O SURGIMENTO DO TÍTULO ELEITORAL NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES E ESTRATÉGIAS SOCIO[MUSEO]LÓGICAS

THE EMERGENCE OF THE VOTER REGISTRATION CARD IN BRAZIL: CONSIDERATIONS AND SOCIO[MUSEO]LOGICAL STRATEGIES

Yuri Holanda Cruz
Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Ciência Política pela Universidade Estácio de Sá (Estácio-RJ). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR-CE). Integrante do Laboratório de Estudos em Política, Eleições e Mídia (LEPEM - UFC). Integrante da Associação Brasileira de Pesquisadores e Pesquisadoras em Comunicação e Política (COMPOLÍTCA). Gerencia o Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará. Pesquisa eleições, memória, discurso e disputas pelo imaginário político.
yuriholandacruz@gmail.com

Nasr Fayad Chaul
Professor aposentado da Faculdade de História da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em História Social pela USP. Gestor Cultural e compositor. Membro da União Brasileira de Escritores (UBE/GO). Sócio Emérito do Instituto Histórico e Geográfico de Goiás. Ocupante da cadeira nº 03 da Academia Goiana de Letras (AGL). Membro da Comissão de Memória e Cultura do TRE-GO.
narschaul@gmail.com

Filipe Petres Dellon da Silva
Bacharel e Licenciado em História pela Universidade de São Paulo (USP), graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Membro da Associação Nacional de História – Seção Goiás (ANPUH-GO).
f.petres@gmail.com

RESUMO: Este artigo investiga o surgimento do título eleitoral no Brasil a partir de um exemplar datado de 1882, emitido na província do Ceará e recentemente incorporado ao acervo do Centro de Memória da Justiça Eleitoral no estado. Utilizando uma abordagem transdisciplinar que integra Sociologia, Ciência Política, História e Museologia, a pesquisa examina o contexto político, social e jurídico de um Segundo Reinado decadente, marcado por transformações estruturais como o avanço do republicanismo, a abolição da escravidão e reformas eleitorais de alto impacto. O estudo combina a análise de fontes primárias com reflexões teóricas sobre cidadania, democracia e poder, explorando as tensões entre elites e massas em um sistema político caracterizado pelo sufrágio restrito e pela exclusão social. O trabalho debate como (e se) o *design* eleitoral influenciou o processo político e repercutiu na legitimidade do sistema. Ao inscrever o documento (e o discurso nele embutido) no cenário histórico de sua produção, o artigo pretende contribuir para o debate sobre os desafios da construção democrática no Brasil. Além disso, reforça a importância da preservação de registros históricos para fomentar o diálogo interdisciplinar e ampliar as possibilidades de análise crítica sobre o desenvolvimento das instituições políticas e sociais de uma República que em breve se anunciaria.

PALAVRAS-CHAVE: *Título Eleitoral; Império; Lei Saraiva; Memória.*

ABSTRACT: This article investigates the emergence of the voter registration card in Brazil through an 1882 specimen issued in the province of Ceará and recently incorporated into the collection of the Electoral Justice Memory Center in the state. Drawing on a transdisciplinary approach that integrates Sociology, Political Science, History, and Museology, the study examines the political, social, and legal context of a waning Second Reign, marked by structural transformations such as the advance of republicanism, the abolition of slavery, and high-impact electoral reforms. The research combines the analysis of primary sources with theoretical reflections on citizenship, democracy, and power, exploring tensions between elites and the broader population within a political system shaped by restricted suffrage and social exclusion. The article discusses how (and whether) the electoral design influenced political processes and affected the system's legitimacy. By situating the document (and the discourse embedded in it) within the historical setting of its production, the study aims to contribute to debates on the challenges of democratic construction in Brazil. In addition, it underscores the importance of preserving historical records to foster interdisciplinary dialogue and to expand possibilities for critical analysis of the development of political and social institutions in a Republic that would soon be proclaimed.

KEYWORDS: Voter Registration Card; Brazilian Empire; Saraiva Law; Memory.

1. INTRODUÇÃO

A Justiça Eleitoral do Ceará recentemente adotou uma diretriz de interiorização das ações do Tribunal, capilarizando os desdobramentos de seus programas institucionais. Uma destas ações, inserida no Programa de Preservação da Memória[1], é a exposição Expedição da Memória: Zonas Eleitorais[2]. Trata-se de exposição com curadoria[3] feita a partir do acervo do Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará. Sua ideia central é refletir sobre o amadurecimento do sistema eleitoral brasileiro a partir de materiais oriundos das zonas eleitorais do estado do Ceará. As exposições temporárias estavam inseridas dentro de um contexto em que o Tribunal levava para o interior do estado, ciclos de debates sobre temas relevantes para as eleições. Estes ciclos de debates foram gerenciados pela Escola Judiciária Eleitoral Cearense, que tem entre as suas atribuições fomentar a educação política[4] da sociedade.

[1] O Programa de Preservação da Memória da Justiça Eleitoral do Ceará foi instituído pela Resolução TRE-CE nº 238, de 8 de março de 2004. Para ler a íntegra da Resolução de criação Programa, consulte: https://apps.tre-ce.jus.br/tre/consultas/resolucoes-tre-ce/doc-resolucao.php?doc=legislacao%7Cresolucoes-do-tre-ce%7C2004%7Cresolucao238.pdf%7CResolucao238.pdf. Acesso em: 19 de março de 2026.

[2] O projeto recebeu menção honrosa no Prêmio CNJ de Memória do Poder Judiciário, em 2025, em reconhecimento à sua contribuição para a valorização, preservação e difusão da memória institucional do Poder Judiciário brasileiro. Para informações sobre a premiação, consulte: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/gestao-documental-e-memoria-proname/gestao-de-memoria/premio-cnj-memoria-do-poder-judiciario/edicao-2025/premiados-e-premiadas-do-iv-premio-cnj-memoria-do-poder-judiciario/. Acesso em 15 de fevereiro de 2026.

[3] Definimos curadoria como uma seleção feita a partir de algum critério relacional entre os materiais que compõe uma exposição. Ela "tem por objetivo determinar o conteúdo da exposição, normalmente obtido por meio de agrupamentos e articulações de semelhanças ou diferenças visuais ou conceituais que as obras possam relevar." (Castillo, 2008, p. 299-300). A curadoria, afirma Castillo (2014), forma e é realizada a partir de um discurso condutor.

[4] Aqui falamos em educação política *lato sensu*. Talvez educação para cidadania seja um bom termo. Assim sendo, o Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará, e as exposições que organiza, são instrumentos de educação política.

A Expedição percorreu diversos municípios do estado. Além de Fortaleza, esteve em Crato, Juazeiro do Norte, Icó, Tauá, Tianguá, Sobral e Iguatu. Algo interessante ocorria durante cada edição da Expedição. Uma relação dialógica e espontânea: se a exposição levava seu conteúdo para o município, terminava por trazer algo de volta. Pesquisas foram realizadas em arquivos municipais, casas legislativas, cartórios e outros espaços de memória. Documentos históricos, além de livros e cordéis sobre a história política das localidades, foram doados ao Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará. Para nossos objetivos nesta pesquisa, vamos nos concentrar em um deles. No dia 30 de julho de 2024, no município de Tauá, em razão da Expedição da Memória, o Museu dos Inhamuns doou o documento que enseja esta pesquisa: um título de eleitor da província do Ceará, expedido na comarca de Assaré, datado de 1882, recentemente incorporado ao acervo do Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará (Anexo I).

Em síntese, museus, memoriais e centros de memória a isso se propõem: fomentar a reflexão a partir dos materiais (fotos, objetos, documentos, etc.) que compõem seu acervo. A presente pesquisa utiliza estratégias metodológicas que inicialmente se debruçam sobre fontes primárias: análise documental e da legislação vigente durante o Império em declínio. Após, vamos analisar seu conteúdo e indagar sobre o que o discurso oficializado naquele documento diz sobre a vida política da época. Esta, portanto, é uma pesquisa transdisciplinar que trafegará entre diferentes campos das Ciências Sociais, dialogando com a Sociologia, Ciência Política, Museologia e História.

A relevância da temática reside na capacidade dos documentos eleitorais revelarem pistas sobre como discursos e relações de poder influenciaram e foram influenciados pelo contexto social de sua época. A análise desses documentos ajuda a entender as dinâmicas de poder e avaliar o impacto das práticas eleitorais sobre a construção da cidadania. Ademais, a preservação e reflexão sobre documentos eleitorais históricos permitem a construção de um arquivo coletivo que serve como base para pesquisa acadêmica, a educação para cidadania e a análise crítica das práticas políticas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Organizamos a revisão do referencial teórico em dois núcleos de debates articulados entre si e diretamente relacionados às etapas analíticas da pesquisa. O primeiro deles adota duas premissas. (i) As normas jurídicas e as instituições devem ser compreendidas como produtos históricos, condicionados pelas estruturas sociais, pelos conflitos e pelas relações de poder de seu tempo. (ii) Os processos de modernização institucional não resultam necessariamente na ampliação da participação política, podendo combinar inovação procedimental e conservação de estruturas excludentes. Aqui, faremos um esforço de enquadramento conjuntural e situaremos o documento de partida da nossa pesquisa em um contexto político, jurídico e social em nível nacional (Dolhnikoff, 2017; Fausto, 2019; Holanda, 1997; Schwarcz e Starling, 2018) e regional

(Farias, 2015).

Nosso recorte temporal é o Segundo Reinado, com concentração na última década do Império[5]. Fase de importante transição da monarquia para a República, os últimos anos do império foram palco e desenlace de transformações estruturantes da vida coletiva, como a abolição da escravidão, em 1888, a ascensão do republicanismo acompanhada do descontentamento das elites agrárias com a coroa, a crescente influência dos militares como atores políticos, o raiar da modernização capitalista, do içamento das ideias positivistas e a incapacidade da monarquia manejar todas essas variáveis simultaneamente.

O segundo núcleo assume a premissa de que o *design* eleitoral[6] não constitui um conjunto neutro de regras e procedimentos, pois suas escolhas institucionais interferem no acesso à participação, na composição do eleitorado e na legitimidade do sistema político. Este núcleo procedeu com a revisão da literatura especializada sobre eleições. Partimos "de um quadro mais geral que antecede a entrada dos atores (eleitores e candidatos) na cena eleitoral" (p. 9 e 10), com a sistematização de Nicolau (2012), importante síntese sobre o sistema utilizado, processo de votação empregado à época e quais os principais tentames para eliminação de fraudes no ciclo eleitoral, tema também abordado por Porto (2004). O debate conecta-se com a reflexão sobre a construção da cidadania no país, feita por Carvalho (2020). O autor afirma que o Império recebe como legado colonial um país territorial, linguística e religiosamente unificado, mas assentado sobre uma sociedade analfabeta e escravocrata, usuária de uma economia baseada na monocultura e no latifúndio.

O documento que analisamos foi emitido sob os ditames do Decreto Nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, mais conhecido como Lei Saraiva[7] (Brasil, 1881). E assim sendo, consultamos produções que se detiveram sobre os debates envolvidos na elaboração do normativo e suas

[5] O período imperial do Brasil se acomoda entre a independência, em 07 de setembro de 1822, e a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. O império é apresentado pela historiografia autorizada em três etapas bem delimitadas (Fausto, 2019):

(i) Primeiro Reinado (1822 – 1831), sob a autoridade de Dom Pedro I, foi uma etapa da vida nacional marcada pela busca da consolidação da independência e pela tentativa de organizar o novo Estado brasileiro. De uma perspectiva jurídico-político-administrativa, a principal resultância do Primeiro Reinado foi a Constituição de 1824, a primeira do Brasil e base legal de todo o período imperial.

(ii) A Regência (1831 – 1840) inicia após da abdicação de Dom Pedro I em favor de seu filho, Dom Pedro II que, com cinco anos de idade, não poderia governar. Este é um período de transição em que o país seria comandado por regentes até que o novo imperador pudesse assumir o trono. Este é geralmente apontado como um período de instabilidades materializadas em revoltas regionais (podemos citar como exemplo a Cabanagem, Revolta dos Malês, Balaiada, Sabinada, etc.) levadas a cabo por setores descontentes das elites e população. Para esta pesquisa importa registrar que foi durante a Regência que diferentes facções políticas começaram a ganhar destaque em disputa pela ocupação de poder e influência resultante do vácuo no trono.

(iii) O Segundo Reinado (1840 – 1889) vai daquele que ficou conhecido como "golpe da maioridade" (em que se declarou que Dom Pedro II, aos 14 anos de idade, poderia assumir o trono) até a proclamação da República.

[6] Aqui entendemos *design* eleitoral como processo eleitoral em sentido amplo, portanto abrangendo etapas que ultrapassam, a *priori* e a *posteriori*, o dia da votação em si. Da forma como propomos, o *design* eleitoral passa pelo escopo legislativo e desenho normativo, planejamento e organização do processo eleitoral, procedimentos de registros de eleitores e candidatos, votação, apuração proclamação de resultados, além da fiscalização e resolução de contendas eleitorais.

[7] Para a leitura da íntegra da Lei Saraiva, consulte: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html. Acesso em: 19 de março de 2026.

repercussões (Buescu, 1981; Leão, 2012; Souza, 2017). Quais foram os embates e correlações de forças na construção do projeto de lei que substituiu o então título de qualificação pelo documento que agora sim fora batizado como título de eleitor? Como se deu aquela importante reforma eleitoral em um império minguante? Percebendo a norma jurídica como fato social que é, interrogamos sobre os limitadores ao exercício do voto e como o *design* eleitoral causa impactos na legitimidade do sistema.

3. METODOLOGIA

O **problema** que orienta a investigação consiste em compreender de que modo o documento que analisamos permite apreender as relações entre reforma eleitoral, delimitação da cidadania política e exclusão social no final do Império. O **objetivo geral** consiste em investigar o surgimento do título eleitoral e os significados políticos, jurídicos e sociais materializados no documento. Como **objetivos específicos**, buscamos descrever sua configuração material e informacional; examinar sua conformidade; interpretar os critérios de qualificação do eleitorado; e analisar sua musealização como recurso de pesquisa, educação política e reflexão crítica sobre a democracia.

Parte-se da **hipótese** de que o modelo instituído pela Lei Saraiva, em 1881, constitui o primeiro título de eleitor propriamente dito no Brasil e que sua criação expressa uma modernização institucional conservadora: ao mesmo tempo que introduziu maior formalização burocrática e o voto direto, preservou ou aprofundou mecanismos de restrição à participação política. Para examinar essa hipótese, adotou-se uma abordagem qualitativa, de caráter histórico-documental e interpretativa. Os **procedimentos** compreendem a análise descritiva do exemplar, do discurso institucional nele materializado e seu confronto com a literatura sobre cidadania e eleições.

O percurso metodológico inicia pela análise documental. Um documento histórico, afirma Cechinel (2012), é um depoimento, um vestígio que deve ser entendido prestando deferência à sua inscrição no contexto histórico, político e social de produção e circulação. Nosso plano de abordagem buscou, durante toda a execução da pesquisa, tecer considerações contextuais, cientes de que a realidade é sempre mais complexa que os discursos interpretativos feitos sobre ela (Lima Júnior, 2021).

Em primeiro lugar, um título eleitoral é um documento, um registro de informações (Le Coadic, 2004) que serve como evidência sobre determinada realidade. Um documento primário se presta a registrar, preservar, transmitir e organizar o conhecimento. Manejaremos um documento oficial, com informações estandardizadas. Da padronização burocrática da oficialização decorre que os títulos eleitorais expedidos sob a mesma normatização de regência possuem a mesma estrutura informacional. Desta feita, optamos pela execução de uma pesquisa que "trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes" (Minayo, 2009, p. 21). Prestigiaremos, portanto, não uma massa horizontalizada de dados, mas

faremos um caminho investigativo vertical, típico das pesquisas qualitativas.

Iniciaremos os trabalhos com a apresentação do documento, incluindo detalhes de seu formato, considerações sobre sua autenticidade, confiabilidade e estado de conservação. Essa análise é relevante para verificar a qualidade da informação transmitida (Cechinel, 2012). Nesta etapa trataremos da estrutura da informação, após o que, partiremos para análise de seu conteúdo.

Analisaremos as imagens e campos informacionais constantes no documento e avaliaremos o que aquele material revela sobre o processo político-eleitoral de sua época. De pronto é relevante anotar que as fontes pesquisadas estão disponíveis ao público.

Existem variados tipos documentais oficiais: parlamentares, jurídicos, administrativos (Lakatos e Marconi, 2003). O título eleitoral é um documento oficial, emitido pelo Estado, que atesta uma inscrição no cadastro eleitoral. É um ato administrativo declaratório, um discurso, portanto. Da perspectiva informacional, é um registro que contém dados cadastrais organizados de forma a conferir controle e acesso e que contém um valor probatório intrínseco, comprovando a habilitação legal para o exercício do voto. É isso que justifica a análise de sua forma.

Já sob a ótica da análise de discurso, o título eleitoral pode ser interpretado como um texto institucional que materializa relações entre um indivíduo e o Estado. Ele, em tese, formaliza um direito. Nada obstante, seu discurso pode refletir, por contraste, elementos de exclusão, dependendo do contexto histórico e político em que se insere. O discurso por trás do título remete a conceitos como cidadania, democracia, autoridade e controle estatal e, ao mesmo tempo, revela práticas e mecanismos pelos quais o Estado regula a participação política dos indivíduos. Assim justificamos a análise de seu conteúdo.

Durante esta etapa, motivados pelo estudo documental, procederemos com a análise de outra fonte primária: o Decreto Nº 3.029 de 9 de janeiro de 1881. Publicada um ano antes da emissão do documento nesta pesquisa analisado. A chamada Lei Saraiva instituiu o documento que, pela primeira vez, foi chamado de Título de Eleitor. Em síntese: trata-se de uma pesquisa qualitativa, baseada na análise de fontes primárias confrontadas com teorias das Ciências Políticas e Sociais, no fito de investigar o surgimento do título eleitoral no Brasil no fim do império.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

O documento em questão é o Título de Eleitor nº 384, datado de 14 de novembro de 1882, proveniente da província do Ceará, comarca de Assaré, município de Saboeiro. Doado pelo Museu dos Inhamuns e hoje sob a guarda do Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará, é um documento oficial que tem sua conformidade normativa calcada no Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, mais conhecido como Lei Saraiva. O título representa não apenas um documento jurídico-administrativo, mas um indício do funcionamento do sistema eleitoral no minguante

Império brasileiro. Esta seção fará breve análise descritiva dos dados que repousam na ficha catalográfica (Anexo II), tecendo considerações sobre seu formato, autenticidade, confiabilidade e estado de conservação.

A aferição das dimensões registra 28,8 por 15 centímetros. É um dos maiores modelos[8] de título eleitoral que o Brasil já teve. O tamanho do documento se justificava pela quantidade de informações que precisavam estar presentes: sobre o domicílio eleitoral, nome, filiação, além de uma listagem dos qualificativos, exigidos em lei, que garantiam a titulação daquela pessoa como eleitora. O suporte é o papel e as informações foram grafadas em técnica mista de tipografia, para cabeçalhos e trechos da padronização burocrática e caligrafia manuscrita para informações personalizadas, reforçando o caráter formal e institucional do documento que analisamos.

Um dos elementos visuais mais relevantes é o selo do Império do Brasil (Anexo I), que pode ser indício de autenticidade e legitimidade do documento. Esta é uma marca da autoridade do Estado imperial. O selo é um signo distintivo e grifa a oficialidade daquele documento cuja estampilha apresenta (Chevalier e Gheerbrant, 2023). Portanto convém analisar, ainda que sucintamente, seus elementos integrantes. No topo da imagem vemos a Coroa Imperial, representando o regime monárquico e a soberania do imperador do Brasil. A impressão monocromática não dá conta dos detalhes, mas, ao centro, há um escudo em campo verde com uma borda dourada, que simbolizam riqueza e prosperidade, especialmente em razão dos recursos naturais. Essas cores, verde e dourado, também estão associadas à Casa de Bragança e à família real portuguesa, berço genético do império.

Sobre o escudo está a Cruz da Ordem de Cristo e a esfera armilar. O primeiro elemento é uma cruz vermelha de ordem religiosa e militar que bem simboliza a ligação com a fé católica, central no governo e, em ato reflexo, em boa parte das leis do Império, inclusive nas eleitorais, como veremos. O segundo elemento é um símbolo de navegação astronômica que remonta às grandes navegações e "descobrimentos" marítimos da expansão portuguesa. Circundando os elementos centrais do escudo há uma coroa de estrelas que representam as províncias do Império. O número de estrelas foi aumentando com o tempo, na mesma medida em que novas províncias foram sendo criadas. No lado esquerdo de quem vê o escudo há um ramo frutificado de café, um dos mais relevantes produtos de exportação da época. Na margem oposta está um ramo de tabaco em flor, outra importante cultura. Ramos em fruto e em flor simbolizavam a riqueza agrícola e a prosperidade. Eles estão unidos por um laço, em verde e amarelo, que representa a união nacional.

Em relação à sua autenticidade, o documento revela algumas características que sugerem emissão legítima. O selo do império e assinatura de um juiz de direito são indícios consideráveis. No entanto, prestigiando o rigor que o tratamento científico de documentos requer, anotamos que algumas peculiaridades demandam análise detalhada: o documento não possui a assinatura

[8] O Brasil já teve diversos modelos de títulos eleitorais com formatos diferentes. As dimensões dos modelos de documentos foram se alterando com o tempo e com as reformas do sistema eleitoral até que, hoje, o título eleitoral tenha se transformado em um documento digital, o e-título. O Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará possui diversos modelos em sua exposição e reserva técnica.

do eleitor ou carimbos adicionais. Ainda resta localizar em pesquisa específica, é importante anotar, o magistrado signatário. Nada obstante, a conformidade com a legislação da época é um ponto medular para a confiabilidade do material que agora analisamos. As informações dispostas no título coincidem com o que era exigido pela norma que regia a operacionalização dos assentos eleitorais e os registros judiciais do processo de emissão. Isto, combinado à presença dos elementos que ilustram o controle institucional do cadastramento eleitoral, como a estrutura do tipo documental, o selo e a numeração, pesam em favor da tese de validade do documento.

O material está em bom estado de conservação. Reforçamos que até sua doação para o Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará, ele estava sob a guarda de outro equipamento de memória, o Museu dos Inhamuns, o que certamente colaborou para sua preservação. Mesmo assim, o título revela os efeitos do tempo. Não poderia ser diferente. Como esperado de um documento do final do século XIX, há sinais de desgaste natural. É possível observar o amarelamento do papel e fissuras nas bordas, o que dá indícios de exposição prolongada ao ambiente. Também estão detectadas manchas de oxidação. É notável a presença de duas marcas de perfuração na lateral esquerda do documento, que sugerem que o título pode ter sido arquivado em algum tipo de fichário ou sistema de encadernação.

Embora existam danos, o documento encontra-se legível, com seu conteúdo manuscrito preservado, apesar de um leve desbotamento de tinta. É notório que a tinta de preenchimento dos dados do documento tem caligrafia, coloração e intensidade de aplicação diferentes da datação e assinatura do Juiz de Direito, o que reforça a tese de autenticidade, uma vez que os procedimentos de coleta das informações no registro eram preparados por um agente e o material era depois definitivamente organizado pela autoridade judiciária[9].

Ao ser musealizado no Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará, o documento ganha novo significado. Ele não apenas ilustra o funcionamento do sistema eleitoral da época, mas também se transforma em recurso educativo e de pesquisa, mas, por tudo o dito, ainda que disponível para acesso, o material tem manuseio restrito, dado o valor histórico e a fragilidade do suporte em papel. Temos, portanto, uma importante fonte para o estudo da história política e eleitoral do Brasil. Feita a análise descritiva do material, vamos realizar a avaliação de seu conteúdo e do discurso nele materializado.

4.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Organizaremos nossa análise de conteúdo em quatro etapas: (i) a teia normativa e as reformas do sistema eleitoral do Império; (ii) o surgimento do título de eleitor; (iii) dados de localização e seus significados e (iv) qualificativos e suas decorrências.

[9] O caput do artigo 6º da Lei Saraiva reza: *"O alistamento dos eleitores será preparado, em cada termo, pelo respectivo juiz municipal, e definitivamente organizado por comarcas pelos juízes de direito destas"*.

4.2.1 NO TOPO, A COROA: A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824, SISTEMA ELEITORAL E SUAS REFORMAS

A primeira coisa que se lê, no topo do material que analisamos, é a inscrição *"Imperio do Brazil"*. Ora, estamos tratando de um documento oficial, portanto regulado por balizas jurídicas. E ao falar sobre a teia normativa do Império, é incontornável referenciá-la sob a Constituição de 1824, a primeira do Brasil e primeiro diploma legal do regime eleitoral imperial (Buescu, 1981). Como se sabe, foi um documento outorgado, imposto, portanto. A Assembleia Constituinte de 1823 chegou a debater estratégias de contenção do absolutismo, mas, também por isso, foi dissolvida por Dom Pedro com o apoio dos militares. Vários deputados constituintes foram presos, após o que, foi encomendado o projeto que seria outorgado no ano seguinte. Nas palavras do historiador Boris Fausto: "A primeira Constituição brasileira nascia de cima para baixo, imposta pelo rei ao "povo", embora devamos entender por "povo" a minoria de brancos e mestiços que votava e que de algum modo tinha participação na vida política" (2019, p. 128).

O artigo 3º da Carta define o governo como monárquico, hereditário, constitucional e representativo. Essa é uma equação que exige equilíbrio improvável entre as suas variáveis internas e externas. Carvalho (2020) anota que o Brasil podia seguir duas direções opostas: a republicana, tendo como exemplo os Estados Unidos, ou a monárquica, baseada na Europa. A escolha pela monarquia hereditária foi tomada, segundo o autor, em razão da "convicção da elite de que só a figura de um rei poderia manter a ordem social e a união das províncias que formavam a antiga colônia" (2020, p. 33). Já Lamounier (2021) aponta que, à época da Constituinte, em abstrato, três alternativas se apresentavam: o absolutismo, a monarquia constitucional ou um regime efetivamente representativo-eleitoral. Venceu a segunda opção.

O artigo 11 da Constituição (Brasil, 1824) afirmava que os representantes da nação brasileira são o Imperador e a Assembleia Geral (formada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado[10]). Era uma acomodação desalinhada. As variáveis constitucionalismo e representatividade serviriam, em tese, para contrabalançar, modestamente, o autoritarismo. Nas palavras o autor:

> Na verdade, pode-se ver na Constituição de 1824 e na posterior evolução política do Império um compromisso entre o remanescente absolutismo da monarquia portuguesa e o nascente Estado constitucional representativo. Este último, do qual a Câmara dos Deputados era o principal protagonista, foi em grande parte subalternizado pelo centralismo patrimonialista, exercido por meio de diversas instituições: o Poder Moderador, encarnado no imperador; o Conselho de Estado, formado por conselheiros livremente nomeados pelo monarca; o Poder Executivo, exercido pelo Gabinete de Ministros, nomeados pelo imperador; o Senado vitalício, também constituído a partir da livre escolha do soberano, com base em listas tríplices integradas por candidatos eleitos pelas províncias. (Lamounier, 2021, p.31)

A representatividade era frágil, *in statu nascendi*, diria Lamounier (2021). A Câmara

[10] Como se pode observar na leitura do artigo 35, a Câmara de Deputados era eletiva e temporária, já o Senado, nos termos dos artigos 40 e 43, era formado por membros vitalícios selecionados pelo Imperador em uma lista tríplice oriunda de eleições.

dos Deputados, principal campo de representação, podia ser dissolvida pelo Imperador, que frequentemente o fazia (Nicolau, 2012). Já a regulação constitucional das eleições, repousada entre os artigos 90 e 97, era grifada de um lado por dispositivos de restrição à participação política, adotando o voto censitário e, por outro, por um desenho de sistema indireto. Em análise de discurso, o silêncio pode ter diversos significados. Insta anotar que a Constituição de 1824 silenciava sobre os escravizados e sobre a participação feminina na política, operando assim seu apagamento. Como se vê, participação (pela via eleitoral), representação (pela via parlamentar) e oposição (pela via questionadora do *status quo*) eram variáveis quebradiças.

O *design* estava dado pela Carta em um sistema eleitoral em dois graus. Na eleição primária, os votantes[11] escolhiam os eleitores. A Constituição optou pelo voto censitário, com corte de renda, excluindo aquelas pessoas com aferição anual inferior a 100 mil réis[12]. Já nas eleições de segundo grau, os eleitores (definidos como resultado da etapa anterior), escolhiam os parlamentares. O corte de renda, nesta etapa, se elevava para uma renda mínima anual de 200 mil réis. Esse sistema indireto foi utilizado durante quase todo o Império, só sendo abolido no último decênio, precisamente em 1881, com o advento da Lei Saraiva (Nicolau, 2012), normativo que regulou a expedição do documento que agora analisamos.

Leal (2012) em seu seminal Coronelismo, enxada e voto, anota que antes da Lei Saraiva, diversas reformas eleitorais[13] foram levadas a cabo, sem, no entanto, avançar na questão das eleições indiretas. Já Leão (2012), em estudo que analisou os anais da Câmara de Deputados e do Senado, sintetiza bem quando afirma que o voto era um ato de obediência, lealdade ou gratidão, geralmente recompensado pelas elites dirigentes de matriz patrimonialista. A pesquisadora anota, ainda, que, com a expansão do ciclo econômico do café, diversos estratos da sociedade pressionavam por maior participação na vida política, questionando o modelo posto.

Uma tentativa de instituição de eleições diretas foi o Projeto Sinimbu[14], apresentado à Câmara dos Deputados na segunda metade de fevereiro de 1879. A tentativa fracassou pela forma: tinha a intenção de realizar a reforma eleitoral a partir da reforma da Constituição. Após a aprovação pela Câmara, o texto foi enviado ao Senado, onde foi qualificado como inconstitucional, já que a reforma da Constituição não poderia ser feita sem a participação da Coroa e do Senado (Leão, 2012). Se a via constitucional restava interditada, o contorno se deu pela via da legislação ordinária. O Gabinete Sinimbu foi dissolvido em 1880 e em seu lugar toma assento o Gabinete Saraiva, de viés liberal[15], com a missão, dada pelo imperador, de proceder

[11] São os cidadãos no gozo dos direitos políticos (artigo 91).
[12] Artigo, 92, V, Constituição de 1824.
[13] Leal (2012) cita a Lei dos Círculos (nº 842, de 19 de dezembro de 1855), a Segunda Lei dos Círculos (nº 1.082, de 18 de agosto de 1860) e a Lei dos Terços (nº 2.675, de 20 de outubro de 1875). Eram reformas que, de alguma maneira tentaram, sem sucesso, reforçar representação. Gomes (2022), anota que a Lei Saraiva implementou a última reforma eleitoral do Império.
[13] Em 1878, Dom Pedro II convoca um gabinete liberal, chefiado pelo Visconde João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu (1878 – 1880) com a missão de realizar uma reforma eleitoral.
[15] João Paulo Jacob (2018) registra que o Visconde de Sinimbu também era liberal e que a maioria dos Senadores era conservadora.

com a reforma eleitoral. Rui Barbosa[16] foi convocado para desenhar um projeto que instituísse a eleição direta. Sobre este ponto, Jacob (2018) pondera:

> Antônio Saraiva também era liberal, atuando de forma diversa à de Sinimbu, articulou estratégia duvidosa do ponto de vista legal, intentando a aprovação da reforma via lei ordinária. O contexto político foi decisivo para que tal medida fosse aprovada. Afinal de contas, com a queda de um gabinete, um segundo golpe nas estruturas do governo poderia ser fatal. (p. 37 e 38)

Ainda que o exercício da política fosse prática de uma minoria (Schwarcz e Starling, 2018), o fato é que, em uma monarquia constitucional e representativa, as eleições não são desprezíveis, já que influenciam na composição do Legislativo (Dolhnikoff, 2017). A Lei Saraiva estava aprovada no início de 1881 e com ela instituíram-se eleições diretas, eliminando a figura dos votantes, restando como *input* do sistema, apenas a figura do eleitor. É nesse cenário em que o documento angular de nossa pesquisa é emitido. Em tese, a Lei Saraiva tornaria as eleições mais inclusivas e democráticas. Rui Barbosa, por exemplo, defendeu o normativo como fundamental para a democratização do país (Souza, 2017). O problema é que a realidade exige mais que o valor de face da promessa.

4.2.2 TÍTULO DE QUALIFICAÇÃO X TÍTULO DE ELEITOR

Reposicionando o foco no documento em análise (anexo I), observamos, ao lado do brasão do Império, o tipo documental: *"Título de Eleitor"*. A nomeação nos parece algo relevante. Entendemos que o material musealizado sobre o qual nos debruçamos é o primeiro modelo de título de eleitor do Brasil, emitido sob a vigência da Lei Saraiva, de 1881. Ao defender esta tese, nos afastamos do que afirma, peremptoriamente, Nicolau (2012), ao apontar que o documento emitido a partir da legislação de 1875 foi primeiro modelo de título eleitoral. Vamos defrontar as teses e seus lastros normativos.

A Lei nº 2.675, de 20 de outubro de 1875 (Brasil, 1875), conhecida como Lei do Terço[17], foi uma reforma eleitoral que se ateve, especialmente, à composição e funcionamento das juntas paroquiais (nas eleições de primeiro grau) e das juntas municipais (nas eleições de segundo grau) e sobre o processo de qualificação. A norma atesta:

> Satisfeitas todas as formalidades prescriptas nos paragraphos antecedentes e lançadas pelas juntas municipaes as listas geraes em livro especial, que ficará no archivo da Câmara do município, está ultimada e encerrada a qualificação; e a todos os cidadãos irrevogavelmente inscriptos na lista se passarão **títulos de qualificação**, que deverão ser impressos e extrahidos de livros de talão.
> Estes títulos serão remettidos, dentro de três dias, pelas Juntas municipaes aos Juízes de Paz em exercício nas respectivas parochias. (**Grifo nosso**, Art. 1º, §19, Lei do Terço)

[16] Acompanhado de José Bonifácio, Rui Barbosa foi relator do projeto (Gomes, 2022).
[17] Para a leitura da íntegra do normativo consulte: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2675-20-outubro-1875-549763-publicacaooriginal-65281-pl.html. Acesso em 19 de março de 2026.

Embora relevante marco na história da evolução eleitoral, o título de qualificação antecede o título de eleitor, mas não se confunde com ele. O Título de Eleitor, assim batizado, nasce com o advento da Lei Saraiva[18], em 1881. A norma, na seção dedicada ao alistamento eleitoral, explicitava, pela primeira vez: *"Os **títulos de eleitor**, extrahidos de livros de talões impressos, serão assignados pelos juízes de direito que tiverem feito o alistamento."* (**Grifo nosso**, Art. 6º, §14, Lei Saraiva). Assim estava criado e devidamente nomeado o documento.

Em sentido contrário à nossa defesa, temos Souza (2017) que afirma sobre o título: "Esse documento foi primeiramente criado no Brasil pela Lei do Terço, em 1875, com o nome de Título de Qualificação, ganhando, a partir de 1881, seu nome atual" (p. 133). Entendemos que não se trata de simples câmbio vocabular. O título de qualificação (1875) e o primeiro modelo de título de eleitor (1881) não se confundem por, pelo menos, três motivos: (i) Foi com o advento da Lei Saraiva que a figura do votante em primeiro grau desaparece, restando apenas a figura do eleitor, agora sim designado com um título específico. (ii) O título de eleitor nasce justamente com a norma (Lei Saraiva) que coloca a magistratura no centro organizativo do processo eleitoral. (iii) A norma de 1881 dá ao novo tipo documental, uma relevância inédita, como se depreende da leitura do disposto na seção que trata da eleição em geral:

> Nenhum eleitor será admittido a votar sem apresentar o seu titulo, nem poderá ser recusado o voto do que exhibir o dito titulo, não competindo á mesa entrar no conhecimento da identidade de pessoa do eleitor em qualquer destes casos. (§18, Artigo 15, Lei Saraiva)

Se o título de qualificação de 1875 era um documento de confirmação que o eleitor atendia critérios de renda e capacidade política, o título de eleitor de 1881 passa a ser de apresentação obrigatória para o exercício do voto. O primeiro modelo de título de eleitor, o de 1881, vem junto com a introdução do voto direto, eliminando o sistema de dois graus e se torna um requisito para o voto. Há uma operação simbólica e qualitativa que não permite confundir os dois documentos.

4.2.3 DADOS DE LOCALIZAÇÃO, SECULARIZAÇÃO E LEGITIMIDADE DO PROCESSO

Nosso documento, logo após a numeração (título de eleitor nº 384), apresenta uma sequência hierarquizada de informações de localização: *"Província do Ceará, Comarca de Assaré, Município de Saboeiro, Parochia de Saboeiro, Districto da Villa, Quarteirão da Caiçara"*. A hierarquia se revela inclusive pelo gradiente decrescente do tamanho da fonte: da província ao quarteirão. Essa estrutura fala sobre a organização territorial, por certo, mas também sobre a configuração administrativa, judicial e eleitoral do Império. Os dados dispostos são úteis, por diversos motivos, para o manejo do cadastro eleitoral.

Chama atenção a precisão do desdobramento para a localização do eleitor. Cada

[18] Para a leitura da íntegra do Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, mais conhecido como Lei Saraiva, consulte: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html. Acesso em 19 de março de 2026.

subdivisão dessa identificação geográfica tem algo a nos falar. Vejamos: (i) O primeiro item (*província*) era a divisão territorial básica do Império, feita já no segundo artigo da Constituição de 1824. Essa unidade administrativa ampla, após a proclamação da República e a opção federalista, corresponde aos atuais estados.

(ii) Já a *Comarca* é uma subdivisão judiciária, ali disposta para facilitar o controle eleitoral. Essa é uma importante decorrência da Lei Saraiva: ela é a culminância de uma série de reformas que posicionaram a magistratura letrada[19] na administração do processo eleitoral e, neste sentido, é a "pré-história" da Justiça Eleitoral. A intenção era entregar o gerenciamento a um poder imparcial, qualificado e, em tese, distante das tentações políticas. A magistratura, no contexto do documento que estamos analisando, foi posicionada, pela Lei Saraiva, em lugar de destaque na gestão do processo eleitoral em sentido amplo, desde o alistamento[20] até a proclamação dos resultados.

(iii) O *município* é unidade nuclear e local. Registramos que importantes pesquisadores como Souza (2017) defendem que a administração judicial das eleições, a partir da Lei Saraiva, terminou por afastar o eleitorado do processo. A hipótese do autor é que os órgãos eleitorais (que agora seriam os mesmos judiciais) estavam geograficamente distantes dos eleitores. Os primeiros estavam nas sedes municipais enquanto os segundos nos seus distritos.

(iv) A *Parochia* se refere a uma divisão vinculada à Igreja Católica e aqui cabe fazer alguns apontamentos. O primeiro deles é que a igreja tinha forte influência na organização da vida social (e política) do Império. A informação presente no documento que analisamos é indício e resquício disso. A própria Constituição de 1824, no artigo 5º, designa a religião católica apostólica romana como a oficial do Estado[21]. Restavam impedidos ao exercício do mandato de Deputado os que não a professassem[22].

Antes da publicação da Lei Saraiva, as eleições de primeiro nível[23] aconteciam justamente nas paróquias. Era lá que a massa de votantes escolhia os eleitores e estes elegiam os parlamentares (Nicolau, 2012). Antes do normativo que rege a expedição do documento que analisamos, a contabilização dos votos também era feita nas paróquias e só depois remetida à Câmara Municipal, afirma o pesquisador. Para melhor ilustrar o alegado, citamos:

> Na igreja matriz da paróquia eram realizados os alistamentos dos votantes e dos eleitores, afixadas as convocações dos pleitos e as listas dos eleitores e até 1880, abrigavam também a apuração dos votos. No dia marcado, o pároco rezava missa e, em seguida, a mesa responsável pelos trabalhos era instalada e tinha início o processo de votação. (Nicolau, 2012, p. 22)

[19] Os juízes togados substituíram os juízes de paz no gerenciamento do processo a partir da Lei Saraiva.
[20] O Artigo 6º da Lei Saraiva não deixa dúvidas: *"O alistamento dos eleitores será preparado, em cada termo, pelo respectivo juiz municipal, e definitivamente organizado por comarcas pelos juízes de direito dessas"*.
[21] A Carta imperial ainda exige juras à religião católica para diversas autoridades nos artigos 103, 106 e 141.
[22] Como se vê no Inciso III, artigo 95 da Constituição de 1824.
[23] Relembramos que a Lei Saraiva extinguiu a eleição indireta em dois graus. O voto direto "foi utilizado nas quatro últimas eleições do Império: 1881, 1885, 1886 e 1889" (Nicolau, 2012, p. 38)

E aqui vem outra importante consideração a fazer: a Lei Saraiva é um ponto de flexão, um marco na secularização do processo, ao prescindir das cerimônias religiosas preambulares aos trabalhos eleitorais. É o que se lê à altura do parágrafo segundo do seu artigo 15[24]. Mais adiante, em outra demonstração de secularização, a norma comanda que somente em caso de falta absoluta de outros edifícios é que os templos religiosos poderiam ser designados como local de realização de eleições[25]. Em que pese o importante avanço na separação entre Estado e Igreja, a paróquia ainda[26] era palco de uma série de atos administrativos durante a vigência da Lei Saraiva e, por conseguinte, nas últimas eleições do Império.

Já as subdivisões *Distrito* (v) e *Quarteirão* (vi) eram utilizadas para identificar com maior acurácia a residência do eleitor, evitando duplicidades e aumentando o controle sobre o cadastro prévio. Desta seção concluímos que o processo de secularização, assim como o detalhamento de localização do eleitor compõe um quadro mais geral de uma reforma que buscava conferir mais legitimidade ao sistema eleitoral.

4.2.4 QUALIFICATIVOS E EXCLUDENTES

Prosseguindo com as análises sobre nosso objeto, chegamos ao campo dos *"Qualificativos"*. Talvez seja a principal área discursiva de nosso material. Lemos: *"Idade: 26 anos no alistamento geral. Estado: Solteiro no alistamento de revisão. Profissão: creador. Renda: 200 mil réis. Instrucção: Sabe ler e escrever."* Esses são alguns dos campos exigidos pela Lei Saraiva ao tratar do título de eleitor, na seção sobre alistamento.

Os qualificativos são informações e requisitos estabelecidos no *design* eleitoral de um sistema político para identificar, registrar e permitir que alguém possa participar do processo. São muito relevantes em qualquer sistema. De uma perspectiva positiva, servem para garantir que apenas indivíduos eleitores e elegíveis participem do processo. De uma perspectiva negativa, restringem o voto ou candidatura dos que não atendem aos requisitos legais. Aqui aportamos em um debate interessante no campo da Ciência Política: Se os qualificativos são o conjunto de elementos que definem quem pode participar de um processo eleitoral, como sopesar ou equilibrar a relação entre inclusão ampla (o que significaria menos barreiras para o registro do eleitor) com uma maior segurança e integridade do sistema (o que significaria ampliação do controle e comprovações para qualificação, aumentando os custos para o exercício do voto).

No que diz respeito à idade mínima eleitoral, a Lei Saraiva reafirmou a Constituição de 1824. A regra é a idade mínima de 25 anos, salvo algumas exceções, como para militares e casados, que poderiam votar já a partir dos 21 anos de idade (o que justifica a inclusão do campo de estado civil e profissão no título de eleitor). A questão da maioridade eleitoral é relevante no *design* dos sistemas. O debate gira em torno da acomodação entre participação e qualidade do

[24] *"São dispensadas as ceremonias religiosas e a leitura das leis e regulamentos, que deviam preceder aos trabalhos eleitoraes"*. (§ 2º, artigo, 15, Lei Saraiva).
[25] § 6º, artigo 15, Lei Saraiva.
[26] O termo *"Parochia"* tem trinta e oito ocorrências no corpo da Lei Saraiva.

voto. Entre os argumentos favoráveis à redução da maioridade eleitoral estão a necessidade de promover o engajamento político, ampliar a legitimidade do sistema, garantir representatividade e renovação. Por outro lado, na defesa da maioridade eleitoral avançada estão argumentos como a necessidade de experiência social amadurecida. Pragmaticamente, observamos que regimes em transição ou estruturalmente tensionados podem apostar em qualificativos que tentem produzir estabilidade. Neste cenário, ampliar a base de eleitores pode ser opção imprudente. Lembremo-nos que estamos avaliando uma reforma eleitoral que aconteceu nos últimos suspiros do período imperial. Como percebemos, o legislador optou por manter a maior idade eleitoral nos mesmos patamares estipulados ainda em 1824.

A norma é um fato social. A Lei Saraiva é grifada por contradições e tensionamentos do período e cenário em que foi publicada. Seguimos o conselho de Dolhnikoff (2017) no sentido de ter cuidado para não cair na cilada analítica do anacronismo. Ou seja, avaliar a norma exigindo dela padrões eleitorais e democráticos que só foram conquistados mais tarde, no século seguinte, ensina a autora. No entanto, não cegamos ao fato que a história das sociedades também é marcada por um conjunto de opções e decisões. Agência e estrutura. A lei de 1881, desenhada por um gabinete liberal, é um marco. Foi o normativo que introduziu o voto direto, dando, neste sentido, um importante passo em direção ao regime democrático. Por outro lado, ela manteve o voto censitário, restringindo a participação política, perpetuando (e, logo veremos, agravando) um regime elitista e excludente.

Como dito em outra paragem deste artigo, antes da Lei Saraiva, o regime eleitoral do Império era indireto e tinha o voto censitário estruturado da seguinte forma: "A restrição mais relevante refere-se à obtenção de uma renda mínima anual: 100 mil-réis para ser votante (primeiro grau) e 200 mil réis para ser eleitor (segundo grau)" (Nicolau, 2012, p. 23). O pesquisador da história das eleições no Brasil anota ainda que esses valores foram majorados em 1846, chegando a 200 mil-réis e 400 mil-réis para cada grau do processo eleitoral. Com sua manutenção, pela Lei Saraiva[27], o critério de renda como qualificador eleitoral durou por todo o Império. Nada obstante, "alguns dados sugerem que, pelo menos nas duas últimas décadas do Império, os valores exigidos para ser votante eram reduzidos e não deveriam ser responsáveis por excluir muitos cidadãos do processo eleitoral" (Nicolau, 2012, p. 24).

Como se percebe, a Lei Saraiva apresentava uma contradição central no processo de modernização política no Brasil imperial. Essa modernização conservadora (e o antagonismo da expressão parece bastante adequado) dava um passo em direção à democratização ao instituir o voto direto, mas a opção pela manutenção do voto censitário (e já veremos, a exclusão dos analfabetos) revelava que esse passo foi dado em direção a uma democracia elitista.

Finalmente, em *"Instrucção: Sabe ler e escrever"*, chegamos a um ponto nevrálgico: o movimento de exclusão dos analfabetos do processo político. A Constituição de 1824 não exigia alfabetização para o exercício do voto. Aliás: "Um levantamento da lista de eleitores de oito

[27] O artigo 1º da Lei Saraiva institui as eleições diretas. Já o artigo segundo optou por manter o voto censitário e definiu o corte em 200 mil-réis.

paróquias da cidade do Rio de Janeiro em 1876, por exemplo, mostra um número significativo de analfabetos inscritos" (Nicolau, 2012, p.27). É bem verdade que a Lei Saraiva, afirma o pesquisador, confirmou o direito de voto para os analfabetos. É o que se depreende quando avançamos na leitura do já citado §14, do artigo 6º:

> Os títulos de eleitor, extrahidos de livros de talões impressos, serão assignados pelos juízes de direito que tiverem feito o alistamento.
> Esses títulos conterão, além da indicação da província, comarca, município, parochia, disctricto de paz e quarteirão, o nome, idade, filiação, estado, profissão, domicílio e renda do eleitor, salvas as excepções do art. 4º, a **circunstância de saber ou não ler e escrever**, e o numero e data do alistamento. (**Grifo nosso**, §14, Art. 6º, Lei Saraiva)

Vemos aí a possibilidade de expedição de título de eleitor para os que não sabiam ler e escrever. No entanto, o artigo 8º guardava um enorme retrocesso no campo dos direitos políticos. Vejamos o caput, inciso II e o parágrafo primeiro deste artigo:

> Art. 8º. No primeiro dia util do mez de Setembro de 1882, e de então em diante todos os annos em igual dia, se procederá á revisão do alistamento geral dos eleitores, em todo o Imperio, sómente para os seguintes fins:
> (...)
> II. De serem incluidos no dito alistamento os cidadãos que requererem e provar em ter adquirido as qualidades de eleitor da conformidade com esta lei, e **souberem ler e escrever**.
> § 1º **A prova** de haver o cidadão attingido a idade legal será feita por meio da competente certidão; e a **de saber ler e escrever pela lettra e assignatura do cidadão que requerer a sua inclusão no alistamento**, uma vez que a lettra e firma estejam reconhecidas por tabellião no requerimento que para este fim dirigir. (**Grifo nosso**, Art. 8º, Lei Saraiva)

O título de eleitor, documento inaugurado com a Lei que analisamos, incluiu um novo campo em relação ao antigo título de qualificação: um tópico sobre a instrução do eleitor. Os novos eleitores, a partir das revisões de alistamentos, precisavam saber ler e escrever. "Essa era a primeira vez que um artigo proibia que os analfabetos se cadastrassem como eleitores no país" (Nicolau, 2012, p. 28). Até então, desde que comprovada a renda exigida para tanto, os analfabetos podiam votar e serem votados (Buescu, 1981). Não mais. A exigência censitária era um modesto embaraço ao exercício dos direitos políticos quando comparada com a exclusão dos analfabetos.

Já Leal (2012) pondera que a primeira eleição[28] realizada sob os ditames da Lei Saraiva foi a mais honesta do Império. No entanto, o autor percebe que o incremento de integridade eleitoral foi caso isolado, sendo debelado nas demais eleições do período. Lamounier (2021) aponta que os resultados da Lei, no que diz respeito à qualidade dos pleitos, em linhas gerais, foi decepcionante. Carvalho (2020) entende a lei de 1881 como um tropeço no avanço civilizatório, por prever a exclusão dos analfabetos. Isso certamente impactou o sistema, especialmente porque

[28] Naquela experiência foram eleitos 47 deputados conservadores e 75 liberais governistas (Leal, 2012).

apenas 15% da população era alfabetizada. Sistematizamos os dados de participação eleitoral apresentados pelo autor para ilustrar o alegado. Vejamos:

Tabela 01: Participação eleitoral antes e depois da Lei Saraiva (1872 – 1945)

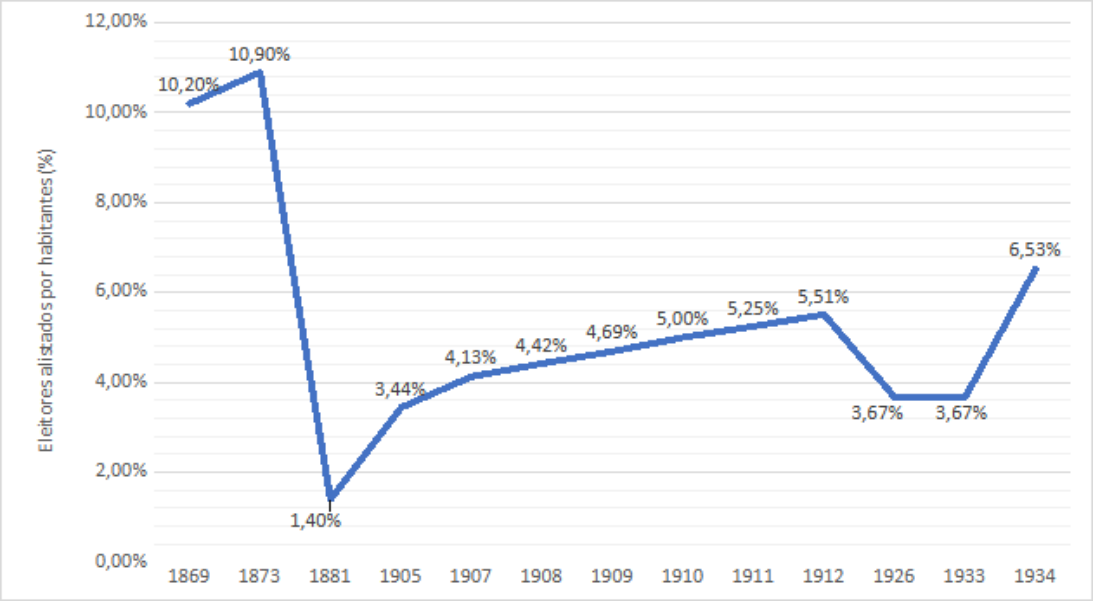
Ano	% da população livre
1872	13 %
1886	0.8 %
1894	2.2 %
1930	5.6 %
1945	13.4 %

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da sistematização de dados disponíveis em Carvalho, 2020.

Carvalho considera a exclusão dos analfabetos como a principal barreira ao exercício do voto e mostra que antes da Lei Saraiva (em 1881), a participação eleitoral girava em torno de 13% da população livre e que, após a norma, esse número cai, vertiginosamente, para menos de 1%. Isso, registra, vai na contramão da tendência europeia de ampliação dos direitos políticos. Esse golpe demorou décadas para ser mitigado, como podemos depreender da leitura da Tabela 1. "Somente na eleição presidencial de 1945 é que compareceram às urnas 13,4% dos brasileiros, número ligeiramente superior ao de 1872" (Carvalho, 2020, p. 46). Aqui percebemos as implicações, na República, da dinâmica política dos anos finais do Império.

Souza (2017) concorda que a Lei Saraiva resultou em uma gigantesca depressão da quantidade de eleitores ativos. Mas aposta na tese de que isso se deve especialmente em razão do aumento da complexidade dos processos e controles que a reforma eleitoral trouxe. Para exemplificar o decréscimo de alistamentos, reproduzimos o seguinte gráfico:

Gráfico 01: Eleitores alistados por habitante (1869 – 1934)



Fonte: Souza, 2017.

Souza (2017) afirma que a distância entre os eleitores e os órgãos eleitorais foi um dos principais fatores explicativos para o declínio do número de inserções no sistema, já que, com o advento da lei, a paróquia deixa de ser a sede da inscrição eleitoral, que passa a ser o termo[29], uma vez que a magistratura letrada tinha jurisdição além dos limites paroquiais, distanciando fisicamente o eleitor do gerente do cadastro eleitoral.

Seja como for, entendemos que a reforma eleitoral que excluiu o direito de voto dos analfabetos tinha a intenção de "purificar", pela via elitista[30], as urnas e impedir a ampliação da participação popular. Trata-se de reforma que edificou e transformou em política de estado um discurso de estigmatização e de decretação da incapacidade política dos analfabetos (Leão, 2012). Cumpre destacar que as eleições durante o Império (e avançando pela primeira república) foram fraudulentas, exclusivistas, cerimoniais e inseridas em um Estado de lógica patriarcal, oligárquica, antipopular e autoritária. Dizia o então Ministro da Justiça, Lafayette Rodrigues Pereira: "O governo não pode ficar em posse da ignorância e da cegueira dos analfabetos só pelo fato de serem maioria" (Leão, 2012, p. 608). A tese elitista, afirma Leão (2012) ao analisar os anais da Câmara de Deputados, era que entregar o voto à ignorância[31] e ao pauperismo geraria uma democracia degradada. Fato é que a Lei Saraiva resultou em uma exclusão drástica do povo no processo eleitoral. O analfabetismo além de um problema econômico e social, virava um estigma político que sustentava e legitimava determinadas relações de poder (Leão, 2012). Holanda (1997) também aponta para a exclusão de uma considerável massa dos cidadãos que até então estava em gozo dos seus direitos políticos. Em síntese, a tese elitista era: primeiro é necessário educar a massa e depois conferir-lhe o direito à voz e ao voto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se dedicou a investigar o surgimento do título eleitoral no Brasil, a partir de um exemplar datado de 1882, recentemente incorporado ao acervo do Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará. Nesse propósito, realizamos a análise do contexto político e social de um Império assentado sobre estruturas em processo de desenlace e marcado por transformações estruturais. Nossa abordagem foi intencionalmente transdisciplinar, dialogando com campos das

[29] Divisão judiciária intermediária (entre a Comarca e o Distrito de paz) criada pelo Código de Processo Criminal de 1832. (Souza, 2017).

[30] Os Liberais defenderam seu projeto. Rui Barbosa o fez, afirmando que era necessário mais investimento em educação, defendendo, inclusive, a criação de um ministério específico para o tema (Holanda, 1997). Saraiva também defendeu o tentame legislativo, afirmando que o projeto não excluiria a grande massa, mas que excluiria a ignorância absoluta. (Leão, 2012).

[31] Schwarcz e Starling (2018) afirmam que o recenseamento de 1872 apontava um índice de analfabetismo, na população escravizada, de absolutos e tristes 99,9%. Sérgio Buarque de Holanda (1997) faz considerações sobre a situação do ensino no Brasil Império, onde a pesquisa científica foi negligenciada e os cursos superiores se dedicavam a "formar uma elite profissional para atender uma elite econômica" (Holanda, 1997, p. 427). Já o ensino secundário, no período imperial, esteve praticamente na inciativa privada. Dados de matrícula no ensino secundário, no Ceará, no ano de 1865, apontam um total de 439 alunos matriculados. Algo ínfimo. Isso sem falar da população feminina, que tinha índices de analfabetismo ainda maiores que os dos homens. Escravizados, mais uma vez, não estavam incluídos.

Ciências Sociais como a Sociologia, Ciência Política, História e Museologia. Realizamos a opção metodológica pela pesquisa qualitativa, prestigiando a análise de discurso. Nossas reflexões partiram da avaliação de fontes primárias coligida com reflexões teóricas sobre cidadania, democracia e poder.

O referencial teórico se justifica na propositura de uma análise documental em si, seguida do debruçamento sobre o discurso embutido na fonte e sua inscrição no cenário histórico, jurídico e político de produção e circulação. O processo de análise descritiva nasce com a construção de uma ficha catalográfica. De posse dessa resultante intermediária da pesquisa, realizamos considerações sobre o formato, a autenticidade, a confiabilidade e o estado de conservação do documento. Essa é uma relevante etapa do processo de musealização do título eleitoral, gatilho desta pesquisa.

No passo seguinte, iniciamos a análise de conteúdo. Dividimos a estrutura desta seção em alguns pontos que seguem a trilha do documento de 1882. Inicialmente examinamos a malha normativa, o sistema eleitoral do Império por ela regulado e suas reformas, até que aportamos naquela que regeu a expedição do documento incorporado ao acervo do Centro de Memória: a Lei Saraiva. Em seguida apresentamos um debate sobre a instituição do título de eleitor no Brasil, defendendo a tese de que ele nasce com o advento da Lei Saraiva, em 1881, e não se confunde com o título de qualificação já existente. Adiante, a pesquisa avaliou, a partir da observação dos dados de localização do documento, reflexões sobre o processo de secularização do processo eleitoral e sobre a sua legitimidade. Em um ponto relevante do estudo, indagamos sobre o processo de qualificação do eleitorado, propondo uma reflexão crítica sobre a intensa exclusão de eleitores, durante os últimos anos do Império.

É certo que esta pesquisa está sujeita às restrições inerentes a análise de um único exemplar. Contudo, acreditamos que as estratégias metodológicas qualitativas conseguiram lidar com o fato, verticalizando o debate. Também registramos a necessidade de estudos complementares que abordem fontes e contextos regionais que possam enriquecer a análise. No entanto, a síntese dos principais resultados deste estudo passa pela afirmação do modelo de 1881 como primeiro modelo de título de eleitor do país, sendo o exemplar de 1882, incorporado ao acervo do Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará, um marco documental e simbólico do processo de construção de nossa democracia. Nada obstante, concluímos: foi um passo dado em direção a uma democracia que ainda não existia. O surgimento do título eleitoral, anote-se, se deu em uma sociedade que ainda se beneficiava do trabalho de pessoas escravizadas, onde mulheres não votavam e que permitia o exercício dos direitos políticos realizando cortes de gênero, renda e escolarização. Passo dado, portanto, em direção a uma democracia elitista.

Também percebemos a Lei Saraiva como produto de uma modernização conservadora que, no preâmbulo da migração para o sistema capitalista, introduziu o voto direto, mas manteve exclusões estruturais como o voto censitário e o alijamento dos analfabetos do processo político. Essa modernização teve repercussões procedimentais e burocráticas, no sentido weberiano, buscando à base de um aparato legal, a dominação racional (Souza, 2017). Neste sentido, o

documento que analisamos é testemunha de um movimento de secularização do processo eleitoral. A Lei Saraiva, então, marca um ponto de conversão no direito eleitoral brasileiro, com maior formalismo procedimental. Se a instituição do voto direto materializa um avanço, a análise dos critérios de inclusão tensiona no sentido oposto. Já a ideia elitista de primeiro educar o povo para depois lhe dar voz política reflete um discurso subjacente de gradualismo e tutela que repercutiu durante toda a República, especialmente quando esta esteve em períodos de crise, sufocamento democrático e/ou transição de regime.

Feitas considerações sobre o documento em si, a análise de seu discurso, texto e contexto, convém fazer último apontamento sobre sua disponibilização em um espaço de memória. Este é, certamente, o principal resultado de nossos estudos: o processo de musealização do item, a partir de pesquisa e tratamento científico próprio das Ciências Sociais, e não apenas expográfico. Musealizar o documento significa operar a transformação do mesmo em ferramenta educativa e de pesquisa. Este, entendemos, é o papel dos centros de memória: construir reflexões críticas sobre os discursos hegemônicos, ocupar um espaço de construção da cidadania política e interrogar a formação das identidades coletivas. Não basta expor, apontar e celebrar o surgimento do primeiro título de eleitor.

Ao propor e executar uma museologia crítica, pertencente à matriz epistemológica das Ciências Sociais, entendemos que o Título Eleitoral nº 384, de 1882, pertencente a Luis de Mattos Arraes, deixa de ter simples valor individual e documental, mas opera-se uma flexão simbólica que o posiciona como peça de reflexões insurgentes. Observe-se que: o voto censitário caiu apenas com o advento da Constituição republicana de 1891; as mulheres só tiveram direito ao voto com o Código Eleitoral de 1932; os analfabetos só reconquistaram voz política em 1985, mais de um século após a publicação da Lei Saraiva. *Stricto sensu*, o sufrágio universal é algo extremamente novo no Brasil. Propor uma abordagem sociomuseológica em equipamentos de memória da Justiça Eleitoral é não deixar os documentos sujeitos à inércia expositiva, mas posicioná-los como fonte de inquietação e raciocínio crítico.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (org.). **Dicionário de política.** Brasília: UNB, 2016.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição politica do Imperio do Brazil.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html. Acesso em: 19 mar. 2026.

BRASIL. **Lei do Terço.** Decreto nº 2.675 de 20 de outubro de 1875. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2675-20-outubro-1875-549763-publicacaooriginal-65281-pl.html. Acesso em: 19 mar. 2026.

BRASIL. **Lei Saraiva.** Decreto nº 3.029 de janeiro de 1881. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079

publicacaooriginal-59786-pl.html. Acesso em: 19 de mar. 2026.

BUESCU, Mircea. No centenário da Lei Saraiva**. Revista de Informação Legislativa.** Brasília, DF, v. 18, n. 70, p. 235-242, abr./jun. 1981.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CASTILLO, Sonia Salcedo del. **Cenário da arquitetura da arte** – montagem e espaços de exposições. São Paulo: Martins Fontes, 2008. Coleção Todas as Artes.

_____. **Arte de expor**: Curadoria como *expoiesis*. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2014.

CECHINEL, André et al. Estudo/Análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **Criar Educação** – Revista do Programa de Pós-graduação em Educação. Criciúma, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/criaredu/article/view/2446. Acesso em: 19 mar. 2026.

CHEVALIER, Jean e GHEERBRANT, Alain. **Dicionário de símbolos**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2023.

DOLHNIKOFF, Mirian. **História do Brasil Império**. São Paulo: Contexto, 2017.

FARIAS, Airton de. **História do Ceará**. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EdUSP, 2019.

GOMES, Rodrigo de Aguiar. **Canguçu (1875 – 1891)**: Eleições, legislação eleitoral e política local em um município do Sul do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em História), PUCRS, 2022.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **O Brasil monárquico**: do Império à República. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

JACOB, João Paulo. **Justiça Eleitoral**: entre o autoritarismo e a democracia. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência à Lula e Bolsonaro**: Dois séculos de política brasileira. Rio de Janeiro, FGV Editora: 2021.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEÃO, Michele. Lei Saraiva (1881): se o analfabetismo é um problema, exclui-se o problema. **Aedos**, Porto Alegre, v. 4, n. 11, p. 602-615, set. 2012.

LE COADIC, Yves-François. **A ciência da informação**. Brasília: Briquet de Lemos, 2004.

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Funcamp**. Monte Carmelo, MG, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social**: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2009.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

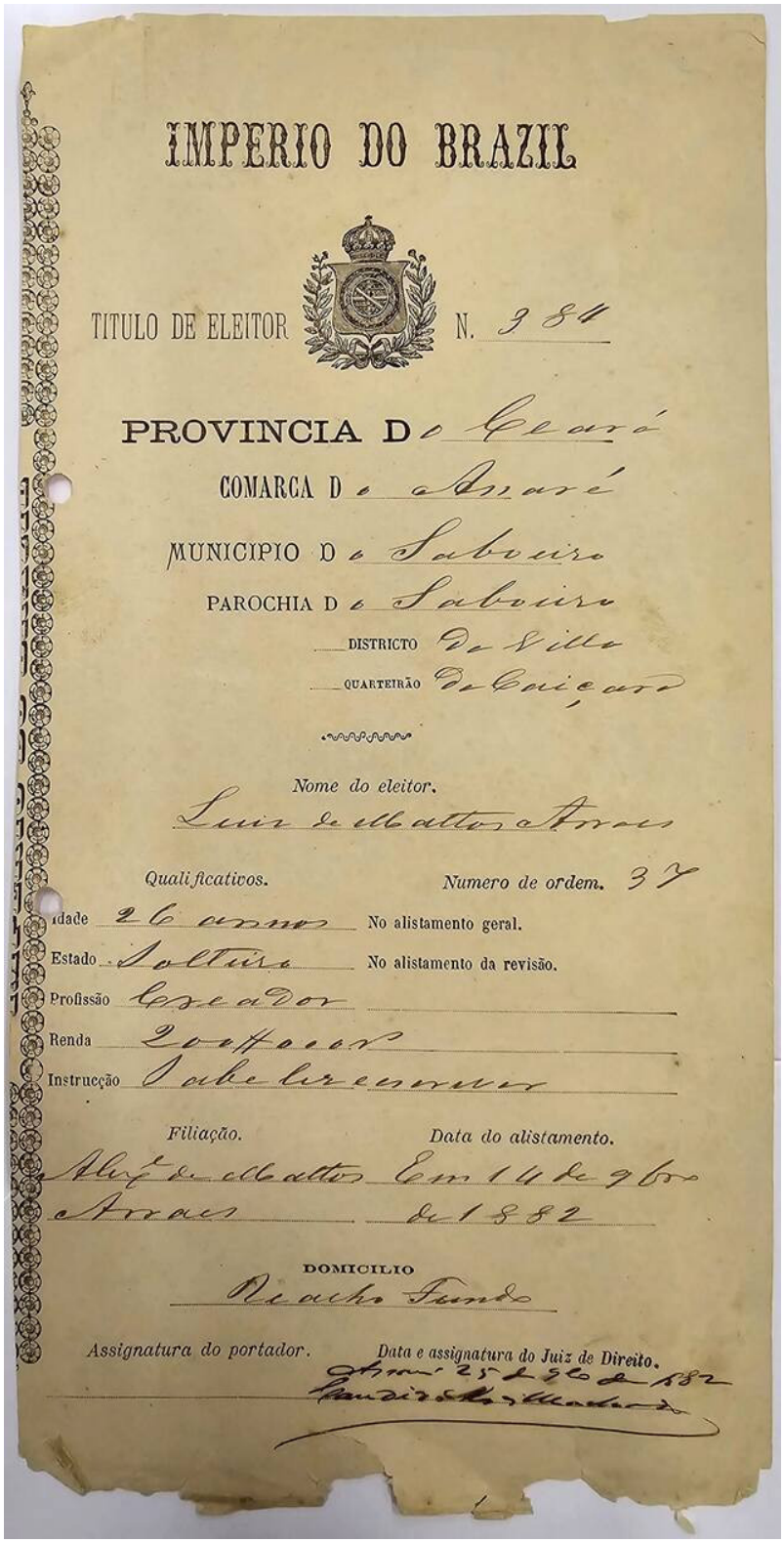
PORTO, Walter Costa. **A mentirosa urna**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SCHWARCZ, Lilia e STARLING, Heloisa. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, Alexandre de Oliveira Bazilio de. **Perto da Justiça, longe do cidadão**: a administração judicial das eleições no Brasil (1881 – 1932). Tese (Doutorado em História), Universidade Federal do Espírito Santo, 2017.

ANEXO I

Título eleitoral emitido em 1882, na província do Ceará.



IMPERIO DO BRAZIL

TITULO DE ELEITOR N. 384

PROVINCIA Do Ceará

COMARCA Do Assaré

MUNICIPIO Do Saboeiro

PAROCHIA Do Saboeiro

DISTRICTO Da Villa

QUARTEIRÃO Da Caiçara

Nome do eleitor.

Luiz de Mattos Arraes

Qualificativos. Numero de ordem. 37

Idade 26 annos No alistamento geral.

Estado Solteiro No alistamento da revisão.

Profissão Creador

Renda 200$000

Instrucção Sabe ler e escrever

Filiação. Data do alistamento.

Alex.e de Mattos Arraes Em 14 de 9bro de 1882

DOMICILIO

Reacho Fundo

Assignatura do portador. Data e assignatura do Juiz de Direito.

Assaré 25 de 9bro de 1882

Candido Rosa Machado

Fonte: Acervo do Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará.

ANEXO II

Ficha catalográfica

FICHA CATALOGRÁFICA

Título: Título de eleitor nº 384
Data: 14 de novembro de 1882
Tipo de documento: Manuscrito
Local de Origem: Saboeiro, Ceará
Autoridade emissora: Autoridade eleitoral, província do Ceará
Conformidade normativa: Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881
Guarda: Acervo do Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará
Doador: Museu dos Inhamuns

Formato

- **Dimensões:** 28,8 cm X 15 cm
- **Material:** Papel
- **Técnica:** Tipografia e caligrafia manuscrita
- **Tipo:** Formulário
- **Elementos visuais:** Selo do Império do Brasil (em impressão)

Autenticidade:

- **Assinaturas e marcas:** Assinatura do Juiz de Direito.
- **Proveniência:** Império do Brasil, Província do Ceará
- **Numerações:** Consta número de inscrição eleitoral do portador

Confiabilidade:

- Conformidade com a legislação da época
- Presença de elementos que demonstram o controle institucional do processo eleitoral, como a estrutura do tipo documental e selo do Império
- Não há assinatura do eleitor ou carimbos.
- Necessidade de verificação dos assentos funcionais do Juiz de Direito.

Estado de conservação:

- **Conservação física:** Bom estado de conservação. Sinais de desgaste natural do tempo. Amarelamento do papel e fissuras nas bordas. Duas marcas de perfuração na lateral esquerda.
- **Danos pontuais:** Manchas de oxidação. Leve desbotamento da tinta manuscrita. Informações preservadas e legíveis.
- **Conservação preventiva:** Controle de temperatura e umidade. Manuseio restrito para evitar danos.

Informações adicionais:

- **Importância histórica:** Documento do período imperial brasileiro, ilustrando o funcionamento do sistema eleitoral sob a Lei Saraiva, antes da Proclamação da República. Relevância acentuada pela emissão no Ceará, oferecendo visão regional.
- **Localização:** Centro de Memória da Justiça Eleitoral do Ceará.
- **Acesso:** Documento disponível para consulta mediante solicitação prévia e aprovação. Manuseio permitido apenas por pessoal autorizado.

Fonte: Elaborado pelos autores.