, c. 1870-1930. Barcelona: Editorial Crítica, 1992, p. 370-413.

COSTA, Hilton. **O navio, os oficiais e os marinheiros**: as teorias raciais e a reforma eleitoral de 1881. Tese (Doutorado em História) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

FIORAVANTI, Maurizio. El constitucionalismo: un esbozo histórico. In: *Idem*. **Constitucionalismo**. Experiencias históricas y tendencias actuales. Madrid: Editorial Trotta, 2014, p. 17-58.

FERRARO, Alceu Ravello. A negação do direito de voto aos analfabetos na Lei Saraiva (1881): uma exclusão de classe? **La Salle** - Revista de Educação, Ciência e Cultura, v. 13, n. 1, 2008, p. 13-22.

FERRARO, Alceu Ravello. Educação, classe, gênero e voto no Brasil imperial: Lei Saraiva – 1881. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 50, 2013, p. 181-206.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira). Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História Geral da Civilização Brasileira** (t. II). Do Império à República (v. 7). 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, [1972] 2005.

KOSELLECK, Reinhart. Estratos do tempo. In: *Idem*. **Estratos do tempo**: estudos sobre história. Trad. Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto; PUC-Rio, 2014, p. 19-26.

KOSELLECK, Reinhart. **Histórias de conceitos**. Estudos sobre a semântica e a pragmática da linguagem política e social. Trad. Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.

KOSELLECK, Reinhart. “Modernidade” - Sobre a semântica dos conceitos de movimento na modernidade. In: *Idem*. **Futuro passado**. Contribuição à semântica dos tempos históricos. Trad. Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC Rio. 2006. p. 267-304.

KOSELLECK, Reinhart. Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos. Trad. Manoel Luís Salgado Guimarães. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1992, p. 134-146.

LEÃO, Michele de. **Liberalismo, elite política e exclusão de eleitorado na reforma eleitoral para introdução do voto direto no Brasil (1878-1881)**. Tese (doutorado). São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em História. 2019.

LEYENAAR, Monique; HAZAN, Reuven Y. Reconceptualising Electoral Reform. **West European Politics**, v. 34, n. 3, 2011, p. 437-455.

LOVE, Joseph. Political participation in Brazil (1881-1969). **Luso-Brazilian Review**, v. 7, n. 2, 1970, p. 3-24.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1995, p. 5-34.

MONTAÑO, Leandro Duarte. **Diante da liberdade, uma lei**: a reforma eleitoral de 1881 e a educação na Corte. Anais do Encontro Internacional e XVIII Encontro de História da Anpuh-Rio: História e Parcerias. 2018.

MOTTA, Kátia Sausen da. Ler, escrever e votar: a reforma do direito eleitoral no Brasil Império (1860 - 1881). In: PEREIRA, Denise (org.). **A Transversalidade da Prática do Profissional de História**. v. 2. Ponta Grossa: Atena, 2019, p. 10-21.

NICOLAU, Jairo. A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro. **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**, Coimbra, 2004, p. 1-23.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil** [recurso digital]. Do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

POSADA-CARBÓ, Eduardo (ed.). **Elections before Democracy**: The History of elections in Europe and Latin America. London, Macmillan Press, 1996.

RAHAT, Gideon. The Politics of Electoral Reform: The State of Research. **Journal of Elec-**

tions, **Public Opinion and Parties**, v. 21, n. 4, 2011, p. 523-543.

RAHAT, Gideon. **The Politics of Regime Structure Reform in Democracies: Israel in Comparative and Theoretical Perspective**. New York; Albany: SUNY Press, 2008.

RENEWICK, Alan. **The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

RIBEIRO, Filipe Nicoletti. Partidos e eleições no Império do Brasil: o caso da Lei Saraiva. **Revista do Instituto Histórico-Geográfico Brasileiro**, a. 178, n. 477, 2018, p. 73-106.

RODRIGUES, José Honório. **Atas do Conselho de Estado: Terceiro Conselho de Estado 1875-1880**. v. 10. Brasília: Senado Federal, 1973.

SÁBATO, Hilda. On Political Citizenship in Nineteenth Century Latin America. **American Historical Review**, v. 106, n. 4, 2001.

SHUGART, Matthew S. "Extreme" Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. In: SHUGART, Matthew S.; WATTENBERG, Martin P. (eds.). **Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?** Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 25-51.

SOUZA, Felipe Azevedo e. A dissimulada arte de produzir exclusões: as reformas que encolheram o eleitorado brasileiro (1881-1930). **Revista de História**. São Paulo, n. 179, a01020, 2020, p. 1-35.

SOUZA, Felipe Azevedo e. **Direitos políticos em depuração: A Lei Saraiva e o eleitorado do Recife entre as décadas de 1870 e 1880**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2012.

SOUZA, Vitor Pimenta Gomes de. Como se fomenta ou se barra reformas eleitorais? Uma revisão de escopo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, 2023, p. e006.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada** [recurso eletrônico]: teoria política do Império do Brasil. Coleção João Camilo de Oliveira Torres, n. 2. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.