Universidades Lusíada

Sousa, Fernanda Raquel Melo de, 1996-

Das eleições indiretas às eleições diretas

http://hdl.handle.net/11067/6811
https://doi.org/10.34628/54jv-k844

Metadados

Data de Publicação 2023

Tipo bookPart

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-10-12T07:39:35Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

Capítulo 2
Das eleições indiretas às eleições diretas

Fernanda Raquel Melo de Sousa
Universidade Lusíada (Doutoranda) / CEJEA
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-9816-0621

Resumo: As Cortes Constituintes de 1821-1822 discutiram sobre qual seria o melhor método de eleição: direta ou indireta. Foram esgrimidos os argumentos a favor e os argumentos contra, tendo surgido inclusive propostas de projetos eleitorais elaborados por diferentes pensadores da altura. No centro da discussão que importa para este trabalho estava, resumidamente, uma questão basilar: terá o povo discernimento e formação suficiente para eleger diretamente os deputados para as Cortes? Foram surgindo diversas respostas nas discussões parlamentares ao longo desses dois anos. Depois do triénio liberal, em Portugal, as eleições diretas vieram a ser definitivamente instituídas pelo Ato Adicional à Carta Constitucional de 1852.

Palavras-chave: Cortes; Revolução; Lei eleitoral; Constituição; Eleição direta e indireta.

Abstract: The Constituent Courts of 1821-1822 debated which would be the best method of election: direct or indirect. There were arguments for and against, and there were even proposals for electoral projects drawn up by different thinkers at the time. At the heart of the discussion relevant to this work was, in short, a fundamental question: would the people have sufficient discernment and training to directly elect deputies to the Cortes? Several answers emerged in parliamentary discussions over these two years. After the liberal

triennium in Portugal, direct elections were definitively instituted by the Additional Act to the Constitutional Charter of 1852.

Keywords: Courts; Revolution; Electoral law; Constitution; Direct and indirect election.

1. Introdução

No século XIX, Portugal encontrava-se numa fase de mudança, que foi particularmente impulsionada pela corrente do liberalismo implementada pela Revolução Americana de 1776 e pela Revolução Francesa de 1789. Os portugueses estavam à beira de uma rutura económica e cansados da falta de liberdade, da falta de direitos e da opressão dos ingleses[1]. A ajuda prestada pelo governo inglês no combate contra as tropas napoleónicas esteve na origem de uma governação ruinosa no reino[2]. O episódio da conspiração de 1817, em que Gomes Freire de Andrade e os seus cúmplices foram executados[3], era já revelador de uma certa ânsia pelo liberalismo em Portugal, tratando-se apenas de uma questão de tempo e circunstância.

Inspirados na revolução liberal espanhola, da qual tinha resultado a Constituição de Cádis de 1812, os liberais portugueses também estavam apostados em abolir o absolutismo e instituir um go-

1 O primeiro grande fator de destabilização deu-se com o início das invasões francesas, entre 1807 e 1810. Face à ameaça napoleónica, a família real procurou refúgio em terras brasileiras, acompanhada pelo foco mais influente da Corte e do Governo.

2 A década de 1810 pautou-se pelo decréscimo de produção em todas as áreas económicas. O comércio do vinho decaiu em resultado da concorrência dos vinhos espanhóis no mercado brasileiro; o comércio, a par da indústria e da agricultura, sofreu abruptamente com a situação, provocando o recuo de rendimentos e a diminuição de receitas fiscais do Estado; a prata e o ouro foram tirados de circulação, e o papel-moeda, mantido em circuito, sofreu uma pesada desvalorização com o aumento do preço dos géneros e com a deficiente produção – Costa, 2019: p. 16

3 Gomes Freire de Andrade havia desembarcado em 1815 em Lisboa. Considerado como um possível tumultuário, foi objeto de perseguições com vista a impedir a difusão dos novos ideais e princípios filosóficos. Em 1818, Gomes Freire de Andrade foi condenado à morte, juntamente com outros cúmplices.

verno representativo – com esse intuito, a 22 de janeiro 1818, na cidade do Porto, começou a formar-se uma sociedade secreta designada por Sinédrio, fundado por Manuel Fernandes Tomás, José da Silva Carvalho, José Ferreira Borges e João Ferreira Viana, grupo composto essencialmente por juristas e homens ligados, direta ou indiretamente, ao comércio. Após o início da revolução, no dia 24 de agosto de 1820, para que a implementação do regime representativo fosse possível, era necessário convocar eleições para se formarem umas Cortes Constituintes que, acima de tudo, assumiriam a função de aprovar uma Constituição moderna para o país.

Assim, a Revolução Liberal de 1820 colocou Portugal no caminho da contemporaneidade constitucional. Nos anos que se seguiram, foi sendo discutido qual seria o melhor método a adotar para a eleição dos deputados para as Cortes. De entre vários interesses e diferentes pontos de vista, foram sendo discutidos inúmeros argumentos que permitiram escolher e sedimentar o método de eleição direta, que viria a ser definitivamente adotado em 1852 (no Ato Adicional à Carta Constitucional) e se manteve até hoje.

2. Percurso histórico

De 23 de agosto a 1 de outubro de 1820 Portugal passou por um período de maior tensão política, em que esteve iminente o confronto militar entre as forças liberais e as tropas que se haviam mantido fiéis à Regência de D. João VI[4] .

A 1 de outubro de 1820, no Palácio do Governo, em Lisboa, concretizou-se a fusão da Junta Provisional do Governo Supremo do Reino (eleita no dia 24 de agosto) e o Governo Interino de Lisboa (eleito no dia 15 de setembro). Dessa fusão dos membros da Junta Provisional governativa da cidade do Porto com os membros do Governo Interino da cidade de Lisboa resultaram a reformulada Junta Provisional do Governo Supremo do Reino e a nova Junta Provisional Preparatória das Cortes, particularmente destinada a preparar a convocação das Cortes.

4 Moreira e Domingues, 2020b.

Gerou-se uma enorme controvérsia em torno da convocação das Cortes, dado que existia incerteza quanto às Cortes convocadas. Seriam as Cortes tradicionais (clero, nobreza e povo) ou as Cortes modernas? Para tentar resolver a questão foi promovida uma consulta pública, que decorreu em outubro de 1820. No final, as Instruções eleitorais de 31 de outubro de 1820 optaram por convocar umas Cortes constitucionais modernas. No entanto estas Instruções foram imediatamente contestadas pela direita militar e pela esquerda radical, que exigiram a revogação das mesmas através do pronunciamento militar da *Martinhada* (11 de novembro de 1820, dia de São martinho).

Deste modo, surgiram as novas Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820, que revogaram as anteriores e adotaram para as próximas eleições constituintes portuguesas o capítulo eleitoral da Constituição de Cádis de 1812 – na adaptação ao nosso país, as novas Instruções determinavam que "*a primeira coluna destas instruções é a tradução literal da Constituição espanhola e a segunda contém as modificações que pareceram necessárias em nossas particulares circunstâncias*».

Em Portugal, as eleições decorreram praticamente durante todo o mês de dezembro de 1820 (10 a 30 de dezembro), tendo as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa iniciado funções a 26 de janeiro de 1821, no Convento das Necessidades, entretanto adaptado para Paço das Cortes.

Durante os anos de 1821 e 1822 as Cortes Constituintes foram debatendo sobre qual o sistema político que deveria ser adotado na eleição dos deputados às próximas legislaturas ordinárias, influenciando inclusive a elaboração da primeira lei eleitoral brasileira. Neste período, surgiram sugestões eleitorais de projetos constitucionais enviadas por particulares, nomeadamente, António Carlos de Melo e Silva Soares de Sousa, António Manuel do Rego Abranches, Jerónimo José de Melo, João José da Cunha Basto Estrela, entre outros.

A 11 de julho de 1822 foi implementado o sistema político-eleitoral assente em eleições diretas, concretizando *«uma das grandes inovações estruturais da "regeneração política" empreendida pelas Cortes Constituintes de 1821-1822, visando uma genuína represen-*

tação política dos cidadãos nas instituições políticas do novo regime constitucional»[5].

A Constituição de 1822 consagrou princípios ligados aos ideais liberais da época: princípio democrático, representativo, da separação de poderes e da igualdade jurídica e respeito pelos direitos pessoais, contudo, a contrarrevolução de 27 de maio de 1823 denominada de *Vilafrancada* veio ditar o fim da constituição de 1822, dissolvendo as Cortes e suspendendo o sistema de governo representativo[6]. A 2 de junho de 1823 reúnem-se pela última vez as Cortes do vintismo. O rei, D. João VI, defendeu a reforma da Constituição, que não concretizou, também prometeu convocar os três estados do reino (clero, nobreza e povo), nos moldes das antigas Cortes, mas também não cumpriu.

Com a sua morte, em abril de 1826, D. Pedro IV outorgou a Carta Constitucional, onde foram instituídas as Cortes Gerais, compostas pela Câmara dos Pares e pela Câmara dos Deputados. A Carta Constitucional consagrava como representantes da Nação o Rei e as Cortes Gerais e procurava um compromisso entre os ideais liberais expressos na anterior Constituição e as prerrogativas reais. As eleições legislativas foram recuperadas em 1826, mas sob a forma de eleições indiretas.

Em maio de 1828 D. Miguel convocou os três Estados do Reino que o aclamaram rei absoluto, deixando de vigorar a Carta Constitucional.

---

5 Moreira e Domingues, 2020a: p. 223.

6 Em novembro de 1822, a rainha D. Carlota Joaquina, que era profundamente avessa ao liberalismo, negou-se a jurar a Constituição. O Governo retirou-lhe todos os direitos civis e políticos, inerentes tanto à qualidade de cidadão como à dignidade de rainha. Foi ainda condenada a abandonar de imediato o território português, mas acabou por ficar na Quinta do Ramalhão, em Sintra, depois de ter conseguido a suspensão da pena graças a um parecer médico. «*No início de 1823 a resistência absolutista ia ganhando força e ousadia e constituía-se como uma ameaça cada vez mais real. No decurso da madrugada de 27 de maio de 1823, o brigadeiro José de Sousa Pereira e Sampaio, à frente do Regimento 23 de Infantaria, desobedeceu às ordens de marchar para a Beira e dirigiu-se para Vila Franca de Xira, onde não tardaram a instalar-se, também, tropas de outros regimentos sublevados. Provavelmente sob as orientações de D. Carlota Joaquina, D. Miguel, acompanhado por um esquadrão do Regimento 2 de Cavalaria, juntou-se aos revoltosos em Vila Franca» – Vide A Vilafrancada in* https://www.parlamento.pt.

Com a revolução de setembro de 1836, é reposta em vigor a Constituição de 1822 e são convocadas imediatamente as Cortes constituintes. A Constituição de 1838 vem estabelecer um compromisso entre as teses liberais da Constituição de 1822 e as teses mais conservadoras expressas na Carta Constitucional. Durante os quatro anos de vigência recuperou-se as eleições diretas, quer para a Câmara dos Deputados como para a Câmara dos Senadores (art.º 71º).

A restauração da Carta Constitucional em 1842 repôs as eleições indiretas da Câmara dos Deputados, sendo que só em 1852, na sequência do triunfo do movimento Regenerador que afastou Costa Cabral do governo, é que o primeiro Ato Adicional à Carta Constitucional instituiu definitivamente o sistema das eleições diretas em Portugal.

3. Processo eleitoral entre 1820 e 1822

3.1. Instruções eleitorais de 31 de outubro de 1820

Após 24 de agosto de 1820, a primeira experiência eleitoral resultou em duas instruções eleitorais: as Instruções de 31 de outubro e as Instruções de 22 de novembro de 1820. Entre o modelo eleitoral de 1820 e o de 1822 verificou-se uma mudança radical, passando-se de eleições indiretas em quatro graus eleitorais para eleições diretas. Em súmula, seguem alguns dos aspetos dessas duas Instruções eleitorais de 1820 e da Lei eleitoral de 1822.

Composta por 2 capítulos e 28 artigos, determina o artigo 1º que [*p*]*ara se formar a representação nacional cumpre que haja eleições de eleitores e eleições de deputados*[7], ou seja, eleições indiretas, em dois graus eleitorais: as primeiras eleições para se elegerem os eleitores dos deputados e as segundas eleições, para se elegerem os deputados às Cortes.

A eleições eram realizadas em dois níveis territoriais: ao nível

7 *Instruções que devem regular as eleições dos deputados que vão a formar as Cortes Extraordinarias Constituintes no anno de 1821*, na Impressão Régia: Lisboa, BNP – S.C. 5607//5 A; *Diário do Governo*, n.º 23, sexta-feira, 10 de novembro de 1820

dos concelhos e ao nível das comarcas. A eleição dos eleitores era realizada na câmara cabeça do respetivo concelho, já as dos deputados era feita pelos eleitores na casa da câmara da cabeça da comarca.

As primeiras eleições eram presididas pelo juiz de fora ou o juiz ordinário juntamente com o assessor, sendo que a câmara assistia à eleição. Caso estes se encontrassem impedidos, devolvia-se a presidência ao vereador mais velho e seu assessor, não sendo aquele bacharel formado. Onde houvesse dois juízes ordinários, presidiam ambos, com assessor.

Realizada a reunião para as eleições, o pároco celebrava a missa votiva do Espírito Santo. Quando voltavam à casa da câmara (o juiz, vereadores, procurador do concelho e secretário, com os vogais) o juiz recitava uma oração análoga ao ato e adaptava-a à compreensão dos vogais, de modo a fazer-lhes conhecer o fim deste ato e as qualidades de que deviam ser revestidos os elegendos. Posto o ato solene, o juiz deferia o juramento para votarem conforme a sua consciência.

O procedimento eleitoral consistia no vogal chegar à mesa de voto e pronunciar o nome das pessoas em quem queria votar, de maneira que fosse ouvido pelos oficiais. O secretário escrevia a intenção de voto e declarava o domicílio do vogal junto ao nome.

Ficava eleito o que tivesse a seu favor a pluralidade de votos, sendo que no caso de empate era a sorte quem decidia. Eleitos os candidatos, os nomes eram publicados em editais, no mesmo dia ou no seguinte. O auto original ficava no arquivo da câmara. Ao presidente das segundas eleições era remetido um traslado autêntico que era concertado pelo escrivão da câmara, entregando-se ao eleitor outro idêntico, a quem era passado a seguinte procuração:

> *«ANNO do Nascimento de Nosso Senhor Jesus Christo de mil oitocentos e vinte, aos tantos de tal mez, em esta _____ de _____ achando-se reunidas todas as pessoas, que na fórma das instrucções, que em data de _____ emanárão do Governo Supremo do Reino, e procedendo-se a votos na fórma dellas, sahirão eleitos N. N. os quaes ficão investidos dos poderes de eleger os Deputados de Cortes, para formar a Constituição do Estado, e provêr em tudo quanto convier a bem da Re--ligião, da Nação, e d'ElRei, sem reserva alguma.*

N. B. Assigna-se este Auto pelo Juiz, Vereadores, Procurador do Concelho, e Secretario declarados no Art. 12º».

Nas segundas eleições a presidência da eleição dos deputados era encarregada aos corregedores ou provedores ou juízes de fora das respetivas comarcas, conforme mapa nº4 que estava anexo às instruções eleitorais. As cidades de Lisboa e Porto eram exceção, uma vez que já se encontravam nomeados os presidentes- conselheiro João de Sampaio Freire de Andrade e o desembargador Manuel Marinho Falcão de Castro, respetivamente.

Quando o presidente da eleição dos deputados recebesse o auto da primeira eleição, ordenava imediatamente a reunião dos eleitores na cabeça da comarca, expedindo-lhes ofícios e taxando-lhes o tempo mais breve.

Os eleitores apresentavam de seguida ao presidente o auto da sua eleição (aquele cujos nomes dos eleitos foram publicados em editais na primeira eleição) e este nomeava, de entre eles, dois que analisavam a autenticidade do mesmo auto e os destes (dois) eram verificados por outros dois que seriam designados pelo presidente.

Estando reunidos os eleitores na casa da câmara, na hora indicada pelo presidente, nomeavam de entre si o secretário e dois escrutinadores, os quais seriam os primeiros a votar na eleição dos deputados.

Feita esta nomeação e ouvida a missa celebrada pelo pároco da freguesia, a cujo distrito pertencia a casa da câmara, o presidente fazia um discurso sobre a importância do objeto que iria tratar-se.

Reunidos em ordem os eleitores na casa da câmara, a porta estava aberta e ao acesso de todo o povo. Teria de existir uma mesa separada, na qual cada eleitor iria escrever o nome de quem elegia e, pegando na tira de papel em que o escreveu, lançava por sua mão numa urna onde seriam tirados por um escrutinador. Este lia a intenção de voto ao secretário que o apontava no livro das vereações ou autos da câmara, que era rubricado pelo presidente, escrutinadores e secretário, sendo depois estes nomes fechados e lacrados na presença de todos e remetidos oficialmente ao arquivo das Cortes, por mão do secretário delas (das Cortes). O secretário, para a organização deste

ato, seguiria o modelo n°5 que se encontrava anexado às instruções eleitorais.

> *«ANNO do Nascimento de Nosso Senhor Jesus Christo de mil oitocentos e vinte, aos tantos de tal mez em esta _____ de _____ estando presentes os Eleitores abaixo assignados, e tendo procedido á Eleição dos Deputados das Cortes Extraordinarias Constituintes, que vão a reunir-se na fórum das instrucções en-viadas pelo Governo Supremo do Reino, forão eleitos Deputados N. N., os quaes ficão constituidos ligitimos e bastantes Procuradores para em Cortes formarem a Constituição do Estado, e provêrem em tudo quanto convier a bem da Religião, da Nação, e d›El-Rei, sem reserva alguma, como representantes dos Moradores deste Districto.*
>
> *N. B. Assignão todos os Eleitores, e Presidente».*

O auto era escrito e assinado num livro destinado a esse fim, ficando no arquivo da câmara da cabeça de comarca e outro auto idêntico, com iguais assinaturas originais, era entregue ao deputado eleito para seu título.

Como na eleição existia mais do que um deputado, esta seria feita separadamente de cada um. Em caso de empate, este era decidido por sorte.

Para que um deputado fosse eleito era necessário ser chefe de família, reunir a maior soma possível de conhecimentos científicos, ter firmeza de caráter, religião e amor da Pátria. Devia possuir meios honestos de subsistência e ser natural ou domiciliário na comarca respetiva. Não havendo deputados naquela comarca, podiam ser eleitos outros de quaisquer outras comarcas.

No caso de ser eleito um mesmo deputado em duas comarcas, considerava-se nomeado pela comarca da sua residência, com preferência, na falta desta, pela da sua naturalidade. Fora destes casos prefere a prioridade da eleição.

Na eleição dos substitutos, estes teriam de reunir os mesmos requisitos que os proprietários (deputados eleitos), servindo numa qualquer comarca indistintamente. Todas as comarcas teriam um substituto, mas se o número dos deputados ordinários de comarcas

ultrapassasse três, teriam dois substitutos e não mais. Os substitutos somente seriam obrigados a comparecer caso fossem chamados pelo presidente das Cortes.

Cada deputado ganharia de ajuda de custo a quantia de quatro mil e oitocentos réis diários[8], pagos pelo Erário, a quarteis adiantados, desde o dia que começasse a caminhar para a reunião geral. Os deputados substitutos só teriam vencimento caso fossem chamados ao exercício.

As presentes instruções seriam aplicáveis às ilhas adjacentes, Brasil e domínios ultramarinos.

3.2. Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820

As primeiras eleições constituintes decorreram das Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820. As eleições foram indiretas e realizaram-se em quatro graus de votação, tendo sido influenciadas pela Constituição espanhola[9]. No 1º, 2º e 4º grau o voto era oral à mesa (semissecreto), sendo que no 3º grau a votação era por bilhete secreto.

Aconteceram durante o mês de dezembro de 1820, desde o dia 10 (início dos atos eleitorais do 1.º grau, em todo o território português do continente) até ao dia 30 (conclusão dos atos eleitorais do 4.º grau, na província do Minho).

As Cortes resultaram da reunião de todos os deputados que representavam a nação e que haviam sido nomeados pelos cidadãos.

Distribuída a povoação pelas diferentes províncias, a eleição dos deputados de Cortes ocorreu através da formação de juntas eleitorais de freguesias, comarcas e províncias.

---

8 1$ Escudo corresponde a 1$000 Réis, logo 4$800 réis são 4$8 escudos. 1$ Escudo corresponde a 0,004€, logo naquela altura um deputado receberia 0,02€ diários.

9 *"CIRCULAR . Remetto a Vra. as novas Instrucções pelas quaes se deve regular a Eleição dos Compromissados, Eleitores, e Deputados das Cortes Extraordinarias, ficando sem effeito as que lhe dirigí com aviso de 8 do corrente. A primeira columna destas Instrucções he a tràducção litteral da Constituição Hespanhola; e a segunda contém as modificações , que parecêrão necessárias em nossas particulares circunstancias , ficando em tudo o mais applicaveis nesta parte os Artigos da mesma Constituição, traduzidos nas referidas Instrucções."* – *Diário do Governo*, suplemento ao n.º 34, quinta-feira, 23 de novembro de 1820.

As juntas eleitorais de freguesias eram compostas por todos os cidadãos domiciliados e residentes no território da respetiva freguesia. As juntas eram sempre celebradas na península, ilhas e domínios adjacentes no primeiro domingo do mês de outubro do ano anterior ao da celebração das Cortes.

Nas juntas ou assembleias paroquiais nomeavam um eleitor paroquial por cada 200 fogos. A assembleia paroquial nomeava onze compromissários, que deviam nomear o eleitor paroquial.

Chegada a hora da assembleia paroquial, os cidadãos que tivessem concorrido dirigiam-se com o presidente à igreja matriz e para assistir a uma missa solene. Acabada a missa procedia-se à nomeação dos compromissários, para o que cada um dos cidadãos designava um número de pessoas igual ao número dos compromissários.

Os compromissários nomeados retiravam-se para uma casa separada e conferenciavam entre si, nomeando o eleitor ou eleitores daquela paróquia, ficando eleitos aqueles que reunirem mais de metade dos votos. De seguida publicitava-se a nomeação na junta. O secretário lavrava um termo, entregando-o à pessoa ou pessoas eleitas uma cópia do dito termo para fazer constar a sua nomeação.

Os cidadãos que formaram a junta dirigiam-se à igreja matriz, onde cantavam um *Te Deum* solene.

Os eleitores paroquiais componham as juntas eleitorais de comarca, sendo que reuniam na cabeça de cada comarca a fim de nomear o eleitor ou eleitores que haveriam de concorrer à capital da província para aí eleger os deputados das Cortes. O número dos eleitores das comarcas seria o triplo do dos deputados que se haviam de eleger.

Os eleitores apresentavam as suas cartas de nomeação (na junta eleitoral da freguesia) para serem examinadas pelo secretário e escrutinadores, os quais, no dia seguinte, informavam se mesmas estavam ou não conformes.

Depois de concluído o ato, os eleitores paroquiais, juntamente com o presidente, dirigiam-se à igreja principal assistiam a uma missa solene. Acabado este ato religioso, voltavam à casa da câmara para proceder à nomeação do eleitor ou eleitores da comarca, elegendo-os um depois de outro e por escrutínio secreto, por meio de bilhe-

tes, nos quais estivesse escrito o nome da pessoa que cada um elege.

Era eleito aquele que tivesse a metade dos votos mais um, publicando o presidente cada uma das eleições. Se ninguém tivesse tido pluralidade absoluta de votos, os dois em que houver recaído o maior número entravam em segundo escrutínio e ficando eleito o que reunisse maior número de votos. A sorte decidia o empate, no caso de existir.

O secretário escrevia num livro o auto da eleição entregando uma cópia à pessoa ou pessoas eleitas, fazendo constar a sua nomeação. O presidente desta junta remetia uma igual cópia, assinada por ele e pelo secretário, ao presidente da junta da província, onde se tornavam os papéis públicos.

Depois de tudo isto, os eleitores de todas as comarcas integravam as juntas eleitorais de província com vista a nomear os deputados que iriam assumir as Cortes, enquanto representantes da nação.

Os eleitores apresentavam as certidões das suas nomeações para serem examinadas pelo secretário e escrutinadores, os quais, no dia seguinte, informavam sobre a sua regularidade.

Mais uma vez, e depois de tudo analisado, os eleitores das comarcas, com o seu presidente, dirigiam-se à igreja catedral, na qual se celebrava uma missa solene. Isto feito, os eleitores que se estavam presentes procediam à eleição do deputado ou deputados, os quais elegiam um depois de outro. Recolhidos os votos, cabia ao presidente, secretário e escrutinadores a sua contagem, ficando eleito aquele sobre quem recair, pelo menos, a metade dos votos e mais um. Se ninguém reunisse pluralidade absoluta de votos, os dois que tivessem o maior número entravam em segundo escrutínio, sendo eleito aquele em quem recaísse a pluralidade. A sorte decidia o empate. Feita a eleição de cada um, o presidente promovia a publicação. A eleição dos substitutos procedia-se da mesma forma. Após tudo isto, os deputados recebiam o seu respetivo diploma, onde eram atribuídos amplos poderes, para ser apresentado nas Cortes.[10]

---

10 Estes poderes eram concebidos nos seguintes termos: *«Na cidade ou vila de … aos … dias do mês de … do ano de … nas salas de … estando reunidos os senhores (aqui se escreverão os nomes do presidente e dos eleitores de comarca que formam a junta eleitoral de província) disseram perante mim, escrivão abaixo assignado, e das testemunhas, para o mesmo fim chamadas, que*

As cópias das atas das eleições eram de imediato enviadas à Deputação Permanente das Cortes que as publicavam por meio da imprensa, remetendo um exemplar a cada uma das povoações das províncias.

3.3. Lei eleitoral, de 11 de julho de 1822

Na Lei eleitoral de 11 de julho de 1822 o sufrágio foi direto, através de voto secreto por lista plurinominal nas assembleias eleitorais de base, sendo que o escrutínio era realizado em três graus: assembleia primária, concelho e comarca.

A Lei eleitoral começava por referir que apesar de estar quase concluída a obra da Constituição, atendendo à necessidade de se elegerem, naquele ano, as Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação portuguesa, os deputados decretaram que a legislatura iria instalar-se no primeiro de dezembro e durar dois anos.

Os deputados em uma legislatura podiam ser reeleitos, sendo que por cada deputado seria eleito um substituto.

Referia o artigo 22 que a eleição se faria diretamente à pluralidade de votos, dados em escrutínio secreto pelos cidadãos reunidos

---

havendo-se procedido, em conformidade da Constituição Política da Monarquia Espanhola, à nomeação dos eleitores das paróquias e das comarcas, com todas as solenidades prescritas pela Constituição, como constou das certidões originais presentes, reunidos os sobreditos eleitores das comarcas da província de … em o dia … do mês de … do presente ano, tinham feito a nomeação dos deputados que, em nome e representação desta província, devem achar-se nas Cortes; e que por esta província foram eleitos para deputados nelas N. N. N., como consta do termo exarado e assignado por N. N.; que em consequência lhes outorgam a todos em geral e a cada um em particular poderes amplos para cumprir e desempenhar as augustas funções que lhes são cometidas e para que, com os mais deputados das Cortes, como representantes da nação espanhola, possam decidir e resolver tudo quanto entenderem que conduz ao bem geral da nação (usando das faculdades determinadas pela Constituição e dentro dos limites que ela prescreve, sem que possam derrogar, alterar ou variar, por qualquer maneira que seja, nenhum dos seus artigos) e que os outorgantes se obrigam, por si e em nome de todos os moradores desta província, em virtude das faculdades que lhes são concedidas como eleitores, para tal nomeados, a ter por firme e valioso, obedecer, cumprir e guardar tudo quanto os ditos deputados das Cortes fizerem e por elas for decidido, conforme a Constituição Política da Monarquia Espanhola. Assim o disseram e outorgaram, sendo presentes como testemunhas N. N., que aqui assinaram com os senhores outorgantes. Do que dou fé».

em assembleias eleitorais, no que se procedia da seguinte maneira: em cada freguesia existia um livro de matrícula, rubricado pelo presidente da câmara, no qual o pároco escrevia ou fazia escrever, por ordem alfabética, os nomes, moradas e ocupações de todos os moradores que tivessem voto na eleição. As matrículas eram verificadas pela câmara e publicadas para se poderem notar e emendar quaisquer inexatidões antes da reunião das assembleias eleitorais.

As assembleias eleitorais eram presididas pelo vereador mais velho. Com os presidentes, assistiram nas mesas de eleição os párocos das igrejas, onde se faziam as reuniões.

Reunida a assembleia no lugar, dia e hora determinada, haverá uma missa do Espírito Santo, finda a qual o pároco ou o sacerdote assistente faziam um breve discurso análogo ao objeto e lia o decreto. De seguida o presidente, de acordo com o pároco ou sacerdote, proponha aos cidadãos presentes duas pessoas de confiança pública para escrutinadores, duas para secretários da eleição e, em Lisboa, uma para presidente. Proponha ainda mais três para revezarem a qualquer destas. A assembleia aprovava ou desaprovava, manifestando os votos por algum sinal, como levantando as mãos direitas. Se alguma delas não fosse aprovada, renovava-se a proposta e votação quantas vezes fosse necessário. Os escrutinadores e secretários eleitos tomavam assento ao lado do presidente e do pároco. A eleição era logo escrita no caderno e publicada por um dos secretários.

O presidente e os outros mesários lançavam as suas listas em uma urna que estava sobre a mesa, aproximando-se a esta, um e um, todos os cidadãos presentes. Se os nomes estivessem escritos no livro da matrícula eram aceitares, sendo as suas listas (voto), sem se desdobrarem, lançadas na urna e um dos secretários descarregava no livro os nomes dos que as entregarem.

Depois de não haver mais quem votasse, mandava o presidente contar as listas, publicar e escrever na ata o seu número. Um dos escrutinadores lia em voz alta cada uma delas e os secretários escreviam os nomes dos votados e o número dos votos que cada um foi obtendo, o que faziam, não com riscas, mas com números sucessivos da numeração natural que iam publicando em voz alta.

Acabada a leitura das listas e verificadas a conformidade das duas relações pelos escrutinadores e secretários, um destes publicava na assembleia os nomes de todos os votados e o número de votos que cada um tinha. Imediatamente se lavrava a ata na qual se escreviam, pela ordem alfabética, os nomes dos votados e, por extenso, o número dos votos de cada um. A ata era assinada por todos os mesários.

As listas eram queimadas publicamente e a cópia da ata era fechada e lacrada com selo para ser apresentada na junta que se iria reunir na casa da câmara. Depois de dissolvida a Assembleia, o caderno da eleição era guardado no arquivo da câmara, dando-se-lhe toda a publicidade possível.[11]

O presidente publicava a relação e tirava, por um tabelião, tantas cópias dela quantos fossem os concelhos da divisão eleitoral. Depois de as assinar e fazer conferir pelo escrivão da câmara, remetia-as às câmaras dos ditos concelhos. Os deputados ordinários que saírem eleitos partiam logo para Lisboa e apresentavam-se à Deputação Permanente ou às Cortes.

4. Eleições diretas e indiretas

As eleições são o pilar em que assenta a democracia representativa e a manifestação da vontade popular ao longo dos séculos, numa palavra, a democracia representativa é uma democracia eleitoral. As primeiras eleições modernas, em Portugal, começaram por ser preparadas em outubro de 1820, após a unificação nacional e a constituição de dois órgãos revolucionários – a Junta Provisional do Governo Supremo do Reino e a Junta Provisional Preparatória das Cortes – e realizaram-se em dezembro de 1820 (prolongando-se por todo o ano de 1821 e início de 1822 no Brasil e outras províncias ultramarinas), vindo a substituir o sistema da representação política por classes (clero, nobreza e povo) pela representação unitária da

11 Caso terminasse o dia e a votação não estivesse acabada, o presidente mandava meter as listas e as relações num cofre de três chaves, que eram distribuídas por sorte a três mesários. Este cofre era guardado na mesma igreja e, no dia seguinte, era apresentado na mesa da eleição e aí aberto em presença da assembleia.

nação, estendendo o direito de voto a todo o império luso (evidentemente, só voto masculino).

A eleições podiam ser diretas ou indiretas: diretas quando a assembleia votava imediatamente sobre um candidato ou sobre uma proposição, indiretas quando se votava sobre outros, a quem se incumbia a decisão do negócio[12].

As primeiras eleições foram indiretas, efetuadas em três circunscrições territoriais (paróquia, comarca e província) e quatro graus eleitorais (onde se elegeram em 1.º grau os compromissários, em 2.º grau os eleitores de freguesia, em 3.º grau os eleitores de comarca e em 4.º grau os deputados às Cortes Constituintes). Ou seja, os cidadãos eleitores do sexo masculino formavam as Juntas Eleitorais de Freguesia para elegerem os compromissários; o colégio dos compromissário elegia os eleitores paroquiais (num rácio de 1 eleitor por 200 fogos); os eleitores paroquiais iriam integrar as Juntas Eleitorais de Comarca que tinham por objetivo escolher os eleitores de comarca; finalmente, estes reuniam nas capitais de cada província[13] para elegerem os deputados para as Cortes Constituintes[14].

> *«Em 1820, as eleições indiretas foram resultado do panorama geral do reino: um país que gozava de um grau de analfabetismo elevado e que se caracterizava por uma franzina qualificação cultural e política da população portuguesa. Os defensores deste tipo de sufrágio, que vigorou efetiva nas eleições desencadeadas em dezembro daquele ano para a formação das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa, articulavam o sucesso do movimento regenerador com a atribuição do direito de voto ao miolo mais influente e capaz da esfera nacional»*[15].

Por eleições diretas de deputados entendia-se como sendo «aquelas que são feitas

---

12 Cf. Parte II, Documento 11.

13 As 6 províncias de Portugal Continental eram Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve.

14 Instruções para as eleições de deputados das Cortes, segundo o método estabelecido na Constituição espanhola e adotado para o reino de Portugal, artigos 41°, 59°, 78° (Instruções de 22 de novembro de 1820). As atas das Juntas Eleitorais de Província eram a prova que legitimava a tomada de posse de cada um dos deputados eleitos.

15 Costa, 2019: p. 85.

votando logo cada cidadão nos indivíduos, que em todo o reino (e não numa só província, ou divisão qualquer do reino), julgar capazes de exercer aquelas importantes funções»[16]*. António Carlos de Melo e Silva Soares de Sousa consideravam que os únicos homens capazes de ser deputados eram os empregados públicos, uma vez que servem empregos eletivos e era deles que deviam de sair os deputados*[17].

A eleição direta em Portugal foi instituída, pela primeira vez, na Constituição eleitoral vintista e foi precedida por um aceso debate parlamentar[18].

Efetivamente, o método a adotar para as futuras eleições não foi um assunto pacífico nas Cortes Constituintes (1821-1822), havendo defensores das duas modalidades de eleição – direta e indireta. A eleição direta retratava a vontade real e geral da nação, sendo aquela que se conectava com o parecer da fração mais radical da ala liberal, mas em contrapartida a eleição indireta combatia o défice de informação da generalidade dos eleitores, especialmente da população da província, evitava o suborno, os tumultos e desordens, etc… A eleição indireta foi sobretudo defendida pelos deputados Correia de Seabra e Marino Franzini, como é percetível pelas suas intervenções em Cortes:

> Correia de Seabra: «declaro que a eleição direta é incompatível com a falta de instrução no povo português, principalmente nas províncias»;
> Marino Franzini: «não posso deixar de dar a minha opinião e dizer unicamente me oponho às eleições diretas (…) Ora sendo as eleições diretas e sendo por listas, seguir-se-ia sem dúvida que talvez algum individuo que soubesse escrever seria o monopolista destas eleições; todos os indivíduos recorrerão a ele para fazer as listas; e não estaria ao arbítrio dele o mudá-las? Que consequências se seguirão daqui?»[19].

Havia quem considerasse que as eleições teriam de ser sempre indiretas, porque um grande número de votantes seria necessaria-

16 Vieira, 1992: vol. I, p. 262.
17 Cf. Parte II, Documento 4.
18 *Diário das Cortes Constituintes*, sessão de 29 de agosto de 1821.
19 *Diário das Cortes Constituintes*, n.° 161, 27 de agosto de 1821, p. 2033.

mente destituído do conhecimento de pessoas capazes de preencher aquelas interessantes funções de representantes da Nação[20], contudo, outros consideravam que as eleições diretas seriam as únicas pela qual os povos podiam legitimamente ser representados.[21]

Fora do debate parlamentar, António Manuel do Rego Abranches elaborou um projeto eleitoral de eleição direta[22], pois defendia que era este o modo de eleição que permitia que o voto popular não fosse influenciado no momento das escolhas dos deputados para as Cortes, uma vez que na eleição indireta o voto do povo se perdia em vários atos eleitorais, acabando por não se eleger os deputados escolhidos na primeira votação do povo e assim desvirtuando a vontade da nação. [23]

Os deputados constituintes adeptos da eleição direta alegavam que os representantes da vontade popular deveriam ser escolhidos diretamente pelos cidadãos, visto ser este o único meio de se conhecer verdadeiramente a vontade do povo, permitindo-lhes usar a liberdade de forma e fazer prosperar a nação. Vejamos alguns testemunhos:

> Morais Peçanha: «Mas seja qualquer que for o método, sejam quaisquer que forem os inconvenientes que o acompanhem, a minha opinião é e será sempre que nós não conseguiremos verdadeira liberdade se não adotarmos a eleição direta»[24.]
>
> Morais Sarmento: «Voto, portanto, pela eleição direta, a fim de que a nação portuguesa possa eleger os seus deputados sem influência do poder executivo nem de fações. (…) porque à nação pertence escolher os seus mandatários como for da sua vontade e a eleição indireta restringe visivelmente um direito tão sagrado e entrega à disposição de poucos uma escolha que pertence a muitos»[25].

---

20 Cf. Parte II, Documento 4.

21 Cf. Parte II, Documento 11.

22 Ao contrário, António de Almeida elaborou um projeto eleitoral de eleição indireta – cf. Parte II, Documento 2.

23 Cf. Parte II, Documento 6.

24 *Diário das Cortes Constituintes*, n.° 158, 22 de agosto de 1821, pp. 1992-1993.

25 *Diário das Cortes Constituintes*, n.° 161, 27 de agosto de 1821, p. 2031.

Ao que o deputado Manuel Borges Carneiro, contrapôs:

> *«A eleição direta pode considerar-se melhor enquanto se considera mais livre e como aquela em que o povo perde menos dos seus direitos, mas nem sempre o que é mais livre tenho eu que seja o melhor, porque se este princípio fosse verdadeiro, seria melhor que o povo fizesse as leis»*[26].

Os defensores do método da eleição indireta mantinham uma linha de pensamento assente no argumento de que «os povos rústicos, e ignorantes não sabem quem hão de escolher para deputados, e a maior parte nem sabe ler nem escrever, logo é preciso servir-se doutrem para suprir essa falta: ou os votantes rogam quem lhes faça as listas, ou há quem para isso se lhes rogue; em qualquer das hipóteses já eles não são os votantes, mas sim essas pessoas que lhes fazem as listas» [27]. Apesar de se ponderar questões relativas à liberdade dos votantes, era importante que aqueles que votavam tivessem luzes necessárias para votar.

Por outro lado, existia quem considerasse que «a representação nacional será tanto mais digna deste nome, quanto a eleição dos deputados de Cortes for um resultado imediato, ou o mais próximo possível dos votos primitivos de cada um dos cidadãos»[28]. Num texto Anónimo datado de 20 de maio de 1821 eram apresentados argumentos importantes a favor das eleições diretas:

> «as eleições devem ser diretas, porque desta maneira são mais breves, as demoras dão lugar ao suborno; a eleição deve ser direta porque desta maneira o cidadão que elege, se elege mal, não tem a queixar-se senão de si mesmo e, portanto, há de fazer toda a diligência por não enganar-se; deve ser direta para evitar que não venham à cabeça da comarca os eleitores das paróquias da mesma, elegerem sem conhecimento de causa e serem influídos pelo seu capitão-mor, pelo seu pároco, de que houveram bastantes exemplos nas eleições de comarcas; devem ser diretas para que os eleitores das comarcas, chegando à

26 *Diário das Cortes Constituintes*, n.° 158, 29 de agosto de 1821, p. 2079.
27 Cf. Parte II, Documento 26.
28 Cf. Parte II, Documento 15.

> capital da província, não digam, como disseram, uns com boa, outros com má fé, que não conheciam no Porto pessoas dignas de serem eleitas para deputados de Cortes. Ultimamente, devem ser secretas porque o segredo dá toda a liberdade ao que escolhe»[29].

Entre os diversos pensadores era ainda discutido o segredo ou a publicidade do sentido do voto. Em questão estavam os princípios da liberdade e da transparência. Jerónimo José de Melo entendia que *«a votação pública tolhe a liberdade dos eleitores e dá ocasião a paixões, contemplações e desordens – o eleitor que votava em segredo gozava de toda a liberdade na votação, a qual, não sendo livre, não podia a representação ser legítima»* [30]. Enquanto José Pereira *«defendia que tudo fosse público, já que o segredo é a capa do crime. Querer pelo segredo prevenir as aliciações, os subornos, as astúcias, e surdas manobras, que possam empecer a liberdade e acerto das eleições, como se exprime o manifesto de 31 de outubro de 1820, é, quanto a mim, facilitar o mal pelo mesmo remédio, com que se procura obstar-lhe»*[31].

No final, ficou aprovado que as próximas eleições parlamentares, para a escolha dos deputados às Cortes ordinárias, seriam eleições diretas. Assim ficou determinado na Lei eleitoral de 11 de julho de 1822, que serviu de base às primeiras eleições parlamentares modernas realizadas em Portugal, e se transmitiu à Constituição de 23 de setembro de 1822.

5. Eleições no Brasil

O Rei e as Cortes fugiram para o Brasil em 1807 devido à primeira invasão francesa, tendo sido declarado o Rio de Janeiro como sede oficial da Monarquia. A partir de 1815 o Brasil passou a integrar o Reino Unido de Portugal, do Brasil e Algarves, tendo deixado de ser considerado como uma colónia para passar à categoria de Reino. Após

29 Cf. Parte II, Documento 27.
30 Cf. Parte II, Documento 11; Documento 26; Documento 27.
31 Cf. Parte II, Documento 15.

cessadas as invasões francesas em 1810, o Rei e as Cortes demoravam em regressar a Portugal, tendo-se impulsionado os movimentos revolucionários que deram origem à convocação das Cortes.

As primeiras eleições aconteceram no Brasil no ano de 1821 e tiveram por objetivo escolher os deputados que iriam fazer parte das Cortes Gerais de Lisboa.

Não se sabe muito acerca do processo eleitoral nas diversas províncias do Brasil, contudo, sabe-se que por decreto de 7 de março de 1821 o Rei mandou avançar no Brasil e nos domínios ultramarinos com a eleição de deputados às Cortes, devendo obedecer as mesmas às Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820 [32]. *«O decreto de D. João VI, datado aos 7 de março de 1821, que mandava procederem-se eleições gerais no Brasil para escolha dos deputados que representariam o Reino Americano nas Cortes de Lisboa, se fazia acompanhado das "Instruções para as Eleições dos Deputados das Cortes, segundo o methodo estabelecido na Constituição Hespanhola, e adoptada para o Reino Unido de Portugal, Brazil e Algarves"»* [33]. Todas as províncias brasileiras que existiam[34] em 1821 fizeram a escolha de seus representantes para as Cortes Constituintes de Lisboa.

Existiram dificuldades na aplicação do método de eleição dividido em 4 graus que havia sido adotado nas Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820, tendo inclusive a Bahia criado uma Comissão Preparatória e Consultiva para a Eleição dos Deputados [35], de forma a ajudar e facilitar o cumprimento de todo o procedimento eleitoral. O Brasil não conseguiu cumprir na integra o texto das Instruções, por exemplo, o Rio de Janeiro suprimiu o 3º grau eleitoral e em Pernambuco ficou registado em parecer da Comissão da Constituição que foram alteradas as instruções e a lei [36].

---

32 Domingues e Moreira, 2020: p. 286.

33 Menck, 2021, p. 97.

34 Rio Negro, Grão-Pará, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais.

35 Vide Domingues e Moreira, 2020: p. 293.

36 Domingues e Moreira, 2020: p. 291 e p. 292.

Dos 72 assentos reservados nas Cortes aos deputados do Brasil nem todos foram preenchidos, dado que para além das eleições durarem meses, existiram deputados que optaram por não viajar devido a eventos políticos, outros porque perderam a oportunidade de embarcar e ainda porque em Portugal as Cortes não esperaram pelos deputados brasileiros para iniciar as deliberações.[37]

No ano de 1822 a 19 de junho foi proclamada a primeira lei eleitoral brasileira que recebeu o nome de Instruções e visava organizar e orientar as eleições no Brasil.[38]

6. Conclusão

A Revolução de 1820 esteve na origem do primeiro Parlamento português. Com base na Constituição de Cádis de 1812, as primeiras eleições constituintes foram eleições indiretas e realizaram-se em 4 graus de votação. Ao longo do biénio de 1821 e 1822 discutiu-se sobre qual o sistema eleitoral a adotar para a eleições das futuras Cortes ordinárias, sendo que foi com a Lei de 11 de julho de 1822 que se implementou o sistema as político-eleitoral assente em eleições diretas.

A escolha do método de eleição direta ou indireta ponderava fatores como a representação da vontade popular, literacia do povo, a possibilidade de subornos, tumultos, desordens, etc... Em 1822, nas primeiras eleições parlamentares portuguesas, optou-se pelo método de eleição direta dos deputados, que foi imediatamente revertido pela Carta Constitucional de 1826, vindo a reentrar em vigor com o movimento setembrista (1836-1842). Foi com o primeiro ato adicional à Carta Constitucional, em 1852, que, em Portugal, se instituiu definitivamente método das eleições diretas.

DOI: https://doi.org/10.34628/54jv-k844

37 Menck, 2021: p. 106 e p. 107.
38 Leão, 2019: p. 26.