UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

JAQUELINE PORTO ZULINI

Modos do bom governo na Primeira República brasileira: o papel do parlamento no
regime de 1889-1930

Versão corrigida

São Paulo
2016

JAQUELINE PORTO ZULINI

Modos do bom governo na Primeira República brasileira: o papel do parlamento no
regime de 1889-1930

Versão corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Doutor em Ciência Política

Área de Concentração: Instituições
Políticas Brasileiras

Orientador: Prof. Dr. Paolo Ricci

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Z93m Zulini, Jaqueline
 Modos do bom governo na Primeira República
 brasileira: o papel do parlamento no regime de 1889-
 1930 / Jaqueline Zulini ; orientador Paolo Ricci. -
 São Paulo, 2016.
 323 f.

 Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
 e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
 Departamento de Ciência Política. Área de
 concentração: Ciência Política.

 1. Primeira República (1889-1930). 2. Política dos
 governadores. 3. Câmara dos Deputados. 4.
 Governabilidade. 5. Governo representativo. I.
 Ricci, Paolo, orient. II. Título.

ZULINI, J. P. **Modos do bom governo na Primeira República brasileira:** o papel do parlamento no regime de 1889-1930. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____ Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____ Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____ Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____ Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____ Julgamento: _____
Assinatura: _____

*A meu pai, que tanto sonhou com esse título
pra mim.*

Agradecimentos

Minas Gerais, 22 de janeiro de 2012. Data da viagem de pesquisa para o arquivo público sediado em Belo Horizonte que mudaria o foco desta tese de doutorado. Na busca da produção legislativa do estado, um resultado eleitoral surgiu dentre os documentos envelhecidos armazenados em caixa sem catalogação. Será que havia mais? A empolgação natural diante do achado me fez levar eufórica a pergunta quase em tempo real até meu orientador, o professor Paolo Ricci: “*Paolo, e se pesquisássemos os resultados eleitorais da Primeira República?*” Para quem conhece o brilho dos olhos dele quando se trata de estudo inédito, o final da história é óbvio: encorajamento e ajuda irrestrita. Motivação comprada e compartilhada. Dois anos e dez viagens de pesquisa depois fechávamos a identificação partidária de todos os 2332 deputados federais eleitos nas onzes eleições regulares realizadas para a Câmara entre 1900 e 1930. Tornava-se possível revisitar a literatura sobre o pacto Campos Sales dimensionado seus efeitos eleitorais e não somente legislativos como inicialmente propus em projeto de ingresso na pós do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Um trabalho viável graças à colaboração de um grande número de funcionários das várias bibliotecas e arquivos públicos visitados, cuja recepção e acolhida foram essenciais na fase da coleta dos dados eleitorais.

Agradeço particularmente a Nilson Vidal Prata, gerente de Documentação e Informação da *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*, pelos contatos estratégicos que me passou no *Arquivo Público Mineiro*, local da minha primeira grande descoberta de resultados eleitorais do período republicano. Registro também o meu obrigada à Isis Catarina, do *Instituto Memória do Mato Grosso*, pela cortesia em tempo integral. Da passagem por Alagoas sou grata especialmente à Michele, que me encaminhou para a parte de acesso restrito do *Arquivo Público* do estado. Fico feliz por lembrar da prontidão de Urtiga, o simpático servidor que me atendeu no *Instituto Histórico-Geográfico do Amazonas*, assim como a disponibilidade de Elson dos Anjos, da *Fundação Cultural do Pará Tancredo Neves*. Aliás, melhor reconhecer nominalmente as instituições ao invés de alguns servidores para não desprestigiar nenhum dos apertos de mão e conversas valiosas que proporcionaram o levantamento das informações nesta etapa da pesquisa. Minha estima ao *Arquivo Público Mineiro*, *Instituto Memória do Mato Grosso*, *Arquivo Público de Alagoas*, *Instituto Histórico-*

Geográfico do Amazonas, Biblioteca Pública Governador Menezes Pimentel (do Ceará) e *Fundação Cultural do Pará Tancredo Neves*, além de toda a equipe da *Biblioteca Nacional*, no Rio de Janeiro, que digitalizou grande parte do acervo de jornais brasileiros desde o Império disponibilizando materiais raros no site oficial da hemeroteca lá existente.

Para o custeio das viagens contei com o suporte financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me concedeu a bolsa de doutorado e a taxa de bancada usada neste fim, e do Programa de Excelência Acadêmica da CAPES (PROEX), responsável por subvenções complementares. Auxílios que agradeço pelo apoio material e reconhecimento acadêmico da conveniência da pesquisa, impraticável sem contribuição institucional. Aliás, preciso estender os meus agradecimentos à Márcia, à Maria Raimunda e ao Vasne, funcionários da secretaria do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP) que mediarão meus pedidos de verba e prestação de contas ao PROEX, além de me assessorarem na resolução das pendências burocráticas eventuais ligadas ao cotidiano da pós-graduação.

Focada na análise do comportamento legislativo dos deputados federais, a segunda etapa da pesquisa se realizou basicamente pelo acesso remoto dos Anais do Poder Legislativo no sítio da Câmara na internet. Sou grata aos membros da equipe de Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (CORPI) desta Casa do Congresso pela rápida prestação de esclarecimentos e suplementação dos dados que faltavam *online* diante das minhas demandas, sobretudo com respeito à Coleção de Leis da República. A eficiência destes funcionários me poupou o custeio de mais viagens (no caso, à Brasília) para enfrentar as lacunas verificadas à distância.

Os resultados do trabalho certamente cresceram a partir das excelentes críticas que tive o privilégio de receber em trabalhos paralelos e versões anteriores do texto final apresentados em seminários ou reuniões de grupo no Brasil e no exterior. Não posso deixar de destacar como o diálogo com a história teve papel fundamental para amadurecer alguns pontos, especialmente considerando interlocutores do gabarito de Ângela de Castro Gomes, Cláudia Maria Viscardi, Miriam Dohnnikoff e Surama Conde de Sá Pinto, sempre munidas de comentários acurados e estimulantes. Obrigada a todas pelos pareceres vibrantes e à Surama, em especial, pelas ricas sugestões durante a minha qualificação de doutorado. A troca de ideias com alguns especialistas tampouco merece omissão pela importância no refino da abordagem de

problemas específicos. Detalhista, Ana Luiza Backes esclareceu as discordâncias que separam as nossas análises da formação do pacto Campos Sales e quaisquer erros remanescentes neste ponto da tese decorrem sem dúvida das minhas limitações na absorção das dicas dela recebidas. Sérgio Ferraz me fez repensar a reforma constitucional de 1926 depois de formular várias questões sobre o rascunho do meu texto. Implicâncias com a hipótese geral do projeto incitaram o professor Rogério Arantes a me encurralar um semestre inteiro no transcorrer da disciplina *Seminário de Pesquisa de Tese*, forçando a melhor exposição do argumento principal. Colegas de classe no referido curso, Flavia Ré e Maira Rodrigues fizeram perguntas que me mostraram a necessidade de investir na melhor contextualização dos eventos de interesse para permitir um debate acessível aos cientistas políticos menos familiarizados com a conjuntura da Primeira República. No geral, cada conversa com o professor Fernando Limongi, inspiração intelectual comum a várias gerações egressas da área nos últimos anos, me chamava a atenção para um assunto potencial, mesmo que não entrasse em causa a tese em particular. Tratam-se de interações valiosíssimas para a caracterização do texto que hoje defendo.

É essencial agradecer àqueles que aliviaram os momentos de tensão com simples conversas e, inclusive, compreenderam o meu isolamento conforme avançava o final do trabalho. Amanda Campanini e Davi Moreira, amigos que fiz no departamento, contam com a minha gratidão por me ouvirem quando necessitei compartilhar as incertezas comuns do fim de tese. Os pequenos gestos de carinho dos meus pais e do Diego, meu noivo paciente, tornaram as noites a fio na frente do laptop menos cansativas porque deram sentido ao meu empenho. Um sorriso, um abraço, a companhia para um rápido café... Presenças que transbordavam pelo brilho dos olhos deles estímulo e confiança no meu trabalho e naturalmente renovavam a motivação diária desta pesquisa.

Finalizo com um agradecimento especial ao parceiro que investiu às cegas na busca dos resultados eleitorais da Primeira República comigo: o professor Paolo Ricci. Mais que um orientador acadêmico, um conselheiro profissional e pessoal, cuja amizade espero contar para toda a vida. Muito obrigada por tudo, italiano!

Que é, porém, essa politica dos governadores? onde e como nasceu? e para que?

Nasceu no cérebro do dr. Manuel de Campos Salles; é de uma simplicidade capaz de desaffiar os manes de Cacasseno; solidificou as vinte oligarchias que sustentam a Republica; engordou os Maltas, os Lemos, os Nerys, os Acciolys, os Pedros-Velhos etc.; partejou o apoio incondicional gerado em Minas; é, em summa, o seguinte: os governadores dos Estados elegem os deputados ao Congresso federal; os deputados apoiam o presidente da Republica; o presidente da Republica sustenta os governadores dos Estados; os governadores dos Estados re-elegem os deputados federaes; os deputados federaes re-apoiam o presidente da Republica; o presidente da Republica re-sustenta os governadores dos Estados, e assim por diante, e assim sem modificação, até o dia em que o povo tiver vergonha e arrancar do solo patrio essa politica-tiririca!

(L.N. para *O Commercio de São Paulo*, Edição n. 3620, Editorial “Os reis de Java”, 03/04/1904, p. 1).

RESUMO

ZULINI, J. P. **Modos do bom governo na Primeira República brasileira**: o papel do parlamento no regime de 1889-1930. 2016. 308 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

A literatura focada na Primeira República brasileira (1891-1930) normalmente considera o parlamento desprovido de poder político porque enquadra neste período o marco do acordo firmado entre o presidente Campos Sales e os governadores estaduais para impedir a eleição das oposições no Legislativo Federal. Uma tese até hoje consolidada na historiografia política e que em geral tributa o desfecho autoritário daquele regime à cristalização dos efeitos do referido pacto, mais conhecido como “política dos governadores”. O presente trabalho investiga a suposta passividade dos parlamentares eleitos de 1900 em diante através do exame da composição partidária do Congresso Nacional e comportamento legislativo dos representantes em algumas questões cruciais valendo-se do estudo da Câmara dos Deputados. A hipótese de pesquisa parte do entendimento clássico e assume que a Casa não constituía uma importante arena decisória para se construir consenso, garantido de antemão. Contraintuitivos, os resultados mostram que as bancadas estaduais empossadas nas onze legislaturas abertas entre 1900 e 1930 tenderam majoritariamente ao unipartidarismo, mas nem por isso agiram de modo unânime, coeso e subserviente à orientação do governo, havendo espaço para obstrução e eventuais derrotas amargadas pelo Poder Executivo. Definitivamente, o parlamento não gozava de *status* marginal no regime como frequentemente se alega, mas configurava um foro de negociação central para a governabilidade.

Palavras-chave: Primeira República brasileira; política dos governadores; Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

ZULINI, J. P. **Modes of Good Government in the Brazilian First Republic**. The role of the parliament in the regime of 1889-1930. 2016. 308 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

The literature on the Brazilian First Republic (1891-1930) usually claims that the parliament lacked political power, due to an agreement made between President Campos Sales and state governors that prevented the oppositions from gaining representation in the federal legislature. A well-known thesis in the political historiography links the authoritarian nature of the regime to the effects of that pact, known as “politics of governors”. This dissertation assesses the supposed passivity of parliamentarians elected from 1900 on, by analyzing the party composition of the national Congress and the legislative behavior of representatives in some crucial issues, based on the study of the Chamber of Deputies. The research hypothesis is rooted on the classic interpretation and assumes that the House did not constitute an important decision-making arena for building consensus, which were guaranteed beforehand. The results of the analyses reported in this dissertation are counterintuitive and show that the state benches of the eleven legislatures between 1900 and 1930 tended to be single-party, but did not act with unanimity, cohesion and subordination to the recommendations of the government, giving room to obstructions and defeats of the Executive. Definitely, the parliament was not a marginal player in the regime as is frequently claimed, but was rather a forum for negotiations with important consequences for governability.

Keywords: Brazilian First Republic; politics of governors; House of Representatives.

LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1.1 – Processo eleitoral na Primeira República.....	35
Fluxograma 1.2 – Processo de reconhecimento dos poderes na Câmara dos Deputados.....	46

LISTA DE CHARGES

Charge 1.1 – Como se faz uma eleição.....	28
Charge 2.1 – O instinto de conservação.....	85
Charge 2.2 – A vontade popular.....	90
Charge 2.3 – As decepções futuras.....	91
Charge 2.4 – Apurando o caldo.....	102
Charge 2.5 – Quos ego.....	106
Charge 2.6 – A comissão dos cinco.....	111
Charge 2.7 – O teatro João Minhoca.....	118
Charge 3.1 – Formação do novo partido.....	143
Charge 3.2 – Como será o futuro, si a reforma vingar.....	153
Charge 3.3 – Tem muito que esperar.....	157
Charge 4.1 – Abertura do Congresso.....	176
Charge 4.2 – Sem título.....	180
Charge 4.3 – Panico.....	182
Charge 4.4 – Elegancia.....	186
Charge 4.5 – O gramophone irritante.....	198

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 – Percentual de vagas ocupadas nas bancadas da Câmara pelo partido vitorioso em cada estado (1900-1930)	88
Gráfico 2.2 – Número de degolas e contestações na Câmara (1900-1930)	93
Gráfico 2.3 – Proporção de degolas por estado (1900 -1930)	94
Gráfico 2.4 – Percentual dos tipos de degolas na Câmara dos Deputados (1900-1930).....	95

Gráfico 2.5 – Atuação das Juntas Apuradoras estaduais na determinação dos eleitos.....	97
Gráfico 3.1 – Proporção de leis por origem e governos (1894-1930).....	123
Gráfico 3.2 – Distribuição das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados, por legislaturas (1894-1930).....	126
Gráfico 3.3 – Pauta das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados, por legislaturas (1894-1930).....	127
Gráfico 3.4 – Pauta das votações nominais válidas e não-unâнимes realizadas na Câmara dos Deputados, por legislaturas (1894-1930).....	129
Gráfico 3.5 – Resultados das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados para efeito de reconhecimento de poderes, por legislaturas (1894-1930).....	137
Gráfico 3.6 – Resultados das votações nominais requisitadas na Câmara dos Deputados para efeito de reconhecimento de poderes, por legislaturas (1894-1930).....	139
Gráfico 3.7 – Resultados das votações nominais compulsórias realizadas na Câmara dos Deputados para efeito de reconhecimento de poderes, por legislaturas (1894-1930)	139
Gráfico 3.8 – Vetos presidenciais apresentados na Primeira República (1889-1930).....	147
Gráfico 3.9 – Área de concentração dos vetos presidenciais apresentados na Primeira República (1889-1930).....	148
Gráfico 3.10 – Proporção de leis sobre funcionalismo público sancionadas e vetos apresentados à matérias do gênero, por governos (1894-1930).....	155
Gráfico 3.11 – Resultados das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados para efeito de avaliação de vetos presidenciais, por legislaturas (1894-1930).....	158
Gráfico 3.12 – Resultados das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados sobre matérias orçamentárias, por legislaturas (1894-1930).....	162

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Número de eleitores no Brasil republicano (por estados).....	26
Tabela 1.2 – Percentual da população de eleitores em 1905 (por estados).....	27
Tabela 1.3 – Data das eleições federais (1890-1930).....	30
Tabela 1.4 – Magnitude das bancadas estaduais na Câmara e divisão distrital (1892-1930).....	32
Tabela 1.5 – Trocas efetuadas nas comissões permanentes da Câmara desertadas pelos deputados da bancada pernambucana.....	51
Tabela 1.6 – Distribuição estadual das facções do PRF na questão da moção Seabra.....	54
Tabela 1.7 – Composição das comissões permanentes da Câmara antes e depois da derrota de Glicério na disputa pela presidência da mesa diretora da Casa em 1897....	63
Tabela 1.8 – Composição da mesa diretora da Câmara antes e depois da derrota de Glicério na disputa pela sua presidência, em 1897.....	64
Tabela 1.9 – Disciplina partidária média, por facções (1897-1899)	66
Tabela 1.10 – Comportamento das facções na eleição da mesa diretora da Câmara em 1899.....	68
Tabela 1.11 – Quadro partidário nas Assembleias estaduais (casos selecionados).....	75
Tabela 1.12 – Bancadas estaduais empossadas em 1900 na Câmara Federal.....	80
Tabela 2.1 – Número de pareceres de reconhecimento de deputados, votos em separado e emendas (1900-1930)	109
Tabela 3.1 – Produção legislativa por origem (casos selecionados)	124
Tabela 3.2 – Votações nominais, países selecionados.....	125
Tabela 3.3 – Comportamento das bancadas nas votações nominais válidas e não-unâнимes na Câmara, por legislaturas.....	131
Tabela 3.4 – Desempenho do governo nas votações nominais de reconhecimento de poderes na Câmara.....	140
Tabela 3.5 – Comportamento das bancadas nas votações nominais de reconhecimento de poderes na Câmara, por legislaturas.....	145
Tabela 3.6 – Posicionamento da Câmara sobre os vetos presidenciais em votações nominais válidas, por legislaturas (1894-1930)	159
Tabela 3.7 – Desempenho do governo nas decisões dos vetos presidenciais na Câmara.....	160

Tabela 3.8 – Comportamento das bancadas nas votações nominais de vetos presidenciais na Câmara, por legislaturas.....	161
Tabela 3.9 – Comportamento das bancadas nas votações nominais sobre matérias orçamentárias na Câmara, por legislaturas.....	163
Tabela 4.1 – Distribuição das assinaturas do anteprojeto de reforma constitucional por bancadas	201
Tabela 4.2 – Distribuição das emendas do anteprojeto por artigos da CF 1891.....	203
Tabela 4.3 - Distribuição dos deputados votados, por bancadas, à Comissão Especial criada na Câmara para a reforma na Constituição.....	205
Tabela 4.4 – Relação dos deputados eleitos à Comissão Especial criada na Câmara para a reforma na Constituição.....	206
Tabela 4.5 – Apoio mínimo das emendas de plenário apresentadas ao anteprojeto da maioria, por bancadas estaduais.....	212
Tabela 4.6 – Súmula da tramitação da reforma constitucional (do anteprojeto às emendas substitutivas da Comissão Especial)	228
Tabela 4.7 – Origem do conteúdo das emendas substitutivas.....	232
Tabela 4.8 – Tipo de declarações de voto emitidas no primeiro turno da reforma na Câmara por deputado.....	234
Tabela 4.9 – Encaminhamentos de voto na Câmara dos Deputados nos dois turnos da reforma constitucional.....	240
Tabela 4.10 – Número de votos contrários sobre o total dos votos recebidos pelas cinco emendas constitucionais na Câmara dos Deputados.....	240
Tabela 4.11 – Classificação dos 29 dispositivos adicionados à Constituição pelas emendas aprovadas no segundo turno.....	242

LISTA DE ABREVIATURAS

ACD	Anais da Câmara dos Deputados
ACN	Anais do Congresso Nacional
ASF	Anais do Senado Federal
DGE	Diretoria Geral de Estatística
CF	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24/02/1891
RES	Resolução legislativa
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 – A formação da “política dos governadores” e suas interpretações ...	23
1.1 As eleições e o <i>modus operandi</i> da representação política na Primeira República	24
1.1.1 A legislação eleitoral: normas e reformas.....	24
1.1.2 Eleitores e elegíveis: direito de voto, regras de elegibilidade e recenseamento.....	25
1.1.3 Calendário eleitoral e geografia do voto: periodicidade das eleições, distritos eleitorais e magnitude das bancadas estaduais no Congresso.....	29
1.1.4 Dia da eleição: da forma de votar e do segredo do voto.....	32
1.1.5 Estruturas de mobilização eleitoral: municípios, partidos políticos e a máquina eleitoral.....	34
1.1.6 Delitos eleitorais e fiscalização: a penalização das fraudes e o recurso das contestações eleitorais.....	37
1.1.7 Governismo e fechamento do mercado eleitoral às oposições: a constante sub-representação das minorias	39
1.1.8 Formação do governo e <i>decision-making</i> na Primeira República: continuidades e inovação	40
1.2 O precedente esquecido: a interferência governamental nas eleições antes da presidência Campos Sales.....	49
1.3 A reorganização político-partidária nos estados e a interferência de Campos Sales no reconhecimento dos poderes na Câmara	73
CAPÍTULO 2 – O resultado eleitoral da política dos governadores: a centralidade do parlamento na solução dos conflitos remanescentes nos estados	83
2.1 Padrão e exceção: a composição político-partidária da Câmara dos Deputados no pós-1900.....	84
2.2 Sobre como se diplomavam bancadas unipartidárias: a influência do âmbito subnacional	89
2.3 Os casos atípicos de 1900, 1912 e 1915	99
2.4 Os impasses no processos de verificação dos poderes na Câmara: a interferência presidencial para conter episódios de insurgência do plenário provisório	103
2.5 Considerações	119

CAPÍTULO 3 – O resultado legislativo da política dos governadores: a Câmara como arena para construção de consenso em situações críticas	121
3.1 O parlamento “por ele mesmo”: indicadores de atividade legislativa na Primeira República	122
3.2 Minoria e maioria na Câmara dos Deputados.....	132
3.3 As votações nominais dos reconhecimentos de poderes na Câmara	136
3.4. As votações nominais dos vetos presidenciais.....	146
3.5 As votações nominais de medidas orçamentárias	161
3.6 Considerações	164
CAPÍTULO 4 – A reforma constitucional de 1926: das “bernardices” que fortaleceram o Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário.....	166
4.1 Um tema no horizonte político: das intenções à proposição da futura reforma pelo Executivo	168
4.2 As recomendações da Missão Inglesa e o ideário da reforma	178
4.3 Os preparativos no Congresso: definindo as regras para blindar o projeto da interferência da oposição	185
4.4 O anteprojeto da reforma constitucional: amplitude reduzida pela força da oposição	196
4.5 Centralizando as “bernardices” nos pontos mais polêmicos: o perfil das emendas constitucionais aprovadas	229
4.6 Considerações finais	243
CONCLUSÃO	245
REFERÊNCIAS.....	249
APÊNDICES.....	260
APÊNDICE A – Súmula do contexto político e socioeconômico enfrentado por cada presidência durante a Primeira República (1889-1891)	260
APÊNDICE B – Os jornais, as revistas e as memórias como fontes de pesquisa	261
APÊNDICE C – Lideranças da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados.....	267
APÊNDICE D – Súmula das medidas recomendadas pela Missão Montagu	270
APÊNDICE E – Composição das subcomissões da Comissão Geddes	277
APÊNDICE F – Trâmite do projeto de resolução alterando o RICD para a reforma da Constituição Federal.....	278
APÊNDICE G – Deputados presentes na reunião dos líderes que escolheu o novo líder da maioria em 1925	280

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925	282
APÊNDICE I – Emendas de plenário ao anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925	296
APÊNDICE J – Emendas substitutivas da Comissão Especial	305
APÊNDICE K – Relação dos senadores eleitos à Comissão Especial para estudar a reforma da Constituição	316
GLOSSÁRIO	318

INTRODUÇÃO

A história republicana é um grande e promissor espaço desconhecido, desbravado aqui e ali, temerosamente.
(SILVEIRA, 1978, p. 7)

Toda narrativa histórica oculta determinados acontecimentos quando relata a ocorrência de outros (TROUILLOT, 1995). Seria ingênuo supor que as relações de poder intrínsecas à definição da autoridade do discurso memorialístico poupasse desse viés seletivo exatamente a tradição política de uma época. A cosmologia criada ao redor da Primeira República (1889-1930) constitui um excelente exemplo do processo de silenciamento proposital do dinamismo de um período. Uma inclinação evidente já na emblemática designação pejorativa que se imprime ao regime a partir da década de 1920: uma República “Velha”. O tratamento negativo adentra para a historiografia brasileira nos usos dos ideólogos do Estado “Novo”, desejosos em afirmar a força transformadora da Revolução de 1930 que pôs fim ao primeiro ensaio liberal no país (GOMES; ABREU, 2009; SANTOS, 2013). Intelectuais que procuravam enfatizar o rompimento com o passado, “vale dizer, com os erros da Primeira República: liberal, oligárquica, fraca, inepta, europeizante e política e culturalmente afastada do ‘povo brasileiro’” (GOMES; ABREU, 2009, p. 3).

É conhecida a eficiência dessa literatura produzida pelos partidários do golpe de 1930 em reduzir o regime anterior a uma experiência errante, gerida por oligarquias auto-interessadas, “ocupadas em manter privilégios, ainda que com o comprometimento dos interesses gerais” (SANTOS, 2013, p. 18). Enfatizando a debilidade da representação política na Primeira República em função de um pacto de apoio mútuo firmado na virada do século XIX para o XX pelo presidente Campos Sales com governadores estaduais para impedir a eleição das oposições no Legislativo, o discurso oficial, que passa a fazer parte das apostilas escolares, minimiza a importância daquela época, estendendo o desinteresse às eleições e ao parlamento (GOMES; ABREU, 2009, *passim*). Até hoje repercute essa fórmula mental que desmotiva o estudo da política republicana, a exemplo da atualidade da constatação reportada na epígrafe acima, escrita em 1978. Ainda não se seguiu nenhuma reviravolta do conhecimento sobre a Primeira República no que tange ao papel das instituições políticas representativas, diferentemente de outros regimes brasileiros mais pesquisados, inclusive o Império, cujos trabalhos recentes de Dolhnikoff et al (2012) e Ferraz (2012) rebateram a noção usual de governos opressores capazes de contornar o Poder Legislativo para fazer política àquele tempo. Isto revela que a desatenção padrão ao tópico não está simplesmente

relacionada às dificuldades características do levantamento de dados de períodos cujas informações mostram-se mais incompletas, de leitura difícil e continuam na maioria das vezes dispersas em institutos históricos e acervos públicos e privados de acesso restrito ou inviável à distância. Basta considerar que o desafio de trabalhar com manuscritos, por exemplo, não impediu o reconhecimento intelectual das potencialidades dos registros parlamentares do experimento imperial, boa parte deles disponível somente neste formato. Em contrapartida, a dominância de fontes datilografadas entre os documentos republicanos e a disseminação do acesso remoto a eles nas últimas décadas não proveu mudanças significativas na abordagem do Congresso Nacional daquela época. Por que não estudar a Câmara e o Senado entre 1891 e 1930 se encontramos *online* os Anais do Poder Legislativo, fontes oficiais do dia-a-dia das duas Casas?

Vários trabalhos mais recentes que se dispõem a revisitar a política na Primeira República dando-lhe a devida dignidade temática têm dificuldade de superar ideias já naturalizadas na academia, especialmente com relação à classificação oligárquica da ordem inaugurada em torno de 1900. Para justificar sua análise das reflexões dos pensadores do período sobre representação política, Cristina Buarque de Holanda, por exemplo, afirmava a importância das visões desses personagens não se restringirem aos limites “do inequívoco predomínio político do modelo Campos Sales durante a Primeira República” (HOLLANDA, 2008, p. 26). Um modo talvez inconsciente de dizer que, àquele tempo, havia, no máximo, liberais apenas no discurso. O próprio livro de Viscardi que ganhou reconhecimento geral ao desmistificar a chamada política do “café-com-leite”, como ficou conhecido o aparente predomínio das elites dos estados São Paulo (maior produtor de café na União) e de Minas Gerais (principal produtor de gado leiteiro dentre as unidades federadas) na decisão das candidaturas à presidência do país, mantém a noção de que o eixo da dinâmica política republicana se centralizava no acordo firmado entre as diversas oligarquias estaduais. A contribuição da autora tem destaque dentre as poucas exceções no âmbito dos estudos focados nas instituições representativas da época mas se limita em contestar aquele esquema apenas no sentido de apontar que participavam das negociações focadas na escolha da chapa oficial também as oligarquias de Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro (VISCARDI, 2012). Certamente, o esforço de melhor conceptualização do termo oligarquia à luz dos dados do Brasil desde a fase imperial até a revolução de 1930 empreendido por Wanderley Guilherme dos Santos (2013), um dos mais aclamados cientistas políticos da sua geração, evidencia a audiência do raciocínio dominante sobre o caráter da Primeira República: uma constituição liberal que não saiu do papel, substituída por um acordo não escrito entre oligarquias.

Aliás, esses trabalhos de cunho amplo sobre o regime republicano são exceções. A maioria das pesquisas disponíveis diz respeito a estudos de caso focados em um único estado e, basicamente, trazem a assinatura de historiadores. Salvo as contribuições da produção em pensamento político brasileiro, a ciência política, enquanto área de conhecimento autônoma, se esquivou sistematicamente de investigar o referido período. No caso da lacuna evidente de estudos legislativos, pode-se situar como causa, em parte, a existência de uma cultura caracterizada pela busca fácil e automática das informações e cada vez mais dependente de fontes virtuais. O principal motivo consiste, porém, no endosso automático da visão clássica e pejorativa das instituições daquela época.

A consequência da continuidade deste paradigma é a difusão do entendimento de que o Legislativo não desempenhou funções ativas, mostrando-se mero apêndice do Executivo no transcorrer da Primeira República. No caso das relações entre governo e Congresso, produção recente reforça o coro minimalista acerca da dinâmica político-partidária aparentemente em vigor nos anos 1900-1930: “a Câmara dos Deputados praticamente emasculou-se em obediência cega aos governos estaduais alinhados ao federal, reduzido o cargo de deputado à condição de sinecura controlada pelos governadores” (LYNCH, 2014, p. 125). Maior sintoma do amesquinhaamento do Congresso pelo juízo convencional revela-se o pessimismo incrustado na obra que segue como referência mais atual na ciência política sobre o parlamento naquela época, de acordo com a qual se preservou o espaço somente porque

“aqui, como em outras questões, predomina a inércia; o País já tinha um parlamento e seria custoso eliminá-lo, além do fato de que o Legislativo era um cenário relevante para a definição de carreiras políticas e a nenhum chefe estadual ocorreria abrir mão de sua bancada federal, importante canalizador dos conflitos políticos locais” (LESSA, 1988, p. 110).

Radical, a passagem do livro que têm o Congresso como pano de fundo analítico ironicamente acaba contribuindo para disseminar a descrença frente aos ganhos reais de qualquer pesquisa centrada no exame das instituições políticas numa experiência em que se dá por certa a debilidade das nossas estruturas representativas, tidas como esvaziadas de sentido prático. Uma lógica que exclui de antemão o significado de se estudar as eleições, a legislação e as relações entre os poderes na Primeira República baseando-se em um conjunto de deduções. Afinal, nesta perspectiva se assume que i) as eleições eram um teatro com o resultado pré-determinado porque a fraude e o clientelismo garantiam a eleição das oligarquias no poder; ii) oligarquias sem projetos para o país visto representarem somente os interesses dos fazendeiros e manterem anuência irrestrita à agenda governamental desde o

pacto estabelecido em meados do governo Campos Sales (1898-1902); iii) o Legislativo se submetia às determinações do Executivo e iv) a legislação aprovada não entrava em execução.

Definitivamente, uma abordagem que desconsidera a complexidade do funcionamento das instituições e, sobretudo, o caráter liberal do regime republicano impresso desde a outorga da Constituição de 1891 e mantido inclusive na única reforma desta carta, ocorrida em 1926. É preciso admitir a hipótese de que as propaladas oligarquias se organizaram politicamente para disputas realizadas na vigência do liberalismo como também compreender a impossibilidade de se exercer a direção política do Brasil republicano sem projetos nacionais, omitindo demandas de conservação do próprio Estado, pois a capacidade de gerir efetivamente o país exigia a adoção de medidas garantidoras da legitimidade da administração pública frente à sociedade. Uma consciência ainda minoritária entre os especialistas, mas em ascensão nos últimos anos. Já temos indícios de que a produção legislativa se mostrou intensa durante diferentes mandatos presidenciais e se concentrou em políticas particularistas (SANTOS; HOCHMAN, 2000). Também está atestada a assimilação do parlamento como importante foro de debates na configuração da política externa a ser seguida pelo regime republicano, constantemente negociada com o Poder Executivo (ROCHA, 2009). Até um dos maiores pontos de partida usualmente citado entre as razões da desmoralização da representação política na Primeira República (o citado pacto da presidência Campos Sales com os governadores estaduais) tem sido desconstruído recentemente. Demonstrou-se a falta de apoio parlamentar daquele presidente após a formação do referido acordo, quando vários deputados não endossaram o projeto de Código Civil manifestamente central na agenda do governo (SANTOS, 2011).

O presente trabalho se insere nesta abordagem revisionista que pensa a Primeira República à luz do caráter liberal do regime, detentor de canais para institucionalizar o conflito político e não meramente resumido aos termos do pacto oligárquico estabelecido às prévias do século XX. Nesta empreita investiga-se a suposta passividade dos parlamentares eleitos de 1900 em diante através do exame da composição partidária da Câmara dos Deputados e comportamento legislativo dos seus representantes em algumas questões cruciais. A hipótese de pesquisa diverge diretamente do entendimento clássico e assume que a Casa constituía uma importante arena decisória para se construir consenso, não garantido de antemão. Para testar a sentença, realizou-se o levantamento e sistematização de informações provenientes dos anais do Poder Legislativo, memórias de cronistas e políticos da época, além de notícias de jornais e revistas. Contraintuitivos, os resultados mostram que as bancadas estaduais empossadas nas onze legislaturas abertas entre 1900 e 1930 tenderam

majoritariamente ao unipartidarismo, mas nem por isso agiram de modo unânime, coeso e subserviente à orientação do governo, havendo espaço para obstrução e eventuais derrotas amargadas pelo Poder Executivo. Definitivamente, o parlamento não gozava de *status* marginal no regime como frequentemente se alega, mas configurava um foro de negociação central para a governabilidade.

CAPÍTULO 1 – A formação da “política dos governadores” e suas interpretações

A chamada “política dos governadores”, como ficou conhecido o pacto de apoio mútuo firmado durante a presidência de Campos Sales (1898-1902) entre o dirigente do país e governadores estaduais para impedir a eleição das oposições no Congresso Nacional permanece uma das teses mais difundidas na historiografia brasileira. Até hoje segue disseminada a ideia de que aquele acordo resultou do perfil visionário do ex-presidente, da demanda pela estabilização econômica do Brasil ou da necessidade de reconhecer a tônica regionalista enraizada com o federalismo e foi responsável pela oligarquização da Primeira República (1889-1930), desmotivando estudos inspirados nas características liberais do regime adotadas pela Constituição então em voga, outorgada em 1891.

Este capítulo procura desnaturalizar a concepção daquela política à luz da conjuntura que a possibilitou captando através dos Anais do Poder Legislativo, de memórias de alguns políticos da época e de notícias veiculadas pela imprensa partidária acerca das circunstâncias específicas de advento do referido pacto da presidência com governadores. A combinação das três fontes elucida as motivações eminentemente políticas em jogo para a construção do acordo por além do propalado idealismo de Campos Sales, da crise financeira que abatia o Estado ou de imposições regionais. Resgata-se o ambiente de incerteza eleitoral aberto pela divisão desencadeada dentro do único partido nacional existente naquele momento, que tornou o pacto oportuno. Além disso, os três tipos de fontes permitem compreender como a transação foi levada ao parlamento e interpretada pelos seus contemporâneos, mostrando ter a maioria deles desde o início considerado pejorativamente os moldes do compromisso estabelecido. Publicações oficiais das casas legislativas, os anais provêm falas, votações e decisões cruciais para entendermos o contexto de tensão dominante nas relações entre o governo e o Congresso, que colocavam em risco a base de apoio parlamentar do presidente no Legislativo e deram terreno à criação do pacto na virada do século XIX para o XX. Movimentos confirmados em livros publicados por políticos que tomaram parte daqueles episódios e amplamente cobertos nos jornais, tanto governistas quanto de oposição, ferramentas centrais na divulgação das inclinações partidárias naquele período.

Os achados trazem à tona os condicionantes políticos do pacto em detrimento das explicações centradas no protagonismo de Campos Sales, na questão regional e na situação deficitária da República, que ainda nos dias de hoje têm mais destaque na literatura especializada. Veremos que a reorganização partidária iniciada nos estados foi fundamental

na elaboração do acordo do presidente com os governadores, rechaçando a tendência dominante de se furtar das instituições liberais republicanas a capacidade explicativa de seus desfechos, procurando relegá-las ao império das paixões pessoais ou ingerência de variáveis macroestruturais, como a economia. A política também explica a política na Primeira República.

1.1 As eleições e o *modus operandi* da representação política na Primeira República

Normalmente, as ciências sociais interpretam o primeiro experimento republicano do Brasil à luz do regime político anterior, monárquico. O problema desta tendência é que os estudos sobre o período imperial são muito mais conhecidos comparados ao ainda modesto número de trabalhos centrados na Primeira República. Questões básicas, como as regras eleitorais e o sistema partidário vigentes durante 1894 e 1930, continuam abstratas até mesmo para especialistas em história constitucional do Brasil. À exceção daqueles pré-requisitos estabelecidos para definir quem podia votar: únicos dados mais veiculados porque se tornaram alvo recorrente dos intérpretes nas análises mais triviais da construção da cidadania no país, defensores da ideia de involução na transição do Império para a República devido à redução do tamanho do eleitorado nos anos 1900 (ver CARVALHO, 2003; NICOLAU, 2012).

A complexidade da representação política no regime republicano ultrapassa, porém, as demarcações do eleitorado, pois o título eleitoral é apenas um passaporte de ingresso ao sistema. Existem outros atores importantes e todo um processo para converter votos em representantes eleitos. Quem podia se candidatar? Como a geografia eleitoral estava estruturada? Havia meios de fiscalizar o processo eleitoral? E de questionar os resultados? Para facilitar o entendimento da proposta deste trabalho convém passar em retrospectiva as normas e procedimentos gerais seguidos na Primeira República e destacar as diretrizes que tratam especificamente do Congresso Nacional.

1.1.1 A legislação eleitoral: normas e reformas

Desde a outorga da Carta de 1891 até o golpe de 1930, foram públicos 42 normas eleitorais por legislação ordinária ou decretos do Poder Executivo. Na sua maioria, porém, adendos ou disposições complementares que ocupavam-se de aspectos específicos, sem

alterar substancialmente a lógica dos pleitos. A lei n. 35, de 1892, regrou os disputas a cargos federais eletivos até 1903, seguida de duas reformas importantes, editadas em 1904 (a lei n. 1269, também conhecida como *Lei Rosa e Silva*) e 1916 (a lei n. 3208). Ambas as mudanças foram justificadas pelo Congresso como intervenções necessárias para moralizar as eleições e acabar com a fraude, mas não há trabalhos que analisem a tramitação dessas reformas mapeando sistematicamente como se chegou ao texto final de cada uma delas.

Revedo estes três textos em detalhe sem perder de mente as outras disposições menores editadas naquela época, observa-se que não se aboliram restrições ao sufrágio nem se atualizou o número dos representantes apesar do crescimento populacional. Dentre as três esferas do governo, os municípios mantiveram o tempo todo protagonismo como sede do maior número de etapas burocráticas que o processo eleitoral da época envolvia, fazendo-se regentes do alistamento dos eleitores até o início da apuração dos votos. Contudo, endossaram-se tanto medidas para tornar possível a representação das minorias como para penalizar pessoas envolvidas em casos de fraude eleitoral comprovada. Gradativamente, membros do Poder Judiciário também passaram a participar do processo de alistamento dos eleitores e apuração dos resultados. Perspectivas que começam ser detalhadas a seguir.

1.1.2 Eleitores e elegíveis: direito de voto, regras de elegibilidade e recenseamento

Porta de entrada para a cidadania política, a definição de quem pode votar estava definida na Constituição de 1891. No seu art. 70, estabelecia-se como requisitos mínimos para a concessão do título eleitoral a idade mínima de 21 anos e a cidadania brasileira, excluídos mendigos, analfabetos, *praças de pret* e religiosos de ordem monástica. Características que se mantiveram até o fim do regime e não entraram na pauta da reforma constitucional de 1926 (a única levada a cabo durante a Primeira República).

A Diretoria Geral de Estatística (DGE) era o órgão oficial do governo republicano responsável por realizar os levantamentos e calcular estimativas que baseariam as decisões e políticas administrativas da época. A tabela 1.1 reporta justamente em números absolutos os eleitores do Brasil em 1901 e 1910 provenientes dos relatórios concebidos pela DGE.¹ Para facilitar a identificação dos maiores colégios eleitorais do regime republicano, os dados são apresentados a nível dos vinte estados que compunham o Brasil na época, além do Distrito Federal.

¹ Infelizmente não foram encontrados os relatórios anuais da DGE.

Tabela 1.1. – Número de eleitores no Brasil republicano (por estados)

Estados	Eleitores (n)	
	1901	1910
Minas Gerais (MG)	184415	266081
São Paulo (SP)	79722	160494
Rio Grande do Sul (RS)	78359	116515
Bahia (BA)	100217	99935
Rio de Janeiro (RJ)	55880	71539
Pernambuco (PE)	39987	64220
Pará (PA)	27682	57936
Distrito Federal (DF)	51674	43418
Paraná (PR)	26782	36463
Maranhão (MA)	20326	32774
Ceará (CE)	29853	25246
Santa Catarina (SC)	19280	24810
Paraíba (PB)	23279	24794
Alagoas (AL)	16550	23909
Piauí (PI)	22131	21843
Espírito Santo (ES)	23745	18512
Goiás (GO)	24591	17130
Rio Grande do Norte (RN)	16466	14236
Amazonas (AM)	8743	14231
Sergipe (SE)	12508	13071
Mato Grosso (MT)	1421	7989
Brasil	863611	1155146

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da DGE (1902, 1910).

Como os números apontam, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco reuniam os maiores colégios eleitorais da Primeira República. Juntos, concentravam mais de 60% do eleitorado da época.

Várias alterações aditadas no processo eleitoral pela lei Rosa e Silva trataram do alistamento, como a abolição dos lançamentos *ex-officio*, a adesão de regras mais exigentes para comprovação da alfabetização e a criação de um novo título eleitoral, que se tornou o único documento aceito para identificação dos aptos a votar no escrutínio. Mudanças que exigiram, na prática, o recadastramento de todos os eleitores logo após a publicação da reforma. Um capítulo inteiro, aliás, trata da revisão do alistamento.² Por conta disso, o

² Cf. Lei 1269/1904, Cap. IV.

Congresso encomendou um novo levantamento do eleitorado em 1905 e o estudo foi processado a partir das informações prestadas pelos juízes seccionais. Para também estimar o tamanho do populado em relação à população, tomou-se por base o recenseamento de 1900 apurado pela DGE, com acréscimo de 20%. O resultado foi compilado nos Anais da Câmara dos Deputados (ACD) na sessão de 20/12/1905, que tornou possível estimar a tabela 1.2:

Tabela 1.2 – Percentual da população de eleitores em 1905 (por estados)³

Estados	% Eleitores em 1905 / População (média)
PA	8,08
ES	8,04
RS	6,12
PR	6,00
PI	5,23
MA	4,75
MG	4,70
RJ	4,60
PB	4,56
CE	4,47
GO	4,22
PE	4,12
SC	4,12
SP	4,04
MT	3,64
RN	3,61
BA	3,33
AL	3,21
SE	2,58
AM	2,00
DF	<i>missing</i>
Brasil	4,57

Fonte: Elaboração própria a partir dos ACD, Vol. VIII, 20/12/1905, p. 574-617.

Os valores revelam que os maiores círculos eleitorais não necessariamente alistavam mais eleitores proporcionalmente ao tamanho da população. No agregado, também indicam o que já é conhecido pela literatura: o eleitorado republicano potencialmente composto por menos de 5% da população (CARVALHO, 2003). Mesmo levando em conta que a estimativa encontra-se subdimensionada devido ao fato deste censo de 1900 incluir os menores de 21

³ Não há informações para o Distrito Federal.

anos na população, as estimativas conhecidas fazem descrever que esse número pudesse ultrapassar os 10%.

Recenseamentos para fins eleitorais estavam previstos na própria Constituição de 1891, que prefixava o cumprimento de uma revisão a cada década.⁴ Todavia, as acusações de que as listas de eleitores eram falsificadas foram constantes durante o regime republicano. Frequentemente se denunciava que a defasagem no alistamento transformava-se em instrumento para fraudar o resultado eleitoral e forjar na lista dos eleitores o comparecimento, na votação, de cidadãos já falecidos. Crítica que inclusive ganhava representação em charges da época, como a reproduzida abaixo, publicada na Revista da Semana em 1909:

Charge 1.1 – Como se faz uma eleição.

Fonte: *Revista da Semana*, nº 495, 1909, Rio de Janeiro. Biblioteca Nacional.

Da parte das condições de elegibilidade, ou seja, os critérios que os cidadãos deveriam atender para poderem disputar cargos eletivos, a legislação também não sofreu alterações significativas no transcorrer da Primeira República. As exigências variavam conforme a cadeira almejada, além da necessidade do candidato estar de posse dos direitos políticos e ser alistável como eleitor, o pré-requisito comum a quaisquer cargos eletivos da época.⁵ Para concorrer à Câmara, o pleiteante precisava ter pelo menos quatro anos de cidadania brasileira comprovada. Para o Senado, esse número subia para seis e ainda se impunha uma idade

⁴ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24/02/1891, art. 28, § 2º. Por economia textual, a carta constitucional será citada daqui em diante pela sigla CF 1891.

⁵ Cf. Lei n. 35/1892, at. 29, 1º.

mínima: a de 35 anos.⁶ Já a presidência e vice-presidência da República ficavam restritas a brasileiros natos e maiores de 35 anos.⁷

Neste tópico, houve alterações em dispositivos correlacionados: aqueles que regulavam as inelegibilidades, isto é, as hipóteses de impedimento das candidaturas de pessoas no exercício ou gozo de determinadas funções, como policiais e magistrados, por exemplo.⁸ No caso das eleições para o Congresso Nacional, o prazo de desincompatibilização, isto é, o tempo mínimo que os candidatos teriam para se afastar ou se desligar das referidas funções para poderem concorrer ao pleito diminuiu de seis meses (Lei n. 35/1892, art 30, parágrafo único) para três meses (Lei n. 1269/1904, art. 108).⁹

1.1.3 Calendário eleitoral e geografia do voto: periodicidade das eleições, distritos eleitorais e magnitude das bancadas estaduais no Congresso

Respeitado à risca, o calendário eleitoral fez dos pleitos o método de seleção regular dos congressistas durante a Primeira República. Enquanto cada mandato para a presidência do país durava quatro anos e vedava a hipótese de reeleição, o exercício de deputados e senadores federais ficava livre desta proibição e permaneceu fixo em três e nove anos, respectivamente. Como as legislaturas das duas Casas do Congresso findavam a cada três anos, as eleições para Câmara e Senado corriam casadas, também a cada três anos, com a diferença que abria-se para o pleito apenas a terça parte das cadeiras do Senado em cada triênio.

A legislação da época não previa a eleição de suplentes. Em caso de vagas abertas por quaisquer motivos, como renúncias, falecimento do político no exercício do cargo ou anulamento de um escutínio considerado inválido, previa-se a convocação de pleitos suplementares. Para facilitar a exposição dos dados, a tabela a seguir sumariza a data das eleições federais realizadas desde 1890 (para a assembleia constituinte) até 1930 incluindo todos os pleitos para a presidência e vice-presidência do país (eleições regulares e suplementares), mas somente a data dos pleitos regulares para o Congresso Nacional.¹⁰

⁶ Cf. Lei n. 35/1892, at. 29, 2º.

⁷ Cf. Lei n. 35/1892, at. 32, 1º, 2º e 3º.

⁸ Sobre a íntegra das funções vedadas, ver Lei n. 35/1892, ats. 30, 31 e 33.

⁹ Não se constata mudança no caso das regras de inelegibilidades para a presidência e vice-presidência da República.

¹⁰ Entre 1894 e 1930, 264 vagas na Câmara dos Deputados foram preenchidas através de eleições suplementares chamadas por causa do falecimento dos políticos empossados ou de renúncias eventuais.

Tabela 1.3 – Data das eleições federais (1890-1930)

Data	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Presidência e vice-presidência da República
15/09/1890	x	x	
01/03/1894	x	x	x
30/12/1896	x	x	
01/03/1898			x
31/12/1899	x	x	
01/03/1902			x
18/02/1903	x	x	
30/01/1906	x	x	x
30/01/1909	x	x	
01/03/1910			x
30/01/1912	x	x	
01/03/1914			x
30/01/1915	x	x	
01/03/1918	x	x	
13/04/1919			x
20/02/1921	x	x	
01/03/1922			x
17/02/1924	x	x	
01/03/1926			x
24/02/1927	x	x	
01/03/1930	x	x	x

Fonte: Elaboração própria.

Todas as eleições para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal correram dentro do prazo legal estipulado, com exceção das disputas previstas para março de 1894, adiadas nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul devido ao estouro da Revolução Federalista.¹¹ No caso da presidência, porém, houve um adiamento proposital na convocação de novos pleitos, provocado pelo marechal Floriano Peixoto na sua passagem ditatorial pela chefia do país, como discutiremos mais adiante. A outra data que correu fora do calendário previsto refere-se às eleições suplementares chamadas por causa da morte de Rodrigues Alves. Eleito no pleito de 1º de março de 1918 para o que seria seu segundo mandato no referido posto, o político faleceu antes da posse e seu vice (Delfim Moreira) exerceu a presidência interina da República por cerca de oito meses até a diplomação de outro

¹¹ Revolta motivada pela luta política entre duas facções que disputavam o governo do estado do Rio Grande do Sul. Começou em fevereiro de 1893 e se estendeu até agosto de 1895, espalhando-se para os estados de Santa Catarina e Paraná. Gaúchos e catarinenses foram às urnas para eleger seus deputados e senadores federais em setembro e outubro de 1894. Os eleitores do Paraná tiveram de esperar até janeiro de 1895 para exercer o mesmo direito de voto.

presidente escolhido em pleito realizado para este fim (mais exatamente, Epiácio Pessoa eleito em 13 de abril de 1919).¹²

Já no que diz respeito à geografia do voto é importante lembrar que o o Brasil adotava *multi-members districts* e *majority rule*: um sistema eleitoral comum a outros países no século XIX.¹³ O distrito eleitoral não coincidia com as demarcações dos estados no caso dos estados mais populosos, onde apelava-se para o desenho de mais de uma circunscrição eleitoral. A Carta de 1891 determinava que o número de deputados fosse fixado por lei em proporção nunca excedente “de um por setenta mil habitantes”, respeitado o mínimo de quatro por estado.¹⁴ Isto é: ficava a cargo do Poder Legislativo detalhar a matéria e ele definiu a magnitude das bancadas pela lei nº 35/1892, que fixou em 212 o número de deputados federais. Uma quantia que não sofreu revisão até a queda do regime. Nessa mesma lei se discriminou os limites físicos das disputas eleitorais: os estados que elegiam no máximo cinco representantes para a Casa constituíam um único distrito, enquanto os demais se mantinham divididos em circunscrições de três deputados, respeitando o critério da proporcionalidade.¹⁵ Sob este formato desenhavam-se 63 circunscrições eleitorais. Com a reforma Rosa e Silva, determinou-se a redistribuição dos distritos por unidade federada. Os estados que elegiam até sete deputados passaram então a constituir um distrito único – nas demais situações, os distritos encerrariam cinco deputados.¹⁶ Uma mudança que diminuiu as circunscrições eleitorais para 41. A tabela 1.4 identifica o tamanho de cada bancada estadual na Câmara dos Deputados bem como discrimina a reconfiguração promovida em alguns estados quanto ao número de distritos que eles comportavam.

¹² A constituição republicana determinava a realização de nova eleição se por qualquer motivo ficassem vagas as cadeiras de presidente ou vice-presidente da República antes de decorridos dois anos do período presidencial (cf. CF 1891, art. 42).

¹³ A contraposição clássica entre representação proporcional e majoritária não apenas acabou por desconsiderar as inúmeras combinações adotadas em sistemas majoritários que previam multi-member districts e regras de votação diferentes, como também gerou certa incompreensão a respeito de como estes sistemas funcionavam. Vê-se, por exemplo, o estudo de Wills-Otero (2009) que classifica de sistema semi-proporcional o caso do brasileiro entre 1900 e 1944. Para um compendio esclarecedor destes sistemas, ver Colomer (2004; 2007).

¹⁴ CF 1891, art. 28, § 1º.

¹⁵ Lei nº 35/1892, art. 36, §§ 1º e 2º.

¹⁶ Lei nº. 1269/1904, art. 58, §§ 1º e 2º.

Tabela 1.4 – Magnitude das bancadas estaduais na Câmara e divisão distrital (1892-1930)

Estados	Magnitude (nº. de deputados)	Distritos (n)	
		1892-1903	1904-1930
Minas Gerais	37	12	7
São Paulo	22	7	4
Bahia	22	7	4
Rio de Janeiro	17	5	3
Pernambuco	17	5	3
Rio Grande do Sul	16	5	3
Distrito Federal	10	3	2
Ceará	10	3	2
Pará	7	2	1
Maranhão	7	2	1
Alagoas	6	2	1
Paraíba	5	1	1
Piauí	4	1	1
Sergipe	4	1	1
Rio Grande do Norte	4	1	1
Paraná	4	1	1
Santa Catarina	4	1	1
Goiás	4	1	1
Amazonas	4	1	1
Espírito Santo	4	1	1
Mato Grosso	4	1	1
Brasil	212	63	41

Fonte: Elaboração própria a partir das leis nº 35/1892 e 1269/1904.

Todos os vinte estados e o Distrito Federal contavam com o mesmo número de representantes no Senado, cravado em três por dispositivo constitucional.¹⁷ Portanto, 63 assentos eram ocupados nessa Casa do Congresso. Outro valor que se conservou até 1930.

1.1.4 Dia da eleição: da forma de votar e do segredo do voto

Na hora de votar, diferentes preferências podiam ser expressas por um mesmo indivíduo. Isto porque as regras vigentes endossavam o voto limitado e o voto cumulativo. A lei de 1892 (art. 36, §§ 3º e 4º) permitia a cada eleitor votar em dois terços das cadeiras atribuídas ao distrito contanto que, mesmo nessa situação, ele indicasse candidatos diferentes na cédula eleitoral. Em virtude da alteração no número de distritos em 1904, a reforma Rosa e Silva mudou a quantidade de votos disponíveis para cada eleitor e, concomitantemente,

¹⁷ CF 1891, art. 30.

introduziu o voto cumulativo. De acordo com a lei, “quando o número de vagas a preencher no distrito for de cinco ou mais deputados, o eleitor poderá acumular todos os seus votos ou parte deles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quiser dar”.¹⁸ Os candidatos que alcançassem maior votação eram eleitos.

Este contexto de opções de voto asseguradas pela legislação desperta uma dúvida imediata: existiam condições efetivas garantidoras da liberdade de ação dos eleitores contrariando a visual clássica da literatura que enfatiza o cardápio das fraudes então em voga para fabricar eleitores e votos?¹⁹ Afinal, o controle sobre os eleitores está diretamente relacionado ao grau em que o voto é secreto. Revisando os termos das leis eleitorais republicanas que ordenavam os procedimentos de votação, observa-se que o exercício do referido controle se tornava relativamente simples. O voto se dava em seções eleitorais compostas por, no máximo, 250 eleitores. Os eleitores votavam por ordem da chamada realizada pela mesa eleitoral. Ao votar, o eleitor era exposto à fiscalização dos políticos que podiam observar o andamento da votação a poucos metros da urna eleitoral. Na urna, o eleitor depositava a cédula eleitoral que havia recebido diretamente do político ou de cabos eleitorais. Isso porque inexistia cédula oficial impressa, devendo os próprios candidatos produzir e distribuir cédulas aos eleitores. Distribuição que ocorria dias antes da eleição ou, ainda, no dia da eleição – prática chamada de “boca de urna”. A própria reforma eleitoral aprovada em 1904 institucionalizou o voto a descoberto, que tinha sido previsto, pela primeira vez na República, em uma lei eleitoral complementar.²⁰ O artigo 57 desta lei estabelecia que “a eleição será a escrutínio secreto, mas é permitido ao eleitor votar a descoberto”. Ainda de acordo com esta lei, o eleitor apresentava duas cédulas eleitorais, uma a ser depositada na urna e a outra que ficava em seu poder, “depois de datadas e rubricadas ambas pelos mesários”. Um mecanismo saudado, na época, como forma de expressão da liberdade do voto. Nos dizeres de um candidato da época, os eleitores que votam a descoberto “se julgam obrigados a manifestar eloqüentemente a sua opinião em favor daquele que lhes defende os interesses da terra natal e as suas tradições de honestidade e bom nome”.²¹ Entretanto, é claro que a segunda cédula auxiliava os caciques locais no controle do voto, adquirindo uma espécie de prova pela ação expressa na urna. Outro político contemporâneo aos fatos relatava

¹⁸ Lei 1269/1904, art. 59.

¹⁹ Melhor referência sobre as práticas eleitorais correntes durante a Primeira Republica encontra-se em Telarolli (1982).

²⁰ Trata-se da lei n. 426/1896, art. 8º.

²¹ Anais da Câmara dos Deputados (ACD), 26/04/1927, p. 60.

o método como forma de garantir “a plena responsabilidade posterior, perante os mandões locais, do modo de votar”.²² De certo modo, o voto a descoberto resolvia os problemas de coordenação que o voto cumulativo criara, possibilitando aos partidos controlar melhor a distribuição das preferências eleitorais.²³ Em definitiva, o voto na Primeira República era um ato *público*.

1.1.5 Estruturas de mobilização eleitoral: municípios, partidos políticos e a máquina eleitoral

Pode-se dizer que os municípios consistiam no *lóci* de concentração da maior parte das etapas burocráticas previstas para a realização dos escrutínios na Primeira República devido à centralidade gozada por eles neste aspecto durante todo o regime, conforme o fluxograma 1.1 sintetiza. Isto porque se passava na esfera das municipalidades a realização do alistamento, a divisão das seções eleitorais, a definição dos locais de votação e a eleição dos membros das mesas eleitorais (fase *pré-eleitoral*) como também a votação em si (o *momento eleitoral*), além da contagem primária das cédulas nas seções, cujas atas se faziam depois totalizadas nas *juntas apuradoras distritais* (fase de *apuração dos resultados*).²⁴ Apenas a fase do *reconhecimento dos poderes dos eleitos* tanto ao Congresso Nacional quanto à presidência do país acontecia no âmbito federal. Conhecido como *processo de verificação de poderes*, o encargo era conduzido pelo próprio parlamento, pois àquele tempo inexistia justiça eleitoral.²⁵ Entregue ao Legislativo, a responsabilidade de solucionar possíveis controvérsias referentes à regularidade dos pleitos e pronunciar em definitivo os vencedores entrou para a ordem constitucional desde o Império e convergia com a praxe ainda predominante no período, colocando as casas representativas em evidência na formação da elite política do Brasil republicano.²⁶ Observe:

²² ACD, 08/05/1921, p. 194.

²³ Há poucos estudos sobre o voto cumulativo nesta época. Para considerações similares que levam em conta a coordenação entre partidos e eleitores ver Bowler et alli (1999) – trabalho dedicado ao caso inglês. Cabe pontuar que a reforma eleitoral de 1916 restringiu o voto a descoberto, reservando tal modalidade ao voto dado em seção diferente daquela pela qual o eleitor estivesse alistado (cf. Lei n. 3208/1906, arts. 4º e 18º).

²⁴ Naquela época, a legislação eleitoral encarregava as juntas apuradoras de iniciarem os trabalhos de contabilização dos votos dos candidatos na sede de cada distrito eleitoral até trinta dias após o fim da eleição. O processo de totalização dos resultados se encerrava com a entrega dos diplomas nas mãos dos candidatos eleitos. A partir de 1916, o número de juntas é reduzido, estabelecendo-se que somente uma delas funcione por estado, reunidas nas respectivas capitais. Para detalhes, ver Ricci e Zulini (2014).

²⁵ Chamavam a atenção para o ponto Leal (1997) e Telarolli (1982). Mais recentemente, o assunto voltou à tona em artigo de Ricci e Zulini (2014).

²⁶ O hábito começou a cair em desuso conforme a justiça eleitoral se dissemina, especialmente a partir de princípios do século XX. Todavia, alguns países até hoje delegam ao parlamento a palavra final sobre os resultados eleitorais, inclusive aqueles frequentemente citados c protótipos de democracia, a exemplo da Bélgica e dos Estados Unidos. Para detalhes, ver Ricci e Zulini (2013).

Fluxograma 1.1 – Processo eleitoral na Primeira República

A literatura tradicionalmente exclui os partidos políticos da análise do jogo político republicano pelos motivos apresentados mais adiante. Trabalhos recentes têm demonstrado, porém, que os partidos políticos tinham papel determinante na mobilização eleitoral. A definição das chapas de candidatos, por exemplo, resultava de continuados acordos entre as lideranças partidárias dos estados e as facções que pleiteavam alguma representação:

a luta travada entre diferentes facções políticas na fixação das chapas partidárias destrinchava-se por várias instâncias decisórias, envolvendo diversos atores. Os embates não eram restritos à mera comissão executiva das legendas a nível estadual, com clara influência do governador. Realmente, há fortes evidências de que o processo de seleção das candidaturas ocorria também localmente. Em alguns casos, fala-se explicitamente em “indicações dos municípios” ou em elaboração prévia após a consideração das possíveis sugestões locais [...] Complexa, a escolha final nem sempre era pacífica, não raro redundando em dissidências intrapartidárias [...] (ZULINI, 2013, p. 5-6).

O alistamento de eleitores, a composição das mesas eleitorais que conduziam os pleitos e iniciavam a contabilização dos votos nas seções também estavam no alvo dos partidos políticos, além das juntas apuradoras incumbidas de totalizar esses resultados e expedir a ata final para o estudo da certificação das eleições no Congresso. No primeiro caso, destaca-se a astúcia dos agentes partidários situacionistas em assumir a dianteira de inscrição do eleitorado através da ajuda dos chefes locais, capazes de controlar a burocracia eleitoral envolvida para alistar as pessoas, sobretudo as comissões organizadas a nível municipal. Quanto ao segundo ponto, ressaltam-se as maquinações dos partidos políticos para tentar constituir mesas unânimes e, desse modo, assegurar o controle sobre o processo eleitoral no dia do pleito. Com respeito às juntas, fala-se do partidarismo que dominava os seus trabalhos, interferidos pelo recorrente conúbio do partido governista com o próprio governador estadual (RICCI; ZULINI, 2016a).

Nesta linha, surgem como últimas constatações as táticas dos partidos políticos para persuadir os eleitores. Além das modalidades mais amplamente conhecidas pelos especialistas, isto é, o suborno e a violência, aponta-se para as campanhas eleitorais, lembradas em ricas descrições de políticos da época enquanto importante instrumento no conjunto dos esforços que empreendiam para tornar conhecida não só a candidatura, mas o programa de ação defendido. Testemunhos que chamam a atenção para a imprensa partidária como canal de divulgação do fluxo de informações fornecidos aos eleitores. Há registros até de viagens de campanha memoráveis realizadas para se chegar ao eleitorado sem depender de qualquer intermediário (RICCI; ZULINI, 2016a).

1.1.6 Delitos eleitorais e fiscalização: a penalização das fraudes e o recurso das contestações eleitorais

O discurso sobre a necessidade de combater a fraude eleitoral para moralizar os pleitos e o próprio regime foi uma constante durante o regime republicano (RICCI; ZULINI, 2016d). Algumas medidas davam margem para se enfrentar o problema na época. Conforme antecipado, a reforma Rosa e Silva forçou um recadastramento eleitoral porque implementou novas exigências, exigindo comprovantes de residência e letramento para se conceder o título eleitoral a eleitores realmente qualificados dentro das previsões legais. Por além da questão específica do alistamento, a reforma adicionou uma série de penas financeiras que deveriam ser impostas aos potenciais fraudadores do processo eleitoral.²⁷

Da parte estrita dos resultados eleitorais também existiam recursos para dar entrada a pedidos de revisão de votos e de vencedores. Tratam-se das chamadas *contestações eleitorais*: documentos oficiais apresentados aos parlamentos com o propósito de dar voz tanto aos eleitores frustrados perante potenciais irregularidades do processo eleitoral como aos candidatos autodeclarados prejudicados no pleito por ocasião de desvios no cumprimento das regras devidas. As formalidades exigidas para se dar entrada com uma contestação baseavam-se em procedimentos internos ao Congresso Nacional, sem variação de estado a estado. Isto é, regras universais colocavam todos os potenciais contestantes do país em pé de igualdade para reclamar eventuais direitos, sem favorecimentos ou desvantagens: em termos burocráticos, o trabalho para apresentar queixas sobre o processo eleitoral tanto no Rio Grande do Sul quanto no Pará se mostrava exatamente o mesmo. Os custos intrínsecos ao recurso, inclusive, pareciam baixos. Entre o dia da diplomação pelas juntas apuradoras e a data de abertura do Congresso Nacional, quando se iniciava o processo de verificação dos poderes, transcorria, em média, cerca de um mês: prazo suficiente para todos os contestantes se organizarem. Ademais, a tarefa não exigia formalização presencial: o próprio contestante podia apresentar seu protesto diretamente ou por procuração no próprio distrito, sem ir ao Rio de Janeiro, a capital da República e então sede do Poder Legislativo Federal.

Investigação baseada na leitura sistemática de todas as contestações formalizadas entre 1900 e 1930 na Câmara já expôs o nível de detalhamento deste tipo de material: “em sua maioria, semimonografias dos litígios eleitorais em nível distrital, em que se trazem referências a fatos dispersos pelas diferentes etapas do processo eleitoral, desde deturpações

²⁷ As disposições penais encontram-se dispersas por vários artigos da Lei n. 1269/1904 e mais detidamente detalhadas nos seus capítulos XIV e XV.

no alistamento dos aptos a votar até intimidação física na boca da urna, irregularidades na apuração dos votos e na feitura das atas etc.” (RICCI; ZULINI, 2014, p. 444). O documento transcrito a seguir consiste na introdução da contestação eleitoral apresentada pelos candidatos Alcindo Guanabara e João Severiano da Fonseca Neves à Câmara dos Deputados, concorrendo nas vagas do segundo distrito do Distrito Federal. Mais sucinto do que a maioria das contestações, serve muito bem para ilustrar o tom dominante desse tipo de papel eleitoral: erudito e combativo.

EXPOSIÇÃO DOS CANDIDATOS ALCINDO GUANABARA E DR. JOÃO SEVERIANO DA FONSECA HERMES

Illms. E Exms. Srs. Membros da 3ª Comissão de Verificação de Poderes – Alcindo Guanabara e o Dr. João Severiano da Fonseca Hermes, candidatos a Deputados pelo 2º districto eleitoral do Districto Federal, veem perante essa illustre Comissão expor minuciosa e documentadamente os factos em virtude dos quaes a junta apuradora do Districto Federal lhes conferiu o diploma de Deputados, que solicitaram do eleitorado desse districto.

Não nos demoraremos em fazer a critica do pleito eleitoral que aqui se travou a 31 de dezembro: dizendo que a partida de individuos que, por motivos meramente pessoaes, lhe combateram as candidaturas, estava de posse de todas as posições no districto; havia feito o alistamento eleitoral, a seu modo; organizara mesas eleitoraes unanimes; e detinha a direcção do Conselho Municipal; temos dito de modo singelo, mas eloquente, que nos não restava sinão a garantia platonica da lei, bem pouco efficiente quando os encarregados de applical-a fazem garbo da habilidade em fraudal-a e disputam entre si a palma no concurso das violações, simulações e falsidades.

(ACD, Vol. I, 31/05/1900, p. 302-303).

Este preâmbulo crítico avança por mais uma página, quando dá lugar à reconstrução da história do pleito, na versão dos contestantes, a nível das seções eleitorais dos dois distritos que compunham o Distrito Federal no caso das disputas pelas deputações federais.²⁸ Segue-se a apresentação dos mapas eleitorais parciais do segundo distrito, construídos por municípios, a partir do recálculo de votos elaborado pelos próprios contestantes. Uma contagem que altera os resultados da junta apuradora trazendo Guanabara e Fonseca Hermes para o grupo dos eleitos, respectivamente na segunda e terceira posições, depois de incorporar votos até então deixados de fora da totalização oficial e anular de outros dois candidatos (Henrique Lagden e Nelson de Vasconcellos) razoável montante de votos antes considerados válidos. Apresentadas as mudanças, os contestantes bradavam pela reconsideração do seu caso no sentido do almejado reconhecimento:

Confiando na justiça e no alto sentimento moralizador da Comissão da Camara dos Deputados, os abaixo assignados absteem-se de ajuntar qualquer commentario á

²⁸ Cf. ACD, Vol. I, 31/05/1900, p. 304-310.

massa esmagadora de factos comprobatorios das falsidades e simulações que se amontoaram para que tivesse figura a pretensão dos Srs. Henrique Tavares Lagden e Nelson de Vasconcellos e Almeida a serem reconhecidos como Deputados pelo 2º districto. Basta-lhes o juizo dos homens de bem que vão decidir da matéria que acabam de ventilar, para que não tenham duvida de que justiça será feita a essa pretensão, o que importará no reconhecimento da validade e da legitimidade do diploma de que com bons e sólidos fundamentos os investiu a junta apuradora deste districto.

Rio de Janeiro, 25 de abril de 1900. – Alcindo Guanabara. – João Severiano da Fonseca Hermes.

(ACD, Vol. I, 31/05/1900, p. 313).

Fórmula de protesto comum no século XIX, as contestações tornaram-se para uma série de estudos de caso a *proxy* da existência da fraude eleitoral. Embora não seja possível afirmar que tais informações prestadas convirjam com a realidade da fraude em si, parecendo mais apropriado assumi-las somente como registros das alegações de fraude, constituem a melhor fonte para entender a dinâmica da competição política da Primeira República. Povoam as queixas relatos sobre as práticas eleitorais que rechaçam visões simplistas do processo eleitoral no período, apontado para uma complexidade ignorada quando o pesquisador se mantém preso à visão convencional da falta de representatividade do regime deduzidas da não expansão do sufrágio e da exclusão sistemática das oposições, poucas vezes empossadas no parlamento entre 1894 e 1930.

1.1.7 Governismo e fechamento do mercado eleitoral às oposições: a constante sub-representação das minorias

No art. 28 da Constituição de 1891 procurava-se garantir explicitamente condições de “representação às minorias”. Entretanto, a sub-representação das minorias se manteria constante até a queda do regime republicano, como veremos oportunamente. Nenhuma das reformas eleitorais aprovadas entre 1892 e 1930 promoveu mudanças suficientes para facilitar a vitória dos candidatos que não fossem apadrinhados pelos governadores estaduais.

Análises recentes que discutem a lógica eleitoral da Primeira República a partir do exame da formação das chapas partidárias e dos resultados das disputas pelos assentos da Câmara dos Deputados permitem observar que os grupos em oposição ao governo conseguiam alguma cadeira fechando acordo prévio com o partido situacionista. Em outros casos aparentemente ocorria uma concessão do próprio governo a candidatos independentes, de modo que a vaga da “oposição” era acordada no seio da lista patrocinada pelo situacionismo estadual. Com exceção daqueles pleitos mais acirrados em virtude de cisões ocorrida no partido do governo ou por causa da dificuldade em institucionalizar um partido

dominante no estado, a tendência verificada é a exclusão da representação a todos aqueles que de fato se opusessem ao governo (RICCI; ZULINI, 2016a; 2016d).²⁹ Daí se apontar frequentemente o primeiro experimento republicano do país como exemplo histórico de governismo: uma expressão utilizada para designar o sucesso dos incumbentes em virtude das pressões criadas para forçar o eleitor a votar nos candidatos apadrinhados pela situação dominante.

1.1.8 Formação do governo e *decision-making* na Primeira República: continuidades e inovação

Geralmente, as ciências sociais ressaltam dentre as inovações institucionais instauradas no primeiro experimento republicano do Brasil o desenho federativo e o presidencialismo, percebidos como causadores de demandas de coordenação política inéditas na história do país. Parte-se da suposição que a capacidade de administrar o Estado no período anterior (imperial) era assegurada pela ação de um quarto poder credenciado a subjugar o Executivo, o Legislativo e o Judiciário: o Poder Moderador. Este poder consistia em um conjunto de prerrogativas privativas do imperador que permitiam-no centralizar todas as decisões para compor e conduzir o governo, desde a feitura do processo eleitoral para favorecer o ingresso dos seus apoiadores no parlamento até a nomeação dos presidentes das províncias e dos ministérios. Se mesmo assim faltasse base legislativa de sustentação da Coroa na Câmara dos Deputados, o Imperador contava com a possibilidade de dissolver aquela Casa do Congresso e convocar novas eleições (BARMAN, 1988; FAORO, 2001 e HOLANDA, 1985).³⁰ O padrão da literatura é situar uma mudança significativa da governabilidade com a abolição do Moderador e a reconfiguração da organização e do exercício do poder político na transição para a República, sobretudo pelo fortalecimento de um cargo estratégico introduzido no esteio do federalismo aliada à incerteza eleitoral decorrente da implantação do presidencialismo. No primeiro caso, os especialistas apontam que o formato federativo “criou um novo ator político com amplos poderes, o governador de estado”, alçado à condição de “chefe da política estadual” (CARVALHO, 1997, p. 230; ver

²⁹ Os casos atípicos englobam o Distrito Federal e os estados do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco, que apresentaram dinâmica partidária mais complexa em fases diferentes.

³⁰ Sérgio Ferraz (2012) mostrou recentemente que a Coroa interviu no parlamento com menor frequência do predito pela literatura. A rotatividade dos gabinetes ministeriais, por exemplo, ocorreu na maioria das vezes como produto de conflitos gestados entre os próprios gabinetes e o Congresso.

também LEAL, 1997).³¹ Já da parte do modelo presidencialista, intérpretes lembram que o Executivo deixou de ser simplesmente nomeado, passando a ser ocupado através da realização de eleições (FAORO, 2001; FAUSTO, 1975; LESSA, 1988). Aqui, cabe pontuar, “não interessa o grau de participação e de verdade eleitoral, existe um processo eleitoral que é necessário vencer” (BACKES, 2006, p. 131-32). Além disso, o Executivo teve seus poderes constitucionais ampliados, superiores aos do Poder Moderador no Império, a ponto de um diplomata britânico escrever em 1936 um livro intitulado *His Majesty the President of Brazil* explicando que os dirigentes da República “caminharam em direção ao despotismo, com a aprovação servil do Congresso”³² pois o parlamento jazia “destituído de poderes vis-à-vis do Executivo.”³³ Constitucionalmente, pelo menos, o Legislativo não somente observou o alargamento de suas funções na República como ficou legalmente protegido de tentativas de dissolução, desautorizadas ao bel-prazer do governo (BACKES, 2006; LESSA, 1988).

Nestes moldes, a abordagem clássica populariza o juízo de que o mecanismo Moderador garantia na arena eleitoral o *governismo* e fabricava no plano parlamentar a solidariedade entre Executivo e Legislativo devido ao controle discricionário detido sobre ambos.³⁴ Por extensão do raciocínio, uma lógica rompida na passagem para a Primeira República levando-se em conta que a supressão do Moderador deixa de prover aquela habilidade de se condicionar, de antemão, a harmonia entre o Legislativo e o Executivo. O que restava, então, para o controle da representação política? A resposta costuma se pautar no reconhecimento dos poderes, alçando as casas representativas para posição crucial na gestão da governabilidade quando se adicionam as características espaciais do processo eleitoral e seu respectivo calendário. Como vimos, a maioria das etapas eleitorais se concentrou nos municípios ao longo de todo o período, depositando, portanto, no parlamento a difícil decisão de carimbar escolhas locais que pudessem desagradar o governo em exercício ou vetar a diplomação dos nomes empossados pelas instâncias inferiores sob o risco de criar mal-estar com as elites estaduais. Afinal, o trabalho envolvido no recálculo dos votos para se definir quais nomes deveriam ocupar o total das 212 vagas existentes na Câmara e as 63 cadeiras do Senado checando todos os diplomas enviados ao parlamento podia representar não só

³¹ Extinguida a faculdade de se destituir os governadores conforme parecesse conveniente, o único modo de impedir que um deles continuasse no exercício de sua função era apelar para a intervenção federal no estado. O capítulo 4 analisa a única reforma constitucional aprovada na Primeira República e justamente por isto detalha as características gerais da Carta aprovada em 1891, inclusive no que dizia respeito aos pré-requisitos para se debelar uma intervenção federal.

³² Hambloch (2000, p. 50).

³³ Hambloch (2000, p. 59).

³⁴ Acerca do governismo, ver Leal (1997) e mais recentemente, Limongi (2012). Em relação ao controle do Moderador sobre os demais poderes, ver Lessa (1988) e Lynch (2014).

desconfiança, mas uma afronta às candidaturas indicadas vitoriosas pelas instancias inferiores. Além disso, as especificidades do calendário eleitoral republicano (duração dos mandatos e eleições não concomitantes para os poderes Legislativo e Executivo) predeterminavam que cada governo interagisse com duas legislaturas. Do ponto de vista prático, um obstáculo extra na articulação de maiorias parlamentares estáveis. Daí a tendência imediata de se apreender o conflito continuado entre os poderes Executivo e Legislativo na primeira década republicana como produto da ausência de um equivalente do Moderador (LESSA, 1988; LYNCH, 2014). A mesma origem da inclinação que içou o pacto arquitetado na administração Campos Sales a *status* do elemento estabilizador supostamente faltante e necessário para a governabilidade quando se tributa à implantação da política dos governadores o aparente apaziguamento das relações entre governo e Congresso (BACKES, 2006; BEIGUELMAN, 1973; CARDOSO, 1975; CARVALHO, 1997; FAORO, 2001; FAUSTO, 1975; LEAL, 1997; LESSA, 1988; LYNCH, 2014; SOUZA, 1973).

A historiografia registra a série de dificuldades que os primeiros presidentes do Brasil enfrentaram para tocar a máquina pública sem a anuência irrestrita do parlamento ou pela preferência de dispensá-lo do processo decisório. Chefe do governo provisório instalado logo após a proclamação da República, em 1889, o marechal Deodoro da Fonseca se elege como o primeiro presidente do período em 1891, sob oposição legislativa e rejeição da população devido à crise econômica. Autoritário, sua resposta diante da falta de apoio partidário foi fechar o Congresso, ordenar a prisão dos políticos opositores e decretar estado de sítio no país.³⁵ Uma decisão que provocou a reação de alguns comandantes da Marinha com ambições presidenciais, iniciando a *Primeira Revolta Armada*.³⁶ Diante da ameaça de um bombardeio na capital federal, o presidente renuncia dias depois. Seu vice, o marechal Floriano Peixoto, assume a presidência com mãos de ferro, combate energicamente insurreições civis e militares como a *Segunda Revolta Armada*³⁷ e a *Revolução Federalista* e não convoca novas eleições no prazo certo, contrariando a previsão constitucional.³⁸ Governa como ditador até 1894, quando Prudente de Moraes se torna o primeiro presidente civil eleito no período para o

³⁵ Prevista constitucionalmente, a decretação de estado de sítio alargava “os limites da autoridade estatal para rápida ação em situações excepcionais”, de modo que por meio dela se podia enxergar tanto um meio “de proteção da sociedade” quanto “um instrumento legitimador de arbitrariedades e abusos intervencionistas” do poder central (PIVATTO, 2006, p. 164). O ponto é aprofundado no Capítulo 4.

³⁶ O conflito fica restrito a cidade do Rio de Janeiro, que era a capital da República.

³⁷ Como o nome sugere, esse movimento consistiu na segunda fase da insurgência da Marinha contra o governo. Iniciado em setembro de 1893, não encontrou apoio suficiente no Rio de Janeiro, onde foi rapidamente reprimido. O motim migra então para o sul, onde se une à Revolução Federalista.

³⁸ Em seu art. 42, a CF 1891 previa novas eleições caso o presidente renunciasse antes de dois anos.

cargo cujo mandato se encerrará em 1898.³⁹ Desde meados da sua presidência o cenário legislativo também se complica. No final de 1896, Prudente tira uma licença médica e o seu vice, Manuel Vitorino, aproxima-se dos parlamentares alinhados a Floriano. Quando reassume a presidência em março de 1897, Prudente procura retomar também o controle do Congresso, mas o único partido nacional existente e que o elegera – o Partido Republicano Federal (PRF) – já se encontrava rachado em duas facções opostas. Grupos que pretendiam se enfrentar nas eleições de 1899, chamadas para compor a legislatura de 1900-1903. Aponta-se essa rivalidade como uma das causas que incitaram a criação de um pacto com os governadores pelo presidente seguinte, Manoel Ferraz de Campos Sales, temente das consequências da conjuntura político-partidária para a governabilidade.

Na sua versão, Campos Sales alega haver buscado uma solução para a instabilidade político-econômica que atingiu os governos anteriores devido ao medo do resultado das eleições legislativas de 31 de dezembro de 1899, capaz de empossar um parlamento dividido e descomprometido com a superação da crise:

É por isso que receio submeter a uma assembleia política a escolha do plano a ser adotado na verificação dos poderes na futura Câmara. Muitos quererão inspirar-se no sentimento partidário, outros alvitrarão pela liberdade de agir na conformidade das afeições pessoais e não faltará mesmo quem pense ser preferível a violência brutal do voto, porventura em eventual maioria para esmagar e eliminar por completo a outra parte. Que é que poderá sair de uma reunião assim agitada por intuítos e tendências tão desencontrados? Senão o desacordo, possivelmente um alvitre menos acertado, do qual poderá resultar o sacrifício do prestígio moral do Congresso.

(SALES, 1983, p. 124).

O então presidente preferia dar precedência à sua administração em detrimento das ideologias que pudessem tomar assento no Congresso: “Basta de Câmaras agitadoras. Precisamos governar com ordem para governar bem” (SALES, 1983, p. 72-73). Para evitar o risco de ter de se submeter ao diálogo e negociação com parlamentares, Campos Sales estabeleceu um entendimento informal com os governadores no intuito de forjar maioria legislativa. Ele acreditava que o poder exercido pelos governadores nos seus respectivos estados (onde lideravam as máquinas partidárias locais) colocava os demais políticos em condição de dependência. Por esta razão, propôs aos governadores favorecer a eleição dos candidatos que eles patrocinavam. A expectativa era a de que empossar bancadas estaduais no Congresso refletindo as elites dominantes nos estados levaria à unanimidade necessária para aprovação

³⁹ Sobre esses principais conflitos desencadeados na primeira década republicana, ver Alves e Torres (1993); Fausto (1975); Franco (1993); Janotti (1986); Levine (1995) e Penna (1997). O *Apêndice A* apresenta a súmula do contexto político e socioeconômico enfrentado por cada presidência durante a Primeira República (cf. p. 260).

das políticas nacionais, sobretudo medidas econômicas, porque os governadores estariam comprometidos e seriam capazes de condicionar o comportamento dócil dos legisladores que ajudaram a eleger. Como motivação, o presidente oferecia aos governadores sua promessa de não interferir nos negócios dos estados. Registros desse acordo constam em cartas trocadas pelo presidente com os governadores dos estados mais importantes do ponto de vista socioeconômico (a saber: São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco). Pacto operacionalizado sem mudanças na legislação eleitoral, mas através de atualizações em dois dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que regulavam o processo de reconhecimento dos poderes e planejadas para repassar ao controle do governo o *contencioso eleitoral*, permitindo a eleição dos candidatos indicados pelos governadores e a exclusão sistemática das oposições ainda nessas sessões destinadas à definição final dos eleitos, denominadas *sessões preparatórias* (SALES, 1983).⁴⁰ Essas atualizações adentraram para a história sob o rótulo “guilhotina Montenegro”, sobrenome do parlamentar escolhido para articular em nome do governo essa matéria na Câmara, ou “reforma Campos Sales”, aprovada em 24 de outubro de 1899 praticamente sem oposição.⁴¹

O primeiro dispositivo modificado na referida reforma dizia respeito à definição do deputado que presidiria as sessões preparatórias e conduziria justamente a verificação dos poderes. Originalmente, um cargo ocupado pelo candidato mais idoso dentre os eleitos (RICD 1891, art. 1º). No objetivo de trazer a função para as mãos do governo e evitar surpresas, insere-se uma mudança sutil: aquele político que tiver sido presidente da mesa diretora da Câmara na legislatura anterior passa a ter preferência. O critério de idade no preenchimento da vaga ficava valendo somente se esse homem não se reelegesse.⁴² Tratava-se de uma manobra estratégica, pois o ocupante desse posto naquele ano era Vaz de Melo, deputado por Minas Gerais cuja reeleição e aliança com o governo não se colocavam em dúvida. Único deputado que propõe emendas à reforma e a critica no dia da votação, José Mariano dá testemunho dessa certeza quando se dirige, da tribuna, a Vaz de Melo, para pedir ajuda no endosso de uma de suas sugestões: “Sr. Presidente, peço a protecção de V. Ex., que ha de presidir as sessões preparatorias da Camara dos Deputados, para que se empenhe pela

⁴⁰ Neste texto, as expressões *contencioso eleitoral*, *certificação eleitoral* e *validação eleitoral* são usadas como sinônimos do *processo de reconhecimento de poderes*.

⁴¹ A votação aconteceu pelo método simbólico, até hoje usado para decisões ordinárias e sobretudo decisivo quando a questão deliberada não é polêmica. Cf. Anais da Câmara dos Deputados (ACD), Vol. VI, 24/10/1899, p. 574-575. Sobre os tipos de votação praticados no Congresso, ver Glossário.

⁴² Trata-se do art. 1º aprovado pela reforma Campos Sales, cuja redação encontra-se completa nos ACD, Vol. VI, 24/10/1899, p. 587.

aceitação dessa emenda, que V. Ex. vae poupar muito trabalho na verificação de poderes”.⁴³ A importância dessa posição consta ilustrada no fluxograma 1.2, que sumariza o contencioso eleitoral na Câmara e destaca o presidente provisório da Casa encabeçando o processo dos reconhecimentos no parlamento. Cabia ao que assim fosse designado nomear uma comissão de cinco membros (a “Comissão dos Cinco”) encarregada de analisar os diplomas apresentados à Câmara e relacionar aqueles que julgava revestidos das condições legais, aparentemente legítimos. Indicava-se em um parecer o nome dos candidatos referendados na classificação e o documento acabava consistindo sempre no primeiro do gênero divulgado na sessão preparatória, designando-se “Parecer n. 1”. Para ter validade, a lista precisava da aprovação do plenário e, como também ele não se encontrava constituído, o regimento determinava que os candidatos citados no *Parecer n. 1* agissem enquanto plenário provisório. Portanto, as regras estimulavam o autorreconhecimento, considerando definirem que os candidatos constantes do Parecer n. 1 deliberassem aquele papel que os abonava na prática. Uma forma de alcançar *quórum* mínimo para levar adiante os trabalhos de verificação de poderes e observada em outros países.⁴⁴ Então podia ter início a segunda fase do processo de reconhecimentos, quando se sorteava dentre os integrantes do plenário provisório os componentes das “Comissões de Inquerito”, responsáveis pela conferência dos diplomas e contestações eleitorais. Cada comissão deste tipo ficava incumbida de analisar os papéis de alguns estados e depois se pronunciar a respeito dos nomes que recomendava a posse. Desse modo, havia margem para que seus pareceres eventualmente dissentissem tanto da opinião das juntas apuradoras quanto da comissão dos cinco. Também existia possibilidade de ocorrer dissenso no interior de uma comissão de inquérito e a posição minoritária oferecer voto em separado pleiteando decisão alternativa assim como os candidatos componentes do plenário provisório contavam com a chance de sugerir emendas às conclusões desses pareceres. O processo de reconhecimento dos poderes se encerrava após o plenário provisório deliberar todos os pareceres e possíveis votos em separado ou emendas. Daí se chegava à constituição do plenário definitivo.

⁴³ ACD, Vol. VI, 24/10/1899, p. 575. O deputado se referia à emenda que apresentou acerca da hipótese de duplicatas de Juntas Apuradoras, rejeitadas como as duas outras sugestões por eles oferecidas, mas em certa medida abordada pelo segundo dispositivo modificado pela reforma.

⁴⁴ A exemplo da Itália e da França. Para detalhes, ver Ricci e Zulini (2013).

Fluxograma 1.2 – Processo de reconhecimento dos poderes na Câmara dos Deputados⁴⁵

Já a segunda mudança regimental efetuada por causa do pacto Campos Sales dizia respeito à intenção de assegurar a eleição dos candidatos patrocinados pelos governadores. Aqui, a reforma tratou de detalhar melhor os diplomas revestidos das condições legais. Até então, o regimento entendia como documento suficiente uma “copia autêntica da ata da apuração geral assignada por todos os membros da Camara ou Intendencia Municipal que tiveram comparecido a esse ato” (RICD, 1891, art. 2º). Quando havia dissenso, as juntas apuradoras se dividiam e chegavam “duplicatas” ou “triplicatas” na Câmara, isto é, duas ou três listas diferentes de diplomas de candidatos pleiteando reconhecimento, o situacionismo deparava-se com o impasse do possível reconhecimento de representantes das oposições estaduais. Por este motivo se modificou o artigo, tornando “diploma legítimo o documento

⁴⁵ Elaborado a partir da leitura dos regimentos internos da Câmara. Os vários dispositivos que regeram o processo de reconhecimento dos poderes encontram-se sistematizados em Ricci e Pacheco (2016).

que tiver sido expedido pela maioria da junta apuradora”.⁴⁶ A mudança passa a discriminar a necessidade de um consenso mínimo: a existência de “maioria” dentre o corpo responsável pela apuração das eleições no âmbito de cada distrito. Considerando-se que os governadores influenciavam a composição das juntas, a nova regra facilitava a eleição dos candidatos patrocinados por eles. Assim, minimizava a margem de influência da Câmara no processo de reconhecimento dos poderes, exigindo que partisse do parlamento o pronunciamento sobre os vencedores apenas nos casos não decididos localmente por falta de acordo no estado.⁴⁷

Embora tanto as memórias dos políticos da época quanto pesquisas posteriores cite a divisão ideológica presente no Congresso ao tempo dessa reforma, é corrente o rebaixamento do contexto estritamente político nas explicações do que passou a ser conhecido por política dos governadores.⁴⁸ Em geral, sublinham-se, antes, o caráter determinante da visão de mundo daquele dirigente do país (*explicação filosófica*), dos problemas financeiros da União (*explicação economicista*) ou do regionalismo (*explicação regionalista*) na elaboração do acordo. Três interpretações não necessariamente excludentes entre si e todas influenciadas pela leitura dos escritos do próprio Campos Sales, que publicou um verdadeiro panfleto político em forma de livro para defender-se das críticas recebidas de seus contemporâneos na esperança de cavar outra candidatura à presidência.⁴⁹

Pode-se chamar de *filosófica* a explicação que enquadra a reforma regimental aprovada em 1899 como resultado do pensamento político de Campos Sales tanto pelo teor do seu programa de governo quanto pela sua expressa aversão aos partidos. Uma abordagem constante nos textos de Cardoso (1975), Guanabara (2002), Lessa (1988) e Lynch (2014). Nas palavras do próprio ex-presidente, os partidos perturbavam a “evolução benéfica das ideias” contrapondo-se ao “desdobramento tranquilo da atividade governamental” (SALES, 1983, p. 226). O problema de se justificar a reforma a partir desse idealismo é justamente desconsiderar os demais atores em jogo, pois havia “uma clara conexão desses valores com o movimento político da época” (BACKES, 2006, p. 58). Inclusive, não explica o óbvio: como o governo conseguiu aprovar uma reforma regimental votada unanimemente se o parlamento estava dividido em facções hostis?

Uma segunda linha explicativa tem traços *economicistas* porque pensa a reforma regimental de 1899 como produto do consenso existente em relação à necessidade de sanear

⁴⁶ Texto aprovado pelo 4º artigo atualizado na reforma Campos Sales (ver ACD, Vol. VI, 24/10/1899, p. 587).

⁴⁷ A racionalidade das duas manobras é descrita por Sales (1983).

⁴⁸ O extremismo que tomou o parlamento após o racha do PRF consta relatado nas obras de Abranches (1973) e Guanabara (2002), contemporâneos àquele episódio. Backes (2006), Cable (2005) e Faoro (2001) emergem como os trabalhos mais recentes que também abordam o assunto.

⁴⁹ Eis o objetivo velado *Da propaganda à Presidência*, lançado pelo ex-presidente em 1908.

as finanças públicas nacionais. É o caso dos trabalhos de Carvalho (1987), Cintra (1974) e Santos (1998). Desde 1891 o *déficit* orçamentário do Brasil cresceu significativamente (FRANCO, 1990), levando a uma desvalorização de quase 300% da moeda nacional acompanhada de choque fiscal (ABREU, 2006). A política econômica proposta por Campos Sales já no banquete oficial que apresentava sua candidatura à presidência, em 31 de outubro de 1897, era avaliada positivamente pela maioria dos políticos. Inclusive, “o nacionalismo que polarizou os debates e os grupos no Congresso durante o governo Prudente, cedeu o lugar de destaque à crise econômica”, gerando consenso em torno de um programa de modernização nacional (BACKES, 2006, p. 250). Daí a se presumir que isso motivou a construção do pacto com os governadores há um erro de lógica. O problema desta interpretação é desconsiderar que o conflito partidário no parlamento não se transferia para as medidas de caráter econômico. Há provas de que Campos Sales gozou do apoio unânime no Legislativo para intervir na economia desde 1898. Assinado pelo governo anterior, o *funding loan* se incorpora à proposta orçamentária daquele ano.⁵⁰ Em maio do ano seguinte, o político enviou uma mensagem ao parlamento propondo a necessidade de constituir dois fundos especiais, um para o resgate do papel-moeda e outro como garantia da emissão do papel-moeda em circulação, também em linha com o negociado com os credores externos. O projeto foi apresentado na Câmara em maio de 1899 e, sem impugnação, tornou-se a lei no 581, de 20/07/1899. Portanto, não é possível estudar a reforma regimental do mesmo ano e a criação do trato do presidente com os governadores sem levar em conta a concordância irrestrita fundada ao redor do amplo programa econômico defendido por Campos Sales.

Por fim, observa-se a existência de uma terceira explicação para a reforma e construção do pacto com os governadores que convém chamar de *regionalista* por enfatizar exatamente o regionalismo. Essa visão se encontra presente em Carone (1971), Faoro (2001), Lessa (1988), Love (1993) e Souza (1973). Os autores supõem que a escolha pelo federalismo na Constituinte de 1891 promoveu desde o início do regime republicano a descentralização do poder e a consolidação do coronelismo no país, não deixando outra escolha para Campos Sales senão “oficializar” essa situação por ser “impossível o funcionamento de formas representativas modernas” em contexto tão desfavorável (CARONE, 1971, p. 11). Um raciocínio que eleva a figura dos governadores estaduais no plano político e estimula o costume de assumir o estabelecimento do acordo diretamente entre eles e o presidente para a

⁵⁰ Como confirmam passagens em Carone (1972), Silveira (1978) e Weller (2015). Por *funding loan* ficou conhecida a forma encontrada no governo Campos Sales para pagamento aos credores estrangeiros das dívidas contraídas pelo Brasil por ocasião de empréstimos anteriores. Para detalhes, ver Franco (1999).

aprovação das mudanças legislativas, independentemente da conjuntura existente no Congresso. Aqui o problema básico é negligenciar os demais elementos que influenciaram as decisões tomadas no pós-Constituinte. Já foi provado recentemente que o regionalismo da Primeira República não correspondeu a uma consequência automática da adoção do federalismo em 1891 porque não anulou de fato as lutas políticas em torno de questões nacionais e ideológicas (BACKES, 2006). A interpretação regionalista acaba por desconsiderar também o papel do PRF como partido capaz de unificar várias correntes supra-estaduais, pelo menos até 1897.

Este trabalho propõe uma explicação concorrente às três precedentes, centrada nas condições político-partidárias por trás da reforma e da criação do pacto da presidência da República com os governadores estaduais. Uma perspectiva que se inspira no resgate do contexto parlamentar promovido pelo estudo de Backes (2006) mas se diferencia tanto por relativizar o ineditismo do modelo Campos Sales quanto por creditar à Câmara papel central nas negociações críticas inclusive depois da adoção desse esquema de governo. Vale dizer: uma perspectiva possível através da combinação da análise dos anais do Poder Legislativo, fontes já triviais para a ciência política, com o resgate de memórias, jornais e revistas, com frequência renegados pela área.⁵¹

1.2 O precedente esquecido: a interferência governamental nas eleições antes da presidência Campos Sales

Escrito no imediato pós-pacto, *A presidência Campos Sales*, de Alcindo Guanabara, continua sendo um dos livros mais citados pela literatura que discute a criação do acordo com os governadores nesse governo, “percebido, por seus contemporâneos, como um divisor de águas da história da República” (GOMES, 2011, nota 17).⁵² Entretanto, a análise de outras fontes revela que o ex-presidente não inventou a interferência governamental na verificação dos poderes. A retomada da conjuntura política anterior clareia o ponto.

Há registros de que no transcorrer da administração de Prudente de Moraes (1894-

⁵¹ Justamente por este motivo o *Apêndice B* situa a importância dos jornais, das revistas e de memórias para o estudo da política no transcorrer da Primeira República. Trata-se de um apoio metodológico a todos os capítulos desta tese (ver p. 261-266).

⁵² Guanabara lança a sua obra pela editora Lammert em 1902, antes mesmo de Campos Sales publicar *Da propaganda à Presidência*.

1898) à frente do país, Francisco Glicério, líder do PRF e do governo na Câmara dos Deputados tentou forjar maioria parlamentar naquela Casa do Congresso influenciando no contencioso eleitoral por causa da falta de apoio do próprio partido. Os breves comentários sobre o PRF disponíveis na literatura afirmam a heterogeneidade dos filiados (BACKES, 2006; WITTER, 1999). A obra de referência a respeito da legenda define nestes termos o perfil que encontrou ali: “um aglomerado de grupos regionais sem princípios programáticos unidos por questões eleitorais” (WITTER, 1999, p. 115). Trata-se da noção partilhada pelos políticos da época: “a sua unidade era fato puramente acidental e apenas aparente” (GUANABARA, 2002, p. 21). No máximo, se atribui algum mote ideológico na fundação do partido, ocorrida em 1893 durante o período de revoltas contra o governo de Floriano Peixoto, ponderando a aliança partilhada pelos integrantes do PRF em torno da defesa da ordem republicana (WITTER, 1999). Um raciocínio estendido às eleições de 1894, “para garantir que nelas se elegessem políticos afinados com o governo republicano” (BACKES, 2006, p. 70; ver também WITTER, 1999). Já em 1895 se situam tanto prenúncios da divergência entre o PRF e Prudente (KULGELMAS, 1973, p. 200) quanto o aparecimento das primeiras correntes intrapartidárias (BACKES, 2006; GUANABARA, 2002; WITTER, 1999). Essas diferenças evoluem para uma franca oposição entre os “florianistas” (os apoiadores de Floriano Peixoto) e os “prudentistas” (os seguidores de Prudente de Moraes), que passam a divergir sobretudo na questão do nacionalismo (BACKES, 2006).⁵³ O auge da rivalidade ocorre no ano de 1897, quando as desavenças tornam-se irreconciliáveis.

Em meados de maio daquele ano constata-se o desconforto criado a partir dos pedidos de 5 deputados da bancada pernambucana para dispensa das comissões permanentes às quais tinham sido eleitos na Câmara. Segundo um deles, o motivo consistia na discordância com a aprovação da indicação do deputado do Ceará, João Lopes, “para que o general Glycerio fizesse a escolha dos nomes das pessoas em que deveria recahir a votação” ocorrida “antes de constituída a Camara” em “reunião de membros do Partido Republicano Federal”.⁵⁴ Francisco Glicério imediatamente reagiu: “Toda a gente sente que uma séria divergencia vem desde algum tempo separando os nosso illustres amigos de Pernambuco da direcção central do

⁵³ A despeito da dificuldade de demonstrar numericamente a posição divergente desses dois grupos no parlamento por causa da existência de poucas votações nominais, Backes (2006) mapeia as duas alas examinando debates e decisões sobre algumas das questões centrais no período, como era o caso dos projetos relativos à nacionalização da navegação de cabotagem, do arrendamento das estradas de ferro e de anistia ampla aos insurgentes. Os dados revelam uma divisão ideológica clara entre os deputados: “Não há como reduzir esta identificação aos interesses dos estados” (BACKES, 2006, p. 95).

⁵⁴ Palavras de Pereira Lyra nos ACD, Vol. I, 14/05/1897, p. 288.

nosso partido”.⁵⁵ Esse mal-estar motivou a indicação de novos nomes pela mesa diretora na sessão do dia seguinte para recompor rapidamente o quadro das comissões atingidas pelas baixas.⁵⁶ A tabela 1.5 resume as trocas efetuadas:

Tabela 1.5 – Trocas efetuadas nas comissões permanentes da Câmara desertadas pelos deputados da bancada pernambucana

Comissão	Pedidos de dispensa		Nomeações <i>ad hoc</i>	
	Deputado	Estado	Deputado	Estado
Pensões e Contas	Pereira de Lyra	PE	Euclides Malta	AL
Fazenda e Industria	Miguel Pernambuco	PE	Ignacio Tosta	BA
Instrução e Saude Publica	Herculano Bandeira	PE	Anisio de Abreu	PI
Obras Publicas e Colonisação	Cornelio da Fonseca	PE	Henrique Valladares	PI
Redacção	Julio de Mello	PE	José Peregrino	PB

Fonte: Elaboração própria a partir dos ACD, Vol. I, 14 e 15 de maio de 1897.

Três revelações emergem desse acontecimento. Primeiro, a força política de Glicério, considerando o reconhecimento da sua autoridade de líder pelos membros do PRF para apontar os deputados mais apropriados aos cargos comissionados – posições de *status* elevado por definição. A segunda revelação está atrelada à anterior e consiste no testemunho de disciplina partidária presente naquela frase que confirmou ter o plenário sufragado os nomes recomendados por Glicério (a fala de Pereira Lyra). Até meados de maio, portanto, o líder do PRF e do governo na Câmara conseguia conciliar as potenciais correntes intrapartidárias e garantir os resultados políticos substantivos que almejava. Porém, a mostra de insatisfação dos pernambucanos surge como sinal de que essa disciplina começava a ficar ameaçada (o terceiro ponto revelado).

De fato, não se tratava de uma adversidade passageira nem circunscrita à questão do referido estado nordestino. Cerca de quinze dias depois ocorre a cisão nacional do partido e que, segundo os intérpretes, foi forçada pelo próprio Prudente para reassumir o controle do legislativo (BACKES, 2006; CABLE, 2005; GUANABARA, 2002; RIBEIRO, 2015; VISCARDI, 2012).

Conforme explica Cable (2005), a situação estava fora de controle em razão da atitude conciliadora de Glicério:

Em seus três primeiros anos de mandato Prudente tentou não interferir pessoalmente no Congresso para assegurar uma maioria às políticas do seu governo. Deixou a tarefa para o paulista Francisco Glycerio, que continuou como líder do partido da coalizão formada pela maioria das bancadas estaduais – o PRF. Esse partido tinha

⁵⁵ ACD, Vol. I, 14/05/1897, p. 289.

⁵⁶ ACD, Vol. I, 15/05/1897, p. 316.

sido o responsável pela eleição de Prudente à Presidência. Glycerio enfrentou um problema difícil no exercício da liderança. Por um lado, teve de garantir uma maioria no Congresso por trás da política conciliatória do presidente com os rebeldes no Sul. Por outro lado, teve que impedir a alienação dos pró-Florianistas no PRF, que levariam ao racha do partido. Havia uma ameaça real quanto à formação de um partido republicano de oposição radical no Congresso sob a liderança do Rio Grande do Sul, que não tinha aderido ao PRF. Desde a morte de Floriano, Júlio de Castilhos emergiu como o novo líder dos radicais. Se isso acontecesse, a polarização política em linhas ideológicas se cristalizaria e o PRF falharia no seu objetivo de acabar com a confrontação ideológica. Além disso, Glycerio temia perder sua autoridade no Congresso já que desfrutava de prestígio político considerável como líder do PRF. Daí Glycerio preferir tolerar a ala radical dentro do PRF e não tentar impor a ela nenhuma disciplina partidária. (CABLE, 2005, p. 94, tradução livre).

Uma postura que teria sérias consequências: “o PRF foi ficando maior do que o Catete. As intimas ligações de seu maior líder no Congresso, Francisco Glicério, com o florianismo, constituiu-se em séria ameaça ao Presidente da República” (VISCARDI, 2012, p. 78).⁵⁷ Na tentativa de isolar o comando florianista da legenda, Prudente articulou a apresentação, no Congresso, de uma moção de solidariedade do parlamento à pronta repressão autorizada pela presidência contra um ato de insurgência dos alunos da Escola Militar (BACKES 2006; BELLO, 1952; FAORO; 2001; RIBEIRO, 2015). A manobra era duplamente ofensiva para os florianistas. Primeiro porque a Escola Militar tinha formado a maior parte dos deputados que eram militares e seus alunos participaram das várias mobilizações em defesa da República. Em segundo lugar, porque a moção foi protocolada por José Joaquim Seabra, “um parlamentar recém anistiado por tomar parte na revolta da Armada” (BACKES, 2006, p. 92). Diante dessa situação a cúpula do PRF precisou escolher entre apoiar o requerimento assinado por um dos maiores adversários do regime e que condenava as ações de um espaço de defesa dos valores republicanos ou rejeitá-lo, mostrando seu desacordo com os atos da presidência. A decisão foi “reafirmar compromisso com o setor florianista do exército” (BACKES, 2006, p. 92). Glicério conseguiu maioria para rejeitar o requerimento, alvo de votação nominal, por 85 votos contra 59.⁵⁸ O presidente da Câmara, Artur Rios, renuncia no dia seguinte em solidariedade a Prudente. Renúncia igualmente consentida em votação nominal, por 77 votos

⁵⁷ Catete era o nome do palácio-sede do Poder Executivo desde 1897.

⁵⁸ Cf. ACD, Vol. I, 28/05/1897, p. 452-453. O placar citado no texto contabiliza os votos nominais publicados nos Anais, e não o placar anunciado pelo presidente, que fala em 86 votos contrários a moção e 60 favoráveis. Como é comum esse tipo de divergência para mais ou para menos, a partir de agora todos os placares de votação nominal citados nesse trabalho aludem à totalização própria da listagem dos votos, que pode ou não conferir com o saldo citado pelos secretários e informado pelo presidente. Trata-se de uma escolha mais fidedigna ao próprio conceito de votação nominal, baseando o cálculo nos nomes que constam impressos na fonte.

contra 70.⁵⁹ Então ocorre a eleição para preenchimento da vaga aberta na presidência da Câmara e Glicério enfrenta Artur Rios, que vence por 88 votos contra 76, invertendo o jogo.⁶⁰ O efeito imediato é a divisão dos membros do PRF em dois grupos opostos. De um lado, aqueles que se identificam com Floriano e passam a se autodenominar “concentrados”. De outro, os alinhados a Prudente e que se auto-intitularam “republicanos”. Campos Sales vota com esta segunda facção, Glicério fica do lado dos concentrados e os moderados do PRF se dividem (BACKES, 2006).

Para mostrar o caráter nacional da cisão, a tabela 1.6 sintetiza a distribuição das preferências, no interior das bancadas estaduais, sobre o episódio da moção. Os números levam em conta tanto os votos dados durante a deliberação da matéria como o posicionamento dos deputados que não votaram, mas professaram sua inclinação diante do assunto nos dias seguintes. Mais exatamente, 19 parlamentares declararam apoio à moção nas sessões subsequentes, votando com Seabra. Na contramão, 23 parlamentares declararam repúdio à mesma nos ACD impressos em dias póstumos, seguindo a posição de Glicério.⁶¹

⁵⁹ Cf. ACD, Vol. I, 29/05/1897, p. 469-470). Emblemática de sua relevância é a divulgação da lista desses votos no jornal que se dizia “a folha de maior tiragem e circulação da América do Sul”. No caso, *O Paiz* (ver Edição n. 4622, 30/05/1897, Notas na Coluna “Successos politicos”, p. 1).

⁶⁰ Francisco de Sá também recebeu 1 voto e houve outro em branco (cf. ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 71). A deliberação se deu pelo método de votação secreto, até hoje válido para as eleições dos membros da mesa diretora da Câmara (cf. Ricci e Pacheco, 2016). Para detalhes sobre a importância do cargo de presidente da mesa diretora, ver Glossário.

⁶¹ Os números são maiores que os reportados por Backes (2006, p. 113) justamente porque incluem essas declarações de intenção de voto.

Tabela 1.6 – Distribuição estadual das facções do PRF na questão da moção Seabra

Estado	Magnitude da bancada na Câmara*	Contrários (Concentrados)	Favoráveis (Republicanos)	Missing **	Situação Partidária
MG	37	14	18	5	Concentrado / Republicano
SP	22	8	13	1	Concentrado / Republicano
BA	22	1	21	-	Republicano
PE	17	5	9	3	Concentrado / Republicano
RJ	17	9	6	2	Concentrado / Republicano
RS	16	16	-	-	Concentrado
CE	10	9	-	1	Concentrado
DF	10	8	1	1	Concentrado
PA	7	4	2	1	A maioria concentrado
MA	7	4	2	1	Concentrado
AL	6	4	2	-	A maioria concentrado
PB	5	5	-	-	Concentrado
AM	4	4	-	-	Concentrado
PI	4	4	-	-	Concentrado
RN	4	3	-	1	Concentrado
PR	4	4	-	-	Concentrado
SC	4	4	-	-	Concentrado
GO	4	1	2	1	Dividido
MT	4	2	1	1	Dividido
SE	4	-	1	3	Missing
ES	4	-	1	3	Missing
Total	212	109	79	24	A maioria Concentrado

*Diz respeito ao número total de deputados de cada representação estadual, além do Distrito Federal.

**Referem-se aos deputados que se ausentaram da votação e não declararam a intenção de voto.

Fonte: Elaboração própria a partir de consulta aos ACD de maio e junho de 1897.

Somadas as preferências de todos os representantes, observa-se que a “concentração” era a maior facção em princípios de 1897. O exame desagregado por estado deixa claro, porém, que algumas das maiores bancadas da Câmara encontravam-se divididas, como Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco e Rio de Janeiro. Situação reproduzida em outras menores, sem posicionamento unânime (mais exatamente: casos do Pará, Alagoas, Goiás e Mato Grosso). Não se tratava, portanto, de uma conjuntura regional: os dois grupos ultrapassavam a cerca dos estados.

A repercussão do episódio foi grande na imprensa. Pesquisando a cobertura dada à cisão do PRF, observa-se claramente o deslocamento da clivagem para a imprensa. Àquele momento, os periódicos que apoiavam a legenda em regra traziam estampado na primeira página, bem abaixo do nome próprio, a expressão “ORGAM REPUBLICANO” ou “ORGAM DO PARTIDO REPUBLICANO FEDERAL”, justamente dessa forma, em caixa alta. Entre

as folhas publicadas na capital paulista, era o caso, por exemplo, do *Correio Paulistano* e d'A *Republica*, em oposição ao *Estado de São Paulo* pelo fato de o terceiro atacar a postura do Glicério e apoiar Prudente “apesar de reconhecer que este ‘deseja medir novamente as suas forças com as do chefe do partido republicano federal e provoca-o para um combate decisivo.’”⁶² Na edição do dia 30 de maio, o *Correio* endossa o comentário publicado n'A *Republica*, que interpretava da seguinte maneira o resultado da votação da moção na Câmara:

A votação de hontem foi, pois, uma votação partidaria, que veio mais uma vez demonstrar que o partido republicano federal é um organismo vivo, harmonico e homoganeo, forte bastante para não se submeter ás artimanhas subtis dos que o pretendem levar a reboque para o serviço das suas “allucinadas ambições”.
(A *Republica* apud *Correio Paulistano*, Anno XLIII, Edição n. 12203, Editorial “Os últimos sucessos”, 30/05/1897, p. 1).

Nos dias seguintes, o *Correio* dedica o editorial ao acompanhamento das consequências da cisão.⁶³ Um deles traz panorama da leitura nutrida do episódio por dois dos jornais publicados na cidade do Rio de Janeiro (então capital da República), *O Paiz* e a *Gazeta de Notícias*, além da interpretação tecida nesta segunda folha relativamente ao espírito da cobertura realizada pela imprensa sediada na cidade de São Paulo.⁶⁴ Eles evitavam rótulos políticos, mas também não deixaram de exprimir as suas visões dos fatos – aliás, partilhavam perspectiva correlata. A *Gazeta* considerava “evidente que nem a provocação partiu do Sr. general Glycerio, nem S. Ex. e seus amigos têm procurado agravar-a, tão visíveis os seus esforços de evitar um rompimento definitivo”.⁶⁵ Em mais de uma oportunidade, *O Paiz* atribuía a Prudente o ato que redundou no rompimento do PRF em duas alas hostis: “não ha hoje no Brazil inteiro quem não esteja convencido de que S. Ex. foi o motor da agitação parlamentar, o instigador da lamentável scisão aberta nas fileiras do partido republicano”.⁶⁶ Ou melhor: segundo opinava o *Correio*, “o *Paiz*, em artigo que não é temerario atribuir a Quintino Bocayuva,

⁶² Cf. *Gazeta de Noticias*, Anno XXIII, Edição n 153, 02/06/1897, Nota na Coluna “Questões do Dia”, p. 1. Trata-se da interpretação que a *Gazeta* tece do espírito da cobertura da cisão realizada pela imprensa paulista, onde constam, além do referido trecho da matéria publicada pelo *Estado de São Paulo*, citações extraídas também d'A *Republica* e do *Correio Paulistano*, confirmando o apoio desses dois a Glicério enquanto hostilizam o *Estado* por se manter ao lado de Prudente.

⁶³ Cf. *Correio Paulistano*, Anno XLIII, Edições ns. 12204 à 12208, Editoriais intitulados todos como “A situação”, de 31 de maio a 04 de junho de 1897, p. 1.

⁶⁴ Mais exatamente, a Edição n. 12207 do *Correio Paulistano*, de 03/06/1897.

⁶⁵ *Gazeta de Noticias*, Anno XXIII, Edição n 153, 02/06/1897, Nota na Coluna “Questões do Dia”, p. 1.

⁶⁶ *O Paiz*, Anno XIII, Edição n. 4628, Nota “Duras verdades”, 05/06/1897, p. 1. Para outra vez que esta folha apontou Prudente por trás da cisão, ver a Edição n. 4627, de 04/06/1897, Nota “A votação”, p. 1.

também externa a opinião de que o incidente foi propositalmente provocado para dividir o partido e isto de modo a influir sobre a escolha de candidatos à alta magistratura da nação”.⁶⁷

Destas passagens podemos derivar ao menos duas constatações relevantes. O primeiro ponto pertinente diz respeito ao significado das avaliações dos posicionamentos ideológicos providas pelos próprios periódicos uns sobre os outros. A conduta reforça as diferenças partidárias delimitadas na época do racha do PRF, dando provas do entendimento da classe política a respeito da conveniência de mobilizar os jornais como instrumento de vocalização da clivagem aberta na Câmara. Especialmente quando se considera o hábito corrente àquele tempo de se republicar matérias em geral e as notícias das decisões da presidência e do Congresso Nacional em particular. Mais afastadas do centro político firmado na capital federal, as folhas que circulavam no Norte e Nordeste do país usualmente não mantinham jornalistas na cidade do Rio de Janeiro, divulgando o resumo dos trabalhos do Catete e do parlamento em sessões constituídas por informações repassadas na forma de telegramas ou via telégrafo pelos periódicos ali publicados e do veiculado por alguns jornais de grande circulação em São Paulo (condição d’*O Paiz*, da *Gazeta* e do *Jornal do Commercio*, entre outros). Um exemplo bom dessa situação encontra-se no *Diário de Pernambuco*, que embora fosse uma das folhas mais tradicionais da época e se diferenciava do padrão da sua região por manter correspondente próprio na capital federal, recuperava uma notícia do *Jornal do Commercio* onde se declarava: “o sr. Glycerio não interpreta perante o Congresso a politica do presidente da Republica, como tem feito acreditar certos grupos politicos”.⁶⁸

A segunda constatação importante de sinalizar a partir dos trechos resgatados dos jornais corresponde à ideia de que a cisão estava relacionada com a corrida presidencial para as eleições de 1898, confirmada nas memórias de Dunshee de Abranches reunidas no livro *Como se faziam presidentes: homens e fatos do início da República*, muito menos conhecido pelos intérpretes do pacto Campos Sales. O mérito da obra se refere à riqueza de detalhes sobre a conjuntura daquele período a partir da visão do autor, até então jornalista e, pela própria profissão, hábil em captar o jogo de transações por trás da cena pública que tanto o interessava.⁶⁹ Mais do que isto: constitui uma alternativa ao discurso oficial de Campos Sales impresso em *Da Propaganda à presidência*, pois a obra de Abranches deixa claro estar

⁶⁷ Cf. *Correio Paulistano*, Anno XLIII, Edição n. 12207, Editorial “A situação”, 03/06/1897, p. 1. Nesse tempo, Quinto Bocayuva era senador da República pelo Rio de Janeiro.

⁶⁸ *Jornal do Commercio* apud *Diário de Pernambuco*, Anno LXXIII, Edição n. 120, 30/05/1897, Nota na Coluna “Telegrammas”, p. 1.

⁶⁹ Dunshee de Abranches se elegeu deputado federal pelo Maranhão em 1905, ficando no posto até 1917. No ano seguinte, publicou os dois volumes de *Governos e Congressos da Republica dos Estados Unidos do Brazil (1889-1917)*, o melhor levantamento biográfico da classe política lançado naquele regime.

sempre ao lado de Francisco Glicério – líder da posição política que seria malograda, como veremos mais à frente. De acordo com o texto do jornalista, a apresentação da moção se dá no esteio de conchavos iniciados desde as eleições legislativas federais de 30/12/1896 pensados para rachar o PRF e redefinir postos políticos estratégicos. A disputa para o referido pleito cravada dentro das várias cédulas estaduais do partido indicava o conturbado futuro do reconhecimento de poderes no Congresso:

Pelos estados os grupos divergentes, embora filiados todos ao Partido Federal, disputavam a vitória, desdobrando-se nas mais indecorosas duplicatas. E avolumava-se por toda parte essa agitação, que fazia o mês de fevereiro despontar no meio dos sombrios prenúncios dessa tempestade que fatalmente desabaria na verificação de poderes
(ABRANCHES, 1973, p. 16).

Neste momento, o então senador por Pernambuco, Francisco de Assis Rosa e Silva, se ativa para conseguir a hegemonia deste estado no norte e criar um grupo dentro do PRF, formando no seio da legenda uma “maioria” (ABRANCHES, 1973, p. 28). Para tanto, procura influenciar a verificação dos poderes dos legisladores de Alagoas, Ceará, Maranhão, Piauí e Sergipe, recomendando no caso deste último o reconhecimento dos candidatos adversos ao governo local. Uma interferência apoiada pelo líder do governo na Câmara, mesmo avisado pelo próprio Dunshee e colegas do perigo inerente à exclusão de deputados fiéis ao PRF:

Ainda na vespera da primeira depuração procuramos a Glicério, apresentando-lhe uma estatística, que nos parecia capaz de demove-lo da ideia em que estava. Demonstramo-lhes que, se concedesse o terço às oposições, por que nos interessávamos, ficaria ele ainda com uma maioria de nove a onze votos, caso se desse um rompimento no partido, não com Prudente, coisa que não nos passava pela cabeça, mas com qualquer um dos seus satélites políticos
(ABRANCHES, 1973, p. 27).

Termo usado desde o Império, “depuração” designava o não-reconhecimento de candidatos legitimamente eleitos. No jargão diário, uma hipótese mais conhecida sob a alcunha de “degola” e associada à exclusão das oposições no processo de reconhecimento dos poderes no parlamento quando se desrespeitava as diplomações indicadas pelas instancias inferiores. Uma noção que torna a passagem reveladora pela acusação da interferência do governo sobre o contencioso eleitoral já àquela época. Analisando o processo de verificação de poderes na

Câmara, encontram-se duplicatas no Piauí e no Sergipe.⁷⁰ Alagoas, Ceará e Maranhão têm saldos eleitorais questionados formalmente no parlamento através da apresentação das *contestações eleitorais*. Portanto, há procedência no discurso de Abranches (1973). Nas suas palavras,

Tudo foi em vão. Glicerio declarou-se peremptoriamente que não recearia a menor insurreição no seio do partido. [...] No dia seguinte, consumava-se impiedosamente o sacrifício dos nossos mais dedicados correligionários do norte. Os documentos que acompanhavam as contestações dos candidatos espoliados nem ao menos tinham sido abertos. E o lápis fatídico do líder fora o único critério por que se guiara a comissão de poderes
(ABRANCHES, 1973, p. 27).

O trecho é taxativo a respeito da influência do líder do governo na Câmara sobre a “comissão de poderes”, termo genérico empregado em referência a cada um dos órgãos que analisavam o contencioso eleitoral no parlamento.⁷¹ Aliás, Abranches relata que esta ação não constituía especificidade do processo de reconhecimento daquele ano, enquadrando como único critério para a apuração de 1897 quanto em 1894 “a vontade soberana de Glicerio” (ABRANCHES, 1973, p. 33). Se tinha o poder de barrar a eleição de quem quisesse, como este líder teve, então, seu cargo envolvido com a cisão do PRF?

Justamente em função das mancomunicações desenroladas às suas costas conforme perde o controle político do que se passava no Legislativo. Pelo menos na versão da crônica escrita por Abranches, que destaca o resfriamento progressivo das relações entre Prudente e Glicério desde o segundo decidir encampar o interesse de Rosa e Silva referente à presidência da Câmara. O senador apoiava Arthur Rios, a ele “ligado para a vida e para a morte” (ABRANCHES, 1973, p. 28) e que “servira de cabeça de turco à cisão” (Ibid., p. 133). Conseguida a adesão do chefe do PRF na defesa do seu nome, Rios acorda com Rosa e Silva a derrubada de Glicério para separá-lo do presidente da República, explorando os atritos entre estes dois. Tudo para colocar Prudente no comando de um “novo partido a fim de garantir-lhe a futura presidência” (ABRANCHES, 1973, p. 38). Restava superar o obstáculo da maioria que se reunia em torno de Glicério, mas com a disposição de Seabra para debelar o rompimento, ficou “Combinada então a moção” (ABRANCHES, 1973, p. 43).

Toda essa trama potencializa o entendimento dos acontecimentos que antecedem o pacto da presidência seguinte com os governadores estaduais, mostrando como existiam,

⁷⁰ Como explicava o relator do parecer escrito pela comissão de inquérito a respeito do caso piauiense: “Foram-lhe apresentados oito diplomas e duas actas da apuração geral, quando é de quatro deputados a representação fixada em lei” (ACD, Vol. I, 10/05/1897, p. 221).

⁷¹ Como vimos, o termo técnico mais adequado é *comissão de inquérito*.

antes de tudo, motivos políticos suficientes para justificar uma saída daquela monta. A cisão do PRF tomou proporções alarmantes para as elites dirigentes da República. Também no Senado ocorreu uma tentativa de aprovar moção correlata, que acaba rejeitada.⁷² Duas opções de futuro tinham assim sido abertas no dia da cisão. Como explica Abranches (1973, p. 41), “nessa mesma tarde se combinavam secretamente no palácio do Catete os meios de organizar-se definitivamente o partido do governo, investindo-se da sua chefia o próprio presidente da Republica”. Os republicanos agiam rápido para se tornarem a alternativa vencedora e é neste espírito que o jornalista entende a nota escrita por Prudente para o *Jornal do Commercio* se posicionando contra Glicério.⁷³ Na contramão, Dunshee aponta que os concentrados não tiveram a mesma sagacidade. Tendo alertado o general da situação crítica capaz de abater o grupo no porvir, não teve a devida audiência, pois Glicério seguia otimista pensando no número dos ausentes na votação da moção potencialmente a ele alinhados e contava ainda com a possibilidade de trazer de volta para o seu lado alguns deputados que tinham votado a favor da matéria, talvez desorientados pelo momento (ABRANCHES, 1973, p. 43). O observador registra na sua crônica dos fatos a preocupação diante dessa postura do chefe do PRF inclusive na votação do pedido de demissão de Arthur Rios, cujo deferimento representava uma vitória da concentração, mas por um escorço menor frente ao conseguido na decisão da moção: “em 24 horas, Glicerio perdera sete votos” (ABRANCHES, 1973, p. 45).

Poucos dias antes da renúncia dos integrantes da mesa diretora em solidariedade ao presidente da República, Campos Sales, então governador do estado de São Paulo, viajou ao Rio de Janeiro para conferenciar com Prudente e Glicério. *O Paiz* veiculava expectativa que dessas conversas aportasse algum apaziguamento:

Temos, porém, tanta confiança no criterio do honrado Sr. presidente da Republica, no prestigio e na autoridade moral do illustre Dr. Campos Sales, na abnegação do eminente chefe do partido republicano federal o general Glycerio, na lucidez do seu

⁷² Representante da bancada alagoana, Bernardo de Mendonça Sobrinho fez as vezes de “Seabra” nessa Casa do Congresso e oferece a moção, que não passa praticamente por unanimidade, visto ter voto favorável somente do próprio propositos (Cf. ASF, Vol. I, 29/05/1897, p. 221-222). O episódio tem muito menos repercussão na imprensa, citado normalmente em nota curta (ver, por exemplo, a breve citação publicada pelo *Diario de Pernambuco*, Anno LXXIII, Edição n. 121, 01/06/1897, Nota na Coluna “Telegrammas”, p. 1). Dentre os grandes veículos da imprensa da época, *O Paiz* se diferencia por adentrar nos detalhes, mas o assunto rende menos do que o subsequente, relativo ao pedido de demissão da presidência da Câmara apresentado por Arthur Rios, o grande destaque da coluna “Successos politicos” do dia (ver *O Paiz*, Anno XIII, Edição n. 4622, 30/05/1897, Notas na Coluna “Successos politicos”, p. 1).

⁷³ Trata-se da noticia já citada que saiu no *Jornal do Commercio* de 30 de maio de 1897 e teve ampla repercussão, inclusive sendo reproduzida na Coluna “Telegrammas” do *Diario de Pernambuco* na mesma data (ver *Diario*, Anno LXXIII, Edição n. 120, p. 1). *O Paiz* também se pronunciou a respeito no seu editorial de 31 de maio: “O governo declara pela boca do *Jornal do Commercio* que o general Glycerio não interpreta perante o Congresso a política do presidente da Republica” (*O Paiz*, Anno XIII, Edição n. 4623, 31/05/1897, Editorial “A’s segundas”, p. 1).

espírito e provada aptidão como diretor da maioria da Câmara dos Deputados, que anima-nos a esperança de ver resolvida, do modo mais airoso e patriótico, a divergência suscitada por um simples equívoco, de cuja má inteligência resultaram as manifestações inconvenientes do amor próprio molestado.
(*O Paiz*, Anno XIII, Edição n. 4624, 01/06/1897, Nota “Crise Política”, p. 1).

Um engano. A avaliação de outro intérprete que assistiu o desfecho dos fatos mostrou-se mais acurada, considerando-se nada casuística nem momentânea a cisão, mas “o coroamento de uma longa e meditada obra política” (GUANABARA, 2002, p. 23).

Por causa da derrota de Glicério na eleição para a presidência da mesa diretora da Câmara, 42 deputados pedem a palavra no objetivo de resignar cargos relevantes que ocupavam na Casa em solidariedade ao chefe do PRF.⁷⁴ Representantes do Rio Grande do Sul e do Ceará, Victorino Monteiro e Frederico Borges abdicam das posições de 1º e 2º vice-presidentes da mesa, respectivamente. Esse órgão diretor dos trabalhos legislativos também sofre baixas do seu 1º e 3º secretários, Theotônio de Brito (deputado pelo Pará) e Brazilio da Luz (do Paraná). Dali em diante, os outros 38 abandonam cargos de comissões permanentes e especiais. As justificativas declaradas prestam autêntico *show* de partidarismo, havendo quem externasse ter aceito ingressar numa delas por ver o trabalho como “mais um mandato do partido do que uma prova de dedicação ao governo”.⁷⁵ Uma parte das exonerações se dizia apoiada na ideia bem sintetizada por um dos desertores protestando “contra o princípio que acaba de ser victorioso na Câmara, de que os cargos da Mesa e das Comissões permanentes devem ser delegações da maioria da Camara e ao mesmo tempo cargos de confiança do Poder Executivo”.⁷⁶ Vários desses correligionários de Glicério que se demitiam abriam mão do exercício de colocações situando no terreno da forma de governo o incômodo de prosseguir desempenhando funções alçadas pela deferência dos seus pares em eleições já provavelmente não sustentadas no contexto do racha do PRF. Reclamava-se que “A moção veio perturbar a ordem, veio estabelecer os principios parlamentares que hão de terminantemente ser fataes, porque o governo não póde viver com a maioria de oito votos”.⁷⁷ Irônico, Henrique Valladares convergia na mesma linha: “eleito pelo Partido Republicano Federal, não posso

⁷⁴ O total exclui um declínio cuja posição disponibilizada não foi possível precisar: caso de Alencar Guimaraes, da bancada paranaense, que abnega do “logar que exerço nesta Camara” sem explicitá-lo (ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 76). Consultando as composições da mesa diretora e das comissões permanentes, observa-se que em nenhuma das duas o legislador tinha assento.

⁷⁵ Mais especificamente dizeres do deputado pelo Pernambuco, Barbosa Lima, ao noticiar sua saída da Comissão de Marinha e Guerra (ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 74).

⁷⁶ Palavras proferidas pelo deputado da bancada catarinense Paula Ramos ao desistir das vagas que ocupava na *Comissão de Obras Publicas e Colonisação* e na “Comissão Especial incumbida de estudar a situação das indústrias assucareira e pecuária do paiz” (ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 75).

⁷⁷ Rodolpho Paixão, representante de Minas Gerais, ao justificar sua renúncia da *Comissão de Marinha e Guerra* (ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 73).

alistar-me nas fileiras do partido parlamentarista que acaba de ser instaurado nesta Camara”.⁷⁸

Plinio Casado, do Rio Grande do Sul, se descrevia, inclusive, “moralmente demitido”:

conhecido nesta Camara o resultado da eleição de Presidente, me julguei moralmente demittido.

[...] não posso continuar no logar que exerço na Comissão de Pensões e Contas e vou para o lado de meus companheiros, trabalhar [...] contra o partido adversario, affim de que essa maioria de hoje não consiga consprucar as nossas livres tradições e affim de que o regimen presidencialista seja uma realidade e não possa de futuro soffrer golpes dos seus inimigos.”

(ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 76).

Pensamento que leva um membro da bancada do Distrito Federal a sinalizar sua desistência não só de um assento na Comissão de Obras Publicas e Colonisação, mas do próprio mandato. Trata-se de Timotheo da Costa, declarando-se pelo ato “convencido de que me divorcio de um Presidente da Republica presidencial que acaba de declarar-se contra a Constituição”.⁷⁹ Como o deputado explica,

Vim aqui como Deputado mas não como galopim, e protesto contra um governo que acaba de corromper a Constituição (*apoiados e não apoiados; apartes; tumulto; o Sr. presidente reclama energicamente attenção*), fazendo um parlamentarismo condemnado pela opinião nacional, já manifestada em toda a sua maioria. (*Continuam os apartes com intervenção das galerias. O Sr. presidente chama attenção*).

Que me importam retractações de voto, que me importam pronunciamentos de Deputados, si sei que o cidadão Presidente da Republica abusou da posição de primeiro magistrado da Nação, descendo a mandar telegrammas circulares aos governadores dos Estados (*trocam-se muitos apartes, tumulto, o Sr. presidente reclama attenção*) recommendando-lhes que pedissem aos representantes da nação a retractação do voto? (*Trocam-se violentos apartes entre os Srs. Frederico Borges, Barros Franco, Timotheo da Costa e muitos outros.*)

Quem fôr capaz que me conteste!

(ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 73-74, grifo do taquígrafo).

O itálico corresponde à transcrição do taquígrafo e mostra o clima tenso gerado em plenário. Além de mais um depoimento criticando a intervenção do Executivo no Congresso, se sobressai por acusar o ensaio de Prudente em pleitear a assistência dos governadores para manter a maioria parlamentar. Backes (2006, p. 116) cita o mesmo trecho como exemplo do inconformismo de alguns legisladores diante da possibilidade do rumo político cair “no velho parlamentarismo imperial” e inclusive repara no fato de Campos Sales confirmar nas memórias a existência dessa correspondência. Porém, a autora deixa de extrair do dado o

⁷⁸ O deputado pelo Piauí largava a vaga que dispunha na Comissão de Obras Publicas e Colonisação (ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 75).

⁷⁹ Cf. ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 73.

elemento mais polêmico quando se têm em mente a visão clássica da construção do pacto da presidência com os governadores – no caso, a famosa troca de cartas de Campos Sales com os dirigentes de alguns estados e tão valorizada na literatura teve **precedente** aberto no governo de Prudente e não constitui, portanto, nenhuma novidade.

As últimas características importantes de destacar das falas de alguns dos deputados que subiram à tribuna para disponibilizar seus cargos está em linha com o extremismo adiantado na transcrição acima. Fala-se em manter o compromisso com a posição vencida⁸⁰ e no melhor estilo de disciplina militar.⁸¹ Para mostrar que mais uma vez refletia em plenário a divisão ideológica, acima das fronteiras estaduais, a tabela 1.7 discrimina as comissões permanentes da Câmara comparando a composição delas conforme as eleições realizadas em plenário no início de 1897 com as baixas sofridas depois de Arthur Rios conseguir recondução à presidência da mesa diretora da Casa. Informações atualizadas em relação àqueles 5 pedidos de dispensa concedidos aos deputados da bancada pernambucana em meados do mês de maio de 1897.

⁸⁰ Um bom exemplo disso encerra a comunicação de Lauro Muller, representante de Santa Catarina, ao declinar da Comissão de Orçamento: “escolhendo entre vencedores e vencidos, a posição de vencido, eu não provoqueei esta posição (*apoiados geraes*) mas della não arredarei porque sou do numero daquelles que souberam outr'ora ter fé e crenças para proclamar, a Republica, como saberei tel-as agora para mantel-a em todos os transes.” (ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 75).

⁸¹ Integrante da bancada mineira, Leonel Filho resigna da comissão encarregada de elaborar um projeto que regule os efeitos do estado de sítio comparando a militância política com a atividade de um soldado: “me dê substituto porque, Deputado, sou como soldado que, vendo meus companheiros vencidos, abandona os vencedores e vae para o lado dos seus companheiros de armas.” (ACD, Vol. II, 03/06/1897, p. 76).

Tabela 1.7 – Composição das comissões permanentes da Câmara antes e depois da derrota de Glicério na disputa pela presidência da mesa diretora da Casa em 1897

Comissões permanentes	Tamanho da comissão (em número de membros)	Número de renúncias	Bancadas comissionadas que não renunciam	Bancadas comissionadas que renunciam
Orçamento	9	7	MG e RJ	PE, RS, DF, CE, PA, RN e SC
Pensões e Contas	9	5	BA, RJ, AL e MT	MG, SP, RS, CE e PA
Fazenda e Industria	9	4	MG, BA (2)*, PA e MT	RS, CE, AL e AM
Instrução e Saude Publica	9	4	BA, PE, RJ, MA e PI	MG, RS, DF e CE
Obras Publicas e Colonisação	9	4	MG, SP, BA, GO e MT	RS, DF, SC e PI
Constituição, Legislação e Justiça	9	2	MG, BA, SP, RJ, DF, MA e AL	RS e SC
Marinha e Guerra	5	4	RS	MG, PE, AM e GO
Petições e Poderes	5	2	MG, BA e RJ	SP e DF
Diplomacia e Tratados	5	0	BA, RJ, DF, MA e PR	Nenhuma
Redacção	3	2	MA	SP e PB

*Diz respeito ao único caso em que uma bancada elegeu 2 deputados em comissão permanente.

Fonte: Elaboração própria a partir dos ACD, Vol. I e II, 1897.

Agregadas as renúncias, observa-se que das 19 bancadas com assento entre as 10 comissões permanentes da Câmara à época, membros de 14 delas se retiraram em solidariedade a Glicério. O maior número de baixas se concentrou na representação do Rio Grande do Sul, que registrou 6 resignações do gênero.⁸² Apenas os estados da Bahia, Rio de Janeiro, Maranhão, Mato Grosso e Paraná permaneceram com todos os seus representantes comissionados, evidentemente fiéis a Prudente. Nitidamente, outro dado que comprova o caráter nacional da cisão operada no PRF, rachado das bancadas dos estados do norte até os do sul, pequenas e grandes, sem distinção.

Nos dias seguintes, novas eleições recompuseram a mesa diretora por completo empossando nela os apoiadores de Prudente. Mais um efeito da divisão ideológica que atravessava o parlamento. A tabela 1.8 sintetiza a mudança na composição da mesa da Câmara apresentando a

⁸² No Distrito Federal e no Ceará, 4 deputados entregaram seus cargos em comissões permanentes e as bancadas de Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina perderam, pelo mesmo motivo, 3 assentos nestes órgãos cada uma. No caso de Pernambuco, do Pará e do Amazonas, esse número cai para 2. Alagoas, Paraíba, Goiás, Piauí e Rio Grande do Norte fecham o grupo de representações estaduais com membros que saíram das comissões permanentes, situação criada por 1 integrante de cada uma delas.

margem de vitória de cada integrante eleito antes e depois da derrota de Glicério na disputa pela presidência daquele órgão coordenador dos trabalhos parlamentares. Calculou-se a margem de vitória como a votação percentual dos nomes vitoriosos nas respectivas vagas ocupadas.

Tabela 1.8 – Composição da mesa diretora da Câmara antes e depois da derrota de Glicério na disputa pela sua presidência, em 1897

Cargo	Antes da cisão do PRF			Depois da cisão do PRF		
	Deputado	Estado	Margem de vitória*	Deputado	Estado	Margem de vitória*
Presidente	Arthur Rios	BA	80	Arthur Rios	BA	52,69
1° Vice-presidente	Victorino Monteiro	RS	88,37	Vaz de Mello	MG	57,49
2° Vice-presidente	Frederico Borges	CE	82,31	Fonseca Portella	RJ	52,69
1° Secretario	Theotonio de Brito	PA	81,25	Gustavo Veras	MA	63,78
2° Secretario	Fonseca Portella	RJ	90,99	Carlos de Novaes	PA	62,99
3° Secretario	Brazilio da Luz	PR	94,69	Alvares Rubiao	SP	63,71
4° Secretario	Gustavo Veras	MA	89,38	Silva Mariz	PB	56,15

*Informa o percentual de votos recebidos em relação ao total de cédulas apuradas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos ACD, Vol. I, 08/05/1897, p. 185-186 e Vol. II, de 03 a 10/06/1897.

Antes da cisão do PRF, o plenário sufragou todos os integrantes da mesa diretora da Câmara em 1897 com mais de 80% dos votos apurados. Depois que o racha ocorre e novas eleições para a mesa são realizadas, nenhuma das vagas se preenche em nome de mais de 65% das preferências expressas pelos deputados presentes nessas votações. O contraste das margens dão nova prova de que decisões sobre a definição de papéis e funções centrais ficam difíceis pelas disputas das duas alas mutuamente hostis em 1897.

Todas as mudanças analisadas acima concernem à situação política da Câmara dos Deputados em 1897. A literatura tende a concordar que o cenário de extremismo ideológico no parlamento se manteve até 1899 e explica a reforma regimental efetuada por Campos Sales no escopo do estabelecimento do pacto com os governadores em função da necessidade de resolver as tensões presentes no Congresso (LESSA, 1988; FAORO, 2001; VISCARDI, 2012). Este trabalho propõe uma hipótese alternativa: a de que a aprovação praticamente unânime da reforma se deve ao fato de que as duas facções do PRF surgidas em 1897 se dissipam gradativamente em um processo de dissolução ocorrido no âmbito dos estados. A *desintegração do PRF* pode ser observada à luz do desenlace dos fatos: o gradativo enfraquecimento inclusive da coesão dos dois grupos partidários concorrentes (especialmente da concentração), a ruína política de Glicério e a reorganização político-partidária nos vários estados do país entre 1897 e 1899.

Começamos acompanhando o primeiro desse fatos. Para exibir a queda das taxas de disciplina partidária tanto entre os republicanos quanto no interior da concentração desde o racha do PRF até o fim da legislatura reproduz-se a tabela 1.9, relativa ao comportamento das duas alas nas votações nominais realizadas na Câmara.⁸³ Obteve-se as porcentagens através da comparação do voto concreto do líder de cada corrente com os votos de seus correligionários, sempre tomando por base a atribuição partidária efetivamente expressa na moção Seabra e as declarações de intenção de voto dos ausentes naquela deliberação publicadas nos ACD de sessões póstumas. A este respeito cabe um breve apontamento metodológico aqui. Embora J. J. Seabra permaneça durante toda a legislatura enquanto líder incontestado dos republicanos, sabe-se que Francisco Glicério perde a liderança da concentração a partir de 1898, quando Cassiano do Nascimento assume o posto (ABRANCHES, 1973; BACKES, 2006). Em virtude disso, o cálculo da disciplina tomou por referência as preferências das referidas lideranças históricas sempre que os mesmos nomes participaram das deliberações nominais de fato.⁸⁴ Na ausência dos respectivos líderes, estimou-se os seus imediatos dentre os mais assíduos e disciplinados no interior de cada facção⁸⁵ – o que

⁸³ Como explica Cox (1987, p. 27), trata-se de um método para entender a disciplina partidária referendado na ciência política desde o surgimento do computador.

⁸⁴ Seabra, por exemplo, configurou expressão do voto típico dos republicanos em 41 das 45 nominais válidas e não-unânes da legislatura 1897-1899. Glicério foi dado como equivalente da posição dos concentrados somente nas decisões de 1897 (24 das 29 nominais do gênero ocorridas neste ano) e Cassiano do Nascimento tornou-se referência na análise da disciplina da Concentração a partir das nominais de 1898 (em 10 das 16 deliberações válidas e não-unânes levadas a cabo nos dois anos finais da legislatura em tela).

⁸⁵ Nas raras ausências de Seabra, deduziu-se a disciplina dos republicanos seguindo os votos de Aristides Augusto Milton (em 3 nominais válidas e não-unânes) e Francisco de Paula Oliveira Guimarães (por uma única vez). No caso dos concentrados, Vespasiano de Albuquerque (em 8 nominais válidas e não-unânes), Jose Peregrino (2) e Tavares de Lyra (1) supriram as lacunas abertas por Glicério e Cassiano.

finalmente viabilizou não apenas a determinação da disciplina partidária em todas as votações nominais válidas e não-unâнимes como nos permitiu inferir a identificação partidária de alguns *missings* neste quesito.⁸⁶ O resultado merece atenção.

Tabela 1.9 – Disciplina partidária média, por facções (1897-1899)

Ano legislativo	Votações nominais*	Disciplina partidária média (em %)	
		Republicanos	Concentrados
1897	29/35	91,64	79,08
1898	9/14	85,55	76,24
1899	7/9	55,54	62,75

*Indica as votações consideradas na análise, válidas e não-unâнимes, sobre o total computado no ano legislativo.
Fonte: Reproduzido de Ricci e Zulini (2016b).

Os escores são taxativos: ainda em 1897 há forte contraposição entre as facções, apesar dos republicanos mostrarem mais coesão interna. Não por acaso, segundo Dunshee de Abranches, o presidente da Câmara à época, Artur Rios, teria procurado Prudente de Moraes naquele ano para que “fizesse sentir a sua ação decisiva junto a alguns governadores, intimando-os a assumirem posições definidas” (ABRANCHES, 1973, p. 139). Entretanto, ao final de 1899 já não há mais coesão de fato dentro de cada facção. Apesar de se manter a divisão entre concentrados e republicanos, ela não se faz mais verdadeira linha divisória no parlamento independentemente do conteúdo da matéria em votação.

Outro dado que reluz a debilidade da concentração em fins de 1899 salta das falas dos líderes de cada grupo e na própria contagem dos presentes às sessões legislativas para eleição da mesa diretora da Câmara de 1899, quando os republicanos obstruíram os trabalhos parlamentares na Casa. Para haver votação, o regimento exigia a presença de 107 deputados. Na ironia típica das críticas publicadas pelo jornal *Cidade do Rio*, declarado opositor da visão

⁸⁶ A atribuição partidária de um pequeno grupo de parlamentares teve de ser conjecturada exclusivamente através de seus votos nominais expressos noutras deliberações realizadas por essa via ao longo da legislatura 1897-1899 – caso não somente daqueles 24 *missings* que não tomaram parte na moção Seabra nem declararam sua intenção de voto na matéria (tab. 2), mas também de mais 18 representantes eleitos em escrutínios suplementares, convocados conforme a vacância de cadeiras na Câmara, dada a inexistência de suplentes na época. Decidiu-se então classificar o partido daqueles que não tomaram parte da moção nem declararam suas respectivas intenções de voto nas sessões seguintes a partir do cruzamento de todas as indicações dos líderes partidários com as preferências dos *missings* que mais votaram, enquadrando aqui somente aqueles deputados que tomaram parte de, ao menos, metade do total de votações nominais ocorridas nesta legislatura (n=58; n/2 = 29 deliberações do gênero), independente do resultado final. Votações inválidas e unâнимes, portanto, não foram excluídas neste procedimento. Tais ponderações permitiram classificar mais 16 deputados, totalizando 88 republicanos e 116 concentrados, ao passo que se reduziu o *missing* final a 26 casos.

política do presidente da República eleito em 1898, o comparecimento da sessão de abertura da legislatura até surpreendia:

100 deputados! Foi este o número com que se abriu a 1ª sessão da presente legislatura, fato que nunca se deu. Os illustres representantes do povo vieram este anno preciptos para trazer o seu indispensavel concurso ao Sr. Campos Salles, a quem se attribue na camara a desnecessidade que tem do Congresso para governar...”

(*Cidade do Rio*, Anno III, Edição n. 107, 04/05/1899, Nota na Coluna “Camara dos Deputados”, p. 2).

Segundo *O Paiz*, no dia 08 de maio

o que se verificou foi que dos 110 deputados que já estavam no recinto [...], muitos foram se retirando propositalmente, impedindo a eleição da mesa. Continuava, pois, a *grêve*, em detrimento da regularidade dos trabalhos legislativos. O proprio presidente [provisório] confessou á Camara que na lista da porta nomes haviam sido riscados por ordem daquelles que não queriam dar numero. Feita a chamada [dos nomes, para checar os presentes], esta acusou a presença de 89 deputados, tendo-se ausentado 21.

(*O Paiz*, Anno XV, Edição n. 5329, 09/05/1899, Nota na Coluna “Congresso Nacional”, p. 2, grifo do original e parênteses meus).

Incomodado, um integrante da bancada pernambucana justificou nestes termos um pedido de prorrogação da sessão:

Sr. Presidente, é claro, é evidente [...] que ha na Casa numero para as votações (*Apoiados geraes.*)

E’ preciso que isto fique testificado de modo que a Nação ossa julgar devidamente quaes os que estão fugindo ao cumprimento do dever. (*Apoiados.*)

Peço a V. Ex. [...] que suspenda a sessão por mais meia hora (*apoiados*), afm de que não só fique bem patente a fraqueza dos que se dizem o sustentaculo do Governo, dos que estão a mendigar a reeleição da Mesa, querendo que o Presidente da Republica intervenha em acto exclusivo e da competência da Camara (*apoiados geraes*), como tambem para que se saiba que si triumpharem amanhã, devem o sucesso á abnegação da maioria, com a qual aliás não concordarei. (*Apoiados; muito bem.*)

(José Marianno, ACD, Vol. I, 08/05/1899, p. 28-29, grifos do taquígrafo).

Existiu *quórum* para eleger o presidente e os vice-presidentes da mesa no dia seguinte, mas a eleição dos secretários seguiu impossibilitada por 4 sessões sucessivas.⁸⁷ A tabela 1.10 sistematiza essa informação mais uma vez em referência à moção Seabra, de 1897, distinguindo o comportamento dos parlamentares das duas correntes depois da eleição do

⁸⁷ Vaz de Mello se consagrou na presidência da mesa com 160 votos. Os representantes do Maranhão, Urbano Santos, e Pernambuco, Julio de Mello, ficaram com as posições de 1º e 2º vice-presidentes do órgão com 75 e 74 votos, respectivamente (ACD, Vol. I, 09/05/1899, p. 69-70).

presidente da mesa e vices até o último dia em que faltou número para completar o escrutínio aos demais cargos da mesa (no caso, a escolha dos secretários):

Tabela 1.10 – Comportamento das facções na eleição da mesa diretora da Câmara em 1899

		Pauta em votação			
Moção Seabra		Eleição na mesa diretora			
	28/05/1897	10/05/1899	11/05/1899	12/05/1899	15/05/1899
S	79	Presentes: 22	Presentes: 13	Presentes: 9	Presentes: 17
	Republicanos	Ausentes: 41	Ausentes: 50	Ausentes: 53	Ausentes: 41
N	109	Presentes: 70	Presentes: 39	Presentes: 49	Presentes: 51
	Concentrados	Ausentes: 28	Ausentes: 58	Ausentes: 50	Ausentes: 27
Total	188	161	160	161	136

Elaboração própria a partir da consulta aos ACD de maio/1897 e maio/1899.

Os números reportados indicam, de imediato, que a facção dos republicanos era a que obstruía as sessões. De outro lado, ressalta-se que os concentrados contabilizaram 70 presenças no primeiro dia em que se manifestou a obstrução parlamentar, um patamar nunca mais alcançado nos dias seguintes. Isso mostrava que muitos deles se ausentaram das sessões parlamentares quando a posição dos líderes convergia em marcar presença. Nos quatro dias em que não se atingiu o *quorum*, 17 concentrados estiveram sempre ausentes e outros 12 faltaram três vezes. Discursando no plenário, Cassiano do Nascimento, um dos líderes do grupo, justificava a falta dos seus afirmando não disputarem “á facção política do outro lado da Câmara as posições na Mesa desta casa do Congresso”.⁸⁸ Seabra, líder dos republicanos, rebatia a conduta adotada pelos adversários enfatizando a debilidade dos concentrados: “Mas um partido que não quer cargos não é um partido. Um partido organiza-se para alguma coisa; e si não tem um programa, é uma ficção, é uma sombra, não exprime coisa nenhuma”.⁸⁹ Sarcástico, o deputado ridicularizava a coesão de seus rivais, assinalando que o partido da concentração “[arreceiava-se] de sua própria fraqueza”, reconhecendo-se “uma maioria ocasional”.⁹⁰

Complementarmente, um segundo reflexo da desintegração do PRF, em geral, e sobretudo deste recuo político da própria concentração a respeito da demonstração de forças no plenário emerge da súbita morte política do histórico líder daquela corrente. Como antecipado, Francisco Glicério perde a liderança do grupo já em 1898, quando Cassiano do

⁸⁸ Cf. ACD, 15/05/1899, p. 75.

⁸⁹ Ibid, p. 77.

⁹⁰ Ibid., p. 72.

Nascimento assume a função. Vale retomar os principais eventos da trajetória que acaba na marginalização do general tão bem-conceituado nas primeiras legislaturas da República.

Temendo a ameaça de perder progressivamente poder político, Glicério convoca uma reunião com seus correligionários em que se elege diretor da Convenção do PRF durante votação para a composição da mesa formal daquele órgão.⁹¹ Na interpretação do *Diario de Noticias* publicado em Belém, um atestado da difícil condição do chefe da legenda: “Só agora soube o publico que o partido não tinha convenção, visto que os poderes dos seus membros não tinham sido reconhecidos e que só para desmanchar-se foi feito!”.⁹² O próprio general relatava ter convocado a convenção para expor a divisão do PRF porque a comissão executiva da agremiação se dividiu após o pronunciamento do então governador da Bahia, Luiz Vianna.⁹³

Concretamente, porém, a queda do prestígio de Glicério principia quando o próprio político força um posicionamento da Comissão Central do PRF sediada na cidade de São Paulo. Como explica o *Correio Paulistano*, em reunião realizada a 07 de julho, o general

propoz que, á vista dos ultimos acontecimentos politicos, a Commissão se considerasse dissolvida e appellasse para os directorios locais, afim de que estes se manifestassem, approvando a conducta d'elle proponente, que nega apoio ao governo do Estado e ao da União, ou a dos outros quatro membros da Commissão, que apoiava tanto o governo da União como o do Estado.
(*Correio Paulistano*, Anno XLIV, Edição n. 12242, Nota “Commissão Central”, 08/07/1897, p. 1).

O resultado deixa patente o rompimento do estado com Glicério:

Posta a votos, foi a proposta regeitada por entenderem todos os membros da Commissão, menos o general Glycerio, que traduzem fielmente, com a sua attitude, os sentimentos do partido e, por consequinte, os dos directorios locais.
(*Correio Paulistano*, Anno XLIV, Edição n. 12242, 08/07/1897, Nota “Commissão Central”, p. 1).

⁹¹ Segundo *A Provincia*, o general chegou ao posto com 26 votos enquanto Thomaz Delfino e Torquato Moreira tornaram-se 1º e 2º secretários da convenção tendo recebido 27 e 23 votos, respectivamente (*A Provincia* apud *Diario de Noticias*, Edição n. 138, 26/06/1897, Nota “A solução da crise”, p. 1).

⁹² *Diario de Noticias*, Edição n. 138, 26/06/1897, Nota “A solução da crise”, p. 1.

⁹³ *Diario de Noticias*, Edição n. 138, 26/06/1897, Nota “A solução da crise”, p. 1. Outros periódicos confirmam que nesta ocasião Glicério “attribue, depois da regeição do requerimento Seabra, a divisão do partido ao telegramma do Sr. Luiz Vianna” (*Cidade do Rio*, Anno XII, Edição n. 159, 23/06/1897, Nota “A Convenção”, p. 1). Trata-se de um telegrama que se considerou ligado ao lançamento da candidatura de Campos Sales à presidência da República, veiculado pelo *Jornal do Commercio*. Em suas memórias, Abranches (1973) converge para essa ideia de que a candidatura de Campos Sales se constrói com a manifestação do governador da Bahia. Aliás, a crônica comenta como Glicério não acreditava na possibilidade de que Campos Sales o traísse e mudasse de lado em troca da candidatura presidencial: “informado de tudo, desdenhara nobremmente de acreditar que Campos Salles fosse capaz de praticar tão grande ingratidão” (ABRANCHES, 1973, p. 53).

Por causa dessa resolução, Glicério anuncia ao fim daquele encontro que não pode continuar na Comissão e abandona o cargo ali ocupado.⁹⁴ Na qualidade de “orgam republicano”, o *Correio* cumpre o seu papel de porta-voz do PRF no âmbito paulista e publica no editorial do dia seguinte o que chama de “prova decisiva” da rescisão do apoio do estado ao general. Recuperando o original: “A deliberação tomada pela comissão directora da politica republicana, em S. Paulo, é a sentença irrevogavel da solemne condemnação á attitude assumida pelo ex-chefe do partido republicano federal”.⁹⁵ Dessa forma, o texto divulga a visão da elite política paulista supondo Glicério exonerado da função que exercia (conforme a descrição “ex-chefe do partido republicano federal”) e reforça em várias passagens o caráter definitivo do julgamento da Comissão Central, cuja autoridade eleva à de um “tribunal”.⁹⁶ Para todos os efeitos, “O sr. Glycerio está divorciado do Estado de S. Paulo”.⁹⁷

Dias depois o general divulga uma “Carta aos paulistas” no intuito de comunicar, entre outras coisas, a sua pretensão de convocar os delegados municipais do PRF para um congresso partidário.⁹⁸ No entendimento do *Correio Paulistano*, uma tentativa de “excentrica ditadura” de Glicério para seguir presidindo a Comissão Central. Imediata, a resposta da folha recomenda-o:

acceite as cortezes despedidas que lhe dirigiu a comissão central e trate, como é do seu incontestavel direito, de constituir os delegados municipaes, comissões, directorios e congressos, como quizer, que se promptifiquem a acatar a auctoridade do ilustre chefe jacobino. O que não é razoável é querer mandar a quem não é obrigado a obedecer.
(*Correio Paulistano*, Anno XLIV, Edição n. 12246, 12/07/1897, Nota “Uma dictadura”, p. 1).

A matéria do *Correio* terminava afirmando caber à Comissão Central o serviço de frustrar os planos de Glicério.

Aparentemente, o texto reagia ao incômodo aberto pelas acusações presentes na *Carta aos paulistas* sobre os conchavos que resultaram na candidatura presidencial de Campos Sales, cogitada por Prudente devido à mudança na conjuntura político-partidária. Segundo

⁹⁴ *Correio Paulistano*, Anno XLIV, Edição n. 12242, 08/07/1897, Nota “Comissão Central”, p. 1

⁹⁵ *Correio Paulistano*, Anno XLIV, Edição n. 12243, 09/07/1897, Editorial “A prova decisiva”, p. 1.

⁹⁶ A exemplo do seguinte trecho: “O sr. Glycerio, apresentando-se ante este tribunal para pedir-lhe um julgamento, que outra não foi a sua proposta, acceitou e reconheceu a sua competencia, aliás indiscutivel, como o orgam legitimo, como a suprema representação que é do pensamento dos republicanos paulistas. A sua decisão é, pois, definitiva” (*Correio Paulistano*, Anno XLIV, Edição n. 12243, 09/07/1897, Editorial “A prova decisiva”, p. 1).

⁹⁷ *Correio Paulistano*, Anno XLIV, Edição n. 12243, 09/07/1897, Editorial “A prova decisiva”, p. 1.

⁹⁸ Segundo um biógrafo de Glicério, a publicação da referida carta consumou a ruptura entre Glicério e Prudente (RIBEIRO, 2015).

alegava Glicério, Campos Salles externou apoio ao chefe do PRF quando conferenciou com as lideranças políticas em São Paulo logo após a cisão do partido:

O Dr. Campos Salles foi até ao ponto de deixar o governo do Estado e dirigir-se ao Rio de Janeiro no intuito de derimir a contenda entre os seus dois amigos e antigos companheiros. Ali chegado, foi recebido pelo presidente e seu ministerio, em reunião especial para esse fim convocada. Perante esta, o presidente de S. Paulo fez as mais explicas declarações no sentido de justificar a minha attitude, chegando a affirmar que o discurso que eu proferia, impugnando a moção Seabra, era por sua vez uma verdadeira moção de confiança. Regressando a esta capital, ainda o presidente do nosso Estado a ninguém occultou os sentimentos inteiramente desfavoraveis á orientação do Dr. Prudente de Moraes. De repente, sem que causa alguma originasse a modificação em seu espirito, pelo menos causa alguma envolvendo principios, viu se que o Dr. Campos Salles declarava-se francamente solidario com o presidente da União. Vou referir-vos tudo quanto se passou para que esta brusca mudança se houvesse operado.

O Dr. Prudente de Moraes, podeis crer, jámais fixou-se em outra candidatura á presidencia da Republica que não fosse a do Dr. Bernardino de Campos. Balanceando, porém, os recursos eleitoraes de que dispunha e attendendo a que a maioria dos Estados e o Districto Federal ficaram fieis á convenção e á comissão executiva, a s. exc. se afigurou claro o perigo da derrota do ilustre amigo, se o Dr. Campos Salles continuasse do lado dos seus adversarios, como effectivamente estava. Deliberou, então, ouvidos os proceres do novo partido conservador, lançar mão do recurso extremo que a circumstancias suggeriram.

Para aqui partiu o Dr. Rodrigues Alves com a reservada comissão de propor ao Dr. Campos Salles a sua apresentação official á presidência da Republica e, uma vez a acceita e assentada a combinação, vistes que a candidatura do Dr. Campos Salles foi proposta á Nação

(*A Pacotilha*, Anno XVII, Edição n. 179, “Carta aos paulistas”, 02/08/1897, p. 2).⁹⁹

Não é gratuita a escolha de extrair d’*A Pacotilha*, jornal fundado no Maranhão em 30 de outubro de 1880, o polêmico trecho da *Carta aos paulistas*.¹⁰⁰ A opção de resgatar o documento desta folha tem o propósito de mostrar a ampla cobertura dada pela imprensa também ao relativo manifesto do general Glicério, exposto de norte a sul do país.¹⁰¹ O recebimento do conteúdo da carta pelos jornais de diferentes correntes políticas motivou várias notícias de balanço dessa repercussão.¹⁰² Sobretudo depois que Glicério cumpre sua palavra e divulga, como presidente da Comissão Central do PRP, um *Boletim Oficial* endereçado aos diretórios locais do partido para consulta-los sobre a reorganização dos quadros da legenda.¹⁰³ Em uma edição que se torna emblemática na história do enfraquecimento político do general, o *Correio Paulistano* lança a manifestação também

⁹⁹ Àquela época, Bernardino de Campos estava encarregado do ministério da Fazenda no governo de Prudente.

¹⁰⁰ *A Pacotilha* dividiu a reprodução da *Carta aos paulistas* em quatro edições diferentes: as de ns. 176 à 179 do Anno XVII do periódico, publicadas entre 29 de julho e 02 de agosto de 1897.

¹⁰¹ Em Santa Catarina, por exemplo, *A Republica* dedicou suas duas primeiras páginas à transcrição da *Carta* na íntegra (*A Republica*, Anno VIII, Edição n. 148, “Carta aos paulistas”, p. 1-2).

¹⁰² Um modelo desses encontra-se no *Diário de Pernambuco*, Anno LXXIII, Edição n. 193, Nota “Estados da União” na Coluna “Telegrammas”, 28/08/1897, p. 2.

¹⁰³ Este boletim é publicado na “Secção Livre” do jornal *Estado de São Paulo*, edição de 13/07/1897.

oficial dos demais membros da Comissão Central destituindo Glicério da presidência do PRP: “O presidente da comissão, pela unanimidade dos votos dos seus companheiros, é o dr. João Baptista de Mello e Oliveira, e o lugar vago pela retirada do general Francisco Glycerio foi preenchido, na forma da lei, pelo dr. Luiz Toledo Piza e Almeida”.¹⁰⁴ Aproveita-se o texto para se rebater às acusações focadas na definição da candidatura presidencial:

o presidente de um Estado não é uma manivella que o presidente da Republica, ao impulso do seu braço e á sua vontade, leve para a direita ou para a esquerda. Da mesma maneira, e pelo mesmo motivo, os diretores do partido no Estado não dependem, como se poderá imaginar, do arbítrio dos diretores do partido do Rio de Janeiro.

(*Correio Paulistano*, Anno XLIV, Edição n. 12248, 14/07/1897, Nota “Partido Republicano Federal”, p. 1).

Outro informe muito republicado.¹⁰⁵ De todo modo, naquele tempo Prudente tinha mesmo apostado suas fichas na candidatura de Campos Sales à condução do país e Glicério definiu lançar em chapa alternativa o nome de Lauro Sodré, então governador do Pará, tornando formal a disputa das duas facções do PRF pela presidência da República. No início de outubro de 1897 a identidade dos dois competidores era de domínio público, como *O Paiz* anunciava: “Já escolheram os seus candidato á presidência da Republica os dois grupos em que se dividiu o partido republicano federal e que em torno desses nomes vão agora travar nas urnas o seu combate mais forte, póde-se até escrever sem temor de errar – o seu combate definitivo.”¹⁰⁶ Antes que o general Glicério amargasse a derrota do seu candidato no pleito realizado a 1º de março de 1898, sofreria uma pressão suficiente para abalar sua reputação e conduzi-lo ao ostracismo político: a acusação de envolvimento no caso do atentado contra Prudente de Moraes. Desejando cumprimentar os militares que regressavam vitoriosos da revolta de Canudos, Prudente seguiu para uma cerimônia afim de receber as tropas e se viu alvo de um ataque, saindo ileso mas perdendo ali o marechal Bittencourt, ministro da Guerra atingido e morto em seu lugar.¹⁰⁷ O episódio ocorre em 5 de novembro de 1897 e motiva a decretação de estado de sítio no Distrito Federal pelos meses subsequentes, até que o chefe do

¹⁰⁴ *Correio Paulistano*, Anno XLIV, Edição n. 12248, Nota “Partido Republicano Federal”, 14/07/1897, p. 1.

¹⁰⁵ Basta dizer que obviamente integrou as páginas d’*O Paiz* (ver Anno XIII, Edição n. 4686, Nota “S. Paulo” na “Seção livre”, 02/08/1897, p. 3-4).

¹⁰⁶ *O Paiz*, Anno XIV, Edição n. 4757, Nota “Os candidatos”, 12/10/1897, p. 1.

¹⁰⁷ A Guerra de Canudos consistiu no enfrentamento entre o exército brasileiro e uma comunidade religiosa estabelecida no interior da Bahia e liderada por Antônio Conselheiro. Uma das batalhas mais sangrentas da história da Primeira República, terminou com a execução sumária inclusive das famílias que se entregaram depois da morte de Conselheiro, registrando-se degolas de mulheres e crianças em um rito apelidado de “gravata vermelha” (LEVINE, 1995).

Executivo julgue-se livre de risco ao encurrallar os oposicionistas mais ávidos. Como bem resume a biografia de Glicério,

O delegado responsável pelo inquérito incriminou vários políticos da oposição, e assim Glicério foi envolvido no processo, acusado de cumplicidade intelectual na ação. Na realidade, ao tomar conhecimento de que se tramava um atentado, Glicério informara amigos comuns, para que a informação chegasse a Prudente de Moraes, e escrevera de próprio punho uma carta alertando o presidente. Um pedido de licença para que Glicério pudesse ser processado chegou à Câmara, provocando acalorados debates. [...] Colocado em votação o pedido de licença, 92 deputados responderam não, e 85, sim, sendo o pedido rejeitado. [...] Em companhia de mais 40 deputados abandonou o recinto da Câmara, e pouco a frequentou depois desses fatos. (RIBEIRO, 2015).

Abranches (1973) relata que Glicério também virou objeto de processo dentro do próprio PRF por causa do referido atentado, havendo entre seus pares quem desconfiasse da sua participação como mandante do crime.

A vitória esmagadora de Campos Sales nas eleições presidenciais segundo os resultados oficiais e a falta de êxito de Glicério na busca da reeleição à Câmara dos Deputados, nos pleitos legislativos de 31/12/1899, apenas referendam a desonra pública do general.¹⁰⁸ Na prática, o chefe do PRF chegava à ruína, assim como o partido por ele liderado. É verdade que a literatura aponta a derrocada de Glicério como resultado da cisão da legenda (BACKES, 2006 e RIBEIRO, 2015), mas nenhum intérprete associa o fato com a reorganização político-partidária nos vários estados do país, que ainda não foi devidamente enfrentada. Passemos, então, a este ponto.

1.3 A reorganização político-partidária nos estados e a interferência de Campos Sales no reconhecimento dos poderes na Câmara

Esta seção tem o propósito de testar a hipótese do capítulo sobre a aprovação quase unânime da reforma pensada para viabilizar, na Câmara, o pacto da presidência com os governadores ter sido possível porque as duas facções criadas no PRF em 1897 se dissolveram antes de 1899. O temor que o racha ocorrido no PRF pela moção Seabra

¹⁰⁸ Sobre a margem de vitória de Campos Sales, o candidato se elege presidente com mais de 90% dos sufrágios assumindo corretos os dados divulgados pelo governo (CARVALHO, 2003, p. 104). Quanto à não-reeleição de Glicério para a legislatura de 1900-1903, basta lembrar que as chances de sucesso ficavam remotas com o lançamento de sua candidatura pelo inexpressivo Partido da Lavoura.

modificasse a dinâmica político-partidária no nível dos estados rondou os políticos desde o princípio. Cerca de uma semana após aquele episódio, a Comissão Central da legenda divulgou uma circular aos seus respectivos diretórios em São Paulo. Esse documento julgava

conveniente dizer aos nossos correligionários dos directorios locais, que nenhuma alteração se deu na politica deste Estado.

Não ha razões para que as luctas de caracter federal, travadas no parlamento, influam aqui de modo a perturbar a disciplina e os interesses do nosso partido em S. Paulo [...]

(*Correio Paulistano*, Anno XLIII, Edição n. 12209, 05/06/1897, “Partido Republicano Federal – Circular”, p. 1.).¹⁰⁹

Dias antes, inclusive, *O Paiz* abordava justamente o perigo dos dois grupos cindidos no PRF se alastrarem pelos estados:

não se separando eles por questões doutrinarias ou de principios, mas simplesmente por questões pessoais ou talvez por ambições ainda não reveladas francamente, a cisão operada aqui no centro alastrará por todos os Estados da União, dando origem a uma seria agitação e impedindo o funcionamento normal do systema de governo que nós adoptamos.

(*O Paiz*, Anno XIII, Edição n. 4626, 03/06/1897, Nota “Ainda a crise”, p. 1).

Alguns dados esclarecem que a divisão ideológica do PRF realmente encaminhou um realinhamento político-partidário nos estados. Abranches (1973) já testemunhava as primeiras cisões dos grupos políticos nas diferentes unidades federativas, comprovadas em estudos de caso posteriores. Depois da eleição de Campos Sales, em 1898, o Partido Republicano Fluminense se esfacela no Distrito Federal e alguns líderes mudam de posição (FERREIRA, 1994; FREIRE, 2000; PINTO, 2011). Desde então, o problema local não era a contraposição entre concentrados e republicanos, mas a divisão interna no estado. Em maio de 1899, a legenda carioca se cinde, criando o Partido Republicano do Rio de Janeiro (PRRJ).¹¹⁰ Goiás passa por situação similar, com o esfacelamento do seu Partido Republicano (MORAES, 1974). Até mesmo em Minas Gerais, reconhecida a vitória da candidatura de Campos Sales, os florianistas mineiros perderam o controle sobre a política interna e foram jogados ao ostracismo. Somente a partir de 1900 se concretizaria a tão sonhada união da bancada mineira, sempre votando em bloco (VISCARDI, 2001).

Da leitura dos jornais emanam relatos para outros estados mostrando que a cisão do PRF havia determinado o esfacelamento do quadro político-partidário em praticamente todas

¹⁰⁹ Essa circular foi mantida na primeira página do *Correio* por 3 edições seguidas, até 07/06/1897.

¹¹⁰ Cf. Ferreira (1994).

as unidades federadas. Segundo *O Paiz*, todos os membros eleitos para o legislativo estadual carioca em 1897 eram do Partido Republicano.¹¹¹ A mesma folha noticiava que a oposição havia feito apenas um candidato nas eleições estaduais em Pernambuco, enquanto o governo atingira câmaras unânimes.¹¹² Em 02 de outubro de 1897, a *Gazeta de Noticias* anunciava que também no Rio Grande do Norte o pleito se destinava a sancionar a vitória de uma única legenda.¹¹³ O caso do Distrito Federal destoa de todos os demais, pois apresenta elevada instabilidade de siglas partidárias (FREIRE, 2000).

A tabela 1.11 sumariza o quadro partidário de algumas assembleias estaduais a partir de consulta a edições de jornais da época publicadas entre a cisão do PRF até o final do ano de 1899.

Tabela 1.11 – Quadro partidário nas Assembleias estaduais (casos selecionados*)

Assembleia Legislativa estadual*	Data da eleição	Tamanho da Bancada (n)	Primeiro partido (em número de representantes)	Cadeiras do primeiro partido
Rio de Janeiro	26/12/1897	60	Partido Republicano	60 deputados (100%)
São Paulo	01/12/1897	50	Partido Rep. Paulista	43 deputados (84%)
Minas Gerais	15/11/1898	48	Partido Rep. Mineiro	41 deputados (85,4%)
Paraná	20/08/1899	30	Partido Rep. Federal	20 deputados (66,6%)
Pará	31/10/1899	30	Partido Rep. Federal	25 deputados (83,3%)
Alagoas	01/11/1899	30	Partido Rep. de Alagoas	28 deputados (93,3%)
Espírito Santo	02/02/1898	25	Partido Construtor Autonomista	25 deputados (100%)
Sergipe	30/12/1897	24	Partido Rep. Federal	18 deputados (75%)
Santa Catarina	05/12/1897	22	Partido Rep. Federal	15 deputados (68,2%)

* Os casos apresentados se referem àqueles cujas informações sobre o tamanho da assembleia e a filiação partidária do maior partido nela atuante foram encontrados.

Fonte: Reproduzido de Ricci e Zulini (2016b).

¹¹¹ *O Paiz*, Anno XVI, Edição n. 5557, 31/12/1899.

¹¹² *O Paiz*, Anno XIV, Edição n. 4827, 21/12/1897.

¹¹³ *Gazeta de Noticias*, Anno XXIII, Edição n. 274, 02/10/1897.

De tudo o exposto surge a percepção de que houve um realinhamento político-partidário, nas diferentes unidades federativas, a partir de 1897. Em geral, as agremiações mantiveram nomes idênticos, autodeclarando-se, em sua maioria, “Partidos Republicanos” como os antigos dissidentes posicionados ao lado de Prudente, ou “Partidos Republicanos Federais”, no caso da nomenclatura usada pelos concentrados. Contudo, as legendas não continuaram se coordenando nacionalmente, mas se estruturam somente no interior de cada estado – e aqui, claro, adquire saliência o papel do governador. Dito de outro modo: as divisões entre concentrados e republicanos observadas para a dinâmica da Câmara Federal não passam de uma caracterização da cisão de 1897, que perde relevância ao longo do tempo. Isso não significa denunciar a inexistência das duas correntes em 1899, de agência reiterada pelo analistas da época. O ponto em defesa aqui alude à ingenuidade de se pensar que, dois anos após a cisão, as referidas facções ainda estivessem fortes e coesas dentro do parlamento, dada a mudança político-partidária operada nos estados.

Cerca de um semestre antes das eleições legislativas federais de 31/12/1899, um jornal publicado na capital do Piauí resumia a distribuição de forças partidárias que deveriam se enfrentar:

As forças combatentes estão assim distribuídas, nos parecendo que será S. Paulo o teatro da lucta suprema: Prudente de Moraes capitaneando Rosa e Silva, Arthur Rios, Luiz Vianna, Corrêa de Araujo, Chermont, Porciuncula, Benedicto Leite e Paulino de Souza; de outro lado a nação com o seu Presidente, que conta com a maioria do Congresso e com 13 Estados da União, que são: Amazonas, Piauhy, Ceará, Rio Grande do Norte, Parahyba, Espirito-Santo, Rio de Janeiro, Minas, Paraná, Santa Catharina, Rio Grande do Sul, Mato-Grosso e municipio neutro. Pará e Sergipe, a não ficarem neutros, serão pelo Governo.

Ficarão na opposição os Governadores do Maranhão, Pernambuco, Alagôas, Bahia e São Paulo, devendo-se notar que a deputação destes Estados acha-se dividida. A da Bahia, que era compacta, exceptuando somente o Sr. Leovegildo Filgueiras, já perdeu mais os Srs. Amphilophio, Neiva e Pereira dos Santos e mais se dividirá se o Sr. Severiano ficar, como é de crer, com o Sr. Campos Salles.

(A *Noticia* apud *Jornal do Commercio*, Anno 79, Edição n. 183, 03/07/1899, Nota “A politica do Piauhy”, p. 3).

Também a este respeito a leitura dos jornais da época ilumina fornecendo indícios de que a interferência de Campos Sales no reconhecimento dos poderes no Congresso se aproveitou de um cenário pré-existente. Na interpretação da *Cidade do Rio*, levou-se em conta a cisão do PRF: “O sr. Campos Salles aproveitou-se da cegueira desses odios [partidários], é o que se conclue do seu procedimento” e, estrategicamente, “S. Ex. não quer que nenhum grupo politico prepondere nas deliberações do Congresso, impondo assim uma orientação ao espirito

publico”.¹¹⁴ Esse argumento do emblemático periódico oposicionista encontra confirmação na “Carta avulsa” publicada pelo *Correio Paulistano* (considerado um dos porta-vozes do referido governo) e transcripta no *Jornal do Commercio* através da qual se justificava a intervenção do presidente da República no contencioso eleitoral. Em uma passagem, o texto alegava que a divisão dos dois grupamentos mostrava-se preocupante notadamente porque:

Esta circunstancia faria prever uma forte campanha no curso da verificação de poderes, em que cada um dos grupamentos tentaria, com o maximo esforço, implantar o predomínio de sua influencia. Dahi a previsão segura de graves acontecimentos, que tornariam problematica a legitimidade da nova Camara, presidindo á sua constituição do espirito intolerante exclusivismo, que seria, ao demais, a causa inevitavel de scenas pouco edificantes no solo da propria Camara.

O que estava previsto devia ser prevenido.

Dahi surgiu esta politica, a que os descontentes atribuem o intuito de firmar a onnipotencia dos governadores dos Estados, em detrimento da verdade eleitoral, quando, ao contrario, o seu ponto de vista patriotico e providente era congrassar os elementos de real valor politico e formar uma alliança de forças uteis em defesa do prestigio do Congresso, garantindo o respeito aos diplomas legitimamente conferidos aos candidatos, qualquer que fosse a denominação do agrupamento a que eles pertencessem.

(*Correio Paulistano*, Anno XLVII, Edição n. 13198, 31/05/1900, “Carta Avulsa”, p. 1, grifo meu).

O trecho sublinhado diz claramente: não importava o partido dos nomes reconhecidos nas instâncias inferiores. A questão central consistia em diplomar os candidatos da força majoritária no estado, independentemente de qual sigla gozasse naquele momento dessa posição, como a *Carta* explicava na sequência:

Teria sido um erro estabelecer, em principio, como apenas presumivel a legitimidade do mandato conferido pela politica dominante no Estado?

[...]

Era, pois, necessario estabelecer uma norma, que, sem excluir o principio de justiça, afastasse da contenda os excessos da ambição immoderada dos grupos, creando uma justa medida, de ponderação que fosse ao mesmo tempo uma garantia reciproca entre as diversas forças politicas que se iam chocar um elemento de paz e de ordem. Enfim, era necessário imprimir direcção a uma grande assembléa, augmentada quasi em dobro de seu numero constitucional por effeito das duplicatas eleitoraes e eliminar previamente, por medidas de prudente precaução, a hypothese assustadora das scenas de confusão e de anarchia, que já eram prenunciadas, com perverso contentamento, pelos inimigos da prosperidade nacional.

(*Correio Paulistano*, Anno XLVII, Edição n. 13198, 31/05/1900, “Carta Avulsa”, p. 1, grifo meu).

Tratava-se de uma forma pragmática de excluir as oposições do Legislativo aproveitando-se da regionalização do sistema político-partidário que já estava em andamento àquele tempo desde a derrota da tentativa de articulação nacional baseada no exercício do

¹¹⁴ *Cidade do Rio*, Edição n. 133, 07/06/1900, Nota “O discurso do sr. Seabra”, p. 1, colchetes meus.

PRF. Essa explicação reformula, portanto, a tese *regionalista* porque revela como o governo Campos Sales admite e reforça uma conjuntura criada por um movimento político e não simplesmente oficializa uma demanda estrutural atrelada às escolhas da Constituição de 1891 (no caso, a combinação do federalismo com o presidencialismo). Aliás, convém apontar que frases presentes nas duas últimas fontes citadas ainda mostram-se concordes sobre a questão dos cofres públicos não ditar a formação do pacto do presidente com os governadores, provendo mais uma prova contra a origem *economicista* desta política. Para a *Cidade do Rio*, “Os factos demonstram que o Sr. Campos Salles não quer Congresso para conjurar a cifra financeira e economica”.¹¹⁵ De acordo com a *Carta Avulsa*,

se conseguiu, ainda nos ultimos dias da sessão de 1898, estabelecer a mais perfeita conformidade de vistas entre o Congresso e o presidente da Republica, dando em resultado a adopção das primeiras medidas com que o novo governo devia iniciar a execução de seu plano financeiro. E’ de rigorosa exactidão attribuir á harmonica collaboração dos dous poderes, nesta primeira hora da sua acção conjunta, os effeitos da salutar administração, que pode chegar á liquidação do seu primeiro exercicio com a solução do mais urgente problema financeiro – o equilibrio orçamentario.

(*Correio Paulistano*, Anno XLVII, Edição n. 13198, 31/05/1900, “Carta Avulsa”, p. 1).

Batizada pelo próprio Campos Sales de “política dos Estados”, os termos do seu modo de facilitar a eleição os candidatos do situacionismo estadual sofreu represálias da imprensa, responsável pela mudança na designação do esquema para a alcunha “política dos governadores”. Uma referência pejorativa, alinhada com a insatisfação da época sobre a ingerência do Executivo na formação do Congresso em conúbio com as elites dirigentes das unidades federadas. Basta citar a título de exemplo o comentário do jornal *O Pharol* sobre as afirmações de Campos Sales na mensagem presidencial de 1902: “na sua egolatria pertinaz applaude a si proprio por ter creado a *politica dos estados* e que não passa de politica dos governadores, aos quaes s. exc. tutelou”.¹¹⁶ O *slogan* desse periódico autodeclara a sua consolidação no terreno mais populoso, além de um dos mais influentes da Primeira Republica: a “folha mais antiga do estado de Minas”.¹¹⁷ No caso de se desejar expandir um pouco a amostra da repercussão, não se pode excluir as opiniões editoriais do *Cidade do Rio*, jornal sempre em franca oposição àquele governo e particularmente incomodado com a intervenção do presidente da Republica no reconhecimento dos poderes: a “politica de terror

¹¹⁵ *Cidade do Rio*, Edição n. 133, 07/06/1900, Nota “O discurso do sr. Seabra”, p. 1.

¹¹⁶ *O Pharol*, Edição n. 259, 06/05/1902, Nota “A mensagem”, p. 1.

¹¹⁷ Esse *slogan* constava logo abaixo do nome do jornal, na primeira página de todas as edições.

branco e de avassallamento systematico da soberania legislativa”¹¹⁸; “o despotismo do Sr. Campos Salles” para “criar um famulado legislativo, que lhe obedecam ao aceno”¹¹⁹ ou, mais resumidamente, a “degradação do poder legislativo”.¹²⁰

Até hoje permanece desconhecido, porém, o resultado substantivo dessa política na configuração político-partidária das bancadas estaduais empossadas na Câmara dos Deputados em 1900 depois das eleições legislativas de 31 de dezembro de 1899, mencionado genericamente nas crônicas da época (como os textos de ABRANCHES, 1973 e GUANANABARA, 2002), pelo próprio livro de Campos Sales (1998) e seus intérpretes posteriores (a exemplo de CARONE, 1972; CARDOSO, 1975 e, mais recentemente, SANTOS, 2013). Nas duas Casas do Congresso, a verificação dos poderes iniciou em abril de 1900 e, por este motivo, todos os saldos da referida disputa eleitoral serão referidos a partir de agora a tal ano. A tabela 1.12 resume a filiação dos candidatos admitidos à posse da deputação para a legislatura de 1900-1903 por cada unidade federativa, além do Distrito Federal. Essa filiação foi obtida com base na consulta aos jornais da época e fontes secundárias.¹²¹

¹¹⁸ *Cidade do Rio*, Edição n. 133, 07/06/1900, Nota “O discurso do sr. Seabra”, p. 1.

¹¹⁹ *Cidade do Rio*, Edição n. 134, 08/06/1900, Nota “A nossa insistencia”, p. 1.

¹²⁰ *Cidade do Rio*, Edição n. 133, 07/06/1900, Nota “O discurso do sr. Seabra”, p. 1.

¹²¹ A consulta dos jornais focou as edições publicadas entre dezembro de 1899 e maio de 1900 dos seguintes títulos: *A Federação*, *A Pacotilha*, *A Provincia*, *A Republica*, *Gazeta de Noticias*, *Jornal do Brasil*, *Jornal do Commercio*, *Minas Geraes* e *O Para*. Para os casos do Distrito Federal e do Rio de Janeiro, levou-se em conta também a atribuição partidária oferecida por Freire (2000, p. 117) e Ferreira (1994, p. 114), respectivamente. Os estados de Mato Grosso, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte tiveram parte da filiação partidária dos eleitos em 1900 inferida a partir dos comentários dos políticos registrados nos próprios Anais da Câmara.

Tabela 1.12 – Bancadas estaduais empossadas em 1900 na Câmara Federal

Estado	Concentração	Republicano
MG*	0	33
SP	0	22
BA	0	22
RJ	0	17
PE	1	16
RS	16	0
CE	10	0
DF*	8	1
AL	0	6
PA	1	6
MA*	0	5
PB*	0	3
AM	4	0
ES	0	4
GO	1	3
MT	4	0
PI	4	0
PR	4	0
RN	4	0
SC	4	0
SE	0	4
Total	61	142

* *Missings*. Não foi possível identificar a ideologia de 9 eleitos, assim distribuídos: DF (1), MA (2), MG (4) e PB (2). Fonte: Elaboração própria a partir da consulta aos resultados eleitorais publicados pelos jornais da época.

Os dados expõem que as bancadas empossadas na Câmara são unipartidárias, mas se nos atermos à contraposição entre “concentrados” e “republicanos”, tal divisão se mantém. Diferentemente da experiência vivida por Prudente de Moraes, isto não constituiria um impasse para Campos Sales. Nas palavras de Alcindo Guanabara,

estado por estado, os oposicionistas, ou fossem membros da Concentração ou do Partido Republicano, foram executados sem demorado sofrimento. [...] o resultado será a constituição de uma Câmara como uma redução da situação política do País, espelho fiel da posição dos agrupamentos políticos na direção dos Estados. (GUANABARA, 2002, p. 81).

Em termos de governabilidade, o problema real, então, não se relacionava à oposição entre concentrados e republicanos, mas ao reflexo dela dentro do Congresso. As duas facções haviam perdido o caráter nacional que as distinguiam entre 1897 e 1899, pois a dinâmica política se tornou local com a crise do PRF: o avalista das poucas articulações a nível federal

na estrutura de poder no começo da Primeira República. Os políticos investiram dali em diante nas suas raízes regionais uma vez que o terreno nacional estava fluido.

Sem realizar um levantamento sistemático e exaustivo do processo eleitoral até o reconhecimento dos poderes no parlamento, os analistas em geral assumiram dedutivamente que o modelo estabelecido no governo Campos Sales institucionaliza a farsa eleitoral (SILVA, 1975), estabiliza a representação política (BACKES, 2006) e o sistema presidencial (LIMA JUNIOR, 1999; WIRTH, 1982), rotiniza as relações entre os poderes executivo e legislativo (LESSA, 1988) e propicia ao regime federativo o equilíbrio buscado nos anteriores (SOUZA, 1973). Também se defende que o pacto criado com os governadores desnacionaliza a competição política (LESSA, 1988; MELO, 2007), congela a disputa eleitoral (CARONE, 1971; 1973; MOTTA, 2008) e abre oportunidade para a institucionalização do sistema oligárquico (CARDOSO, 1975; FAUSTO, 2003; LESSA, 1988; LYNCH, 2014). Chega-se ao extremo de considerar que aquela composição da presidência com os estados significa “a plenitude do coronelismo” (IGLESIAS, 1993, p. 209) e consistiu na motivação da revolução de 1930, responsável pela queda do regime (SILVA, 1975).¹²² Não há exagero em dizer que este conjunto de efeitos subentendidos da política dos governadores enraizaram a cosmologia pejorativa criada em torno da representação, da divisão do poder e tomada de decisão na Primeira República. Por trás do panorama teórico jazem esquematicamente as seguintes especulações:

- i) que Campos Sales implantou sem embaraços a sua política de reconhecimento de bancadas unânimes;
- ii) conseguindo assim forjar, para o momento, um Congresso Nacional dócil e subserviente;
- iii) e abrindo precedente para um estilo ou modelo de representação excludente na Primeira República, caracterizada doravante pela degola regular das oposições;
- iv) cujo resultado prático correspondeu à oligarquização do regime;
- v) pois, de uma parte, fechou o mercado eleitoral em favor das elites dominantes nos estados e subtraiu qualquer incentivo à competição política em termos liberais, congelada;
- vi) e, de outra parte, inutilizou o papel do Poder Legislativo, reduzido a mero fantoche do presidente da República.

¹²² Sobre o conceito de coronelismo, ver Leal (1997).

Uma abordagem simplista que renega, de antemão, a complexidade das instituições e da política em época republicana. O próximo capítulo inicia a investigação empírica da primeira parte dessas deduções, relativa à percepção da potência eleitoral da política dos governadores em fechar o mercado político até 1930 (ou seja, as deduções de i a v). Nesta empreita, analisa sistematicamente os resultados eleitorais para as onze disputas regulares abertas à Câmara Federal desde 1900 com foco no processo de reconhecimento de poderes no parlamento.

CAPÍTULO 2 – O resultado eleitoral da política dos governadores: a centralidade do parlamento na solução dos conflitos remanescentes nos estados

Durante a verificação de poderes na Câmara em 1900, foi preciso decidir entre empossar os candidatos apadrinhados pelo governador de Mato Grosso ou a chapa da oposição, pois dois grupos chegaram no parlamento portando diplomas eleitorais expedidos por duas juntas apuradoras diferentes que aparentemente tinham funcionado na capital do estado. Trata-se de um dos casos de duplicatas daquele ano cuja solução acabaria favorecendo a posição dominante no estado e que se tornaria emblemática do êxito da política dos governadores de acordo com o segundo volume de *República Velha*, de Edgard Carone (1971), um clássico da literatura sobre as instituições políticas republicanas.¹²³ Essa avaliação encontra correspondência em matérias da imprensa partidária publicadas logo após a definição do caso mato-grossense: o último julgamento ocorrido para efeito de posse à nova legislatura. Na visão editorial do jornal *Cidade do Rio*, por exemplo, a licença concedida depois da fase dos reconhecimentos ao articulador da reforma regimental naquela Casa do Congresso e brindada em banquete oficial não expressava senão a vitória: “Gratificar o Sr. Montenegro com um banquete após a verificação de poderes, durante a qual S. Ex. estragou gravatas de alto preço, era dizer-lhe: ‘Vá descansar um pouco, vá, que você ganhou a sessão toda.’”¹²⁴ Daí à percepção de que o governo representativo ficava definitivamente comprometido dali em diante existem muitos passos não comprovados, mas a interpretação se disseminou na literatura e segue dominante nos dias de hoje.

O objetivo deste capítulo é checar se o resultado eleitoral da política dos governadores obtido em 1900 sobrevive ao tempo e continua produzindo bancadas estaduais unipartidárias. Desta vez, mantém-se diálogo mais direto com estudo recente que através da análise de outras atualizações regimentais centradas no processo de reconhecimento dos poderes na Câmara procurou relativizar o papel estabilizador dessa política no curto e médio prazos (o desafio de VISCARDI, 2016). Um trabalho que tem o mérito de revisitar o assunto e chamar a atenção para a necessidade de se evitarem “avaliações simplistas ou esquemáticas sobre sua dinâmica”, mas de conclusões limitadas por se manter preso a outro ponto de partida convencional da literatura: a omissão do caráter competitivo das eleições em época

¹²³ Neste livro, o caso mato-grossense é discutido nas páginas de 177 à 184. A decisão do parecer, numerado como 80/1900, consta em ACD, Vol. II, 26/06/1900, p. 500-502.

¹²⁴ *Cidade do Rio*, Anno XII, Edição n. 164, 12/07/1900, Editorial “Toma!”, p. 1.

republicana. Mais uma vez, as seções subsequentes motivam interpretação alternativa graças à consulta de notícias de jornal tanto sobre os resultados eleitorais quanto acerca da verificação dos poderes na Câmara.

2.1 Padrão e exceção: a composição político-partidária da Câmara dos Deputados no pós-1900

A sensação de que o processo de reconhecimento de poderes se tornou cada vez mais injusto e hábil na exclusão de oposições legitimamente eleitas constitui uma avaliação comum de jornais e revistas publicados no período republicano. Em novembro de 1914, logo após Wenceslão Braz tomar posse da presidência do Brasil, *O Paiz* opinava:

E' mais do que tempo de encarar, com o devido valor, o problema eleitoral do Brazil. As desillusões, mais generalizadas do que se julga, sobre a efficiencia civilizadora do regimen, derivam principalmente do modo por que entre nós se tem aviltado o exercício do voto e transformado o reconhecimento dos poderes, de um dever de justiça que é, numa obra intolerante de conservação partidaria. Affimar, como faz o Dr. Astolpho Dutra, que o seu trabalho na presidencia da Camara vai ter objectivo a pratica, sem vacillação, das idéas republicanas e de que foi sempre um devotado apostolo, equivale a dizer que anteporá a tudo as conveniencias da facção em que milita, como, aliás, se propõe a fazer o Dr. Wenceslão Braz, o dever de tornar respeitada, dentro da orbita das suas attribuições regimentaes, a legitimidade dos mandatos populares, a autoridade soberana das opiniões vencedoras nas urnas. (*O Paiz*, Anno XXX, Edição n. 11005, 24/11/1914, Nota "A bem do regimen", p. 1, grifos meus).

Os destaques no trecho transcrito são para enfatizar a dúvida aberta pelo texto: a “conservação partidária” prosseguia grandemente garantida pelo contencioso eleitoral no parlamento e, em caso positivo, o discurso oficial do governo sobre passar a respeitar “a autoridade soberana das opiniões vencedoras nas urnas” mudaria alguma coisa? A charge a seguir reproduzida da *Careta* indica que ainda em 1924 há testemunhos de degola das oposições durante a verificação dos poderes no Congresso Nacional. Aliás, retrata o fenômeno dando-lhe proeminência, uma vez que a ilustração faz a capa da revista:

Charge 2.1 – O instinto de conservação.
Fonte: *Careta*, Ano XVII, n. 834, 14/06/1924, capa.

Analisando as mudanças editadas nos dispositivos regimentais da Câmara que regeram a verificação dos poderes no transcorrer da Primeira República, Viscardi (2016) considerou limitado o impacto da reforma Campos Sales. O estudo defende que a lei Rosa e Silva, de 1904, responsável por alterações significativas na organização dos pleitos ocorridos

até 1915, esvaziou progressivamente o poder das juntas apuradoras sobre o processo eleitoral, comprometendo a base da reforma regimental de 1899. Uma ideia sustentada na observação de que a partir da Rosa e Silva: i. membros do poder judiciário passam a integrar as mesas eleitorais; ii. as juntas apuradoras deixam de se posicionar acerca de situações de *nulidades*¹²⁵ ou *inelegibilidades*¹²⁶ e, sobretudo, iii. muda-se a definição de diploma eleitoral estabelecendo como contestação, em casos de duplicata, aquele boletim assinado pela *minoría* da junta. Segundo a autora, poucas modificações posteriores atingiriam os rumos do contencioso eleitoral naquela Casa do Congresso, mas duas ampliaram o espaço de disputa política no parlamento. A primeira dizendo respeito ao dispositivo regimental aprovado em 1915, que estendeu de 15 para 30 dias o prazo para apresentação de contestação eleitoral. O segundo registro usado por Viscardi como parâmetro de problema potencial no reconhecimento de poderes após 1900 se relaciona ao teor de outra atualização regimental aprovada em 1921. Um texto que torna compulsória a votação nominal de todo voto em separado proveniente de posição minoritária dentro da comissão encarregada de emitir parecer relativo à eleição de determinada bancada na Câmara, pois esse voto vira, na prática, um novo parecer.¹²⁷

Como se vê, o juízo emitido nessa revisão dos regimentos internos acerca da falta de controle sobre a exclusão das oposições no pós-1900 se baseia em indícios atrelados tanto à lógica eleitoral quanto ao comportamento do próprio legislativo no processo de reconhecimento dos poderes. Há trabalhos que auferiram substantivamente o número de degolas das oposições empossadas na Câmara até o fim da Primeira República comparando o total de diplomas apresentados àquela Casa do Congresso com a quantidade de candidatos reconhecidos e observaram o impacto da medida em torno de 10% dos diplomas, em média (MAGALHÃES, 1986 e RICCI; ZULINI, 2012; 2013). Outras pesquisas centradas na crítica de todas as contestações eleitorais protocoladas na Câmara também por ocasião dos escrutínios para as vagas dessa Casa ocorridos desde a formação do pacto Campos Sales entenderam que os resultados dos pleitos se consumavam nos municípios, enfatizando o

¹²⁵ Termo usado para os casos em que as eleições são nulas por definição ou podem se tornar alvo de anulação. Segundo determinava a lei Rosa e Silva, por exemplo, eleições feitas perante mesas constituídas por modo diverso do prescrito em lei eram nulas (cf. Lei 1.269, de 15/11/1904, art. 116, 1º), enquanto enquadrava aquelas realizadas em lugar diverso do designado pelo poder competente como anuláveis (Ibid., art. 117, 1º).

¹²⁶ Mantendo como base os artigos da lei Rosa e Silva para fins ilustrativos, um presidente da República estava terminantemente proibido de disputar uma cadeira no Congresso Nacional enquanto continuasse na condução do país tentar se candidatar (cf. Lei 1.269, art. 107, §1º, I). Caso a candidatura ocorresse e um candidato desses se elegeisse, a lei considerava que a condição de inelegibilidade importava em nulidade dos votos obtidos pelo incidente, determinando eleito o imediato em votos (Ibid., art. 106).

¹²⁷ Apenas três regimentos foram aprovados na Câmara durante a Primeira República: os de 1891, 1904 e 1928. No decorrer do tempo, porém, indicações estudadas renderam aditivos ou atualizações mais pontuais, gerando algumas das mudanças tratadas por Viscardi (no prelo).

protagonismo da esfera local em detrimento da federal (RICCI; ZULINI, 2014; 2016a). Entretanto, inexistente teste empírico que cubra toda a tramitação dos pareceres de reconhecimento dos poderes na Câmara. Essa parte das conjecturas de Viscardi (2016) se ressentia da ausência de qualquer tentativa de mensuração.

Para checar se o argumento clássico procede no que se refere ao comprometimento gradativo da capacidade de se condicionar a posse de bancadas unipartidárias na Câmara desde a reforma Campos Sales, foi levantada a filiação partidária de 2332 deputados eleitos ao final da verificação de poderes entre 1900 e 1930.¹²⁸ Uma identificação possibilitada graças à leitura e sistematização das chapas oficiais de candidatos publicadas nos jornais de época, cujo acesso permitiu definir a legenda em 96,3% dos casos.¹²⁹ O gráfico 2.1 reporta o percentual de cadeiras controlado pelo partido vitorioso, por estado. Percentuais calculados dividindo-se o número de vagas conseguidas pela sigla vitoriosa em cada eleição sobre a magnitude do respectivo estado. Por questões expositivas, os valores do gráfico sintetizam a média registrada para as onze eleições ocorridas entre 1899 e 1930 e não contabiliza eventuais mudanças partidárias ocorridas entre um pleito e outro.

¹²⁸ Desconsiderou-se os pleitos suplementares da análise devido às singularidades conjunturais que lhes diferenciavam das eleições regulares.

¹²⁹ Consistem nos títulos de edições mais consultadas para este fim: *A Federação, A Pacotilha, A Republica, A União, Correio Paulistano, Diario de Pernambuco, Diario da Bahia, Estado da Paraíba, Gazeta de Noticias, Gazeta de Minas, Jornal do Brasil, Minas Geraes e O Paiz*. Não se obteve informações para Bahia (1912), Espírito Santo (1915), Distrito Federal (1906, 1915, 1924 e 1930), Goiás (1915 e 1918), Paraíba (1918) e Rio Grande do Norte (1915 e 1918).

Gráfico 2.1 – Percentual de vagas ocupadas nas bancadas da Câmara pelo partido vitorioso em cada estado (1900-1930)¹³⁰

Em média, os políticos eleitos deputados federais por cada estado 86% das vezes pertenciam ao mesmo partido. A não unanimidade da bancada se deve à eleição de candidatos independentes, mas não cabe pensá-los como provas do sucesso da minoria frente a candidatos governistas. Trabalho recente explica que os partidos na Primeira República frequentemente apresentavam chapas incompletas deixando, assim, vagas abertas para eventuais candidaturas independentes. No limite, o grupo vencedor constituía praticamente uma chapa única, acordada a vaga da “oposição” no meio da lista patrocinada pelo situacionismo estadual (RICCI; ZULINI, 2016a). À exceção do Distrito Federal, confirmando estudos de caso que apontam a dificuldade enfrentada pelo governo para controlar a capital federal naquela época (FREIRE, 2000 e PINTO, 2011).

De todo modo, os dados deste gráfico apenas constataam a quase unanimidade das bancadas estaduais empossadas na Câmara durante o período pós-1900. Não esclarecerem se tal configuração política decorre da escolha tomada na referida Casa do Congresso ou em instâncias inferiores. A proposta das próximas seções é avançar neste teste medindo como a diplomação das bancadas unipartidárias se dava repassando os resultados eleitorais desde o

¹³⁰ Reproduzido de Ricci e Zulini (2016b).

momento de apuração dos votos até o processo de reconhecimento de poderes no parlamento. Desconsidera-se propositalmente o momento pré-eleitoral (relativo ao alistamento; formalização de candidaturas; definição de locais de votação e constituição das mesas eleitorais) por se tratar de uma fase que não emite qualquer boletim eleitoral, mesmo parcial. Isto não significa negar a relevância dos procedimentos realizados naquele íterim para a estruturação das disputas partidárias, cruciais na demarcação do eleitorado e da força política capaz de influenciar terminantemente a vitória de um grupo sobre outro menos coordenado como já foi demonstrado em outros trabalhos (RICCI; ZULINI, 2016a; 2016c).

2.2 Sobre como se diplomavam bancadas unipartidárias: a influência do âmbito subnacional

Há relativa confusão sobre a arena exata de exclusão das oposições da representação política no transcorrer da Primeira República tanto entre os atores da época quanto entre os intérpretes posteriores. No caso específico das eleições à Câmara dos Deputados encontram-se defesas de que o processo ocorresse tanto a nível federal quanto local. Duas charges reportadas abaixo são emblemáticas da manutenção no pós-1900 da ideia da degola, entendida como o não reconhecimento *no parlamento* dos diplomados pelas juntas apuradoras atuantes ao âmbito subnacional. A primeira delas, extraída do *Jornal do Brasil*, critica esse fenômeno através de um trocadilho com a expressão “vontade popular”. Resgatando fases importantes do processo eleitoral, ilustra o bom andamento dos eventos desde o momento da eleição até o início da apuração dos votos, com a junta apuradora confirmando os resultados somados pela mesa eleitoral. Os papéis eleitorais enviados pelo correio chegam íntegros até a comissão de inquérito, representada por um homem com uma faca em mãos picando votos e com uma faixa amarrada à cabeça com a devida identificação (“inquérito”). Visto no conjunto, responsável pela única atitude condenável: “O eleitor vota”, “a mesa apura”, “a junta confirma”, “o correio remetti e a vontade de um só faz tudo em pó pular...”

Charge 2.2 – A vontade popular.

Fonte: *Jornal do Brasil*, Anno XXXIV, Edição n. 108, 04/05/1924, p. 1.

Uma visão alinhada à charge publicada no ano de 1918 pela *Gazeta de Notícias* em título sintomático: “as decepções futuras”. Decepções relacionadas com a atuação da Câmara no processo de verificação de poderes. Representada pela figura de uma senhora imponente, esta Casa do Congresso interpela um homem que a acena: “Mas... quem é o senhor?”. Segundo explica o texto anexo à charge: “O Candidato eleito (mastigando) – Eu... eu sei... Eu logo vi que a senhora não me ‘reconhecia’”. Observe:

Charge 2.3 – As decepções futuras.

Fonte: *Gazeta de Notícias*, Ano XLIII, Edição nº 68, 10/03/1918.

Raciocínio reproduzido por grandes clássicos da historiografia política brasileira. Carvalho, por exemplo, afirma que “quem definia a apuração dos votos e reconhecia os deputados era o próprio Congresso em acordo com o presidente da república” (CARVALHO, 2005, p. 136). Palavras semelhantes às de Boris Fausto, que destacava a conduta do presidente provisório da Câmara como emissário dos interesses situacionistas durante a condução dessa manipulação eleitoral no parlamento:

um presidente da Camara, temporário e de confiança, influía na composição da comissão de verificação de poderes, de modo a garantir mandato de deputado a quem representasse os grupos dominantes nos Estados e tendesse a ser fiel ao governo federal. Os não merecedores deste tipo de confiança eram excluídos, ou “degolados” como se dizia na gíria política da época. (FAUSTO, 2003, p. 259).

Até hoje uma linha de interpretação forte na literatura especializada. Em recente análise, Viscardi (2016) desponta como mais nova adepta da referida vertente ao considerar marginal a participação dos municípios na depuração de candidaturas. Para a autora, os estados tinham maiores possibilidades de alterar os resultados eleitorais quando recalculavam os votos das atas.

Na contramão desta lógica emergem os escritos de Alcindo Guanabara e Renato

Lessa, que como vimos são dois nomes de importantes opiniões conhecidas quando se trata da política em época republicana, tendo o primeiro figurado como um dos principais cronistas do governo Campos Sales por testemunhar a implantação da política dos governadores e o segundo criado reputação como autor da principal obra a respeito do Congresso naquele regime. Para Alcindo, o resultado das eleições se consumava localmente:

A “comissão dos cinco”, nomeada pelo Presidente, que já estava designado de antemão, não tinha mais senão que arrolar como líquidos os candidatos que apresentassem os diplomas assim assinados, quaisquer que fossem, aliás, as contestações que os acompanhassem. [...] Assim, o eixo do pleito eleitoral foi deslocado. Já não se tratava de garantir o presidente provisório a uma das parcialidades a fim de que dele se obtivesse uma ‘comissão dos cinco’ capaz de eliminar os diplomas líquidos dos adversários. A importância dessa comissão, que seria, no fim das contas, no regime anterior, a grande eleitora da Câmara, estava consideravelmente reduzida. O êxito da eleição dependia agora quase decisivamente de assegurar cada parcialidade a maioria das juntas apuradoras, para obter delas que rejeitassem as contestações oferecidas e assinassem em maioria, como límpidos e cristalinos, os diplomas dos seus correligionários (GUANABARA, 2002, p. 78- 79).

Renato Lessa converge neste entendimento: “as eleições já vem praticamente decididas, antes que a Comissão delibere a respeito dos reconhecimentos” (LESSA, 1988, p. 106). Exatamente a hipótese endossada neste capítulo, que interpreta a degola como necessidade surgida dentro do parlamento quando disputas não sanadas no âmbito local adentravam à Câmara na forma de candidaturas concorrentes dentro de um mesmo estado pleiteando o reconhecimento dos poderes.

Visando dirimir a dúvida, cabe passar em revista e detalhar melhor os dados sobre os candidatos degolados na Câmara de 1900 em diante. O gráfico 2.2 resume o número de degolas, ou seja, *o número de candidatos diplomados pelas juntas apuradoras mas não reconhecidos ao final do processo de verificação de poderes no parlamento*, comparando o total dessas ocorrências com o de contestações por ano eleitoral.

Gráfico 2.2 – Número de degolas e contestações na Câmara (1900-1930)

Entre 1900 e 1930, apenas 189 candidatos a deputado foram degolados (7,6% no total).¹³¹ Conforme antecipado, em 1927 e 1930 não ocorreram depurações, mas registraram-se contestações eleitorais. O número de contestações eleitorais só não superou o de degolas em 1915, que por sinal é o maior dos três picos deste fenômeno, concentrado também nos anos de 1900 e 1912. Três anos eleitorais que condensam 70,4% das observações. Isto evidencia o engano de se pensar a degola como elevada e sistêmica: os dados revelam, ao contrário, uma prática eventual e altamente concentrada em poucas eleições.

A análise desagregada das informações, por estados, mostra inclusive que o recurso à depuração não se efetuava indiscriminadamente, avistando-se nítidas variações entre as várias bancadas da Câmara. Das 189 degolas ocorridas entre 1900 e 1930, 48,7% delas se concentram na Bahia, Rio de Janeiro e Distrito Federal. Em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, que despontam na historiografia como os entes federados de proeminência nas decisões políticas da Primeira República, as depurações atingiram apenas 10,6% dos diplomas.¹³² Rio Grande do Norte e Santa Catarina se diferenciam por constituírem os dois únicos estados sem observações de degola na Câmara. Para facilitar a visualização dos dados, o gráfico 2.3 apresenta a proporções de degola por cada uma das unidades federadas

¹³¹ Constatam-se valores similares à pesquisa anterior (RICCI; ZULINI, 2012). A diferença é imputável ao critério adotado para medir a degola. Naquele estudo se contabilizavam todos os diplomas de acordo com a lista organizada pela própria secretaria da Câmara nos primeiros dias de trabalhos parlamentares a partir dos diplomas apresentados pelos candidatos: o famoso “Parecer n. 1”, explicado no primeiro capítulo. O problema de usar tal documento no referido cálculo deriva da possibilidade de sobreestimar os eventos já que o Parecer n. 1 inclui os candidatos que se autodeclaravam diplomados pela junta. Daí o critério mais restritivo seguido aqui ao se considerar apenas as listas dos candidatos efetivamente diplomados pelas juntas apuradoras.

¹³² Sobre a importância desses estados naquela época, ver Levine (1980), Love (1975; 1982), Pang (1979) e Wirth (1982).

diferenciando as ocorrências de 1900, 1912 e 1915 das demais.

Gráfico 2.3 – Proporção de degolas por estado (1900 -1930)

Quando se considera as depurações por ano eleitoral a característica que se projeta corresponde às diferenças de padrão notadas entre os estados. No Maranhão, na Paraíba, no Piauí e no Paraná as degolas ocorreram apenas nos anos críticos (ou seja, 1900, 1912 e 1915). Situação oposta à observada em Pernambuco, Rio Grande do Sul e Sergipe, onde as depurações aconteceram somente em outros anos eleitorais.

Quem, afinal, tinha responsabilidade determinante por todas as degolas: a Câmara ou as instâncias inferiores? O gráfico 2.4 mapeia a responsabilidade do parlamento a respeito da configuração unipartidária das bancadas estaduais na Câmara. A primeira barra (I) sintetiza os casos onde houve uma decisão unilateral da Câmara que mudou o veredicto das urnas mesmo sem ter funcionado mais de uma junta. A segunda barra (II) do gráfico inclui os casos dos candidatos cujo diploma expedido pela junta apuradora não foi reconhecido pelo parlamento em situações de duplicatas, ou seja, quando o número de diplomas entregues à Câmara superou a magnitude do distrito por decorrência da organização de mais de uma junta e consequente dissenso sobre os eleitos a nível estadual. A terceira barra (III) agrupa os dois tipos de eventos, tratando-os como duas expressões diferentes da degola. Os valores são expressos em termos percentuais, considerando-se o número total de deputados diplomados no período.

Gráfico 2.4 – Percentual dos tipos de degolas na Câmara dos Deputados (1900-1930) ¹³³

Diferentemente da interpretação dominante, o parlamento em geral chancelava as decisões tomadas nas instâncias inferiores. Apresentadas na primeira barra do gráfico, as degolas da própria Câmara surgem inferiores àquelas decorrentes de casos de duplicata. Este cenário expõe o real efeito da reforma regimental de outubro de 1899 elaborada para amparar o pacto da presidência com os governadores sobre o controle dos resultados eleitorais: o parlamento se ativa apenas em situações críticas, quando as instâncias inferiores tiveram dificuldades de definir os eleitos, como nos casos de duplicatas. A degola correspondia a uma ação limite, refletindo a necessidade de se solucionar a instabilidade política gerada no âmbito estadual.

Os percentuais apresentados acima sugerem que os resultados das eleições normalmente se formavam antes de chegarem à Câmara, ao longo das fases eleitorais anteriores ocorridas no âmbito de cada estado. Consequentemente, a pergunta imediata diz respeito ao peso das juntas apuradoras, em função da relevância das suas atividades, na definição final dos eleitos. Teoricamente, o não reconhecimento das oposições poderia derivar

¹³³ Reproduzido de Ricci e Zulini (2016b).

da ação das juntas, que operavam perante forte influência dos governadores na contagem final dos votos e expedição dos diplomas aos candidatos eleitos. A hipótese é de difícil demonstração já que na época inexistia um órgão oficial que noticiasse os resultados das eleições antes da reunião oficial das juntas apuradoras. Para contornar o problema, considerou-se os resultados divulgados pelos jornais após a ocorrência do pleito pois era comum, na época, os periódicos publicarem as atas de seção, somarem os votos e indicarem a lista dos candidatos eleitos. Uma saída que permitiu a comparação dos resultados noticiados nestes veículos de imprensa com as decisões finais tomadas pelas juntas. Em termos operacionais, qualificou-se a decisão da junta como diferente do resultado difundido pelos jornais quando pelo menos um candidato entre os eleitos segundo os dados dos periódicos teve sua colocação na ordem de votação alterada pela junta de modo a excluí-lo da representação na Câmara. Houve certa dificuldade na coleta dos resultados publicados em jornais devido ao fato de que em muitos casos a imprensa apenas publicava o nome dos eleitos, sem contabilizar os votos. No levantamento de informações sobre a votação de candidatos a deputado em cada distrito eleitoral para os onze pleitos regulares realizados entre 1900 e 1930, foi possível cobrir 70,8% dos casos. O gráfico 2.5 informa o que se depreende desse esforço empírico. Cada ano eleitoral é analisado em uma barra específica, cuja parte pintada de preto remete aos casos em que a junta apuradora modifica os resultados eleitorais e a parte pontilhada indica casos inalterados pelo referido órgão.

Gráfico 2.5 – Atuação das Juntas Apuradoras estaduais na determinação dos eleitos¹³⁴

Como se vê, as juntas apuradoras tenderam a ratificar os resultados eleitorais nos termos que os receberam (85% dos casos). Sobressai-se os casos de 1900, 1912 e, sobretudo, 1915. Como apontado anteriormente, é também nestes anos que se concentraram as degolas. Tudo isso chama a atenção para as dinâmicas eleitorais que antecederam o voto. Mais exatamente, pode-se dizer que a eleição se definia nos primeiros estágios eleitorais, entre o alistamento até a contagem inicial dos votos nas seções eleitorais, mas antes da passagem para a junta apuradora e, em última instância, na Câmara dos Deputados. Pensada para sustentar a política dos governadores, a reforma regimental de 1899 não mudou em nada a lógica das eleições em época republicana que, assim como no Império, conservava no município a principal sede de decisões. A literatura tem demasiadamente valorizado o impacto do pacto na representação política, mas a referida atualização do regimento interno criou apenas mecanismos institucionais para serem ativados em contextos críticos: quando as dinâmicas políticas estaduais geravam instabilidade. Caso surgissem problemas, as instâncias superiores intervinham para corrigir a situação.

¹³⁴ Reproduzido de Ricci e Zulini (2016b).

Dois contrafactuais elucidam a coerência dessa proposta heterodoxa de pensar o parlamento republicano. O primeiro diz respeito aos dois únicos casos em que as instâncias inferiores não se pronunciaram sobre a eleição para a Câmara Federal. Aconteceram no pleito de 1918 em Mato Grosso, quando a junta apuradora sequer se reuniu e, depois, em Minas Gerais nas eleições de 1930, havendo indecisão local a ponto dos membros da junta se recusarem em emitir qualquer diploma. Episódios extremos onde a noção de degola não pode ser aplicada considerando a ausência de diplomação ao nível local, ficando a cargo do plenário provisório a resolução do impasse. A Câmara, então, age: aponta e reconhece os eleitos. Não fosse sua iniciativa, ambos os estados ficariam sem deputados federais naquele ano. Em linha similar, o outro contrafactual compreende às situações críticas em que as instâncias inferiores se dividem sobre os eleitos e, mais uma vez, o problema é repassado para o parlamento na forma de duplicatas e até triplicatas. No total, 118 diplomas chegaram em excesso nas onze eleições federais para preenchimento da Câmara dos Deputados ocorridas, a cada três anos, entre 1900 e 1930, justamente por causa da indefinição dos foros inferiores sobre os eleitos. Seriam, portanto, 118 casos que permaneceriam irresolvidos não fosse a tomada de atitude por parte do parlamento – o único constitucionalmente designado para tanto.

A defesa feita por Viscardi (2016) de que reforma eleitoral Rosa e Silva enfraqueceu o controle das elites locais perante o condicionamento dos eleitos não se sustenta. Como o fluxograma sobre o processo eleitoral apresentado no Capítulo 1 mostrou, os magistrados realmente foram incorporados na composição das mesas eleitorais em 1904, mas ganham direito de voto somente com a reforma eleitoral aprovada em 1916.¹³⁵ Além disso, durante toda a Primeira República o judiciário não funcionou realmente como um poder independente.¹³⁶ Quanto ao não posicionamento das juntas apuradoras acerca de casos de nulidades e inelegibilidades, a própria autora reconhece que as atas elaboradas pelos referidos corpos deviam mencionar todas as eventuais contestações eleitorais. É difícil assumir que qualquer episódio polêmico como hipóteses de nulidades e inelegibilidades não ecoasse em alguma reclamação formal, pois além das contestações havia possibilidade para os candidatos protestados oferecerem defesa, também conhecida como *contracontestação* ou *réplica*. Da perspectiva das juntas apuradoras, não tomar partido explicitamente naquelas situações

¹³⁵ Cf. Capítulo 1, fluxograma 1.1, p. 35.

¹³⁶ É o que se depreende da literatura especializada e se confirma no capítulo 4, que trata da única reforma constitucional aprovada na Primeira República e revela como a condição desse poder, sistematicamente sufocado pelo Executivo, entrou em pauta mas acabou piorando no desenho institucional final adotado, responsável pelo enfraquecimento do judiciário.

divergia de perda de poder decisório porque podia parecer mais estratégico deixar que problemas do gênero potencialmente mais conflitivos recebessem solução direta do parlamento como uma admissão de necessidade de interferência federal.

2.3 Os casos atípicos de 1900, 1912 e 1915

É verdade que a questão local não dá conta de explicar os casos atípicos de 1900, 1912 e 1915, mas a competição político-partidária emerge com ainda mais força como variável explicativa nestes anos eleitorais. Para clarear o ponto vale retomar argumento defendido em trabalho anterior (RICCI; ZULINI, 2012). O estudo da conjuntura das disputas eleitorais travadas em 1900, 1912 e 1915 indica que a concentração de degolas nos referidos anos se deveu à intervenção direta do presidente da República na política dos estados. Via de regra, há duas formas de entender a intervenção e a primeira delas diz respeito ao domínio da sucessão presidencial. De acordo com a historiografia, as sucessões presidenciais na Primeira República devem ser pensadas a partir da relação entre os principais estados da federação – São Paulo e Minas Gerais – e dois ou três dos estados mais influentes como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia, e Pernambuco (BETHELL, 2000; FAUSTO, 2003). Entretanto, sabe-se que eventualmente ocorriam desacordos entre eles em torno do nome para se lançar candidato a presidente (VISCARDI, 2012). Um fato que podia explicar as eventuais degolas para as deputações estaduais que se opuseram à decisão majoritária. Isso significa que a degola podia decorrer de duas situações específicas: i. da exclusão das deputações opositoras à candidatura majoritária para as eleições próximas ou ii. a exclusão das deputações descomprometidas com o presidente em exercício. As duas hipóteses podem ser facilmente descartadas. No primeiro caso, basta notar que a questão da escolha presidencial nunca esteve na pauta no momento das eleições federais (CARONE, 1971). Com relação à segunda hipótese inexistem evidências claras quanto à qualquer retaliação promovida sobre as deputações que tenham apoiado um candidato presidencial opositorista. Como visto no capítulo 1, o mote central nas eleições de 1900 era a construção de um Congresso unânime para apoiar a política de Campos Sales. Passando ao pleito de 1915 para o Poder Legislativo, convém lembrar que Wenceslau Braz, eleito presidente da República em 1914, recebeu o apoio maciço da maioria dos estados, inclusive do Rio, onde se registram as maiores degolas em 1915. A corrida presidencial de 1910, por sua vez, se diferencia enquanto disputa mais

conturbada da história republicana. São Paulo e a Bahia apoiaram a candidatura de Rui Barbosa que, porém, perdeu as eleições para Hermes da Fonseca. Embora a Bahia concentre no ano de 1912 quase 1/3 das degolas de candidatos à deputado federal, isto não parece suficiente para se argumentar em favor da tese que parte da divergência relativa à escolha presidencial. Em primeiro lugar porque as outras depurações afetaram estados apoiadores da candidatura de Hermes da Fonseca em 1910. Por além do mais, nenhum candidato a deputado por São Paulo foi degolado no pleito de 1912, mesmo o estado apoiando a candidatura de Rui Barbosa.

Para entender a degola nos anos críticos importa considerar, portanto, uma explicação alternativa e, como antecipado, parece mais conveniente propor pensar o fenômeno ponderando-o à luz da intervenção direta do presidente da República na política dos estados. Voltemos à experiência de 1900. A degola praticada nos estados se manifestou a partir da decisão de Campos Sales em apoiar o grupo que estava no poder. O caso do Mato Grosso citado na abertura deste capítulo é exemplar nesse sentido. Surgiu por lá uma dissidência interna na escolha do candidato a governador em 1899. A facção pertencente a Joaquim Murtinho, então ministro da Fazenda de Campos Sales, ganha a referida eleição. Nos pleitos federais seguintes, em janeiro de 1900, houve duplicatas de diplomas e as degolas infligidas se ocuparam justamente dos candidatos que se opuseram a Murtinho.

A eleição conturbada de 1912 deve ser vista a partir da política adotada pelo presidente Hermes da Fonseca com relação às sucessões nos estados entre 1911 e 1912. Portanto, após o pleito presidencial de 1910. Hermes se opunha a Pinheiro Machado, líder gaúcho. Mais conhecida na historiografia como atos de “salvações nacionais”, a intervenção do governo federal em várias unidades federadas visava favorecer a escolha de outras oligarquias locais, justificando-se pela necessidade de “depurar o regime republicano e de se defender a pureza das instituições democráticas” (BELLO, 1952, p. 220). O intervencionismo do governo federal se endereçou aos estados do norte e nordeste do país e teve o efeito de incentivar o despertar das oposições políticas levando, em alguns casos, à substituição das velhas oligarquias “por novos grupos também de tendência oligárquica” (CARONE, 1971, p. 283). A primeira reação de Pinheiro Machado concorreu para o estímulo à criação de uma nova agremiação partidária, o Partido Republicano Conservador (PRC). Isso se refletiria no pleito de 1912, pois “as bancadas eleitas para a legislatura 1912-1914 eram o reflexo de situações novas que se formaram e do prestígio de Pinheiro que se elevava” (SOUZA, 1973, p. 208). Consequentemente, o processo de reconhecimento dos poderes em 1912 exige que se leve em conta a disputa entre forças que apoiavam Pinheiro Machado e as novas oligarquias

que se manifestaram após as intervenções. De fato, a relação entre intervenção federal e degola aparece de forma clara: das 40 degolas registradas em 1912, 29 delas ocorrem em estados onde se registrou intervenção. Metade das depurações se dá na Bahia e a chapa que apoiara Hermes da Fonseca sai vitoriosa em todos os distritos. No Ceará, o governador Nogueira Accioli renuncia poucos dias antes das eleições, em janeiro, fugindo para o Rio de Janeiro. Chamadas novas eleições para governador, em abril, resultaram na vitória de seu opositor, Franco Rabelo. O candidato a deputado federal Graccho Cardoso, genro do ex-governador Accioli, conseguiu ser diplomado pela junta apuradora como representante do segundo distrito daquele estado. Entretanto, o diploma, que até passou pelo crivo da Comissão dos Cinco, sofreu contestação na Câmara em maio daquele ano, que terminou por declará-lo inelegível.

Finalmente, as degolas nas eleições de 1915 merecem leitura correlata, pois refletem o fim do mandato presidencial do Hermes da Fonseca, encerrado em 1914, e da tentativa de Pinheiro Machado de se reorganizar. Como lembra Carone, “o que se dá no primeiro período Hermes da Fonseca é a perda de força de Pinheiro Machado, mas, lenta e surdamente, este recupera suas posições” a partir de 1913 (CARONE, 1971, p. 283). Tudo indica que isso afetou também o processo de diplomação de 1915: das 61 degolas aí registradas, 49 atingiram estados-alvo da política salvacionista de Hermes da Fonseca, particularmente a Bahia, o Ceará e o Rio de Janeiro. Publicada n’*O Malho*, a charge abaixo ilustra o esforço das comissões na Câmara para apurar o “caldo” de papéis eleitorais daquele pleito, cheio de irregularidades. Mais exatamente, duas mulheres, representando uma a Comissão dos Cinco e outra a Comissão de Verificação, mexem um caldeirão com atas falsas, diplomas com firmas falsificadas e fotografias, recipiente que estava no fogo do reconhecimento dos poderes, representado pela fumaça entre a lenha e o fundo da caldeira. Tudo à vista de Astolpho Dutra, então presidente da Câmara dos Deputados e por conta disto retratado com traços de supervisor, posição simbolizada especialmente pelo *toque blanche* que vestia (nome técnico do chapéu de cozinheiro tradicionalmente conhecido como sinal de hierarquia nas cozinhas profissionais mundo afora). Mais ao canto, observava a movimentação o *Zé Povo*, o clássico personagem da revista usado para expor a visão editorial de cada número e que normalmente criticava o governo.

“Entre os documentos remetidos á Camara para a verificação de poderes, avultam actas falhas e falsas, diplomas com firmas falsificadas, photographias negativas do pleito, o diabo, enfim!”—(Dos jornaes)

Fonte: *O Malho*, Anno XIV, Edição n. 656, 10/04/1915, p. 28.

O diálogo que complementa a charge é bem informativo e vale transcrever para facilitar o melhor aproveitamento do dado, já que o texto no original tem difícil visualização:

Zé Povo:—Quanto peor, melhor! E por muito ruim que seja o resultado, não o será tanto como no tempo do marechal *urucubaca*!...

(*O Malho*, Anno XIV, Edição n. 656, 10/04/1915, p. 28, grifos do original).

Por “angu’ levado da bréca” se faz alusão à possibilidade de reconhecimento dos partidários de Pinheiro Machado. Daí o presidente da Câmara dos Deputados, um braço do governo no parlamento, sugerir que as comissões ocupadas do processo de verificação de poderes mexessem depressa o “caldo” para apurá-lo, pois a ideia de apurar carrega, aqui, sentido figurado oposto: insinuando as depurações.

Tantos autores restam interpretando errado o alcance da política dos governadores porque negam a possibilidade da competição política na Primeira República. O estudo dos resultados eleitorais é determinante para afastar juízos problemáticos e permite pensar o alcance daquela política sob nova perspectiva. Trabalho recente que não se furtou dessa tarefa

considera o impacto no sistema partidário como efeito principal da reforma regimental que viabilizou a implementação do pacto na Câmara, em fins de 1899.¹³⁷ Contudo, existe uma seara totalmente olvidada pelos analistas: o que se passou entre a apresentação dos diplomas na Câmara até a votação final dos pareceres de reconhecimento de poderes. Como visto, os poucos levantamentos existentes sobre a degola no parlamento não trataram desse trâmite, focando os resultados finais alcançados, desconsiderando, por exemplo, o papel do parlamento provisório na apreciação e votação dos pareceres das comissões de inquérito. A próxima seção se dirige exatamente ao tratamento desta lacuna.

2.4 Os impasses no processos de verificação dos poderes na Câmara: a interferência presidencial para conter episódios de insurgência do plenário provisório

Uma breve vistoria do que se passou entre 1900 e 1903 relativiza o mito criado em torno da construção e eficácia imediata da política dos governadores. Central para o sucesso do pacto, o trâmite dos reconhecimento dos poderes teve seus percalços já em 1900. Conforme noticiava a *Cidade do Rio*, as dificuldades ficaram evidentes durante a decisão do parlamento a respeito das disputas travadas no terceiro distrito de Minas Gerais. A maioria da comissão de inquérito encarregada de se pronunciar a respeito das eleições naquelas fronteiras elaborou um parecer recomendando o reconhecimento do candidato diplomado pela junta apuradora local (Ildefonso Alvim), contestado pelo imediato em votos (Joaquim Dutra), considerado vencido.¹³⁸ Dois membros da comissão, contudo, apresentaram votos em separado, convergindo na defesa da eleição do candidato contestante.¹³⁹ Devido à discórdia, o plenário assentiu deliberação nominal para a matéria e Ildefonso conseguiu tomar posse graças a 76 votos contra 69 negativas.¹⁴⁰ No entendimento do jornal oposicionista, “pela votação do reconhecimento do Sr. Ildefonso Alvim, ficou bem claro que, entregue a si mesmo, á sua força, ao seu prestígio, o partido republicano já dispõe de numero sufficiente de votos para dispor da seleção final da verificação de poderes.”¹⁴¹ Uma percepção baseada na análise agregada dos votos nominais dados em plenário:

¹³⁷ Para detalhes, ver Ricci e Zulini (2016b, no prelo).

¹³⁸ Trata-se do parecer n. 66, de 1900. Cf. ACD, Vol. I, 31/05/1900, p. 342-345.

¹³⁹ Os votos em separado, a contestação e a tréplica encontram-se nos ACD, Vol. I, 31/05/1900, p. 345-351.

¹⁴⁰ ACD, Vol. II, 04/06/1900, p. 41.

¹⁴¹ *Cidade do Rio*, Edição n. 133, 07/06/1900, Nota “O discurso do sr. Seabra”, p. 1.

Para a concentração pura poder fazer sessenta e nove votos ao sabor do governo, foi preciso entrar ella com as 6 dezenas, e os discolos do partido republicano com as 9 unidades.

Sententa e seis votos firmes e decididos a arcar com a publicidade da sua opinião, raros do antigo partido republicano federal, mas inabalaveis na sua orientação pela repulsa ao attentado contra a representação da minoria: ameaçaram a politica do equilibrio dos grupos com uma decisão modelada pela dignidade e independencia o poder legislativo, e que ao mesmo tempo affirma o direito do partido republicano a guardar a posição conquistada no pleito de 1º de março de 1898.

(*Cidade do Rio*, Edição n. 133, 07/06/1900, Nota “O discurso do sr. Seabra”, p. 1).

Essa passagem indica a falta de controle total do governo sobre o processo de verificação de poderes mesmo depois da reforma regimental aprovada na Câmara em outubro de 1899. Logo após o episódio, *O Pharol* julgava o reconhecimento do sr. Alvim uma vitória do então governador de Minas, Silviano Brandão, que “para conseguil-a [...] gastou-se em telegrammas e solicitações”.¹⁴² O periódico ressaltava a falta de coesão da própria bancada mineira:

Votaram contra o sr. Ildefonso 17, a favor 11, diferença 6. Este algarismo representa o valor de uma bancada com a qual o *apoio incondicional* pretendia ser o arbítrio da politica brasileira. Este algarismo exprime o critério da direção que tem tido a bancada, tão fielmente quanto a infeliz estréa que a câmara assistiu, hontem, do *leader* mineiro, sr. Francisco Salles.

(*O Pharol*, Anno XXXIV, Edição n. 287, 08/06/1900, Nota “A pedidos”, p. 2, grifo do original).

Um dado contraintuitivo à luz da interpretação clássica a respeito do êxito imediato da reforma regimental de 1899 em fabricar bancadas unipartidárias no legislativo federal. Nem os mineiros estavam unidos no momento da verificação dos poderes em 1900 embora fosse desejo do governador do estado aproveitar-se da oportunidade para excluir oposições indesejáveis. A configuração partidária final atendeu as expectativas, mas não sem impasses.

O caso da votação dividida que reconheceu o dr. Alvim, inclusive, reverberou nas deliberações sucessivas, pelo menos de acordo com a imprensa. A *Cidade do Rio* noticiou que Campos Salles, logo informado da ocorrência legislativa, se indignou:

S. Ex. esperava que a ingenuidade do partido republicano e dos representantes da minoria nos Estados continuasse a supportar servilmente a direcção traiçoeira do governo á verificação dos poderes, o que se prestaria, portanto, a dar-lhe diploma dos verdadeiros deputados para que S. Ex. os covertesse em chapéu armado para uso dos capitães-móres das sesmarias eleitoraes, que se estão organizado para a futura eleição presidencial do Sr. Joaquim Murtinho.

¹⁴² *O Pharol*, Anno XXXIV, Edição n. 287, 08/06/1900, Nota “A pedidos”, p. 2.

Desilludido, o sr. Campos Salles, dando-se como derrotado, resolveu tomar a desforra, e foi para aguerrir os seus pretorianos legislativos, que S. Ex. mandou obstruir para melhor disciplinal-os.

A obstrução não póde ter obedecido á uma tramoia exclusiva da concentração, porque no numero dos que se ausentaram estão incluídos deputados do Rio de Janeiro, que recebem santo e senha do Cattete.

(*Cidade do Rio*, Edição n. 133, 07/06/1900, Nota “O discurso do sr. Seabra”, p. 1).

A obstrução citada refere-se à falta de número para se deliberar o próximo parecer que constava na pauta dos trabalhos, relativo ao reconhecimento de deputados pelo 2º distrito do Distrito Federal, também alvo de voto em separado e contestações.¹⁴³ Depois da votação nominal que reconheceu o deputado Alvim, em 04 de junho, parlamentares ocuparam o resto da sessão com longos discursos e o plenário se esvaziou, impossibilitando o prosseguimento das decisões pendentes.¹⁴⁴ No dia seguinte, a primeira conclusão da matéria é posta a votos, mas apenas 93 encontram-se no recinto, ficando adiada a votação.¹⁴⁵ Renovada na sessão de 06 de junho, continua inviabilizada por falta de número, tomando parte dela dessa vez 104 deputados.¹⁴⁶ Quando o *quórum* é atingido, em 07 de junho, os candidatos diplomados pela junta apuradora têm reconhecimento do parlamento por 79 votos contra 66.¹⁴⁷

Conforme o título do editorial do periódico sugere em edição posterior, a *Cidade do Rio* insiste que a obstrução empregada para impedir os reconhecimentos “obedeciam a um manejo para dar ao Catette o tempo necessario para influir na votação”.¹⁴⁸ No centro da primeira página, a mesma edição trazia uma charge de Campos Sales (o “homem do Cattete”) ao lado de um canhão para garantir a posse de quem lhe interessava:

¹⁴³ O parecer n. 65, de 1900.

¹⁴⁴ Cf. ACD, Vol. II, 04/06/1900, p. 41-51.

¹⁴⁵ ACD, Vol. II, 05/06/1900, p. 60.

¹⁴⁶ ACD, Vol. II, 06/06/1900, p. 85-86.

¹⁴⁷ ACD, Vol. II, 07/06/1900, p. 96-97.

¹⁴⁸ *Cidade do Rio*, Edição n. 134, 08/06/1900, Nota “A nossa insistencia”, p. 1.

Charge 2.5 – Quos ego.

Fonte: *Cidade do Rio*, Edição n. 134, 08/06/1900, p. 1.

Como se vê, uma clara alusão à continuidade da interferência do presidente no contencioso eleitoral inclusive após a reforma do RICD em 1899.

O jornal paraense *A Republica* reporta uma nota originalmente publicada pela *Cidade do Rio* alegando que também no Senado o governo não teve capacidade de condicionar 100% o processo de reconhecimento dos poderes em 1900:

Representante federal do Pará no senado, o sr. Justo Chermont não pôde conformar-se passivamente com a designação de senadores e deputados pelo Cattete: fez efectiva a sua liberdade de reconhecer os poderes independentemente da politica dos governadores.

(*Cidade do Rio*, Edição n. 209, 03/09/1900, Nota “Mais uma traição”, p. 1; matéria republicada pela *A Republica*, Edição n. 528, 27/09/1900, p. 1).

Desta vez, porém, a afirmada ingerência de Campos Sales não se restringiria a um indicativo de obstrução. Alega-se que o presidente preferiu, como castigo, fazer Augusto Montenegro líder da sua política na Câmara e o autorizou a conspirar contra a candidatura de Justo Chermont ao governo do estado do Pará. Um boato divulgado por outras folhas, como na cearense *A Cidade*, que reproduz correspondência de Belém:

S. Exc. havia sido escolhido como candidato do partido republicano para a eleição que deve brevemente se realizar n'aquelle futuroso Estado em substituição do [...] actual Governador Dr. Paes de Carvalho. Entretanto consta que S. Exc. aqui recebera telegrama de Belém dizendo que, o directorio do partido que o havia escolhido anteriormente mudara de rumo, pois que, reconsiderando, havia designado como futuro Governador o Dr. Augusto Montenegro.

Essa reviravolta é explicada pela política dos Governadores aceita para o reconhecimento de poderes dos actuaes deputados e senadores.

E' assim que o Dr. Gonçalves Maia em uma de suas cartas para o Pequeno Jornal diz: “Se o Sr. Campos Salles está intervindo no Pará para eleger o Sr. Montenegro, não é isso mais do que um collarario dessa politica dos governadores.

Postas as cousas no terreno em que se acham, se fosse eleito Governador do Pará o Sr. Chermont, teriamos de um poderoso Estado um verdadeiro elemento de subversão e de obstáculo a politica da União feita pelo presidente.”

(*A Cidade do Rio*, Edição n. 64, 13/10/1900, Nota na Coluna “Correspondencia”, p. 1).

Como a literatura fala em Congresso Nacional mas se concentra no estudo da Câmara dos Deputados, foge ao escopo deste trabalho, que propõe revisar as análises triviais do pacto, enveredar pelo exame do Senado. Para os fins do capítulo, importa saber se a continuação da interferência de Campos Sales no processo de reconhecimento de poderes atendeu a uma necessidade do momento para dar conta dos problemas derivados virtualmente do tempo de adaptação dos políticos ao conteúdo das regras recém-aprovadas pela reforma regimental de 1899 ou se a intromissão do Executivo no parlamento durante o trâmite da verificação de poderes seguiu essencial no pós-1900. A segunda opção parece a mais crível à luz do argumento defendido na seção precedente de que os picos de degola em 1900, 1912 e 1915 decorreram da intervenção direta do presidente da República na política dos estados.

Para solucionar a dúvida é preciso verificar se o plenário provisório impôs obstáculos no trâmite dos pareceres de reconhecimento de poderes e se o dirigente do país usou da sua influência para conter ou reverter esse comportamento indesejável na Câmara. Um comentário escrito pelo mais representativo crítico do sistema eleitoral da época, Assis Brasil, ilumina o primeiro ponto e facilita o rumos da pesquisa. Condenando duramente a experiência republicana, o pensador afirma:

“a eleição passou a ser mera formalidade. Toda gente se convenceu de que, para ser Deputado, Senador ou mesmo Presidente da Republica, não era precisão haver voto algum. O reconhecimento substitui-se à eleição. E que reconhecimento! As crônicas autenticas da época, as próprias atas dos corpos legislativos exibem casos de se fazer um representante da nação por simples emenda mandando trocar o nome que aparecia virtualmente sem votos por outro que os ostentava nos papéis eleitorais.” (ASSIS BRASIL, 1990, p. 140, grifo meu).

Já vimos que a Câmara pouco alterou os resultados eleitorais por conta própria, preferindo carimbar na maior parte das vezes as decisões locais que chegavam até ela. O argumento interessante desta passagem digno de consideração consiste na ideia de que o plenário provisório tentou empossar representantes oriundos das oposições estaduais através da apresentação de emendas alterando as conclusões dos pareceres das comissões de inquérito originalmente favoráveis às candidaturas apadrinhadas pelos governadores. Mais uma impressão que encontra correspondência na visão da imprensa da época. Discutindo a degola de Mendes Tavares, candidato à deputação pelo segundo distrito do Distrito Federal em 1909, a *Careta* critica as circunstâncias que abriram caminho à posse de Bulhões Marcial: “O diploma estava errado. Verdade é que fora voluntario o erro. Mas a Camara emendou a mão e jogou á cesta dos papeis sujos aquelle documento errado. E reconheceu o sr. Bulhões Marcial”.¹⁴⁹

Será que a opinião de Assis Brasil procedia em alguma medida e o passado por Mendes Tavares caracterizava padrão no trâmite das verificação de poderes na Câmara? Combinados, dão indícios de que a aferição de degolas a partir dos pareceres aprovados não capta potenciais problemas de coordenação político-partidária demandantes de enfrentamento para a construção da maioria capaz de barrar, justamente, as depurações, funcionando como barreira para esse desfecho-limite da tensão presente no Legislativo. A tabela 2.1 ajuda a introduzir o problema sintetizando o número de pareceres redigidos pelas comissões de inquérito, os votos em separado oferecidos pelas visões minoritárias surgidas nessas comissões e as emendas de plenário na análise das onze eleições regulares para deputado federal ocorridas entre 1900 e 1930. Na Primeira República, o distrito eleitoral não correspondia ao estado no caso dos estados mais populosos, subdivididos em mais de um distrito. Nas primeiras eleições federais, o Brasil se dividia em 63 distritos e a lei Rosa e Silva diminui esse número para 41, que ficou valendo até o fim do regime. Como as comissões de inquérito deviam se pronunciar sobre todas as eleições, o esperado era encontrar até 63 pareceres em 1900 e 1903 e, dali em diante, 41 pareceres a cada ano eleitoral. Pela lógica,

¹⁴⁹ *Careta*, Anno II, Edição n. 51, 22/05/1909, p. 11.

valores superiores indicariam eleições problemáticas. Por extensão do raciocínio, o oferecimento de votos em separado e emendas sinalizaria que o plenário provisório pretendia atuar no processo de reconhecimento dos poderes e não simplesmente deferir automaticamente todas as candidaturas apadrinhadas pelos governadores e supostamente englobadas no corpo do Parecer n. 1 pela comissão dos cinco. Uma informação crucial para entender os dados coligidos a seguir:

Tabela 2.1 – Número de pareceres de reconhecimento de deputados, votos em separado e emendas (1900-1930)

Ano	Pareceres (n)*	Votos em separado (n)	Emendas (n)
1900	69	11	9
1903	78	4	6
1906	48	2	5
1909	46	2	15
1912	55	6	48
1915	73	6	26
1918	42	4	6
1921	41	6	13
1924	49	1	5
1927	41	1	6
1930	41	0	17
Total	583	43	156

*Exclui o Parecer n. 1 preparado sempre pela comissão dos cinco.
Elaboração própria a partir de consulta aos ACD.

Os números mostram em pelo menos metade das eleições as comissões de inquérito tiveram bastante trabalho para apontar os candidatos que deveriam tomar posse. Isto se depreende tanto pela quantidade de pareceres como de votos em separado. Concentradas especialmente em 1912 e 1915 (47,4%), as emendas também sugerem a resistência dos integrantes do plenário provisório em colaborar com o governo assentindo automaticamente a posição que fosse colocada à votação. Como, afinal, se contornou essa conjuntura desfavorável a ponto das degolas não atingirem nem cerca de 8% dos diplomas?

Mais uma vez, a consulta dos jornais de época é bastante importante para apreender o que se passava no parlamento e nem sempre capta-se com facilidade da leitura dos Anais do Poder Legislativo. Vale começar pela cobertura dada às eleições de 1915, cuja disputa política a nível nacional entre o antigo grupo alinhado ao ex-presidente Hermes da Fonseca (os *hermistas*) e o grupo de Pinheiro Machado (os *pinheiristas*) consta registrada pela

historiografia política. Segundo inclusive um dos principais órgãos de imprensa partidários do governo, houve necessidade de intervir mais estrategicamente na composição da comissão dos cinco na tentativa de equilibrar as forças políticas durante o reconhecimento dos poderes:

a Comissão dos Cinco ficou constituída na Camara por dois pinheiristas e dois partidarios da antiga Coligação, além do Sr. Antonio Carlos, portador da confiança do governo. Isto significa que até agora não soffreu abalo a politica do Sr. Pinheiro Machado [...] Foi o chefe conservador, segundo declaração por elle proprio feita á reportagem, quem defendeu o alvitre de figurarem naquella commissão dois adversarios da sua politica. E o governo concordou, solícito e amável, porque não está nos projectos apparentes do governo experimentar forças com o chefe do Partido Conservador... antes da Constituição da Camara.

(*A Noticia*, Anno XXII, Edição n. 91, 4-5/04/1915, Nota “A vida politica”, p. 1).¹⁵⁰

Antonio Carlos era o líder do governo na Câmara àquele tempo, quando Wenceslão Braz presidia a República. Em outra matéria publicada na mesma edição, *A Noticia* detalhava a significação dessa composição da comissão dos cinco como uma delegação do dirigente do país à bancada mineira em respeito da tarefa de solucionar o conflito partidário iminente no processo de verificação dos poderes: “A rigor, o Sr. presidente da Republica, combinando na adopção dessa lista, não podia fazer outra coisa. S. ex. seria parcial, dando a maioria á Colligação ou dando ao P.R.C. Assim, não deu a nem a uma nem a outro, e entregou a Minas o papel de arbitro”.¹⁵¹

Conforme acontecia com as grandes polêmicas políticas da época, a decisão se tornou assunto d’*O Malho*, que dedicou a capa de uma de suas edições à composição da Comissão dos Cinco. Também mantendo o costume, a visão editorial se expressava pela fala do *Zé Povo* logo abaixo da charge que simbolizava os cinco nomes escolhidos para a comissão como dedos de uma mão cujas linhas da palma, unidas, permitiam ler “Minas”. Dizia o *Zé*:

Cá estão eles – o dedo mindinho, o seu vizinho, o pae de todos, o fura bolos e o mata piolhos! São os cinco mandamentos da mão, que agora está ao leme e prometeu “tocar” a symphonia da moralisação d’esta “gronga, respeitando a verdade eleitoral, onde quer que ella estivesse...

(*O Malho*, Anno XIV, Edição n. 656, 10/04/1915, capa).

¹⁵⁰ De acordo com Montalvão (2015), esse jornal exprimia “simples apoio ao governo” até 1924. Depois, “passou a um governismo extremado, a ponto de ser considerado como ‘órgão oficial’ do governo brasileiro”. Confirma essa classificação para o ano de 1915 o fato d’*A Notícia* sofrer ataques frequentes de Gil Vidal, em coluna fixa mantida no *Correio da Manhã*, um dos periódicos oposicionistas da época.

¹⁵¹ *A Noticia*, Anno XXII, Edição n. 91, 4-5/04/1915, Nota “A arithmetica politica”, p. 1. O título da matéria remetia à comparação irônica do caso com a história bíblica de Salomão sugerida pelo periódico fez: “fizeram do sr. Antonio Carlos a meiga creança que foi objeto da sentença de Salomão. Executaram a mesma sentença do sabio Rei que tinha tantas mulheres quantos são os abnegados candidatos á representação nacional” (Ibid.). Mais exatamente, “Dividiram-no ao meio; Antonio ficou com os perrecistas, e Carlos ficou com a colligação. Dois e meio e dois e meio são matematicamente eguaes a cinco” (Ibid).

O MALHO

IMPRESSA EM PAPEL DA CASA NORDSKOG & C. — CHRISTIANIA — RIO

Escritório e redacção
RUA DO OUVIDOR, 164
— E —
RUA DO ROSÁRIO, 173
Num. avulso 300 rs.

A COMISSÃO DOS CINCO

"Para organizar a relação dos deputados que estão legitimamente eleitos foi nomeada a anciosamente esperada comissão dos cinco, composta de dous perrecistas, dous colligados e o "leader" da maioria, que é o presidente da referida comissão". — (Dos jornaes)

ZE' POVO:—Cá estão elles—o dedo mindinho, o seu vizinho, ó-pae de todos, o fura bolos e o mata piolhos! São os cinco mandamentos da mão, que agora está ao leme e prometeu "tocar" a symphonia da moralisação d'esta "gronga, respeitando a verdade eleitoral, onde quer que ella estivesse... Veremos se estes dedos executam a promessa e fazem d'esta mão uma "Mão-Santa", em vez da "Mão Negra" que até aqui me tem apertado o gasgafete!...

Charge 2.6 – A comissão dos cinco.

Fonte: *O Malho*, Anno XIV, Edição n. 656, 10/04/1915, capa.

Vale dizer que além do dedo médio ou, na linguagem d'*O Malho*, "o pae de todos",

Antonio Carlos, integravam a comissão dos cinco ainda deputados por Pernambuco (Manuel Borba), São Paulo (Cincinato Braga), Rio Grande do Sul (Soares dos Santos) e Maranhão (Cunha Machado).

É sintomático que um jornal governista declarasse abertamente a impossibilidade de refutar a influência de Wenceslão sobre o processo de reconhecimento de poderes mesmo diante da negativa do presidente da República. Nas palavras d'A *Notícia*:

E' claro que o Sr. presidente da Republica não quiz assumir a responsabilidade de uma intromissão qualquer do poder executivo na questão dos reconhecimentos de poderes dos membros do Congresso; mas é também claro que bem se pôde inquirir se essas confabulações com o presidente da Republica já não constituem uma especie de intromissão. Como quer que seja, porém, Sua Ex. vae ver que cada vez que o julgamento arbitral do Sr. Antonio Carlos pender para um perrecista, a Colligação achará que o Sr. Wenceslão é um demonio; e o P.R.C. achará que S. Ex. é um anjo; ao passo que quando o julgamento pender para um coligado será a vez da Colligação achar que S. ex. é um anjo salva a opinião do P.R.C. que o reputará um demonio.

(A *Notícia*, Anno XXII, Edição n. 91, 4-5/04/1915, Nota "A arithmetica politica", p. 1).

O próprio periódico explica o motivo desses juízos:

Mas porque metter o Sr. presidente da Republica nessa dança? Porque os interessados dirão que o Sr. Antonio Carlos é de Minas; é seu amigo, e representa o pensamento do governo. Assim, é perfeitamente illusoria a crença em que fique o Sr. presidente da Republica de que não lhe caberá responsabilidade no processo do reconhecimento dos poderes; no máximo, o Sr. Wenceslão Braz ficará em paz a sua consciência, o que aliás não é pouco.

(A *Notícia*, Anno XXII, Edição n. 91, 4-5/04/1915, Nota "A arithmetica politica", p. 1).

Então confirmou-se a chegada de número de diplomas em excesso, como a seção anterior adiantou. O que fazer? A *Notícia* explica:

nessa maré-cheia de um oceano de candidaturas appareceram diplomas de toda especie e para todos os paladares. A Comissão dos Cinco tinha de adoptar um criterio, e adoptou o que reúne os dois caracteristicos das disposições legais relativas ás juntas: presidência de representante da justiça federal e assembléa composta da maioria dos presidentes das camaras. Poderia haver outro criterio? E' possível. Um criterio mais radical seria por exemplo o do afastamento de todas as duplicatas. Mas seria também injusto quanto ao proprio presente, e sobretudo seria uma perigosissima lição para o futuro: em todas as eleições de todos os Estados haveria uma duplicata de ponta a ponta. E' bem melhor não insinuar mais esse atalho, embora cheio da boa fé, de um castigo a mãos costumes, aos politiquieiros sem escrupulo de especie alguma que encham este nosso vastissimo paiz.

(A *Notícia*, Anno XXII, Edição n. 92, 05-06/04/1915, Nota na primeira coluna, p. 2, grifo meu).

A passagem prova o defendido até aqui: a reforma regimental aprovada em 1899

como parte das medidas tomadas para implementar a política dos governadores foi eficiente ao longo do tempo no sentido de favorecer a fabricação de bancadas unipartidárias na Câmara, que tendeu a ratificar as decisões tomadas no âmbito estadual. A degola das oposições era a última saída. Contudo, o texto mostra-se importante também porque sinaliza como a competição eleitoral exigiu do plenário provisório posicionamento para assegurar o reconhecimento dos poderes quando faltava clareza quanto ao grupo dominante nos vários estados. Notícias publicadas nos dias seguintes revelam as estratégias que entraram em consideração afim de canalizar a formação de um consenso mínimo.

Uma delas indica o aprendizado dos políticos diante da experiência da verificação dos poderes da legislatura anterior (1912-1914). A matéria d'A *Noticia* informa que Astolpho Dutra, o presidente provisório da mesa diretora encarregado de conduzir o contencioso eleitoral em 1915,

convocou uma reunião dos presidentes de Comissões de Inquerito, afim de assentar idéas sobre os trabalhos de reconhecimento de poderes de accordo com a reforma regimental Carlos Peixoto. O ponto mais importante dessa reforma é o que acaba com as surpresas das famosas emendas, que tanto escandalo causavam. Até o ultimo reconhecimento de poderes era possível qualquer deputado emendar os pareceres de reconhecimento em suas conclusões.

“Onde se lê Fulano dos Anzóes Carapuças, leia-se Beltrano de Tal.” O plenário aprovando a emenda e o Sr. Fulano, votado, eleito, reconhecido em todos os tramites, via o seu direito naufragar batendo nessa mina insidiosa. Os clamores contra o processo foram grandes. E realmente fazia pascar. O sr. Carlos Peixoto reformou então o Regimento. A Camara aprovou essa reforma e essa reforma acaba com as emendas-guilhotinas.

(A *Noticia*, Anno XXII, Edição n. 95, 8-9/04/1915, Nota “O reconhecimento na Camara”, p. 2).

Essa reforma foi esquecida no levantamento de Viscardi (2016, no prelo), mas seus efeitos são claros na tabela precedente (vide tabela 2.1). Em 1912, o plenário apresentou 48 emendas às conclusões de pareceres emitidos pelas comissões de inquérito. Um número que cai para 26 ao final do processo de reconhecimentos em 1915. Mais uma prova de que a unanimidade não ficava garantida automaticamente com as mudanças regimentais de 1899, aprovadas durante o governo Campos Sales. Não bastava definir melhor o conceito de diploma legal e controlar a presidência da comissão dos cinco, pois haviam mais atores com poder em jogo: as comissões de inquérito e o próprio plenário provisório, capazes de se rebelar durante a fase de verificação dos poderes. Segundo A *Noticia*, o receio existente em 1915:

A' primeira vista parece, então, que a maioria de uma corrente politica em qualquer

Comissão dará ganho de causa ás suas predileções. Vamos, entretanto, ter um aspecto novo de reconhecimento de poderes. As Comissões estão a três por dois e dois por três. Acontecerá que teremos dois pareceres em cada caso e a lucta no plenário decidirá os casos.

(*A Noticia*, Anno XXII, Edição n. 95, 8-9/04/1915, Nota “O reconhecimento na Camara”, p. 2).

A matéria detalhava o nível de rivalidade presente no plenário provisório e manifesto no resultado das eleições que definiram as presidências das comissões de inquérito:

A escolha dos presidentes das Comissões têm grande importancia. Incumbido de distribuir os papeis elle pôde entregar o exame dos pleitos aos collegas que têm interesse politico directo nos casos mais difficeis. Ainda hontem na primeira Comissão eleito presidente, o Sr. Irineu Machado fez a seguinte distribuição: eleições do Amazonas e Pará ao Sr. Ramos Caiado (perrecista), Maranhão e 1º districto cearense ao Sr. Joaquim Osorio (perrecista) Piauhy ao Sr. Bueno de Andrada (colligado), Rio Grande do Norte ao Sr. José Lobo (colligado) e ficou com o 2º districto cearense a seu cargo. Ceará e Amazonas, como se sabe, são dois dos mais encaroados “casos” do momento.

Preside a 2ª o Sr. Alvaro de Carvalho (colligado): ha ahi dois “casos”: Parahyba e Alagoas. A 3ª o Sr. José Bonifacio (colligado). Ha um “caso”: a Bahia. A 4ª o Sr. Pedro Lago. Ha o “caso” mais interessante da Camara: Estado do Rio. A 5ª (Minas), sem importancia. O Sr. Serpa (perrecista). A 6ª com o “caso” do Paraná o Sr. Carlos Peixoto (colligado).

A classificação de colligado se tem dado a quantos se oppõem á politica pinheirista. Ouvindo-se muitos desses, porém, se verifica que para a organização de um núcleo com o aspecto e com os intuitos da antiga Colligação eles não darão o apoio. Exemplos: o Sr. Carlos Peixoto, Irineu Machado, Pedro Lago, Alvaro de Carvalho e quantos mais?

(*A Noticia*, Anno XXII, Edição n. 95, 8-9/04/1915, Nota “O reconhecimento na Camara”, p. 2).

O RICD determinava que a presidência das comissões de inquérito fosse nomeada dentre os seus componentes e esta regra não sofreu alteração até o fim da Primeira República.¹⁵² Evidentemente, a disposição trazia imprevisibilidade para o processo de verificação dos poderes, embora completamente desconsiderada pelos analistas. A preferência partidária dos integrantes das comissões de inquérito podia criar embaraços ao governo se novas correntes partidárias a nível nacional se manifestassem, como aconteceu em 1912 e 1915. Os boatos de assedio ao presidente da República pelos dois grupos que buscavam a sua intercessão para dominar a representação da Câmara em 1915 com exclusividade se intensificam conforme se seguem as votações dos pareceres menos consensuais. Como resume *A Noticia*,

Para essa exclusividade fazia-se apelo á força que cerca sempre os presidentes que começam; mas esse presidente estava na embaraçosa situação de quem, por não ter

¹⁵² Cf. Ricci e Pacheco (2016).

tido competidores, podia fazer o jogo da cabra-céga com a certeza de pôr a mão na cabeça de um amigo, qualquer que fosse a figura sobre quem essa mão repouzasse. Dizer que não houve “combinação” seria tapar o sol com a peneira de grossos crivos; mas negar que essas “combinações” se afastaram de um terreno conciliador é verdade tão grande como dizer que o Sr. Rosa e Silva foi o eleito senador por Pernambuco

(*A Notícia*, Anno XXII, Edição n. 161, 13-14/06/1915, Nota “Cousas politicas”, p. 2).

Em fins de abril, a *Gazeta de Noticias* citava com cautela o rumor de que Wenceslão passava a “colaborar na fabricação de deputados” após “conferencias muito longas e mysteriosas, que S. Ex. tem tido, á noite, com os Srs. Machados (Pinheiro e Irineu)”.¹⁵³ Evitando se posicionar, o jornal recorria ao recurso gramatical da terceira pessoa do singular para explicar a fofoca: “Pretende-se insinuar que o Sr. presidente da Republica resolveu intervir dominado pelo P.R.C.”¹⁵⁴ Todavia, *O Paiz* noticiou no mesmo dia da exclusão de Francisco Valladares em favor do reconhecimento do sr. Brum, ratificada pelo parlamento a decisão já expressa na junta apuradora, como uma derrota infligida ao PRC: “São as duras contingencias da politica. O partido conservador confiou á politica mineira o actual reconhecimento de poderes, pois, de facto, a bancada do Estado do Sr. presidente da Republica é o arbitro supremo na constituição da futura camara”.¹⁵⁵ No balanço d’*A Notícia*,

Assim, no mesmo dia em que se noticia que o Sr. presidente da Republica fica agrilhado pelo P.R.C. ao trabalho de reconhecimento de poderes, o P.R.C. confessa uma derrota exactamente em materia de reconhecimento de poderes, derrota que affecta um dos seus mais dedicados partidarios!

O que tudo isso prova é que o Sr. presidente da Republica, eleito por gregos e troianos, e com particular ascendencia na poderosa força politica do seu Estado, nunca poderá agradar completamente a um campo e a outro. Tambem parece que a preocupação de S. Ex. não é precisamente a do exclusivismo desagrado, mas o de pairar, com a serenidade de um juiz, acima das partes em demandando [...]

(*A Notícia*, Anno XXII, Edição n. 114, 27-28/04/1915, Nota na coluna “Presidencia da Republica”, p. 2, grifo do original).

Até o fim da fase de verificação dos poderes esse jornal manteria o discurso de que Wenceslão não teve intenção de interferir no processo, mas as preocupações partidárias exigiram posicionamento presidencial:

O presidente apoiou-se na sua bancada, apoiou-se em bancadas a que chamaremos ministeriais, apoiou-se em contingentes compactos e conseguiu com uma

¹⁵³ *Gazeta de Noticias*, Anno XL, Edição n. 117, 27/04/1915, Editorial “Horresco refens”, p. 1.

¹⁵⁴ *Gazeta de Noticias*, Anno XL, Edição n. 117, 27/04/1915, Editorial “Horresco refens”, p. 1.

¹⁵⁵ *O Paiz*, Anno XXX, Edição n. 11159, Nota “Uma iniquidade” na Coluna “Echos e factos”, 27/04/1915, p. 1. Segundo *A Notícia*, *O Paiz* abriu “os diques de uma opposição violenta ao governo a proposito do reconhecimento de poderes” neste ano de 1915 (*A Notícia*, Anno XXII, Edição n. 150, 02-03/06/1915, Nota “O momento politico”, p. 2).

despretenciosa sagacidade de ficar a cavalleiro de dominações exatamente por não ter querido dominar. O que era urgente, e isso foi feito, era assegurar a formação da Camara, que tão difícil se antolhava, num perigo talvez institucional creado por uma duplicata de ponta a ponta, sem contar as triplicatas. Os casos mais difficeis ficariam – e ficaram, para depois. Os do Estado do Rio se parecem com outros, como irmãos gemeos: entraram no doce terreno das “combinazzioni”. Ainda hoje o próprio Sr. Nillo disse que “le gustavan todos”, mas que as preferencias foram outorgadas de accordo com as relações pessoaes dos candidatos, ainda hoje o “Correio da Manhã” disse que determinado candidato “evidentemente eleito e não reconhecido” é bastante moço para poder esperar. Nestas condições, porque cargas d’agua havia o presidente de se encastelar á ultima hora em intransigências que S. Ex. não teve nem mesmo em se tratando de amigo como o Sr. Vianna do Castello, disposto a tratar deste assumpto, não do ponto de vista individual, mas do ponto de vista das conveniencias collectivas?

(A *Noticia*, Anno XXII, Edição n. 150, 02-03/06/1915, Nota “O momento politico”, p. 2, grifo meu).¹⁵⁶

A transcrição merece destaque sobretudo pelo trecho grifado, que chama a atenção para o problema criado em caso de não-decisão da Câmara: a crise institucional. Quando os membros das juntas apuradoras não se acordavam acerca do resultado das eleições e se subdividiam, trabalhando separadamente e, por isto mesmo, causando a emissão de diplomas diferentes responsáveis pela chegada de candidatos pleiteando vagas em número superior às vagas das bancadas estaduais nesta Casa do Congresso, o plenário provisório se via decisivo para empossar alguém. Senão os estados envolvidos nestas circunstâncias ficavam temporariamente sem representação no parlamento.

Associadas, todas essas notícias referentes às eleições legislativas de 1915 ajudam a entender melhor o trâmite do processo de reconhecimento de poderes na Câmara sem negar-lhe a complexidade que a visão convencional da política dos governadores subtraiu da capacidade de atuação parlamentar. A inferência quantitativa das degolas também pode dar a falsa impressão de que as eleições, decididas localmente, não incomodavam aqueles que tomariam parte do plenário provisório e votariam os pareceres das comissões de inquérito. A leitura dos jornais revela um ambiente muito mais disputado, apesar de poucas vezes haver impacto sobre o resultado eleitoral construído no âmbito subnacional. Se necessário, os presidentes da República se mobilizavam para coordenar os políticos afim de garantir a posse dos desejáveis. Inclusive em anos eleitorais aparentemente menos críticos, com baixo número de degolas. Em 1903, durante o governo do conselheiro Rodrigues Alves, considerado pela historiografia o herdeiro direto da política dos governadores, *O Pharol* alegava: “depois de algumas escaramuças parlamentares, diz-se á boca pequena, que a s. exc. adoptou o funesto

¹⁵⁶ Vianna do Castello era ministro da Fazenda de Wenceslão e não foi diplomado pela junta apuradora: decisão mantida pelo plenário provisório sem protesto do presidente da República, que decidiu evitar problemas com seu próprio estado (*O Paiz*, Anno XXX, Edição n. 11149, 17/04/1915, Nota “Desmascarando baterias”, p. 1. Ver também *O Paiz*, Anno XXXII, Edição n. 11510, 12/04/1916, Nota “Conceitos”, p. 2).

systema de *fechar questões*, apadrinhando candidaturas”.¹⁵⁷ Até em 1924, cujos escrutínios correram em pleno estado de sítio e não se verificou degola, há evidência nessa linha. O então presidente Arthur Bernardes não se importava de registrar sua interferência em matéria de verificação de poderes, tratando do assunto inclusive em correspondência oficial:

Palacio do Cattete, 7 – Desembargador Rego Monteiro, governador do Estado do Amazonas – Respondendo o telegramma de v. ex., agradeço a comunicação de ter indicado o deputado Ephigenio de Salles leader da bancada amazonense na Camara e comunico por minha vez, haver tomado em consideração o appello que me dirigiu em favor do reconhecimento do dr. Alcides Bahia, para quem solicitei a bôa vallosidade dos meus amigos. Attenciosas saudações – Arthur Bernardes.
(*Correio da Manhã*, Anno XXIII, Edição n. 9218, 03/06/1924, Nota na Coluna “Topicos & Noticias, p. 4, grifos do original).

Além disso, o estudo qualitativo do trâmite da verificação de poderes na Câmara revela pontos de tensão canalizados pelo plenário provisório que por si só já provêm indícios do possível exagero presente na caracterização usual do legislativo no pós-1900 como unânime e apático. É verdade que durante o governo Campos Sales a imprensa falava dos “deputados de canastra, obrigados á defesa do governo sob pena de renuncia”¹⁵⁸, mas também se encontram notícias apontando para o comportamento independente das bancadas de São Paulo e do Rio Grande do Sul, cujos representantes seguiam resilientes em ceder aos caprichos do presidente da República. Segundo o *Commercio de São Paulo*, por exemplo, “A politica dos governadores, em S. Paulo, foi batida pela Commissão Central”.¹⁵⁹ Mais adiante, o jornal adota tom ainda mais explicito neste sentido: “Aos deputados federaes e estadoaes, determina a Commissão Central o rumo que hão de dar, nas respectivas assembléas, ao voto certo e á consciencia possível”.¹⁶⁰ A *Federação* também fazia questão de deixar claro em seus exemplares que no Rio Grande do sul a política dos governadores não penetrava: “Si existe a tão falada politica dos governadores, absurdo creado pelo governo do sr. dr. Campos Salles, é isso lá pelo norte. Aqui no Rio Grande o governo limita-se á administração, não se immiscue na politica e menos em influir nas eleições”.¹⁶¹ Será que o desejo de Campos Sales em manipular os legisladores como em um teatro de marionetes haja vista a charge da *Cidade*

¹⁵⁷ *O Pharol*, Edição n. 596, 09/06/1903, “Chronica”, p. 1, grifo do original.

¹⁵⁸ *Cidade do Rio*, Edição n. 52, 27/11/1900, Nota “O terror legislativo”, p. 1. Segundo informa outra edição desse mesmo periódico, “A politica dos governadores serviu para a criação dos deputados de canastra, como pitorescamente os chamava o Sr. Germano Hasslocker, e o senado de pau e corda, como, de ouvido a ouvido, appellida os embaixadores dos Estados, o sr. Lauro Muller” (*Cidade do Rio*, Edição n. 52, 03/09/1900, Nota “Mais uma traição”, p. 1; matéria republicada pela *A Republica*, Edição n. 528, 27/09/1900, p. 1).

¹⁵⁹ *O Commercio de São Paulo*, Edição n. 3620, Editorial “Os reis de Java”, 03/04/1904, p. 1.

¹⁶⁰ *O Commercio de São Paulo*, Edição n. 3620, Editorial “Os reis de Java”, 03/04/1904, p. 1.

¹⁶¹ *A Federação*, Edição n. 27, 31/01/1903, Nota “Minorias”, p. 1; ver também Edição n. 86, de 13/04/1903, Nota “Do Norte”, p. 2.

do Rio funcionou não somente no seu governo como nas demais presidências da Primeira República? É o que o capítulo 3 pretende começar a responder.

Charge 2.7 – O teatro João Minhoca.

Fonte: *Cidade do Rio*, Anno XIV, Edição n. 40, 13/11/1900, Nota “Mais uma traição”, p. 1.

Na charge, Campos Sales é retratado como o manipulador do teatro de fantoches, assistido pela República (representada pela figura feminina) que dialoga com o deputado pelo Sergipe, Fausto Cardoso, conhecido crítico da política econômica implementada pelo presidente.¹⁶² Pela dificuldade de visualização do diálogo na impressão, vale copiá-lo:

¹⁶² Sobre a postura de oposição de Fausto Cardoso, ver Montalvão (2015).

A REPUBLICA : – Mas, então é a isto que se acha reproduzida a representação nacional?

FAUSTO CARDOSO : – E' como vê, minha senhora: está reduzida a uma Camara de Fantoches. Só assim o que o director do teatrinho, o tal Manuel Ferrabraz!

2.5 Considerações

Espanta o hábito mental dominante nas ciências sociais em geral e na ciência política em particular, que se desinteressam pelos estudos legislativos e eleitorais do período republicano assumindo a envergadura de política dos governadores em minar as vicissitudes do regime. Aliás, surpreende que o primeiro estudo focado no levantamento da degola tenha se mantido preso à ideia convencional sobre a sistematicidade do fenômeno e não questionado o baixo índice mensurado substantivamente. Trata-se da dissertação de mestrado em história defendida por Magalhães em 1986, que dá ênfase na *falta* de depurações nas eleições à Câmara ocorridas em 1927 e 1930, como se algo estivesse errado de antemão. A autora endossa como parâmetro de sua discussão a trivialidade esperada para o fenômeno ao invés de interpretar o dado do ângulo oposto, como propuseram estudos posteriores (RICCI; ZULINI, 2012; 2013) ao reconstruir o debate visando uma explicação para o alto percentual de diplomas reconhecidos. Uma forma de dar chance às instituições liberais do regime abordando-as como liberais também na prática e não somente na letra da Constituição, deixando de lado o lugar comum de que tudo estava corrompido por ingerências oligárquicas.

Este capítulo procurou chamar a atenção para as vantagens de uma análise alternativa às hipóteses pejorativas da experiência republicana avaliando os resultados eleitorais da política dos governadores em cálculo que só é possível admitindo-se dignos de estudo os escrutínios da época. A pesquisa mostrou a centralidade da Câmara em situações críticas, quando um posicionamento se fazia necessário. Os melhores exemplos correspondem aos casos de Mato Grosso em 1918 e Minas Gerais em 1930. Nas duas observações as juntas apuradoras se mostraram incapazes de decidir quais candidatos deveriam diplomar e se o parlamento não agisse ambos os estados ficariam sem representação na Câmara àquele ano.

O exame do trâmite do processo de reconhecimento de poderes revelou, por sua vez, que as medidas implementadas pela reforma Campos Sales para viabilizar o pacto com os governadores e favorecer a exclusão das oposições não dava conta completamente de controlar as decisões do plenário provisório, motivando a interferência dos presidentes para se

garantir a posse dos nomes desejados. A independência de alguns políticos seguia um problema para o governo e o próximo capítulo trata exatamente do que se depreende a partir do comportamento parlamentar das bancadas majoritariamente unipartidárias eleitas no pós-1900.

CAPÍTULO 3 – O resultado legislativo da política dos governadores: a Câmara como arena para construção de consenso em situações críticas

Como vimos até aqui, a reprodução continuada do discurso que enfatiza a irrelevância do parlamento durante a Primeira República decorre do hábito mental criado em torno de duas suposições interligadas. Primeiro, a de que as oposições não conseguiam se eleger à Câmara dos Deputados depois da reforma Campos Sales, assumindo-se a posse de bancadas unipartidárias até 1930. Segundo, a de que a presença dessa característica naquela Casa resultava na “morte” da política congressional, como se os legisladores fossem ao plenário apenas para referendar a agenda presidencial nos conformes do pacto com os governadores, abdicando do estudo dos projetos de lei e do espaço de debates ali provido. O Capítulo 2 comprovou que as representações estaduais empossadas na Câmara entre 1900 e 1930 na grande maioria das vezes caracterizaram-se pela dominância de uma única filiação partidária, havendo raramente bancadas compostas por políticos eleitos graças à mais de uma legenda. Entretanto, a análise subsequente também revelou a importância do plenário enquanto arena decisória de pleitos mais disputados nos estados e como existiu necessidade de interferência do governo para construir consenso no desenrolar do reconhecimento de parte dos diplomas recebidos pela Câmara. Um dado que por si só já abre margem para a requalificação da condição do parlamento na época e torna oportuna a possibilidade de se considerar o Legislativo um peça elementar para a política dos governadores engrenar. A inspiração converge para a afirmação de Wirth, autor de um livro clássico a respeito da posição de Minas Gerais na estrutura de poder da Primeira República e voz dissonante da leitura convencional do alcance do modelo Campos Sales pois frisa como “o Congresso tinha poder porque representava os interesses de fortes máquinas estaduais. Podia, por exemplo, recusar o programa de um presidente ou simplesmente torná-lo impraticável pela inatividade e demora” (WIRTH, 1982, p. 245). O objetivo deste capítulo é testar exatamente a hipótese de que a política dos governadores implementada na administração de Campos Sales não pretendia eliminar o Congresso Nacional, mas, antes, oficializar uma prática política de caráter regional no parlamento. Assim, em teoria, o plenário da Câmara deveria se pautar, a partir de 1900, pelas clivagens subnacionais e qualquer potencial crise entre os poderes refletiria, portanto, a instabilidade regional.

Para checar a razoabilidade da referida linha de interpretação alternativa convém aplicar à experiência da Primeira República os instrumentos de pesquisa correntes no estudo

das relações entre governo e Congresso no período atual, respeitando eventuais adaptações para melhor aferição e crítica dos dados. As próximas seções discutem informações inéditas coligidas e sistematizadas afim de permitir a construção dos indicadores tradicionalmente usados em ciência política para se pronunciar uma explicação empiricamente orientada do resultado legislativo do pacto da presidência com os governadores. Fundamentalmente, a contínua reprodução do viés que denigre a política republicana e anula o trabalho parlamentar daquele tempo se faz possível em parte pela escolha consciente da maioria dos analistas em não pesquisar o comportamento legislativo. Afinal, como repensar o tópico sem confrontar alguns resultados substantivos do dia-a-dia do Congresso?

3.1 O parlamento “por ele mesmo”: indicadores de atividade legislativa na Primeira República

Esta seção representa um primeiro esforço de tornar públicos indicadores relativos aos trabalhos da Câmara dos Deputados no pós-1900 que nos permitam pensar o papel do parlamento na Primeira República com um arsenal mínimo de dados usados nas análises tradicionais de desempenho legislativo. Para introduzir a reflexão sobre a atividade da Casa o gráfico 3.1 apresenta a produção legislativa observada desde a presidência de Prudente de Moraes até o governo de Washington Luís diferenciando o origem das normas jurídicas aprovadas, isto é, se partiu do Poder Executivo ou do Congresso a iniciativa da maior proporção das leis daquele regime. O levantamento dos dados se baseou na *Coleção de Leis da República* organizada pela própria Câmara dos Deputados e o resultado inclui as informações para as passagens dos vice-presidentes Nilo Peçanha e Delfim Moreira pela posição de chefia do país. Nilo completou o mandato de Afonso Pena, que faleceu cerca de um ano e meio antes de se encerrar o quadriênio presidencial. A experiência de Delfim foi mais curta pois, como lembrado no Capítulo 1, o político exerceu a presidência interina por apenas oito meses devido à morte de Rodrigues, que morreu antes da posse, abrindo espaço para novas eleições presidenciais em conformidade com o preceito constitucional de realizá-las quando a cadeira de chefia do país ficasse vaga antes de decorridos dois anos de mandato.

Gráfico 3.1 – Proporção de leis por origem e governos (1894-1930)

Sancionaram-se 22764 normas jurídicas entre 1894 e 1930. Apenas nas administrações de Nilo Peçanha, Wenceslão Braz e Epitácio Pessoa o Poder Legislativo propôs a maior parte das leis aprovadas – em média, concentrando a autoria de 74,8% da produção legal. Nos demais governos, teve protagonismo reduzido a 25,3%. Como entender essa informação? Trata-se de um indicador de fraqueza do parlamento em linha com a ideia de que a Câmara consistiu numa arena apática e desprovida de poder político depois da implantação da política dos governadores? O que explica a mudança de padrão em Nilo, Wenceslão e Epitácio? A simples falta de continuidade já aponta que o modelo Campos Sales não pode ser responsabilizado por congelar um padrão comportamental das relações entre governo e Congresso no pós-1900.

Não se deve deixar passar despercebido o dado referente à administração de Prudente de Moraes: antes do advento da política dos governadores, o Executivo já dominava a produção legal. Isto coloca em dúvida o desempenho esperado em termos de iniciativa legislativa. Qual o perfil predominante entre fins do século XIX e princípios do século XX? O parlamento normalmente centralizava tal atividade ou o Executivo legislava mais? Trata-se de uma pergunta clássica da literatura dedicada aos estudos legislativos, que até pouco tempo assumia a existência de um caráter eminentemente confrontacional entre Executivo e Legislativo como se ambos investissem em agendas políticas independentes.¹⁶³ Neste aspecto a análise comparada ilumina a análise, pois possibilita entender o Brasil republicano em

¹⁶³ Para um balanço da discussão referente aos conceitos de sucesso e dominância legislativas, ver Doring (1995). A guinada interpretativa dessa classe de estudos ocorre quando se deixa de perceber os poderes Executivo e Legislativo como instituições separadas no processo legislativo, existindo compartilhamento de agenda entre eles. Um bom exemplo da aplicação desta abordagem encontra-se em Martin e Vamberg (2004).

perspectiva com outras experiências de seu tempo. A tabela 3.1 estabelece um paralelo com os casos inglês e italiano antes da democratização. Entre parênteses consta a taxa de dominância legislativa, que se mediu pela proporção de leis de autoria de cada poder em relação ao total de leis dos respectivos períodos considerados.

Tabela 3.1 – Produção legislativa por origem (casos selecionados)

Experiência	Origem das leis		Total
	Executivo	Legislativo	
Brasil (1894-1930)	14031 (61,6%)	8733 (38,4%)	22764
Reino Unido (1902-1911)	344 (76,4%)	106 (23,6%)	450
Itália (1861-1919)	6126 (92,4%)	507 (7,6%)	6633

Fonte: Elaboração própria a partir da Coleção de Leis da República para o Brasil; Bromhead (1956, p. 190) para a Inglaterra e Soddu (1999) para a Itália.

Os números enquadram a Primeira República brasileira em posição intermediária. A iniciativa das leis aprovadas partiu majoritariamente do Poder Executivo nos três Estados e o Brasil apresenta a menor média (61,6%). Contudo, a análise desagregada dos dados republicanos sintetizada no gráfico 3.1 acusa que este valor está influenciado pela dominância de normas jurídicas de autoria do Legislativo nas administrações de Nilo, Wenceslão e Epitácio, enquanto nos casos europeus a preeminência legislativa do Executivo não variou significativamente nos recortes temporais considerados.¹⁶⁴ Portanto, o indicador atesta ser comum os legislativos não legislarem na virada do século XIX para o XX, à exceção da França da IV República e da Itália (RICCI, 2006). Mais uma vez, um resultado que não pode ser atribuído à política dos governadores no Brasil.

Qual será então os efeitos legislativos do pacto Campos Sales no curto e médio prazos? A política dos governadores fabricou um parlamento dócil e blindou o governo de um relacionamento difícil com o Congresso? Os estudos legislativos ensinam que as votações nominais normalmente filtram as situações críticas existentes na conjuntura política. Para captar a tensão entre o Executivo e o Legislativo durante a Primeira República, convém examinar este indicador. A tabela 3.2 reporta o total de deliberações do gênero ocorridas no transcorrer da Primeira República situando o dado já em perspectiva comparada. Os valores concernentes ao Brasil procedem de exame sistemático das sessões legislativas publicadas nos ACD. Já as informações relativas à Argentina, Peru e Reino Unido foram coligidas a partir

¹⁶⁴ Para detalhes acerca da produção legislativa da Inglaterra e da Itália antes da democratização, ver Bromhead (1956) e Soddu (1999), respectivamente.

dos dados presentes em Molinelli et al. (1999, p. 412), Mücke (2004, p. 151) e Cox (1987, p. 64), respectivamente.

Tabela 3.2 – Votações nominais, países selecionados

Caso	Votações nominais (n)	Média anual
Peru (1864-1878)	207	26
Brasil (1894-1930)	478	36
Argentina (1904-1955)	1712	32,9
Reino Unido (1836-1899)	2071	32,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos ACD para o Brasil; Molinelli et al. (1999, p. 412) para a Argentina; Mücke (2004, p. 151) para o Peru e Cox (1987, p. 64) para o Reino Unido.

No Brasil republicano ocorreram 478 votações nominais na Câmara dos Deputados. 80,5% (385) delas se concentrou no pós-1900.¹⁶⁵ À vista dos demais casos o regime está dentro da média no contexto da virada do século XIX para o XX. Sabe-se que a frequência de decisões pelo método nominal sobe via de regra com o advento da democracia. Durante a primeira experiência democrática brasileira, entre 1946 e 1964, realizaram-se 1465 votações nominais – uma média de 77,1 votações do gênero ao ano (ZULINI, 2016). Um valor que continua crescendo no regime democrático atual: entre 1989 e 2013, realizaram-se 2720 deliberações nominais e a média se elevou para 113,3 (Idem). Mesmo assim, até os dias de hoje este procedimento não constitui a escolha ordinária do parlamento e segue reservado às decisões visivelmente menos consensuais. Lógica idêntica se percebe dos dados de Molinelli et al. (1999) para a Argentina, por exemplo. Justamente por causa do caráter menos usual das deliberações nominais vale investigar se houve concentração temporal das votações apreciadas seguindo o referido rito registradas na Câmara dos Deputados durante a Primeira República e o conteúdo abordado em cada uma. O gráfico 3.2 expõe a distribuição das observações por legislatura:

¹⁶⁵ Apenas nos anos de 1929 e 1930 não ocorreu votação nominal na Câmara dos Deputados.

Gráfico 3.2 – Distribuição das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados, por legislaturas (1894-1930)

A distribuição alerta para a concentração de votações nominais em cinco legislaturas, iniciadas em 1897, 1900, 1918, 1921 e 1924. Na contramão, nenhuma decisão por este método se encontrou a partir da legislatura iniciada em 1930. Interpretar o primeiro pico é mais simples à luz da radicalização ideológica no parlamento decorrente do racha do PRF conforme retratado pelo Capítulo 1. O desafio maior refere-se ao entendimento dos demais valores elevados. Quais assuntos chegavam à votação nominal? Será que os outros picos materializam o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo? Para esclarecer ambos os pontos, o tema de todas as votações nominais passou por exame detalhado através da leitura sistemática dos ACD, que possibilitou a classificação das observações em quatro categorias distintas. Desvendaram-se achados contraintuitivos à luz da visão convencional sobre o fim dos problemas entre governo e Congresso no pós-1900, pois o assunto que pautou quase um terço de todas as votações nominais ocorridas na Primeira República diz respeito à apreciação de vetos presidenciais e teve maior incidência nos anos 1920. Naquele regime a constituição em vigor determinava que a Câmara decidisse pela manutenção ou derrubada do veto presidencial sempre em deliberação nominal, diferente dos dias de hoje, quando a decisão de casos do gênero se regem por deliberação secreta.¹⁶⁶ Convencionalmente, o veto presidencial às leis aprovadas pelo parlamento consiste em outro expediente apropriado pelos estudos legislativos como medida usual de conflito institucional. A literatura que justifica a importância deste dispositivo no sistema de *checks and balances* elege a manifestação do veto enquanto evidência de situações críticas, caracterizadas por dificuldades na construção do consenso

¹⁶⁶ O procedimento nominal para apreciação dos vetos presidenciais constava afirmado na CF 1891, art. 37, § 3º.

entre Executivo e Legislativo (CAMERON, 2000; 2009; GROHMANN, 2003; MOYA, 2005). Inclusive, fala-se na instrumentalização do veto, que pode ser usado estrategicamente pelo presidente do país na tentativa de forçar concessões do parlamento para moldar o *output* legislativo às preferências do governo (CAMERON, 2000; 2009). O gráfico 3.3 apresenta a proporção de votações nominais efetuadas em cada legislatura para a análise dos vetos e representa o escopo desse tópico nas deliberações pela área das barras pintada de preto. As votações motivadas por causa do processo de verificação de poderes e de emendas constitucionais aparecem também separadas em categorias específicas dos demais tópicos alvo deste tipo de procedimento porque, aliadas às decisões dos vetos, mostram-se responsáveis por 58,8% das 478 votações nominais consignadas nas atas da Câmara durante a experiência republicana. Listas na vertical identificam a proporção de deliberações nominais atreladas ao reconhecimento de deputados e as listas na horizontal remetem às nominais sobre emendas constitucionais, ficando os demais assuntos agrupados na área mais clara, apenas pontilhada.

Gráfico 3.3 – Pauta das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados, por legislaturas (1894-1930)

Várias características emergem dessa visualização e merecem comentários. Uma delas concerne à questão dos vetos, que somem da pauta dos trabalhos da Câmara na legislatura infligida diretamente pela política dos governadores (1900-1902) e reaparecem na seguinte, mas com frequência maior, salvo algumas exceções, a partir dos anos 1910. Desde 1904, uma atualização regimental eliminou a exigência de apreciação imediata dos vetos presidenciais,

possibilitando que tais matérias ficassem engavetadas.¹⁶⁷ Trata-se de informação crucial que permite depreender do ingresso dos vetos à pauta de votação potenciais conflitos irresolvidos entre o presidente e o Congresso. Sobretudo quando se contrasta o gráfico 3.3 com o gráfico 3.1 (dedicado à origem das leis) e se nota que as legislaturas onde mais se verificaram votações de vetos nem sempre correspondem aos mandatos presidenciais marcados pela preponderância de leis iniciadas por parlamentares. Outro ponto relevante que o gráfico 3.3 possibilita captar diz respeito à deliberação nominal no âmbito do reconhecimento dos poderes. Pelos dados, essa escolha procedimental não se restringiu às legislaturas cujas eleições sofreram com mais frequência contestação dos resultados e concentraram mais degolas.¹⁶⁸ Antes da aprovação de um dispositivo regimental, em 1921, tornando compulsória a votação nominal de pareceres reconhecendo poderes sempre que surgisse voto em separado dentro da comissão de inquérito, a definição final dos eleitos rendia deliberações do gênero. Aliás, isto aconteceu inclusive depois da passagem da reforma Carlos Peixoto, pensada para impedir já durante o exame parlamentar do pleito de 1915 o oferecimento de emendas modificando as conclusões dos pareceres. Até no governo de Rodrigues Alves, quando toma posse a segunda legislatura gestada após o advento do pacto (a de 1903-1905), consentiram-se muitas votações nominais abordando a verificação dos eleições. Combinadas, novas evidências em linha com o argumentado no Capítulo 2 sobre a posse de bancadas unipartidárias na Câmara não derivar de forma tão automática, sem dissensos no plenário provisório. No limite, uma expressão específica de conflito federativo pela própria lógica do modelo Campos Sales, edificado em cima da regionalização do quadro político-partidário em andamento antes de 1899, como explicado no Capítulo 1. Por fim, há a concentração de votações obrigatoriamente nominais na legislatura de 1924-1926 e conduzidas por ocasião da reforma constitucional estudada neste período, além de outras medidas de cunho variado deliberadas através do procedimento nominal a pedido de deputados.¹⁶⁹

O gráfico 3.4 mostra como fica a distribuição temática das votações nominais válidas e não-unâнимas ocorridas na Primeira República, características de somente 182 (38,1%)

¹⁶⁷ Originalmente, prescrevia-se que o projeto de lei ou resolução iniciado na Câmara e vetado pelo presidente da República seguisse à discussão e votação nominal logo que fosse devolvido ao parlamento (cf. RICD 1891, art. 136). Um indicativo temporal que some no texto regimental aprovado em 1904 (cf. RICD 1904, art. 151). Para detalhes, ver Ricci e Pacheco (2016).

¹⁶⁸ Cf. Cap. 2, gráfico 2.2, p. 93.

¹⁶⁹ Apenas nos anos de 1929 e 1930 não ocorreu votação nominal na Câmara dos Deputados.

observações, concentradas nas legislaturas iniciadas em 1884, 1887 e 1900, que juntas reúnem 104 (57,1%) das deliberações pelo referido método.¹⁷⁰

Gráfico 3.4 – Pauta das votações nominais válidas e não-unânicas realizadas na Câmara dos Deputados, por legislaturas (1894-1930)

De imediato, o recorte dos dados acusa algumas particularidades interessantes. As decisões nominais dos vetos presidenciais nas legislaturas iniciadas em 1921 e 1924 apresentadas no gráfico 3.3 somem com o uso do filtro convencional no gráfico 3.4, assim como todas as deliberações nominais ocorridas na legislatura aberta em 1927, independentemente do assunto. A situação se repete nas votações nominais concernentes à reforma constitucional de 1926, também excluídas após o emprego dos critérios clássicos, que possibilitam justamente pela redução das observações destacar entre os casos remanescentes o grupo de deliberações centrado em medidas orçamentárias, representado no gráfico 3.4 pela área preenchida por linhas horizontais. Mesmo assim, as decisões nominais de vetos e de verificações de poderes continuam se sobressaindo dentre as votações válidas e não-unânicas de outras legislaturas no pós-1900.

Como as bancadas se comportavam em geral nessas votações válidas e não-unânicas independentemente dos assuntos tratados? Será que predominava a coesão interna das representações estaduais no pós-1900 ou elas se cindiam na hora de exprimir preferências?

¹⁷⁰ Seguindo literalmente a cartilha de análise das votações nominais para inferir o comportamento político dos parlamentares, é recomendado descartar as decisões inválidas e as unânicas (FIORINA, 1974; KINGDON, 1977; RICE, 1925). Os autores respeitam, assim, os resultados das votações nominais na definição do recorte de estudo, entendendo como desnecessário o exame das deliberações que não atingiram o *quórum* (as inválidas) e das unânicas, em geral assim classificadas aquelas decisões nas quais menos 10% dos deputados votaram contra o resultado final.

Para checar a coesão das bancadas durante as deliberações válidas e não-unânicas, recorreu-se ao índice de *Rice*, amplamente utilizado afim de medir a unidade partidária no momento do voto (ver RICE, 1925). Adaptando-o para o exame da conduta-padrão dos membros de cada representação estadual, o índice de *Rice* foi obtido através do resultado, em módulo, da subtração da porcentagem de votos contrários encerrados por uma bancada X a partir da porcentagem de votos favoráveis registrados pela mesma bancada numa dada votação nominal Y:

$$R_{y,x} = |\% \text{ de votos sim} - \% \text{ de votos não}|$$

Sem levar em consideração, portanto, os casos de abstenção declarada, as ausências e a obstrução parlamentar, abrangendo apenas os políticos que votaram pela aprovação ou rejeição da matéria em deliberação, os escores calculados invariavelmente totalizam 1 (um). Logo, um estado só atingirá um escore de 100% no índice de *Rice* caso todos os seus representantes votem da mesma forma durante uma decisão nominal. Consequentemente, o indicador cairá para 0 (zero) se a bancada estadual rachar ao meio, quando o número de votos *sim* equivaler à soma dos votos *não*.¹⁷¹ A tabela 3.3 discrimina o comportamento médio encontrado por legislaturas. Diferenciam-se as vezes onde os deputados de cada estado deliberaram de modo unânime ou dividido. O ponto de corte aplicado classificou como unânime a bancada estadual que superou um índice de *Rice* de 89% (ou seja, menos de 10% dos seus componentes votou contra a posição vitoriosa dentro da bancada). Por extensão do raciocínio, se mais de 10% dos integrantes de uma bancada divergiu na votação e, portanto, o índice de *Rice* ficou abaixo dos 90%, enquadrou-se a conduta como dividida. Abaixo do escore de cada bancada consta, entre parênteses, o número de votações considerado no cálculo do índice de *Rice* médio.

¹⁷¹ Exatamente por se tratar de uma média, o índice de *Rice* exige cuidado a respeito do número mínimo de votos necessários ao seu cálculo, uma vez que as bancadas pequenas (como também as bancadas grandes em dias de muitas faltas) podem ter seus índices inflados. Adotaram-se três critérios para evitar o problema, entrando no cálculo somente: i. as votações válidas nas quais pelo menos 10% dos deputados votaram contra o resultado final; ii) desconsiderados os votos das bancadas com menos de cinco deputados e iii) no caso, das bancadas com mais de cinco deputados, as observações onde um total superior a este tomou parte da decisão nominal no plenário.

Tabela 3.3 – Comportamento das bancadas nas votações nominais válidas e não-unânicas na Câmara, por legislaturas*

Bancada estadual	1900-1902		1903-1905		1906-1908		1909-1911		1912-1914		1915-1917		1918-1920		1921-1923	
	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***
MG	100 (2)	46,7 (27)	99,1 (9)	55,9 (8)	100 (2)	63,5 (4)	91,4 (5)	63,5 (12)	93,5 (3)	47,3 (11)		36,6 (3)	94,2 (3)	68,8 (7)	95,4 (6)	62,4 (5)
SP	100 (5)	45,3 (22)	100 (5)	45,9 (12)	100 (1)	43,2 (5)	100 (2)	53,1 (14)	100 (2)	40,5 (11)		43,2 (3)	100 (5)	63,1 (4)	100 (3)	45,6 (8)
BA	100 (6)	43,9 (23)	100 (2)	54,4 (15)	100 (3)	53,0 (3)	100 (1)	55,1 (15)	100 (1)	38,0 (13)		29,2 (3)	100 (2)	42,7 (7)		28,6 (11)
PE	100 (14)	81,0 (15)	100 (8)	32,8 (9)	100 (2)	52,2 (4)	100 (2)	63,6 (13)	100 (1)	38,5 (13)		50,3 (3)	100 (4)	41,7 (5)	100 (1)	64,4 (9)
RJ	100 (8)	63,7 (14)	100 (3)	56,1 (14)	100 (4)	76,3 (2)		44,7 (15)	100 (1)	43,8 (13)		16,7 (3)	100 (2)	44,7 (7)		49,7 (9)
RS	100 (16)	56,3 (13)	100 (6)	41,6 (11)	100 (1)	51,0 (5)	100 (3)	69,5 (13)		62,6 (14)		67,6 (3)	100 (2)	45,4 (7)	100 (2)	49,4 (9)
DF	100 (1)	30,5 (17)	100 (2)	50,5 (10)	100 (2)	47,6 (3)	100 (1)	59,1 (14)	100 (2)	45,2 (9)		42,9 (1)	100 (4)	53,9 (3)		37,9 (6)
CE	100 (20)	67,3 (7)	100 (4)	42,5 (10)	100 (2)	45,4 (4)	100 (11)	54,2 (5)	100 (4)	55,2 (10)	100 (1)	54,2 (2)	100 (2)	32,5 (6)	100 (9)	37,1 (2)
MA	100 (17)		100 (8)	60 (2)	100 (2)	33,3 (1)	100 (7)	68,6 (5)	100 (6)	40 (2)	100 (2)		100 (2)	15,7 (4)	100 (6)	50 (2)
PA	100 (5)	49,2 (13)	100 (8)	66,7 (1)	100 (2)		100 (5)	60 (2)			100 (1)		100 (2)	62,2 (3)	100 (6)	50 (4)
AL	100 (8)	53,3 (5)	100 (4)					20 (2)		36 (5)					100 (5)	26,7 (4)
PB		60 (2)					100 (6)	60 (4)			100 (1)					

*Considera apenas as bancadas com pelo menos cinco deputados em votações nominais válidas e não-unânicas e reporta os escores médios do *Rice* seguido do número de observações em parênteses. ***Unânicas*: remete às vezes em que o de índice de *Rice* da bancada superou 89%.

*** *Divididas*: diz respeito aos casos onde o índice de *Rice* da bancada ficou abaixo de 90%.

Fonte: Elaboração própria a partir dos ACD.

Os valores são surpreendentes. Em geral, as bancadas votaram divididas na maioria das vezes e não apenas na legislatura iniciada em 1900, cujas divisões já eram esperadas haja vista o observado no Capítulo 2 sobre a falta de unanimidade no parlamento durante o processo dos reconhecimentos de poderes na Câmara. Aparentemente, os governadores continuaram sem dominar as representações dos seus respectivos estados àquela Casa do Congresso reproduzia inclusive na legislatura iniciada em 1903, teoricamente o modelo de unanimidade condicionado pelo pacto Campos Sales herdado no governo Rodrigues Alves. Das observações, apenas o estado do Maranhão se destaca deliberando quase sempre unido no transcorrer da Primeira República. Resultados que motivam o aprofundamento da análise. Afinal, o que dividia as bancadas?

3.2 Minoria e maioria na Câmara dos Deputados

Revelada a inexistência da propalada “pax oligárquica” no pós-1900, outro dado inédito negligenciado pelos analistas que estudam o período republicano ajuda exatamente a melhor exploração das decisões nominais. A leitura dos jornais da época permitiu mapear não apenas os deputados que exerceram a maioria na Câmara depois do advento da política dos governadores, como também líderes da minoria naquela Casa do Congresso em alguns anos.¹⁷² Mais do que isto: revelou as disputas por traz da escolha da liderança da maioria, tratada em reuniões onde tomavam parte os líderes das bancadas estaduais. Tendo em mente a interpretação clássica dos efeitos legislativos do modelo Campos Sales, a própria noção de liderança no parlamento soa contraintuitiva. Qual a função de um líder em contexto unipartidário? Histórias de bastidores detalhadas pela imprensa em notícias centradas na cobertura da definição do líder da maioria a cada ano legislativo esclarecem o que estava em jogo em diferentes períodos. Já em 1903, por exemplo, *O Paiz* informava como a falta de consenso entre a linha política do Rio Grande do Sul e os interesses do presidente Rodrigues Alves atrapalhava a escolha do nome desejado pelos líderes das bancadas estaduais para conduzir àquela distinta atividade. Segundo o periódico, Cassiano do Nascimento, um dos representantes gaúchos e principal nome cogitado para o referido posto, rejeitava a função de “*leader dos leaders*” por motivos ideológicos:

¹⁷² Os nomes constam relacionados no Apêndice C à p. 267-269.

Representando a politica dominante do Rio Grande, S. Ex. não póde dirigir a maioria da Camara, que apoia o governo do Sr. Dr. Rodrigues Alves e que não segue as idéas do *castilhismo*. Não é tampouco crível que S. Ex., dirigindo essa maioria, continue a ser solidario com a situação intransigente do seu Estado. (*O Paiz*, Anno XIX, Edição n. 6784, 06/05/1903, Nota na primeira página, grifos do original).¹⁷³

A continuação da matéria é taxativa: àquele tempo a liderança da maioria mesclava-se com a liderança do governo. No original:

Não ha partidos na Camara. O governo da União tem o apoio de quasi todas as bancadas. O *leader* é, portanto, o deputado por cujo intermedio a palavra do governo é levada á Camara. Eleger um *leader* que não tem realmente um partido, em nome do qual fale, mas que ha de ser o portador da palavra do governo, é impôr a este uma escolha que o póde contrariar e dar aos membros incondicionaes e sempre firmes da maioria um chefe, a que falta a condição primordial: a de representar o pensamento e a vontade do governo... (*O Paiz*, Anno XIX, Edição n. 6784, 06/05/1903, Nota na primeira página, grifos do original).¹⁷⁴

Trata-se de mais uma notícia desmistificando a ideia convencional de que o governo Rodrigues Alves herdou, no esteio do unipartidarismo promovido pela reforma Campos Sales, o atomismo político-partidário no Legislativo. Durante a escolha do nome para ocupar a liderança da maioria da Câmara já no governo de Afonso Pena à frente da República, o caso de Cassiano voltava às páginas d’*O Paiz* para ilustrar a mudança de significado daquele papel diante do novo cenário político. Segundo a notícia,

a Camara se devia recordar qual o criterio do illustre deputado riograndense no exercicio de suas funções de *leader*. Quando o fôra em 1903, 1904 e 1905, na legislatura passada, o Sr. Cassiano do Nascimento era, na Camara, o interprete do pensamento do governo, que a Camara ostentava apoiar. O Sr. Carlos Peixoto mudou a fôrma, no anno seguinte. E’ que a situação tambem estava mudada. Já o *leader* da maioria não o podia ser do governo que a mesma maioria não acompanhava na opposição ás medidas legislativas originadas no convenio de Taubaté, comndenadas pelo Sr. Rodrigues Alves (*O Paiz*, Anno XXIV, Edição n. 8671, 07/05/1908, p. 2, grifos do original).

¹⁷³ Por “castilhismo” se define o ideário republicano defendido por Júlio de Castilhos, reputado político gaúcho que se inspirava na filosofia positivista de Augusto Comte. Castilhos fez parte do grupo de constituintes que elaborou a Carta de 1891, foi um dos fundadores do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) e atuou como deputado federal pelo seu estado, que também governou por alguns anos. Daí a forte influência que exerceu no pensamento da época, especialmente no Rio Grande do Sul.

¹⁷⁴ Outra notícia na mesma edição informa que a reunião dos líderes das bancadas estaduais se converteu na eleição de Cassiano para o cargo, independentemente da sua recusa, rejeitada unanimemente (Cf. *O Paiz*, Anno XIX, Edição n. 06784, 06/05/1903, Nota “A mesa da Camara”, p. 1).

Conforme amplamente coberto pela historiografia, o *Conselho de Taubaté* consistiu na primeira política de valorização do café articulada pelos governadores de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro em 1906 e que incomodou o presidente Rodrigues Alves, indisposto a assumir o ônus atrelado à medida, baseada na compra das sacas excedentes pelo governo federal para segurar os preços e, assim, afiançar a rentabilidade da cafeicultura brasileira.¹⁷⁵ A matéria d'*O Paiz* chamava a atenção para o comportamento do líder da maioria entre 1905 e 1907, Carlos Peixoto, que justamente no ano de 1906 não se portou como esperado, agindo como “*leader da oposição*” no estudo das questões ligadas ao café.¹⁷⁶ Daí o jornal decretar que a experiência mostrava como “Não vale, portanto, o apelo às tradições” quando se tratava da atuação da liderança da maioria na Câmara.¹⁷⁷

Em geral, a perspectiva de que a posição de liderança da maioria no parlamento trazia consigo uma grande responsabilidade política por subtender do ocupante do posto a abnegação da margem de atuação individual em prol dos interesses do governo mostra-se uma constante nos comentários da imprensa. Há indicativos de que este raciocínio despertou até a resistência do deputado Seabra em 1909, levando-o a recusar “o encargo de *leader da Camara*” por desejar “ter a maior liberdade de acção, liberdade incompatível com o lugar de *leader*”.¹⁷⁸ Reticente, o representante cedeu aos pedidos dos seus pares e assumiu a função, mas não ousou censurar publicamente um decreto editado por Nilo Peçanha em 1910 pois “se julgaria indigno de si mesmo, indigno da confiança da maioria da Camara, se pelo facto de ser ‘leader’ encampasse incondicionalmente todos os actos do sr. presidente da Republica”.¹⁷⁹ No limite, apelava-se para a renúncia do cargo por divergências ideológicas irreconciliáveis, a exemplo dos três líderes da maioria que resignaram enquanto Eptácio Pessoa presidia o país. O primeiro deles foi Torquato Moreira, representante da bancada baiana cuja escolha para aquela função não contou com unanimidade. Segundo divulgava *O Paiz*, especularam-se inicialmente os deputados Carlos de Campos (SP), Bueno Brandão (MG) e Antonio Carlos

¹⁷⁵ Para detalhes, ver Franco e Lago (2012).

¹⁷⁶ *O Paiz*, Anno XXIV, Edição n. 8671, 07/05/1908, p. 2, grifo do original.

¹⁷⁷ *O Paiz*, Anno XXIV, Edição n. 8671, 07/05/1908, p. 2, grifo do original.

¹⁷⁸ *O Paiz*, Anno XXV, Edição n. 8980, 06/05/1909, Nota na coluna “Echos e Factos”, p. 1, grifos do original.

¹⁷⁹ *Gazeta de Noticias*, Anno XXXV, Edição n. 259, 16/09/1909, Nota “Na Camara dos Deputados”, p. 1. Seabra se referia ao decreto n. 7503 de 1909, que vedava as acumulações reenumeradas. Cerca de um ano depois, o representante deixaria a liderança da maioria envergonhando com a aprovação de um parecer de verificação de poderes de pleito suplementar realizado no seu estado para preenchimento da vaga aberta com a morte do deputado Leovigildo Filgueiras. Assim como muitos outros políticos da Câmara, Seabra acreditava que o escrutínio merecia anulação por constarem das atas “900 eleitores inexistentes, fraudulenta e clandestinamente alistados” (*O Paiz*, Anno XXVII, Edição n. 9499, 08/10/1910, Nota “O caso da Bahia”, p. 4). A renúncia consta nos ACD, Vol. V, 07/10/1910, p. 435.

(MG).¹⁸⁰ Posteriormente, “entendimentos entre os *leaders* de bancadas e das varias correntes politicas da Camara” levaram à escolha de Torquato¹⁸¹, mas seu nome não teve a acolhida de Cincinato Braga (SP), Sampaio Correia (DF), Vicente Piragibe (DF) e Pedro Lago (BA), que emitiram votos contrários.¹⁸² Aliás, Cincinato teria afirmado não pretender “homologar decisões extra-reunião” e se autodeclarado representante da minoria em polêmica declaração: “Se o convite feito aos membros da minoria era apenas para darem ‘a saliva ao sello’, então elle negava a sua saliva...”¹⁸³ Uma passagem interessante pelo testemunho da divisão política observada no parlamento e reforçada na sua defesa por outros nomes ao posto de líder da maioria na Câmara: “se a maioria do legislativo quer trabalhar, de accordo com o governo, pacifica, harmonicamente, deve collocar na direcção dos trabalhos da Camara um homem que atenda, quanto possivel, ás varias correntes da Camara, um espirito tolerante, conciliador.”¹⁸⁴

Pressionado, Torquato renuncia a 16 de dezembro de 1917 depois que o plenário nega a aprovação de uma emenda apresentada pelo relator da receita para o exercício financeiro de 1920, Antonio Carlos.¹⁸⁵ No dia seguinte, *O Paiz* informa que os líderes das bancadas estaduais pedem que o político reconsidere e se mantenha no cargo “até o fim da sessão legislativa.”¹⁸⁶ Recomendação aceita literalmente, pois no ano seguinte a liderança da maioria da Câmara passa a Carlos de Campos, representante da bancada paulista que também deserta às prévias da virada de ano:

O cargo de *leader* da maioria da Camara dos Deputados assenta na confiança da propria maioria e do Governo; e o *leader* que nega o apoio, seu e de sua bancada, á medidas governamentais, acceitas préviamente como se sabe, por aquella maioria, fica positivamente inhabilitado para a sua missão directora.
Essa incompatibilidade se impõe, é irrecusavel [...]
Por isso, desde este momento renuncio ás funções de *leader* da Camara
(ACD, Vol. XV, 23/12/1920, p. 452).

A negativa de apoio citada na justificativa da renúncia se referia à declaração pública que Carlos assinava em primeiro lugar, seguido dos demais companheiros da bancada paulista, contra todos os impostos criados no projeto de orçamento da receita para o exercício

¹⁸⁰ *O Paiz*, Anno XXXV, Edição n. 12716, 04/08/1919, Nota “A soberania em acção” na coluna “Echos & Factos”, p. 3, grifo do original.

¹⁸¹ *O Paiz*, Anno XXXV, Edição n. 12716, 04/08/1919, Nota “A soberania em acção” na coluna “Echos & Factos”, p. 3.

¹⁸² *O Paiz*, Anno XXXV, Edição n. 12717, Nota “O novo ‘leader’ da Camara”, 05/08/1919, p. 4.

¹⁸³ *O Paiz*, Anno XXXV, Edição n. 12717, Nota “O novo ‘leader’ da Camara”, 05/08/1919, p. 4.

¹⁸⁴ *O Paiz*, Anno XXXV, Edição n. 12717, Nota “O novo ‘leader’ da Camara”, 05/08/1919, p. 4.

¹⁸⁵ *O Paiz*, Anno XXXVI, Edição n. 12851, 17/12/1919, Nota “A soberania em acção” na coluna “Echos & Factos”, p. 3.

¹⁸⁶ *O Paiz*, Anno XXXVI, Edição n. 12852, 18/12/1917, Nota “Tudo o que acaba bem...” na coluna “Echos & Factos”, p. 3.

financeiro de 1921.¹⁸⁷ No entender deles, taxas inoportunas que a população do país não tinha condições de suportar diante do agravamento da crise econômica, reclamando antes “defesa e amparo”.¹⁸⁸ Entregue depois a Estacio Coimbra, deputado por Pernambuco, a liderança da maioria ficaria vaga em meados de 1921. Por telegrama, o legislador alegava perder capacidade representativa devido à divisão operada na maioria durante a definição das candidaturas presidenciais:

Escolhido para a direcção dos trabalhos legislativos pelo voto unanime dos “leaders” de todas as bancadas, e sciente do apoio e confiança do Exmo. Sr. presidente da Republica, aceitei a ardua incumbencia dentro das normas, que então estabeleci, para o fim de coordenar e conduzir as relações de harmonia, que entregue aos poderes legislativos e executivo constitucionalmente existem. Scindida a maioria, de que era órgão, em orientações diferentes e com objectivos não de todo definidos, pelas divergencias suscitadas no encaminhamento e solução da candidatura á vice-presidencia da Republica no proximo quadrienio, não devo e não posso permanecer na “liderança”
(*O Paiz*, Anno XXXVII, Edição 13383, 11/06/1921, Nota “O momento politico”, p. 3).

Mais um trecho elucidativo da relevância do papel de líder da maioria para “coordenar e conduzir as relações de harmonia” aos poderes legislativos e executivo.¹⁸⁹ Uma interação que continuava demandando empenho dos políticos no pós-1900, sem garantia automática pelo condicionamento dos resultados eleitorais. As próximas seções procuram esclarecer o ponto tomando-os de parâmetro na análise das votações nominais.

3.3 As votações nominais dos reconhecimentos de poderes na Câmara

Os capítulos precedentes discutiram a importância que a tarefa de prover a certificação eleitoral embutia à Câmara. Por definição, este encargo se fundamentava na concepção montesquieuniana de separação dos poderes. Aposta ao Estado liberal, a responsabilidade

¹⁸⁷ Às rubricas dos vinte e um deputados por São Paulo que constavam dessa declaração se unia o telegrama de Salles Junior, que mesmo afastado por motivos de saúde fez questão de manifestar solidariedade aos seus colegas de bancada na Câmara (cf. ACD, Vol. XV, 23/12/1920, p. 431).

¹⁸⁸ ACD, Vol. XV, 23/12/1920, p. 431. De acordo com *O Paiz*, uma crise provocada pela “obstinação do governo favorável ao imposto de transito” ou, melhor, “produto logico da falta de tacto com que o Dr. Epitacio Pessoa se conduziu neste caso, desprezando as ponderações de S. Paulo e do Rio Grande do Sul, que representam, sob o ponto de vista economico, duas das maiores forças vitais da Nação” (*O Paiz*, Anno XXXVII, Edição n. 13214, 24/10/1920, Nota “Semeando ventos”, p. 3).

¹⁸⁹ Todas as notícias citadas a respeito de declarações do líder da maioria na Câmara comentam sobre os líderes das bancadas estaduais, mostrando como também estes atores tinham protagonismo no jogo de articulação política do parlamento republicano.

pela condução da validação final das eleições se endereça ao parlamento para evitar que o Poder Executivo atomize os órgãos representativos. Na medida em que assume a capacidade de todo o processo eleitoral ficar corrompido por causa do recurso do Congresso às degolas das oposições a partir do pacto Campos Sales, a interpretação clássica desmereceu sistematicamente a centralidade da verificação dos poderes entre as atividades legislativas da Primeira República. Uma dinâmica que os estudos centrados na inferência das depurações na Câmara de Magalhães (1986) e Ricci e Zulini (2012, 2013) tampouco destrincharam em detalhe, preferindo observar o resultado final sem aprofundar o trâmite das votações dos pareceres, votos em separado e emendas. Para introduzir o perfil das deliberações tomadas no plenário da Casa sobre os reconhecimentos que chegaram às vias da votação nominal, o gráfico 3.5 diferencia por legislatura três tipos de saldos constatados nas 95 deliberações do gênero verificadas entre 1894 e 1930.¹⁹⁰ Nas barras, a área pintada de preto sinaliza o número de decisões inválidas, enquanto a área com linhas horizontais remete às nominais válidas e unânimes e a área mais clara e pontilhada ilustra as votações válidas e divididas.

Gráfico 3.5 – Resultados das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados para efeito de reconhecimento de poderes, por legislaturas (1894-1930)

Dentre as 95 deliberações nominais para efeito de reconhecimento dos poderes, 49 (51,6%) delas encerram resultados válidos e divididos, 34 (35,8%) atingiram o *quórum* e também a unanimidade e 12 (12,6%) revelaram-se inválidas. A distribuição temporal dos

¹⁹⁰ Apenas uma votação nominal relativa à verificação de poderes foi desconsiderada pelo estado precário das páginas dos ACD onde o registro constava ilegível. O dado se referia a um parecer reconhecendo deputados pelo Rio de Janeiro na legislatura de 1912-1914, ressalvada por este motivo com um asterisco no gráfico 11.

diferentes tipos de saldos apresenta um quadro surpreendente. Antes da reforma Campos Sales decisões desta monta já dividiam o plenário da Câmara e o pacto não encerrou as divergências definitivamente. Na legislatura iniciada em 1900 o padrão não impressiona porque, como visto até aqui, a falta de coesão emerge como produto do início da política dos governadores. Chama mais atenção a continuidade das disputas nas legislaturas de 1903 e 1921. Em contrapartida, nenhuma deliberação nominal versou sobre a temática das verificações de poderes durante a legislatura iniciada em 1906 e a iniciada em 1927 só traz um caso de reconhecimento votado pelo referido procedimento cujo resultado, aliás, foi válido e unânime.

Para entender melhor a situação de cada legislatura convém diferenciar os dados por origem do procedimento: se previstos regimentalmente ou requisitados no plenário. No capítulo 2 vimos que algumas reformas regimentais impactaram a votação dos reconhecimentos na Câmara. Os detalhes agora são importantes para ajudar na avaliação das informações coligidas. A primeira particularidade digna de menção se refere à detalhada indicação que dois representantes da bancada mineira (os deputados Carlos Peixoto Filho e Josino Araújo) apresentaram no propósito de revisar boa parte do processo de verificação dos poderes no parlamento logo após o fim do crítico contencioso eleitoral de 1912, caracterizado por um dos picos de degolas e contestações nas disputas travadas para as vagas daquela Casa do Congresso. Dentre as sugestões existia um parágrafo determinando votação nominal de qualquer parecer “da ordem dos que, pelo Regimento, são sujeitos á discussão”.¹⁹¹ Isto significava estabelecer o método nominal para todo parecer com voto em separado ou emenda, pois o regimento interno em vigor datava de 1904 e, em seu artigo 20, 1º, versando sobre o contencioso eleitoral, explicava claramente: “Havendo [...] votos em separado, ou emenda de qualquer dos membros da Comissão ás conclusões do parecer, se abrirá discussão quando a Camara estiver constituída com metade e mais um de seus membros.”¹⁹² Em outubro de 1913 a proposta de atualização regimental conseguiu consentimento do plenário.¹⁹³ Uma inovação mantida nos anos posteriores apesar de mudanças na redação, a exemplo do caso já relatado de 1921, quando um dispositivo regimental passou a considerar o voto em separado digno de votação nominal porque tal matéria passa a figurar, na prática, um novo parecer. Daí a conveniência de considerar a motivação das deliberações nominais atinentes aos reconhecimentos distinguindo os resultados consumados entre aquelas

¹⁹¹ ACD, Vol. IV, 13/06/1912, p. 293.

¹⁹² Para ler a íntegra dos três regimentos editados na Câmara dos Deputados durante a Primeira República, ver Ricci e Pacheco (2016).

¹⁹³ Cf. ACD, Vol. VII, 03/10/1913, p. 387-389.

requisitadas em plenário (gráfico 3.6) daquelas compulsórias, por razões regimentais (gráfico 3.7). Conforme previa a Constituição republicana, o segundo grupo incluía ainda as decisões da proposta de emendamento constitucional que tramitou na legislatura iniciada em 1924. A legenda segue uniformizada: a área pintada de preto nas barras remete às votações nominais inválidas, enquanto a área com listas horizontais compreende as observações válidas e unânimes e a área mais clara abrange as decisões válidas e divididas.

Gráfico 3.6 – Resultados das votações nominais requisitadas na Câmara dos Deputados para efeito de reconhecimento de poderes, por legislaturas (1894-1930)

Gráfico 3.7 – Resultados das votações nominais compulsórias realizadas na Câmara dos Deputados para efeito de reconhecimento de poderes, por legislaturas (1894-1930)

Desta vez, o visual é ainda mais impressionante haja vista a forma como os dados plotados nos dois gráficos emergem diametralmente opostos. Até a legislatura de 1903-1905, o padrão das deliberações nominais centradas em matéria de verificação de poderes consistiu em decisões divididas. Principia com a legislatura iniciada em 1912 uma guinada que torna predominantes as votações nominais válidas e unânimes. A legislatura de 1921-1923 desponta como a única da década de 1920 com decisões divididas de verificações de poderes.

A maioria das 49 decisões válidas e não unânimes versa sobre os reconhecimentos de quatro das maiores bancadas da Câmara: Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro e Distrito Federal que, unidos, ocupam o conteúdo de 55,1% das deliberações divididas. O que se poderia dizer, porém, do desempenho do governo em todas as deliberações nominais válidas centradas no contencioso eleitoral? No pós-1900, há 83 observações do gênero. Para checar se os resultados obtidos nas votações de verificação de poderes pelo processo nominal estiveram em linha com as preferências do Catete foram examinadas todas as vezes em que o líder da maioria na Câmara tomou parte dessas decisões válidas: atuação constatada em 44 (53,0%) das 83 observações. Seleção que exclui a legislatura 1900-1902 porque não foi possível identificar a liderança da maioria em 1900. Na sequência, confrontou-se o voto dado pelo político no exercício dessa função com o comportamento do resto do plenário. Uma checagem baseada na hipótese de que a preferência emitida pelo líder da maioria expressa os interesses do governo e se a referida posição não vence, implica derrota também para o Catete. Daí a classificação sintetizada na tabela 3.4, que diferencia as vitórias e derrotas da maioria em função da distribuição total dos votos dos demais deputados. Quando mais de 10% dos legisladores divergiram da posição vencedora, enquadrrou-se a votação como dividida.

Tabela 3.4 – Desempenho do governo nas votações nominais de reconhecimento de poderes na Câmara

Legislatura	Vitórias da maioria		Derrotas da maioria		Total
	Unânimes	Divididas	Unânimes	Divididas	
1903-1905	0	4	0	3	7
1909-1911	0	1	0	2	3
1912-1914	4	2	0	1	7
1915-1917	3	1	0	1	5
1918-1920	2	0	0	1	3
1921-1923	3	6	0	1	10
1924-1926	8	0	0	0	8
1927-1929	1	0	0	0	1
Total	21	14	0	9	44

Elaboração própria a partir dos ACD.

Nenhuma das poucas derrotas do governo em matéria de reconhecimentos aconteceu por grande diferença de votos. O padrão foi a vitória, ainda que mais de um terço delas em votações divididas. As situações em que a maioria não conseguiu vencer revelam situações críticas nas quais admitir a possibilidade de fracasso ainda parecia mais vantajoso frente à opção alternativa: estender um desgaste partidário no parlamento sessão legislativa adentro. Um exemplo ajuda a visualizar o nível de tensão criado na Câmara nestes casos-limite. Em 1915, a definição dos eleitos pelo primeiro distrito da capital federal mostrou-se tumultuada devido à duplicata de diplomas provenientes de divisões ocorridas entre os membros da junta apuradora que operou no Distrito Federal, cindida ao meio naquele ano. O plenário decidiu destituir a comissão de inquérito originalmente encarregada do exame daquele caso porque o relator excedeu o prazo de 15 dias fixado no RICD em vigor para emitir um parecer, inclusive já constante da ordem do dia para discussão com duas emendas atreladas.¹⁹⁴ Novos nomes passaram a avaliar os papéis eleitorais e redigiram um outro parecer, alvo de um voto em separado e seis emendas diferentes.¹⁹⁵ Líder da maioria àquele tempo, Antonio Carlos impugnou a desconsideração do primeiro parecer que endossava e reforçou o ponto durante a discussão do segundo parecer, alegando não pretender encaminhar voto dali em diante:

deante da referida e notoria diversidade de opiniões, como disse, na propria Comissão, quando, pela segunda vez, teve de pronunciar-se a respeito, deante da divergencia com que os meus colegas estão apreciando o pleito que vamos julgar, eu sinto que a attitude que me cabe assumir é a de que não ter a pretensão de encaminhar o voto da Camara, no sentido de qualquer das formulas propostas, mas, sim, a de dizer aos meus collegas que cada qual deverá pronunciar-se no caso conforme mais acertado parecer ao seu esclarecido criterio embora mantenha eu, zelando minha coherencia, o voto que já proferi favoravel ao primeiro parecer. (ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 500).

Essa postura do líder da maioria da Câmara desperta a ira de Mauricio de Lacerda, deputado pelo Rio de Janeiro que rebate imediatamente: “Então V. Ex., quando a Camara se divide em duas grandes correntes, deixa de ser *leader*, não encaminha nada?”¹⁹⁶ O representante da bancada carioca começa uma provocação insinuando que o líder fraqueja diante de uma corrente contrária forte na Câmara: “Quem é esse sub-*leader* que tem contra V.

¹⁹⁴ Protocolado sob o número 60/1915, o parecer foi publicado nos ACD em 12/05/1915 e a ele se ofereceram duas emendas diferentes (cf. ACD, Vol. III, p. 442-512). A invalidação do documento ficou decidida na sessão de 17 de maio (cf. ACD, Vol. IV, 17/05/1915, p. 34-37).

¹⁹⁵ Trata-se do parecer n. 60A/1915, impresso em 14/06/1915 (ACD, Vol. V, 14/06/1915, p.).

¹⁹⁶ ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 500, grifo do original.

Ex. força para fechar a questão, quando V. Ex. a declara aberta?”¹⁹⁷ A afronta se torna cada vez mais ácida, expondo um quadro constrangedor para o líder da maioria:

emquanto ha uma declaração publica, formal, responsável do *leader* que, nesta Camara, é o guia politico nas votações, declaração de que uma questão é aberta, subterraneamente, ao contrario do que ele diz e prediz para a marcha das votações, ha uma corrente que, com *leader* occulto e ignoto, fecha entre um dos grupos políticos da Camara, que também obedece ao bastão do Sr. Antonio Carlos, a questão politica da votação do parecer do 1º districto!
(ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 504, grifos do original).

Pedro Moacyr, outro integrante da bancada do Rio de Janeiro na Câmara, escancara a resposta conhecida pelos seus pares, mas até então latente: “A verdade é esta: o *leader* é o Sr. Pinheiro Machado. Ninguém declina essa responsabilidade.”¹⁹⁸ Segundo Lacerda, a omissão de Antonio Carlos emergia como uma admissão de incapacidade de vencer justamente a orientação antagônica dada pelo fundador do P.R.C.:

O bastão do Sr. Antonio Carlos hoje se oculta prudentemente para se não quebrar contra os golpes do bastão ousado do caudilho: o Sr. Antonio Carlos, na hora em que os seus correligionarios devem entrar em uma batalha campal, decisiva, despoja-se de suas dragonas e dos seus bordados de marechal, passa á reserva, a uma reforma que a prudencia lhe dicta neste momento!
(ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 505).

Mais testemunhos de que o poder de Pinheiro Machado não se encontrava destruído.¹⁹⁹

Então por que na análise dos dados esta votação figurou entre aquelas onde o voto do líder da maioria serviu de parâmetro do cálculo da disciplina na Câmara? Também aqui o esclarecimento provém de Pedro Moacyr, que interpreta a liberação das bancadas pelo líder da maioria no caso da verificação dos poderes do primeiro distrito da capital federal como um posicionamento efetivo: “O nobre *leader* da maioria, abrindo a questão, insurgiu-se virtualmente contra o fechamento por parte do P.R.C.”²⁰⁰ Ele explica: “Está ou não aberta a questão pelo *leader*? Está. Não é verdade que o P.R.C. fechou a questão? E’ verdade. Logo o *leader* está contra o P.R.C.”²⁰¹ Uma ideia reforçada por Lacerda, haja vista seu entendimento de que “o *leader*, portanto, vae mais longe: S. Ex. não é neutro, mas, para evitar uma crise politica ao Governo da Republica, se insurge contra o fechamento da questão.”²⁰² Realizada a

¹⁹⁷ ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 501, grifo do original.

¹⁹⁸ ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 505, grifo do original.

¹⁹⁹ Avaliação do próprio Lacerda (cf. ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 505).

²⁰⁰ ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 507, grifo do original.

²⁰¹ ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 507, grifos do original.

²⁰² ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 507, grifo do original.

votação da primeira conclusão do parecer, nominal justamente por causa do voto em separado oferecido, a posição de Antonio Carlos é derrotada por 77 votos contra 82. O plenário racha, portanto, ao meio. Na prática, o saco de gatos que a charge d'*O Malho* descrevia ao ironizar a formação do P.R.C. durante o governo Hermes da Fonseca, reunindo políticos com ideários conflitantes, impactava as decisões da Câmara em plena presidência de Wenceslão Braz.

Charge 3.1 – Formação do novo partido.

Fonte: *O Malho*, Anno IX, Edição n. 428, 03/12/1910, capa.

Aliás, há indícios de que até mesmo as deliberações unânimes de verificações de poderes materializavam articulações desenvolvidas entre lideranças da época para fazer política com os reconhecimentos votados no parlamento. Sobre o mesmo ano eleitoral de 1915, uma entrevista publicada pela *Notícia* explicava as combinações de Antonio Carlos com Pinheiro Machado na definição dos nomes que tomariam posse na Câmara e no Senado. Mais exatamente, informava que o candidato a senador por Pernambuco, José Bezerra, sobreviveria à verificação dos poderes em troca da degola dos correligionários de Nilo Peçanha no contencioso eleitoral na Câmara: “o reconhecimento do Sr. José Bezerra estava às primeiras horas de hoje, perfeitamente ajustado. Apenas, para chegarem a esse resultado, os Srs. Pinheiro e Antonio Carlos, sacrificarão todos os amigos do Sr. Nilo Peçanha.”²⁰³ O detalhamento dos motivos revela a teia de favores em jogo que envolvia inclusive o ministro da Fazenda, Sabino Barroso:

O Sr. Sabino tem compromissos com Pernambuco. Compromissos que foram retificados pelo Sr. Antonio Carlos, no início do reconhecimento de poderes, para evitar que os pernambucanos se unissem aos paulistas, embaraçando-lhe a aplicação da celebre justiça de Salomão. Nestas condições, o “leader” da Câmara, que é quem se tem entendido com o vice-presidente do Senado, sobre a organização da Câmara, vinha insistindo no reconhecimento do Sr. Bezerra. O Sr. Pinheiro, que absolutamente não quer abrir luta com os mineiros, propoz reconhecer o candidato do Sr. Dantas à senatoria, em troca da degola dos nilistas, na Câmara.

O Sr. Antonio Carlos, sciente dos desejos do Sr. Pinheiro, declarou que precisava consultar o Sr. Wenceslão, afim de ganhar tempo e poder fazer reconhecer os Srs. Raul Fernandes e Verissimo de Mello, os dois nilistas com quem tem maiores compromissos. Obtido o parecer da comissão, hontem, o Sr. Antonio Carlos procurou o Sr. Pinheiro e declarou-lhe que acceitava com a restricção de serem votados os pareceres assignados. O Sr. Pinheiro concordou; e, dahi, o estar combinado o reconhecimento do Sr. José Bezerra, em troca do sacrifício dos amigos do Sr. Nilo.

(*A Notícia*, Anno XXII, Edição n. 144, 27-28/05/1915, Nota “O caso do Estado do Rio na Câmara”, p. 2).²⁰⁴

Resumindo o boato: um senador em Pernambuco por algumas cabeças que concorriam à bancada fluminense na Câmara. Uma equação que aponta não somente para as politicagens tentadas durante o contencioso eleitoral, mas chama a atenção sobre o poder das transações focadas em escolhas regionais. Resta justamente testar se os deputados de cada estado agiram de modo coeso nas decisões nominais de verificações de poderes no pós-1900. A tabela 3.5 discrimina o comportamento das bancadas (se unânime ou não) em votações válidas e não-unânimes dos reconhecimentos conforme a média do índice de *Rice*.

²⁰³ *A Notícia*, Anno XXII, Edição n. 144, 27-28/05/1915, Nota “O caso do Estado do Rio na Câmara”, p. 2.

²⁰⁴ No fim das contas, porém, Rosa e Silva acabou reconhecido no lugar de José Bezerra, considerado inelegível, depois de acalorada discussão no Senado (ASF, Vol. IV, 05/07/1915, p. 112-119).

Tabela 3.5 – Comportamento das bancadas nas votações nominais de reconhecimento de poderes na Câmara, por legislaturas

Bancada estadual*	1900-1902		1903-1905		1909-1911		1912-1914		1915-1917		1918-1920		1921-1923	
	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***
MG		49,3 (15)	100 (2)	52,7 (5)		53,5 (3)		54,0 (3)		27,6 (2)		84,6 (1)	96,7 (4)	55,7 (3)
SP	100 (2)	40,3 (11)	100 (3)	44,4 (4)		76,9 (3)		53,4 (3)		48,2 (2)	100 (1)		100 (3)	33,1 (4)
BA	100 (6)	31,9 (9)		46,6 (7)		78,2 (3)		38,3 (3)		33,8 (2)		86,7 (1)		27,8 (7)
PE	100 (4)	86,8 (11)	100 (6)	7,7 (1) (3)		69,7 (3)		50,9 (3)		55,5 (2)	100 (1)		100 (1)	75,0 (5)
RJ	100 (2)	72,3 (7)	100 (3)	70,8 (4)		26,8 (2)		15,9 (3)		0 (2)		33,3 (1)		56,8 (5)
RS	100 (10)	78,0 (5)	100 (2)	28,3 (5)		66,9 (3)		86,3 (3)		71,4 (2)		55,6 (1)	100 (2)	55,6 (5)
DF		34,4 (7)	100 (1)	53,3 (3)		78,5 (3)		38,9 (3)						51,4 (3)
CE	100 (13)	80 (2)	100 (4)	28,5 (3)	100 (2)	42,9 (1)	100 (1)	77,8 (2)	100 (1)	75 (1)			100 (6)	60 (1)
MA	100 (14)		100 (5)			68,3 (3)	100 (2)		100 (2)				100 (4)	33,3 (1)
PA	100 (2)	48 (10)	100 (3)	66,7 (1)		60 (2)			100 (1)				100 (3)	52,4 (3)
AL	100 (6)	62,2 (3)	100 (2)			20 (2)		28,9 (3)					100 (2)	26,7 (4)
PB						60 (2)			100 (1)					

*Considera apenas as bancadas com pelo menos cinco deputados em votações nominais válidas e não-unânes de reconhecimentos e reporta os escores médios do *Rice* seguido do número de observações em parênteses. ***Unânes*: remete às vezes em que o de índice de *Rice* da bancada superou 89%.

*** *Divididas*: diz respeito aos casos onde o índice de *Rice* da bancada ficou abaixo de 90%.

Fonte: Elaboração própria a partir dos ACD.

Em retrospectiva, a distribuição dos dados demonstra que as bancadas estaduais nem sempre votavam em bloco, como atores unitários. Na legislatura iniciada em 1900, por exemplo, o padrão observado entre as maiores bancadas em matéria dos reconhecimentos mais críticos, sem apoio unânime do plenário, definitivamente não corresponde ao consenso. Rio Grande do Sul e Ceará despontam como os únicos estados de até dez deputados que mantiveram a coesão nas decisões do gênero. Na contramão, Minas Gerais, carro-chefe em número de assentos na Câmara, se divide em todas as deliberações consideradas. É interessante estudar os dados para a legislatura seguinte (1903-1905), empossada durante a presidência de Rodrigues Alves: o propalado herdeiro político direto da ausência de oposições parlamentares viabilizada pelo modelo Campos Sales. Ali também se desvenda um cenário bem diferente do predito pela visão clássica dos efeitos legislativos da política dos governadores porque algumas representações estaduais racham no momento de algumas dessas deliberações. Os integrantes da bancada de Minas Gerais têm comportamentos diversos em 1903, por exemplo. Durante as votações dos pareceres que reconheciam seus pares pelo quinto distrito do próprio estado e do terceiro distrito da capital federal, expressaram-se de modo unânime.²⁰⁵ Contudo, dividiram-se em outras decisões, como quando se votou a verificação dos poderes de deputados pelos sexto distrito da Bahia: dos vinte representantes de Minas que tomaram parte dessa votação, treze foram favoráveis e sete contrários ao parecer.²⁰⁶ Aliás, na mesma deliberação acerca da Bahia os representantes de Pernambuco, que até então votavam unânimes os reconhecimentos, se cindiram: dentre os treze deles participantes da decisão, seis acompanharam o parecer enquanto sete se opuseram. Pelas próximas legislaturas eventuais divisões se mantêm e a incidência volta a crescer entre 1921-1923. Portanto, questões cruciais como as de verificação de poderes desmistificam muitas vezes a alegoria das bancadas unânimes predominando no parlamento após 1900.

3.4. As votações nominais dos vetos presidenciais

Pensar em vetos presidenciais tanto como em emendas constitucionais automaticamente desperta o interesse do analista que se dedica aos estudos legislativos pela relevância dos dois temas quando se trata do *status quo* do ordenamento jurídico de um

²⁰⁵ Tratam-se dos pareceres ns. 67 e 71, de 1903, votados em 15/05 e 03/06 daquele ano (cf. ACD, Vols. I e II de 1903).

²⁰⁶ O parecer sobre as eleições do sexto distrito da Bahia em 1903 recebeu a numeração de 73.

regime. Ambos emergem como medidas excepcionais e os vetos, como antecipado, são associados pelos especialistas ao clímax da tensão entre governo e Congresso, ocorrendo justamente por causa do fracasso da conciliação entre os interesses do Executivo com o dos parlamentares durante o processo de produção legal (CAMERON, 2000). No endosso mecânico da interpretação trivial dos efeitos legislativos da política dos governadores sobre a Primeira República no pós-1900, os pesquisadores perderam os dois tópicos polêmicos de vista e o objetivo desta seção é resgatá-los. O gráfico 3.8 introduz o número de vetos presidenciais apresentados às leis aprovadas pelo Poder Legislativo desde o governo provisório de Deodoro da Fonseca até o fim a revolução de 1930.²⁰⁷

Gráfico 3.8 – Vetos presidenciais apresentados na Primeira República (1889-1930)

²⁰⁷ Agradeço à Fernanda Regina Machado pelo levantamento dos dados.

Do total de 226 vetos infligidos pelo Executivo às leis aprovadas no Congresso, quase 70% se concentra a partir dos anos 1910. O pico ocorre na presidência de Epitácio Pessoa, responsável por 24,8% das observações, seguido pelos governos de Washington Luiz (13,3%), Wenceslão Braz (11,1%) e Hermes da Fonseca (10,6%). Juntos, os quatro englobam cerca de 60% dos vetos pronunciados à produção legal da Primeira República.²⁰⁸ Será que havia algum padrão? Afinal, o que se vetava? Para esclarecer o perfil dessas negativas de sanção procedeu-se à classificação do conteúdo da produção legal contestada pelo Poder Executivo, cujo resultado segue plotado no gráfico 3.9:

Gráfico 3.9 – Área de concentração dos vetos presidenciais apresentados na Primeira República (1889-1930)

As barras contrastam em cada governo a proporção dos vetos apresentados sobre leis centradas no funcionalismo público (barra mais escura) da proporção daqueles focados em outros assuntos (barra mais clara). Esta classificação dicotômica basta para projetar a tendência encontrada pois, como o gráfico revela, a maioria das vezes em que os presidentes da Primeira República negaram sanção aos projetos aprovados no Congresso acabaram contestando matérias relativas aos servidores, como leis regulando pensões e montepios para viúvas de funcionários do Estado; aumentos de vencimentos; contagem do tempo de serviço para efeito de aposentadoria ou reforma do benefício e nivelamentos de salário por categorias. Apenas Floriano Peixoto e Arthur Bernardes não seguiram a lógica e se opuseram a questões mais variadas, sem padrão evidente. Do total de vetos apresentados no transcorrer de todo o

²⁰⁸ Aparentemente os números superem dos totais reportados em Santos e Hochmann (2000) porque o levantamento dos autores mostre-se incompleto.

regime, porém, 4 (1,8%) se destacam por forçar a revisão de parte de peça orçamentária aprovada para endereçar o gasto anual do Estado. O precedente foi aberto inclusive pelo próprio Floriano, que discordou da fixação do quadro de funcionários do Ministério da Guerra publicada pelo Legislativo a 05 de novembro de 1894 e fez questão de se posicionar contra a promulgação da matéria em telegrama oficial protocolado durante seu penúltimo dia à frente da direção do país, nas prévias de entregar o posto para Prudente de Moraes.²⁰⁹ Na base das razões atreladas ao informativo do veto constava o argumento de que o contingente de militares definido comprometia a defesa nacional:

A vastidão do territorio brasileiro e a falta de meios rapidos de transporte e communicação, exigem que, em certos e determinados pontos, sejam localisadas forças militares em numero sufficiente para serem destacadas, quando necessario, afim de manter a ordem publica, na emergencia de qualquer perturbação: o que não será possivel executar-se com a redução feita pelo Congresso Nacional á proposta que lhe fora submetida pelo Poder Executivo.
(ACD, Vol. VII, 16/11/1894, p. 292).

Um pensamento nada surpreendente considerando o histórico do governo Floriano, conhecido como “marechal de ferro” por sufocar com a ajuda do exército as sucessivas revoltas que enfrentou no transcorrer do mandato. A experiência o fazia acreditar não parecer “de bom aviso reduzir o numero dos que teem por missão defender pelas armas a Patria, exactamente quando esta precisa achar-se preparada para enfrentar todas as eventualidades.”²¹⁰

O próximo episódio de veto desferido em cima de uma previsão de despesa orçamentária da República aconteceu quase três décadas depois, na administração de Epitácio Pessoa, que se recusou em promulgar a lei fixando a despesa da União para o exercício financeiro de 1922. Na mensagem enviada ao Legislativo para justificar a atitude extrema, o presidente explicava a impossibilidade de ratificar aquele passivo e permitir a elevação desenfreada do *déficit* do Brasil. Analisando os números preliminares na moeda do período, os contos de réis, concluía haver “um excesso de cerca de 360 mil contos de despesa ordenada pelo Congresso sobre a receita por ele autorizada” e indignava-se: “Como admitir que o Congresso Nacional dê ao Poder Executivo um milhão de contos de receita e dele exija o

²⁰⁹ Na linguagem da época, o nome técnico dos quadros do Ministério da Guerra consistia em “forças de terra”. A matéria originalmente aprovada com este foco pelo Congresso para vigorar em 1895 recebeu a denominação de projeto n. 8D/1894 (cf. ACD, Vol. VII, 05/11/1894, p. 63). Floriano expôs motivos para negar-lhe sanção em 14/11/1894 e a comunicação passou ao conhecimento do plenário da Câmara dois dias depois (Ibid., 16/11/1894, p. 292-293). Como na Primeira República cada ministério organizava as suas despesas, as estimativas avulsas de todos eles incidiam diretamente no resultado final do orçamento geral da República.

²¹⁰ ACD, Vol. VII, 16/11/1894, p. 293.

pagamento de 36% a mais?”.²¹¹ Segundo Epitácio, um desajuste ampliado durante o trâmite do projeto orçamentário no Senado, que “elevou o *deficit* a alturas vertiginosas”.²¹² Mais especificamente, por conta “de favores a funcionarios publicos”.²¹³ Uma constatação baseada na revista dos artigos adicionados à lei da despesa que dificilmente um analista póstumo teria capacidade de captar não emergissem apontamentos de observadores contemporâneos aos eventos, a exemplo do presidente e seus comentários ilustrativos. Para apreender os beneficiários em jogo se precisa investigar em detalhe a estratégia de preenchimento de cargos por trás das várias medidas:

O art. 3º n. IV autoriza o Governo a crear duas cadeiras de piano no Instituto de Musica; mas logo no paragrapho unico determina, em termos imperativos, que “o provimento *será* feito no mez de janeiro de 1922 independentemente de curso”, e “a nomeação *deverá* recahir em professores livres docentes” que reúnam taes e taes condições. Já se sabe que dos seis livres docentes do Instituto só dous existem nessas condições, precisamente os dois para quem se cream os novos logares, de maneira que o acto do Congresso, além de mascarar um favor pessoal, importa a propria nomeação desses docentes, com violação manifesta do art. 48, n. 5 da Constituição, que reserva *privativamente* para o Poder Executivo a attribuição de prover os cargos publicos.
(ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 68, grifo do original).

Longa, a lista de passagens nesta linha impressiona pelo nível dos pormenores que asseguravam vagas para indivíduos específicos. Vale reportar outra citação minuciosa que destrincha situação do tipo:

O art. 42 crêa um logar de 2º tenente desenhista no Corpo de Bombeiros. E logo aponta quem deve ser nomeado; só quem tiver mais de um anno de serviços de dentista ou auxiliar de dentista no Corpo. Excusado é dizer que só ha um cidadão nestas condições. Temos, pois, de novo o Congresso a invadir as attribuições privativas do Presidente da Republica para fazer favores pessoas e nomear dentistas de Bombeiros.
(ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 69).

Daí a preocupação do presidente em tentar barrar a passagem da norma destacando os prováveis efeitos diretos daquela decisão perante o relacionamento do governo com os parlamentares dali em diante:

²¹¹ ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 67.

²¹² ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 64, grifo do original. Durante sua exposição, o presidente comenta já existir desequilíbrio na proposta de lei quando a Câmara enviou os projetos de receita e despesa para a outra casa do Congresso, mas frisa ter o texto final aprovado pelos senadores aumentado sensivelmente o problema: “O *deficit* que, calculado em papel, era de 59.671:992\$634, ascendeu a 184.898:740\$336!” (Ibid.).

²¹³ ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 75.

Violada a imunidade tradicional da lei orçamentária, haverá agora maior cuidado na sua preparação; Deputados e Senadores mostrar-se-ão menos condescendentes, e os proprios interesses individuaes moderarão o seu arrojo. Com isto lucrará o paiz e os vétos ao orçamento, em vez de se multiplicarem, como se receia, perderão a sua razão de ser.

(ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 36).

Epitácio citava o antecedente de Floriano para se eximir de potenciais críticas a respeito da inadequação de um veto desferido em matéria orçamentária: “o facto não é virgem entre nós. Em 1894, o Presidente da Republica negou sancção ao projeto de fixação de forças [...] O que se diz da lei annua de forças estende-se á lei annua de meios.”²¹⁴ A diferença entre os dois líderes no emprego daquele expediente se verifica na perspectiva política de ambos. Floriano respondia à conjuntura de instabilidade dos primeiros anos do regime e recriminava a lei aprovada no Congresso por temer que a redução do contingente militar impossibilitasse a resistência da República diante de novos focos de instabilidade. Epitácio reagia à condição geral das finanças nacionais nos anos 1920 por acreditar conhecer o problema de fundo e ter uma solução para propor. No seu entendimento, o problema correspondia à ausência da exclusividade orçamentária, ou seja, o princípio de que as leis de previsão da receita e fixação da despesa não deviam trazer quaisquer outros adendos. O raciocínio atravessa toda a mensagem que justifica o veto ao orçamento da despesa para 1922 e suporta a análise do contexto pelo presidente:

As leis de orçamento entre nós teem sido profundamente deturpadas. Nella se ensinam disposições as mais estranhas e se acoitam os mais audaciosos interesses pessoases, confiantes em que o Presidente da Republica os tolerará para não se privar dos meios de governo.

O projecto deste anno requinta em deslises dessa ordem. Nelle não ha tudo: reformas de repartições, regulamentos de natureza executiva, nomeações e promoções de funcionarios publicos, injustiças clamorosas, favores individuaes de toda casta, medidas evidentemente prejudiciais á Nação, disposições contradictorias ou extravagantes.

(ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 68).²¹⁵

Usava-se o termo *cauda orçamentária* para se referir aos dispositivos inseridos no corpo do projeto orçamentário e estranhos ao teor dessa legislação específica visando regar outras áreas em prazo menor, pois o orçamento tinha precedência no rito processual das duas Casas do Congresso. A prática remontava ao Império (ROURE, 1926) e incluía a revogação de leis, criação de serviços, supressão de repartições públicas e reorganização de ministérios,

²¹⁴ ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 36.

²¹⁵ A ideia é aprofundada no livro lançado pelo presidente três anos depois (ver PESSOA, 1925).

entre outras medidas (WILGES, 2006).²¹⁶ Segundo Epitácio, a saída para impedir a execução das caudas e garantir a exclusividade orçamentária estava na adoção do veto parcial, um mecanismo até então ausente da Constituição:

Eu sou hoje francamente pelo véto parcial [...] E' o unico meio de responder a essa fraude contumaz com que, todos os annos, desde que se proclamou a Republica, e á semelhança do que se fez outr'ora na Inglaterra contra a Camara dos Lords e nos Estados Unidos contra o Presidente, procuramos, nas *caudas* orçamentarias, impor ao Poder Executivo medidas as mais extranhas (ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 33).

De acordo com Belo (1952), Epitácio não contava com maioria parlamentar para alterar a Carta de 1891 afim de instituir o instrumento do veto parcial. O presidente cumpriria o mandato sem concretizar a ambição, mas o argumento ganharia audiência e dois anos depois, quando seu sucessor na chefia da República (Arthur Bernardes) passa a falar em reforma constitucional, o debate sobre a necessidade de acabar com as caudas adentra o discurso oficial. Motiva, inclusive, uma charge preparada especialmente para a capa de uma edição da *Careta* que versava acerca das expectativas da revisão caso o intuito fosse adiante. Ela aparece copiada abaixo e faz alusão ao atendimento da despesa pública (personificada na figura de uma cliente) pelo barbeiro que segura na mão esquerda os cabelos compridos da mulher (a representação visual das caudas orçamentárias) e na mão direita uma tesoura (desenhada como símbolo da reforma constitucional).

²¹⁶ Nas palavras de Rui Barbosa, tratavam-se dos “orçamentos rabilongos”. Por meio deste expediente se introduziu, por exemplo, o registro de hipotecas no Brasil e ainda foram revistos os procedimentos para a ação de desquite (SANTA HELENA, 2003, p. 39).

Charge 3.2 – Como será o futuro, si a reforma vingar.
 Fonte: *Careta*, Ano XVII, Edição n. 831, 24/05/1924, capa.

A reforma vinga e o dispositivo se transforma em expediente constitucional a partir de 1926 ao lado de outras emendas promulgadas naquele ano à Carta de 1891, como o Capítulo 4 discutirá em minúcia. Arthur Bernardes não chega a usufruir das alterações, pois logo depois seu período presidencial chega ao fim. Washington Luís, que assume o cargo na sequência, desfruta da possibilidade. 13 (43,3%) dos 30 vetos que interpõe às leis aprovadas pelo Congresso são parciais e 1 se direciona precisamente à lei responsável pela fixação da despesa

para o exercício de 1928. Fundamentando os trechos contestados na mensagem escrita no objetivo de colocar o parlamento a par da decisão, Washington afirmou:

“O veto, neste caso, é uma afirmação solenne de que o Governo se impoz, voluntariamente, um limite immediato á sua acção, á faculdade de gastar que lhe foi concedida, e providenciou com rapidez para que as despesas se distribuam e se empenhem pelos diversos ministerios, dentro desse limite”
(DCD, 05/05/1928, p. 120).

O presidente frisou as características constitucionalmente previstas às leis orçamentárias que com seu veto parcial à fixação da despesa para 1928 pretendia fazer cumprir a risca: “A lei do orçamento, de acordo com o nosso direito actual e expresso, não institue, não funda, não organiza, não crêa e, por consequencia, não póde autorizar a instituir, a fundar, a organizar, a crear.”²¹⁷ Como na Primeira República os projetos de lei que orçavam a receita e fixavam a despesa tramitavam em separado e constituíam também depois de aprovados normas individuais, Washington até se preocupou em diferenciar as linhas mestras de cada um deles: “O principio é que a lei de orçamento, na receita, só autoriza a arrecadar impostos, contribuições ou taxas; e, na despesa, só autoriza a gastar quantias certas com serviços creados em leis anteriores.”²¹⁸ Um exercício de retórica completado com a consideração do efeito adverso que se impunha em situações de desrespeito às regras de conduta:

Inconstitucional, pois, será toda a disposição que, na lei orçamentaria da despesa, autorize serviço novo, renove serviço caducado, ou fixe quantia para custear ou executar serviços que ainda não estejam creados, em outras leis, emfim, para só usar dos textuaes termos da lei basica, inconstitucional será qualquer disposição extranha á despesa fixada para os serviços anteriormente creados (art. 34, §1º).
(DCD, 05/05/1928, p. 120).

Em conjunto, as informações precedentes deixam em dúvida se os vetos presidenciais perseguiram essencialmente as matérias detidas no funcionalismo público, como sugerem os comentários de Eptácio Pessoa e o cunho dominante dos vetos observados (gráfico 3.9), pois as frases de Washington já se colocam mais vagas neste ponto. Para resolver a suspeita, o gráfico 3.10 contrasta a proporção de leis tanto de autoria do Executivo quando do Legislativo centradas em matéria de funcionalismo público sancionadas a partir do governo Prudente de Moraes vigente entre 1894 e 1898 (área mais escura) com a proporção de vetos desferidos às leis detidas no mesmo assunto dali por diante (área mais clara). Manteve-se para a

²¹⁷ DCD, 05/05/1928, p. 120.

²¹⁸ DCD, 05/05/1928, p. 120.

quantificação das leis promulgadas no referido campo os critérios classificatórios aplicados para efeito do levantamento dos vetos atinentes às normas que regiam os servidores. Vale retomar: casos que regulavam aumentos de vencimentos; nivelamentos de salário por categorias; contagem do tempo de serviço visando aposentadoria ou reforma do benefício; pensões e montepios para viúvas de funcionários do Estado.²¹⁹

Gráfico 3.10 – Proporção de leis sobre funcionalismo público sancionadas e vetos apresentados à matérias do gênero, por governos (1894-1930)

Como se vê, a grande proporção de normas sancionadas para reger o funcionalismo torna residual os vetos incidentes àquele tipo de política mesmo durante o governo de Epitácio, que mais negou promulgação a leis desta envergadura dentre os presidentes da Primeira República. Sem exceção, a produção legal focada nos servidores públicos superou em mais de 85% a frequência de vetos na questões do gênero apostos pelo Executivo no período 1894-1930. Isto significa que não se pode entender os vetos como um problema inerente ao tema do funcionalismo.

Todas as declarações dos dirigentes do país reportadas acima retratam, porém, quanto os vetos ordinariamente confluem para pontos de grande tensão entre Executivo e Legislativo. Se apostos à matéria orçamentária, as divergências ganham ainda maior relevo haja vista a relevância da legislação que viabilizará o exercício financeiro da República. Ponto muito bem resumido pelo próprio Epitácio Pessoa, que classificava o preparo do orçamento “justamente

²¹⁹ Dentre as possibilidades que aparecem neste tipo de legislação mas não se impuseram vetos emergem com maior frequência os subsídios e ajudas de custo para deputados e senadores federais, além de gratificações para servidores no geral e empregados das duas Casas do Congresso em particular.

a mais importante de todas as attribuições”²²⁰ constitucionais confiadas ao Congresso pois se trata da norma por onde “mais fundo pôde ferir os interesses nacionais, interesses de toda ordem – politicos, administrativos, commerciaes, industriaes, financeiros, economicos”.²²¹ Chama a atenção que a literatura continue negligenciando a deliberação dos vetos pelo plenário e inclusive a tramitação do expediente do veto parcial no transcorrer da reforma constitucional. Conforme a regra em vigor àquela época, os legisladores conseguiam forçar a outorga da lei e derrubar o veto imposto pelo Executivo se angariassem para o referido propósito dois terços dos votos dentre os presentes em decisões nominais sucessivas nas duas Casas do Congresso.²²² Tratava-se de um momento crucial: a última etapa para se definir a posição vitoriosa e se escolher pelo consenso com a recomendação do presidente da República ou marcar o divórcio entre os poderes sobre o assunto vetado. A este respeito clareia mais uma vez a reconstrução da história do veto total ao orçamento de 1922. No final da notificação que expôs o fato ao parlamento, Epitácio avisava comprometer o governo do custeio da “despesa na proporção da receita autorizada e nos termos das leis e regulamentos respectivos, ou, na falta destes, de accôrdo com o orçamento de 1921” até o Legislativo se pronunciar. O presidente se empenhava em deixar clara a culpa do Congresso se o Estado ficasse sem provisões durante alguns meses:

si o exercicio se iniciou sem a lei da despesa, é que o projecto respectivo só foi remetido ao Poder Executivo no dia 13 de janeiro. Houvesse-o recebido o Presidente em setembro ou outubro, e o Congresso teria tempo de sobra para se manifestar sobre o *veto* antes do novo exercicio.
(ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 37, grifo do original).²²³

Uma interpretação pactuada pela imprensa da época, a exemplo da charge divulgada n’*O Malho*:

²²⁰ ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 30.

²²¹ ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 27.

²²² CF 1891, art. 37, § 3º.

²²³ Epitácio aproveitava para criticar a legislatura atual, aliás, propondo nova comparação com o passado pelo veto à despesa do Ministério da Guerra imposto por Floriano. Lembrou que em 1894, “O Congresso approvou o *veto* e, na mesma sessão ordinaria, depois de ouvidas as suas Comissões, votou novo projecto, que sancionado e promulgado, veio a ser a lei n. 264, de 20 de dezembro daquelle anno” (ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 36, grifos do original). Diversamente do passado em 1922, quando se convocou o Legislativo extraordinariamente para deliberar o veto total à lei fixando a despesa para 1922 (a convocação ocorreu pelo decreto n. 15351, de 04/02/1922). Melhor dizendo: diferente do padrão dos anos 1920, pois o Congresso tinha nos últimos tempos dificuldade de “cuidar dos orçamentos sinão nos ultimos dias do exercicio, quando a angustia de tempo, a falta de publicação de projectos e emendas, os conflictos de interesses de toda ordem quasi não permitem saber o que se vota.” (Ibid., p. 37).

Tem muito que esperar

O Orçamento vétado continúa á espera que o Legislativo se resolva a remedial-o.

— Com toda a certeza já mudaram de casa.

Charge 3.3 – Tem muito que esperar.

Fonte: *O Malho*, Anno XXI, Edição n. 1020, 01/04/1922, p. 34.

Restava ao parlamento, na prática, duas opções: “ou dará ao Governo os meios de fazer face ao *deficit*, ou reduzirá a despesa publica aos limites dos recursos que votar.”²²⁴ Acompanhando a íntegra desta mensagem presidencial, as alternativas surgiam como mais uma indireta do presidente desferida para os senadores em particular. Parágrafos antes, Epitácio acusava a irresponsabilidade deles: “ao elevar os vencimentos dos funcionarios civis e militares, o Senado sabia que não tinha competencia para crear a receita correspondente e que á Camara não restava mais tempo para fazel-o. Sabia, portanto, que o seu acto seria puramente platônico, porque o Thesouro não teria meio de acudir á despesa.”²²⁵ Além disto, lembrava como o imposto se mostrava “fonte natural de renda para o pagamento de despesas publicas” e alfinetava de modo mais genérico: “O Congresso não se anima a decretar impostos na medida das despesas que autoriza e lança á responsabilidade do Presidente da Republica, *que os não pode crear* o não cumprimento de uma lei em que a despesa sobrepuja a receita em mais de 360 mil contos”.²²⁶

Para discutir o resultado da manifestação dos deputados a respeito dos vetos presidenciais apreciados em plenário, o gráfico 3.11 diferencia por legislatura três tipos de saldos constatados nas 137 deliberações nominais realizadas entre 1894 e 1930 para solucionar a posição da Câmara acerca de matérias com sanção negada.

Gráfico 3.11 – Resultados das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados para efeito de avaliação de vetos presidenciais, por legislaturas (1894-1930)

²²⁴ ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 78.

²²⁵ ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 77, grifos do original.

²²⁶ ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 68, grifos do original.

A figura desvenda que metade dos vetos presidenciais deliberados na Câmara teve resultado inválido (69 em 137) e a maioria se concentrou nas legislaturas iniciadas em 1918 e 1921 (juntas, reúnem 86 das votações sobre vetos). Dentre as decisões que foram válidas, predominaram as consensuais (48) diante das divididas (20). Números que exigem investigação do ponto de vista das relações entre os poderes, pois teoricamente a apreciação do veto presidencial pelo Legislativo constitui a última oportunidade para parlamento escolher entre confluir ao ponto de vista do governo ou divergir em definitivo sobre a política vetada. Para esclarecer a preferência de cada legislatura nessas situações-limite, a tabela 3.6 registra o saldo das votações de vetos presidenciais consumadas pelo comportamento dos deputados.

Tabela 3.6 – Posicionamento da Câmara sobre os vetos presidenciais em votações nominais válidas, por legislaturas (1894-1930)

Legislatura	Resultado da votação		Total
	Mantido	Derrubado	
1894-1896	3	3	6
1897-1899	3	2	5
1903-1905	1	1	2
1906-1908	2	2	4
1909-1911	3	5	8
1912-1914	1	1	2
1918-1920	8	7	15
1921-1923	10	6	16
1924-1926	4	1	5
1927-1929	3	2	5
Total	38	30	68

Elaboração própria a partir dos ACD.

Apenas na legislatura iniciada em 1909 o número de vetos derrubados superou o de vetos mantidos nas decisões válidas tomadas pelo plenário da Câmara. No geral, houve equilíbrio entre manutenção e derrubada das negativas de sanção presidencial. Como entender o resultado? Será que o governo perdia por muitos votos nas derrubadas dos vetos? A tabela 3.7 procura elucidar a questão e sumariza os tipos de vitória e derrota do governo a partir da comparação da decisão vencedora em plenário com o voto expresso pela liderança da maioria na Câmara. Uma análise possível para 69,1% das deliberações válidas dos vetos naquela Casa do Congresso considerando as vezes em que tal líder participou da votação nominal (caso de 47 das 68 decisões do gênero).

Tabela 3.7 – Desempenho do governo nas decisões dos vetos presidenciais na Câmara

Legislatura	Vitórias da da maioria		Derrotas da maioria		Total
	Unânicos	Divididas	Unânicos	Divididas	
1903-1905	0	0	0	1	1
1906-1908	1	1	1	0	3
1909-1911	3	2	0	0	5
1912-1914	1	0	0	0	1
1918-1920	8	2	1	2	13
1921-1923	14	0	0	0	14
1924-1926	5	0	0	0	5
1927-1929	5	0	0	0	5
Total	37	5	2	3	47

Elaboração própria a partir dos ACD.

Os dados mostram as raríssimas derrotas do governo, sobretudo por uma diferença superior a mais de 10% do total de votos. Será que os resultados unânicos se garantiam pelo voto uniforme dentro das bancadas estaduais? A tabela 3.8 responde a pergunta sintetizando as vezes onde os deputados de cada estado deliberaram de modo unânime ou dividido nas votações válidas e não-unânicos dos vetos presidenciais seguindo o ponto de corte tradicional no emprego do índice de *Rice*. Ou seja, se considerou unânime a bancada estadual que superou um índice de *Rice* de 89% por menos de 10% dos seus componentes ter votado contra a posição vitoriosa dentro da dela. Do contrário, enquadrrou-se o comportamento como não-unânime (dividido).

Tabela 3.8 – Comportamento das bancadas nas votações nominais de vetos presidenciais na Câmara, por legislaturas

Bancada estadual*	1903-1905		1906-1908		1909-1911		1912-1914		1918-1920	
	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***
MG		39,1 (1)	100 (1)	48,7 (2)	92 (1)	54,2 (2)	90,5 (1)		89,5 (1)	72,7 (2)
SP		33,3 (1)	100 (1)	40,9 (2)	100 (2)	42,9 (1)		9,1 (1)	100 (2)	67,5 (3)
BA	100 (1)		100 (1)	37,2 (2)		52,1 (3)		50 (1)	100 (1)	28,1 (4)
PE		33,3 (1)	100 (2)	20 (1)	100 (1)	80,9 (2)		75 (1)	100 (1)	43,8 (4)
RJ		45,5 (1)	100 (3)			46,9 (3)	100 (1)		100 (2)	48,3 (3)
RS		42,9 (1)	100 (1)	50 (2)	100 (1)	71,8 (2)		57,1 (1)		38,7 (5)
DF			100 (2)	66,7 (1)	100 (1)	52,4 (2)		71,4 (1)	100 (3)	66,7 (1)
CE			100 (1)	49,2 (2)	100 (2)	71,4 (1)		20 (1)		25,7 (5)
MA		60 (1)	100 (2)		100 (1)					15,7 (4)
PA			100 (1)		100 (1)				100 (1)	62,2 (3)
PB					100 (1)	60 (1)				

*Considera apenas as bancadas com pelo menos cinco deputados em votações nominais válidas e não-unâimes de vetos presidenciais e reporta os escores médios do *Rice* seguido do número de observações em parênteses.

***Unâimes*: remete às vezes em que o de índice de *Rice* da bancada superou 89%. *** *Divididas*: diz respeito aos casos onde o índice de *Rice* da bancada ficou abaixo de 90%.

Fonte: Elaboração própria a partir dos ACD.

Especialmente na legislatura iniciada em 1918, as bancadas estaduais se dividiram em votações nominais relevantes como as de vetos presidenciais. Mais um dado que desmistifica a ideia de um parlamento apático e unânime no pós-1900.

3.5 As votações nominais de medidas orçamentárias

Como o orçamento fixa recursos para o exercício de todos os poderes é de se supor que o governo tenha particular interesse nesta matéria. No caso específico do regime constitucional inaugurado em 1891 sabe-se que, embora o Poder Executivo não pudesse remeter oficialmente a proposta orçamentaria para o parlamento, “o Presidente da República

influenciava as comissões parlamentares de finanças, através do líder da maioria.” (WILGES, 2006, p. 42). No episódio da renúncia de Torquato Moreira ao referido cargo, em 1919, insatisfeito com a conduta do plenário que tinha rejeitado a emenda do relator da receita, *O Paiz* comentava assim a atitude de um dos deputados responsáveis pela derrota do governo naquela causa:

o Sr Elpidio de Mesquita não o fez com o proposito de desprestigiar o seu companheiro de bancada, mas arrogando-se o direito de votar, em matéria de lei orçamentaria, sem as restricções das questões fechadas, como o são as questões políticas.

Nem é a primeira vez que a bancada bahiana toma esta attitude em defesa dos interesses da Bahia, como, ainda ha pouco tempo, fez o Sr. José Maria Tourinho, pleiteando a approvação de uma emenda ao projecto de orçamento da viação, que tinha parecer contrario da commissão de finanças

(*O Paiz*, Anno XXXVI, Edição n. 12851, 17/12/1919, Nota “A soberania em acção” na coluna “Echos & Factos”, p. 3.)

A dúvida imediata é se também em matéria orçamentária os conflitos entre governo e Congresso extravasavam no pós-pacto ou se o caso narrado se mostrava totalmente atípico. O gráfico 3.12 apresenta o resultado das votações nominais sobre orçamento ocorridas na Câmara dos Deputados.

Gráfico 3.12 – Resultados das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados sobre matérias orçamentárias, por legislaturas (1894-1930)

Observa-se que as decisões válidas que provocaram a divisão do plenário concentraram-se nas legislaturas iniciadas em 1897e 1930. Dali em diante, poucas questões orçamentárias foram decididas nominalmente e quando isto aconteceu, a unanimidade predominou. A tabela 3.9 sumariza o comportamento das bancadas estaduais apenas nas

votações válidas e não unânimes de medidas desta monta:

Tabela 3.9 – Comportamento das bancadas nas votações nominais sobre matérias orçamentárias na Câmara, por legislaturas

Bancada estadual*	1900-1902		1906-1908		1909-1911		1912-1914		1918-1920	
	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***	U**	D***
MG	100 (1)	25,9 (5)	100 (1)		91,7 (2)			46,7 (1)	93,1 (1)	
SP	100 (1)	52,8 (5)		7,7 (1)		49,8 (2)	100 (1)		100 (1)	
BA		57,6 (6)		84,6 (1)		24,3 (2)		11,1 (1)		50 (1)
PE	100 (6)			55,6 (1)		50,9 (2)		20 (1)	100 (1)	
RJ	100 (1)	61,7 (5)	100 (1)			52,4 (2)		55,6 (1)		69,2 (1)
RS	100 (1)	41,3 (5)		50 (1)	100 (1)	81,8 (1)		20 (1)	100 (1)	
DF		34,9 (6)		42,9 (1)		44,6 (2)		71,4 (1)		20 (1)
CE	100 (4)			50 (1)	100 (1)	50 (1)		33,3 (1)	100 (1)	
MA	100 (1)			33,3 (1)	100 (1)	71,4 (1)			100 (1)	
PA	100 (1)	66,7 (1)			100 (1)				100 (1)	
AL		20 (1)								
PB					100 (1)					

*Considera apenas as bancadas com pelo menos cinco deputados em votações nominais válidas e não-unânimes de orçamentos. **Casos de índice de *Rice* superior a 89%. *** Casos de índice de *Rice* menor que 90%.

Embora raras, as decisões nominais também dividiram por algumas vezes as maiores bancadas da Primeira República. Considerando a relevância deste tipo de matéria, um dado especialmente incômodo para a interpretação convencional dos efeitos legislativos da política dos governadores. Ao contrário do predito, nem sempre as bancadas unipartidárias agiam de modo unânime em plenário.

3.6 Considerações

Nos últimos anos, novos esforços no sentido de repensar os governos representativos que se sucederam desde o século XIX até princípios do século XX indicaram sinais do esgotamento da visão crítica das instituições liberais instaladas àquela tempo. Especificamente no campo teórico, o trabalho de Bernard Manin (1997) se destacou ao frisar o anacronismo de análises que pensem aqueles regimes a partir do referencial democrático moderno, sabendo-se da origem elitista dos governos representativos, estranhos à ideia de se estender o poder político ao povo. Uma série de estudos de caso contribuiu para a ressignificação das experiências liberais do oitocentos a partir da reconsideração e exame sistemático do perfil das eleições então realizadas. Mais incipientes, as abordagens empíricas focadas no relacionamento entre os poderes igualmente expuseram elementos mal compreendidos pelo *approach* dominante, que renegava as instituições representativas antes da democracia. Pesquisas inéditas sobre o Brasil monárquico depararam-se com um padrão de relacionamento entre os poderes diverso do até então predito. Dolhnikoff e colegas, por exemplo, verificaram que o moderador não subjugou o parlamento como se pensava. Constataram, ao contrário, que os parlamentares conseguiram influir no jogo político inclusive em matéria de elaboração orçamentária e controle de constitucionalidade graças às atribuições legais do Poder Legislativo (DOLHNIKOFF et al, 2012). Em tom consonante, Ferraz (2012) demonstrou que a rotatividade dos gabinetes ministeriais durante o Segundo Reinado tampouco se deveu à propalada interferência da Coroa no governo, sendo produto, na maioria das vezes, de conflitos gestados entre os próprios gabinetes e o Congresso. Já com respeito à interação executivo-legislativo durante o Brasil republicano, investigações recentes compartilharam tanto enfoque análogo quanto proveram achados semelhantes. A revisão de Backes (2006) sobre a formação do pacto oligárquico em 1900 pintou o Congresso enquanto foro de articulação política, contrariando a tendência da interpretação convencional em pensar o parlamento enquanto uma arena facilmente contornável desde antes do advento da política dos governadores. De forma similar, pesquisa centrada no comportamento dos representantes do Distrito Federal na Câmara durante os anos de 1909 até 1922 não somente retratou o plenário como espaço de negociação intraelite, mas comprovou o apoio inconstante da bancada ao governo (PINTO, 2006). Faltava encarar o comportamento dos deputados em políticas cruciais votadas no pós-1900 para compreender se o argumento das bancadas

unânicos e sempre obedientes ao governo procedia, condição dos reconhecimentos de poderes e dos vetos presidenciais e das emendas constitucionais.

Este capítulo avançou sobre os dois primeiros pontos. Vimos que a condição de árbitro final no processo eleitoral gozada pelo Poder Legislativo durante toda a Primeira República torna mais razoável pensar a Câmara dos Deputados antes como peça essencial na máquina ativada pela política dos governadores do que como uma ferramenta fora de lugar. Ao invés de excluí-la do jogo político, é melhor esperar que ela funcione – e funcione de acordo com a lógica federativa. Afinal, trata-se da última instância para se manter a ordem no plano nacional. No parlamento há lugar para negociação em casos de divergência e não apenas um “carimbo” pronto para oficializar as decisões tomadas em outras esferas. Sua inação poderia fazer o pacto desmoronar. Um raciocínio que se estende ao caso dos vetos presidenciais. Situações-limite de confronto entre governo e Congresso onde o plenário da Câmara emerge como arena essencial para a construção de consenso. Mesmo que o presidente da República tentasse concentrar diretamente a tomada de decisões cuja validação dependia do Legislativo, diálogo e negociações com os parlamentares se faziam necessários para construir a unanimidade de algumas votações, a exemplo da maioria daquelas relacionadas à reforma constitucional aprovada em 1926. É o que o próximo capítulo mostrará.

CAPÍTULO 4 – A reforma constitucional de 1926: das “bernardices” que fortaleceram o Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário

Antes de assiná-la, me vejo forçado a declarar a V. Ex. que ela carece de revisão
(Leopoldo de Bulhões sobre a Constituição de 1891)

A declaração é emblemática do descontentamento de parte da classe política frente à Constituição de 1891 desde o princípio. Leopoldo de Bulhões teve papel de destaque na redação final desse documento e apontou a necessidade de reformar o resultado aprovado ainda na data da promulgação, a 24 de fevereiro.²²⁷ Os dispositivos adotados inspiravam-se especialmente nas constituições suíça, argentina e norte-americana e rompiam com a experiência monárquica anterior, lançando as bases da república federativa no Brasil. Estabeleciam a forma presidencialista, a divisão do governo entre três poderes independentes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e eleições diretas para a escolha dos representantes, eliminando-se, assim, o Poder Moderador e o caráter vitalício do Senado, cuja composição passou a ser guiada por pleitos regulares, realizados a cada três anos para o preenchimento do terço das vagas. Os mandatos do presidente da República e dos deputados e senadores federais foram fixados em quatro, três e nove anos, respectivamente. Vitalícios, os juízes não podiam mais ser suspensos por ato do Poder Executivo. Pelo contrário: alargaram-se as atribuições da magistratura mediante a criação das justiças estaduais e federal, além do Supremo Tribunal, encarregado até de julgar o presidente da República e os ministros nos crimes comuns. A interferência do governo na elaboração do orçamento também deixou de ser prevista expressamente, pois a tarefa se tornou competência privativa do Congresso Nacional. Aliás, as delimitações de atividade de cada área atingiram a carta de direitos, que incorporou a laicização do Estado e elevou o *habeas-corpus* à condição de norma constitucional. Ficou admitida a possibilidade de instalação de estado de sítio em um ou mais pontos do território nacional e imediata suspensão de todas as garantias constitucionais na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna. De modo similar, definiram-se as hipóteses para a intervenção do governo federal nos Estados, teoricamente restritas aos casos onde houvesse pretensão de repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos e para assegurar a execução das leis e sentenças federais. A Constituição disciplinava inclusive como poderia ser

²²⁷ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1891*, 25/02/1891.

reformada futuramente, proibindo “projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado” (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24/02/1891, art. 90, § 4º).

No transcorrer dos anos foram cogitadas propostas de revisão divulgadas em plataformas partidárias e pela imprensa da época, mas a única reforma constitucional concretizada durante a Primeira República (1891-1930) foi promulgada em 1926, partiu de uma iniciativa do Poder Executivo e tramitou no Congresso em pleno estado de sítio. Pouco se sabe relativamente ao conteúdo original do projeto e seu andamento. Escritos de políticos e juristas da época constituem até hoje os únicos trabalhos que individualizam o assunto como objeto central em consideração (ARAUJO CASTRO, 1924; LESSA, 1925; GORDO, 1926), normalmente tangenciada por um número maior de estudos de caso (CARDOSO, 1926; GUIMARAES, 1925; SODRE, 1929). Impressiona o desinteresse da ciência política pela reforma, partindo sobretudo do campo do direito análises mais recentes que reconhecem a importância do trâmite dessa matéria e de algumas das inovações institucionais dela decorrentes (COSTA, 2006; KUGELMAS, 1986; LOPES JUNIOR, 2007; PIVATTO, 2006; RODRIGUES, 1991; VIANNA, 2014). Em geral, alega-se que essa reforma modificou o equilíbrio entre os poderes, reduzindo a autonomia do Legislativo e imensamente as prerrogativas do Judiciário enquanto fortaleceu o Executivo (BAUSBAUM, 1975; LANG, 1987; SANTOS, 1930; VIZENTINI, 1981) e “inclinou a República Velha na direção autoritária” (FAORO, 2013, p. 241). Coexistem, porém, explicações diversas para a realização dessas mudanças. Para alguns, a reforma é interpretada como tentativa de “deter o processo revolucionário em curso na década de vinte e tornado evidente pelos movimentos tenentistas de 22 e 24 e pela marcha da Coluna Prestes (LANG, 1987, p. 100). Outros associam a jornada revisionista à divergência dos poderes sobre a previsão de gastos na peça orçamentária (BELO, 1952; SANTA HELENA, 2003; VALLADAO, 1958).

Este capítulo mapeia os objetivos políticos por trás da reforma constitucional de 1926 desde a sua apresentação até a promulgação das emendas aprovadas. Pretende-se mostrar como a matéria capitalizou os conflitos políticos entre os poderes Executivo e Legislativo, exibiu a fragilidade da base parlamentar de apoio do governo e sofreu obstrução sistemática de uma minoria parlamentar que conseguiu retardar a marcha revisionista especialmente na Câmara dos Deputados, embora presente nas duas Casas do Congresso. Numericamente ínfima, a oposição relutava em ceder à interferência do presidente da República no processo legislativo e militou na defesa das prerrogativas parlamentares fazendo uso de um repertório de expedientes capazes de protelar a discussão e votação da reforma. Para retratar como o

governo construiu a anuência da maioria legislativa necessária para aprovar mudanças na Carta de 1891 e tocou os trabalhos adiante, recorreu-se a dois tipos distintos de fontes primárias. O primeiro deles corresponde às publicações oficiais do dia-a-dia legislativo que resumem a atividade dos congressistas no parlamento e permitem acompanhar a tramitação dos projetos de lei, as discussões e as votações em plenário: os anais e diários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Afim de captar as negociações desenvolvidas fora do âmbito legislativo, o segundo tipo de fonte de informação acessado diz respeito aos jornais da época, especialmente *O Paiz* (periódico governista) e *O Jornal* (folha de oposição). A prioridade por ambos se deve à soma de dois fatores: clara linha ideológica e ampla cobertura da reforma constitucional. Combinados, os documentos tornam possível entender melhor a conjuntura, as ambições em jogo e os acordos que viabilizaram a passagem da revisão em 1926.

Os resultados são impressionantes à luz da literatura que desqualifica o papel do parlamento na Primeira República, a exemplo de Lessa (1988) e Lynch (2014). Veremos que o Legislativo não apenas forçou o Executivo ao diálogo, como se mostrou canal político reconhecido pela sociedade civil. Duas propostas de emendas constitucionais de cunho religioso despertaram uma clara clivagem ideológica dentro e fora do plenário, motivando debates acalorados na tribuna e manifestações inflamadas de eleitores, igrejas e associações diversas, que dirigiam suas demandas ao Congresso na forma de telegramas e representações. Na década final do regime, a audiência da população para o que se passava na Câmara expressa o sentimento de liberais e conservadores sobre a relevância desta instituição.

4.1 Um tema no horizonte político: das intenções à proposição da futura reforma pelo Executivo

Como antecipado na epígrafe que abre o texto, “ha revisionistas, de alguma sorte, anteriores à promulgação da Constituição Federal”.²²⁸ Às vésperas do início do trâmite da reforma constitucional de 1926, o senador Lauro Sodré retomava a célebre frase de Leopoldo de Bulhões por considerá-la sintomática de um ideal histórico. De fato, a leitura de periódicos e biografias de políticos que atuaram durante a Primeira República provê sucessivas propostas

²²⁸ *Anais do Senado Federal*, Vol V, 29/09/1924, p. 426

de modificar a Carta de 1891, a despeito da variedade de mudanças tencionadas. Em 1892, por exemplo, Silveira Martins, chefe do Partido Federalista no Rio Grande do Sul, encampou, entre outras mudanças, a adoção do parlamentarismo no Brasil.²²⁹ Dois anos depois, o Senado Federal tentou regular melhor a intervenção da União nos estados, mas desistiu de levar adiante a reforma dos dispositivos constitucionais que tratavam do assunto.²³⁰ Já no segundo semestre de 1899, o chamado *Partido Revisionista*, organizado pelo ex-presidente Prudente de Moraes em São Paulo e aparentemente inspirado na recomendação do então senador Rui Barbosa sobre a “necessidade de apertar os laços da federação que os Estados, movendo-se com extraordinária independência, [estavam] anulando”.²³¹ O programa dessa legenda foi publicado em 1901 e visava suprimir o cargo de vice-presidente e tornar a eleição para presidente indireta, realizada pelo Congresso. Também propunha reformar dos casos em que o governo central poderia intervir nos Estados; a faculdade de o Poder Executivo poder prorrogar leis anuais; a reforma eleitoral e a presença de ministros no Congresso, entre outros tópicos.²³²

O advento da política dos governadores não pôs fim aos discursos reformistas. Vários estados fundaram células do Partido Revisionista a partir de 1900²³³ e grupos políticos distintos cortejaram o tema até o golpe autoritário que derrubou o regime. Após a morte de Silveira Martins, Joca Tavares presidiu o congresso realizado pelo Partido Federalista no Rio Grande do Sul em 1901, quando se decidiu incluir no programa ideológico a demanda pela “revisão das constituições federal e estaduais de modo a fortalecer a União”.²³⁴ Três anos mais tarde, representantes do Pará (Serzedello Corrêa e Lauro Sodré), Piauí (Coelho Rodrigues), Ceará (Belisario Tavora e J. Penha), Paraíba (Almeida Barreto), Sergipe (João Barreto e Doria), Pernambuco (José Marianno e Martins Junior), Bahia (Cezar Zama, autor da iniciativa), Paraná (Correa de Freitas e Menezes Doria) e Rio Grande do Sul (Alfredo Varella e Pedro Moacyr), além dos representantes da dissidência paulista daquela época, se reuniram

²²⁹ Ver Escobar (1920) e Diniz (2003, 78).

²³⁰ Trata-se do projeto n. 43/1894, que foi motivado após dúvidas dos parlamentares a respeito da legitimidade da intervenção federal realizada no Sergipe. Chegou a ser criada uma comissão mista no Congresso Nacional, reunindo deputados e senadores para regulamentar melhor o tópico porque estavam “descontentes alguns legisladores com o processo de deposições não regulamentadas” (*O Paiz*, Edição n. 3964, 09/08/1895, p.1).

²³¹ *Jornal Pequeno*, Edição n. 20, 16/08/1899, p.1 (*sic*).

²³² *Diário de Pernambuco*, Edição 165, 07/11/1901, p. 1. Há registros da fundação de uma célula do Partido Revisionista no Recife em meados de 1899 (*Jornal Pequeno*, Edição n. 19, 14/08/1899, p. 2), cujo programa é divulgado em 1903 (*Diário de Pernambuco*, Edição n. 214, 24/09/1903, p. 1).

²³³ No Amazonas, inclusive, o *Correio do Norte* tornou-se o jornal oficial do Partido Revisionista local a partir de 1906.

²³⁴ Cf. Lopes (2015).

para, entre outros objetivos, trabalhar no melhoramento da Carta de 1891.²³⁵ O compromisso de reformar a Constituição fez parte da propaganda veiculada desde 1909 pela chamada *Campanha Civilista*, como ficou conhecida a candidatura presidencial de Rui Barbosa (um civil) em oposição ao concorrente militar, o marechal Hermes da Fonseca, que saiu vitorioso dessa disputa.²³⁶ Seu sucessor, Venceslau Brás “apoiou o projeto de revisão constitucional que defendia a eleição do presidente pelo Congresso e o controle dos empréstimos externos estaduais”, mas a ideia não se concretizou.²³⁷ Foi durante o seu governo que o sociólogo Alberto Torres publicou *A organização nacional*, onde defendia a necessidade de rever vários dispositivos da Constituição e cuja maior inovação proposta era a ideia de se criar um quarto órgão deliberativo: o Conselho Nacional, de cunho coordenador.²³⁸ Com a morte repentina do presidente seguinte (o conselheiro Rodrigues Alves, que faleceu antes de tomar posse), ocorreu nova disputa eleitoral. Acredita-se que a insistência de Rui Barbosa em promover a revisão constitucional prejudicou o seu desempenho na Convenção Nacional do Partido Republicano Conservador, que preferiu lançar Eptácio Pessoa candidato à presidência em 1919.²³⁹ Eleito, o próprio Eptácio defendeu a urgência de mudanças constitucionais, mas não conseguiu implementá-las por falta de maioria parlamentar (BELO, 1952). Na definição da próxima candidatura oficial para o cargo, o nome de Arthur Bernardes não teve a acolhida dos gaúchos, que temiam vê-lo concretizar um projeto capaz de limitar a autonomia dos Estados.²⁴⁰ Seu concorrente nesse pleito, Nilo Peçanha divulgou um manifesto à nação após perder as eleições endossando a defesa de uma reforma constitucional.²⁴¹ Desde meados de

²³⁵ Um funcionário do Senado Federal recordou este encontro para o *Jornal do Brasil* duas décadas depois (*Jornal do Brasil*, Edição n. 221, 13/09/1924, Nota “Os revisionistas de 20 annos atraz”, p. 6). Para comprovar a sua longa inclinação reformista, o senador Lauro Sodré citou essa notícia em discurso proferido no plenário, alegando inclusive ter negado o convite de Pinheiro Machado para ingressar no Partido Republicano Conservador, criado em novembro de 1910, em parte porque o programa dessa agremiação rechaçava a ideia de alterar a Constituição Federal de 1891 (*Anais do Senado Federal*, Vol V, 29/09/1924, p. 426). O outro motivo de recusa seria a variedade dos membros da legenda, pois “tinham dado entrada homens políticos de todos os credos, sem distincção de princípios nem de normas. Era uma espécie de Arca de Noé, em que, conforme diz a lenda, couberam todas as especies de animmaes” (Ibid., p. 425).

²³⁶ Cf. Barbosa (1931).

²³⁷ Cf. Lang (2015).

²³⁸ Neste livro o autor repudiava a propaganda parlamentarista, sugerindo a elevação do mandato presidencial para oito anos e a eleição indireta para preenchimento desse cargo; encampava a expansão das hipóteses constitucionais para a intervenção do governo federal nos Estados, a redução do número de deputados e a dedução dos subsídios aos legisladores em caso de faltas às sessões plenárias, entre outras modificações (TORRES, 1914). Os primeiros periódicos a noticiar as ideias reformistas contidas nesta obra foram *A Noite*, Edição n. 1117, 01/02/1915, Nota “A lei máxima da Republica não é sinão uma roupagem de empréstimo!”, p. 1 e *Jornal do Recife*, Edição n. 33, 03/02/1915, Coluna “Telegramas”, p. 2. Meses depois, Oliveira Vianna escreveu uma resenha deste trabalho para o jornal *O Paiz*, reproduzida várias vezes por outras folhas (*O Paiz*, Edição n. 1145, 13/04/1915, Nota “Pontos de revisão no projecto Alberto Torres”, p. 1).

²³⁹ Cf. Alencar (2015).

²⁴⁰ Cf. Malin (2015) e Viscardi (2012).

²⁴¹ Cf. Ferreira, (2015).

abril de 1924 a imprensa divulgava a pretensão do senador Antônio Azeredo em oferecer um projeto revisionista tornando indireta a eleição para presidente e vice-presidente da República, além de mudanças capazes de assegurar a harmonia tanto entre os três poderes quanto entre o governo federal e os Estados.²⁴² O político era experiente: tinha participado da constituinte, tomado assento como deputado federal por Mato Grosso na legislatura de 1891-1893 e iniciado uma longa carreira no Senado a partir de 1897, onde seus pares conduziram-no sistematicamente à vice-presidência da Casa desde 1915.²⁴³ Até os líderes da Revolta Paulista de 1924 distribuíram panfletos informando os objetivos do movimento e incluíram entre os tópicos a reforma da Constituição no que dizia respeito à intervenção federal nos estados.²⁴⁴ Exatamente naquele ano Arthur Bernardes começou a estudar o projeto que se tornaria a única revisão da Constituição Federal de 1891, aprovada em 1926. Várias constituições estaduais já tinham sido modificadas àquele tempo, inclusive a de Minas Gerais, cuja reforma ocorreu por iniciativa do mesmo Bernardes quando ele era governador e se destacou por fortalecer o Poder Executivo frente ao Judiciário e reduzir a autonomia dos municípios.²⁴⁵ Portanto, o revisionismo estava em pauta.

Segundo a previsão constitucional, porém, a reforma da Carta de 1891 só poderia ser iniciada pelo Congresso ou pelas assembleias estaduais e teria de obedecer, em quaisquer destes cenários, dois turnos regimentais: a fase de apresentação e a de discussão e aprovação (CF 1891, art. 90 e parágrafos). No primeiro caso, considerava-se formalmente proposta a revisão se as modificações pretendidas fossem apresentadas por pelo menos uma quarta parte dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e depois aceitas em três discussões, por dois terços dos votos, em cada uma dessas casas legislativas (CF 1891, art. 90,

²⁴² Em entrevista concedida para o jornal *A Noite*, Azeredo se mostrava interessado em pleitear a uniformização, reorganização e melhor definição das prerrogativas do judiciário não apenas para acelerar o trâmite processual mas também para esclarecer como o Supremo Tribunal deveria decidir casos políticos, livre das avaliações da imprensa e do Congresso. O senador se dizia ainda preocupado em rever a interpretação dos dispositivos constitucionais que estabeleciam os casos legítimos para a União intervir nos Estados, criar determinações regulando a exploração das riquezas do subsolo e promover mudanças na arrecadação fiscal, impedindo as unidades federadas de cobrar rendas pertencentes ao governo federal. Fechando a plataforma revisionista constavam o intuito de fazer o ensino primário obrigatório e o de proibir a reeleição dos governadores (*A Noite*, Edição n. 4447, 14/04/1924, Nota “A Reforma da Constituição”, p. 1). Segundo a *Gazeta de Notícias*, datava do ano anterior a inclinação de Azeredo em executar a revisão constitucional, “só não alcançando maior êxito porque se estava em fim de legislatura” (*Gazeta de Notícias*, Edição n. 93, 18/04/1924, Nota “Constituição e reforma”, p. 2).

²⁴³ Vice-presidente do Senado Federal em 1915, Pinheiro Machado falece, deixando a vaga aberta. Seu, seu amigo próximo, Azeredo é eleito para assumir o posto em setembro do mesmo ano (ASF, Vol. VI, 16/09/1915, p. 119-120), mantendo-se no exercício da mais alta função dessa casa legislativa até 1930.

²⁴⁴ Cf. Laclette (2015).

²⁴⁵ Cf. Brandi (2015). A leitura sistemática dos jornais do período republicano revela uma série de reformas nas constituições estaduais. Freire (1898) já apontava o dissenso entre os textos constitucionais dos Estados com a Constituição Federal. Nos anos 1920, Nunes (1922) inclusive refez o exercício de comparação e já sabia que a possibilidade de reeleição de governadores, por exemplo, já adentrava a prática constitucional de alguns estados.

§ 1º). Como a magnitude dessas câmaras não variou durante a Primeira República, mantendo-se fixa em 212 deputados e 63 senadores, isto significava que respectivas 53 ou 16 assinaturas bastavam para cumprir o primeiro critério, relativo ao número mínimo de subscrições necessárias. A outra exigência, referente à adesão legislativa de dois terços dos votos em cada Câmara para se tornar a matéria digna de estudo, mostrava-se mais vaga, pois o texto constitucional não explicitava se a base para o referido cálculo era a totalidade dos deputados e senadores ou se valia contar esse *quórum* qualificado sobre os presentes. Pela magnitude, o apoio teria de provir de pelo menos 142 deputados e 43 senadores, mas poderia ser alcançado com um número bem menor na possibilidade de se considerar apenas os que estivessem participando da sessão no momento da votação.²⁴⁶ Já na hipótese de partir das assembleias estaduais o interesse reformista, era preciso que pelo menos dois terços dos Estados manifestassem o desejo pela revisão constitucional, no decurso de um ano, representado cada Estado pela maioria de votos da sua assembleia legislativa, para ela chegar ao posto de proposta formal (Ibid.). Ou seja: a motivação inicial devia partir de 14 dos 21 entes federados. Dali em diante, o processo tornava-se único, independente da origem da iniciativa reformista. A proposta de revisão constitucional atualizaria a redação original da Carta de 1891 se fosse aprovada, no ano seguinte, tanto na Câmara quanto no Senado, em três discussões, por dois terços dos votos (CF 1891, art. 90, § 2º) – novamente, sem clareza quanto a base numérica esse cálculo. Como antecipado, ficavam vedadas emendas que atingissem as cláusulas pétreas – na época: a forma republicano-federativa e a igualdade da representação dos Estados no Senado (CF 1891, art. 90, § 4º).

Interessado em promover a reforma, o presidente da República antecipou as questões que julgava cruciais. Durante o regime republicano, a sessão legislativa ordinária era inaugurada com a leitura da mensagem encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, depois de findas as sessões preparatórias. Nesta mensagem o dirigente do país tradicionalmente se manifestava sobre a situação do Brasil e listava os tópicos que considerava mais cruciais para estudo e produção legislativa.²⁴⁷ A primeira vez em que a necessidade de reformar a Constituição Federal foi levada a público por Arthur Bernardes

²⁴⁶ Os regimentos em vigor nas duas Casas do Congresso exigiam a presença de maioria absoluta dos seus membros para as deliberações terem início, isto é, 107 deputados e 32 senadores. Neste caso, a maioria de 2/3 equivalia a 71 deputados e 21 senadores.

²⁴⁷ Tratava-se de uma demanda constitucional, que enquadrava entre as competências privativas do presidente da República o ato de “dar conta anualmente da situação do País ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes, em mensagem que remeterá ao Secretário do Senado no dia da abertura da Sessão legislativa” (Constituição Federal de 1891, art. 48, inciso 9º).

depois de eleito para ocupar o palácio do Catete ocorreu em uma mensagem desse gênero.²⁴⁸ Toda a argumentação desenvolvida no engajamento pela revisão constitucional fundava-se no imperativo de estabilizar as finanças, agilizar a justiça e permitir a melhor defesa da nacionalidade (ACD, V. II, 03/05/1924, p. 5-6). Nove pontos preliminares foram brevemente citados para exemplificar as linhas de ação visadas:

- 1) a busca pela garantia do equilíbrio orçamentário;
- 2) a proibição da reeleição dos governadores estaduais;
- 3) o estabelecimento da obrigação do envio, pelos Estados à União, de informes oficiais sumarizando a situação administrativa e financeira local para permitir o melhor planejamento econômico do governo federal;
- 4) a adoção do veto parcial;
- 5) a mudança de princípios orgânicos da justiça federal, com o aumento do número de Ministros do Supremo Tribunal e a transferência de competência para cortes menores poderem funcionar como segunda estância no exame de certas matérias judiciais;
- 6) a limitação da extensão dada ao instituto do *habeas-corpus*;
- 7) a restrição da liberdade de comércio em casos de crises econômico-financeiras ou por formação de *trusts* e outros monopólios;
- 8) a diminuição dos direitos dos estrangeiros e
- 9) a regulação de regras relativas à pesquisa, descoberta e exploração de minas no território brasileiro, que passariam ao âmbito da legislação ordinária.²⁴⁹

Seguia-se ao sumário desses principais tópicos da proposta reformista a ressalva de que estas não seriam “as únicas questões que a revisão poderá sugerir” (Ibidem, p. 5).²⁵⁰ Como se vê, os temas são semelhantes aos sugeridos por Azeredo. Frisando este fato, o *Correio da Manhã* insinuou que a incorporação da proposta reformista na mensagem presidencial representava um boicote consciente de Arthur Bernardes ao eminente político: “Nas rodas políticas, mesmo entre os inúmeros amigos da situação, corre uma versão que interpreta o caso como simples manobra para desnortear o sr. Antonio Azeredo que ia apresentar nesse sentido um projecto de sua lavra” (*Correio da Manhã*, Edição n. 9194, 06/05/1924, Nota “A Revisão”, p. 4).

Duas informações que precedem a defesa pela revisão da Constituição de 1891 contidas no início da própria mensagem presidencial mostram a evidente antecipação do

²⁴⁸ Cf. ACD, 03/05/1924, p. 1-189.

²⁴⁹ ACD, V. II, 03/05/1924, p. 3-5.

²⁵⁰ Não se confirmou entre as medidas indicadas pela mensagem a ampliação do mandato presidencial de quatro para seis anos, como o *Correio da Manhã* afirmava estar em cogitação (*Correio da Manhã*, Edição n. 9190, 01/05/1924, p. 6).

governo às potenciais críticas no horizonte desta iniciativa, conhecidas antes mesmo de ser lida a mensagem no Congresso.²⁵¹ A primeira é a de que Arthur Bernardes assume não ter manifestado qualquer interesse reformista no tempo da sua campanha à presidência da Republica (ACD, V. II, 03/05/1924, p. 2). Seu discurso durante o banquete oferecido pela Convenção Nacional para lançá-lo como candidato oficial ao governo federal deixava a questão em aberto:

Não me apresento, senhores, ao eleitorado com idéas de revisão da Constituição. Executada com sinceridade e patriotismo, dentro de largos moldes liberaes, ella é capaz, a meu vêr, de assegurar o constante progresso do paiz, desde que os seus executores, os homens que occupam o scenario politico, pela força da acção e do exemplo, exalcem o nosso meio á altura das instituições que o regem. Se, entretanto, o unico poder politico competente, que é o Congresso, entendesse de promover a revisão, na fórmula de suas attribuições exclusivas e nos termos do art. 90 da propria Constituição, eu não interporia o elemento artificial e extranho de minha autoridade presidencial na solução normal de tão delicado problema. O historico do programma da Convenção com que fui apresentado aos suffragios da Nação, não me consente, realmente, attitude hostile a um movimento revisionista, quaesquer que sejam minhas convicções sobre a matéria. Se, com effeito, os redactores do manifesto haviam incluido nelle a declaração de ser inoportuna ou inconveniente a revisão constitucional, e se tal declaração se eliminou sem protesto algum, para attender á reclamação de varios convencionaes francamente revisionistas, que o subscrevem, claro está que, para os compromissos politicos do quadriennio, a questão da revisão é questão aberta.

(*O Paiz*, Edição n. 13516, 22/10/1921, Nota “Questão Aberta”, p. 3).²⁵²

O outro dado relevante presente no início da mensagem encaminhada ao Congresso refere-se à menção de que se conheciam as objeções políticas presentes naquele período contra a execução de uma revisão constitucional: a oportunidade de realiza-la e o perigo de se alterar a organização do regime.²⁵³ Como se sabe, a candidatura de Arthur Bernardes não contou com o apoio dos líderes do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, que preferiram apoiar a chapa dissidente, de Nilo Peçanha, na chamada campanha da *Reação Republicana*, abrindo espaço para uma competição política acirrada (VISCARDI, 2012). Durante o transcorrer da campanha presidencial, o escândalo das cartas falsas publicadas pelo

²⁵¹ Basta lembrar a reação já referida do *Correio da Manhã* (em 17/04/1924) aos rumores desencadeados após a entrevista de Antônio Azeredo para *A Noite* referentes à tentativa de se levar a cabo a revisão constitucional.

²⁵² Esse pronunciamento foi reproduzido por diversos periódicos do período, como *O Jornal*, Edição n. 842, 20/10/1921, Nota “O banquete da Convenção Nacional”, p. 3; *Jornal do Brasil*, Edição n. 279, 20/10/1921, Nota “Os candidatos da Convenção”, p. 7; *Republica*, Edição n. 903, 26/10/1921, Nota “A Plataforma do dr. Bernardes”, p. 1-2; *Diário da Manhã*, Edição n. 67, 4/11/1921, Nota “A plataforma do sr. Arthur Bernardes”, p. 2; *A Republica*, Edição n. 263, 07/11/1921, Nota “O Elance Cívico de um Administrador, esboçado na sua Plataforma Política”, p. 1. *O Paiz* e *A Federação* foram, porém, os diários que enfatizaram a abordagem de Bernardes quanto à reforma. Como mostrado acima, o primeiro intitulou de “Questão Aberta” a notícia tratando do discurso do candidato na Convenção Nacional. Já *A Federação* considerou a revisão constitucional “o ponto culminante” da fala de Bernardes (*A Federação*, Edição n. 252, 03/11/1921, Nota “A plataforma do sr. Bernardes”, p. 1).

²⁵³ ACD, V. II, 03/05/1924, p. 2.

jornal *Correio da Manhã* atacando Nilo e os militares e cuja autoria foi originalmente associada ao nome de Arthur Bernardes favoreceu o crescimento da oposição civil-militar contra o político mineiro.²⁵⁴ Bernardes ganhou pouco mais da metade dos votos totais (CARVALHO, 2003, p. 104), enfrentou a contestação dos resultados eleitorais e assumiu o mandato, em 1922, em pleno estado de sítio, prolongando-o sucessivamente para tocar adiante a administração pública (PIVATTO, 2006). Independentemente da histórica pauta revisionista, era esperada a resistência da opinião pública e adversários políticos ao seu programa de governo que passava a almejar publicamente mudanças constitucionais, dada a crescente tensão política e social pela qual o país atravessava.

Aliás, o presidente já tinha àquela altura uma mostra das críticas que receberia se persistisse na ideia de realizar a reforma em pleno estado de sítio. Quando os rumores davam conta que a iniciativa partiria do senador Azeredo, o *Correio da Manhã* desferiu duras críticas à possibilidade. Para o periódico carioca, o parlamento eleito em 1924 não prometia “a menor autonomia de gestos, attitudes e idéas”. Encarava-se “os congressistas da nova fornada” como “os menos aptos [...] para um debate impessoal e nobre” por se acreditar que eles estavam em débito com o contexto atípico do estado de sítio: “Como é que certos corrilhos estaduais, gerados e creados á sombra do sitio, opporão, mediante a reforma, limites e óbices á licença e á ligeireza dos que, a todo pretexto, eternizam no paiz a suspensão das garantias constitucionais [...]?”. Especialmente no caso específico da definição legal para a decretação de intervenções federais, regulado pelo art. 6º da Constituição de 1891, se colocava em dúvida a margem de independência desses legisladores para alterar o *status quo*: “Como é que os beneficiários das intervenções nos Estados iriam oferecer a sua gritante unanimidade governamental á iniciativa revisionista que aclare e defina os casos excepcionaes do artigo 6º impostos à ação do poder interventor?” Também se desconfiava da idoneidade dos parlamentares para colaborar com a proposta de remodelar as atribuições da justiça, já que isto poderia complicar futuramente a sobrevivência política dos eleitos naquelas circunstâncias: “Como é que unificariam a magistratura, no sentido de assegurar á justiça as condições de independencia que as funções judicarias reclamam, alforriando-a desse captiveiro de instrumento imbelle de todos os governos e de todas as tyrannias?” (*Correio da Manhã*, Edição n. 9177, 17/04/1924, Nota “Reforma Constitucional”, p. 4). A falta de liberdade que subjugava o Legislativo tornou-se capa de uma das revistas satíricas mais populares da época exatamente no dia em que as intenções revisionistas de Arthur Bernardes

²⁵⁴ A falsificação dessas cartas foi descoberta meses depois. Para detalhes sobre o escândalo, ver Abreu (2007).

chegavam ao conhecimento do Congresso. No desenho, o porteiro que zelava do ingresso àquele sítio no dia da sua abertura barrava a entrada de três moças: a “democracia”, a “opinião livre” e a “independência” sob pretexto de terem entrada autorizada somente “deputados e senadores”. Definitivamente, as oposições não eram bem-vindas.

Charge 4.1 – Abertura do Congresso.
Fonte: *Careta*, Ano XVII, n. 828, 03/05/1924, capa.

A seu favor, o presidente da República contava com a influência que tinha garantida de antemão sobre as duas Casas do Congresso. Bernardes nutria uma boa relação com o dirigente da Câmara dos Deputados, Arnolpho Azevedo, que o apoiara na controversa posse de 1922.²⁵⁵ O legislador estava no seu oitavo mandato consecutivo ali entre os representantes da bancada paulista e tinha sido eleito naquela prestigiosa função pela quarta vez seguida, deixando desde logo registrado no seu discurso de agradecimento aos pares assumir “grande e justificado jubilo” frente à demanda de Arthur Bernardes por providências constitucionais para acabar com a “balburdia orçamentaria” (ACD, 06/05/1924, p. 239-240).²⁵⁶ No Senado, o braço do Executivo se estendia na figura de Estácio Coimbra, vice-presidente da República e, pela regra da época, presidente daquela Casa legislativa.²⁵⁷ Um aspecto importante para neutralizar as divergências entre Bernardes e o senador Antônio Azeredo, que seguia fazendo questão de assinalar suas opiniões independentes, inclusive no discurso de posse da vice-presidência do Senado em 1924, quando sugeriu estabelecer na Constituição o prazo para o estado de sítio alegando não caber deixá-lo indeterminado “com prejuízo da liberdade individual” (ASF, Vol. I, 15/05/1924, p. 547). Entretanto, a censura que se abria a cada nova decretação de sítio em determinados pontos do território nacional não blindava completamente o governo das críticas provenientes dos jornais de oposição. Além do *Correio da Manhã*, cuja importância entre os órgãos da imprensa que combatiam o mandato de Arthur Bernardes dispensa justificativas à luz do já citado escândalo das “cartas falsas”, destaca-se o chamado *O Jornal*, fundado no Rio de Janeiro em 1919. O oposicionismo deste diário se tornou declarado justamente em 1924, quando foi comprado por Assis Chateaubriand e passou a apoiar “todos os movimentos contra o governo”, inclusive aproximando-se do tenentismo (LEAL, 2015). Na contramão, *O Paiz*, o *Jornal do Brasil* e a *Gazeta de Notícias* ascendiam como os periódicos porta-vozes do Palácio do Catete – sede do Poder Executivo desde 1897.²⁵⁸ Às prévias de se tornar de domínio público um documento que revelaria o

²⁵⁵ Epitácio Pessoa temia que a crescente oposição civil-militar contra o seu sucessor terminasse em um golpe de Estado. Por este motivo convocou para uma reunião os ministros da Guerra e da Marinha, três senadores e três deputados, e neste encontro sugeriu a renúncia de Bernardes. Arnolfo Azevedo estava entre os deputados e se opôs a essa ideia, que também foi rejeitada pelos outros dois deputados e por um dos senadores. Decidiu-se, então consultar a opinião do governador de São Paulo – na época, Washington Luís. Foi Azevedo que lhe visitou e o resultado da conversa é conhecido: Arthur Bernardes tomou posse em 15 de novembro (RIBEIRO, 2015).

²⁵⁶ Azevedo acompanharia toda a tramitação da reforma constitucional, deixando a Câmara dos Deputados no final de 1926, elegendo-se depois senador federal em 24 de fevereiro de 1927.

²⁵⁷ O art. 32 da Constituição Federal de 1891 entregava a presidência do Senado Federal ao vice-presidente da República.

²⁵⁸ Instalado em 1884, *O Paiz* chegou a ser considerado “a folha de maior tiragem e circulação da América do Sul” e manteve o apoio incondicional ao presidente Bernardes mesmo às custas da redução da sua credibilidade e circulação (LEAL, 2015). Embora *O Jornal* tenha priorizado a neutralidade política desde a sua fundação (ocorrida em 1891 no Distrito Federal) e excepcionalmente apoiado a candidatura de Nilo Peçanha em 1922, a

estado das contas públicas da União, Bernardes se dirigiu ao primeiro deles para admitir propor a reforma constitucional no intuito de atender as exigências de credores internacionais. Ele negociava a concessão de um novo empréstimo ao Brasil.

4.2 As recomendações da Missão Inglesa e o ideário da reforma

Afinal, a que se reduz a minha sugestão quanto á revisão?
(Arthur Bernardes em entrevista para *O Paiz*)

Em 24 de junho de 1924, o presidente da República concedeu uma entrevista para o diretor do jornal *O Paiz* justificando as razões essenciais por trás das modificações no texto constitucional recomendadas durante a mensagem dirigida ao Congresso para a inauguração da sessão legislativa do mesmo ano. Arthur Bernardes declarava ter liderado a iniciativa e pré-definido os tópicos da reforma, restringindo o trabalho do Legislativo neste assunto, para conseguir negociar com os credores estrangeiros um empréstimo capaz de restabelecer as contas públicas. No original:

eu tive a necessidade de agitar o problema da revisão, em assumptos meramente economicos, reduzindo os pontos da Constituição a rever a certas medidas indispensaveis á administração da Republica, não permittindo que o debate fosse amplo e que dêsse logar a surpresas, na discussão e aprovação em plenário.
[...]

Como se sabe, além das difficuldades de encerrar com equilibrio os nossos orçamentos, estamos a braços com uma divida fluctuante de mais de um milhão de contos, isto é, quasi igual á circulação fiduciária da Republica.

Não é possível administrar nessa situação. Como pagar o que devemos? [...] A necessidade de recorrer ao credito externo é indispensável [...]

(*O Paiz*, Edição n. 14492, 24/06/1924, Nota “Uma conversa ocasional com o Sr. Presidente da Republica sobre a projectada revisão constitucional”, p. 3).

O argumento prossegue expondo a descrença dos credores estrangeiros, que precisavam de garantias para liberar novos empréstimos. A reforma constitucional aparece, então, como a alternativa para recuperar a confiança deles:

partir de 1924 essa folha já estava mais próxima do governo “pelo fato de Aníbal Freire, diretor do jornal, ter sido nomeado ministro da Fazenda de Bernardes” (FERREIRA, 2015). Já a *Gazeta de Noticias*, criada em 1875 também no Distrito Federal, esteve ao lado de Arthur desde a corrida presidencial (LEAL, 2015). Os legisladores enquadravam ainda entre os jornais de maior apelo governista o *Diário da Manhã*, que infelizmente não foi possível acessar nesta pesquisa. A classificação da tendência política dos periódicos remonta às observações presentes nos discursos parlamentares aliada à leitura do trabalho de Sodr (1999) sobre a imprensa.

Do estudo a que procedemos, chegamos á conclusão de que o nosso mal está principalmente nas caudas orçamentarias. No ultimo exercicio, num orçamento de pouco mais de um milhão de contos, as autorizações da cauda orçamentaria sobem a oitocentos mil contos. Mas compete ao executivo não lançar mão delas, desde que o orçamento propriamente dito não as permite [...] E’ o que tenho procurado fazer, mas isso não contenta o credor estrangeiro, que sabe que eu fico pouco tempo na presidência da Republica, e outro póde ter pontos de vista diversos e recommear a politica que nos tem desgraçado [...] E’ indispensavel [...] determinar na Constituição que as caudas são illegaes. [...] pois a Constituição ainda é o grande freio que evita os maiores desatinos.

Autorizar despesas, sem que se criem rendas que lhes possam fazer face, é outro abuso que a Constituição precisa de corrigir.

[...] Desejaria, também, que a reforma constitucional permitisse o veto parcial nas leis orçamentarias, para evitar que o presidente se veja na contingencia de vetar leis uteis e boas para não dar sancção a providencias contrarias ao interesse publico [...] (O Paiz, op. cit., grifo meu).

Este estudo que baseia a opinião de Arthur Bernardes dizia respeito ao relatório elaborado por um grupo de técnicos que veio da Inglaterra para estudar as condições econômicas e comerciais brasileiras a convite do presidente. Os especialistas eram liderados pelo Lord Edwin Montagu (ex-ministro chefe do gabinete da Inglaterra, várias vezes secretario do Estado na Índia e secretario financeiro do Thesouro) e a expedição ficou conhecida tanto por “Missão Ingleza” como por “Missão Montagu”. Completavam a equipe Charles Addis (diretor do Banco da Inglaterra e presidente do Honkong-Shanghai Bankering), Lord Lovat, (diretor da Sudan Cotton Plantationes), Hartley Withers (eminente escritor financeiro, ex-redator do *Times* e ex-diretor do *Economist*), Willian McLintock (contador público) e auxiliares.²⁵⁹ Percorrendo o país por cerca de dois meses para visitar repartições do governo, bancos, fábricas e fazendas, a Missão entregou seu relatório para o presidente Bernardes em março de 1924, mas o documento veio a público em junho do mesmo ano, quando foi impresso no corpo do Diário Oficial.²⁶⁰ Antes mesmo de seu conteúdo ser divulgado, corria na imprensa a suspeita de que essa expedição podia ter alguma ligação com a concessão de novo empréstimo externo ao Brasil.²⁶¹ Uma hipótese ironizada pela *Careta*:

²⁵⁹ Cf. *Gazeta de Noticias*, Edição n. 276, 06/12/1923, Nota “Os hospedes britannicos”, p. 1; *Correio da Manhã*, Edição n. 9062, 31/12/1923, Nota “Ja’ se encontra no Rio a missão financeira britannica”, p. 2; *Correio Paulistano*, Edição n. 21749, 23/01/1924, Nota “Membros da missão ingleza colhendo dados para estudos”, p. 4.

²⁶⁰ A missão inglesa chegou à capital federal em 31/12/1923 (*Correio da Manhã*, Edição n. 9062, 31/12/1923, Nota “Ja’ se encontra no Rio a missão financeira britannica”, p. 2) e fixou residência no Copacabana Palace-Hotel (*O Jornal*, Edição n. 1568, 14/02/1924, Nota “Missão Financeira Ingleza”, p. 2). Viajou para vários alguns estados (*O Paiz*, Edição n. 14361, 14/02/1924, Nota na seção “Viajantes”, p. 4; *O Malho*, Edição n. 1131, 17/05/1924, Nota “Armazens reguladores de café, p. 34) e partiu de volta à Inglaterra em 04/03/1924 (*Jornal do Brasil*, Edição n. 53, 01/03/1924, Nota na Coluna “Ecos e Noticias”, p. 2). A súmula dos trabalhos se converteu no documento *O Relatorio da Missão Ingleza – dirigido ao Presidente Arthur Bernardes*, publicado no Diário Oficial, ano LXIII, n. 156, 29/06/1924, p. 15282-15297.

²⁶¹ *O Dia*, por exemplo, passava adiante a seguinte informação que teria recebido por telégrafo: “em apreço ser corrente nos mesmos meios [franceses] que a missão inglesa vae fiscalizar a despeza publica, e que, nessas condições, negociará com o governo um novo *funding* e um emprestimo externo” (*O Dia*, Edição n. 209,

Charge 4.2 – Sem título.

Fonte: *Careta*, Ano XVII, n. 813, 19/01/1924, p. 19.

Ciente das avaliações do Lord Montagu e colegas, Arthur Bernardes já deixava subentendida essa expectativa do empréstimo ao citar os trabalhos da Missão Inglesa na mensagem presidencial que inaugurou a sessão legislativa de 1924. No documento, classificava “de real vantagem” para o governo dar oportunidade para “pessoas de alta competencia e notório prestigio no velho mundo [conhecerem] a situação geral do Brasil” pois “o cambio baixo e a má cotação dos títulos brasileiros mantinham uma atmosfera desfavorável a nosso respeito nas praças estrangeiras” (ACD, V. II, 03/05/1924, p. 9). Mais explícito, impossível: “Era, portanto, essencial que se dissipasse, no exterior, a má e errônea impressão sobre o Brasil. Dahi a idéa da visita dos illustres hospedes britannicos” (Ibid.).

Como reverter a imagem do país no exterior? Quais eram as recomendações da

28/02/1924, Nota “Importantes revelações sobre a Missão Inglesa” na Seção “O Dia pelo Telegrapho”, p. 8). Segundo o *Correio da Manhã*, “Os órgãos financeiros, de Londres como de Nova York, que ultimamente se vêm ocupando da hypothese de um grande empréstimo a ser lançado pelo nosso governo [...] fazem sentir que o Brasil, antes de tudo, deve contar com os seus proprios esforços no sentido da reparação de suas finanças” (*Correio da Manhã*, Edição n. 9141, 12/03/1924, Nota “A hipótese do emprestimo”, p. 4). Às vésperas da publicação do relatório da Missão Inglesa, os boatos continuavam com essa expectativa (Jornal do Brasil, Edição n. 151, 24/06/1924, Nota “No circulo financeiro de Londres diz-se que só depois da publicação do relatório do Sr. Montagu será lançado o empréstimo brasileiro” na Seção “Serviço Telegraphico do ‘Jornal do Brasil’”, p. 8).

Missão Inglesa? Nas preliminares, o relatório da expedição sinalizava a necessidade de reformar a Carta de 1891: “Os nossos conselhos são dados com o conhecimento de que algumas das nossas sugestões podem envolver modificações na Constituição, afim de serem postas em pratica”.²⁶² Depois, o texto passava a discriminar potenciais soluções para diminuir as despesas e as dívidas públicas, além de propor a reorganização do setor bancário visando facilitar a entrada de crédito estrangeiro e sumarizar as áreas dignas de investimento e remodelação em prol do desenvolvimento do país. Uma seção inteira examinava o orçamento da República e instruía categoricamente entre as etapas cruciais para montá-lo a exclusão dos créditos especiais e proibição das caudas, considerados os maiores entraves para a honra dos compromissos financeiros do governo.²⁶³

Ampla, o pacote de medidas inspirava nitidamente a mensagem presidencial de maio de 1924 e Arthur Bernardes já sinalizava estar colocando uma delas em prática: a Comissão Gueddes, designada como parte do “novo plano para reforma dos nossos orçamentos” (ACD, V. II, 03/05/1924, p. 7). Originalmente, a *Geddes Committee* atuou na Inglaterra para apontar todas as reduções possíveis no orçamento e não era constituída por parlamentares, mas por técnicos de fora do governo. A Missão Inglesa sugeriu no seu relatório que o Brasil nomeasse órgão equivalente para apurar, em cada repartição, o que era supérfluo ou dispensável entre as despesas públicas. O *Jornal do Brasil* refere-se à protótipo nacional como mais uma das comissões “que, de tempos em tempos, surgem para o salvatério ou paliativo da entrosagem economica” (*Jornal do Brasil*, Edição n. 139, 10/06/1924, Nota “As commissões”, p. 5). Também chamada na época de “Commissão dos Estudos do Orçamento” e “Comissão dos Doze”, por ser constituída de doze membros, ou ainda “Commissão do Facão” ou “Commissão dos Córtes”, a versão brasileira da *Geddes Committee* foi presidida pelo ministro do Tribunal de Contas, Tavares de Lyra.²⁶⁴ Para facilitar os trabalhos ela se subdividia em sete grupos, tantos eram os números dos orçamentos da República (Interior e Justiça, Exterior,

²⁶² *Jornal do Commercio* – Retrospecto Commercial de 1924, Relatório apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Republica, Dr. Arthur Bernardes, p. 143. Anualmente, o *Jornal do Commercio* publicava um “Retrospecto Commercial”. No relativo ao ano de 1924, incorporou o Relatório da Missão Inglesa pela relevância político-econômica desse documento, que tinha sido divulgado, em primeira mão, pelo *Diário Oficial*, como antecipado. Devido ao melhor estado de conservação do jornal em relação ao diário, faço referências ao Retrospecto Commercial.

²⁶³ O Apêndice D sistematiza todas as recomendações técnicas da Missão Montagu (cf. p. 270-276).

²⁶⁴ Cf. *Jornal do Brasil*, Edição n. 137, 07/06/1924, Nota “A Comissão dos Doze”, p. 5. O *Correio da Manhã* indagava a capacidade e conveniência desse órgão: “Quem compõe a replica nacional dessa commissão? De onde lhe vem o prestigio?” (*Correio da Manhã*, Edição n. 9217, 01/06/1924, Nota na Coluna “Topicos & Noticias”, p. 4). Para o periódico, “O que a commissão Geddes obteve na Inglaterra, é, aliás, impossível aqui”, pois lá todos os gastos foram estudados com rigor e não se hesitou cortar as despesas da marinha e da guerra (Ibid.). No Brasil, porém, os orçamentos do Exército e da Marinha não se submeteriam a cortes nas provisões para as paradas militares, “que parecem constituir a [sua] razão de ser” (Ibid.).

orçamentos (grandes como um elefante) e suas caudas. Fogem da tesourada, apressados, um funcionário público, um legislador, um militar e uma viúva. Tudo aos olhos do Lord Montagu. Os fugitivos representam os gastos potencialmente dignos de redução para se reduzir consideravelmente a despesa: o funcionalismo público, o subsídio de deputados e senadores, as reformas dos militares e as pensões.²⁶⁸ Todavia, é importante ressaltar que várias medidas para o combate do *déficit* já estavam em execução antes da expedição inglesa chegar ao Brasil. Buescu (1984) lembra como o relatório do Ministério da Fazenda de 1923 indicava

“as normas que deveriam reger a direção das finanças públicas [...] para o reerguimento econômico [...]: remodelação do processo orçamentário e das repartições fazendárias, reorganização da contabilidade pública”, legalismo das despesas públicas, redução das despesas exageradas (inclusive suspensão por dois anos, de obras públicas), luta contra evasão fiscal, criação de um fundo para retomada do serviço da dívida externa, reorganização bancária, incluindo a constituição de um banco central de emissão.”
(BUESCU, 1984, p. 179).

Essa prioridade ao equilíbrio orçamentário e redução de despesas já fazia parte do programa de Arthur Bernardes desde a corrida presidencial e alguns resultados foram alcançados “é bom sublinhar, **antes** do Relatório Montagu” (BUESCU, 1984, p. 179).²⁶⁹

A íntegra das diretrizes propostas pela missão Montagu teve grande repercussão na imprensa nacional e internacional. O documento foi divulgado pelos principais jornais de Londres, Lima, Buenos Aires, Santiago e Montevideu.²⁷⁰ No Brasil, *O Paiz* e a *Gazeta de Notícias* publicaram o relatório completo.²⁷¹ Um resumo das conclusões do trabalho também saiu no *Jornal do Brasil*.²⁷² Entre essas folhas governistas, havia consenso sobre a coerência

²⁶⁸ Depois de cerca de três meses, a Comissão Geddes entregou o seu relatório em setembro, propondo “cortes no valor de mais de cem mil contos sobre a proposta do Governo, isto é, sobre um total de 1.012 mil contos de réis, da despesa papel da Republica” (*Jornal do Brasil*, Edição n. 230, 24/09/1924, Nota “A Comissão dos Doze”, p. 5).

²⁶⁹ Segundo o autor, “Enquanto as despesas de formação bruta de capital fixo alcançaram, no período 1918/1922, em média 26,0% do total da despesa do Governo Federal, esta proporção caiu para 4,7% em 1923 e 1924, e continuou neste nível até a véspera da Segunda Guerra Mundial” (Ibid.).

²⁷⁰ Comentou-se amplamente essa repercussão: *A Federação*, Edição n. 153, 03/07/1924, Nota na Seção “Serviço Telegraphico”, p. 3; *Diario de S. Luiz*, Edição n. 141, 01/07/1924, Nota na Seção “Diario Telegraphico”, p. 4; *Correio Paulistano*, Edição n. 21905, 01/07/1924, Nota “O relatório da missão inglesa”, p. 1. Segundo informações de *O Paiz* e de *A Gazeta de Notícias*, em questão de poucos dias registra-se melhora significativa no câmbio e na cotação dos títulos negociáveis do Brasil em Londres e Nova Iorque (Cf. *O Paiz*, Edição n. 14500, 02/07/1924, Seção “Noticias da America”, Nota “O Relatório da Missão Montagu”, p. 2; *Gazeta de Notícias*, Edição n. 160, 04/07/1924, Nota “O resultado pratico do relatório”, p. 1).

²⁷¹ *O Paiz*, Edição n. 14497, 29/06/1924, Nota “Relatório da Missão Inglesa apresentado ao Presidente da Republica”, p. 5-6; *Gazeta de Notícias*, Edição n. 156, 29/06/1924, Nota “O Relatório da Missão Inglesa apresentado ao Presidente da Republica”, p. 3-4.

²⁷² *Jornal do Brasil*, Edição n. 156, 29/06/1924, Nota “A Missão Inglesa – Resumo do relatório apresentado ao governo”, p. 7.

das avaliações dos ingleses sobre os problemas do processo orçamentário, embora o tópico não fosse novidade: “trata-se de assumptos bem conhecidos nossos” (*Jornal do Brasil*, Edição n. 158, 02/07/1924, Nota “O relatorio da missão inglesa”, p. 5). Admitia-se que a Missão Inglesa tinha enunciado “verdades indiscutíveis em matéria financeira, principalmente na parte relativa á elaboração orçamentaria e á sua repercussão desastrosa nas finanças publicas” (*Jornal do Brasil*, Edição n. 159, 03/07/1924, Nota “As reclamações inglezas”, p. 5). Mais do que isto, associava-se explicitamente a decisão presidencial de inserir na Constituição federal a proibição das caudas orçamentárias às recomendações de *Sir Montagu* e colegas:

Trata-se, com efeito, de um conjunto de providencias utilissimas, que o Sr. presidente da Republica se não tem cansado de solicitar ao legislativo, e a tal ponto, que, notando a contingencia inevitavel, no estado actual da organização das leis de meios, de o Congresso não alijar das suas praticas a criação das caudas orçamentarias, chegou S. Ex. a propor a extinção delas em artigo taxativo da Constituição, merce da reforma em projecto.
(*Gazeta de Notícias*, Edição n. 156, 29/06/1924, Nota “O Relatorio da missão”, p. 1).

Da parte das folhas oposicionistas, partiu d’*O Jornal*, outra vez, a crítica mais feroz ao governo e sua reforma constitucional projetada em cima das constatações da Missão Inglesa. Repassando pelo histórico dos fatos atinentes ao caso da revisão, essa folha condena a mudança no discurso do presidente unicamente para tranquilizar os credores estrangeiros:

Eis senão quando, de repente, como aquelle estalo na cabeça do Padre Vieira, opera-se uma transformação radical nas suas opiniões: já não lhe parece que possa a Constituição ‘assegurar o constante progresso do paiz, mas ao contrario, é de um formidavel draw’back ao seu desenvolvimento’; e aquella estranha intervenção ‘artificial e estranha de sua autoridade de presidente’, que elle promettia não exercer contra o movimento revisionista, exerce ele agora, a favor da revisão, sugerindo-a ele próprio, em documento publico dirigido ao Congresso.
(*O Jornal*, Edição n. 1688, 02/07/1924, Nota “O Relatorio da Missão Inglesa, o Sr. Arthur Bernardes e a reforma da Constituição”, p. 1).

O Jornal cita a entrevista que Bernardes concedeu para *O Paiz* assumindo formular a reforma constitucional para negociar um empréstimo no exterior e destaca o trecho onde o presidente afirma ter sugerido apenas ocasionalmente alguns dos outros pontos na mensagem que encaminhou para o Congresso em maio. O dirigente da República realmente se expressou desse modo:

De passagem, alludi á extensão dada ao *habeas corpus*, á excessiva liberdade de commercio, ao modo como a justiça encara a igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros, creando, muitas vezes, situações que são incompatíveis com a segurança do Estado, em obediencia a preceitos constitucionaes que não podem ser

mantidos.

(*O Paiz*, Edição n. 14492, 24/06/1924, Nota “Uma conversa ocasional com o Sr. Presidente da Republica sobre a projectada revisão constitucional”, p. 3, grifo meu).

Para *O Jornal*, a informação era reveladora das intenções pessoais do presidente para além das demandas político-econômicas existentes nos assuntos cobrados pela Missão Inglesa e embutidos na agenda da reforma constitucional:

Estas opiniões que a missão ingleza tão energicamente concede ao sr. Arthur Bernardes esclarecem ainda outros factos até agora impercebidos; é que dos nove pontos em que o sr. presidente da Republica baseia a necessidade de reforma constitucional, os que correm por sua conta são, quasi que exclusivamente, os que acanham e restringem o espirito liberal da Constituição, como, por exemplo, o que pretende restringir o conceito do “habeas-corpus”, a liberdade do commercio, a egualdade de direitos dos estrangeiros e nacionaes...

(*O Jornal*, Edição n. 1688, 02/07/1924, Nota “O Relatorio da Missão Inglesa, o Sr. Arthur Bernardes e a reforma da Constituição”, p. 1).

O periódico não se diz admirado pelo fato da expedição do Sir. Montagu ter indicado mudanças na Carta de 1891: “chamada para dizer o que pensava, disse-o” (Ibid.). Surpreende-se, antes, em testemunhar “que o sr. presidente da Republica, se faça porta-voz dessa exigencia, e suggira ao Congresso, por suggestões externas, uma reforma constitucional para evitar as “caudas orçamentarias”, para garantir os creditos estrangeiros...” (Ibid.). Impressiona-se ainda mais que Arthur Bernardes pleiteie “um regimento do arrocho, para que a reforma passe sem discussão possível”, “na ancia de condescender e humilhar-se, para impedir que os deputados brasileiros discutam livremente a reforma da Constituição brasileira” (Ibid.). A matéria aludia às transações iniciadas no parlamento para definir o trâmite da proposta de revisão constitucional e evidencia a crença corrente naquela época sobre o Poder Executivo ter pré-estabelecido os tópicos das mudanças para satisfazer a vontade dos credores ingleses, excluindo-se a participação ativa do Congresso Nacional na formulação da reforma.

4.3 Os preparativos no Congresso: definindo as regras para blindar o projeto da interferência da oposição

O conjunto das normas internas que disciplinam funções legislativas, fiscalizadoras e administrativas de qualquer casa legislativa é chamado de regimento interno. Este texto

documenta, portanto, o rito processual formal que deve nortear os trabalhos legislativos e só pode ser modificado através da aprovação de projetos de resolução. Desde junho, a imprensa noticiava que o líder da maioria na Câmara, Antonio Carlos, negociava com o vice-presidente do Senado, Antonio Azeredo, regras específicas para disciplinar o andamento da revisão constitucional pelo Congresso, como bem ilustra a charge veiculada n' *O Malho*:

Charge 4.4 – Elegancia.

Fonte: *O Malho*, Ano XXIII, n. 1136, 21/06/1924, p. 15.

Na charge, a “madame Constituição” tem logo ao seu lado Antonio Carlos e Antonio Azeredo, respectivamente.

Uma série de prescrições alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) para guiar o debate da proposta de reforma da Constituição foi sugerida pelo projeto de resolução nº 1/1924, lido em plenário no dia 26 de junho (ACD, Vol. III, 26/06/1924, p. 482-484). Seu conteúdo partiu da Comissão de Polícia, constituída pelos membros da mesa diretora daquela Casa e encarregada de avaliar qualquer tentativa de mudar o RICD.²⁷³ O projeto de resolução trazia dispositivos que racionalizavam os trabalhos legislativos associados ao estudo da revisão da Carta de 1891, definindo prazos para a discussão e critérios de votação. É importante repassá-los um a um para entendermos os pontos depois contestados e então convertidos em um projeto substitutivo revendo várias dessas regras.

Originalmente, a redação determinava que dentro de 48 horas após constatado o recebimento pela mesa diretora da Câmara da proposta de reforma constitucional entraria para

²⁷³ Cf. RICD de 1891, arts. 40 e 147. As funções e a composição da Comissão de Polícia não variaram ao longo do tempo. Sobre as regras regimentais vigentes na Câmara dos Deputados desde a experiência imperial, ver Ricci e Pacheco (2016).

a ordem dos trabalhos da Casa a eleição de uma Comissão Especial de 21 membros encarregada de exprimir parecer sobre a matéria em até dez dias (Projeto de resolução nº 1/1924, arts. 2º e 3º). Esta comissão obrigatoriamente deveria se manifestar a favor ou contra a proposta reformista, “não podendo propor emendas”.²⁷⁴ Também estabelecia-se que a proposta inicialmente apresentada teria três discussões, havendo uma quarta para as emendas apresentadas e aprovadas na segunda e na terceira, e uma quinta para as emendas apresentadas na terceira e nesta e na quarta aprovadas, vedando-se a apresentação de novas emendas na quarta e na quinta discussões (art. 4º e parágrafo único). Quanto ao modo de estudar a matéria, o projeto de resolução preferiu considerar a proposta em globo na primeira e na terceira discussões e discuti-la artigo por artigo na segunda discussão, mantendo-se a análise global na quarta e na quinta discussões apenas para as emendas apresentadas e aprovadas na segunda e na terceira discussões (art. 3º). Fixou-se em pelo menos 48 horas o interstício regimental entre as discussões (art. 6º) e foi proibido renovar os artigos da proposta e as emendas rejeitadas (art. 7º). Para a proposição de emendas à proposta de reforma constitucional, exigia-se a subscrição da quarta parte dos deputados pelo menos (arts. 8º).²⁷⁵ O tempo de fala previsto para os oradores indicado era de duas horas na primeira e na terceira discussões e de uma hora nas demais, enquanto o relator do parecer ou o seu substituto ocasional poderia responder a cada um dos seus impugnadores durante o tempo correspondente a cada um (art. 9º). Não se admitiria encerrar a discussão enquanto houvesse orador inscrito, salvo se ele desistisse da palavra ou estivesse ausente quando fosse a sua vez de falar (art. 10º). Além disso, sempre que estivesse na ordem do dia matéria relacionada à reforma constitucional, a sessão duraria cinco horas, podendo ser prorrogada por mais cinco e, inclusive, ocorrer votações durante o período prorrogado (art. 19º). Passando aos critérios de votação, impunha-se o processo nominal, realizado emenda a emenda ou artigo por artigo, caso a emenda em exame contivesse mais de um artigo, declarando-se aprovados aqueles dispositivos que atingissem a seu favor dois terços de votos dos presentes havendo o número de deputados indispensável para as deliberações na Câmara (art. 11º). No momento da votação, o encaminhamento era facultado por quinze minutos, podendo o relator do parecer ou o seu substituto ocasional responder a cada orador (art. 12º). Depois de aprovada a proposta em última discussão, remetia-se ao Senado Federal para dar continuidade ao trâmite da matéria (art. 13º). Seguindo o preceito constitucional, assumia-se que os artigos da proposta da Câmara que não conseguissem o apoio de dois terços dos votos no Senado

²⁷⁴ Ibid, art. 3º.

²⁷⁵ Como antecipado, esse número correspondia a 53 deputados.

estariam automaticamente rejeitados (art. 14º). Somente as emendas que passassem dessa fase ficavam autorizadas a estudo, discussão e votação no ano seguinte (art. 17º e parágrafos).

Como se vê, as normas que regiam o estudo da reforma eram descentralizadas e permitiam a colaboração individual dos deputados, pois as discussões se dividiam em várias fases e na maioria delas se reservava até duas horas para os oradores ocuparem a tribuna expondo seus pontos de vista. A descentralização também caracterizava a votação, cujo resultado, sempre dependente da preferência de dois terços dos votos para ter validade, não se baseava na presença da maioria absoluta dos membros da Câmara, mas no comparecimento da maioria simples no plenário. Na contramão, o procedimento de oferecimento de emendas à proposta da revisão constitucional limitava iniciativas avulsas, demandando coordenação dos parlamentares por exigir 53 assinaturas para ser deferido.

Os deputados que não estavam dispostos a perfazer um papel puramente passivo na condução da reforma constitucional passaram a contestar parte dessas regras. As críticas partiam de um pequeno grupo de legisladores e neles se incluíam alguns dos nomes cuja insubordinação política era prevista pelo *O Malho* antes mesmo do reconhecimento dos poderes na Câmara terem início, no começo do ano.²⁷⁶ Mais especificamente, Nicanor Nascimento e Adolpho Bergamini, representantes do Distrito Federal que liderariam os protestos especialmente contra os critérios numéricos para a apresentação e votação de emendas à proposta reformista.²⁷⁷ Alegava-se o contrassenso do projeto de resolução, que exigia a subscrição de pelo menos um quarto dos membros da Câmara para a apresentação de emendas à proposta da reforma mas as considerava aprovadas mediante dois terços de votos favoráveis dos presentes na sessão se nesta tomasse parte a maioria dos deputados. Na prática, isto significava que, do total dos 212 deputados, era necessário reunir a assinatura de 53 deles (1/4 de 212) pelo menos para se apresentar uma emenda à proposta de reforma constitucional.

²⁷⁶ Ironizando o aguardado resultado das eleições federais que correram sob o estado de sítio, a revista previa não faltar muito tempo para que o governo estivesse “com uma camara unanime, tal como jámais houve no paiz” e lançava a dúvida: “qual será o futuro deputado que primeiro terá a ousadia de romper com o governo... Será o Sr. Aureliano Leal? Será o Sr. Octacilio de Albuquerque? O Sr. Gilberto Amado, ou o Sr. Armando Burlamaqui?” (*O Malho*, Edição n. 1125, 05/04/1925, Nota na Coluna “Politic’Acções...”, p. 42). Com sarcasmo, a nota sugeria o resultado: “Nos círculos bem informados da política, toda a gente aposta, firme, no Sr. Bethencourt da Silva” (Ibid.). Depois do reconhecimento dos poderes, a pergunta se renova, passando a focar apenas dois representantes: “Quem romperá primeiro com o governo, o Sr. Nicanor Nascimento ou o Sr. Bethencourt da Silva?” (*O Malho*, Edição n. 1135, 14/06/1925, Nota na Coluna “Politic’Acções...”, p. 42). O último nome cogitado é Adolpho Bergamini, também “escripto na aposta” (*O Malho*, Edição n. 1136, 21/06/1925, Nota na Coluna “Politic’Acções...”, p. 43).

²⁷⁷ O oposicionismo de Bergamini era declarado: recém-ingresso no parlamento, o político tinha feito carreira no jornalismo, ligando-se aos principais periódicos de oposição ao governo Arthur Bernardes. Participou da fundação d’*O Jornal* em 1919 e integrava desde 1924 a direção do *Correio da Manhã* (posição que ocuparia até 1930). Como veremos, a situação de Nicanor era diferente e variaria ao longo da legislatura. Mais independente de compromissos partidários, este deputado construiu uma fama de brilhante orador e grande prestígio eleitoral na capital da República (ABRANCHES, 1918).

Contudo, bastava que 107 deputados comparecessem à sessão (metade de 212 + 1) e 71 deles (arredondando 2/3 de 107) votassem a favor de uma emenda à proposta reformista para ela ser aprovada. Nas palavras de Nicanor,

Vejamos o absurdo dessa horrível desanalogia. Nós exigimos que a simples "propositura" de um idéa, de uma emenda, que não tem effeito decisivo, que não vae pesar na resolução do Congresso, sinão como inicio de discussão, tenha 53 assignaturas, pelo menos, e, acceitamos que o acto decisivo, resolutivo, o acto de força, que rompe o embazamento da Constituição, a reforma, seja votada, apenas, por mais 14 Deputados.
(ACD, Vol. IV, 03/07/1924, p. 90).

Além disso, ele considera inconstitucional a proibição de emendas individuais lembrando que o artigo n. 36 da Carta de 1891 faculta, salvo exceções, a iniciativa legislativa de todos os projetos a qualquer deputado ou senador, indistintamente:

Si a Constituição dá expressamente, no seu art. 36, o direito de proposição ao Deputado isoladamente, como póde a legislatura nacional ou uma das Camaras do Congresso, em simples regimento interno, menos do que uma lei, restringir este direito expresso no artigo citado?
(Ibid., p. 75).²⁷⁸

O orador creditava esses cálculos aos interesses político-partidários existentes por trás da revisão constitucional. No seu entendimento, o “entrangulamento regimental” na apresentação das emendas à proposta da reforma constituía uma tentativa de limitar o conteúdo da matéria ao que já fosse consensual para a maioria parlamentar, mas esperava outra postura dos congressistas nesta matéria: “Senhores, a revisão constitucional não é uma questão politica. [...] E' uma questão nacional” (ACD, Vol. IV, 03/07/1924, p. 92). Nicanor ressentia-se da possibilidade das mudanças na “lei das leis” ficar refém da situação e, indiretamente, dava testemunho da disciplina conseguida pelo governo no parlamento: “desde que exija o Regimento 53 assignaturas para a apresentação de emendas, é claro que ha prohibição absoluta de qualquer emenda [...] desde que o nobre *leader* da maioria se insurja contra a emenda, ella não conseguirá a assignatura de 53 Deputados” (Ibid., p. 85). Recriminava também vários outros dispositivos do projeto de resolução interpretando “que o que o Regimento novo quer só consentir á Camara uma acção negativista” (Ibid., p. 86). Daí pleitear certa inversão dos critérios numéricos: abolindo o apoio mínimo na apresentação de

²⁷⁸ As exceções correspondem aos casos em que a Câmara dos Deputados deve necessariamente iniciar projetos de lei e constam no art. 29 da CF 1891. Tratam-se de matérias de adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.

emendas à proposta de reforma e demandando o aumento da base de cálculo para a aprovação das mesmas em dois terços dos votos favoráveis dentre a totalidade dos deputados. O representante afirma que tal saída permitiria a maior manifestação de ideias, protegendo os direitos individuais dos legisladores sem ao mesmo tempo favorecer a passagem das emendas constitucionais.²⁷⁹ Exatamente do modo como defendia a reforma da Carta de 1891:

que a revisão se faça, *coram populo*, diante da Republica, ás claras, podendo cada um dos cidadãos desta patria julgar dos nossos commettimentos, dos nossos intuitos, dos nossos propositos e das nossas finalidades [...], mas podendo tambem julgar dos nossos processos porque os processos secretos, obtusos, cerrados, em que a discussão, em que o debate não póde ter a eclosão vasta e ampla, que é o combate das opiniões pelo embate das proposições, daria ao paiz a impressão dolorosa e triste de que queremos fazer uma revisão constitucional à *ouis clos*, sem se verificar o choque das idéas.

(ACD, Vol. IV, 03/07/1924, p. 92).

Consonante com todo esse raciocínio, especialmente no que se refere aos critérios numéricos para definição das emendas e votação da proposta de reforma constitucional, Adolpho Bergamini ofereceu à atenção da Câmara um projeto de resolução substitutivo (ACD, Vol. IV, 03/07/1924, p. 109-117). Comunicando sua iniciativa ao plenário, Bergamini enquadra-a na “mesma corrente de idéas” dos colegas de bancada Nicanor, Azevedo Lima e Alberico de Moraes (Ibid., p. 105). Neste texto submetiam-se as votações ao critério dos dois terços contados sobre o total dos membros da Câmara e criavam-se oportunidades para reduzir o ponto de corte na apresentação de emendas à proposta reformista, dando margem para iniciativas individuais e minoritárias (Ibid., p. 114). Embora cravasse o requisito de apoio mínimo de um quarto da maioria absoluta dos membros da Câmara para emendas assinadas por menos de 10 deputados, um dos novos artigos e parágrafos estabelecia espaço para trâmite àquelas emendas subscritas por 10 deputados, sem apoio, na primeira discussão. Liberdade similar ficava resguardada para as emendas assinadas por 20 deputados, desobrigadas de apoio na segunda discussão. Desse modo, apenas na terceira discussão da proposta de reforma constitucional as emendas precisariam apresentar 53 assinaturas para independirem de apoio. Na justificativa geral do substitutivo, destacava-se a preocupação em consolidar um procedimento que resguardasse o auxílio da minoria na preparação da reforma da Carta de 1891:

²⁷⁹ A título de exemplo, Nicanor cita dois casos vividos pelo parlamento em matéria relevante: processos de reconhecimento de poderes que dividiram opiniões em plenário. Lembrando as polemicas, comenta: “si conseguimos reunir 136 ante-hóntem [para votar o reconhecimento de um representante pelo Rio Grande do Norte], si para a minha degolla na legislatura passada á bñemerencia do Sr. Epitacio Pessoa reuniu 146 Deputados, por que não conseguiremos 142 para degollar qualquer emendasinha de Deputado rebelde?” (ACD, Vol. IV, 03/07/1924, p. 89).

Para que a exigência de determinado numero de assignaturas em emendas á proposta de reforma constitucional? Para prestigiar as emendas com grande numero de assignaturas, sem vedar, mas coarctando, a iniciativa individual, ahi está a formula regimental do “apoioamento”. Para que exigir 53 assignaturas a uma simples emenda, na Camara, quando, no Senado, bastarão 16 para a iniciativa da reforma? 22 votos bastarão, no Senado, á sua aprovação. 53 é mais 21 do que a maioria absoluta do Senado, é mais 27 do que a maioria de votos com que o Senado póde decidir, é 84 % da totalidade do Senado e dos dous terços da Camara. E acaso existente na Camara minoria, que não atingisse a um quarto de sua totalidade, como permittir a iniciativa de sua collaboração em projeto de reforma da Constituição?
(ACD, Vol. IV, 03/07/1924, p. 116-117, grifo meu)

Bergamini assim formalizava, inclusive, o receio de que o Senado compartilhasse da lógica procedural sugerida no projeto de resolução sustentado pela maioria da Câmara para regular o estudo da reforma constitucional. O deputado questionava se não cabia investir na elaboração de uma lei única regrando o andamento da discussão e votação do “Pacto Constitucional de 24 de fevereiro” nas duas casas do Congresso (ACD, Vol. IV, 03/07/1924, p. 105). Sua preocupação ia, porém, bem mais além do cerco procedural: passando à zona da constitucionalidade da proposta revisionista que seria tocada adiante. Bergamini propôs junto com o substitutivo que tinha oferecido ao projeto de resolução uma emenda inédita prevendo uma audiência do Instituto dos Advogados Brasileiros para analisar o projeto de reforma constitucional. Pela emenda, o Instituto deveria se pronunciar dentro de trinta dias depois que a matéria fosse apresentada pela Câmara e neste prazo a discussão no parlamento ficaria suspensa (Ibid., p. 117).

A defesa das regras apresentadas pelo projeto de resolução da maioria ficou a cargo de Herculano de Freitas, líder da bancada paulista na Câmara e um dos principais homens da linha de frente do governo nesta Casa. Herculano encara as três maiores polêmicas levantadas em plenário e tratadas no substitutivo da minoria: o desrespeito das prerrogativas parlamentares com a proibição de emendas individuais à proposta de reforma constitucional, o *quórum* exigido para as deliberações serem consideradas válidas e a conveniência de uma lei discriminando o trâmite da matéria revisionista no Congresso. Respondendo à primeira delas, reconhece que o art. 36 da Carta de 1891 aborda as competências legislativas da Câmara, mas sentencia: “as prerrogativas concedidas aos poderes não são, em technica jurídica, garantias constitucionais” (ACD, Vol. IV, 04/07/1924, p. 156). Na questão do número-base para as votações, cita o art. 18 da Constituição para retomar o argumento de que a regra parlamentar é deliberar por “maioria dos votos, achando-se presente em cada uma das

Câmaras a maioria absoluta de seus membros” (Ibid., 176).²⁸⁰ Já com referência à necessidade de regular o andamento da revisão nas duas casas legislativas por uma lei, a negativa se respalda na previsão de dois possíveis níveis de conflito. Um interno ao Congresso e outro no âmbito das relações entre os poderes Executivo e Legislativo:

Si é certo que o Senado poderia pensar de modo differente da Camara e instituir regras diversas no seu regimento, elle poderia pensar tambem de modo differente e emendar semelhante lei ou rejeital-a de todo e impedir assim a reforma, como poderia fazel-o, pela diversidade de regimentos.

Mas, não é tudo.

[...] a Constituição taxativamente dispõe que as suas modificações não dependem de intervenção do Poder Executivo; a sanção presidencial não se estende ás modificações constitucionaes. E decretar uma lei que passa pelas duas Casas e vae á sanção do Presidente da Republica é fazer intervir o Poder Executivo na reforma da Constituição, de que elle foi afastado taxativa, expressamente pela Lei Fundamental. (ACD, Vol. IV, 04/07/1924, p. 155, grifo meu).

Com o passar do tempo, a frase grifada se transformaria em uma das mais fortes fontes de ironia incorporada nos discursos dos oposicionistas para repreender os rumos da reforma, especialmente após a publicação do parecer que avaliou as mudanças ao projeto de resolução protocoladas por Bergamini. Emitido pela Comissão de Polícia, esse parecer se manifestou contrário às sugestões focadas em redefinir os critérios que disciplinavam a apresentação e a votação das emendas (ACD, Vol. VI, 11/08/1924, 197-208). O relatório opta por integrar, no corpo de um novo substitutivo, protocolado como projeto de resolução n. 1A/1924, apenas as recomendações menos revolucionárias da oposição – basicamente alterações na lógica de exposição e redação textual das normas regedoras da elaboração legislativa da revisão constitucional. Até ressalva os potenciais benefícios decorrentes de um pronunciamento do Instituto dos Advogados Brasileiros sobre o cunho jurídico da proposta reformista, mas considera que não há tempo hábil para tratar da forma e da oportunidade dessa colaboração naquele momento (Ibid., p. 198). Desse modo, difere dos termos já inseridos no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que facultava aos senadores a apresentação de emendas individuais à proposta de reforma constitucional sem apoio mínimo.²⁸¹ Medidas que tinham levado apenas três dias para serem aprovadas pelo Senado (contando da data de

²⁸⁰ Neste ponto, Herculano renega declaradamente a interpretação oferecida por Barbalho (1902) no clássico *Constituição Federal Brasileira: Commentario* e endossada por Raimundo de Araújo Castro (1924) no livro que acabava de publicar, intitulado *A reforma constitucional*. Cf. ACD, Vol. IV, 04/07/1924, p. 174.

²⁸¹ No Senado, exigia-se o apoio mínimo de um quarto dos membros da Casa apenas para novas emendas às disposições da Constituição e para as emendas à proposta inicial da reforma que tratassem de matéria nova (Cf. Indicação n. 1/1924, art. 7º, paragrafo único nos ASF, Vol. III, 09/07/1924, p. 482).

apresentação da proposta de atualização regimental), sem discussão.²⁸² Mais do que isto: medidas aprovadas pouco tempo depois de deflagrada a Revolta Paulista²⁸³, quando o clima político era evidentemente tenso e havia denúncias de censura.²⁸⁴

Aberta a discussão do projeto de resolução n. 1A/1924, Adolpho Bergamini canalizou as objeções da minoria parlamentar sobre o texto consolidado pela Comissão de Polícia, incluído na ordem do dia sem o devido aviso prévio.²⁸⁵ O orador deslocou o alvo da crítica para a interferência do Poder Executivo no trâmite da reforma constitucional. Como vimos, essa potencial infração do presidente da República na prerrogativa do Legislativo foi a justificativa dada por Herculano de Freitas para desqualificar a conveniência de uma lei que disciplinasse o andamento da proposta de revisão da Carta de 1891 nas duas casas do Congresso. Bergamini retoma trechos da mensagem presidencial dirigida por Arthur Bernardes ao Congresso, em 1924, para atestar nela constarem prescrições sobre “a fôrma como regimentalmente nós [os parlamentares] nos deveremos conduzir” e “o que se deve reformar” (ACD, Vol. VI, 14/08/1924, p. 365-366). Na visão do deputado, a intervenção do Poder Executivo já acontecia pois havia no projeto de resolução defendido pela maioria na Câmara “completa coincidência na adoção passiva dessas sugestões” (Ibid.).

O encaminhamento da questão sinaliza que a obediência partidária guiará os deputados no estudo da reforma, predominando sobre os princípios pessoais. Quando se passa à votação do projeto de resolução, é preciso decidir primeiro um requerimento solicitando que as decisões sejam por partes, para os artigos e também para os parágrafos relativos ao número de deputados que devem assinar as emendas e os votos necessários para sufragar a proposta da reforma. Além de Bergamini e Alberico de Moraes, rubricam o requerimento Sá Filho, Henrique Dodsworth, e Costa Ribeiro, deputados pela Bahia, Distrito Federal e Pernambuco,

²⁸² A mudança no RISF foi proposta em 09 de julho de 1924 (ASF, Vol. III, 09/07/1924, p. 481-483) e aprovada dois dias depois (Ibid., 11/07/1924, p. 530). Apenas no dia seguinte o representante da Bahia, Muniz Sodré, pede para consignar nos Anais que se estivesse presente na sessão anterior discutiria a atualização regimental relativa à reforma da Constituição de 1891 “por que se me afigura que de varias de suas disposições, umas são inconstitucionaes e outras restrictivas da liberdade que devo reinar nesta Casa a respeito das deliberações que devemos tomar na qualidade de membros do Congresso” (Ibid., 12/07/1924, p. 532).

²⁸³ Essa revolta tenentista se levantou em 05 de julho e foi contida em menos de um mês. Para detalhes, ver Correa (1976).

²⁸⁴ Nas palavras do senador Muniz Sodré, o contexto era totalmente impróprio “para resolvermos acerca de questões jurídicas [...] Sem que a imprensa independente possa divulgar ampla e livremente as nossas idéas, sob o peso dessa atmospheria de chumbo que nos opprime, a todos, nesses instantes de angustias que atravessa a Nação, um debate, sobre materia de tal porte, seria sem nenhuma efficiencia” (ASF, Vol. III, 12/07/1924, p. 532). Na Câmara, o deputado Azevedo Lima acusou a mesa diretora daquela Casa de lhe tolher a liberdade parlamentar ao longo do segundo semestre de 1924 (ver, por exemplo, ACD, Vol. V, 19/07/1924, p. 12-24; ACD, Vol. XII, 31/10/1924, p. 643-655).

²⁸⁵ Adolpho Bergamini e Nicanor Nascimento reclamam do descumprimento da regra pela mesa diretora da Câmara, lembrando que que a matéria deveria entrar na ordem do dia depois de impressa e distribuída para todos os deputados com 24 horas de antecedência como determina o RICD (ACD, Vol. VI, 14/08/1924, p. 358).

respectivamente. Naquela conjuntura, a medida de fracionamento da votação constituía um recurso protelatório para retardar a aprovação da matéria considerando a falta de condições desse pequeno grupo de legisladores em derrotar no plenário o projeto de resolução da maioria. Assim como os pedidos de verificação do resultado das deliberações e as requisições de votação nominal, que possibilitavam, na prática, um prolongamento da decisão até se constatar a presença de número suficiente de deputados na Câmara para dar aval legal ao posicionamento predominante: os próximos procedimentos encampados pela oposição.²⁸⁶ A mesa coloca o requerimento de votação por partes a votos e por seis sessões seguidas ele é rejeitado em votação simbólica, mas Bergamini requer verificação da votação e se constata ausência de *quórum* para validar a deliberação.²⁸⁷ Uma vez confirmada a rejeição desse requerimento²⁸⁸, Bergamini interpõe um pedido de votação nominal para o projeto de resolução. Esse requerimento é rejeitado por votação simbólica e a decisão se mantém após a verificação de votação pedida também pelo deputado.²⁸⁹ Feita por artigos, a deliberação do projeto de resolução passa após mais quatro pedidos consecutivos de verificação do resultado, todos pleiteados pelo representante do Distrito Federal.²⁹⁰ Segue, então, de volta à Comissão de Polícia para a redação final, passando a ser conhecido como Resolução n. 1 B/1924.²⁹¹ Consignam declarações de voto contrário a este resultado o deputado Azevedo Lima e dois representantes da bancada pernambucana na Câmara, Otávio Tavares e Solano da Cunha.²⁹² Na prática, o último modo de registrar qualquer dissenso remanescente, pois o instrumento das declarações de voto atendia justamente ao propósito de dar ao legislador a possibilidade de sinalizar seu voto, vencido ou vencedor, por escrito nos anais da Casa.²⁹³ Estava dada a mostra da *performance* que a minoria parlamentar se dispunha a realizar: marcar posição, mesmo consciente da derrota. Como bem resumia Nicanor Nascimento, “no regimen de maiorias absorventes, esmagadoras, não ha como resistir [...] Não ha luta de idéas, ha luta

²⁸⁶ Para um estudo sobre o uso estratégico dos requerimentos de verificação de votação e votação nominal, ver Zulini (2015). O trabalho aborda a democracia de 1946-1964, cujas regras neste caso são semelhantes às aplicadas nos regimentos da Câmara dos Deputados durante a Primeira República.

²⁸⁷ Cf. ACD, Vol. VII, 18/08/1924, p. 41; ACD, Vol. VII, 19/08/1924, p. 136; ACD, Vol. VII, 20/08/1924, p. 180-181; ACD, Vol. VII, 21/08/1924, p. 228-229; ACD, Vol. VII, 22/08/1924, p. 266; ACD, Vol. VII, 23/08/1924, p. 306-307.

²⁸⁸ ACD, Vol. VII, 25/08/1924, p. 411.

²⁸⁹ Ibid., p. 411-412.

²⁹⁰ Ibid., p. 421-423.

²⁹¹ A redação final consolidada encontra-se em ACD, Vol. VII, 26/08/1924, p. 435-438.

²⁹² As declarações de voto de Azevedo Lima e Otávio Tavares constam nos ACD, Vol. VII, 23/08/1924, p. 426 e 426-427, respectivamente. Já a de Solano da Cunha é divulgada nos ACD, Vol. VII, 26/08/1924, p. 438-439.

²⁹³ Cf. art. 166 do RICD 1891.

apenas de força, apenas de numero” (ACD, Vol. VII, 25/08/1924, p. 420).²⁹⁴

As continuadas repreensões da colisão dos regimentos das duas casas do Congresso ultrapassaram, porém, os limites do plenário da Câmara dos Deputados, chegando até Estácio Coimbra, vice-presidente da República e, portanto, presidente do Senado Federal. Coimbra se indignou com os comentários críticos de Heitor de Souza, deputado federal pelo Espírito Santo e 1º Secretário da Câmara, sobre as escolhas procedurais para condução da reforma constitucional aprovadas pelos senadores. Defendendo a exigência de um quarto de dos membros de cada uma das casas do Poder Legislativo para a iniciativa de emendas à Constituição, Heitor havia declarado que a Câmara entendeu melhor o preceito constitucional e tinha, “dentro da Constituição, dentro do Regimento, dentro dos seus deveres, o meio de corrigir esse, si assim posso me exprimir, desacerto da outra Casa do Congresso” (ACD, Vol. VII, 25/08/1924, p. 414-415). O vice-presidente da Republica fez questão de responder o episódio da tribuna do Senado, cuja autoridade sentia desrespeitada pela avaliação externa. Coimbra lembrou não ter partido “do Senado contra o modo do entender da Camara na resolução das normas, que deverá seguir o projecto de reforma constitucional, nenhuma critica ou observação menos cortez” (ASF, Vol V, 05/09/1925, p. 32). Demanda, portanto, respeito e cordialidade para a solução do impasse:

Confio na direcção da Camara dos Deputados, entregue á lucida intelligencia e ao provado tacto dos Srs. Arnolfo Azevedo, cuja opinião conheço, e muito da nossa se avisinba, e Antonio Carlos, saberá preservar o encaminhamento e solução do magno problema, que constitue o nosso commum objectivo, dos males, de um desentendimento, que considero damnoso, pois é nosso dever e direito resguardar o papel doutrinário do Senado, e defender a funcção moderadora, que a Constituição lhe outorgou. [...]

A divergencia. de opinião, no terreno da theoria, ou da exegese, na appllicação das disposições escriptas, não exclue a cortezia e a deferencia, que ensina a boa ethica parlamentar [...] antes as impõe e aconselha em bem da harmonia, cordialidade e respeito — nas relações entre as duas casas do Congresso, para prestigio do Poder Legislativo perante a Nação, de que é órgão.

(ASF, Vol V, 05/09/1925, p. 33).

No dia seguinte, Heitor de Souza se retrata no plenário da Câmara, para deixar registrado nos anais que suas palavras foram mais interpretadas. Melhor dizendo: “Os vocábulos que parecem haverem susceptibilizado o honrado Sr. Presidente do Senado não conteem sinão expressões verbaes comuns em dialectica parlamentar, porventura incisivas,

²⁹⁴ O *Apêndice F* sumariza esse conflito numérico, na Câmara, da apresentação até a aprovação do projeto de resolução (cf. p. 278-279).

mas despidas do mais leve tom de acrimonia ou azedume” (ACD, Vol. VIII, 06/09/1924, p. 199).²⁹⁵

A questão procedural ainda renderia muitos problemas para o governo porque as normas regimentais adotadas não eliminaram a possibilidade de fazer obstrução, como veremos mais adiante. Para além do *como se votar*, o impasse sobre as regras encerra, nitidamente, a disputa *pelo que se votar* na reforma constitucional. Na virada do ano, a renovação do estado de sítio pelo presidente da República revolta parte dos deputados e senadores, unificando a minoria no Congresso, que passa a se auto-identificar como esquerda parlamentar e arrefece o obstrucionismo contra a revisão.

4.4 O anteprojeto da reforma constitucional: amplitude reduzida pela força da oposição

Às prévias da abertura dos trabalhos legislativos em 1925, Arthur Bernardes concedeu nova entrevista afirmando não apenas manter o propósito de levar adiante a revisão constitucional, mas também pensar ser “necessário ampliar os pontos já sugeridos ao pronunciamento do Congresso” para “reforçar os meios de acção do poder publico”.²⁹⁶ Três dias depois, o presidente decretou a prorrogação do estado de sítio até 31 de dezembro.²⁹⁷ Essa medida integrava as prerrogativas do Poder Legislativo²⁹⁸, mas o Executivo podia outorga-la quando o parlamento não estivesse reunido.²⁹⁹ Assim que Câmara e Senado retornaram à atividade, um protesto contestando a constitucionalidade da decisão presidencial foi lido nas duas casas.³⁰⁰ Assinavam o documento os senadores Moniz Sodré (BA), Antonio Muniz (BA), Soares dos Santos (RS), Benjamin Barroso (CE), Lauro Sodré (PA), Justo Chermont (PA), Barbosa Lima (AM), Jeronymo Monteiro (ES), além dos deputados Plínio Casado (RS), Wenceslão Escobar (RS), Baptista Lusardo (RS), Arthur Caetano (RS),

²⁹⁵ A repercussão desse desentendimento foi capitalizada pelo ex-deputado federal Correa de Freitas, que aproveitou a crise entre Câmara e Senado para encampar a criação de um Supremo Tribunal da República, composto de número igual de representantes dos três poderes e destinado a evitar atritos entre eles. A propaganda foi feita pelo político n’*O Jornal*, que publicou a carta tratando dessa ideia (*O Jornal*, Edição n. 1749, 11/09/1924, Nota “A reforma constitucional”, p. 6).

²⁹⁶ *O Paiz*, Edição n. 14791, 19/04/1925, Nota “No decurso de uma conversa com o Chefe da Nação”, p. 2.

²⁹⁷ Cf. Decreto n. 16.890, de 22 de abril de 1925.

²⁹⁸ CF 1891, art. 34, 21º.

²⁹⁹ CF 1891, art. 80, §1º.

³⁰⁰ Plínio Casado foi o encarregado de comunicar o conteúdo desse reclame na Câmara (DCN, 06/05/1925, p. 160-164). Dois dias depois, Lauro Sodré subiu à tribuna do Senado para divulgar a mesma matéria (DCN, 08/05/1925, p. 184-191).

Adolpho Bergamini (DF) e Azevedo Lima (DF).³⁰¹ O reclame visava convocar o Congresso a se pronunciar sobre o sítio decretado pelo Executivo:

chegou o momento de escolher entre o direito e o crime. Escolha o Congresso entre o direito de sua iniciativa constitucional para declarar o sitio e o crime de sua deposição moral, de sua demissão por inaptidão notoria. Escolha entre o golpe de Estado e a Constituição.

A prevalecer o principio nefasto, a vingar a interpretação farisaica, a preponderar a these inconstitucional de que o Poder Executivo, dez dias, sete dias, algumas horas, poucos minutos antes de expirar a ausencia do Congresso – póde decretar o estado de sitio para vigorar na presença das Camaras, durante todo o periodo da sessão legislativa, – é de força concluir que o Congresso Nacional ficará reduzido, nesta materia, á condição mesquinha e subalterna de um órgão rudimentar. Destarte o Congresso é despojado da sua competencia originaria na declaração do sitio. Perde a sua iniciativa constitucional. Deixa de ser o dono dessa attribuição. A faculdade do Executivo decretar o sitio passa de subsidiaria á principal, de suppletiva a effectiva, de temporaria a permanente, de excepção á regra geral.

(DCN, 06/05/1925, p. 163).

O documento é claro: a tensão entre o governo e a minoria parlamentar no Legislativo seguia altamente presente, beirando o extremismo. A ferrenha oposição que o pequeno número de parlamentares conseguia fazer no Legislativo virou motivo de várias charges, a exemplo da recuperada abaixo, extraída d'*O Malho*. Nela, o cartunista tenta provocar o riso do leitor da revista construindo uma metáfora para o barulho feito pela minoria no Congresso. Mesmo dividindo a Casa (representada graficamente pelo gramofone desenhado) com uma incontestável maioria (a arara maior), a minoria (a arara menor) consegue gritar mais alto:

³⁰¹ O deputado Henrique Dodsworth endossou o protesto durante a leitura do mesmo, em plenário.

Charge 4.5 – O gramophone irritante.
 Fonte: *O Malho*, Ano XXIV, n. 1183, 16/05/1925, p. 21.

A radicalização política adentrava também a imprensa governista, que até se refere à oposição como os “pretensiosos e ridículos parlamentares da ‘esquerda’”.³⁰² “A situação esquerda da ‘dita cuja’” tinha se tornado, inclusive, título de matéria de jornal que supunha residir na prática do obstrucionismo a única preocupação desse grupo, declaradamente comprometido com a fiscalização dos atos do governo.³⁰³ Criticava-se a mentalidade desses

³⁰² Os termos são d’*O Paiz*, Edição n. 14808, 06/05/1925, Nota “A Camara e o Senado”, p. 4.

³⁰³ *Gazeta de Notícias*, Edição n. 105, 03/05/1925, Nota “A situação esquerda da ‘dita cuja’”, p. 2. A matéria afirmava ser “deveras esquerda a situação dos que formam ‘a dita cuja’” (Ibid.).

“demagogos” que, “com o desassombro de uma ignorancia rematada”, estavam definindo o modo como pretendiam obstar “a marcha do projecto de reforma constitucional, ainda em elaboração”.³⁰⁴

Realmente, no início de junho, os deputados Adolpho Bergamini, Azevedo Lima, Baptista Luzardo, Leopoldino de Oliveira, Plínio Casado e Wenceslão Escobar se reuniram com os senadores Antonio Muniz, Barbosa Lima, Moniz Sodré e Soares dos Santos para definir como se portariam perante à revisão. A solução convergiu para o expresso no seguinte comunicado dirigido às folhas de sua amizade:

A minoria parlamentar pensa que será tempo de reformar a Constituição, mas que o momento não inspira confiança, visto que a Nação não poderá manifestar-se livremente, em virtude do estado de sitio, da sequestração da liberdade de imprensa e do cerceamento da liberdade de reunião de associações scientificas e jurídicas e até da divulgação dos discursos parlamentares.³⁰⁵

Essa movimentação da minoria não era gratuita, pois já se sabia que as articulações em torno do conteúdo da revisão constitucional estavam correndo por fora do Congresso. O governo entregou a redação do anteprojeto da reforma a Herculano de Freitas, que estudou com os líderes das duas casas do Congresso as ideias expostas por Arthur Bernardes nas suas mensagens anuais de 1924 e 1925.³⁰⁶ Exatamente Herculano, que negou a possibilidade de um projeto de lei regulando o trâmite da reforma no Congresso sob a alegação de ser preciso afastar o Poder Executivo deste processo. Uma incoerência que indignava a oposição, mas uma escolha estratégica para a maioria, pois o deputado “ha mais de um anno [acompanhava] o presidente no estudo das emendas necessarias ao nosso maximo estatuto politico”.³⁰⁷ Também nesta etapa, se mostrava de conhecimento público o papel ativo do dirigente do país, conferenciando na sede oficial do governo com os deputados e senadores que o apoiavam sobre o teor do texto reformista, “de modo a coordenar o pensamento da maioria parlamentar, antes de submeter á consideração do poder legislativo”.³⁰⁸ Para *O Jornal*, outro envolvimento

³⁰⁴ *Gazeta de Noticias*, Edição n. 140, 13/06/1925, Nota “Demagogia inconsciente”, p. 1.

³⁰⁵ Cf. *O Jornal*, Edição n. 1979, 03/06/1925, Nota “A minoria parlamentar e a reforma constitucional”, p. 1; *Jornal do Brasil*, Edição n. 132, 03/06/1925, Nota na Coluna “O dia dos senadores”, p. 6. É interessante a declaração de Leopoldino de Oliveira, que faz questão de justificar não se tratar de um soldado da revolução ao tornar público o convite recebido para estudar a reforma com a minoria (*O Jornal*, Edição n. 1981, 05/06/1925, nota na coluna “O Governo da Republica e o Governo da Cidade”, p. 9). *O Paiz* desqualificou os motivos do manifesto da minoria, chamando-a de caricata (*O Paiz*, 05/06/1925, Edição n. 14838, Nota “Minoria caricata”, p. 3).

³⁰⁶ *O Paiz*, Edição n. 14864, 01/07/1925, Nota “A revisão constitucional e os trabalhos legislativos”, p. 3.

³⁰⁷ *O Paiz*, Edição n. 14876-14877, 13 e 14/07/1925, Nota “Preliminares da revisão constitucional”, p. 4.

³⁰⁸ *O Jornal*, Edição n. 2000, 27/06/1925, Nota “A reforma constitucional”, p. 1. Essas reuniões são confirmadas também pelos periódicos governistas (ver, por exemplo, *O Paiz*, Edição n. 14864, 01/07/1925, Nota

condenável. Segundo o periódico, o chefe do Executivo tinha surgido com um projeto concreto de revisão constitucional quando os parlamentares estavam despreparados, o povo continuava alheio aos problemas da política nacional e as crises criadas em torno da sucessão presidencial (em negociação) e pelo movimento revolucionário agravavam as circunstâncias, totalmente desfavoráveis.³⁰⁹

Segundo *O Paiz*, as negociações ocorridas no Catete para exame do anteprojeto da reforma findaram na primeira quinzena de julho.³¹⁰ Antes de ser apresentado à Câmara, mais duas tentativas de rever os procedimentos para o debate e votação dessa matéria foram pleiteadas em plenário. Adolpho Bergamini insistiu em trazer à deliberação um projeto de lei estabelecendo normas comuns para guiar o trabalho das duas Casas do Congresso na tratamento da revisão no Legislativo.³¹¹ Duvidando da constitucionalidade dessa solução, Sá Filho propôs outra saída para uniformizar o RICD e o RISF com vistas às regras válidas: nomear uma comissão mista de senadores e deputados encarregados de entrar em consenso e formular um novo regimento, sem divergências.³¹² Acabaram rejeitadas ambas as sugestões.³¹³ Para Herculano de Freitas, a Câmara devia não apenas manter a resolução aprovada no ano anterior sobre o trâmite da proposta reformista, mas negar as emendas iniciadas no Senado se julgasse viciadas as normas seguidas pelo RISF.³¹⁴ Portanto, o anteprojeto da proposta de revisão constitucional liderado pelo presidente da República, mas enviado à Câmara como iniciativa dos deputados da maioria parlamentar, seguiu o polêmico rito procedural definido em 1924.

Esse anteprojeto foi lido em plenário a 28 de julho e reunia a assinatura de 113 deputados.³¹⁵ Um número revelador: o texto já gozava da adesão da maioria absoluta dos membros da Câmara. Para expor o perfil dessa base de apoio, a tabela 4.1 sintetiza a distribuição destas subscrições pelas 21 bancadas da Casa:

“Preliminares da revisão constitucional” na Coluna “Echos & Factos”, p. 3). No *Apêndice G*, encontram-se relacionados os líderes das bancadas estaduais na Câmara em junho de 1925 (cf. p. 280-281).

³⁰⁹ *O Jornal*, Edição n. 1982, Nota “Revisão fóra de horas”, 06/06/1925, p. 4. A nota afirmava que “Tanto para os conservadores, como para os reformistas, a revisão parecera sempre ser uma eventualidade remota, uma dessa possibilidades theoricas com que não é preciso contar nos cálculos formaes da vida ordinaria” (ibid.).

³¹⁰ *O Paiz*, Edição n. 14876-14877, 13 e 14/07/1925, Nota “Preliminares da revisão constitucional”, p. 4.

³¹¹ Trata-se do projeto de lei n. 97, de 06/07/1925, que o deputado procura incluir na ordem do dia através do requerimento n. 10/1925.

³¹² A ideia é protocolada sob a forma do requerimento n. 9/1925.

³¹³ Cf. DCN, 24/07/1925, p. 1748

³¹⁴ Ibid., 1747.

³¹⁵ DCN, 29/07/1924, p. 1854-1859. Embora o anteprojeto trouxesse 113 assinaturas, o presidente da Câmara anunciou, por engano, tratarem-se de 112 rubricas. Daí os jornais publicarem este segundo número nas matérias relativas à reforma e alguns parlamentares continuarem se referindo ao apoio do anteprojeto citando os 112 autógrafos. Como antecipado no Capítulo 1, pequenas imprecisões numéricas na divulgação de totais mostravam-se comuns. Os taquígrafos registravam todas as informações manualmente, sem auxílio de quaisquer recursos automatizados como os existentes hoje em dia.

Tabela 4.1 – Distribuição das assinaturas do anteprojeto de reforma constitucional por bancadas

UF	Magnitude (A)	Assinaturas (B)	(B)/(A)
MG	37	21	56,76
SP	22	13	59,09
BA	22	12	54,55
RJ	17	11	64,71
PE	17	6	35,29
RS	16	4	25
CE	10	6	60
DF	10	4	40
PA	7	7	100
MA	7	5	71,43
AL	6	2	33,33
PB	5	1	20
SE	4	4	100
ES	4	3	75
GO	4	3	75
MT	4	3	75
RN	4	3	75
PI	4	2	50
SC	4	2	50
PR	4	1	25
AM	4	0	0
Total	212	113	53,30

Elaboração própria a partir de DCN, 29/07/1924, p. 1854-1859.

Os números mostram que as maiores bancadas parlamentares da Câmara estavam divididas, inclusive a de Minas Gerais, estado do dirigente da República. Mesmo na qualidade de redator do anteprojeto e líder da representação paulista na Casa, Herculano de Freitas conseguiu recolher pouco mais da metade das rubricas potenciais dos deputados por São Paulo (13 em 22). Considerando o histórico da corrida presidencial que levou Bernardes ao poder em 1922, esses totais revelam o motivo por trás das negociações do Catete: o governo realmente precisava ampliar a base parlamentar além da sua zona de conforto, pois não conseguia endosso unânime nem dos mineiros, nem dos paulistas. Um ponto importante porque lança novo elemento de desordem por além da presença de uma minoria parlamentar no Congresso: a falta de consenso na maioria para respaldar uma reforma ampla, pelo menos nos moldes desejados pelo Executivo. Dentre os estados que haviam sustentado a Reação Republicana, apenas o Rio de Janeiro refletia uma guinada comportamental, com sua bancada provendo um maior índice de apoio entre as compostas por pelo menos dez

representantes. Aliás, a diminuta colaboração do Rio Grande do Sul no suprimento das subscrições não faz todo o sentido somente pelo seu rompimento com o oficialismo na disputa presidencial de 1922, mas também tendo em mente que, ao longo do regime, os federalistas gaúchos mantiveram-se na linha de frente da defesa das instituições, rechaçando propostas reformistas. Como últimas observações dignas de nota a partir da análise agregada da tabela precedente cabem a adesão integral das bancadas paraense e sergipana ao anteprojeto do governo, também edificado nos autógrafos dispersos pelas várias outras representações de até quatro deputados, e o contraponto amazonense, que não cedeu uma única assinatura. Aparentemente, uma ausência ligada à crise política interna, pois integrantes do movimento tenentista tinham se refugiado no Amazonas depois da Revolução Paulista e a invasão não tardou a motivar um pedido de intervenção federal.³¹⁶

Outro dado importante emerge do exame desagregado das assinaturas: nenhum dos deputados que subscreveu o protesto contra a prorrogação do estado de sítio em maio e a declaração divulgada na imprensa acerca da inconveniência da reforma em junho assinou o anteprojeto. Esta informação revela a consistência ideológica da minoria parlamentar na Câmara, que não limitava seu oposicionismo ao discurso. Quando se estende o exercício analítico para o comportamento dos representantes que contestaram as regras regimentais de discussão e votação da reforma constitucional elaboradas em 1924 pela maioria da Casa, a única inconsistência encontrada remete a Nicanor Nascimento. Veremos mais à frente a razão: o legislador mudara de lado, alinhando-se com o governo. Os demais deputados da minoria seguiriam firmes no objetivo de atrapalhar a passagem de uma revisão constitucional em pleno estado de sítio, independente do conteúdo que eventualmente fosse proposto.

E qual o teor do anteprojeto do Executivo? No total, o texto abarcava 76 emendas.³¹⁷ Destas, 53 (69,7%) substituíam a redação original de dispositivos constitucionais da Carta de 1891, 18 (23,7%) adicionavam prescrições até então inexistentes e 5 (6,6%) suprimiam determinados trechos do estatuto republicano. A maioria das emendas tratava dos artigos n. 34, dedicado à definição das competências privativas do Congresso Nacional, e n. 72, relativo às garantias individuais salvaguardadas pela Constituição. Para sinalizar o teor geral do anteprojeto, a tabela 4.2 sumariza os artigos alvo de pelo menos uma emenda:

³¹⁶ Sobre a crise política instaurada no Amazonas em meados de julho e a intervenção federal no estado requisitada pelo governador, ver Brasil (1924).

³¹⁷ DCN, 29/07/1924, p. 1854-1859.

Tabela 4.2 – Distribuição das emendas do anteprojeto por artigos da CF 1891

Artigo	Assunto	Tipo de emenda			Total
		Substitutiva	Aditiva	Supressiva	
Art. 34	Relativo às competências privativas do Congresso Nacional.	8	5	1	14
Art. 72	Relativa à inviolabilidade dos direitos individuais.	4	5	0	9
Art. 40	Relativo à não renovação de projetos rejeitados ou vetados.	4	0	0	4
Art. 59	Relativo às competências da Justiça Federal.	3	1	0	4
Art. 36	Relativo à iniciativa de projetos de lei.	0	3	0	3
Art. 6	Relativo aos casos de intervenção federal.	3	0	0	3
Art. 18	Relativo aos trabalhos e forma de deliberação do Congresso Nacional.	2	0	0	2
Art. 26	Relativo às condições de elegibilidade para o Congresso Nacional.	2	0	0	2
Art. 28	Relativo à composição da Câmara dos Deputados.	1	0	1	2
Art. 43	Relativo ao mandato do presidente da República.	2	0	0	2
Art. 57	Relativo ao caráter vitalício dos juízes federais.	2	0	0	2
Art. 60	Relativo à competência dos Juízes ou Tribunais Federais.	1	0	1	2
Art. 69	Relativo à cidadania brasileira.	2	0	0	2
Art. 80	Relativo ao estado de sítio.	1	1	0	2
Arts. 9, 11, 12, 17, 29, 35, 37, 42, 47, 47, 52, 53, 56, 58, 61, 62, 63, 64, 68, 74, 77 e 87*		18	3	2	23
Anteprojeto de reforma constitucional		53	18	5	76

*Artigos citados em apenas uma das emendas componentes do anteprojeto.
Elaboração própria a partir DCN, 29/07/1924, p. 1854-1859.

Como se vê, o escopo das sugestões presentes nessas emendas ia muito além dos pontos cruciais apontados no relatório Montagu para reerguimento das finanças do país. É verdade que algumas das medidas focavam o combate ao *déficit* público, proibindo, por exemplo, iniciativas aumentando a despesa sem ter sido arrecadada a respectiva receita (emenda n. 31) e a concessão de créditos ilimitados (emenda n. 32). Entretanto, a maior parte das emendas versava sobre assuntos eminentemente políticos, alheios à questão econômica.³¹⁸ Inclusive, sobre matérias que reorganizavam as prerrogativas dos três poderes, restringiam os direitos individuais e, até mesmo, comprometiam a autonomia estadual. Uma das emendas mais autoritárias era a de n. 75, que inseria na Carta de 1891 a garantia de sigilo temporário para os atos praticados pelo Poder Legislativo ou Executivo na vigência do estado de sítio, negando o fornecimento de informações aos tribunais enquanto este período durasse. Correlacionada, a emenda n. 74 tolhia as liberdades individuais ao prever a suspensão absoluta do *habeas-corpus* para os detidos também durante o sítio. Aliás, o próprio conceito de *habeas-corpus* era reduzido pela emenda n. 64, que passa a concedê-lo somente àquele sofrendo ou em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal da sua capacidade de se locomover. Neste ponto, o texto original da Constituição se mostrava muito mais protetivo, pois assegurava o direito ao *habeas-corpus* para o cidadão em face de iminente coação por ilegalidade ou abuso de poder.³¹⁹ Já quanto ao relacionamento entre os Estados e a União, destacavam-se entre as medidas do anteprojeto aquelas que fortaleciam o poder central. Possibilidade extremada pela emenda n. 3, segundo a qual cabia conduzir uma intervenção federal para assegurar a execução de leis e sentenças judiciais e para reorganizar financeiramente o Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrasse pela cessão de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos. De certo modo, a parte final até retomava a questão econômica, mas o impacto político da abertura de margem para a intervenção federal era evidente. A emenda n. 27 adaptava as prerrogativas do Congresso à hipótese de se decidir decretar intervenção federal visando à reorganização das finanças estaduais, mas estendia a interferência do governo central no âmbito subnacional determinando que o parlamento ainda passasse a determinar, exclusivamente, os poderes legítimos nos Estados onde se verificasse de dualidade de grupos reclamando reconhecimento federal.

³¹⁸ Apenas cerca de 1/3 do anteprojeto se pautaria em motivação sobretudo econômica supondo que todas as emendas relativas a qualquer determinação capaz de alterar a receita ou despesa federal (como mudanças nos quadros de pessoal do funcionalismo, nos impostos, na formulação ou execução do orçamento, regulação comercial, mão de obra, etc) representassem tal inclinação. O *Apêndice H* discrimina a especificidade de cada uma das 76 emendas a nível de dispositivo constitucional (cf. p. 282-295).

³¹⁹ CF 1891, Art. 72, § 22.

Dentro do previsto pela resolução n. 1B/1924, a Câmara elegeu dois dias depois a Comissão Especial de 21 membros (um de cada estado, mais um representante pelo Distrito Federal) encarregada de dar parecer sobre a proposta de reforma constitucional e as emendas eventualmente recebidas.³²⁰ Nesta eleição, cada deputado apresentava cédula contendo nomes de representantes de 14 bancadas. Segundo o regimento, tratava-se de uma medida para assegurar a representação das minorias acaso existentes. A tabela 4.3 revela o número de parlamentares sufragados através deste procedimento:

Tabela 4.3 - Distribuição dos deputados votados, por bancadas, à Comissão Especial criada na Câmara para a reforma na Constituição

UF	Magnitude	Candidatos sufragados
BA	22	5
RS	16	5
DF	10	5
PE	17	4
RJ	17	4
PA	7	4
MG	37	3
SP*	22	3
AM	4	3
ES	4	3
SE	4	3
CE	10	2
MA	7	2
PB	5	2
GO	4	2
PI	4	2
PR	4	2
SC	4	2
AL	6	1
MT	4	1
RN	4	1
Total	212	59

Elaboração própria a partir dos DCN, 31/07/1924, p. 1967.

* Em 1926, a vaga de São Paulo é aberta e na eleição realizada para preenchê-la apenas um nome é votado, recebendo todos os 113 sufrágios apurados (cf. ACD, Vol. I, 27/05/1926, p. 602).

130 deputados tomaram parte desta eleição. Considerando que a regra era clara quanto à representatividade de todos Estados mais o Distrito Federal na Comissão Especial, a existência de mais de um nome sufragado na maioria das bancadas é sintomática da falta de

³²⁰ Cf. DCN, 31/07/1924, p. 1967.

lideranças incontestes, de reconhecimento unânime. Apenas Alagoas, Mato Grosso e Rio Grande do Norte tinham delegados claros para ocupar o posto – ao menos na visão daqueles 130 legisladores que votaram. Os eleitos encontram-se relacionados na tabela 4.4:

Tabela 4.4 – Relação dos deputados eleitos à Comissão Especial criada na Câmara para a reforma na Constituição

UF	Magnitude	Deputado	Votação	Votação sobre o total de votos apurados
SC	4	Adolpho Konder	88	67,69
MG	37	Vianna do Castello	87	66,92
DF	10	Nicanor Nascimento	85	65,38
SP*	22	Herculano de Freitas	84	64,62
BA	22	João Mangabeira	82	63,08
RJ	17	Manoel Duarte	81	62,31
MA	7	Arthur Collares Moreira	81	62,31
PA	7	Prado Lopes	81	62,31
AL	6	Luiz Silveira	81	62,31
PB	5	Tavares Cavalcanti	81	62,31
AM	4	Monteiro de Souza	81	62,31
GO	4	Alves de Castro	81	62,31
MT	4	Annibal de Toledo	81	62,31
SE	4	Gilberto Amado	81	62,31
PR	4	Plínio Marques	80	61,54
RN	4	Juvenal Lamartine	80	61,54
PE	17	Solidonio Leite	79	60,77
RS	16	Getúlio Vargas	79	60,77
CE	10	Moreira da Rocha	79	60,77
PI	4	Armando Burlamaqui	79	60,77
ES	4	Bernardes Sobrinho	76	58,46

Elaboração própria a partir dos DCN, 31/07/1924, p. 1967.

* Em 1926, a vaga de São Paulo é aberta e na eleição realizada para preenchê-la Júlio Prestes é eleito por todos os 113 sufrágios apurados (cf. ACD, Vol. I, 27/05/1926, p. 602).

Tendo em mente os deputados que se queixavam das regras regimentais propostas pela maioria no ano anterior para reger a reforma constitucional, apenas Nicanor Nascimento pode ser enquadrado como representante da minoria ocupando uma vaga nessa comissão. Comentando o resultado, um dos principais veículos de imprensa que funcionava como porta-voz da minoria, porém, destaca os votos recebidos pelos representantes da oposição: Plínio Casado (13), Adolpho Bergamini (8) e Leopoldino de Oliveira (6), deixando de fora Nicanor.³²¹ Outra importante folha que combatia o governo agiu de modo semelhante, dizendo que neste pleito a Câmara “excluiu acintosamente a minoria, não lhe dando, ali, um

³²¹ *O Jornal*, Edição n. 2029, 31/07/1925, Nota “A marcha regimental da revisão”, p. 2.

unico representante”.³²² A exclusão tinha motivo: a própria esquerda estava dividida.³²³ No final da sessão que elegeu a Comissão Especial, Adolpho Bergamini entregou o fato, comunicando ironicamente ao plenário que o líder da maioria tinha articulado, de antemão, o representante do Distrito Federal conduzido àquele posto. Pedindo a palavra para uma explicação pessoal, Bergamini dizia desejar fazer um “agradecimento” público para Vianna do Castelo que, para sua “gratíssima surpresa”, tinha lhe abordado dois dias antes afim de questioná-lo sobre qual colega de bancada seria preferível integrar esta vaga. Bergamini detalhava a “gentileza” que o “sensibilizava”, considerando já ter tomado conhecimento de uma correspondência publicada pelo *Diário da Noite* há mais de uma semana relatando a indicação prévia de Nicanor Nascimento para ocupar a vaga destinada aos representantes do Distrito Federal na referida comissão.³²⁴ Após apartes igualmente debochados de Azevedo Lima³²⁵ e Leopoldino de Oliveira³²⁶, o líder da maioria decidiu se justificar. Contudo, sua fala confirmou a negociação:

Foi ante-hontem, depois das 5 da tarde, que, no gabinete do Sr. Presidente da Camara, se procurou a composição da comissão. A lista foi escripta pessoalmente por S. Ex., della ficando em branco dous nomes em branco, porque, houve engano, ou da minha parte ou da parte de S. Ex., com relação aos nomes assentados com os respectivos *leaders* das bancadas. Referiam-se essas indicações ao Estado do Espirito Santo e ao Districto Federal.

[...]

[...] tinha de escolher um nome para representar o Districto Federal e [...] havendo tantas subdivisões na bancada, onde constava sete grupos, e não podendo incluir sete nomes, achei de melhor alvitre que a bancada se reunisse e indicasse um, visto que não se tratava de questão de politica local do Districto, mas de materia de alto interesse nacional.

(DCN, 31/07/1925, p. 1973).³²⁷

Deste depoimento depreendem-se, no mínimo, duas constatações. Primeiro, que o estado de sítio e consequente censura em vigor no período não eram encarados pelo governo como condições suficientes para a passagem da reforma constitucional. Desde o princípio do

³²² *Correio da Manhã*, Edição n. 9358, 31/07/1925, Nota na Coluna “Topicos & Noticias”, p. 4.

³²³ Neste texto, as expressões *oposição*, *minoría* e *esquerda parlamentares* são intercambiáveis, seguindo a lógica de um de seus expoentes (mais exatamente, Azevedo Lima, que declara a equivalência dos qualificativos, por exemplo, nos DCN, 07/10/1925, p. 4170).

³²⁴ O orador lê a missiva transcrita pelo *Diario da Noite*, a 24/07/1925.

³²⁵ Referindo-se à interferência do líder da maioria, o deputado foi sarcástico: “A consulta, positivamente, não deixou de ser original. Uma indagação destas feita a um órgão da minoria...” (DCN, 31/07/1925, p. 1972).

³²⁶ Mais direto, o representante da bancada mineira frisou: “Quem elegeu a comissão foi o *leader*...” (DCN, 31/07/1925, p. 1972).

³²⁷ Curiosamente, a saia justa que encurralou o líder da maioria não ganhou destaque nos periódicos de oposição. Tanto o *Jornal do Brasil* como o *Correio da Manhã* citaram o acontecido, mas em tom de resumo dos trabalhos da Câmara (*Correio da Manhã*, Edição n. 9358, 31/07/1925, Nota “A revisão constitucional”, p. 3; *Jornal do Brasil*, Edição n. 182, 31/07/1925, Nota “A reforma da Constituição”, p. 6). Sem surpresa, as principais folhas governistas (*O Paiz* e a *Gazeta de Noticias*) ignoraram o assunto.

ano, nas reuniões realizadas no Catete, negociava-se com o parlamento o teor da matéria. Complementarmente, mas não menos importante, percebe-se o cabimento do argumento desenvolvido por Pinto (2006) em estudo focado no comportamento da bancada carioca no Congresso entre 1909 e 1922. A autora mostrou não apenas o pragmatismo político dos representantes do Distrito Federal, que convergiam para o governo quando convinha, em busca de capital político, mas também sua importância numérica, a despeito do tamanho irrisório dessa bancada, composta de apenas dez deputados. Isto porque o Congresso frequentemente deliberava com pequeno número de legisladores em plenário, favorecendo os representantes da capital da República residentes na cidade: o voto de cada um deles podia valer pouco, “mas do grupo, ou da maioria da bancada do Distrito Federal fazia diferença” (PINTO, 2006, p. 17). Como vimos nas discussões travadas em torno das regras regimentais em 1924, o Legislativo continuava esvaziado na maioria das votações ao tempo da revisão da Carta de 1891. Uma situação condenada pela minoria e assumida, de certo modo, até pela emenda n. 8 constante do anteprojeto da reforma, que propunha elevar o hábito a nível constitucional pela redução do *quorum* válido para as deliberações à maioria dos votos, presente em cada uma das Câmaras mais da metade de seus membros (e não a maioria absoluta de seus membros, como a CF 1891 determinava).³²⁸ Somando ao fato os dados das tabelas precedentes, reveladores da maioria apertada que o governo reuniu para protocolar o anteprojeto (tabela 4.1) e a sua incapacidade de conter, por completo, a competição interna na maioria das representações estaduais durante a eleição da Comissão Especial (tabela 4.3) mesmo fechando a questão antes, parece evidente que o apoio das pequenas e médias bancadas assumia relevância capaz de definir o sucesso ou a derrota da revisão.

Além da eleição da Comissão Especial, o rito processual aprovado em 1924 determinava que também após 48 horas da apresentação da proposta de reforma constitucional fosse a matéria impressa e distribuída em avulsos para seu conteúdo ficar disponível a todos os deputados. Repassando os prazos oficiais, *O Jornal* dedicou uma das matérias de capa para demonstrar que, “Se a Mesa da Camara dos Deputados obedecer á risca, como lhe cumpre, os preceitos regimentaes” inerentes à revisão, “essa se prolongará até a São Silvestre”.³²⁹ Na prática, a notícia formulava uma espécie de calendário da marcha revisionista a partir das regras definidas no ano anterior e certa criatividade sobre os pontos

³²⁸ Cf. *Apêndice H* (p. 282-295).

³²⁹ *O Jornal*, Edição n. 2027, 29/07/1925, Nota “Os prazos para a revisão constitucional”, p. 1-2. A alusão à corrida de São Silvestre, que ocorreu pela primeira vez em 31/12/1924 e já estava confirmada para a véspera de 1926, era proposital. A matéria se empenhava em sinalizar que a proposta de reforma da Carta de 1891 dificilmente passaria pela Câmara antes do final de 1925.

que não tinha como antecipar (a exemplo do número de potenciais emendas de plenário) para apontar a grande possibilidade de o estudo da reforma prosseguir até dezembro naquela Casa do Congresso. Dessa forma, o periódico oposicionista deixava subentendida uma das estratégias da minoria: fiscalizar os atos da mesa, sobretudo no cumprimento dos interstícios para prorrogar, ao máximo, o trâmite da reforma.

O primeiro ataque da esquerda parlamentar ao anteprojeto começou justamente com uma questão de ordem formulada por Azevedo Lima, que reclamou da abertura do prazo para apresentação de emendas. A contestação se baseava na redação incompleta da proposta de reforma protocolada pela maioria, pois a matéria não transcrevia por extenso as disposições constitucionais citadas, inclusive nas emendas supressivas.³³⁰ Para negar o procedimento do problema, o presidente da Câmara, Arnolpho Azevedo, informou que a mesa se encarregou de mandar imprimir as emendas do anteprojeto em confronto com a Constituição vigente, “de sorte a ficarem lado a lado, as emendas e a Constituição”.³³¹ No dia seguinte, Adolpho Bergamini retoma o assunto em outra questão de ordem, pedindo que a mesa devolvesse o anteprojeto aos respectivos autores para se realizar uma reforma dentro da lei:

Não é á Mesa que corre a obrigação de corrigir as lacunas do projecto: são os próprios autores que devem confeccional-o obedecendo aos preceitos regimentaes, sob pena de incidirem na sancção, que é esta, precisamente: dos projectos não serem recebidos pela Mesa.
(DCN, 01/08/1925, p. 1988).

Desta vez, a resposta dada por Azevedo enquadra o embate declarado entre maioria e minoria. Diz ele:

Não há dúvida que á mesa cabe fazer cumprir o regimento, na parte que lhe compete; mas por outro lado também incumbe á Câmara dar ao seu regimento a interpretação authentica, mais authentica que do que a da propria mesa. Ora, si 112 Srs. Deputados entenderam de apresentar a proposta de revisão pela fôrma como o fizeram, seguramente não pensam estar infringindo o regimento, e a mesa tinha apenas de preencher as lacunas deixadas pela maioria da Camara, na apresentação do seu projecto, mandando completal-o pela inclusão de artigos da Constituição ao lado das emendas offerecidas.
112 Deputados, repito, representam mais do que a maioria absoluta: 112 Deputados interpretaram o regimento pela fôrma [...] de expor o nobre Deputado.
(DCN, 01/08/1925, p. 1988-1989).

Incomodado com a acusação de Bergamini sobre a mesa estar violando o regimento, Azevedo rebate “que o supremo interprete de sua lei interna é a propria Camara” a ponto de

³³⁰ DCN, 31/07/1925, p. 1962-1963.

³³¹ Ibid., p. 1963.

“nem sequer os tribunaes [poderem] entrar na apreciação dos actos internos da Camara para saber si ella cumpriu ou não o Regimento”.³³² Exaltado, o representante da bancada do Distrito Federal ironiza: “Então abolimos o Regimento: suprimamos as votações”.³³³ O episódio é emblemático da série de subterfúgios que a minoria acusará a mesa de cometer em favor da maioria no trâmite da reforma. Em resposta, a obstrução da marcha revisionista será realizada pela esquerda parlamentar basicamente através de três recursos: levantamento de subsequentes questões sobre a interpretação das regras regimentais e decisões da mesa, discussão acalorada da proposta de reforma e requerimentos diversos sobre a redação das emendas ou votação delas em plenário. A visibilidade e defesa das reclamações dos deputados opositores, especialmente quanto à alegação de descumprimento das regras regimentais no andamento da reforma, ficará assegurada pelas colunas d’*O Jornal*. Durante o prazo para recebimento de emendas de plenário ao anteprojeto, essa folha se encarregou de publicar quase diariamente as escolhas “arbitrárias” e “erradas” da mesa, consideradas deliberadas, na condução dos trabalhos ligados à revisão constitucional.³³⁴

Antes de findo esse período para o recebimento da primeira rodada de emendas de plenário ao anteprojeto, a Comissão Especial se reuniu na Câmara e escolheu seu presidente e o relator, decidindo-se pelos nomes de Vianna do Castelo e Herculano de Freitas,

³³² DCN, 01/08/1925, p. 1989.

³³³ Ibid. Esse desentendimento também foi para as páginas d’*O Jornal*, que condenou a interpretação da mesa e frisou a diferença entre “maioria” e “unanimidade”. Relembrando uma frase atribuída a Alexander Hamilton, um dos autores da clássica obra *O Federalista*, a folha oposicionista frisava que o governo republicano não devia “ser exclusivamente entregue ao grande, nem ao pequeno numero”, mas “pertencer a ambos”. Nesta base teórica a folha respaldava a sua crítica à fala do presidente da Câmara, que teria apelado “para a força do numero contra a da razão e a da lei” (*O Jornal*, Edição n. 2030, 01/08/1925, Nota “A revisão constitucional em andamento”, p. 1).

³³⁴ O periódico começa esse exercício crítico na já citada edição n. 2030, de 1º de agosto, quando o período de dez dias para a interposição das emendas à proposta de revisão foi aberto para o plenário da Câmara. Esse prazo será encerrado no dia 12 (descontados dele apenas os dias 3 e 10 de agosto, as segundas-feiras). Até lá, mais 5 matérias questionariam a legitimidade da contagem desses dias. Entrariam na crítica: a denúncia da falta de clareza dos prazos citados na resolução aprovada para reger a reforma; o descaso da mesa com a mesma resolução, deixando de incorporá-las no RICD, desatualizado das disposições aprovadas em 1924; trechos extraídos dos DCN de falas do presidente da Casa interpretadas como representantes da sua parcialidade na condução das sessões para antecipar a contagem do prazo das emendas, desrespeitando o interstício mínimo; e a corrida desse prazo, considerando dia útil para a apresentação de emendas de plenário inclusive o 1º de agosto, a partir das 17 horas, um sábado que não houve sessão na Câmara e nem os funcionários da secretaria lá estavam trabalhando, além de um feriado (cf. *O Jornal*, Edições n. 2031, 02/08/1925, Nota “A revisão constitucional no Congresso Nacional”, p. 16; n. 2032, 04/08/1925, Nota “Como se pretende fazer a reforma constitucional”, p. 1-2; n. 2033, 05/08/1925, Nota “A reforma da Constituição e o Poder Legislativo”, p. 1-2 e n. 2035, 07/08/1925, Nota “A revisão constitucional em andamento na Camara”, p. 1 e 4; n. 2039, 12/08/1925, Nota “A toda pressa, acelerada e atropeladamente – eis como se quer votar a revisão constitucional”, p. 1 e 4). Na análise retrospectiva feita por esta última edição, o prazo para as emendas do plenário ao anteprojeto não poderia ultimar antes do dia 17 de agosto.

respectivamente.³³⁵ Não causa estranheza que essas opções divergissem da votação absoluta, encabeçada pelo representante de Santa Catarina, Adolpho Konder (recomendado pelo maior número de cédulas no dia 31/07). Afinal, os delegados de Minas e São Paulo eram mais atraentes do ponto de vista da mobilização numérica da Câmara: correspondiam a opções estratégicas para o governo procurar canalizar os votos de duas das maiores bancadas da Casa.

Em meados de agosto, a mesa lê aos deputados e despacha imediatamente à Comissão dos 21 as 17 emendas de plenário que aceitou e as 2 desconsideradas, por infringirem as regras definidas para o trâmite da revisão constitucional.³³⁶ De autoria da bancada amazonense, as emendas recusadas procuravam suprimir duas emendas componentes do anteprojeto apresentado pela maioria e que sequer tinham sido aprovadas ainda, contrariando a resolução da Câmara norteadora do andamento da reforma na Casa.³³⁷ Vale lembrar que nenhum deputado pelo Amazonas tinha assinado o anteprojeto da maioria. Nas emendas infringentes, a bancada desse Estado combatia a proposta do governo procurando dele retirar as emendas de ns. 3 (que incluía a possibilidade de intervenção federal para reorganizar financeiramente o Estado) e 26 (acrescentando às competências privativas do Congresso o ato de legislar sobre a administração dos territórios). Já entre as 17 emendas de plenário aceitas pela mesa consta uma versatilidade de temas completamente diferentes dos incluídos no anteprojeto da maioria. Há sugestão em linha com o parlamentarismo (como a emenda n. 6, abolindo o comparecimento de ministros no Congresso) e defensora da adoção de um quarto poder (a exemplo da emenda n. 16, criando o supremo Tribunal da Nação). Da sua parte, a bancada do Amazonas ainda aproveita o estudo constitucional para pleitear a inclusão, nas disposições transitórias da Carta de 1891, de uma indenização ao estado por ocasião do desmembramento do Acre (emenda n. 17). Surgem também do seio do plenário: a possibilidade de reduzir drasticamente a autonomia municipal (inclusive com a previsão de intervenção dos Estados nos municípios: emenda n. 8) e a tentativa de tornar obrigatório o ensino primário (emenda n. 12). Até sobem à pauta as chamadas “emendas religiosas” que agitaram a opinião pública, apresentadas por Plínio Marques para tornar o catolicismo a religião oficial do país (emenda n. 10) e influente no ensino (emenda n. 9). Tomadas em grupo, as emendas oferecidas pelo plenário não vislumbram, em sua maioria, questões

³³⁵ *O Jornal*, Edição n. 2037, 09/08/1925, Nota “A revisão constitucional”, p. 2; *Jornal do Brasil*, Edição n. 190, 09/08/1925, Nota “A reforma da Constituição”, p. 7; *Gazeta de Notícias*, Edição n. 187, 09/08/1925, Nota “A reforma da Constituição”, p. 1.

³³⁶ DCN, 14/08/1924, p. 2450-2455.

³³⁷ Cf. Res. 1-B/1924, art. 8, §§ 4º e 7º.

econômicas por excelência – à semelhança das emendas componentes do anteprojeto.³³⁸ Outra característica que emerge da análise quantitativa diz respeito à presença de assinaturas de deputados de mais da metade das bancadas da época para todas as emendas de plenário apresentadas (inclusive as infringentes). É o que mostra a tabela 4.5:

Tabela 4.5 – Apoio mínimo das emendas de plenário apresentadas ao anteprojeto da maioria, por bancadas estaduais

Estado	Emendas de plenário apoiadas por pelo menos um deputado do Estado (n)
AM, BA, CE, DF, GO, MA, MT, PA, PE, PR, RS e SE	19
PB, SC e SP	18
AL, MG, PI e RN	17
ES	15
RJ	6

Elaboração própria a partir dos DCN, 14/08/1925, p. 2450-2455.

Esses totais não significam o consenso automático dos legisladores dos diferentes Estados sobre a maioria das emendas. A leitura dos discursos parlamentares e das entrevistas concedidas por alguns deputados revela a inclinação de boa parte deles a assinar as emendas para efeito de *quórum*, permitindo que os temas abordados nelas pudessem ao menos ir à discussão inicial. Numa tendência extremada por Adolpho Bergamini:

Adoptei o criterio de dar a minha assignalura a todas as emendas em virtude de haver o nobre *leader* da bancada paulista imposto a sua vontade na manipulação da resolução numero 1 B, de 1924, exigindo 53 assignaturas para uma simples emenda de redacção, não só como um protesto contra a adopção desse criterio, mas ainda para permittir a circulação das idéas de qualquer Deputado, declarei que assignaria todas as emendas, tão sómente para os effeitos regimentaes. (DCN, 28/09/1925, p. 3865).

Inclusive, 32 subscrições à emendas de plenário realizadas por 19 nomes diferentes expressamente indicavam ao lado ali constarem para os “fins regimentaes”, “apoio” ou com “restricções”. Cerca de 1/3 dos autógrafos assim identificados amparavam a emenda n. 16, criando o Supremo Tribunal da Nação. Adolpho Bergamini, por sua vez, gozava da primeira colocação no *ranking* de assinaturas do gênero (7 dentre aquelas 32).³³⁹ Comentando duas tentativas de emendamento constitucional pleiteadas por Afranio Peixoto, um deputado da Bahia teria declarado para *O Paiz*: “Isso é literatura de Afranio... Eu assinei, mas não dou o

³³⁸ Os detalhes desta rodada de emendas são sintetizados no *Apêndice I* (p. 296-304).

³³⁹ Cf. DCN, 14/08/1924, p. 2450-2455.

meu voto às taes emendas!”.³⁴⁰ Situação correlata se verificou durante a reunião da Comissão Especial ocorrida em 14 de agosto para dar início ao estudo das emendas de plenário ao anteprojeto da maioria. Alves de Castro, Plínio Marques e outros membros da Comissão pediram para constar da ata que subscreveriam emendas de plenário afim de atender a exigência regimental e assim, possibilitar a sua discussão.³⁴¹ Por tudo o exposto, parece mais acertado interpretar a distribuição das assinaturas dadas por diferentes deputados das várias representações estaduais às emendas de plenário como mostra da incapacidade do governo em coordenar completamente as bancadas parlamentares na Câmara. Nem as tentativas de negociação com os líderes estaduais nem a censura instalada pelo estado de sítio conseguiam conter a expressão de alguns membros do Poder Legislativo.

A despeito desses apoimentos “para efeito regimental”, a maioria passou a articular a passagem rápida do anteprojeto. Primeiro, foi convocada uma reunião na residência de Herculano de Freitas com os líderes da Câmara para tratar da reforma. A convocação e realização desse encontro fora do Congresso são confirmadas tanto pela imprensa oposicionista quanto pela alinhada ao governo.³⁴² Notícias que bastaram para os deputados da minoria tomarem o pequeno expediente reclamando do desvirtuamento do trâmite legislativo da reforma. Nas palavras de Azevedo Lima, os fatos sinalizavam que a discussão da matéria ocorreria “a portas fechadas, em um estado de perfeita clandestinidade”.³⁴³ Baptista Luzardo se ressentia da surpresa: “nunca pensei que tamanhamente se pudesse violar o Regimento Interno da Camara, promovendo-se reuniões particulares para deliberações de caracter official e consequências constitucionaes”.³⁴⁴ Ao contrário de Adolpho Bergamini:

A propria proposta da reforma foi organizada clandestina e inconstitucionalmente, conspurcados os tramites regimentaes para se crear em torno do magno problema de revisão constitucional o mesmo sigillo, o mesmo mysterio, a mesma escuridão que ampara os criminosos que praticam os mais reprovaveis e condemnaveis delictos. (DCN, 20/08/1925, p. 2606).

Depois, veio a público uma solicitação feita pelos “elementos políticos interessados na reforma da Constituição” aos governadores estaduais. Segundo *O Jornal*, telegramas requeriam

³⁴⁰ *O Paiz*, Edição n. 14903, 09/08/1925, Nota “Idéas retardatarias e principios modernos sobre a revisão constitucional”, p. 4

³⁴¹ Cf. DCN, 15/08/1924, p. 2481.

³⁴² Ver, por exemplo, *O Jornal*, Edição n. 2045, 19/08/1925, Nota “A revisão constitucional”, p. 2; *Gazeta de Noticias*, Edição n. 197, 21/08/1925, Nota “As pretensões da minoria”, p. 1.

³⁴³ DCN, 20/08/1925, p. 2606.

³⁴⁴ Ibid.

a respectiva intervenção, junto às bancadas da Camara, para que os membros das mesmas não discutam a proposta de revisão constitucional, o parecer da Comissão dos 21 sobre essa proposta, bem como apresentem quaisquer emendas novas, de maneira a não demorar a passagem da revisão constitucional, em sua ultima phase. (*O Jornal*, Edição n. 2050, 25/08/1925, Nota “A revisão constitucional”, p. 2).

Adolpho Bergamini fez questão de repreender o caso em uma das suas falas ao plenário:

Olhemos [...] para a magna questão da reforma constitucional, assumpto eminentemente nacional, que se deveria debater num ambiente de completa liberdade. Obteve-se que os presidentes e governadores de Estados, para satisfazer aos caprichos do sr. Presidente da Republica, enviassem um telegrama circular aos “*leaders*” fechando a questão’, o que significa vedar o debate franco e livre e acelerar a decisão do Congresso.

Mentiu o chefe do governo quando afirmou, na sua plataforma, que se apresentava ao eleitorado sem tendências revisionistas, e que, na hypothese do único poder competente para estudar o assumpto – o Congresso – tentar a revisão do Pacto Fundamental, s. Ex., se eleito, não interporia a interferencia estranha e indebita da sua autoridade na solução do magno problema.

(DCN, 16/09/1925, p. 3408).

Havia realmente muito trabalho pela frente, mesmo que as bancadas alinhadas ao governo estivessem dispostas a colaborar “fechando a questão”. Mais uma vez, *O Jornal* tratou de fazer os cálculos para dar “uma idéa do tempo que reclama o andamento da proposta de reforma da Constituição só na Camara dos Deputados” consideradas as cerca de 90 emendas apresentadas:

Estas emendas, terão, todas, três discussões e votações, podendo cada deputado falar 15 minutos no encaminhamento das respectivas votações. Admittindo-se que apenas oito deputados da opposição usem da faculdade regimental de encaminhar taes votações, teremos que as noventa emendas, multiplicadas pelo numero das discussões e multiplicado o resultado pelo numero de encaminhadores de votação – darão o numero 2.160, que representa as vezes que a votação será encaminhada ao se deliberar sobre a proposta. Se multiplicarmos esse numero pelo tempo de quinze minutos, tempo esse que cabe a quem encaminha a votação, teremos um resultado de 32.400 minutos, que correspondem a 540 horas. Estas 540 horas, divididas por quatro, que é o numero de horas de cada sessão destinada á discussão e á votação da proposta, mostra que são necessárias 135 sessões só para a sua votação.

(*O Jornal*, Edição n. 2069, 16/09/1925, Nota “Violencia inutil”, p. 4).

Um número que já extrapolava o fim da sessão legislativa de 1925. O periódico demonstrava:

Ora, de 15 de setembro a 31 de dezembro, ha apenas cento e oito dias, computados nesses os domingos e feriados, os santificados, os em que não ha sessão por falta de numero, aquelles em que as sessões são levantadas por pezar ou regozijo. Além disso, não está computado naquele calculo o tempo gasto com as chamadas, porque as votações são nominaes.

(Ibid.)

Detalhe: este cenário era traçado a partir de uma hipótese minimalista, assumindo-se que ao longo das discussões posteriores não fossem oferecidas novas emendas e a reforma da Constituição figurasse, sozinha, na ordem do dia. Nesta perspectiva,

ainda mesmo que não apareçam novas emendas, nas subseqüentes discussões da proposta, á segunda discussão ella terá de ficar cinco dias, irreductiveis, em ordem do dia, e, em terceira discussão, três dias, igualmente irreduzíveis, que esses são os prazos regimentaes prefixados para que as emendas possam ser apresentadas nesses turno do andamento da proposta. Não se póde, tambem, deixar de computar os prazos imperiosos do intersticio entre actos sucessivos, prazos predeterminados e que são de quarenta e oito horas. Não é possível deixar de ter em vista os requerimentos de votações por partes e os de conveniente redacção de emendas, que podem apparecer durante as discussões, e o tempo que a mesa gasta ao resolver qualquer questão de ordem.
(Ibid.)

Contudo, àquele tempo nem a votação dos orçamentos tinha sido finalizada (a Câmara aguardava o retorno deles do Senado para ultimá-los). Completando a situação crítica, existia dissenso dentro da Comissão Especial (de composição articulada previamente pela maioria). Na reunião realizada pelo órgão a 25 de agosto para finalizar o parecer sobre o anteprojeto da reforma e as emendas de plenário, apenas 4 dos 21 membros pediram para consignar na ata terem optado por subscrever o documento sem restrições.³⁴⁵ Luiz Silveira exibiu o maior número de queixas, rejeitando nada menos que 21 das emendas componentes do anteprojeto. Representante da bancada alagoana na Comissão, começava a sinalizar seu descontentamento ideológico perante os termos ditados pelo governo para a reforma. Até Armando Burlamaqui, que fazia parte do trio de rubricas sem restrições, declarou que a sua assinatura “não implica inteira conformidade nem com as doutrinas, mesmo criterio integral da proposta da reforma da revisão constitucional”.³⁴⁶ Ao final, porém, o parecer acabou assinado com restrições apenas por cinco deputados: Getulio Vargas, Joao Mangabeira, Nicanor Nascimento, Monteiro de Souza e Luiz Silveira.³⁴⁷ Lido ao plenário na sessão do dia 02 de setembro, o documento recomendava a rejeição de 13 das 17 emendas do plenário e a adoção apenas da de n. 12 (da obrigatoriedade do ensino primário), sem tomar partido das de n. 3 (fixando em 6 o número mínimo de deputados por bancada), 9 e 10 (emendas religiosas) e sem em seu corpo constar o conteúdo das declarações de voto e voto em separado dos membros da Comissão Especial vencidos. *O Jornal* informa que esse descontentamento da grande maioria da Comissão Especial relativamente à revisão apresentada na Câmara não alterou a expectativa

³⁴⁵ A ata dessa reunião encontra-se na íntegra e com correções em DCN, 27/08/1925, p. 2778-2781.

³⁴⁶ DCN, 27/08/1925, p. 2780.

³⁴⁷ Cf. DCN, 03/09/1925, p. 2984.

“dos diretores dos trabalhos legislativos” da Casa sobre a aprovação da matéria, em primeira fase, durante a sessão legislativa de 1925. Mais especificamente,

o fim de outubro próximo, o mais tardar. E para conseguil-o foi transmitida aos membros da maioria ordem para que ao invés de discutir a proposta limitem as suas manifestações a respeito a declarações de voto, posteriores as deliberações, feitas por escripto, e não lidas da tribuna, para economizar tempo...
(*O Jornal*, Edição n. 2059, 04/09/1925, Nota “A revisão da Constituição”, p. 1).

Para acelerar o trâmite da reforma constitucional, os responsáveis pela direção da Câmara resolveram realizar sessões aos finais de semana e feriados e prolongá-las noite adentro.³⁴⁸ Teoricamente, a primeira discussão da matéria começaria, inclusive, a 05 de setembro (um sábado). Teoricamente porque a minoria parlamentar conseguiu retardar o estudo da revisão através de sucessivos pedidos de esclarecimento dirigidos ao presidente da mesa da Câmara sobre a correta interpretação do regimento: as chamadas “questões de ordem”.³⁴⁹ Tantas dúvidas do gênero foram suscitadas pela esquerda que o primeiro inscrito para o debate substantivo do anteprojeto e das emendas de plenário (Wenceslão Escobar) só subiu à tribuna no dia 09 de setembro, já ao final da sessão, acabando a fala no dia seguinte.³⁵⁰ Vale destacar, um representante da minoria: exatamente como todos os próximos oradores listados para tratar da proposta revisionista na primeira discussão.³⁵¹ Esses parlamentares aparteavam uns aos outros enquanto um deles discursava e, entre as trocas de orador, com frequência entretinham Arnolpho Azevedo com o levantamento de subsequentes questões de ordem: tudo para prolongar a duração da referida fase. Desde logo ficou claro o empenho da oposição em encontrar alguma irregularidade regimental no andamento da

³⁴⁸ *O Jornal*, Edição n. 2060, 05/09/1925, Nota “A urgencia da revisão”, p. 4. O RICD determinava para a Câmara sessões públicas, instaladas ao meio dia, com duração de quatro horas e realizadas em todos os dias úteis, permitindo em casos urgentes ou quando parecesse conveniente, a requerimento de qualquer deputado, prorrogarem-se as horas das sessões diárias e realização sessões aos finais de semana e feriados (RICD 1904, art. 77 e § 2º).

³⁴⁹ O art. 146 do RICD 1891 previa 1891 caber ao presidente da mesa decidir todas as questões de ordem que ocorressem durante a sessão de cada dia. A prescrição não foi mudada com as atualizações regimentais.

³⁵⁰ Apenas na sessão realizada a 05 de setembro, os membros da oposição ao governo formularam nada menos que 9 questões de ordem subsequentes. Distribuíram-se na condução deste recurso: Adolpho Bergamini (3 questões de ordem), Azevedo Lima (3), Leopoldino de Oliveira (2), Alberico de Moraes (2) e Plínio Casado (1). Cf. DCN, 06/09/1925, p. 3078-3090. Por causa desta obstrução sistemática, a exposição de Wenceslão acabou dividida em dois dias (Cf. DCN, 10/09/1925, p. 3143 e 11/09/1925, p. 3195-3203).

³⁵¹ Sucederam-se neste trabalho: Adolpho Bergamini (DCN, 11/09/1925, p. 3203-3205 e 12/09/1925, p. 3234-3241); Azevedo Lima (DCN, 13/09/1925, p. 3275); Leopoldino de Oliveira (DCN, 14/09/1925, p. 3290); Alberico de Moraes (DCN, 15/09/1925, p. 3313); Luiz Silveira (DCN, 15/09/1925, p. 3313); Pessoa de Queiroz (DCN, 16/09/1925, p. 3409); Baptista Lusardo (DCN, 16/09/1925, p. 3411), Plínio Casado (DCN, 16/09/1925, p. 3414) e Arthur Caetano (DCN, 18/09/1925, p. 3463-1865). Armando Burlamaqui também chegou a se inscrever entre os oradores, mas deixou de se pronunciar por estar ausente do plenário no momento que deveria falar pela ordem de inscrição (DCN, 11/09/1925, p. 3203). A íntegra dos discursos de Azevedo Lima, Luiz Silveira e Pessoa de Queiroz foi publicada nos DCN, 17/09/1925, p. 3426-3444).

reforma para requisitar à mesa diretora medidas protelatórias. Exemplar da lógica se mostrou o requerimento assinado por vários militantes da esquerda com base nos dispositivos da Res. 1 B/1924, solicitando que o parecer emitido pela Comissão Especial sobre a proposta de revisão voltasse para o órgão afim de nele serem integrados os votos em separado e as declarações de voto omitidas no documento impresso, além de um posicionamento claro acerca das emendas de plenário ns. 3, 9 e 10, sem apoio nem rejeição explícitas naquele material.³⁵² Na contramão, a mesa diretora da Câmara organizava a pauta dos trabalhos deixando sempre para a segunda parte da ordem do dia a discussão da reforma³⁵³ e o líder da maioria recorria aos requerimentos de prorrogação das sessões na expectativa de esgotar a energia da minoria.³⁵⁴ Até que o governo recua. Para *O Jornal*, um dos primeiros sinais da transição “Do regimen de arrocho á politica de acordos” começa a ser percebido na sessão de 09 de setembro, quando o esclarecimento de sucessivas questões de ordem sobre o tempo garantido a cada parlamentar para encaminhar as votações da reforma se passa sem a apresentação de nenhum requerimento de prorrogação da sessão. O periódico via nisso uma vitória da esquerda parlamentar, acreditando que a maioria cedia frente à demonstração de força da minoria, capaz de ameaçar, pelo tempo gasto nessas falas, o início da discussão da reforma. A matéria concluía:

No terreno da reforma da Constituição, a maioria só póde conseguir alguma coisa assim, ou, então, praticando toda a sorte de attentados e de violencias. Porque, dentro da lei e dentro da ordem, a minoria tem elementos para reagir contra as arbitrariedades da maioria, criando-lhe obices efficazes.
(*O Jornal*, Edição n. 2064, 10/09/1925, Nota “A revisão constitucional”, p. 1).

Em apenas uma semana, esta impressão cresce significativamente. Na sessão do dia 17, Arthur Caetano aproveita a sua vez de discutir a reforma para congratular-se com “os

³⁵² Assinavam o requerimento Leopoldino de Oliveira, Plínio Casado, Wenceslão Escobar, Azevedo Lima, Alberico de Moraes, Adolpho Bergamini e Baptista Luzardo (DCN, 06/09/1925, p. 3083). A iniciativa se baseava no § 4º do art. 2º da Res. 1 B/1924, onde se determinava que o parecer da Comissão dos 21 opinaria a favor ou contra a proposta de reforma e as emendas oferecidas.

³⁵³ Nos mês de setembro, as primeiras três sessões realizadas na Câmara não dividiam a ordem dos trabalhos em dois tempos (DCN, 01/09/1925, p. 2897-2898; 02/09/1925, p. 2948-2947; 03/09/1925, p. 2966-2967; 04/09/1925, p. 3019-3020). A partir do dia 04, quando a Casa passará a analisar a reforma em primeira discussão, a divisão do período de trabalho surge, prevista para começar depois das 13 horas e ultimar antes das 16h (DCN, 05/09/1925, p. 3059-3060). No dia seguinte, o horário já é estendido para o que se tornou o padrão do mês: ficando marcado o início do estudo da reforma a partir das 16h (Cf. DCN, 06/09/1925, p. 3090-3091). *O Jornal* não tardou a reconhecer a estratégia da mesa e divulgou uma matéria interpretando a Res. 1-B/1924 para mostrar que a preferência regimental da reforma na definição da ordem dos trabalhos parlamentares diários na Câmara estava sendo desrespeitada (*O Jornal*, Edição n. 2062, 08/09/1925, Nota “A revisão constitucional”, p. 1 e 4).

³⁵⁴ Ver, por exemplo, os requerimentos apresentados por Vianna do Castelo nas sessões ocorridas em 14 e 15 de setembro para estendê-las até às 22h e 24 horas, respectivamente, cuja aprovação Adolpho Bergamini tentava dificultar pedindo verificação de resultado (DCN, 15/09/1925, p. 3313; 16/09/1925, p. 3411).

companheiros da *esquerda*” face aos resultados da obstrução. O orador refere-se à convocação de uma reunião no Catete pelo presidente da República, que ali ordenou a todos os líderes a retirada de inúmeras emendas para facilitar a passagem do projeto revisionista, embora dispusesse “de uma maioria esmagadora” na Câmara.³⁵⁵ Uma notícia veiculada por vários periódicos e constante, inclusive, do *Diário da Manhã*, nas palavras de Caetano e Leopoldino de Oliveira, não apenas “o órgão do Cattete”, “expoente da politica que nos governa...”, mas “o órgão por excelencia, em que o historiador futuro irá procurar os subsidios para traçar a pscologia desta época”.³⁵⁶ Nos termos literais da folha:

O Sr. Presidente da Republica teria dito [...] que convocára os presentes, todos *leaders* de bancadas, afim de trocar idéas sobre a melhor maneira de contornar as dificuldades oppostas impatrioticamente á reforma pela corrente opposicionista, que não tinha outro proposito senão crear embaraços ao Governo.³⁵⁷

Detalhes dessa negociação circulavam em outras matérias difundidas pela imprensa. O *Jornal Pequeno* antecipava que conforme principiasse a votação da primeira discussão da reforma, Herculano de Freitas pediria a retirada de 42 emendas, seguindo-se um movimento correlato da parte dos autores das emendas apresentadas no plenário, também comprometidos com a remoção das suas respectivas iniciativas. Em tom bucólico, o poema que finalizava a nota entregava a solidariedade do periódico com a aparente vitória da minoria parlamentar:

Quarenta e duas emendas
A' reforma projectada,
Vão bater
Em retirada,
Por não poderem vencer
No campo mão das contendás.

E'bom que todos recordem
Que uma retirada em ordem
Vale por victoria
Ganha...
Isto se prosa com a historia
De qualquer uma campanha.

Inda aqui se poderia
Citar sem grande massada,
Um rifão
De alta pressão:
'Uma boa retirada
E' sinal de valentia'³⁵⁸

³⁵⁵ DCN, 18/09/1925, p. 3463.

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ Ibid. O termo é lido por Arthur Caetano.

³⁵⁸ *Jornal Pequeno*, Edição n. 209, 17/09/1925, Coluna “Glosas”, p. 1.

Em uma de suas colunas, o *Jornal do Brasil* batizava a estratégia de “requerimento-desengate”, em homenagem a “um deputado da maioria, conhecedor de manobras ferroviárias”, que assim teria explicado o caso:

Quando uma composição se dispõe a subir serras, é necessário que se torne mais ligeira, de accôrdo com as possibilidades da locomotiva. Ora, a machina revisionista não podia alcançar o planalto com a enorme quantidade de carros que lhe deram. A subida se fizera muito penosa, as curvas mais fechadas. De modo que, para facilitar a ascensão, foi necessário fazer o desengate de muitos carros, diminuindo a composição. Foi exatamente o que se fez: o desengate de quarenta e duas emendas, que a locomotiva não conseguiria levar ao termo da viagem, se é que o poderá fazer ainda assim, com as 34 emendas que lhe deixam e que representam, em peso, três vezes mais do que as emendas sacrificadas.”

(*Jornal do Brasil*, Edição n. 224, 18/09/1925, Nota “Cousas da politica”, p. 6).

O sarcasmo típico d’*O Jornal* leva-o a resumir o rumor apenas como sinais de que a maioria teria “resolvido alijar parte da carga que lhe pesa sobre o dorso para poder, então, atravessar os desertos da Camara, como os camellos do Sahara”.³⁵⁹ Entretanto, o *Diário de Pernambuco* esclarecia ser precoce qualquer previsão a respeito do andamento da reforma à luz dos rumores. Segundo o jornal, na segunda discussão, a maioria pretendia “reunir diversas emendas num mesmo artigo, para uma discussão única”.³⁶⁰ Por outro lado, a minoria, atenta ao regimento, consideraria “isso uma nova emenda, exigindo duas discussões, além de outra especial”.³⁶¹ Previsões totalmente acertadas, como veremos a seguir.

O entusiasmo que toma conta da oposição após a ciência dos boatos é temporariamente interrompido por Arnolfo Azevedo, que anuncia a recusa de 131 requerimentos protocolados pela minoria sobre o anteprojeto de reforma constitucional da maioria. Deste total, 55 (42,0%) propunham a votação por partes de diversas emendas e 69 (52,7%) solicitavam nova redação para algumas delas. Os outros 7 (5,3%) pleiteavam a audiência da Comissão de Constituição e Justiça para as emendas ns. 1, 2 e 3 (relativas aos casos de intervenção federal), n. 4 (suprimindo a tributação estadual de mercadores estrangeiras), ns. 64 e 74 (focadas nas mudanças do *habeas-corpus*) e n. 75 (estabelecendo a não prestação de informações para a justiça dos atos praticados pelos poderes Executivo e Legislativo na vigência do estado de sítio). Todos os 131 requerimentos contavam com as subscrições de Adolpho Bergamini e Azevedo Lima. Baptista Luzardo, Leopoldino de Oliveira e Plínio Casado rubricavam 124. Já os autógrafos de Arthur Caetano, Henrique Dodsworth e Wenceslão Escobar encontravam-se apenas naqueles 7 requerimentos de

³⁵⁹ *O Jornal*, Edição n. 2070, 17/09/1925, Nota “A reforma constitucional e a sua inviabilidade”, p. 1.

³⁶⁰ *Diário de Pernambuco*, Edição n. 215, 17/09/1925, Coluna “Ultima hora”, p. 3.

³⁶¹ *Ibid.*

audiência da Comissão de Constituição e Justiça. A única emenda componente do anteprojeto poupada de qualquer ato era a de n. 47, que passava à incumbência do STF o julgamento de membros internos em crimes comuns. Para sequer levar à votação em plenário cada uma das requisições, Arnolpho Azevedo procura demonstrar a inconstitucionalidade dos três grupos de argumentos em que elas se baseavam e evitar ser inepto, “pois a maioria da Camara, para castigo da Mesa, poderia aprovar um de taes requerimentos, e a Mesa, repito, se encontraria na impossibilidade material de levar por diante, segundo as normas constitucionais, a elaboração da reforma”.³⁶² Como facultava-se a qualquer deputado o direito de apresentar um requerimento de votação por partes e, se impostas intervenções do gênero às emendas da proposta revisionista, teriam o mesmo significado prático de sub-emendas, o presidente da Câmara justifica a rejeição daqueles 55 requerimentos em respeito à decisão da Casa, que exigia pelo menos 53 assinaturas para se deferir a apresentação de uma emenda sobre a proposta constitucional. No caso da negativa para os 69 requerimentos alterando a redação das emendas componentes do anteprojeto, Azevedo explicava caber ao Senado a escrita final da matéria, inexistindo sentido para os deputados implicarem com questões meramente textuais. Por fim, o legislador alegava a inadmissibilidade dos 7 requerimentos solicitando audiência de comissão lembrando que a possibilidade exigiria adiamento da primeira discussão da reforma – hipótese vedada pelo RICD então em vigor.³⁶³ Apesar dos protestos da esquerda, Azevedo manteve-se firme na decisão.³⁶⁴

As exaltações aumentam na sessão seguinte, quando o requerimento de retirada de 42 emendas é colocado à votação.³⁶⁵ De autoria de Vianna do Castello, contava com a subscrição de mais 80 deputados (38,2%), inclusive os líderes de 15 (71,4%) bancadas estaduais.³⁶⁶ Para a fúria da minoria, Arnolpho Azevedo alegou que o procedimento, *mesmo assinado*, era verbal. O presidente da Câmara reconhecia que os requerimentos de retirada de proposições poderiam ser escritos ou verbais. Também não negava a firma dos 81 deputados signatários da solicitação de retirada das 42 emendas. Porém, afirmava que o conteúdo do requerimento que estava sobre a mesa versava sobre assunto de natureza verbal, embora o regimento previsse também sua redação por escrito. Tratava-se de um brecha para aniquilar a obstrução da esquerda e assegurar a aprovação da retirada, pois as regras vigentes à época estabeleciam

³⁶² DCN, 18/09/1925, p. 3467.

³⁶³ DCN, 18/09/1925, p. 3467-3473.

³⁶⁴ Segundo os cálculos divulgados n’A *Imprensa*, caso a retirada fosse votada caso a caso, requerimento a requerimento, a revisão constitucional ficaria “dependendo de 4200 encaminhamentos e 2420 votações nominaes” (A *Imprensa*, Edição n. 15, 19/09/1925, Nota na coluna “Telegrammas e noticias diversas”, p. 4).

³⁶⁵ DCN, 19/09/1925, p. 3513.

³⁶⁶ Não constavam as rubricas das lideranças dos estados do Alagoas, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Norte.

que os requerimentos de retirada de proposição, com parecer favorável, substitutivo, emenda ou subemenda seriam verbais, independeriam de apoio, não teriam discussão e só se poderiam decidir com a presença de pelo menos 107 deputados. Além disso, ficavam imunes à votação nominal, também proibidas neste caso.³⁶⁷ Dito de outro modo: os recursos até então usados pela oposição para dificultar o andamento da reforma mostravam-se congelados desta vez. Resultado: a retirada foi aprovada com facilidade. Adolpho Bergamini até pediu verificação de votação, mas manifestaram-se a favor do requerimento 118 deputados contra 9.³⁶⁸

Invade o noticiário dos dias seguintes a cobertura do desgaste que a esquerda criava, na Câmara, para o governo no primeiro turno da proposta de reforma da Constituição Federal.³⁶⁹ Pessimista, uma matéria de primeira página n'A *Gazeta* previa: “O primeiro embate entre as duas correntes em que se divide essa casa do Congresso, não autoriza aos revisionistas maiores esperanças”.³⁷⁰ Para o periódico, as primeiras demonstrações dos ânimos em plenário permitiam “fazer juízo do esforço que a maioria despenderá para anular o trabalho obstrucionista. Todos os recursos serão empregados, mesmo – e isso não será surpresa – os não regimentaes”.³⁷¹ Eis o preâmbulo do texto para se passar a comentar a mudança de postura de Arnolpho Azevedo na presidência da mesa diretora: de inicialmente “criterioso e impassível na solução das varias questões de ordem submetidas ao seu exame” à mutação que se deu, por “razoes de Estado, com certeza”, “após a famosa reunião do Cattete, no salão de despachos...”³⁷² Porém, mesmo com a “evolução do presidente”, já não mais “tão fetichista pelos preceitos regimentaes”, a folha desacreditava que o revisionismo ganhasse “terreno”, admitindo o crescimento das dificuldades “á proporção que a maioria começa a descrêr...”³⁷³

O governo dá prosseguimento à votação do que restara ainda na pauta da primeira discussão da reforma, aprovando, em uma semana, 7 emendas do anteprojeto.³⁷⁴ Então pleiteia a retirada de mais 27 emendas deste grupo por meio de um requerimento que passa

³⁶⁷ DCN, 19/09/1925, p. 3513-3514.

³⁶⁸ Um dos líderes estaduais que tomou parte da eleição de Vianna do Castello para a liderança da maioria da Câmara no começo da legislatura, Bethencourt da Silva Filho (DF) foi o autor da única declaração de voto contrário dirigida à mesa para inserção nos Anais (DCN, 19/09/1925, p. 3514).

³⁶⁹ Ver, por exemplo, *Jornal do Brasil*, Edição n. 225, 19/09/1925, Nota “A Reforma da Constituição”, p. 6; *O Estado do Paraná*, Edição n. 215, 20/09/1925, Nota “Camara dos Deputados”, p. 8; *A Imprensa*, Edição n. 15, 19/09/1925, Nota na coluna “Telegrammas e noticias diversas”, p. 4.

³⁷⁰ *A Gazeta*, Edição n. 5887, 21/09/1925, Nota “O ambiente da revisão”, p. 1.

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ Mais exatamente, as de ns. 1, 2, 3, 6, 9, 15 e 16 (Cf. DCN, setembro/1925).

exatamente em linha com o vivido pelo seu precedente (isto é, o de retirada de 42 emendas): sob protestos da minoria, tratado como verbal apesar de ser escrito e assinado por 62 deputados.³⁷⁵ Nos dias subsequentes, quase todas emendas de plenário também minam: algumas são retiradas por requerimentos do gênero, outras derrotadas em votação no plenário. Única exceção cabe à emenda de plenário n. 15, que dispunha sobre a aposentadoria dos funcionários públicos e ganha a aprovação da maioria.³⁷⁶ Como interpretar este desfecho?

Encaminhava-se uma reorganização total da proposta governista de reforma da Constituição, fruto da disciplina partidária de parte da Câmara. A análise dos debates ocorridos em plenário durante esse período crucial das votações em primeira discussão revela que as retiradas das emendas provinham da anuência de alguns deputados à orientação que recebiam do governo, mesmo em caso de conflito ideológico. Desde a aprovação do requerimento de retirada das 42 emendas do anteprojeto, membros da esquerda parlamentar chamavam a atenção para o fato. Adolpho Bergamini exemplificava o poder das ordenações do Catete sobre algumas representações estaduais citando o caso da bancada paraense, composta de 7 deputados e liderada por Eurico Valle, que registrou em discurso a anuência unânime do seu grupo ao anteprojeto e, dois dias depois, autografou aquele pedido de retirada juntamente com mais três legisladores do estado.³⁷⁷ Nas palavras de Bergamini, uma prova de que “A disciplina – chamemos-lhe assim, por euphemismo – que o Presidente da Republica impõe aos seus correligionarios é realmente poderosa. É rija, é ferrea”.³⁷⁸ Segundo Leopoldino de Oliveira, o dirigente do país contava, no plenário, com um soldado cuidando explicitamente da marcha revisionista: “O *leader*, Sr. Vianna do Castello, representante do pensamento do Poder Executivo nesta Casa, prende os Deputados, no recinto, para que votem de accôrdo com o Governo”.³⁷⁹ Mais do que isto: “emquanto os Deputados se esforçam para explanar os assumptos, [Vianna do Castello] anda com as listas para baixo e para cima, em uma demonstração de que a reforma constitucional não é mais que uma lista, que perambula por esta Casa do Congresso”.³⁸⁰ Alberico de Moraes brincava com a situação assemelhando-a a um procedimento obstétrico corrente na época para se garantir o parto da revisão: “sei que corre nos gabinetes da Casa um abaixo-assinado propondo que se aplique à reforma a

³⁷⁵ DCN, 27/09/1925, p. 3846-3847.

³⁷⁶ As características das votações das emendas do plenário serão informadas ao longo da análise.

³⁷⁷ O discurso de Eurico do Valle consta reproduzido nos DCN, 16/09/1925, p. 3396. Como a tabela 4.1 mostrou, a bancada paraense realmente foi 100% signatária do anteprojeto da maioria.

³⁷⁸ DCN, 19/09/1925, p. 3519.

³⁷⁹ DCN, 19/09/1925, p. p. 3526.

³⁸⁰ DCN, 29/09/1925, p. 3908.

manobra de introversão, conhecida em medicina por ‘manobra de Morissot’”.³⁸¹ Para Baptista Lusardo, porém, os articuladores do governo na Câmara engajados em garantir a passagem da revisão constitucional chegavam a três, incluindo o presidente da mesa: “a trilogia composta dos senhores Vianna do Castello, Herculano de Freitas e Arnolpho Azevedo”.³⁸² As evidências de sujeição das preferências individuais dos deputados da base do governo por questão de obediência partidária não se limitam ao diagnóstico proferido pelos discursos de membros da oposição. Vale considerar o testemunho de Armando Burlamaqui no encaminhamento da emenda de plenário n. 3, que ele mesmo apresentara mas tinha de negar o voto:

“devo lealmente confessar á Camara dos Deputados que, em obediencia á corrente parlamentar a que me acho filiado, obediencia de que me vanglorio, porque é de consciência e sentimento, não de interesses nem de conveniências (*muito bem*), obediencia que o partido republicano piauiense presta (é a primeira vez que em seu nome falo), porque sente e compreende que a necessidade do momento obriga todos nós a calarmos certas idéas e pensamentos, para salvaguardar os destinos superiores da Nação, pois a verdade é que nos ânimos indisciplinados, quasi sempre não são os principios nem doutrinas que governam, mas sim uma fôrma especial de mentalidade, sendo que sem injuria para quem quer que seja, estou a ponto de affirmar que, invertidos os papeis, nossos illustres e eminentes colegas de opposição, teriam attitude igual é que nós temos... [...] em obediencia a essa corrente parlamentar, repito, chamado o plenario a se pronunciar sobre a emenda n. 3, da mesma forma que por ella tudo fiz para que triumphasse, não duvido em assumir inteira responsabilidade de votar contra ella”
(DCN, 28/09/1925, p. 3871-3872).

Até corre uma polêmica a respeito dessa linha dura que cercava o comportamento da maioria no endosso dos requerimentos de retirada levantando-se a suspeita da falsificação de firmas, mas depoimentos dados pelos nomes envolvidos descontroem o rumor.³⁸³ Poucos foram os aliados ao governo que insistiram em levar a votos suas emendas, como Tavares Cavalcanti e Plínio Marques. De acordo com a imprensa, Cavalcanti se insurgiu contra o apelo do Catete ainda durante a própria reunião onde os líderes das bancadas estaduais e Arthur Bernardes decidiram pelos requerimentos de retirada afim de apressar a marcha da

³⁸¹ DCN, 28/09/1925, p. 3865-3866.

³⁸² DCN, 22/09/1925, p. 3630.

³⁸³ O caso é relatado por Adolpho Bergamini: “no gabinete do Sr. Presidente da Camara, está levantada uma questão muito seria, pois alguns membros da maioria accusam outros, também da maioria da falsificação de firmas!” (DCN, 28/09/1925, p. 3869). Joaquim de Mello sobe à tribuna afim de desmentir a história, explicando que seu nome foi confundido com o de Cesário Mello pelo taquígrafo na digitação dos signatários das emendas religiosas. Plínio Marques (autor dessas propostas) e Nicanor Nascimento confirmam a versão de Joaquim (Ibid., p. 3869-3871).

revisão constitucional.³⁸⁴ Da sua parte, Plínio deixou apenas que a primeira das suas emendas religiosas fosse à votação – tão logo conheceu a derrota, retirou a segunda.³⁸⁵

No caso da emenda de Plínio, o dado é especialmente interessante. Em toda o trâmite da reforma constitucional, as emendas religiosas foram as únicas que mobilizaram a opinião pública em massa e entulharam a secretaria da Câmara de telegramas e representações na forma de protestos ou apoio à causa.³⁸⁶ Durante a primeira discussão, papéis do gênero postados de vários estados se avolumam e a primeira parte de seguidas sessões legislativas, por definição regimental dedicada à leitura do expediente, fica especialmente ocupada deste tipo de comunicação. Enquanto muitas associações católicas felicitavam a iniciativa do deputado, outros círculos religiosos (como evangélicos e maçons) enviavam abaixo-assinados condenando a possibilidade do país abandonar o laicismo. Com frequência, as manifestações afirmavam sumarizar a opinião de centenas e até milhares de pessoas.³⁸⁷ Questão deixada aberta pelo governo conforme o parecer da Comissão Especial, reproduziu no plenário a clivagem patente na sociedade. Primeiro deputado a encaminhar a votação, Antunes Maciel se ressentia do comportamento da maioria da sua própria bancada, que guiava as articulações para derrotar a emenda:

lamento que parta da bancada governista do meu Estado a iniciativa ou, pelo menos, a *liderança* da oposição à passagem das emendas ora em votação. Lamento-o sinceramente, porque, em verdade, si ha Estado em que a Igreja Catholica tem fundas raízes, no Brasil, esse Estado é o do Rio Grande do Sul.
(DCN, 01/10/1925, p. 3977-3978).

Mais tarde, um dos representantes dos gaúchos assumiria ter andado “de lápis em punho” fazendo as estatísticas sobre o provável resultado da votação em respeito à demanda

³⁸⁴ Diz-se que o deputado não aceitava retirar a emenda que apresentara, relativa à obrigatoriedade do ensino primário, por se tratar “de uma velha aspiração”, com “parecer favoravel da comissão dos vinte e um” e “bem recebida em todo o paiz”. Daí preferir mantê-la: “A minoria, se quizesse, que a rejeitasse em plenário” (*O Jornal*, Edição n. 2070, 17/09/1925, Nota “Para apressar a marcha do projecto da revisão constitucional, p. 2; ver também *O Combate*, Edição n. 3049, 28/09/1925, Nota “A religião e o Estado”, p. 2). O resultado foi a derrota, mas sobretudo devida à maioria, que assinou o requerimento de retirada e, como vimos até aqui, era a única capaz de reunir número suficiente para aprovar ou rejeitar quaisquer matérias em plenário. Restou a Tavares registrar na ata da sessão uma declaração de voto vencido (DCN, 02/10/1925, p. 4028).

³⁸⁵ Plínio assume o motivo expressamente nos DCN, 03/10/1925, p. 4049. De acordo com *O Jornal*, o deputado não estava na reunião do Catete, mas comunicou se negar a retirar as emendas religiosas por vários motivos, sobretudo porque “tendo as referidas emendas recebido, cada uma, cincoenta e tres assignaturas, já lhe não pertencem, mas a todos os seus signatários” (*O Jornal*, Edição n. 2070, de 17/09/1925, Nota “Para apressar a marcha do projecto da revisão constitucional”, p. 2).

³⁸⁶ A primeira representação publicada nos diários da Casa data ainda de agosto, pouco mais de dez dias depois da divulgação do conteúdo das emendas de plenário (DCN, 28/08/1925, p. 2746).

³⁸⁷ Para um exemplo da variedade regional da origem dos telegramas assim como da inclinação política (favorável ou contrária às emendas religiosas) e a representatividade declarada por elas em termos do interesse dos cidadãos no assunto, ver o expediente dos DCN, 14/09/1925, p. 3279.

liberal do seu eleitorado, que o enviara notícia de um congresso realizado no estado contra as emendas religiosas marcado pela presença de 50 delegados de vários municípios, representando 76 associações de mais de 200 mil pessoas.³⁸⁸ A divisão de várias representações estaduais era patente antes, durante e depois da deliberação. Aparteando um dos colegas ainda durante o momento do encaminhamento da votação, um deputado mineiro comemorava a emenda: “uma das poucas vezes que a Nação se entende tão completamente com os seus legisladores”.³⁸⁹ Depois da rejeição em plenário, outro representante de Minas Gerais faz questão de consignar na ata a declaração do seu voto contrário baseado na leitura da missiva que recebera de um agricultor do município de Conquista:

Diz esse humilde cidadão:

“Eu desejaria que na reforma da Constituição não se tocasse na liberdade religiosa. Lamento sinceramente a apresentação da emenda a favor do ensino religioso nas escolas. Vae se bulir em *caixa de maribondo* e amanhã a policia terá de ser chamada para dirimir a luta que ahi se estabelecerá. Será uma verdadeira anarchia no berço da aprendizagem escolar. Não deve, por isso, passar! Jesus disse e a palavra d’Elle não torce: ‘A Cesar o que é de Cesar e a Deus o que é de Deus’. A Igreja cada vez melhora e progride em nossa Patria. Para que oficializal-a? Tenho a certeza que votareis contra, porque sois liberal e religioso.”

De melhor fôrma, em palavras mais singelas e expressivas, não poderia eu fundamentar o meu voto, ante uma questão como essa de tão graves consequências para o futuro do Brasil.

(DCN, 01/10/1925, p. 3986).

No total, 19 deputados encaminharam a votação nominal da emenda de plenário n. 9, enquanto o número médio de oradores que exerceram o mesmo papel nas deliberações das demais emendas do anteprojeto e de plenário votadas até então correspondia à 3,7.³⁹⁰ Dentre os 19, 5 subiram à tribuna apenas para encaminhar essa votação, mantendo-se alheios ao direito em todas as demais decisões sobre a revisão constitucional que permitiam encaminhamento em 1925.³⁹¹ A deliberação também se individualiza das precedentes por encerrar um resultado conclusivo exclusivo: não atingir 2/3 das preferências dos 149 deputados que tomaram parte da votação. 89 (59,7%) legisladores responderam “sim” e 60 (40,3%), “não”. Definitivamente, a decisão mais disputada de toda a reforma da Constituição. Tanto membros da maioria quanto da minoria declararam votar independentemente de

³⁸⁸ Trata-se de Lindolpho Collor, que faz a declaração na sessão seguinte (DCN, 02/10/1925, p. 4019).

³⁸⁹ O comentário é de Camilo Prates (DCN, 01/10/1925, p. 3981).

³⁹⁰ Ou seja, o cálculo compara os deputados que encaminham voto na deliberação da emenda de plenário n. 9 com o número médio daqueles que o fizeram consideradas as decisões nominais das emendas ns. 1, 2, 3, 6, 9, 15 e 16 do anteprojeto e ns. 1, 2, 3, 4, 6 e 8 do plenário.

³⁹¹ Tratam-se de dois deputados pelo Rio Grande do Sul (João Simplicio e Getulio Vargas), um representante do Distrito Federal (Nogueira Penido), um da bancada mineira (Nelson de Senna) e outro pelo Rio Grande do Norte (Georgino Avelino).

indicação partidária na emenda n. 9.³⁹² Para Leopoldino de Oliveira, era evidente “a mudança do cenário da Câmara”: “decidindo uma questão aberta pelo Governo, a maioria parlamentar ofereceu á Nação o espetáculo que deveria ser presenciado todos os dias no recinto deste ramo do Parlamento Brasileiro”.³⁹³ Sua explicação é simples:

Hoje, as liberdades estão trancadas sob sete chaves.

[...]

As questões igualmente importantes, em debate já não podem ser resolvidas de accôrdo com as convicções dos Srs. Deputados, porque, acima das suas consequências, está a vontade imperiosa e incontrastável do Governo.

[...] saiba a Nação Brasileira que a Câmara dos Srs. Deputados, quando não há pressão do Executivo, vota de accôrdo com os interesses do paiz. Infelizmente, essa liberdade não dura sinão momentos raros”

(DCN, 02/10/1925, p. 4026)

Um dos protestos contra a retirada da segunda emenda religiosa reclama que o parlamento deserte da possibilidade de analisar “a matéria de maior interesse nacional”.³⁹⁴ Nitidamente, os legisladores tinham ciência do reconhecimento da centralidade do Congresso para a solução de conflitos desta ordem, mesmo em pleno estado de sítio. A autoridade da instituição se atestava pelo respeito da própria sociedade, que recorria ao Legislativo ainda nos anos 1920 (isto é, no início da contestação do regime) para ter suas demandas atendidas.

Entretanto, a maioria parlamentar mantém o objetivo de encurtar a discussão e votação da reforma. Desde o primeiro requerimento de retirada de emendas do anteprojeto, a oposição se dizia ciente das intenções dos governistas no preparo de uma nova alteração regimental para diminuir o tempo de encaminhamento das votações afim de não mais se permitir “que se debata, na amplitude de 15 minutos, como até agora se tem feito, emenda por emenda”.³⁹⁵ Na interpretação de um membro da esquerda, “não porque assim exijam os interesses nacionais, mas pela vontade daquele que portifica do Cattete”.³⁹⁶ Para outro, a manobra refletia “a orientação política do honrado *leader* da maioria, Sr. Vianna do Castello, tendente a impedir de qualquer fôrma a livre manifestação das opiniões contrárias á aprovação do projecto” da revisão constitucional:

orientação que deverá levar S. Ex. a impor á maioria a adopção do novo Regimento, verificado como está que a retirada de grande numero de emendas não é sufficiente

³⁹² Mais exatamente: Leopoldino de Oliveira, Nicanor Nascimento e Zoroastro Alvarenga (DCN, 02/10/1925, p. 4019).

³⁹³ DCN, 02/10/1925, p. 4026.

³⁹⁴ DCN, 02/10/1925, p. 4024.

³⁹⁵ DCN, 22/09/1925, p. 3630.

³⁹⁶ A avaliação é de Leopoldino de Oliveira (DCN, 03/10/1925, p. 4055).

como medida de rigor para obstar a que a reforma da Constituição seja aniquilada pela crítica e pelos comentários da minoria desta Casa.
(Henrique Dodsworth em DCN, 23/09/1925, p. 3657)

Como vimos, hipóteses complementares, uma vez que a minoria considerava Vianna do Castello o garantidor do cumprimento das vontades de Arthur Bernardes na Câmara.

A reforma do regimento é apresentada pelo projeto de resolução n. 5/1925 no começo de outubro, assim que se encerram as votações das emendas de plenário não retiradas por requerimento. Desta vez, vem assinada por 112 deputados e já anexa a um pedido de urgência, pedindo dispensa de impressão, de parecer, de redação final e de outras formalidades regimentais para imediata discussão e votação.³⁹⁷ Inicia-se a última batalha procedural entre maioria e minoria no trâmite da revisão constitucional, com a apresentação de requerimentos, emendas e substitutivos.³⁹⁸ Mais uma vez, a opção do governo sai vitoriosa: pelo novo regimento, o tempo de encaminhamento da votação cai para 5 minutos por deputado e as discussões podem ser encerradas a requerimento de 53 deputados se aprovado por 2/3 dos presentes. Traduzindo em uma frase: medidas contra a obstrução. Além disto, fica determinado que as emendas substitutivas serão apresentadas *no lugar de todas ou a qualquer das anteriormente aprovadas* e deverão conter as alterações que sugerirem aos textos ou artigos da Constituição ou da proposta a que se referirem, isolada ou englobadamente.³⁹⁹ Tratava-se de uma preparação regimental para o que já estava articulado: as emendas substitutivas estudadas pela maioria a partir das emendas aprovadas na primeira discussão da reforma. Prova disso é que o protocolamento delas data do mesmo dia da aprovação dessa reforma regimental, embora a publicação aconteça na sessão de 11 de outubro.⁴⁰⁰

A tabela 4.6 sintetiza a tramitação da reforma constitucional desde à apresentação do anteprojeto até à apresentação das emendas substitutivas pela Comissão.

³⁹⁷ DCN, 06/10/1925, p. 4134.

³⁹⁸ Dentre os 23 requerimentos apresentados pela minoria ao projeto de resolução, 4 solicitam a audiência da CCJ sobre a constitucionalidade da mudança das regras regimentais durante o decorrer da reforma e 19, a votação por partes do projeto (DCN, 06/10/1925, p. 4136).

³⁹⁹ DCN, 08/10/1925, p. 4242.

⁴⁰⁰ DCN, 12/10/1925, p. 4338-4347.

Tabela 4.6 – Súmula da tramitação da reforma constitucional (do anteprojeto às emendas substitutivas da Comissão Especial)

Assunto	Situação
Anteprojeto de reforma (76 emendas componentes)	ASSINADO pela maioria (113 deputados)
Emendas do anteprojeto ns. 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 28, 29, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 55, 58, 60, 61, 62, 65, 68, 70, 73 e 76.	RETIRADAS a requerimento da maioria (assinado por 81 deputados)
Emendas do anteprojeto ns. 1, 2, 3, 6, 9, 15 e 16	APROVADAS em votações nominais
Emendas do anteprojeto ns. 18, 22, 25, 27, 30, 32, 33, 42, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 63, 64, 66, 67, 69, 71, 72, 74 e 75	RETIRADAS a requerimento da maioria (assinado por 62 deputados)
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 1	REJEITADA em votação nominal
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 2	RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 54 deputados)
Emendas de plenário aceitas pela Mesa da Câmara ns. 3 e 4	REJEITADAS em votações nominais
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 5	RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 52 deputados)
Emendas de plenário aceitas pela Mesa da Câmara ns. 7 e 8	REJEITADAS em votações nominais
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 9	REJEITADA por não atingir 2/3 dos votos
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 10	RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 53 deputados)
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 11	REJEITADA em votação nominal
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 12	RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 55 deputados)
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 13	RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 53 deputados)
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 14	REJEITADA em votação nominal
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 15	APROVADA em votação nominal
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 16	REJEITADA em votação nominal
Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 17	RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 53 deputados)
Emendas substitutivas da C21 às emendas n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 aprovadas em 1ª discussão	Entram EM TRAMITAÇÃO

Elaboração própria a partir dos DCN, jul-out/1925

É surpreendente observar quantas retiradas e rejeições o governo articulou para suplantar os obstáculos que uma oposição tão pequena do ponto de vista numérico conseguia impor à tramitação da reforma constitucional. Os deputados alinhados ao presidente Arthur Bernardes foram os responsáveis pela derrota das emendas do plenário que seguiram à votação nominal e também partiu deles a autoria dos requerimentos de retirada, havendo apoio de representantes da minoria apenas na remoção de uma delas. No caso, a emenda de plenário n. 10, relativa ao reconhecimento da Igreja Católica como religião oficial da República: uma questão aberta para a própria maioria e cuja retirada contou com as rubricas de Wenceslau Escobar e Plínio Casado.

Depois de uma nova rodada de negociações no Catete, definiu-se que a proposta revisionista da maioria versaria sobre apenas 8 artigos da Constituição. Considerando a amplitude do anteprojeto, que versava sobre 36 artigos diferentes (vide tab. 4.2), a nova redação pleiteada representava um recuo grande. Todavia, o conteúdo do novo formato mantinha os pontos mais polêmicos até então discutidos, contrariando inclusive as opiniões dos correligionários de Arthur Bernardes no parlamento, como veremos a seguir.

4.5 Centralizando as “bernardices” nos pontos mais polêmicos: o perfil das emendas constitucionais aprovadas

Logo após a retirada de 42 emendas do anteprojeto, *O Jornal* publicou uma nota destacando que os cortes não abrangiam as medidas menos consensuais apresentadas pelo governo. Pelo contrário:

Se as emendas cujo desaparecimento agora se pleiteia fossem as que prejudicam as nossas conquistas liberaes, abrindo-se mão das medidas de arrôcho contra as liberdades individuaes e de restricções aos poderes legislativo e judiciario, poder-se-ia admittir uma conciliação dos que se oppõem á revisão constitucional com os paladinos da mesma. O contrario, porém, é o que se verifica. O governo deixa de lado as emendas razoaveis, de melhoria de redacção, de aperfeiçoamento do nosso codigo politico, com inabalavel proposito de arrancar do Congresso Nacional todas as providencias que se lhe afiguram imprescindiveis para impôr ao paiz os seus pontos de vista, ainda mesmo e principalmente os que a nação recusa, repelle e combate.
(*O Jornal*, Edição n. 2070, 17/09/1925, Nota “A reforma constitucional e a sua inviabilidade”, p. 1).

No plenário, Henrique Dodsworth traduz este descontentamento da oposição quanto ao escopo da manobra governista:

Não sei [...] qual o criterio que presidiu á escolha das emendas que deveriam, na realidade, constituir o projecto da revisão constitucional, pois, si em verdade ficaram aquellas contra as quaes mais legitima se me afigura a attitude dos representantes da minoria, combatendo-as, isto é, as que se referem á restricção do *habeas-corpus*, á impossibilidade dos tribunæes conhecer dos actos do Poder Executivo ou do Legislativo durante o estado de sitio, e a relativa á vitaliciedade do funcçionalismo publico, outras foram retiradas embora sejam mais opportunas de que varias das mantidas.
(DCN, 25/09/1925, p. 3746).

A observação do membro da minoria é corroborada por Nicanor Nascimento em um dos apartes onde revela ter mudado de lado e se unido ao governo: “Não é só a minoria que combate essa parte da reforma da Constituição. Há muitos membros da maioria que também a combatem, inclusive eu”.⁴⁰¹ Uma frase emblemática da falta de controle completo do Executivo sobre a sua base parlamentar de apoio na Câmara.

Com a retirada de mais 27 emendas, surge a impressão de que o governo manipulará nova investida de seu ideário revisionista, mas em estilo adaptado:

Si não me engano, pretende-se em breve refundir as emendas agora repudiadas, incorporando em texto mais sucinto, todas as medidas que se espalharam em 76 proposições diversas. Isso tem por fim furtar ao nosso meticoloso estudo das medidas oferecidas como emendas á Constituição, e cujas consequências, bem o sabemos, vão ferir visceralmente as liberdades políticas, as tradições na política de liberalismo republicano.
(Azevedo Lima em DCN, 27/09/1925, p. 3848).

Todos prognósticos procedentes. 5 emendas substitutivas foram apresentadas pela maioria para tramitarem no lugar das emendas aprovadas na primeira discussão da reforma constitucional, reestruturando, na prática, os pontos cardeais do anteprojeto. A emenda n. 1 alterava em grande medida o artigo n. 6º da Constituição, considerado pelo ex-presidente Campos Salles “o coração da República” por reger os casos legítimos de intervenção federal nos estados.⁴⁰² Entretanto, as mudanças sugeridas não se limitavam às emendas ns. 1, 2 e 3 componentes do anteprojeto que versavam sobre o tópico e tinham conseguido passar em primeira discussão. Pela emenda substitutiva n. 1 ainda se endossavam os textos de quatro emendas componentes do anteprojeto retiradas durante a tramitação e originalmente pensadas para atualizar a redação de outros artigos da Constituição. Tratam-se das emendas ns. 27, 42 e 51 do anteprojeto, distinguindo as competências privativas do Congresso e do presidente da República para decretar a intervenção e facultando ao judiciário a requisição dessa interferência para execução de medidas judiciais, além da de n. 57, que discriminava os princípios constitucionais da União a reger cada um dos estados. Lógica correlata se observa no teor da emenda substitutiva n. 2. Ela se destinava a modificar o art. 34 da Constituição relativo às competências privativas do Congresso Nacional e assimilava as emendas ns. 15 e 16 do anteprojeto aprovadas na primeira discussão, que previam, respectivamente, a

⁴⁰¹ DCN, 25/09/1925, p. 3746.

⁴⁰² Como Herculano de Freitas explicou no parecer da Comissão Especial que redigiu sobre o conteúdo do anteprojeto e das emendas oferecidas pelo plenário na primeira discussão da reforma, a frase daquele famoso estadista da época se fazia expressiva do alcance do art. 6º “si quizer significar que a unidade nacional é o principio predominante da nossa organização politica e a autonomia dos Estados condição fundamental dessa unidade” (DCN, 03/09/1925, p. 2976).

prorrogação dos orçamentos e a limitação do comércio, se necessários. Porém, incluía determinações presentes em emendas do anteprojeto que focavam outros dispositivos constitucionais fora da cobertura do art. 34. Já a emenda substitutiva n. 3 se constituía de uma medida exclusiva: reapresentava a emenda n. 33 do anteprojeto, que introduzia o veto parcial e sequer tinha ido à votação na primeira discussão. Esse ponto é importante de ser frisado: as emendas substitutivas não ficaram restritas às emendas do anteprojeto aprovadas na primeira discussão da reforma.⁴⁰³ Ao contrário: fez parte das manobras da maioria para tentar manter o núcleo duro do anteprojeto de revisão constitucional durante a segunda discussão, sob a forma de emendas substitutivas, a reapresentação de várias emendas dele componentes em globo, independente do que se passou na primeira discussão da reforma. Referente à competências da justiça, dos juízes e dos tribunais federais abordadas pelos arts. 59 e 60 da Carta de 1891, a emenda substitutiva n. 4 incorporava ainda os desígnios da emenda n. 56 do anteprojeto, inicialmente prevista para adicionar ao art. 62 da Constituição a proibição quanto à apresentação de recursos políticos para a justiça federal. Mais exatamente, recursos contra intervenção federal, estado de sítio, verificação de poderes, reconhecimento, posse, legitimidade e perda do mandato dos membros dos poderes Executivo e Legislativo, federal ou estadual. Isto é, uma forma de vedar ao judiciário a decisão de casos políticos. Por fim, a emenda substitutiva n. 5 pretendia atingir três artigos constitucionais de uma só vez: aqueles de ns. 72 (dos direitos individuais), 75 (da aposentadoria dos funcionários públicos) e 80 (do estado de sítio). Produto do resgate de 8 emendas componentes do anteprojeto, não agrupava questões alheias aos referidos dispositivos, mas trazia a única questão reconhecidamente nova: a explicação de que a embaixada brasileira na Santa Sé não implicava violação do princípio laico do estado brasileiro.⁴⁰⁴

A tabela a seguir sumariza o assunto das 5 emendas substitutivas e os artigos constitucionais alvos das alterações em cada uma delas (*Destinação*) relacionando-os com os precedentes abertos pelo conteúdo do anteprojeto que lhes serviram de base. Isto é, as emendas

⁴⁰³ A ver pelo abandono da redefinição das esferas habilitadas a tributar a renda – alvo da emenda n. 6 do anteprojeto, que conseguiu aprovação na primeira discussão (a aprovação consta dos DCN, 23/09/1925, p. 3662). No parecer elaborado pela Comissão dos 21 especialmente sobre o cunho das emendas substitutivas, alega-se que a omissão se deve à falta de necessidade de regular o assunto constitucionalmente: “Pacificamente se decretaram impostos federaes sobre a renda. Os poderes nacionaes, em seu conjunto, o consideram legitimo. Não era, pois, necessaria essa emenda: poderia mesmo gerar duvidas em respeito á legitimidade do imposto antes da sua adopção” (DCN, 03/09/1925, p. 4338).

⁴⁰⁴ A Santa Sé corresponde ao órgão supremo no governo da igreja católica. O próprio parecer da Comissão Especial sobre as emendas substitutivas destaca o tratamento deste assunto configurar a única inovação proposta neste grupo de medidas (DCN, 03/09/1925, p. 4338).

do anteprojeto (*Precedente no anteprojeto*) e os respectivos artigos que elas originalmente modificavam (*Artigos citados no precedente*).

Tabela 4.7 – Origem do conteúdo das emendas substitutivas				
Emenda substitutiva	Assunto	Destinação	Precedente no anteprojeto	Artigo citado no precedente
n. 1	Relativa aos casos de intervenção federal	Art. 6º da CF	Emendas ns. 1, 2, 3, 27, 42, 51 e 57 do anteprojeto	6º, 34º, 48º, 59º e 63º da CF
n. 2	Relativa às competências privativas do Congresso Nacional	Art. 34º da CF	Emendas ns. 9, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 25, 30 e 32 do anteprojeto	18º, 34º, 36º e 58º da CF
n. 3	Introduz o veto parcial	Art. 37º da CF	Emenda n. 33 do anteprojeto	37º da CF
n. 4	Relativa às competências da justiça, dos juízes e dos tribunais federais	Art. 59º e 60º da CF	Emendas ns. 49, 50, 52, 53 e 56 do anteprojeto	59º, 60º e 62º da CF
n. 5	Relativa aos direitos individuais, à aposentadoria dos servidores públicos e ao estado de sítio	Art. 72º, 75º e 80º da CF	Emendas ns. 62, 63, 64, 66, 67, 69, 72 e 74 do anteprojeto e 1 emenda inédita	72º, 75º e 80º da CF

Elaboração própria a partir dos DCN, 29/07/1925 e 12/10/1925.

Postos os dados nestes termos, depreende-se que a iniciativa do governo rerepresentava 31 (40,8%) das 76 emendas do anteprojeto, além da adição da explicação do caso da Santa Sé. Dito de outro modo: arquivava-se quase 60% da pretensão original do Executivo, que amargava uma derrota significativa considerando-se a importância assumida pela revisão constitucional na agenda do presidente da República desde 1924. Somente uma parcela das “bernardices” que a minoria parlamentar se empenhava em barrar pelo expediente da obstrução à tramitação da reforma na Câmara se mantinha. Cunhando por Azevedo Lima, o termo, como o próprio deputado explicava, “não é mal velada allusão aos destemperos políticos do Sr. Arthur Bernardes, mas vocabulo capaz de caracterizar o chorrilho de incongruências que abrange o texto da proposta”.⁴⁰⁵ O dissenso quanto ao teor das emendas substitutivas também se percebia da parte da maioria: em linha com o histórico do anteprojeto, elas exibiam apoio disperso pelas bancadas estaduais, sem amparo unânime de nenhuma das maiores bancadas da época. Desta vez, a principal diferença se referia à situação do Rio Grande do Sul, que não contribuiu com nenhuma rubrica ao projeto governista.⁴⁰⁶ Getúlio Vargas, o delegado dos gaúchos na Comissão Especial, até assinava o parecer que recomendava a aprovação das emendas no lugar das aprovadas na primeira discussão da proposta reformista, mas o legislador registrava na ata suas restrições a representação do Brasil junto à Santa Sé por não considerar o assunto matéria constitucional. Aliás, é digno de ressaltar que este parecer, diferentemente daquele apresentado pela Comissão a respeito do anteprojeto e das emendas de plenário, não vinha sustentado na assinatura de todas as bancadas, faltando as assinaturas dos líderes baiano (João Mangabeira) e alagoano (Luiz Silveira). Tampouco mantinha a anuência sem restrições dos mesmos líderes estaduais antes satisfeitos com o anteprojeto: no caso, da Paraíba, Mato Grosso e Rio Grande do Norte.⁴⁰⁷ Contudo, nem a minoria teria mais meios de barrar a aprovação da revisão, nem a parte insatisfeita da maioria com a redação das emendas substitutivas representaria obstáculo numérico à passagem da matéria, deixando apenas registrado nos anais os motivos de descontentamento.

⁴⁰⁵ DCN, 19/09/1925, p. 3519.

⁴⁰⁶ A distribuição das assinaturas apostas às 5 emendas substitutivas por bancadas estaduais encontra-se no *Apêndice J*, que traz ainda a redação na íntegra dessas proposições comparando-as com a redação original da Constituição de 1891 (cf. p. 305-315).

⁴⁰⁷ No total, assinavam o parecer da Comissão Especial com restrições 6 membros dela: os deputados pelo Rio Grande do Sul (Getúlio Vargas), Distrito Federal (Nicanor Nascimento), Paraíba (Tavares Cavalcanti), Monteiro de Souza (Amazonas), Mato Grosso (Annibal de Toledo) e Rio Grande do Norte (Juvenal Lamartine). Cf. DCN, 12/10/1925, p. 4338.

No início da segunda discussão da reforma constitucional o plenário consentiu a preferência para as emendas substitutivas.⁴⁰⁸ Com a redução do tempo disponível para cada orador expor opiniões e encaminhar as votações, todas as cinco emendas substitutivas passaram em uma única sessão.⁴⁰⁹ Para integrarem a proposta de revisão da Câmara e seguirem ao exame do Senado, teriam que resistir à terceira discussão além de outra especial, pois as emendas substitutivas aprovadas em segunda discussão foram consideradas novas emendas e, conforme o regimento determinava, toda emenda deveria conseguir aprovação em três discussões sucessivas para ficar de pé.⁴¹⁰ Isto de fato ocorreu e a nova proposta do governo teve despacho para a outra Casa do Congresso sem mais cortes, mas não por deferência automática e irrestrita dos deputados, como mostram o conteúdo das declarações de voto recebidas pela mesa no desenrolar das votações. A tabela 4.8 classifica o perfil destas consignações em ata durante todo o primeiro turno da revisão na Câmara, desde o estudo do anteprojeto:

Tabela 4.8 – Tipo de declarações de voto emitidas no primeiro turno da reforma na Câmara por deputado
Tipo de declaração de voto

Fase	Intenção de voto	Justificativa de voto favorável	Justificativa de voto contrário	Total
Votação em 1ª discussão	11	1	17	29
Votação em 2ª discussão*	1	24	8	33
Votação em 3ª discussão	0	18	8	26
Votação em discussão especial	1	13	10	24
Declarações no primeiro turno	13	56	43	112

*Desconsidera 4 *missings* decorrentes da falta de visibilidade de duas páginas do DCN de 17/10/1925.
 Elaboração própria a partir dos DCN, ago-out/1925.

Este recurso foi usado para três finalidades diferentes. Os parlamentares que não tomaram parte das votações e desejavam se pronunciar sobre o tópico deliberado registraram suas respectivas intenções de voto. Já entre os votantes havia dois padrões: as justificativas para o voto favorável e para o voto contrário. Como os números mostram, as intenções de voto e explicações de voto contrário diminuem a partir da segunda discussão – exatamente quando aumentam as justificativas de voto favorável. A mudança se deve ao comportamento

⁴⁰⁸ DCN, 14/10/1925, p. 4480.

⁴⁰⁹ DCN, 17/10/1925.

⁴¹⁰ Assim se confirmava o predito pelo *Diário de Pernambuco* no trecho resgatado na seção anterior (*Diário de Pernambuco*, Edição n. 215, 17/09/1925, Coluna “Última hora”, p. 3).

dos deputados da maioria que pretendiam apoiar a passagem da reforma constitucional, mas não estavam plenamente de acordo com o teor das emendas constitucionais. Um exemplo esclarecedor desta inclinação encontra-se na declaração assinada por 14 (63,6%) membros da bancada baiana, que fizeram questão de sinalizar o voto favorável mas afirmavam preferir negar seus respectivos votos, se a votação fosse feita por partes, para os dispositivos da emenda n. 5 restritivos do *habeas-corpus* (no caso, os parágrafos 22 e 36).⁴¹¹ Portanto, não se pode confundir a disciplina da maioria com seu endosso irrestrito à proposta que os deputados aprovam e remetem à consideração dos senadores em 1925.

A experiência da tramitação da reforma na Câmara motivou a maioria do Senado a oferecer uma indicação para alterar justamente as regras de exame, discussão e votação dessa matéria. Trata-se da indicação n. 5/1925, cuja autoria fica evidente no parecer elaborado pela Comissão de Polícia dessa Casa do Congresso recomendando a aprovação para cumprimento de mera “formalidade”:

Subscripta, como se acha, por 28 Srs. Senadores, ou seja pela quasi maioria absoluta do Senado, claro é que a consulta da Comissão de Polícia sobre a indicação n. 5, de 1925, substitutiva da de n. 1, de 1924, torna-se uma simples mas indispensável formalidade, nos termos do art. 132 do Regimento. (Parecer n. 211/1925, ASF, Vol. VI, 23/10/1925, p. 18)

Pela indicação, o prazo previsto para a apresentação do parecer que deveria ser escrito por uma Comissão Especial de 21 senadores eleita no encargo de se manifestar sobre a reforma era encurtado pela metade quando partisse da Câmara a proposta de revisão constitucional.⁴¹² A assinatura da quarta parte dos senadores tornava-se exigência para o oferecimento de emendas em todas as discussões, suprimindo-se a possibilidade de qualquer número deles poder recomendar emendas à reforma.⁴¹³ Também a requerimento dessa fração abria-se a oportunidade de encerrar todas as três discussões após três sessões se a maioria dos senadores presentes no plenário assentisse havendo *quórum* legal para a deliberação.⁴¹⁴ Por fim, a indicação buscava ainda diminuir em 5 minutos o tempo concedido para cada encaminhamento de votação, que caía de 15 para 10 minutos, além de introduzir a chance de se realizar a votação das emendas por partes, a requerimento da quarta parte do Senado e se

⁴¹¹ DCN, 17/10/1925, p. 4568.

⁴¹² Cf. art. 3º da Indicação n. 5/1925 (ASF, Vol. VI, 23/10/1925, p. 19).

⁴¹³ Cf. o parágrafo único do art. 7º na Indicação n. 5/1925, que abolia a opção garantida pela Indicação n. 1/1924 em dispositivo correspondente (isto é, no mesmo art. 7º, parágrafo único).

⁴¹⁴ Essa novidade constava integrado ao art. 10 da Indicação n. 5/1925. Antes se determinava que a discussão não poderia ser encerrada enquanto houvesse orador inscrito, salvo ausências ou desistências do uso da palavra.

aprovada a hipótese pela maioria.⁴¹⁵ Evidentemente, todas questões formuladas à luz do andamento da revisão constitucional na Câmara e do resultado lá aprovado.

Principal porta-voz da oposição no Senado, Moniz Sodré liderou as reclamações contra a iniciativa e acusou o governo de tentar apressar a revisão constitucional: “esse Regimento que se quer substituir por um verdadeiro monstro, foi votado ainda o anno passado por injuncções partidarias, por inspirações do Sr. Presidente da Republica, que mais uma vez queria dar uma demonstração inequívoca dessa sua politica imperialista...” (ASF, Vol. VI, 23/10/1925, p. 23). Indirectamente, o senador pela Bahia interpretava a nova tentativa de mudar o regimento como mais um manobra típica da chamada “rolha parlamentar”, expressão usada na época para se referir à compressão dos legisladores pelo governo, indisposto a negociar e fazer concessões. No original:

esse Regimento já votado, o anno passado, já tinha sob as injuncções dessa politica de compressão e de arrocho, apertado todas as crayeiras contra a liberdade por todos os processos que o espirita de tyrannia podia conceber. Mas como a genialidade do despotismo é fertil em novas invenções liberticidas, descobriu que ainda podia haver algumas roscas a apertar, alguns parafusos a receberem uma maior compressão, ainda poderia haver algumas valvulas por onde poderia respirar, resistindo á asphyxia imminente, aquelles que comprehendem os seus deveres patrioticos, e defendem as liberdades publicas e interesses legitimas dos seus concidadãos. E então, apresentam esse projecto para revogar o Regimento, que aliás ainda não foi posto em execução e, portanto, ainda não temos elementos para saber se ha nelle inconveniencias a corrigir e disposições contrarias ás boas normas parlamentares. (ASF, Vol. VI, 24/10/1925, p. 53-54)

Assim como na Câmara, porém, a minoria enfrentava dois obstáculos para vencer o governo no Senado. O primeiro dizia respeito à questão numérica, pois os senadores de oposição não chegavam a 1/8 dos seus pares, sem configurar uma ameaça consistente à maioria de 2/3 necessária para as decisões das emendas constitucionais.⁴¹⁶ A outra barreira correspondia à conduta de Antonio Azeredo, vice-presidente do Senado e dirigente de suas sessões, que desrespeitava o regimento interno quando convinha, em linha com a prática de Arnolpho Azevedo na Câmara. Antonio foi acusado de aprovar tanto um requerimento de urgência para a Indicação n. 5/1925 quanto a discussão única dessa matéria a despeito do plenário esvaziado, inexistindo número legal para as votações.⁴¹⁷ Inclusive, criou-se caso com

⁴¹⁵ Sobre a redução do tempo para encaminhamento de votação, cf. o art. 12 das Indicações n. 1/1924 e 5/1925 respectivamente nos ASF, Vol. III, 09/07/1924, p. 482 e DCN, 23/10/1925, p. 20. Já o expediente da votação por partes encontra-se apenas no art. 20, § 2º da Indicação n. 5/1925

⁴¹⁶ Como vimos, os senadores que assumiam oposição declarada ao mandato de Arthur Bernardes eram apenas 8: Moniz Sodré (BA), Antonio Muniz (BA), Soares dos Santos (RS), Benjamin Barroso (CE), Lauro Sodré (PA), Justo Chermont (PA), Barbosa Lima (AM) e Jeronymo Monteiro (ES).

⁴¹⁷ As denúncias partiram de Moniz Sodré e Barbosa Lima na sessão em que se ambos os expedientes passaram (ASF, Vol. VI, 24/10/1925, *passim*).

a própria procedência do pedido de urgência formulado pelo líder da maioria na Casa, o senador por Minas Gerais, Bueno Brandão.⁴¹⁸ A minoria tentou demonstrar que o regimento vedava o referido procedimento, mas não conseguiu reverter o quadro.⁴¹⁹ Partiu, então, para o próximo recurso a seu alcance: a apresentação de emendas à indicação e até a artigos do RISF que não tratavam especificamente da reforma constitucional. Moniz Sodré, Barbosa Lima, Antonio Moniz, Soares dos Santos, Benjamin Barroso e Jeronymo Monteiro se revezaram na assinatura de 38 emendas visando desde a supressão de todos os meios capazes de abreviar o trâmite da reforma constitucional até a adoção de medidas para garantir refeições aos senadores e funcionários da secretaria se houvesse prorrogação das sessões. Na entrega dos papéis à mesa, Barbosa Lima disse:

Eu começarei enviando á Mesa um certo numero de emendas com as quaes ousamos exprimir o nosso pensamento e os nossos protestos ainda nesta ocasião. V. Ex. [o presidente da mesa] me informará si estas reconduzem a indicação, sugestão, ou que melhor nome tenha, ao seio da Comissão [de Polícia], si estas dependem de parecer, si entre ellas havendo algumas que crêam despesas, a indicação irá ou não á Comissão de Finanças.

(ASF, Vol. VI, 24/10/1925, p. 236)

Nitidamente, propósitos obstrucionistas. O RISF determinava que a Comissão de Polícia se manifestasse sobre toda tentativa de mudança regimental e, desde 1924, exigia parecer da Comissão de Finanças para qualquer providência legislativa (isto é, projeto, emenda ou indicação) autorizando despesa cujo valor não estivesse expresso em quantia certa ou compreendida dentro de um limite máximo.⁴²⁰ Ciente de que não conseguiria impedir a passagem da reforma constitucional, a oposição se empenhava em dificultá-la enquanto pudesse. A diferença para o passado na Câmara é que a maioria do Senado concordará com a minoria sobre a necessidade de retirar alguns dispositivos da proposta de emendas à Constituição remetida pela outra Casa do Congresso, inclusive uma das medidas consideradas mais autoritárias.

⁴¹⁸ Brandão construiu grande reputação no círculo político da época e teve seu nome cogitado para a vice-presidência da República, na chapa de Washington Luís (ver, por exemplo, *Jornal do Brasil*, Edição n. 194, 14/08/1925, Nota na Coluna “Cousas da Política”, p. 6). O senador ficou preterido, porém, a Fernando de Mello Vianna, eleito àquela função.

⁴¹⁹ ASF, Vol. VI, 24/10/1925, *passim*.

⁴²⁰ Essa extensão das incumbências da Comissão de Finanças surge com a Indicação n. 2/1924 (ASF, Vol. IV, 28/08/1924, p. 230). A Câmara dos Deputados criou pouco tempo depois determinação correlata para que a Comissão de Finanças passasse a se manifestar, até o preparo dos orçamentos, sobre toda proposição – mesmo aquelas de competência privativa de outras comissões permanentes – capaz de aumentar ou diminuir a despesa ou a receita pública, “directa ou indirectamente, immediata ou remotamente” (Res. n. 4/1924, ACD, Vol. IX, 22/09/1924, p. 32). Tratavam-se de respostas regimentais claras às preocupações da época acerca da necessidade de gerir as despesas públicas com responsabilidade, sobretudo depois da divulgação das sugestões presentes no relatório da Missão Montagu.

O projeto com a redação das cinco emendas aprovadas pelos deputados no primeiro turno da reforma foi numerado de 45/1925. Depois da leitura dessa matéria ao plenário, realizou-se a eleição da Comissão Especial dos 21 senadores.⁴²¹ No parecer que o órgão divulgou assinado por 18 membros dos quais 12 manifestavam restrições ou se diziam vencidos, recomendava-se “que o Senado approve, em primeira discussão, o projecto, tal como veio elaborado da Camara dos Deputados, reservando-se para, em segunda discussão, adoptar as emendas que entender necessarias, em vista dos debates que vão ser travados”.⁴²² Todavia, dois dispositivos da emenda n. 5 já são rejeitados na primeira discussão: os parágrafos 35 (relativo à aposentadoria dos funcionários públicos) e 36 (na parte ligada à suspensão do *habeas-corpus* por ocasião de decretação de estado de sítio). Ambas medidas derrotadas por unanimidade.⁴²³ Mais do que isto: ambas rejeitadas tanto por membros expoentes da maioria (como o líder da maioria no Senado, Bueno Brandão, e o presidente da Comissão Especial, Bueno de Paiva) quanto por vários representantes da minoria (Moniz Sodré, Antonio Muniz, Soares dos Santos, Benjamin Barroso, Lauro Sodré, Justo Chermont, Barbosa Lima, Jeronymo Monteiro). Até Adolpho Gordo dava votos contras, embora tenha escrito, na qualidade de relator do parecer favorável da Comissão dos 21, que na parte referente ao funcionalismo público “O simples enunciado desta emenda, torna patente a conveniência das medidas propostas”.⁴²⁴ Endosso similar estendido ao parágrafo sobre o estado de sítio, que concluía o exame destacando “a necessidade da modificação do dispositivo constitucional”.⁴²⁵ Segundo *O Jornal*, “a maioria compreendeu a impossibilidade de conseguir os dois terços necessários para a sua sustentação [...] dahi o seu recuo, fazendo-se passar por liberal e evitando uma derrota que seria certa”.⁴²⁶ De qualquer modo, um grande resultado, considerando a derrubada, em pleno estado de sítio, de uma medida autoritária cuja aplicação poderia expandir os abusos contra os indivíduos detidos por conta da decretação do sítio.

Na votação em segunda discussão, nenhum novo corte é pleiteado, diferentemente do que ocorre na terceira discussão, quando se rejeita mais um parágrafo da emenda n. 5. Desta vez, o plenário nega a aprovação do dispositivo que concedia ao governo federal o direito de

⁴²¹ A leitura do projeto vindo da Câmara ocorreu em 26/10 (ASF, Vol. VI, 27/10/1925, p. 292-300). O *Apêndice K* traz a composição da Comissão Especial eleita no Senado para analisar o cunho da proposta de revisão constitucional (p. 316-317).

⁴²² ASF, Vol. VII, 03/11/1925, p. 21-22.

⁴²³ 52 deputados tomaram parte de ambas as deliberações e todos não consentiram a aprovação de ambos os dispositivos (ASF, Vol. VII, 12/11/1925, p. 623-624).

⁴²⁴ ASF, Vol. VII, 03/11/1925, p. 19.

⁴²⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁴²⁶ *O Jornal*, Edição n. 2119, 13/11/1926, Nota na Coluna “A sessão no Senado”, p. 4.

explorar as minas e jazidas minerais (abordado na emenda n. 5, §17, letra a). De novo, uma causa que reúne negativas de importantes nomes da maioria (Adolpho Gordo, Bueno Brandão, Bueno Paiva) e da minoria (Lauro Sodré, Benjamin Barroso).⁴²⁷ Nestas circunstâncias o projeto é aprovado pelo Senado e remetido de volta à Câmara, onde teria início o segundo turno da jornada revisionista. Em 1926, as duas Casas do Congresso sufragariam as emendas sem mais alterações e a reforma constitucional seria publicada em setembro.⁴²⁸

A retrospectiva da tramitação da proposta revisionista na Câmara desde o oferecimento do anteprojeto até a aprovação em segundo turno ilustra duas características importantes para se entender o resultado final aprovado. Em primeiro lugar, cabe dar destaque à eficiência da obstrução parlamentar exercida pela esquerda, que forçou o governo a rever a estratégia para reapresentar uma matéria capaz de avançar nas discussões e votações do primeiro turno e indiretamente motivou, inclusive, a antecipação da maioria no Senado com respeito ao estabelecimento de regras restringindo potenciais recursos protelatórios. Contudo, essa interferência daquele pequeno grupo de deputados hostis ao governo só importou realmente até a aprovação da Res. n. 5/1925, que mudou o RICD e subtraiu da minoria os expedientes usados até então usados para travar a marcha da reforma, especialmente com a redução do tempo para os encaminhamentos de votação. Dali em diante, o que determinou a passagem das emendas constitucionais foi a colaboração da base governista. Um grupo não totalmente satisfeito com o cunho de alguns dispositivos, mas que preferiu dar suporte à revisão e seguir a indicação de evitar discuti-la e encaminhar voto (tabela 4.9), resignando-se a expor as divergências apenas em declarações escritas. Assim se construiu a aparente unanimidade das deliberações nominais (tabela 4.10): a custo de concessões, negociação, estratégia e disciplina partidária.

⁴²⁷ ASF, Vol. VIII, 25/11/1925, p. 234. O assunto não teve grande repercussão na imprensa. A rejeição deste parágrafo é citada, mas sem destaque até mesmo entre os periódicos de oposição (*O Jornal*, Edição n. 2130, 26/11/1926, Nota na Coluna “A sessão no Senado”, p. 2).

⁴²⁸ As deliberações finais ocorreram a 28 de agosto no Senado, mas a publicação no Diário Oficial sai em 03/09/1926.

Tabela 4.9 – Encaminhamentos de voto na Câmara dos Deputados nos dois turnos da reforma constitucional*

	Turno	Fase	Assunto	Oposição	Governo	Total
Antes da Res. n. 5/1925	1º	Votação em 1ª discussão	Anteprojeto (emendas ns. 1, 2, 3, 6, 9, 15 e 16)	46	16	62
		Votação em 1ª discussão	Emendas de plenário ns. 1, 2, 3, 4, 6, 8-11 e 14-16 ao anteprojeto	45	25	70
		Votação em 2ª discussão	Substitutivo da maioria ao projeto de resolução n. 5/1925	11	1	12
			Emendas substitutivas ns. 1-5	26	3	29
Depois da Res. n. 5/1925	2º	Votação em 3ª discussão	Emendas ns. 1-5**	3	1	4
		Votação em globo em discussão especial	Emendas ns. 1-5	5	0	5
		Votação em globo em 1ª discussão	Emendas ns. 1-5	5	0	0
		Votação em 2ª discussão	Emendas ns. 1-5	4	0	4
		Votação em 3ª discussão	Emendas ns. 1-5	0	0	0
		Total de encaminhamentos de votação da reforma na Câmara dos Deputados			145	46

* Exclui 4 observações em primeira discussão por não ser clara a posição política dos oradores. ** Depois de aprovadas em 1ª discussão, as emendas substitutivas da Comissão passam a configurar emendas componentes da proposta de revisão. Elaboração própria a partir dos DCN (1925) e ACD (1926).

Tabela 4.10 – Número de votos contrários sobre o total dos votos recebidos pelas cinco emendas constitucionais na Câmara dos Deputados

Turno	Fase	Emenda n. 1 (intervenção federal)	Emenda n. 2 (prerrogativas do CN)	Emenda n. 3 (veto parcial)	Emenda n. 4 (justiça federal)	Emenda n. 5 (direitos individuais)
1º turno	2ª discussão	7 / 130	4 / 133	2 / 132	15 / 135	13 / 123
	3ª discussão	15 / 132	9 / 130	5 / 128	18 / 128	21 / 124
	discussão especial	16 / 140	11 / 141	7 / 134	20 / 134	27 / 135*
2º turno	1ª discussão	10 / 123	1 / 119	0 / 119	12 / 114	11 / 114
	2ª discussão	8 / 124	2 / 124	1 / 122	10 / 118	12 / 116
	3ª discussão	6 / 121	0 / 119	1 / 120	10 / 115	14 / 116

*Única decisão em que mais de 10% dos deputados votou contra o resultado final. Elaboração própria a partir dos DCN (1925) e ACD (1926).

Definitivamente, a análise descritiva é crucial para se compreender a reforma constitucional de 1926, pois as amplas margens da posição vitoriosa nas votações nominais pode dar a falsa impressão que a iniciativa do Executivo passou sem dificuldade pelo parlamento. Os números reportados na tabela 4.9 ficam ainda mais contundentes quando se considera que cerca de 24% dos encaminhamentos de voto realizados por deputados alinhados ao governo ocorreu durante a deliberação de uma das emendas religiosas de Plínio Marques: como vimos, uma questão aberta. Aliás, convém explicitar que a única vez que o relator do anteprojeto subiu à tribuna na Câmara para indicar voto ocorreu por causa de novos propósitos partidários sobre a decisão da emenda de plenário n. 15 (relativa à aposentadoria dos funcionários públicos):

a presente emenda tem parecer contrario da Commissão Especial da Camara dos Srs. Deputados. Julgo, entretanto, que, em vista de ter sido retirada outra, que regulava a materia regulada por esta, e que é essencial, seja considerada na reforma imprescindivel [pois] se torna a aprovação da emenda (Herculano de Freitas, DCN, 03/10/1925, p. 4054).

Um apelo respondido pela maioria com outra prova de disciplina partidária: a emenda de plenário n. 15 foi aprovada por 105 votos contra 6.⁴²⁹

Na prática, o exame retroativo dos resultados das decisões nominais das cinco emendas que passam a compor de fato o corpo da revisão constitucional facilita sintetizar a comparação das medidas que tiveram melhor recepção geral do plenário relativamente àquelas de menor acolhida. Fica explícito que a introdução do veto parcial foi a mudança mais aceita de todas, na contramão da reorganização das atribuições da justiça e das restrições na carta de direitos, alvos de maior dissenso.

Já no que diz respeito ao conteúdo final aprovado, não se pode relega-lo unicamente ao ideário da Missão Montagu, como o senador Moniz Sodré fez até o fim.⁴³⁰ Parte do seu contrarrazão a demonstração do fato, mesmo sem encarar diretamente este propósito: o deputado Sá Filho adiciona em uma declaração de voto classificação muito bem feita do teor dos 29 dispositivos aprovados no segundo turno. Observe:

⁴²⁹ DCN, 03/10/1925, p. 4056.

⁴³⁰ Às prévias do início das votações do segundo turno, Sodré proferiu mais um dos seus inflamados discursos contra o governo culpando-o por levar acabo a revisão da Carta de 1891 unicamente afim de agradar os investidores externos: “a abominada Reforma Constitucional obedeceu, no espirito do Sr. Presidente da Republica, ás suggestões, aos alvitres, e ás exigências do capitalismo estrangeiro” (ASF, Vol. V, 18/08/1926, p. 96).

Tabela 4.11 – Classificação dos 29 dispositivos adicionados à Constituição pelas emendas aprovadas no segundo turno

Teor	Dispositivos introduzidos (n)
Financeiras	6
Judiciárias	6
Presidencialistas	5
Anti-federalistas	4
Nacionalistas	3
Anti-individualistas	2
De simples redação	2
Religiosa	1
Total	29

Reproduzido dos ACD, 08/07/1926, p. 533.

É verdade que a área das finanças concentrou 20% dos dispositivos constitucionais incorporados pela reforma de 1926, mesmo deixando de fora questões que há tempos demandavam solução (a exemplo da discriminação das rendas entre a União e os Estados e o imposto de renda).⁴³¹ Contudo, o legislador chama a atenção para as inovações importantes, de cunho explicitamente político, promovidas pela revisão. O grupo das chamadas “emendas anti-federalistas” ou “intervencionistas” dispensa maiores justificativas neste sentido, criando “dous novos casos para a intervenção federal nos Estados, ao mesmo tempo em que se definem os princípios constitucionais para cujo respeito se poderá se dar essa intervenção e esclarece o poder competente para esta, conforme os casos que se apresentem”.⁴³² Para Sá Filho, o segundo maior destaque fica por conta das “emendas presidencialistas”, abrindo a possibilidade ao veto parcial para todas as leis e à prorrogação das leis orçamentárias e de fixação de forças, além da restrição da definição do *habeas-corpus* aliada à exclusão da hipótese do judiciário conhecer os atos praticados no estado de sítio.⁴³³ Outra vez, interpretação totalmente lógica à luz do evidente fortalecimento do Poder Executivo com a adoção dessas determinações que limitavam a independência dos outros dos poderes. Há de se reconhecer ainda o bom senso do deputado ao captar o caráter das “emendas nacionalistas” (a expulsão de estrangeiros, a exigência de passaporte, a proibição de propriedade estrangeira

⁴³¹ Os trechos distribuídos pelo conjunto das emendas constitucionais que podem ser enquadrados como medidas eminentemente financeiras adicionadas à redação da Carta de 1891 correspondem à definição da competência e do processo para a criação de empregos públicos, concessão de licenças e aposentadorias, incidência de impostos gerais sobre vencimentos dos magistrados e proibição das caudas orçamentárias e dos créditos ilimitados.

⁴³² ACD, 08/07/1926, p. 533.

⁴³³ Na visão do representante da bancada baiana, “são as medidas menos felizes da reforma” porque “a grande reponsabilidade dos nossos males politicos proveem do presidencialismo exaggerado da lei de 1891 [...] O Presidente da Republica, chefe de partido, dispondo da força armada e dos cofres publicos, é um poder invencivel e absoluto contra o qual toda a opposição é insignificante e ridicula” (ACD, 08/07/1926, p. 537).

sobre jazidas mineiras) dentro do pensamento chauvinista da época, fortalecido após a Primeira Guerra Mundial.⁴³⁴ Além disso, o revisionismo também tratou de unificar o direito processual (“emendas judiciais”), interferir na liberdade de comércio e reorganizar a legislação de amparo ao trabalho (“emendas individualistas”), explicar a situação do Brasil na Santa Sé (“emenda religiosa”) e melhorar apenas a redação de trechos da Carta de 1891 (“emendas de simples redação”).

Dentre todas essas inovações institucionais, o impedimento impetrado ao STF quanto à concessão de *habeas-corpus* políticos ainda é o tópico mais abordado pela literatura até hoje (ver, por exemplo, COSTA, 2006; RODRIGUES, 1991). Aliás, a produção recente no campo do direito tem sido a responsável pelo reconhecimento dos resultados da reforma de 1926 sob o judiciário. Frisou-se a relevância do “recurso extraordinário” entre os instrumentos processuais adotados naquela revisão: um expediente que “permitiu a homogeneização da jurisprudência constitucional, até então fragmentada por decisões contraditórias por todo o território nacional” (LOPES JUNIOR, 2007, p. 49). Também já se enquadra a revisão como um registro histórico de tentativa de controle de constitucionalidade de uma Emenda Constitucional, lembrando que o STF considerou legítima a tramitação da reforma no parlamento quando consultado sobre o assunto, em fins de setembro de 1926 (VIANNA, 2014, p. 195-196). Faltava demonstrar como o Executivo se fortaleceu sobretudo frente ao Legislativo e, especialmente, as dificuldades que o governo encontrou para levar a cabo a revisão, obstruída pela minoria e alvo de discórdia entre a própria maioria.

4.6 Considerações finais

O estudo do trâmite da reforma constitucional de 1926 revela duas ordens de conflito entre governo e Congresso desde a apresentação da proposta até a aprovação do texto final. A primeira evidência de desgaste se deve à capacidade que a minoria teve de emperrar a pauta e revela o espaço para obstruir típico dos parlamentos descentralizados mundo afora graças às normas regimentais da época, garantidoras da liberdade individual no uso da palavra e na solicitação de procedimentos diversos – portanto, sem critérios partidários.⁴³⁵ Superado o empecilho com mudanças nas regras de discussão e votação, despontou entrave mais

⁴³⁴ Ibid., 546.

⁴³⁵ Sobre o ponto, ver Ricci (2015).

perturbador para a passagem do projeto presidencial: a falta de anuência irrestrita da maioria. Mesmo dispondo de meios para induzir sua base à cooperação legislativa, haja vista a situação-limite instituída pelo estado de sítio, o Executivo não conseguiu levar adiante a revisão exatamente nos termos que desejava. Dos 36 artigos da Carta de 1891 que Arthur Bernardes pretendia alterar, apenas 8 acabaram de fato modificados. Uma derrota grande. O produto final da reforma constitucional corresponde ao subproduto de um consenso mínimo não imposto, mas negociado entre o Executivo e a maioria legislativa.

Embora a literatura convirja sobre o início da contestação do regime republicano a partir da década de 1920, o desinteresse da ciência política mais empírica a respeito da revisão da Constituição, em particular, e das relações Executivo-Legislativo nesse período, no geral, é sintomático da persistência do endosso automático dos analistas pela tese da política dos governadores. Como vimos, o trâmite da reforma na Câmara dos Deputados revela que o parlamento não pode ser interpretado como arena apática, coesa, desprovida de poder e incapaz de influenciar os resultados almejados pelo presidente da República mesmo quando se procura fechar questões de antemão, contornando o Congresso, por trocas de telegramas e reuniões a portas fechadas. Aliás, nem as eleições realizadas em pleno estado de sítio, durante a suspensão de todas as garantias constitucionais e censura declarada, mostraram-se condição suficiente para empossar um Legislativo unânime e subserviente ao Executivo. Conclusões obtidas a partir de uma investida descritiva minimalista ao passado à luz de teorias e ferramentas correntes. Conclusões potencialmente perdidas com a cultura crescente na ciência política mais empírica, cada vez mais refém da preferência pela coleta automática de dados de fácil acesso e, portanto, desmotivada frente ao exame das instituições políticas antes da democracia e suas inerentes dificuldades de levantamento de informações. Outra grande perda.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou enfrentar empiricamente os efeitos da “política dos governadores” inferidos pela literatura clássica, que supõe a eficiência do pacto Campos Sales em impedir a eleição de representantes das oposições estaduais para o parlamento (*efeito eleitoral*) e condicionar a posse de congressistas sem divergências com a agenda presidencial (*efeito legislativo*). O entendimento generalizado é de que o governador apadrinha a candidatura dos políticos sobre os quais tem controle para assegurar a vitória de um único grupo nas eleições legislativas federais e assim poder disciplinar o comportamento da bancada estadual no Congresso, determinado subserviência irrestrita à política nacional do presidente da República em troca da garantia de autonomia estadual. Como o Capítulo 1 discutiu, um mecanismo que segundo os intérpretes se cria no governo Campos Sales através de mudanças estratégicas no processo de reconhecimento dos poderes pensadas para favorecer a degola dos opositores ainda nas sessões preparatórias e vinga desde 1900 até 1930 sem, porém, haver análise sistemática de dados provando a teoria.

A pesquisa se dividiu nas duas frentes, examinando primeiro o contexto político da formação da política dos governadores (Capítulo 1) e os resultados eleitorais nas disputas para a Câmara dos Deputados durante a Primeira República (Capítulo 2). Os números coligidos mostraram que realmente prevaleceram bancadas estaduais unipartidárias no pós-1900, sendo raras as exceções. Entretanto, o testemunho de um observador que viveu àquele tempo sugere não parecer apropriada a associação usual do surgimento das degolas ao governo Campos Sales, relatando o emprego deste recurso no regime republicano desde 1894 (ABRANCHES, 1973). No limite, a novidade constatada nos reconhecimentos de 1900 se dá pela interferência declarada do presidente da República no contencioso eleitoral e, sobretudo, pela sua busca do estabelecimento de bancadas estaduais unânimes. Do acompanhamento do trâmite da verificação dos poderes na Câmara, aliás, fica claro que as medidas implementadas na reforma do regimento em 1899 para viabilizar o pacto do presidente com os governadores não foram suficientes no propósito de controlar por completo as decisões do plenário provisório. Antecipava-se, assim, um indício de que a segunda etapa da pesquisa, centrada no comportamento legislativo dos deputados federais no pós-1900, encontraria achados contraintuitivos à luz da interpretação convencional de um Congresso apático, coeso e facilmente manipulado pelo Poder Executivo.

Isto de fato aconteceu. O mapeamento do dia-a-dia da Câmara revelou situações-limite

de conflitos entre governo e Congresso em que o plenário funcionava como última instância para se pleitear tentativas de acordo, a exemplo da definição dos eleitos na ausência de diplomação local pelas juntas apuradoras e dos episódios de veto presidencial (Capítulo 3). A descentralização das regras decisórias observada na Câmara em linha com o padrão dos parlamentos daquele tempo permitia que o pequeno número de membros das oposições estaduais capazes de conseguir um assento naquela Casa do Congresso incomodasse os trabalhos legislativos diferentemente do predito (Capítulo 4).

Concedendo protagonismo às ideias políticas de Campos Sales na formação da política dos governadores especialmente por causa da leitura ingênua das memórias do ex-presidente (*Da propaganda à Presidência*), os analistas perderam de vista os demais atores em jogo que interferiam no contexto político. Do racha do PRF em 1897 até as eleições legislativas de 31/12/1899, uma reorganização político-partidária avançou nos estados e, pouco a pouco, se pautou pela lógica regional. O pacto estabelecido pelo dirigente da República com os governadores na virada do século XIX para o XX reflete o reconhecimento de um *modus operandi* já em execução (Capítulo 1). Não se trata de desmerecer a ideologia apartidária de Campos Sales, mas de repensar o seu apregoador visionarismo: antes de tudo baseado em boa percepção das mudanças ocorridas àquele tempo.

Estendendo a influência da política dos governadores até 1930, os especialistas subtraíram sistematicamente do Congresso Nacional a autonomia que lhe era garantida pela Constituição por julgarem o advento do pacto prova cabal da condição fictícia das instituições liberais no Brasil republicano, incapazes de saírem do papel. Uma inclinação condenável principalmente quando se considera a forma como ela varreu os estudos de ciência política, que renegam à Primeira República dignidade temática. É verdade que essa omissão tem relação direta com a cultura crescente na área quanto à busca de dados de fácil acesso e levantamento, distanciando cada vez mais os cientistas políticos de diferentes documentos e fontes de pesquisa apenas disponíveis para consulta *in loco*. Contudo, o grande responsável pela postura da área consiste na influência da visão clássica que estereotipiza o parlamento republicano como instituição desprovida de poder político no pós-1900. Os intérpretes da política dos governadores ainda não entenderam que para o pacto funcionar a Câmara tinha papel central e não somente considerando o processo dos reconhecimentos, mas as negociações sobre qualquer matéria conflituosa entre governo e Congresso.

De tudo exposto convém fixar três considerações finais que se enquadram no meu propósito maior de encampar a revisita do Brasil republicano para ampliar uma agenda de pesquisa comprometida em colocar sob nova perspectiva o regime representativo daquela

época. A primeira delas converge para a necessidade de reavaliar o caso da Primeira República pela lente do liberalismo que lhe era característico. Desde a presidência de Prudente de Moraes se respeitou sistematicamente o calendário eleitoral e os pleitos consistiram o tempo todo em porta de acesso aos cargos eletivos federais. No mesmo período, o Congresso funcionou sem interregnos autoritários e os canais de contestação ao regime mantiveram-se abertos. Condições suficientes para ser tempo de nos desvencilharmos das armadilhas presentes na teoria política normativa tanto sobre suas noções de cidadania e respectiva obsessão pela expansão do sufrágio quanto a respeito do anacronismo que sobrevive na avaliação da qualidade do regime representativo no início do século XX, subjugado devido à tendência de se analisar a fraude eleitoral pela lente do referencial democrático moderno associando-na apenas ao problema do desvirtuamento das instituições políticas. A persistência de ambas as inclinações realmente encurrala a capacidade de interpretação do pesquisador ao viés clássico que ronda a Primeira República, isto é, à reprodução de ideias pejorativas impregnadas no hábito de tipificar aquele regime como oligárquico. Por mais lógico que possa parecer, ainda cabe frisar a necessidade de se suplantar o senso dominante para vencer os estereótipos e se reconhecer o caráter liberal do Brasil republicano.

A reflexão procedente conduz para o segundo ponto que merece destaque: o aprofundamento dos paralelos entre o experimento republicano com outros casos históricos similares. Até hoje a maioria dos estudos sobre a Primeira República trata as características daquele regime como especificidades porque apenas recentemente surgiram os primeiros esforços de discutir o período em perspectiva comparada. O estudo de Natalio Botana acerca da Argentina de 1880-1912 desponta quase como um espelho do Brasil republicano aos olhos daqueles que lêem *El orden conservadora* (1977) pela primeira vez. Todavia, inexistem trabalhos que sistematizem as semelhanças na história política desses dois países, a exemplo da crise entre os poderes Executivo-Legislativo até a formação de pactos de apoio mútuo entre os governantes para domesticar o Congresso, além de reformas eleitorais para centralizar a máquina eleitoral.

O último ponto está em linha com as duas reflexões anteriores e chama em causa, complementarmente, a necessidade de futuras pesquisas aprofundarem o estudo das relações Executivo-Legislativo em época republicana, sobretudo reconhecendo o papel do Congresso Nacional no processo legislativo e como arena elementar para a construção de carreira na política. Serão cada vez mais oportunas análises que mapeiem as diferenças entre Câmara dos Deputados e Senado Federal tanto a respeito de seus *inputs* e *outputs* legislativos quanto em

referência às características das elites ali empossadas. Já é digno de destaque os esforços recentes para entender a condição dos senadores no período e seus planos de carreira inerentes aos assentos no Congresso (MASSIMO; COSTA, 2015). Dominar o entendimento da Primeira República certamente contribuirá para a melhor interpretação dos regimes constitucionais seguintes, ampliando o conhecimento da história política do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Dunshee de. **Como se faziam presidentes**: homens e fatos do início da República. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1973[1903]. 351 p.
- ABRANCHES, Dunshee de. **Governos e Congressos da Republica dos Estados Unidos do Brazil** (1889-1917). São Paulo: M. Abranches, 1918. 2v.
- ABREU, Alzira Alves. **As “Cartas Falsas” e o jornalismo dos anos 1920**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2007.
- ABREU, M. P. Brazil as a debtor, 1824–1931. **The Economic History Review**, 59 (4): 765-787, Nov. 2006.
- ALENCAR, José Almino de. Rui Barbosa. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.
- ALVES, Francisco N. TORRES, Luiz H. (Orgs.). **Pensar a Revolução Federalista**. Rio Grande: Editora da Fundação Universidade de Rio Grande, 1993.
- ARAÚJO CASTRO, Raimundo de. **A reforma constitucional**. Rio de Janeiro: Livraria editora Leite Ribeiro, Freitas Bastos, Spicer & cia, 1924. 206 p.
- ASSIS BRASIL, J. F. Democracia representativa: do voto e do modo de votar. In: PINTO, Paulo B. S. (Org.). **Idéias políticas de Assis Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1990.
- BACKES, Ana L. **Fundamentos da ordem republicana**: repensando o pacto Campos Sales. Brasília: Senado Federal, 2006.
- BARBALHO, João. **Constituição Federal Brasileira**: Commentarios. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Litho-Typographia 1902. 411 p.
- BARBOSA, Rui. As Ruínas da Constituição. In BARBOSA, Rui. **Ruínas de um governo**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1931.
- BARMAN, Roderick. J. **Brazil**. The Forging of a Nation, 1798-1852. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- BASBAUM, Leôncio. **Historia sincera da Republica** – De 1889 a 1930. Vol. II. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975. 4ª edição.
- BEIGUELMAN, Paula. **Pequenos Estudos de Ciência Política**. Livraria Pioneira Editora: São Paulo, 1973.
- BELLO, José Maria. **História da República (1889-1930)**: Síntese de quarenta anos de vida brasileira. Rio de Janeiro: Organização Simões, 1952.
- BETHELL, Leslie. Politics in Brazil: From Elections without Democracy to Democracy without Citizenship. **Daedalus**, vol. 129: 2, pp. 1-27, 2000.

BOTANA, Natalio. **El orden conservador**: la política argentina entre 1880 y 1916. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1977.

BOWLER, Shaun. DONOVAN, Todd. FARRELL, David M.. Party strategy and voter organization under cumulative voting in Victorian England." *Political studies* 47.5 (1999): 906-917.

BRANDI, Paulo. Afrânio de Melo Franco. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL. Congresso Nacional. **Intervenção federal no Amazonas**: a acção dos seus representantes. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1924.

BROMHEAD, Peter. **Private Members' Bills in the British Parliament**. Greenwood Press, 1956, p. 190.

BUESCU, Mircea. A Missão Inglesa de 1924. **Revista de Informação Legislativa**, a. 21, n. 82, p. 173-186, abr./jun. 1984.

CABLE, Olympia. **Brazilian Presidential Elections of the First Republic 1889-1930**. Tese apresentada a University of Glasgow para obtenção do título de Doutor em Filosofia. 2005[1976]. 2nd ed. 409 f. Tese (Doutorado em Filosofia). University of Glasgow, Glasgow, 2005[1976].

CAMERON, Charles. **Veto bargaining**: presidents and the politics of negative power. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

_____. The Presidential Veto. IN: HOWELL, William. EDWARDS, George (Eds). **The Oxford Handbook of the American Presidency**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CARDOSO, Clodomir. **A mulher e o direito de voto ante a reforma constitucional de 1926**.

CARDOSO, Fernando H. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In: FAUSTO, Boris. História Geral da Civilização Brasileira: **O Brasil republicano** – Estrutura de poder e economia. São Paulo: Difel, 1975.

CARONE, Edgard. **A República Velha** (Instituições e Classes Sociais). São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

CARONE, Edgard. **República Velha**, vol. 2: Evolução política. São Paulo: Difusão Editora, 1971.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

_____. Os três povos da República. **Revista USP**, São Paulo, n. 59, p. 96-115, set./nov. 2003.

CARVALHO, José M. **Os Bestializados**. Companhia das Letras: São Paulo, 1987.

_____. **Pontos e Bordados**. Escritos de história e política. UFMG: Belo Horizonte, 2005.

CASTRO, José A. **História do Rádio no Brasil**. 19---. Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/index.php/quemsomos/historia-do-radio-no-brasil>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CINTRA, Antônio O. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. In: BALÁN, Jorge (Org.). **Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Difel, 1974.

COLOMER, Joseph M. (Ed.). **Handbook of Electoral System Choice**. Palgrave-Macmillan, London, 2004.

_____. “On the origins of electoral systems and political parties: The role of elections in multi-member districts”. *Electoral Studies*, 26 (2007) 262-273.

CORREA, Ana Maria Martinez. **A Rebelião de 1924 em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1976. 201 p.

COSTA, Emília Viotti. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2006.

COX, Gary W. **The efficient secret: The Cabinet and the Development the Political Parties in the Victorian England**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

DINIZ, Carlos F. Sica. **João Simões Lopes Neto: uma biografia**. Porto Alegre: Editora Age, 2003. Cap. 5 – (1890-1892).

DOLHNIKOFF, Miriam. MAIA, Francisleide. SAEZ, Hernan Lara. SALES, Pedro Paulo Moreira. GREGÓRIO, Vitor. Representação política no Império: crítica à ideia do falseamento institucional. IN: LAVALLE, Adrian Gurza (Org.). **O Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: Editora Unesp / Cebrap / CEM, 2012.

DORING, Herbert. **Parliaments and majority rule in Western Europe**. Frankfurt, Campus Verlag, 1995.

ESCOBAR, Wenceslau. **Apontamentos para a história da Revolução Rio-Grandense de 1893**. Porto Alegre: Globo, 1920. 544 p.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

_____. A evasiva da legitimidade: o remendo constitucional. In: FAORO, Raymundo. **A Republica inacabada**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2013. 292 p.

FAUSTO, Boris (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. Vols. III, O Brasil Republicano, 1 – Estrutura de Poder e Economia (1889-1930). São Paulo: Difel, 1975.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: USP, 2003.

FERRAZ, Sérgio E. **O Império Revisitado** – Instabilidade Ministerial, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889). Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

FERREIRA, Marieta M. **Em Busca da Idade de Ouro**: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

FERREIRA, Marieta de Moraes. Reação Republicana. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

FERREIRA, Marieta de Moraes. Jornal do Brasil. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.134.

FIORINA, M. P. **Representatives, Roll Calls, and Constituencies**. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1974.

FRANCO, Gustavo. A primeira década republicana. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989). Rio de Janeiro: Campus, 1990.

FRANCO, Gustavo H. B. LAGO, Luiz A. C. O processo econômico. IN: SCHWARCZ, Lilia M. **História do Brasil Nação: 1808-2010 – Vol. III, A abertura para o mundo (1889-1930)**. São Paulo: Editora Objetiva, 2012.

FRANCO, Sérgio C. **A Guerra Civil de 1893**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1993.

FREIRE, Américo. **Uma capital para a República**: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XX. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

FREIRE, Felisbello. **As Constituições dos Estados e a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.

GOMES, A. M. C. ABREU, M. A nova “Velha” República: um pouco de história e historiografia. Apresentação. **Revista Tempo**, Niterói, n. 26, p. 1-14, 2009.

GOMES, Angela M. C. Primeira República no Brasil: uma história da historiografia. In: MOURÃO, Alda. GOMES, Angela C. (Orgs.). **A experiência da Primeira República no Brasil e em Portugal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, v. 1. Capítulo 2, p. 55-93.

GORDO, Adolpho. **Reforma Constitucional (Pareceres e discursos, 1926)**.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **O Veto Presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. Tese (Doutorado em Ciência Política). IUPERJ, Rio de Janeiro, 2003.

GUANABARA, Alcindo. **A presidência Campos Sales**. Brasília: Senado Federal, 2002 [1902]. 352 p.

GUIMARÃES, A. C. **O habeas corpus: doutrina e prática, jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 1925.

HAMBLOCH, Ernest. **His Majesty the President of Brazil**. New York: E.P. Dutton & Co., 2000 [1936].

HOLANDA, Sérgio Buarque de. (Org.). **História Geral da Brasileira**. 7 v. O Brasil Monárquico: Do Império à República. Tomo II. São Paulo: Difel, 1985.

HOLLANDA, C. B. A questão da representação política na Primeira Republica. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 25-25, Jan./Abr. 2008.

IGLÉSIAS, Francisco. **Trajetória política do Brasil (1500-1964)**, São Paulo: Cia das Letras, 1993.

JANOTTI, Maria de L. M. **Os subversivos da República**. São Paulo, Brasiliense, 1986.

KINGDON, J. W. Models of Legislative Voting. **Journal of Politics**, vol. 39, pp. 563-575, 1977.

KUGELMAS, Eduardo. A Primeira república no período de 1891 a 1909. In: BEIGUELMAN, Paula. (Org.). **Pequenos Estudos de Ciência Política**. Livraria Pioneira Editora: São Paulo, 1973. Capítulo, p. 189-225.

KUGELMAS, E. **A difícil hegemonia: São Paulo na Primeira República**. 1986. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

LACLETTE, Jorge. Siqueira Campos. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

LANG, Ana Beatriz da Silva Gordo. Rodrigues Alves. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

LANG, A. B. S. G.. A primeira Constituição Republicana de 1981 e a Reforma Constitucional de 1926.. **Cadernos Ceru (USP)**, São Paulo, v. 2, n.2, p. 23-36, 1987.

LEAL, Carlos Eduardo. O Paiz. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

LEAL, Carlos Eduardo. O Jornal. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

LEAL, Carlos Eduardo. Gazeta de Noticias. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

LEAL, Victor N. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o governo representativo no Brasil. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1997.

LESSA, Pedro Augusto Carneiro. **Reforma constitucional**. Rio de Janeiro: Lux, 1925.

LESSA, Renato. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. São Paulo: Editora Vértice, 1988.

LEVINE, Robert M. **O sertão prometido**: o massacre de Canudos. São Paulo: EDUSP, 1995.

LEVINE, Robert M. **Pernambuco na federação brasileira, 1889-1937**. A Velha Usina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LIMA JÚNIOR, Olavo B. Eleições Presidenciais: Centralidade, Contexto e Implicações. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14 (40): 11-30, 1999.

LIMONGI, Fernando. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. **Dados**, vol. 55, nº 1, pp. 37-69, 2012.

LINHARES, Maria Yedda Leite. **História do Abastecimento**: uma problemática em questão (1530-1918). Brasília: Binagri, 1979, p. 21-5.

LOPES, Raimundo Helio. Joca Tavares. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

LOPES JUNIOR, Eduardo Monteiro. Governo misto e judicialização da política numa perspectiva histórica. In: _____. **A judicialização da política no Brasil e o TCU**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, 124 p., Cap. 1.

LOVE, Joseph. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, M. (Org.) **Federalismos Latinoamericanos**: México/Brasil/Argentina. México: El Colégio de México/ Fondo de Cultura Económica, 1993.

LOVE, Joseph. O regionalismo gaúcho. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LOVE, Joseph. **São Paulo na federação Brasileira 1889- 1937**. A locomotiva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

LYNCH, Christian E. C. **Da monarquia à oligarquia**: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930). São Paulo: Alameda, 2014. 280 p.

MAGALHÃES, Maria C. C. **O mecanismo das “comissões verificadoras” de poderes: estabilidade e dominação política, 1894-1930.** 1986. Dissertação (Mestrado em História). Universidade de Brasília, Brasília, 1986.

MALIN, Mauro. Arthur Bernardes. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930).** Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

MARTIN, Lanny. VANBERG, Georg. Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny. **American Journal of Political Science**, vol. 48, p. 13-27, 2004.

MASSIMO, Lucas; COSTA, Luiz Domingos. Enlarging the Playing Field: Political Circulation of Brazilian Senators in the First Republic. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 116-142, Dec. 2015 .

MELO, Carlos R. Nem tanto ao Mar, nem tanto a Terra. Elementos para uma Análise do Sistema Partidário Brasileiro. IN: C. R. Melo e M. A. Sáez (Orgs.). **A Democracia Brasileira.** Balanço e Perspectivas para o Século 21. Belo Horizonte: UFMG Editora, pp. 267-302, 2007.

MOLINELLI, N. GUILLERMO, M. VALERIA P. SIN, Gisela. **Congreso, presidencia y justicia en Argentina.** Buenos Aires: Temas, 1999.

MONTAGU, E. et. al. Relatório da Missão Inglesa – dirigido ao Presidente Arthur Bernardes, Diário Oficial, ano LXIII, n. 156, 29/06/1924, p. 15282-15297.

MONTALVÃO, Sérgio. A Notícia. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930).** Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

MONTALVÃO, Sérgio. Fausto Cardoso. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930).** Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

MORAES, Maria A. **História de uma oligarquia:** os Bulhões. Goiânia: Oriente, 1974.

MOTTA, Rogério Patto. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros.** Belo Horizonte: UFMG Editora, 2008.

MOYA, Maurício A. 2005. 170 f. **Executivo versus Legislativo:** os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000). Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MUECKE, Ulrich. **Political Culture in Nineteenth-Century Peru.** The Rise of the Partido Civil. Tradução de Katya Andruz. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2004.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil:** do Império aos Dias Atuais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012.

NUNES, J. C. Jornada revisionista: os rumos, as idéias, o ambiente. Rio de Janeiro: Almeida Marques, 1924.

NUNES, J. C. As constituições estaduais do Brasil comentadas e comparadas entre si e com a Constituição Federal, contendo a última reforma administrativa do território do Acre. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1922.

PANG, Eul. S. **Coronelismo e Oligarquias**, 1889- 1943. A Bahia na Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PENNA, Lincoln Abreu. **O progresso da ordem**: o florianismo e a construção da república. Rio de Janeiro, Sette Letras, 1997.

PESSOA, Eptácio. **Pela Verdade**. Rio de Janeiro: Editora Livraria Francisco Alves, 1925.

PINTO, Surama C. S. **Só para iniciados**: O jogo político na antiga capital federal. Mauad X/FAPERJ., 2011.

PINTO, S. C. S. O Pragmatismo Oportunista da Bancada Carioca no Congresso. **R. Mestr. Hist.**, Vassouras, v. 8, p. 9-26, 2006.

PIVATTO, Priscila M. **Discursos sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira** – Uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu. 2006. 336 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

RIBEIRO, Antônio Sérgio. Francisco Glicério. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

RICCI, P. **De onde vem nossas leis?** Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. 2006. 218 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. Teorias e interpretações recentes sobre o processo decisório nos parlamentos contemporâneos. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 77, p. 25-44, 2015.

RICCI, P. ZULINI, J. P. The meaning of electoral fraud in oligarchic regimes: lessons from the Brazilian case (1900-1930). **Journal of Latin American Studies**, 2016a. In press.

_____. The Brazilian election of 1899. POSADA-CARBÓ, Eduardo. ROBERTSON, Andrew W. (Eds.). **The Oxford Handbook of Revolutionary Elections in the Americas, 1800-1910**. Oxford University Press, 2016b, In press.

_____. Nem só à base do cacete, nem apenas com presentes: sobre como se garantiam votos na Primeira República. In: VISCARDI, Cláudia. M. R. ALENCAR, José A. (Orgs.). **A República revisitada**: um novo olhar sobre a política na Primeira República. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2016c.

_____. The politics of electoral reforms: the origin of proportional representation in Brazil and the Electoral Code of 1932. IN: GORDIN, J. RENNO, L. (Eds.) **Institutional Innovation and the Steering of Conflicts in Latin America**. ECPR Press, 2016d. In press.

_____. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 121-157, 2014.

_____. Quem Ganhou as Eleições? A Validação dos Resultados antes da Criação da Justiça Eleitoral. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, nº 45, pp. 91-105, 2013.

_____. ‘Beheading’, rule manipulation and fraud: the approval of election results in Brazil, 1894-1930. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge University Press, vol. 44, n. 3, pp. 495-521, Sep. 2012.

RICCI, Paolo. PACHECO, Luciana Botelho. **Normas regimentais ao longo da história**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016 (no prelo).

RICE, Stuart. The behaviour of legislative groups: a method of measurement. **Political Science Quarterly**, vol. 40, nº. 1 (Mar., 1925), pp. 60-72.

ROCHA, Regina C. **Parlamento e política exterior na República (1889-1930)**: Da sombra à luz, uma história política. Universidade de Brasília: Tese de doutorado. Brasília, 2009.

RODRIGUES, Leda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal – VOL. 3: Doutrina brasileira do *habeas corpus***. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

ROURE, Agenor **O orçamento**: preparo, elaboração, execução e fiscalização, de acordo com o código de contabilidade e com a jurisprudência do tribunal de contas. Imprensa: Rio de Janeiro, Pimenta de Mello, 1926.

SALES, Manuel F. C. **Da propaganda à Presidência**. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1983 [1908]. 232 p.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, vol. 40 n. 159, 2003.

SANTOS, Fagner dos. **Bastidores da lei republicana**: grupos, posições e divergências nas discussões da Comissão Especial do Congresso acerca do Código Civil (1900-02). Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Dissertação de mestrado. 2011.

SANTOS, Fabiano. HOCHMANN, Gilberto. Executive-Legislative Relations in an Oligarchic Presidential System: Brazil (1889-1930). In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION MEETING, 2000, Miami.

SANTOS, José Maria dos. **A política geral do Brasil**. São Paulo: J. Magalhaes, 1930, p. 459-460.

SANTOS, W. G. O Sistema Oligárquico Representativo da Primeira República. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 1, 2013, pp. 9-37.

SANTOS, Wanderley G. A práxis liberal no Brasil. In: _____. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1998.

SILVA, Hélio. **História da república brasileira**. Vol. II. São Paulo: Editora Três, 1975.

SILVA, Izabel Pimentel da. João Batista de Azevedo Lima. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

SILVEIRA, Rosa M. G. **Republicanism e federalismo**: um estudo da implantação da República Brasileira, 1889-1902. Vol. 4. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1978.

SODDU, Francesco. **Il Parlamento di Giolitti**: Camera e Senato nella XXII legislatura (1904-1909). Sassari: Unidata, 1999. 293 p.

SODRE, Muniz. **O poder judiciário na revisão constitucional**. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 1929. 240 p.

SODRE, Nelson Werneck. **História da Imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. 4. ed.

SOUZA, Maria C. C. O processo político-partidário na República e a Revolução de 1930. In: MOTA, C. G. (ed.), **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1973.

TELAROLLI, Rodolpho. (1982), **Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha**. São Paulo, Brasiliense.

TORRES, Alberto. **A organização nacional**. Primeira parte: a constituição. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

TROUILLOT, Michel-Polp. **Silencing the past**: power and the production of history. Boston, Beacon Press. 1995.

VALLADÃO, H. Natureza e efeitos do veto parcial. **Revista forense**, v.55, n.178, 1958, pp.18-27.

VIANNA, Felipe Augusto Fonseca. **Direitos Fundamentais e competência da reforma Constitucional: os limites materiais das emendas à Constituição**. São Paulo: Baraúna, 2014, p. 195-196.

VISCARDI, Claudia M. R. **O Teatro das Oligarquias**. Uma Revisão da Política do Café com Leite. Belo Horizonte, Fino Traço, 2012.

VISCARDI, Claudia M. R. O Federalismo como experiência: Campos Sales e as tentativas de estabilização da República. **Dados**, Rio de Janeiro (2016, no prelo).

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **O Rio Grande do Sul e a política nacional**: as oposições civis na crise dos anos 20 e na Revolução de 30. 2ª ed. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1985. 224 p.

ZULINI, J. P. **Estruturas e práticas eleitorais na Primeira República**. III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013.

_____. Facciosismo, Rachas Intrapartidários e Capacidade Decisória na Democracia Brasileira de 1946. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 4, p. 1017-1056, Dec. 2015.

_____. O processo de votação na Câmara dos Deputados (1822-2013): a racionalização do mecanismo decisório. **Revista de Informação Legislativa**, 2016 (no prelo).

WELLER, L. Rothschilds’“Delicate and Difficult Task”: Reputation, Political Instability, and the Brazilian Rescue Loans of the 1890s. **Enterprise & Society**, 16 (2): 381-412, 2015.

WILGES, Ilmo José. As constituições brasileiras e o orçamento. In:_____. **Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro**. Age: Porto Alegre, 2006, Cap. 3, p. 40-49.

WILLS-OTERO, Laura. Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems During the Twentieth Century. *Latin American Politics and Society*, Volume 51, Issue 3, pages 33–58, Fall 2009.

WITTER, José S. **República, política e partido: o PRF e a política dos governadores**. Bauru: EDUSP, 1999. 255 p. (Coleção História).

WIRTH, John. **O fiel da balança: Minas Gerais na federação brasileira (1889-1937)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Súmula do contexto político e socioeconômico enfrentado por cada presidência durante a Primeira República (1889-1891)

O propósito deste apêndice é relembrar o contexto político e socioeconômico de cada quadriênio presidencial no período republicano, indicando também a data de renovação do Legislativo Federal, ocorrida a cada três anos.

Presidente	Data da eleição para o Legislativo Federal	Contexto político e socioeconômico
Deodoro da Fonseca (nov/1889 - nov/1891)	Congresso Constituinte (1890-1891)	Crise do Encilhamento; forte oposição no CN ao presidente; trâmite da lei de responsabilidades (1891); golpe de 3 de novembro, fechamento do CN e decretação de estado de sítio (1891)
Floriano Peixoto (nov/1891 - nov/1894)	01/03/1894	Manifesto dos 13 generais (1892); Revoltas da Armada (1891 e 1893); acordo com o PRP (1893); Revolução Federalista (1893-1895)
Prudente de Moraes (nov/1894 - nov/1898)	30/12/1896	Revolução Federalista (1893-1895); Guerra de Canudos (1896-1897); racha do PRF em duas facções políticas (1897)
Campos Sales (nov/1898 - nov/1902)	31/12/1899	<i>Funding loan</i> (1898); a presidência se afasta dos militares; advento da política dos governadores (1900)
Rodrigues Alves (nov/1902 - nov/1906)	18/02/1903	Melhora econômica: auge do ciclo da borracha; compra do Acre via Tratado de Petrópolis (1903); Revolta da Vacina (1904); Revolta da Escola Militar (1904); Convênio de Taubaté (1906)
Afonso Pena (nov/1906 - jun/1909)	30/01/1906	Ministério <i>Jardim da Infância</i> ; afastamento presidencial dos interesses das oligarquias; confrontos entre Afonso Pena e Pinheiro Machado, congressista de prestígio na época
Nilo Peçanha (jun/1909 - nov/1910)	30/01/1909	Confrontos entre Nilo Peçanha e Pinheiro Machado, congressista de prestígio na época; Campanha Civilista (1910); Revolta da Chibata (1910)
Hermes da Fonseca (nov/1910 - nov/1914)	30/01/1912	Política das Salvações Nacionais (1912); Guerra do Contestado (1912-1916)
Venceslau Brás (nov/1914 - nov/1918)	30/01/1915 e 01/03/1918	Guerra do Contestado (1912-1916); Primeira Guerra Mundial (1914-1917); Gripe espanhola (1918); Greves operárias (1917-1919)
Delfim Moreira (nov/1918 - jul/1919)	–	Presidência interina ("regência republicana")
Epitácio Pessoa (jul/1919 - nov/1922)	20/02/1921	Nomeação de civis para as pastas ministeriais militares; Política de valorização do café (1921); Revolta dos 18 do Forte de Copacabana (1922); Criação do PCB (1922); Reação Republicana (1922)
Arthur Bernardes (nov/1922 - nov/1926)	17/02/1924	Revolta Paulista (1924); Comuna de Manaus (1924); Coluna Prestes (1925-1927)
Washington Luís (nov/1926 - out/1930)	24/02/1927 e 01/03/1930	Coluna Prestes (1925-1927); censura à imprensa (Lei celerada); Recessão (1928-1930); criação do PD em São Paulo (1926)

Elaboração própria.

APÊNDICE B – Os jornais, as revistas e as memórias como fontes de pesquisa

O propósito deste apêndice é conscientizar os cientistas políticos da conveniência do recurso às autobiografias, às memórias e aos jornais para o estudo da Primeira República. Examinar o período demanda investimento alto para a produção de dados inéditos, envolvendo tratamento documental considerado pela área pouco atrativo. De fato, há relativo preconceito da ciência política sobre o uso de autobiografias, livros de memórias e notícias de jornais e revistas como fontes de pesquisa, exceto no caso dos estudos centrados na área do pensamento político brasileiro. Com frequência, os analistas renunciam o potencial de material do gênero por dois motivos interligados. O primeiro se refere à percepção de que tais ferramentas servem apenas para se reconstruir a história e não trazem, em si, capacidade explicativa, atendendo basicamente os interesses de historiadores. Ideia que ganha maior proporção quando o recorte temporal de interesse se caracteriza por documentação de acesso mais difícil, exigindo o deslocamento físico do investigador para consulta *in loco* de textos sediados em arquivos públicos ou privados e institutos históricos, por exemplo. Isto conduz ao segundo motivo da resistência dos cientistas políticos, cada vez mais reféns das facilidades do levantamento remoto de dados. Daí a resignação crescente quanto à particular estilo de pesquisa de campo, considerado sutilmente “tarefa de historiador”. No limite, uma ignorância resultante da pretensão muitas vezes prejudicial da ciência política em se diferenciar das demais ciências humanas pelo seu foco na busca da causalidade. Aliás, ambição etimologicamente declarada à vista das demais ciências sociais, considerando que a ciência política é a única integrante dessa classe que se autodenomina “ciência”.

Contudo, a importância da inferência descritiva para o entendimento dos fenômenos em geral teve o devido destaque registrado por um dos mais reconhecidos manuais concernentes às técnicas e métodos de pesquisa em ciência social advogado pela própria ciência política. Trata-se do clássico *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, de Gary King, Robert Keohane e Sidney Verba (1994). Por definição, a inferência descritiva constitui passo fundamental à explicação causal, que muitas vezes falha devido aos erros cometidos naquela fase precedente. O afínco, ou melhor, a obstinação dos cientistas políticos pelas metodologias de ponta, sobretudo tomadas de empréstimo da econometria, não somente os afastam de boas fontes de dados como os conduzem a erros básicos de análise. A prova disso consta do trabalho de Dewald, Thursby e Anderson (1986), que verificaram erros frequentes depois de replicar diferentes artigos e divergir dos resultados

encontrados. Transportada para o Brasil, a polêmica criada a partir de observações correlatas se afinou à ideia de que a menor utilização de técnicas estatísticas por aqui em relação ao observado na academia norte-americana se revela problemática (a exemplo da interpretação de SOARES, 2005) pois promove “o enfraquecimento generalizado do conhecimento ‘científico’” (FIGUEIREDO FILHO *et al*, 2011, p. 46). Figueiredo Filho *et al* (2011) representa um dos poucos estudos recentes a respeito do perfil epistemológico da ciência política brasileira que abordam uma metodologia estatística específica para discutir como a aplicação pode ser inconveniente dependendo da pergunta em consideração.

No caso da Primeira República, as autobiografias e memórias escritas por políticos e cronistas da época, assim como os jornais, mostram-se elementos cruciais para proceder à inferência descritiva da dinâmica política então em vigor. Do ponto de vista metodológico, renegar estas fontes aponta displicência. A explicação é simples. Autobiografias e memórias contribuem com frequência para captar eventos muitas vezes determinantes que não recebem, por algum motivo, a cobertura das fontes oficiais publicadas pelo governo, a exemplo dos anais das casas legislativas. Inclusive, as memórias podem revelar a visão menos prestigiosa de determinados acontecimentos (nomeadamente se escritas por atores vencidos no processo de interesse) e têm mais chance de sobreviver à censura que extrai dos documentos oficiais informações potencialmente preciosas para o pesquisador no futuro. Os próprios legisladores davam testemunho em algumas sessões do Congresso Nacional que as decretações de estado de sítio ocorridas em época republicana vinham acompanhadas de desrespeito às imunidades parlamentares, subtraindo-lhes em parte ou na íntegra alguns dos discursos cujo registro nos anais pretendiam ter garantido.⁴³⁶ Eles também sinalizavam o empastelamento de jornais em tal conjuntura crítica, outro canal de comunicação político-partidária.

Todos os partidos políticos minimamente organizados no Brasil do começo do século XX possuíam um jornal oficial: a voz do partido. Como sentenciava o político Leoncio Galvão em 1918 para o caso bahiano, “quando fala o Diario da Bahia é o partido quem fala”. Logo, os periódicos significam uma excelente fonte de pesquisa notadamente pela cobertura que davam às decisões políticas nos três níveis do governo em geral e às eleições em particular, além de fornecer um panorama de como repercutiam os fatos na sociedade. No que se refere ao processo eleitoral, o padrão era esses veículos divulgarem desde os preparativos iniciais, como os locais para alistamento e a composição das mesas eleitorais, também indicando os edifícios onde elas funcionariam, até as chapas de candidatos e os boletins de

⁴³⁶ O capítulo 4 providenciará alguns bons exemplos nessa linha.

apuração com os votos conhecidos, acompanhando o trabalho das juntas, a expedição dos diplomas e o contencioso no parlamento. Já com relação à atividade governamental, a imprensa partidária se destacava pelo costumeiro tom explícito do posicionamento ideológico presente nas notícias e editoriais. Não raro os jornais qualificavam-se entre si mesmos através de críticas textuais diretas ou charges inspiradas no recurso à metalinguagem, como a recuperada a seguir. Nela, a senhora ao fundo representa, conforme as inscrições da faixa na sua roupa, a folha *Cidade do Rio*, e alguns famosos jornais publicados naquela época, como *O Paiz* e a *Gazeta*, com redação sediada em São Paulo, são agrupados como “cabeças” do corpo em primeiro plano. Franco opositor do governo Campos Sales, o *Cidade* usou tal recurso visual para sugerir que estava mais bem informado que outros diários de grande circulação na imprensa acerca de uma medida econômica que tinha causado discussão no Congresso e gerado desconforto para o presidente. Assim, deixava subentendida uma acusação de que até aqueles jornais cuja linha editorial bradava a imparcialidade (justamente condição d’*O Paiz* e da *Gazeta*) se prendiam ao discurso oficial do grupo no poder.

COSMORAMA

O JORNALISMO NO AR

Reproduzido da *Cidade do Rio*, Anno XIV, Edição 32, 03/11/1900, p. 1.

Mesmo no caso desses periódicos que se autodeclararam politicamente neutros ou quando não é possível identificar o perfil do diário, a consulta do material convém para dar uma perspectiva do eco dos acontecimentos no grande público, levando-se em conta a importância desse veículo de comunicação na Primeira República, saudada pela chegada da radiotelefonia apenas em 1922. Afinal, a primeira transmissão de rádio no Brasil aconteceu entre as comemorações do centenário da independência do país e se dedicou à fala do então presidente Epitácio Pessoa, que inaugurou formalmente o serviço com seu discurso. Porém, a novidade passou a operar, de fato, no ano seguinte (Cf. CASTRO, 19--). Até o fim do regime, os jornais se mostraram arena de debate político e seguiram trazendo para suas páginas as disputas travadas no âmbito representativo, a exemplo da charge reproduzida na sequência, extraída da revista *O Malho*. O homem empurrando jornais abaixo é Arthur Bernardes, presidente em exercício no momento da publicação. Aqui, há intenção de insinuar o empastelamento da imprensa pelo governo.

O Malho, Anno XXV, Edição n. 1223, 20/02/1926, p. 25.

Como se vê, as revistas ilustradas como *O Malho* e *A Careta* (algumas das mais famosas do período republicano) se alinham aos jornais relativamente aos usos das charges para registrar criticamente a conjuntura da época e configuram outra excelente fonte de pesquisa, em especial considerando que algumas tinham boa tiragem e capacidade de penetração no grande público. Assumidamente satírico, *O Malho* chegou a vender 35 mil exemplares na Primeira República. Revista ilustrada semanal fundada em 1908, a *Careta* também se distinguia pelo

humor que a fazia material de entretenimento certo nos engraxates, barbeiros e consultórios.⁴³⁷ Combinadas com registros de periódicos e memórias autorais, esse tipo de revista ajuda a captar elementos nem sempre presentes ou facilmente identificáveis nos anais do Poder Legislativo, mas determinantes para se assimilar a dinâmica política da Primeira República e repensar a motivação e o alcance do modelo Campos Sales.

⁴³⁷ Para uma revisão do perfil da imprensa na Primeira República, ver Sodré (1999).

APÊNDICE C – Lideranças da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados

Este apêndice apresenta a relação dos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados entre 1901 e 1930 para facilitar a análise dos efeitos legislativos do pacto Campos Sales especialmente no caso das votações nominais, quando as preferências expressas por tais nomes servem de parâmetro para inferência do comportamento das bancadas estaduais. Não se identificou nenhuma das duas posições em 1900: no caso, o principal *missing*.

O levantamento do período em que cada político esteve na liderança da maioria ou como líder da minoria naquela Casa do Congresso tornou-se possível através da leitura sistemática dos jornais do período republicano, que noticiavam inclusive as renúncias com destaque, descortinando informações de bastidores nem sempre clarificadas nos discursos registrados nos Anais do Poder Legislativo. As datas de entrada e saída dos dois cargos levou em conta a primeira e a última vez que se citava um parlamentar no exercício da função da liderança e por causa deste critério restritivo há períodos sem preenchimento das vagas.

A listagem dos deputados que lideraram a maioria na Câmara se baseou majoritariamente na consulta d’*O Paiz*. Tratam-se de dados mais fáceis de encontrar em comparação com os líderes da minoria, que foram coligidos graças ao exame de vários jornais e, mesmo assim, restando muitas datas incompletas e anos inteiros sem qualquer citação. O inventário dos registros descobertos segue sistematizado abaixo, citando inclusive os motivos das renúncias constatadas, classificadas entre casos de *divergência política* detalhados ao longo do texto e questões de *carreira*, ou seja, situações onde oportunidades de trabalho em outras colocações políticas mostraram-se determinantes para as resignações. Cassiano do Nascimento, por exemplo, deixa a liderança da maioria daquela Casa do Congresso em 1909 para assumir uma vaga no Senado, assim como Bueno Brandão em 1922 e Antonio Carlos em 1925. Astolpho Dutra deserta da mesma função para presidir a mesa diretora da Câmara em 1919. Em 1926, Vianna do Castelo também abandona o bastão da maioria para se tornar secretário do governo de Antonio Carlos, que estava no comando do estado de Minas Gerais. No ano seguinte foi a vez de Júlio Prestes pedir exoneração para concorrer ao governo do estado de São Paulo.

Lista dos líderes da maioria na Câmara

Nome	Bancada de origem	Início do exercício	Fim do exercício	Motivo da saída	Motivo da renúncia
Dino Bueno	SP	26/06/01	10/09/01	Missing	-
Seabra	BA	23/06/02	15/11/02	Missing	-
Adalberto Ferraz	MG	22/11/02	28/12/02	Missing	-
Cassiano de Nascimento	RS	06/05/03	19/12/03	Missing	-
Cassiano de Nascimento	RS	20/01/04	26/09/04	Missing	-
Cassiano de Nascimento	RS	14/10/04	30/12/04	Missing	-
Carlos Peixoto Filho	MG	21/06/05	12/01/07	Missing	-
James Darcy	RS	10/05/07	24/12/07	Missing	-
Cassiano do Nascimento	RS	07/05/08	08/05/09	Missing	-
Cassiano do Nascimento	RS	05/01/09	18/05/09	Renunciou	Carreira
Seabra	BA	23/05/09	25/12/09	Missing	-
Seabra	BA	28/01/10	08/10/10	Renunciou	Divergências políticas
Torquato Moreira	ES	12/10/10	29/12/10	Missing	-
Torquato Moreira	ES	10/03/11	12/05/11	Renunciou	-
Fonseca Hermes	RS	13/05/11	30/12/11	Missing	-
Fonseca Hermes	RS	10/01/12	18/11/12	Missing	-
Fonseca Hermes*	RS	01/01/13	26/12/13	Missing	-
Fonseca Hermes	RS	12/03/14	19/11/14	Renunciou	Missing
Antonio Carlos	MG	26/11/14	29/12/14	Missing	-
Antonio Carlos	MG	05/01/15	31/12/15	Missing	-
Antonio Carlos	MG	03/01/16	29/12/16	Missing	-
Antonio Carlos	MG	03/01/17	07/09/17	Missing	-
Astolpho Dutra	MG	09/09/17	20/12/17	Missing	-
Astolpho Dutra	MG	02/06/18	27/12/18	Missing	-
Astolpho Dutra	MG	05/01/19	17/07/19	Renunciou	Carreira
Torquato Moreira	BA	05/08/19	28/12/19	Renunciou	Divergências políticas
Carlos de Campos	SP	08/05/20	24/12/20	Renunciou	Divergências políticas
Estácio Coimbra	PE	06/05/21	10/06/21	Renunciou	Divergências políticas
Bueno Brandão	MG	11/06/21	28/12/21	Missing	-
Bueno Brandão	MG	07/01/22	30/12/22	Missing	-
Bueno Brandão	MG	06/05/23	28/12/23	Missing	-
Antonio Carlos	MG	03/05/24	28/12/24	Renunciou	Carreira
Antonio Carlos	MG	01/01/25	11/06/25	Renunciou	Carreira
Vianna do Castelo	MG	12/06/25	27/12/25	Missing	-
Vianna do Castelo	MG	01/01/26	30/08/26	Renunciou	Carreira
Júlio Prestes	SP	05/09/26	31/12/26	Missing	-

Continua...

*Cunha Machado exerceu a liderança interina da maioria entre 05 a 31 de outubro de 1913 enquanto Fonseca Hermes viajou para a Europa por causa da morte de seu filho que foi velado naquele continente.
 Fonte: Elaboração própria da leitura de várias edições d'O Paiz, Jornal do Brasil e Gazeta de Notícias.

Lista dos líderes da maioria na Câmara

Nome	Bancada de origem	Início do exercício	Fim do exercício	Motivo da saída	Motivo da renúncia
Júlio Prestes	SP	01/01/27	18/05/27	Renunciou	Carreira
Manoel Villaboim	SP	19/05/27	31/12/27	Missing	-
Manoel Villaboim	SP	01/01/28	30/12/28	Missing	-
Manoel Villaboim	SP	02/01/29	31/12/29	Missing	-
Manoel Villaboim	SP	04/01/30	05/01/30	Renunciou	Missing
Cardoso de Almeida	SP	17/04/30	20/10/30	Missing	-

Conclusão

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura de várias edições d'O Paiz, *Jornal do Brasil* e *Gazeta de Notícias*.

Lista dos líderes da minoria na Câmara

Nome	Bancada de origem	Início do exercício	Fim do exercício
Bricho Filho	PE	20/03/02	07/10/02
Barbosa Lima	RS	24/05/05	Missing
Cincinato Braga	SP	16/09/09	Missing
Barbosa Lima	DF	28/10/09	Missing
Eduardo Socrates	GO	09/11/09	Missing
Barbosa Lima	DF	08/05/10	01/11/10
Antunes Maciel	RS	17/11/10	01/12/11
Pedro Moacyr	RS	13/10/13	Missing
Mauricio de Lacerda	RS	29/11/13	Missing
Raul Fernandes	RJ	23/06/21	24/06/21
Octavio Rocha	RS	08/07/21	Missing
Gonçalves Maia	PE	01/01/22	Missing
Octavio Rocha	RS	15/06/22	Missing
Salles Filho	DF	10/05/23	06/06/23
Plinio Casado	RS	16/09/25	Missing
Vicente Piragibe	DF	14/10/25	Missing
Plinio Casado	RS	05/05/26	30/10/26
Plinio Casado	RS	01/01/27	05/02/27
Assis Brasil	RS	20/04/27	18/07/27
Assis Brasil	RS	05/05/28	20/06/28
Assis Brasil	RS	07/06/29	Missing

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura de várias edições d'O Paiz, *Gazeta de Notícias*, *Jornal Pequeno*, *Correio da Manhã*, *A Epoca*, *Jornal do Recife*, *Jornal do Brasil* e *Diario da Tarde*.

APÊNDICE D – Súmula das medidas recomendadas pela Missão Montagu

O relatório da Missão Montagu tratava de áreas específicas, cujos problemas eram sumarizados em subáreas e as respectivas soluções, sinalizadas caso a caso. As quatro grandes áreas abordadas foram organizadas em “Despesa do Governo”, “Dividas do Governo”, “Organização bancaria” e “Desenvolvimento do paiz”. O primeiro assunto analisado dentro da “Despesa do Governo” correspondia ao processo orçamentário, cuja avaliação era bastante negativa:

Não ha, na nossa, opinião, esperança de natural equilibrio do orçamento, emquanto persistir o actual systema de elaboração da respectiva lei. Um systema que reúne creditos, ordinarios e supplementares, especiaes e extraordinarios, que mistura autorizações de despesas com autorizações para fazer renda, que combina projectos de emprestimos com projectos de impostos, que incluye no orçamento creditos para os quaes não houve estimativa alguma nem foram consignados recursos, significa, com effeito, que não ha propriamente um systema orçamentario no Brasil.
(*Jornal do Commercio* – Retrospecto Commercial de 1924, Relatorio apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Republica, Dr. Arthur Bernardes, p. 144, grifo meu).

Segue-se, então, uma exposição didática do passo-a-passo necessário para se elaborar um orçamento. Técnicas à parte, o próprio relatório resume o que se deve fazer nessa etapa:

O processo orçamentario acima descripto,
a) deve assegurar que a renda seja sufficiente para despesa de cada anno, excedendo-a mesmo;
b) separará a despesa de capital da despesa por conta da renda;
c) separará as autorizações de despesa das autorizações para levantar a renda necessaria, afim de cobrir essa despesa;
d) abolirá os creditos especiaes e extraordinarios e a cauda do orçamento;
e) evitará que o Ministro da Fazenda tenha que entrentar despesas, em qualquer anno, para a qual não haja provisão feita no orçamento;
f) limitará as "estimativas" supplementares ás despesas realmente imprevistas antes do começo do anno financeiro e ao tempo da apresentação das "estimativas" primitivas.
(*Jornal do Commercio* – Retrospecto Commercial de 1924, Relatorio apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Republica, Dr. Arthur Bernardes, p. 146, grifo meu).

O texto é direto quanto à recomendação de se eliminarem as caudas orçamentárias, consideradas um empecilho para o saneamento das contas públicas do Brasil. Todas as outras indicações que fechavam o ciclo da “Despesa do Governo” tinham carácter complementar. Na chave da “Divida do Governo”, sugeria-se, entre outras coisas, não se fazer objeção caso Estados ou municípios requisitassem empréstimos externos, além da venda ou arrendamento da *Estrada de Ferro Central do Brasil* e da *Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro*, que estavam dando prejuízo. Com respeito à “Organização Bancaria”, propunha-se conseguir

autorização legislativa para tornar as ações do Banco do Brasil alienáveis e, então, vende-las, por exemplo. Outra recomendação digna de destacar aqui é a referente ao câmbio, cuja variação preocupava o governo. Montagu e colegas não apoiavam um plano definitivo para estabilizar o câmbio, aconselhando apenas evitar mudanças bruscas e “deixar a um Banco independente e bem dirigido a iniciativa de medidas que pudessem ser convenientes num dado momento e numa acção conjuncta com os bancos particulares” (*Jornal do Commercio – Retrospecto Commercial* de 1924, Relatório apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Republica, Dr. Arthur Bernardes, p. 151.). Finalmente, as orientações para o “Desenvolvimento do Paiz” incluíam muitas medidas, dentre as quais se destacam os atos de dissipar, em mensagem pública, o preconceito contra o capital estrangeiro; de reorganizar as facilidades de transportes focando as estradas de ferro e de se exaurir da responsabilidade da defesa do café, que deveria ficar a cargo dos produtores. Além da última subárea, que demanda do governo atenção para a questão de continuidade política. Aqui se frisa o receio de que o saneamento das finanças seja alcançado, mas se perca na troca de governo, com a mudança de pessoal e de ideal administrativo:

Mesmo, porém, que as nossas sugestões pudessem ser transformadas em leis aprovadas pelo Congresso, actos de fartamente aceitos por um Governo, podem ser revogados em qualquer tempo e a politica que depende, em regra geral, da influencia reccebida de um ou dous determinados Estados pôde mudar com a predominancia de outros Estados.

Pedimos a V. Ex. [o sr. Arthur Bernardes] especial attenção para esta importante questão de continuidade de politica.

(*Jornal do Commercio – Retrospecto Commercial* de 1924, Relatório apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Republica, Dr. Arthur Bernardes, p. 158).

A tabela abaixo resume todas as recomendações do relatório por subáreas.

APÊNDICE D – Súmula das medidas recomendadas pela Missão Montagu

Área	Subárea	Medidas recomendadas
Despesa do Governo	Processo orçamentário	<p>a) assegurar que a renda seja suficiente para despesa de cada ano, excedendo-a mesmo;</p> <p>b) separar a despesa de capital da despesa por conta da renda;</p> <p>c) separar as autorizações de despesa das autorizações para levantar a renda necessária, afim de cobrir essa despesa;</p> <p>d) abolir os créditos especiais e extraordinários e a cauda do orçamento;</p> <p>e) evitar que o Ministro da Fazenda tenha que entrentar despesas, em qualquer ano, para a qual não haja provisão feita no orçamento;</p> <p>f) limitar as "estimativas" suplementares às despesas realmente imprevistas antes do começo do ano financeiro e ao tempo da apresentação das "estimativas" primitivas.</p>
	Comissão <i>Geddes</i> *	criar uma comissão de técnicos para fiscalizar as repartições públicas federais afim de checar se não há gastos desnecessários que possam ser contidos.
	Sistema de contabilidade	aumentar o quadro de pessoal da Contadoria Central da Republica
	Lançamento de impostos	<p>tornar os impostos diretos proporcionais às faixas de renda;</p> <p>estender o imposto de renda aos agricultores;</p> <p>estabelecer critérios claros para a concessão de impostos e não conceder-la por contrato especial a determinados concessionários.</p>

* O termo alude ao nome de uma comissão inglesa, que atuou por fora do parlamento e chegou a bons resultados.

Continua...

APÊNDICE D – Súmula das medidas recomendadas pela Missão Montagu

Área	Subárea	Medidas recomendadas
Despesa do Governo	Pessoal	reduzir o número de funcionários públicos; revisar os vencimentos da classe e aumentar a renumeração em alguns casos.
	Empresas industriais	obrigar as empresas comerciais e industriais do governo a produzir o suficiente não só para custear as suas despesas como também as do serviço do capital nelas empregado; procurar vender, ou arrendar os bens de propriedade do Governo, tais como estradas de ferro, empresas de navegação e ações do <i>Banco do Brasil</i> ;
Dívidas do Governo	Novos empréstimos	proceder ao levantamento de um empréstimo interno em correspondência com um empréstimo externo.
	O crédito dos Estados e municipalidades	não se opor no caso de Estados ou municípios requesitarem empréstimos externos
	Empréstimos aos Estados	resgatar os empréstimos concedidos aos Estados pedir autorização ao legislativo para tornar alienáveis as ações do <i>Banco do Brasil</i> ;
Organização Bancária	Contrato do Banco do Brasil	vender as ações do <i>Banco do Brasil</i> ; delegar a eleição do Conselho de Diretores do <i>Banco do Brasil</i> aos acionistas

Continuação

APÊNDICE D – Súmula das medidas recomendadas pela Missão Montagu

Área	Subárea	Medidas recomendadas
Organização Bancária	Especulação em câmbio	circunscrever o âmbito da especulação, e procurar mitigar os efeitos, nocivos para o comércio, das flutuações súbitas e abruptas nas taxas ou preços, abastecendo o mais possível o mercado de modo a neutralizar a influência do câmbio estrangeiro.
	Retirada das notas de emissão do Tesouro	proceder ao resgate das notas do Estado de emissão fiduciária assim que atingir 100.000 contos.
	Reserva de notas bancárias	reduzir anualmente, por uma dotação no orçamento, a quantidade de notas em circulação.
	Estabilidade do câmbio	não elaborar um plano efinitivo, mas deixar a um Banco independente e bem dirigido a iniciativa de medidas que possam ser convenientes num dado momento e numa ação conjunta com os bancos particulares; evitar violentas mudanças no nível do câmbio.
	Guarda dos dinheiros do governo	ampliar as funções do Banco à direção da dívida pública e à guarda dos dinheiros do Governo.
	Recursos	qualquer adiantamento pedido pelo governo ao Banco deve ser feito somente com antecipação de receita e não exceder à um quarto da renda calculada em papel-moeda para o ano corrente; qualquer adiantamento também deve ser liquidado dentro do ano financeiro em que for realizado.
	Banco Hypotecario	reduzir os poderes outorgados ao banco à concessão dos favores de crédito aos agricultores que dificilmente possam obte-los dos bancos comuns.

Continuação

APÊNDICE D – Súmula das medidas recomendadas pela Missão Montagu

Área	Subárea	Medidas recomendadas
Desenvolvimento do País	Balanço comercial	diminuir a quantidade de notas em circulação.
	Capital estrangeiro	dissipar em mensagem publica o preconceito contra o capital estrangeiro.
	Exame das concessões	o governo nao deve fazer concessões, mas examinar os contratos celebrados para checar se seria útil que as respectivas propostas fossem examinadas e relatadas entre o governo federal e os governos estaduais e os concessionários antes de ser assinados.
	Unificação dos contratos	tentar estabelecer um mecanismo para unificar as negociações quando um contrato for pleiteado com o governo federal e um ou mais governos estaduais, de modo que só contrato seja celebrado entre todas as partes interessadas.
	Estradas de ferro**	tornar possível o prolongamento urgente; assegurar que o capital empregado nas estradas de ferro brasileiros dará lucros magníficos; assegurar que a reorganização das facilidades de transportes bem como o futuro desenvolvimento destes comecem a ser seriamente estudados, afim de entrar em execução imediata.
	O governo e a indústria	abrir para o capital estrangeiro a <i>Estrada de Ferro Central do Brasil</i> e a <i>Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro</i> , que têm dado prejuízo.
	Novas empresas	evitar empregar novos capitais em empresas industriais.

**Resume as medidas gerais, excluindo as especificidades recomendadas para o Ministro da Viação.

Continuação

APÊNDICE D – Súmula das medidas recomendadas pela Missão Montagu

Área	Subárea	Medidas recomendadas
Desenvolvimento do País	Projeto do ferro	adiar o projeto de iniciar a indústria do ferro no Brasil para que seja formulada uma proposta capaz de satisfazer direito o objetivo, pois faltaria capital agora.
	Garantia dos empréstimos estaduais	o governo deveria tornar-se diretamente responsável por tais garantias e obter os recursos diretamente ou eximir-se de dar garantia quando a fiscalização fosse difícil ou limitada.
	Financiamento dos contratos do governo	o governo não deve fornecer capital e suportar despesas concordando em pagar obras executadas e materiais recebidos com título que emitiu ou garantiu.
	Café	não é função do governo emprestar o seu crédito para uma empresa particular, a defesa deve ficar a cargo dos produtores.
	Probidade dos servidores públicos	rever os vencimentos dos funcionários públicos e fazer regulamentos mais severos para reprimir a corrupção.
	Continuidade de política	Atenção para esta questão.

Elaboração própria a partir do Relatório da Missão Montagu (*Jornal do Commercio* – Retrospecto Commercial de 1924, Relatório apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Republica, Dr. Arthur Bernardes, p. 143-159.

Conclusão

APÊNDICE E – Composição das subcomissões da Comissão Geddes

Membro	Guerra	Viação	Interior e Justiça	Fazenda	Marinha	Exterior	Agricultura
Tavares de Lyra	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Bueno de Andrada	Sim	Sim			Sim	Sim	
Sá Freire			Sim	Sim		Sim	
Carlos Guimarães			Sim	Sim			Sim
Antonio de Araujo Franco	Sim				Sim		Sim
Libanio da Rocha Vaz		Sim	Sim				Sim
Carvalho de Mendonça			Sim			Sim	
Osorio de Almeida	Sim	Sim					
Luiz Gonzaga de Azevedo	Sim			Sim			
Adolpho Pinto		Sim					
General Andrade de Vasconcellos	Sim						
Vice-almirante Fontoura de Andrade					Sim		
Total	6 membros	5 membros	5 membros	4 membros	4 membros	4 membros	4 membros

Fonte: Elaboração própria a partir da *Gazeta de Notícias*, Edição n. 142, 13/06/1924, Nota "Comissão dos Estudos Orçamentarios", p. 1.

APÊNDICE F – Trâmite do projeto de resolução alterando o RICD para a reforma da Constituição Federal

O fluxograma abaixo sintetiza as etapas que o projeto percorreu desde que foi apresentado em plenário:

Elaboração própria a partir dos ACD, Vol. III, 26/06/1924, p. 482-484; ACD, Vol. IV, 03/07/1924, p. 109-117; ACD, Vol. VI, 11/08/1924, p. 197-208; ACD, Vol. VI, 14/08/1924, p. 372; ACD, Vol. VII, 18/08/1924, p. 41; ACD, Vol. VII, 19/08/1924, p. 136; ACD, Vol. VII, 20/08/1924, p. 180-181; ACD, Vol. VII, 21/08/1924, p. 228-229; ACD, Vol. VII, 22/08/1924, p. 266; ACD, Vol. VII, 23/08/1924, p. 306-307; ACD, Vol. VII, 23/08/1924, 426-427; ACD, Vol. VII, 26/08/1924, p. 438-439.

A tabela abaixo sumariza todos os procedimentos que a minoria parlamentar interpôs para dificultar a aprovação do projeto de resolução:

Procedimentos usados pela minoria parlamentar para dificultar a aprovação do projeto alterando o RICD para a reforma constitucional:

Data da votação	Assunto	Procedimento em votação	Autoria do procedimento	Resultado da votação simbólica	Autoria do pedido de verificação	Verificação de votação			Resultado	Checagem de <i>quorum</i>	Fonte
						Votos "sim"	Votos "não"	Total de votos			
18/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Requerimento para votação por partes	A. Bergamini e outros	Rejeitado	N. Nascimento	23	64	87	Votação inválida	99 deputados presentes	ACD, Vol. VII, 18/08/1924, p. 41.
19/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Requerimento para votação por partes	A. Bergamini e outros	Rejeitado	A. Bergamini	20	63	83	Votação inválida	102 deputados presentes	ACD, Vol. VII, 19/08/1924, p. 136.
20/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Requerimento para votação por partes	A. Bergamini e outros	Rejeitado	A. Bergamini	17	82	99	Votação inválida	99 deputados presentes	ACD, Vol. VII, 20/08/1924, p. 180-181.
21/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Requerimento para votação por partes	A. Bergamini e outros	Rejeitado	A. Bergamini	19	79	98	Votação inválida	99 deputados presentes	ACD, Vol. VII, 21/08/1924, p. 228-229.
22/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Requerimento para votação por partes	A. Bergamini e outros	Rejeitado	A. Bergamini	12	89	101	Votação inválida	102 deputados presentes	ACD, Vol. VII, 22/08/1924, p. 266.
23/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Requerimento para votação por partes	A. Bergamini e outros	Rejeitado	A. Bergamini	16	89	105	Votação inválida	92 deputados presentes	ACD, Vol. VII, 23/08/1924, p. 306-307.
25/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Requerimento para votação por partes	A. Bergamini e outros	Rejeitado	A. Bergamini	19	106	125	Votação válida	Não se aplica	ACD, Vol. VII, 25/08/1924, p. 411.
25/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Requerimento para votação nominal	A. Bergamini	Rejeitado	A. Bergamini	8	113	121	Votação válida	Não se aplica	ACD, Vol. VII, 25/08/1924, p. 411-412.
25/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Art. n. 1	Comissão de Polícia	Aprovado	A. Bergamini	7	125	132	Votação válida	Não se aplica	ACD, Vol. VII, 25/08/1924, p. 421.
25/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Art. n. 8	Comissão de Polícia	Aprovado	A. Bergamini	118	14	132	Votação válida	Não se aplica	ACD, Vol. VII, 25/08/1924, p. 421-423.
25/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Art. n. 9	Comissão de Polícia	Aprovado	A. Bergamini	117	12	129	Votação válida	Não se aplica	ACD, Vol. VII, 25/08/1924, p. 423-424.
25/08/24	Projeto de resoução n. 1A/1924	Art. n. 11	Comissão de Polícia	Aprovado	A. Bergamini	116	9	125	Votação válida	Não se aplica	ACD, Vol. VII, 25/08/1924, p. 424.

Elaboração própria a partir da consulta aos ACD indicados no campo “Fonte” da tabela.

APÊNDICE G – Deputados presentes na reunião dos líderes que escolheu o novo líder da maioria em 1925

Mesmo eleito senador, o deputado Antonio Carlos foi reconduzido à liderança da bancada de Minas Gerais na Câmara Federal e também à liderança da maioria nessa Casa por decisão dos líderes das bancadas estaduais, em reunião realizada a 05 de maio de 1925 (*O Jornal*, Edição n. 1955, 05/05/1925, nota "Os leaders das bancadas na Camara", p. 2). O representante ficou nessa posição pouco mais de um mês, até tomar posse da vaga no Senado e ocorrer nova reunião dos líderes das bancadas na Câmara, que decidiram substituí-lo por Vianna do Castelo na liderança da maioria (*O Jornal*, Edição n. 1987, 12/06/1925, nota "O novo leader da bancada de Minas e da maioria da Camara", p. 2). A tabela abaixo sumariza os deputados que tomaram parte dessa reunião – os homens que Arthur Bernardes pretendia ouvir na elaboração do anteprojeto da reforma constitucional para negociar o endosso da maioria parlamentar:

Bancada	Magnitude	Líder
MG	37	Vianna do Castelo Antonio Carlos
BA	22	Octavio Mangabeira
SP	22	Herculano de Freitas
PE	17	Solidonio Leite
RJ	17	Oliveira Botelho
RS	16	Getulio Vargas
CE	10	Hermenegildo Firmeza Thomaz Accioly Bethencourt da Silva Filho
DF	10	Nicanor Nascimento Cesario de Mello
MA	7	Arthur Collares Moreira Rodrigues Machado
PA	7	Eurico Valle
AL	6	Luiz Silveira
PB	5	Tavares Cavalcanti
AM	4	Monteiro de Souza
ES	4	Heitor de Souza
GO	4	Olegario Pinto
MT	4	Annibal de Toledo
PI	4	Armando Burlamaqui
PR	4	Eurides Cunha
RN	4	Juvenal Lamartine
SC	4	Adolpho Konder
SE	4	Gentil Tavares Carvalho Netto

Elaboração própria a partir d'*O Jornal*, Edição n. 1987, 12/06/1925, nota "O novo leader da bancada de Minas e da maioria da Camara", p. 2).

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

A tabela abaixo lista as 76 emendas que compunham o anteprojeto para a reforma constitucional apresentado pela maioria da Câmara após as reuniões do presidente da República com os líderes das bancadas estaduais que o apoiavam nas duas Casas do Congresso. Além de resumir o assunto de cada uma das emendas, este apêndice as classifica segundo o tipo (diferenciando-as conforme a modificação proposta entre emendas *substitutivas*, *aditivas* e *supressivas*) e pelo escopo principal (se o fim é sobretudo *econômico* ou *político*). Tratam-se de variáveis convenientes para compreender o âmbito das mudanças originalmente acordadas entre o governo e as bancadas que a ele se alinhavam no Legislativo.

Com relação ao tipo de emenda, o dado é intuitivo: as emendas substitutivas substituem o conteúdo dos dispositivos alvo de alteração, as emendas aditivas adicionam ao texto constitucional elementos que lhe eram ausentes e as emendas supressivas, ao contrário, suprimem os dispositivos nelas sinalizados. Não foram distinguidas, aqui, as emendas de redação porque esse tipo de mudança ocorreu majoritariamente dentro das emendas substitutivas, normalmente propostas para os dois fins. Quando a emenda não altera significativamente o sentido do tópico tratado, o campo que resume o seu assunto aponta esse fato. Isso acontece na descrição das emendas n. 10, 37, 43, 45 e 73.

Já a variável escopo principal é mais elaborada, remetendo a informações históricas tratadas no Capítulo 4. Ela tem o propósito de inferir se a iniciativa reformista que chegou à Câmara estava amplamente baseada nas recomendações feitas pela Missão Montagu para o reerguimento das finanças do Brasil. Como vimos, boa parte das soluções dadas pelos ingleses dizia respeito ao combate do *déficit* orçamentário (através da proibição de despesas sem correspondentes receitas autorizadas) e às facilidades nas transações comerciais (especialmente com o exterior), além da atração de mão de obra imigrante, endossadas pela mensagem presidencial de 1924. Naquele ano, Arthur Bernardes declarava propor a revisão constitucional ao Congresso exatamente para atender às indicações da missão inglesa e conseguir um empréstimo internacional. O dirigente do país ainda alegava ter apontando questões não-econômicas apenas “de passagem”(O *Paiz*, Edição n. 14492, 24/06/1924, Nota “Uma conversa ocasional com o Sr. Presidente da Republica sobre a projectada revisão constitucional”, p. 3). Entretanto, mudava o discurso em 1925, quando já cogitava aumentar o teor da reforma sob o pretexto de desejar fortalecer o poder público (O *Paiz*, Edição n. 14791, 19/04/1925, Nota “No decurso de uma conversa com o Chefe da Nação”, p. 2.). Considerando

tais antecedentes, as 76 emendas foram classificadas diferenciando-se aquelas que dispunham, direta ou indiretamente, sobre medidas capazes de alterar a receita e a despesa federal (como mudanças na formulação ou execução do orçamento, nos quadros de pessoal do funcionalismo, nos impostos, regulação comercial, mão de obra, etc.) das demais. Tudo o que contivesse alguma relação, mesmo remota, com as finanças brasileiras foi enquadrado como de escopo econômico; o restante, considerado de escopo político. Restritiva, essa decisão operacional obrigatoriamente sobrevaloriza o escopo econômico, já que a emenda pode coincidir determinações das duas espécies. É o caso, por exemplo, da emenda n. 3, que autoriza a intervenção federal para assegurar a execução de leis e sentenças judiciais e para reorganizar financeiramente o Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrasse pela cessão de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos. Embora a economia conte para a decisão, o porte político de uma intervenção federal em um regime republicano é inquestionável. Classificar casos como este como escopo econômico fortalece a demonstração de que, mesmo forçando os dados, a análise do anteprojeto revela sua independência, em grande parte, da declarada agenda econômico-financeira do governo.

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Lista das 76 emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado à Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
1	Substitutiva	Art. 6, n. 2º	Relativa aos casos para realizar intervenção federal, substitui o dispositivo que a permitia para assegurar a forma republicana pelo seguinte: para assegurar a integridade nacional e manter o respeito aos princípios constitucionais da União.	Político
2	Substitutiva	Art. 6, n. 3º	Relativa aos casos para realizar intervenção federal, substitui o dispositivo que a permitia para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos, pelo seguinte: para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos Estaduais, quando seus legítimos representantes solicitarem o auxílio federal, e para, independente de solicitação, respeitada a existência deles, debelar a guerra civil.	Político
3	Substitutiva	Art. 6, n. 4º	Relativa aos casos para realizar intervenção federal, substitui o dispositivo que a permitia assegurar a execução das leis e sentenças federais pelo seguinte: para assegurar a execução das leis e sentenças federais e para reorganizar financeiramente o Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessão de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de <u>dois</u> anos.	Econômico
4	Supressiva	Art. 9º, §3º	Relativa à competência exclusiva dos Estados na decretação de imposto, pretendia suprimir o parágrafo que considerava lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, apenas quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal.	Econômico
5	Substitutiva	Art. 11, n. 1º	Relativa aos casos em que tanto a União como os Estados não podiam decretar impostos de trânsito sobre produtos oriundos de outros Estados da República ou estrangeiros e nem sobre veículos de terra e água usados neste transporte, substituía a redação para incluir a isenção nos animais usados para transporte e excluir os veículos de água.	Econômico
6	Substitutiva	Art. 12	Relativo às fontes de receita da União e dos Estados, insere um parágrafo determinando que o imposto federal de renda não incidirá sobre o vencimentos dos funcionários estaduais e municipais nem o estadual incidirá sobre os vencimentos dos funcionários da União.	Econômico

Continua...

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
7	Substitutiva	Art. 17	Relativa aos trabalhos do Congresso (sua convocação e duração da sessão legislativa), essa emenda não alterava o texto substantivamente, a não ser por deixar claro que na impossibilidade de se reunir na Capital Federal, verificada pelas ambas as Câmaras, os legisladores deveriam conduzir os trabalhos onde elas conjuntamente designassem.	Político
8	Substitutiva	Art. 18	Relativa aos trabalhos do Congresso, propunha dois inovações importantes. A primeira era a que previa trabalho conjunto das Casas na apuração da eleição do presidente e do vice-presidente da República. A segunda reduzia o <i>quorum</i> válido para as deliberações, estabelecendo que as decisões deviam ser tomadas por maioria dos votos, presente em cada uma das Câmaras mais da metade de seus membros (e não a maioria absoluta de seus membros, como a CF 1891 determinava).	Político
9	Substitutiva	Art. 18, última alínea	Relativa às competências de cada uma das Câmaras do Congresso Nacional na nomeação dos empregados de sua Secretaria, insere a fixação, por lei, do número desses empregados e dos vencimentos respectivos.	Econômico
10	Substitutiva	Art. 26, n. 1º	Relativa às condições de elegibilidade para o Congresso Nacional, não mudava substantivamente o texto, apenas aprimorava a redação quanto a necessidade de estar no gozo dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistado como eleitor.	Político
11	Substitutiva	Art. 26, n. 2º	Relativa às condições de elegibilidade para o Congresso Nacional, amentava o número de anos que o candidato deveria ter de cidadania brasileira (de 4 para 10) e passagem a restringir as candidaturas ao Senado para brasileiros natos.	Político
12	Substitutiva	Art. 28, § 1º	Relativo ao número de deputados, determinava que cada representante não poderia exceder a 150 mil habitantes (antes esse valor era de 70 mil), levando em conta que a mudança não poderia diminuir a representação de cada estado até então.	Político
13	Supressiva	Art. 28, § 2º	Suprimia, para efeito do cálculo do número de deputados, o parágrafo da CF 1891 que previa, a cada dez anos, o recenseamento da população da República.	Político

Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
14	Substitutiva	Art. 29	Relativa às competências de iniciativa da Câmara, incluía o adiamento da sessão legislativa e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação também contra o vice-presidente da República (antes esse ator não era mencionado, pois a redação da CF 1891 tratava apenas do presidente e dos ministros de Estado).	Político
15	Substitutiva	Art. 34, n. 1º	Altera o dispositivo que tratava da competência privativa do Congresso Nacional na consecução do orçamento, inserindo a hipótese de se prorrogar o orçamento do ano anterior quando, até 15 de janeiro, o novo não estivesse em vigor.	Econômico
16	Substitutiva	Art. 34, n. 5º	Altera o dispositivo que tratava da competência privativa do Congresso Nacional na regulação do comércio interno e externo, passando a permitir que limitações pudessem ser exigidas pelo bem público.	Econômico
17	Substitutiva	Art. 34, n. 6º	Relativa às competências privativas do Congresso Nacional, incluía no tópico o uso dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territórios estrangeiros.	Político
18	Substitutiva	Art. 34, n. 17	Altera o dispositivo que tratava da competência privativa do Congresso Nacional na fixação anual das forças de terra e mar, inserindo a hipótese de se prorrogar a fixação do ano anterior quando, até 15 de janeiro, a nova não estivesse em vigor.	Econômico
19	Supressiva	Art. 34, n. 20	Relativa às competências privativas do Congresso Nacional, suprimia deste tópico a mobilização e utilização da guarda nacional ou milícia cívica, nos casos previstos pela CF 1891.	Político
20	Substitutiva	Art. 34, n. 24	Relativa às competências privativas do Congresso Nacional, abandonava o papel de uniformizar as leis sobre a naturalização para propor que o parlamento legislasse, diretamente, sobre a naturalização.	Político
21	Substitutiva	Art. 34, n. 25	Relativa às competências privativas do Congresso Nacional, passava a fixar (e não somente estipular, os vencimentos dos empregos públicos federais).	Econômico
22	Substitutiva	Art. 34, n. 29	Altera o dispositivo que tratava da competência privativa do Congresso Nacional de legislar sobre terras e minas de propriedade da União, passando a tratar, nele, do legislar sobre o trabalho.	Econômico

Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
23	Substitutiva	Art. 34, n. 30	Relativa às competências privativas do Congresso Nacional, propunha legislar sobre os serviços reservados para o Governo da União no Distrito Federal, tirando as ênfases do texto original da CF 1891 sobre a polícia e o ensino superior.	Político
24	Aditiva	Art. 34	Acrescentava às competências privativas do Congresso Nacional o ato de legislar sobre o ensino superior e secundário, não podendo por lei especial conceder faculdades ou favores a institutos que não se sujeitem às prescrições da lei comum.	Político
25	Aditiva	Art. 34	Acrescentava às competências privativas do Congresso Nacional o ato de legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas, não podendo conceder nem alterar por leis especiais.	Econômico
26	Aditiva	Art. 34	Acrescentava às competências privativas do Congresso Nacional o ato de legislar sobre a administração dos territórios, que seriam sujeitos direta e imediatamente ao Poder Executivo.	Político
27	Aditiva	Art. 34	Acrescentava às competências privativas do Congresso Nacional o ato de decretar a intervenção nos Estados para manter o respeito aos princípios constitucionais da União, para decidir da legitimidade de poderes (em caso de dualidade) e para reorganizar financeiramente o Estado insolvente.	Econômico
28	Aditiva	Art. 34	Acrescentava às competências privativas do Congresso Nacional o conhecimento dos atos do Poder Executivo praticados em virtude do estado de sítio ou da intervenção dos Estados.	Político
29	Substitutiva	Art. 35, ns. 3º e 4º	Relativa às incumbências não-privativas do Congresso Nacional, propunha enquadrar nelas a criação de quaisquer instituições de ensino, podendo, mediante acordo com os Estados, auxiliá-lo o desenvolvimento do ensino primário local. Assim, a emenda substituíria os dispositivos originais da CF de 1891, que encaixava nas incumbências não privativas do Congresso, entre outras atribuições, a criação de instituições de ensino superior e secundário nos Estados e o provimento da instrução secundária no Distrito Federal.	Político

Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
30	Aditiva	Art. 36	Relativa aos projetos de lei que podiam ter origem indistintamente na Câmara ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros, acrescentava a proibição de incluir nas lei orçamentárias medidas que lhes fossem estranhas, à exceção de a) autorização para a abertura de créditos suplementares e para operações de crédito com antecipação da receita; b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de preencher o <i>déficit</i> .	Econômico
31	Aditiva	Art. 36	Relativa aos projetos de lei que podiam ter origem indistintamente na Câmara ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros, acrescentava as seguintes ressalvas: os projetos ou emendas criando ou aumentando despesa deveriam também criar ou aumentar a receita correspondente, ficando vedada a autorização de despesa sem que a respectiva receita tivesse sido arrecadada.	Econômico
32	Aditiva	Art. 36	Relativa aos projetos de lei que podiam ter origem indistintamente na Câmara ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros, acrescentava a proibição de se conceder créditos ilimitados.	Econômico
33	Substitutiva	Art. 37, § 1º	Relativa à possibilidade de veto de projetos de lei pelo presidente da República, introduz a possibilidade de veto parcial.	Político
34	Substitutiva	Art. 40	Insere no artigo que proibia a renovação, na mesma sessão legislativa, dos projetos rejeitados ou não sancionados, a iniciativa de projetos semelhantes a estes enquanto o Congresso não se pronunciasse sobre o veto.	Político
35	Substitutiva	Art. 40, § 1º	Relativa aos casos em que o vice-presidente substitui o presidente da República, inclui os casos de falta do chefe do Executivo.	Político
36	Substitutiva	Art. 40, § 2º	Relativa à ordem de exercício da presidência na falta do presidente ou vice, essa emenda apenas redige melhor os subsequentes, sem alterar a convocação estabelecida pela CF 1891 (o vice-presidente do Senado, o presidente da Câmara e o presidente do Supremo Tribunal Federal, respectivamente).	Político

Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
37	Substitutiva	Art. 40, § 3º	Relativa às condições para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da República, muda apenas a redação da idade mínima, escrevendo-a por extenso.	Político
38	Substitutiva	Art. 42	Relativa ao caso de convocação de eleição suplementar para presidente, que pela CF 1891 só ocorreria se a vaga ficasse aberta antes do meio do mandato. A emenda abole a referida exigência associado a prazo do mandato e ainda estabelece que o presidente eleito exercerá o mandato integral, fixado em 4 anos.	Político
39	Substitutiva	Art. 43	Relativa à proibição da reeleição para presidente da República, veda também que o mesmo se elege vice-presidente no período presidencial imediato.	Político
40	Substitutiva	Art. 43, § 4º	Substitui o parágrafo, que tratava do encerramento do primeiro período presidencial, por texto totalmente novo, onde estabelece em quatro anos o mandato do vice-presidente que for eleito em eleição simultânea com a do presidente e que, no caso contrário, o vice será eleito pelo tempo restante o mandato do presidente.	Político
41	Substitutiva	Art. 47, § 1º	Relativa ao período para realização da eleição presidencial, altera a data originalmente fixada pela CF 1891 em março do último ano presidencial, para 120 dias antes de terminado o mandato presidencial e, no caso de vaga, 90 dias depois de verificada. Também determina que o Congresso se reúna exclusivamente para proceder a apuração geral, independente de convocação, quando essa data não coincidir com os seus trabalhos.	Político
42	Aditiva	Art. 48	Relativa às competências privativas do presidente da República, acrescenta o direito de intervir nos Estados quando o Congresso assim decretar, quando o STF requisitar, quando quaisquer dos poderes públicos estaduais solicitasse e independente de provocação, nos casos já expressos no art. 6º.	Político
43	Substitutiva	Art. 52, § 2º	Relativa ao julgamento dos crimes cometidos pelos ministros de Estado, apenas melhora a redação, sem mudar substancialmente o texto.	Político

Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
44	Substitutiva	Art. 53 e parágrafo único	Relativa ao processo e julgamento do presidente da República, inclui no mesmo trâmite o vice-presidente da República, que assim como o presidente ficará afastado das suas funções caso a Câmara declare procedente as acusações.	Político
45	Substitutiva	Art. 56	Relativa à composição do Supremo Tribunal Federal, apenas altera a redação do número de juízes, escrevendo quinze por extenso.	Político
46	Substitutiva	Art. 57	Relativa ao artigo que tratava apenas do caráter vitalício dos juízes federais, substitui a redação para incluir nesta condição os membros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Regionais, tornando todos inamovíveis e removíveis apenas por sentença judicial.	Político
47	Substitutiva	Art. 57, § 2º	Relativa à prerrogativa do Senado em julgar os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade e à prerrogativa do próprio STF julgar os juízes federais inferiores, altera razoavelmente o procedimento, torna obrigação do STF julgar também seus próprios membros pelos crimes comuns.	Político
48	Substitutiva	Art. 58	Relativa à composição dos tribunais federais, determina que será fixado em lei o número dos funcionários de suas secretarias e respectivos vencimentos.	Econômico
49	Substitutiva	Art. 59, n. II	Relativa à competência do STF, procura desafogar o órgão, determinando que ele passe a julgar, em grau de recurso, apenas as questões excedentes da alçada legal resolvidas pelos juízes e tribunais federais.	Político
50	Substitutiva	Art. 59, § 1º	Relativa à competência do STF, acrescenta a possibilidade de que ele passe a julgar, em grau de recurso, quando dois ou mais tribunais locais interpretarem de modo diferente a mesma lei federal (podendo o recurso ser também interposto por qualquer dos tribunais recebidos ou pelo procurador da República) e quando se tratar de questões de direito criminal e civil internacional.	Político
51	Aditiva	Art. 59	Acrescenta às competências do STF o ato de requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, afim de assegurar a execução de sentenças judiciais.	Político

Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
52	Substitutiva	Art. 59, § 1º, letra a	Relativa à possibilidade de recurso ao STF (de sentenças das justiças dos Estados), abre espaço para se questionar nesse órgão a vigência das leis federais, mas exclui a possibilidade de se questionar tratados nesta esfera.	Político
53	Substitutiva	Art. 60, letra d	Relativa à competência dos Juízes ou Tribunais Federais sobre processar e julgar os litígios entre um Estado e cidadãos de outro, elimina a possibilidade de ou processar e julgar os litígios entre cidadãos de Estados diversos, diversificando as leis destes.	Político
54	Supressiva	Art. 60, letra h	Suprime das competência dos Juízes ou Tribunais Federais a possibilidade de processar e julgar as questões de direito criminal ou civil internacional.	Político
55	Substitutiva	Art. 61	Relativa às decisões terminativas dos Juízes ou Tribunais dos Estados sobre <i>habeas-corpus</i> e espólio estrangeiro, estabelece a ressalva dos casos de ação privativa do STF.	Político
56	Aditiva	Art. 62	Relativa à não-intervenção das justiças dos Estados nas sentenças dos tribunais federais e vice-versa, salvo exceções, acrescenta o seguinte parágrafo único: nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sítio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda do mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual.	Político
57	Aditiva	Art. 63	Relativa ao respeito, por cada Estado, dos princípios constitucionais da União, acrescenta parágrafo único discriminando o que se entende por esses princípios. Considera-os: a) a forma republicana; b) o regime representativo; c) o governo presidencial; d) a independência e harmonia dos poderes; e) a temporiedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários; f) a autonomia dos municípios; g) a capacidade pra ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição; h) um regime eleitoral que permita a representação das minorias; i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos; j) os direitos políticos e individuais assegurados na Constituição; k) a não reeleição dos presidentes e governadores; l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la.	Político

Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
58	Supressiva	Art. 64 e parágrafo único	Suprime da CF o artigo 64 e parágrafo, que asseguravam aos Estados a posse das minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios. Relativa à autonomia municipal, concede aos Estados a possibilidade de, na organização dos municípios: a) autorizar recurso do reconhecimento de poderes das autoridades municipais, exceto para o Poder Executivo; b) dar ao Poder Legislativo competência para anular os atos e as deliberações que ferissem à Constituição da República e a do Estado, as leis federais e as estaduais e os direitos de outros municípios; c) criar um regime especial para o município, capital do Estado, porto importante ou estação sanitária que demandar obras especiais para esse fim; d) intervir diretamente na administração do município insolvente, até que a situação financeira se normalize, e na do que demandar obras de saneamento à custa dos cofres do Estado, até que elas estejam concluídas e liquidadas as suas respectivas responsabilidades.	Econômico
59	Substitutiva	Art. 68	Relativa à naturalização de estrangeiros, altera dois dispositivos. Primeiro, estende a cidadania aos estrangeiros que já estivessem no Brasil desde a proclamação da República e solicitassem a cidadania dentro de um ano após publicada a emenda constitucional. Segundo, estende aos estrangeiros que casados com brasileira, tendo filhos brasileiros e possuindo bens no Brasil, manifestassem o interesse pela cidadania.	Econômico
60	Substitutiva	Art. 69, ns. 4º e 5º	Relativa à naturalização de estrangeiros, altera o dispositivo original da CF 1891, que era vago ao admitir a hipótese de concessão da cidadania para os estrangeiros por outro modo naturalizados. Passa a valer, neste dispositivo, a naturalização de estrangeiros que, residindo no Brasil por tempo ininterrupto de mais de seis annos, se naturalizassem de acordo com a lei.	Econômico
61	Substitutiva	Art. 69, ns. 6º	Relativa à inviolabilidade dos direitos individuais, retira do dispositivo a necessidade de apresentação de passaporte para a entrada ou saída de pessoas do país em tempos de paz.	Econômico
62	Substitutiva	Art. 72, § 10		Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
63	Substitutiva	Art. 72, § 17	Relativa à inviolabilidade dos direitos individuais, passa a permitir ao Governo a exploração das minas ou por concessão deste, reservada parte dos lucros ao proprietário, no caso de não iniciar ou abandonar a exploração. Também passa a proibir a transferência das minas e jazidas minerais, para estrangeiros, aplicáveis à segurança e à defesa nacional, bem como o terrenos onde existirem.	Econômico
64	Substitutiva	Art. 72, § 22	Relativa à inviolabilidade dos direitos individuais, retira da previsão de concessão de <i>habeas-corpus</i> a ideia de iminente coação por ilegalidade ou abuso de poder. Pela emenda, passa a se conceder habeas corpus a toda pessoa que sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal da sua capacidade de se locomover.	Político
65	Substitutiva	Art. 72, § 29	Relativa aos casos de perda de direitos políticos, inclui o aceite de condecorações estrangeiras.	Político
66	Aditiva	Art. 72	Relativa à inviolabilidade dos direitos individuais, acrescenta o seguinte parágrafo: as disposições constitucionais assecuratórias da irredutibilidade dos vencimentos civis ou militares não eximem da obrigação de pagar os impostos gerais criados em lei.	Econômico
67	Aditiva	Art. 72	Relativa à inviolabilidade dos direitos individuais, acrescenta o seguinte parágrafo: é sempre livre ao Poder Executivo expulsar do território nacional os súditos estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República.	Político
68	Aditiva	Art. 72	Relativa ao artigo que dispõe sobre a inviolabilidade dos direitos individuais, acrescenta um parágrafo determinando que as terras situadas a menos de sessenta quilômetros de distancia das fronteiras do país e as julgadas por lei necessárias à segurança e defesa nacional não poderiam ser transferidas a estrangeiro; e as que já se achassem sob o dominio deste poderiam ser expropriadas, quando reputado oportuno e conveniente.	Político
69	Aditiva	Art. 72	Relativa à inviolabilidade dos direitos individuais, acrescenta o seguinte parágrafo: nenhum emprego pode ser criado, nem vencimento algum, civil ou militar, estipulado ou alterado senão por lei ordinária especial.	Econômico

Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
70	Aditiva	Art. 72	Relativa ao artigo que dispõe sobre a inviolabilidade dos direitos individuais, acrescenta um parágrafo determinando que as garantias asseguradas neste artigo aos estrangeiros só se tornariam effectivas em caso de reciprocidade concedida aos brasileiros.	Político
71	Substitutiva	Art. 74	Relativa às patentes, os postos e os cargos inamovíveis, proíbe cargos vitalícios além dos da magistratura, magistério, serventurários de justiça, e as patentes militares, tornando os demais funcionários de livro nomeação e demissão, ressalvados e respeitados os direitos adquiridos pelos funcionários em exercício na data da promulgação da reforma constitucional.	Econômico
72	Substitutiva	Art. 75	Relativa à aposentadoria dos funcionários públicos, que pela CF 1891 só podiam ser concedidas em caso de invalidez no serviço da Nação, passa a determinar: respeitados os direitos adquiridos e a expectativa legal dos funcionários em exercício na data da promulgação da reforma constitucional, a aposentadoria só poderá ser concedida aos inválidos, depois de trinta anos de serviço à União, ou, depois de dez anos, aos que se invalidarem em ato de serviço. A emenda determina ainda que o magistrado ou funcionário maior de 75 anos de idade seria compulsoriamente aposentado com os vencimentos correspondentes ao tempo de serviço. Por fim, estabelece que nenhuma aposentadoria ou reforma fosse concedida com vencimentos superiores aos da atividade.	Econômico
73	Substitutiva	Art. 77, § 1º	Relativa ao artigo que estabelece foro especial aos militares de terra e mar que cometerem delitos militares, não altera substantivamente a redação.	Político
74	Substitutiva	Art. 80	Relativa à possibilidade de declarar estado de sítio, suspendia o <i>habea-corpus</i> absolutamente para os detidos em virtude dessa declaração e as garantias constitucionais que fossem numeradas no decreto.	Político
75	Aditiva	Art. 80	Relativa ao estado de sítio, acrescentava o seguinte dispositivo: na vigência do estado de sítio, os tribunais não poderão conhecer os atos praticados em virtude dele pelo Poder Legislativo ou Executivo.	Político

Continuação

APÊNDICE H – Emendas componentes do anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Escopo principal
76	Substitutiva	Art. 87, § 4º	Relativa ao artigo que dispõe sobre a composição do Exército federal, acrescentava a seguinte disposição: o Exército e a Armada se comporão pelo voluntariado e pelo sorteio previamente organizado, concorrendo para o pessoal da Armada a Escola Naval, a de Aprendizes Marinheiros e a Marinha Mercante.	Político

Conclusão

Elaboração própria a partir de fontes diversas: *Jornal do Commercio* – Retrospecto Commercial de 1924, Relatório apresentado ao Exm. Sr. Presidente da República, Dr. Arthur Bernardes, p. 158; ACD, 03/05/1924, p. 1-189; *O Paiz*, Edição n. 14492, 24/06/1924, Nota “Uma conversa ocasional com o Sr. Presidente da República sobre a projectada revisão constitucional”, p. 3; DCN, 29/07/1924, p. 1854-1859).

APÊNDICE I – Emendas de plenário ao anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Este apêndice descreve o conteúdo e as características mais importantes das 17 emendas de plenário ao anteprojeto de reforma constitucional gestado em 1925 e que foram aceitas pela mesa, além de 2 recusadas por infringirem o RICD. Seguindo a mesma lógica do apêndice H (relativo às 76 emendas componentes do anteprojeto), a tabela abaixo resume o assunto de cada uma das emendas e as classifica segundo o tipo (diferenciando-as conforme a modificação proposta entre emendas *substitutivas*, *aditivas* e *supressivas*) e pelo escopo principal (se o fim é sobretudo *econômico* ou *político*). Assim pode-se captar o nível de modificação dos dispositivos constitucionais requerido por cada emenda e checar quais versavam especialmente sobre questões econômicas, em linha com as recomendações de cortes de gastos presentes no relatório da Missão Montagu. Para detalhes acerca destas variáveis, consulte o Apêndice H.

A tabela sumariza também o perfil das assinaturas colhidas para a apresentação das emendas de plenário. O campo total sinaliza o número de deputados que apoiou cada uma delas. Como se vê, a medida que melhora a redação do artigo referente à fixação dos subsídios dos membros do Congresso (emenda n. 2) e as “emendas religiosas” (ns. 9 e 10) reuniram o maior número de subscrições dentre as emendas de plenário. A variável distribuição estadual remete à quantas bancadas estaduais contribuíram com essas emendas provendo, ao menos, uma assinatura. Isto é, quando pelo menos um deputado do Estado autografou a medida. Aqui os números chamam a atenção pelo fato de mostrarem que os vistos de todas as emendas de plenário, inclusive das infringentes, referiam-se a representantes de 17 estados diferentes ou mais. Para compreender melhor esse dado, a coluna apoio principal distingue a colaboração específica de cada bancada sobre o número total de assinaturas colhido na emenda de plenário entre todas as representações estaduais que proveram, ao menos, uma assinatura. O ponto de corte fixado foi de 15%: se nenhuma bancada atingiu esse valor, considerou-se que as emendas de plenário contaram com apoio espacial difuso. Cerca da metade dos casos enquadra-se nesta última situação (base de apoio difusa). Entretanto, cabe parcimônia na interpretação numérica das assinaturas. Parte dos deputados faz questão de registrar apoio mais para efeito de *quórum* do que por concordância com o teor da emenda em si, como eles próprios advertem em discursos no plenário e entrevistas concedidas à imprensa. No limite, as subscrições dessas emendas mostram o que foi reiterado no capítulo 3: o governo não se mostrava capaz de conter 100% a

expressão das bancadas, havendo razoável margem de desentendimento mesmo perante a censura mantida no estado de sítio.

Além disso, é preciso reconhecer que as decisões operacionais precedentes não captam a contribuição das menores bancadas no endosso das emendas pela própria dificuldade de trabalhar com frequências e diferença de médias na análise de representações estaduais pequenas, mais sensíveis a variações estatísticas. Nestes casos, é mais seguro recorrer ao exame qualitativo, consultando discursos parlamentares e matérias de jornal. Através da leitura dos comentários presentes em periódicos de oposição, foi possível chegar à autoria das emendas infringentes: propostas da bancada do Amazonas (*Jornal do Brasil*, Edição n. 194, 14/08/1925, Nota “A reforma da Constituição”, p. 7). Pelo mesmo modo se confirmou a suspeita de que a emenda n. 17, relativa à previsão de indenização ao estado do Amazonas por ocasião do desmembramento do Acre, partiu da mesma bancada (*Jornal do Brasil*, Edição n. 194, 14/08/1925, Nota “O Acre, futuro Estado”, p. 5). Uma informação confirmada até pel’ *O Paiz*, uma das maiores folhas governistas da época e que se referia à medida como uma “curiosa fôrma de se pedir a autonomia para o Acre” (*O Paiz*, Edição n. 14903, 09/08/1925, Nota “Idéas retardatarias e principios modernos sobre a revisão constitucional”, p. 4). Aliás, o acompanhamento dos jornais alinhados ao governo revelou como foram recebidas algumas emendas de plenário antes mesmo da divulgação oficial delas, pela mesa. *O Paiz* desaprovava, por exemplo, a emenda n. 6, do deputado pelo Rio Grande do Sul, Antunes Maciel, “insinuando com maitreirice difficilmente occultavel o parlamentarismo com que [vivía] a sonhar” (Ibid.). Para o periódico, a criação de um Supremo Tribunal da Nação nos termos previstos pela emenda n. 16, de Collares Moreira, equivalia à uma “aberração republicana” (Ibid.). Em tom pejorativo eram ainda citadas “as idéias do Sr. Afranio Peixoto” impressa na emenda n. 5, contendo disposições sobre o ensino (Ibid.). Na contramão, várias emendas do plenário contavam com a simpatia d’ *O Paiz*, como as de ns. 1 (de Euclides do Valle, vedando empréstimos externos a Estados e municípios sem autorização do Congresso Nacional); 11 (sugerida por Gilberto Amado para riscar da Constituição a perda dos direitos políticos pelos brasileiros com condecorações estrangeiras); 12 (do deputado Tavares Cavalcanti, impondo a obrigatoriedade do ensino primário) e 13 (proposta pela bancada mineira na figura de Fidelis Reis, proibindo aos funcionários civis e militares no exercício de mandato legislativo acumular vencimentos, promoções, contagem de tempo de serviço, etc.). De todas as emendas conhecidas por este jornal até o dia 09/08/1925, a única que gozava de neutralidade na divulgação era a de n. 3, iniciada por Armando Burlamaqui para elevar o número mínimo de deputados federais a 6 por Estado (Ibid.).

Nas justificativas das emendas n. 14 e 15, relativas à aposentadoria dos funcionários públicos, afirmava-se a tentativa de por esse meio se incluir na redação da Carta de 1891 a legislação já em vigor. As referidas emendas remetiam ao assentado nos arts. n. 125 da lei 2824, de 05/01/1915; n. 75 da Constituição Federal e leis ns. 117, de 04/11/1892 e 2919, de 31/12/1924 (art. 121).

Por fim, importa destacar não ser possível precisar o número de emendas de plenário que não atingiram o *quórum* para apresentação. *O Paiz* alude a existência de algumas propostas nestas condições: uma de Afranio Peixoto, procurando combater a produção e o comércio de bebidas alcoólicas, e várias de João Santos, que pleiteava tantas emendas a ponto do periódico ironizar: “O sr. João Santos deveria ocupar a tribuna da Camara numa dessas sessões, para discorrer, como mestre de direito, que realmente é, sobre emendas que oferece a todo o projecto: o trabalho de S. Ex. é um verdadeiro substitutivo” (*O Paiz*, Edição n. 14903, 09/08/1925, Nota “Idéas retardatarias e principios modernos sobre a revisão constitucional”, p. 4).

APÊNDICE I – Emendas de plenário ao anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda de plenário	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Autoria da emenda	Assinaturas			Escopo principal
					Total	Distribuição estadual	Apoio principal*	
1	Aditiva	Acresce art. ao Título I (da organização federal)	Propunha vedar que estados e municípios pudessem contrair empréstimos sem a autorização do Congresso Nacional.	Eurico Valle (PA)	54	18 estados	BA (22,2%)	ECO
2	Substitutiva	Art. 22	Relativa ao subsídio dos membros do Congresso Nacional, passa a determinar que estes valores mesmos vençam anualmente, independente de prorrogação da sessão legislativa.	Ephigenio de Salles (AM)	84	21 estados	MG (16,7) e BA (15,5%)	ECO
3	Substitutiva	Art. 28, § 1º	Revê o número de deputados por Estado, elevando o mínimo para 6.	Armando Burlamaqui (PI)	71	21 estados	Difuso	POL
4	Substitutiva	Art. 34, n. 23	Substitui o artigo que discrimina a prerrogativas do Congresso Nacional de legislar sobre o direito civil, comercial e criminal da Republica e o processual da justiça federal, inserindo a ressalva: "sem prejuizo da competencia dos Estados para organizar seus respectivos poderes judiciarios".	Wenceslão Escobar (RS)	58	18 estados	Difuso	POL
5	Substitutiva	Art. 35, n. 3 e 4	Substitui algumas das competências não privativas do Congresso, estendendo-lhe prover a orientação nacional do ensino primário e regular e democratizar o ensino secundário e profissional.	Afranio Peixoto (BA)	67	21 estados	BA (19,4%)	POL

*Distingue as bancadas estaduais responsáveis por pelo menos 15% das assinaturas da emenda. Quando nenhuma bancada forneceu esse percentual de assinaturas, o apoio é considerado difuso.

Continua...

APÊNDICE I – Emendas de plenário ao anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda de plenário	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Assinaturas			Escopo principal	
				Total	Distribuição estadual	Apoiamento principal*		
6	Substitutiva	Art. 51	Retira da CF 1891 a proibição do comparecimento dos ministros ao Congresso.	A. Maciel (RS)	64	19 estados	BA (20,3%)	POL
7	Sub-emenda à emenda do anteprojeto	Emenda n. 57 (Art. 63, parágrafo único, letra d)	Acrescentava na redação dos princípios constitucionais da CF 1891, no trecho relativo à independência e harmonia entre os poderes, o complemento "com as suas respectivas funções específicas". Relativa à autonomia municipal, passa a permitir que os Estados: a) autorizem recurso do reconhecimento dos poderes das autoridades municipais; b) concedam ao Poder Legislativo competência para anular os atos e deliberações que ferissem a Constituição da República e a do Estado, as leis federais e estaduais e os direitos de outros municípios; c) criem um regime especial para o município, capital de Esado, porto importante ou estação sanitária que demandr obras especiais para esse fim e d) intervenham diretamente na administração do município insolvente, até que a situação financeira se normalize, e na do que demandar grandes obras de saneamento à custa dos cofres do Estado, até que elas estejam concluídas e liquidadas.	Plínio Casado (RS)	66	20 estados	MG (18,2%) e BA (15,1%)	POL
8	Substitutiva	Art. 68		Chermont de Miranda (PA)	54	17 estados	Difuso	POL

*Distingue as bancadas estaduais responsáveis por pelo menos 15% das assinaturas da emenda. Quando nenhuma bancada forneceu esse percentual de assinaturas, o apoio é considerado difuso.

Continuação

APÊNDICE I – Emendas de plenário ao anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda de plenário	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto		Assinaturas			Escopo principal
					Total	Distribuição estadual	Apoio principal*	
9	Substitutiva	Art. 72, § 6º	Estabelece o ensino leigo facultativo nas escolas oficiais (emenda religiosa de Plínio Marques).	Plínio Marques (PR)	83	21 estados	BA (18,1%)	POL
10	Substitutiva	Art. 72, § 7º	Estabelece que a Igreja Católica é a religião oficial dos brasileiros no artigo que mantém vedada a subvenção oficial dos Estados aos cultos que possam haver no país (emenda religiosa de Plínio Marques).	Plínio Marques (PR)	75	21 estados	Difuso	POL
11	Substitutiva	Art. 72, § 29	Sobre os direitos individuais, muda o artigo da CF 1891 que já tratava da exclusão dos direitos políticos àqueles que tentassem se insentiar de qualquer ônus das leis da República alegando crença religiosa e àqueles que aceitassem títulos nobiliárquicos no estrangeiro, passando a tirar os direitos políticos de qualquer cidadão que aceitasse títulos de nobreza.	Gilberto Amado (SE)	59	19 estados	Difuso	ECO
12	Aditiva	Art. 72	Torna obrigatório o ensino primário, competindo à União e aos Estados a decretação de medidas compulsórias.	Tavares Cavalcanti (PB)	69	21 estados	BA (16,0%)	POL

*Distingue as bancadas estaduais responsáveis por pelo menos 15% das assinaturas da emenda. Quando nenhuma bancada forneceu esse percentual de assinaturas, o apoio é considerado difuso.

Continuação

APÊNDICE I – Emendas de plenário ao anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda de plenário	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Assinaturas			Escopo principal
				Total	Distribuição estadual	Apoio principal*	
13	Aditiva	Não especificado	Acresce à CF 1891 a determinação que os funcionários civis e militares de terra e mar que exercem mandato legislativo não poderão ser promovidos ou ter acesso nos respectivos cargos, contar tempo e acumular vencimentos enquanto durar ao mandato. Fidelis Reis (MG)	64	19 estados	MG (18,7%)	ECO
14	Aditiva	Não especificado	Relativa ao funcionalismo público, reproduz a legislação em vigor e estabelece que os funcionários ou empregados públicos, efetivos, que contarem dez ou mais anos de serviço público, só poderão ser destituídos por sentença judicial ou processo administrativo. Nogueira Penido (DF)	53	17 estados	BA (17,0%) e PE (15,1%)	ECO
15	Emenda substitutiva	Art. 75	Relativa ao funcionalismo público, altera o texto da CF 1891 (que permitia a aposentadoria apenas em caso de invalidez no serviço à Nação) colocando como cláusulas essenciais para a concessão desse benefício ter o funcionário servido por pelo menos dez anos na função pública, e estendendo a aposentadoria àqueles com mais de 70 anos de idade. Nogueira Penido (DF)	58	19 estados	Difuso	ECO

*Distingue as bancadas estaduais responsáveis por pelo menos 15% das assinaturas da emenda. Quando nenhuma bancada forneceu esse percentual de assinaturas, o apoio é considerado difuso.

Continuação

APÊNDICE I – Emendas de plenário ao anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda de plenário	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Assinaturas			Escopo principal	
				Total	Distribuição estadual	Apoiamento principal*		
16	Aditiva	Não especificado	Cria o Supremo Tribunal da Nação, composto pelo presidente da República e seu vice, pelo vice-presidente do Senado, pelo presidente da Câmara, pelo presidente do STF e por outros três membros eleitos annual e respectivamente, dentro do Senado, da Câmara e do STF. Essa emenda detalha ainda o funcionamento do órgão por ela criado.	Arthur Collares Moreira (MA)	60	20 estados	Difuso	POL
17	Aditiva	Disposições transitórias	Insere nas disposições transitórias da CF uma indenização para o estado do Amazonas por causa do desmembramento do Acre.	Ephigenio de Salles (AM)	67	20 estados	Difuso	ECO
Infringente n. 1	Sub-emenda supressiva à emenda do anteprojeto	Emenda n. 3	Suprime a emenda n. 3 do anteprojeto, relativa aos casos para realizar intervenção federal, que substituíra o dispositivo assegurando a execução das leis e sentenças federais pelo seguinte: para assegurar a execução das leis e sentenças federais e para reorganizar financeiramente o Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessão de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos.	Ephigenio de Salles (AM)	58	20 estados	Difuso	POL

*Distingue as bancadas estaduais responsáveis por pelo menos 15% das assinaturas da emenda. Quando nenhuma bancada forneceu esse percentual de assinaturas, o apoio é considerado difuso.

Continuação

APÊNDICE I – Emendas de plenário ao anteprojeto de reforma constitucional apresentado pela Câmara em 1925

Emenda de plenário	Tipo de emenda	Alvo da alteração	Assunto	Assinaturas			Escopo principal
				Total	Distribuição estadual	Apoiamento principal*	
Infringente n. 2	Sub-emenda supressiva à emenda do anteprojeto	Emenda n. 26	Suprime a emenda n. 26 do anteprojeto, que acrescentava às competências privativas do Ephigenio Congresso Nacional o ato de legislar sobre a administração dos territórios, que seriam sujeitos de Salles (AM) direta e imediatamente ao Poder Executivo.	62	19 estados	Difuso	POL

*Distingue as bancadas estaduais responsáveis por pelo menos 15% das assinaturas da emenda. Quando nenhuma bancada forneceu esse percentual de assinaturas, o apoio é considerado difuso.

Elaboração própria a partir dos ACN, 14/08/1925, p. 2450-2455.

Conclusão

APÊNDICE J – Emendas substitutivas da Comissão Especial

Este apêndice reproduz as emendas substitutivas apresentadas pela maioria como redação alternativa às emendas aprovadas na primeira discussão da reforma constitucional. A tabela abaixo indica o percentual de apoio a partir das assinaturas apostas pelas bancadas estaduais à matéria.

Distribuição do apoio às emendas substitutivas, por bancadas estaduais

UF	Magnitude (A)	Assinaturas (B)	(B)/(A)
MG	37	21	56,8
SP	22	12	54,5
BA	22	10	45,5
RJ	17	15	88,2
PE	17	6	35,3
RS	16	0	0
CE	10	7	70
DF	10	4	40
PA	7	5	71,4
MA	7	4	57,1
AL	6	2	33,3
PB	5	3	60
AM	4	4	100
ES	4	4	100
SC	4	4	100
SE	4	4	100
GO	4	3	75
MT	4	3	75
RN	4	3	75
PI	4	2	50
PR	4	1	25
Total	212	117	55,2

Elaboração própria a partir dos DCN, 12/10/1925, p. 4338-4347.

Os percentuais de apoio (B/A) não variam significativamente em relação ao constatado na apresentação das 76 emendas componentes do anteprojeto da reforma, como vimos no Cap. 3. A maior diferença fica por conta do comportamento da bancada do Rio Grande do Sul, que não provê nenhum autógrafo desta vez, na contramão da maioria das menores representações estaduais que passam a endossar com unanimidade o texto da proposta revisionista do governo. Tratam-se de medidas centradas na descrição das hipóteses para a intervenção federal nos Estados, na definição das prerrogativas do Congresso Nacional, na introdução do veto parcial, na reorganização das prerrogativas do judiciário, além de

mudanças na carta de direitos individuais, regulação da aposentadoria do funcionalismo público e previsões para decretação do estado de sitio. O quadro a seguir contrasta a redação original dos artigos da Constituição de 1891 que se pretendem atualizar (na coluna à direita) com as modificações propostas pelas emendas substitutivas (coluna à esquerda). Em negrito encontram-se as inovações sugeridas.

EMENDA Nº. 1

Substitua-se o art. 6º da Constituição pelo seguinte:

<<Art. . O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

I - para repellir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes:

a) a forma republicana;

b) o regime representativo;

c) o governo presidencial;

d) a independência e harmonia dos Poderes;

e) a temporariedade das funcções electivas e a responsabilidade dos funcionarios;

f) a autonomia dos municipios;

g) a capacidade para ser eleitor ou elegivel nos termos da Constituição;

h) um regimen eleitoral que permita a representação das minorias;

i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos;

j) os direitos políticos e individuaes assegurados pela Constituição;

k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;

l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretal-a;

III - para garantir o livre exercicio de qualquer dos poderes publicos estaduaes, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existencia dos mesmos, pôr termo á guerra civil;

IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federaes e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois annos.

§ 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos principios constitucionaes da União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV)

§ 2º Compete, privativamente, ao Presidente da Republica intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos Poderes Publicos estadoaes a solicitar (nº III); e, independentemente de provocação, nos demais casos comprehendidos neste artigo.

§ 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federaes (nº IV).>>

Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

I) para repellir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

II) para manter a fórmula republicana federativa;

III) para restabelecer a ordem e a tranquillidade nos Estados, á requisição dos respectivos Governos;

IV) para assegurar a execução das leis e sentenças federaes.

EMENDA Nº. 2

Substitua-se o art. 34º da Constituição pelo seguinte:

<<Art. .Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º, orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;

2º, autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos, e a fazer outras operações de crédito;

3º, legislar sobre a dívida pública, e estabelecer os meios para o seu pagamento;

4º, regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais;

5º, legislar sobre o commercio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem publico, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entrepostos;

6º, legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territorios estrangeiros;

7º, determinar o peso, o valor, a inscrição, o typo e a denominação das moedas;

8º, crear bancos de emissão, legislar sobre ella, e tributa-la;

9º, fixar o padrão dos pesos e medidas;

10, resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Distrito Federal, e os do territorio nacional com as nações limitrophes;

11, autorizar o Governo a declarar guerra, si não tiver logar ou mallograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz;

12, resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras;

13, mudar a capital da União;

14, conceder subsidios aos Estados na hypothese do artigo 5º;

15, legislar sobre o serviço dos correios e telegraphos federaes;

16, adoptar o regimen conveniente á segurança das fronteiras;

17, fixar, anualmente, as forças de terra e mar, prorogada a fixação anterior, quando até 15 de janeiro não estiver a nova em vigor;

18, legislar sobre a organização do Exercito e da Armada;

19, conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo territorio do paiz, para operações militares;

20, declarar em estado de sitio um ou mais pontos do territorio nacional na emergencia de aggressão por forças estrangeiras ou de commoção interna, e approvar ou suspender o sitio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes res ponsaveis, na ausencia do Congresso;

Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;

2º) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos a fazer operações de crédito;

3º) legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento;

4º) regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais;

5º) regular o comércio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Distrito Federal, alfandegar portos, criar ou suprimir entrepostos;

6º) legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territórios estrangeiros;

7º) determinar o peso, o valor, a inscrição, o tipo e a denominação das moedas;

8º) criar bancos de emissão, legislar sobre ela e tributá-la;

9º) fixar o padrão dos pesos e medidas;

10º) resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Distrito Federal e os do território nacional com as nações limítrofes;

11º) autorizar o governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz;

12º) resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras;

13º) mudar a capital da União;

14º) conceder subsídios aos Estados na hipótese do art. 5º;

15º) legislar sobre o serviço dos correios e telégrafos federais;

16º) adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras;

17º) fixar anualmente as forças de terra e mar;

18º) legislar sobre a organização do Exército e da Armada;

19º) conceder ou negar passagens a forças estrangeiras pelo território do País, para operações militares;

20º) mobilizar e utilizar a guarda nacional ou milícia cívica, nos casos previstos pela Constituição;

21º) declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional, na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna, e aprovar ou suspender o sítio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsáveis, na ausência do Congresso;

22º) regular as condições e o processo da elei-

Continuação

EMENDAS

21, regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes em todo o paiz.
22, legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica e o processual da justiça federal;
23, estabelecer leis sobre naturalização;
24, crear e supprimir empregos publicos federaes, inclusive os das Secretarias das Camaras e dos Tribunaes, fixar-lhes as attribuições, e estipular-lhes os vencimentos;
25, organizar a justiça federal, nos termos do art. 55 e seguintes da secção III;
26, conceder amnistia;
27, commutar e perdoar as penas impostas, por crimes de responsabilidade, aos funcionarios federaes;
28, legislar sobre o trabalho;
29, legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas, não as podendo conceder, nem alterar, por leis especiaes;
30, legislar sobre a organização municipal do Districto Federal, bem como sobre a policia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Governo da União;
31, submeter á legislação especial os pontos do territorio da Republica necessarios para a fundação de arsenaes, ou outros estabelecimentos e instituições de conveniencia federal;
32, regular os casos de extradição entre os Estados;
33, decretar as leis e resoluções necessarias ao exercicio dos poderes que pertencem á União;
34, decretar as leis organicas para a execução completa da Constituição;
35, prorogar e adiar suas sessões.
§ 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas á previsão da receita e á despesa fixada para os serviços anteriormente creados. Não se incluem nessa prohibição:
a) a autorização para abertura de creditos supplementares e para operações de credito como antecipação da Receita;
b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercicio ou do modo de cobrir o “déficit”.
§ 2º É vedado ao Congresso conceder creditos illimitados.>>

EMENDAS

EMENDA Nº. 3

Substitua-se o § 1º do art. 37 da Constituição pelo seguinte:

<< § 1º. Quando o Presidente da Republica julgar um projecto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrario aos interesses naciona-

TEXTOS ORIGINAIS DA CF 1891

ção para os cargos federais, em todo o Pais;
23º) legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da República e o processual da Justiça Federal;
24º) estabelecer leis uniformes sobre a naturalização;
25º) crear e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições, estipular-lhes os vencimentos;
26º) organizar a Justiça Federal, nos termos dos arts. 55 e seguintes da Seção III;
27º) conceder anistia;
28º) comutar e perdoar as penas impostas, por crimes de responsabilidade, aos funcionários federais;
29º) legislar sobre terras e minas de propriedade da União;
30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União;
31º) submeter à legislação especial os pontos do território da República necessários para a fundação de arsenais ou outros estabelecimentos e instituições de conveniência federal;
32º) regular os casos de extradição entre os Estados;
33º) decretar as leis e resoluções necessárias ao exercicio dos poderes que pertencem à União;
34º) decretar as leis orgânicas para a execução completa da Constituição;
35º) prorogar e adiar suas sessões.

TEXTOS ORIGINAIS DA CF 1891

Art. 37, O projecto de lei adoptado numa das Camaras será submettido á outra; e esta, si o approvar, envia-o-á ao Poder Executivo, que, acquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1º. Si, porém, o Presidente da Republica o julgar inconstitucional, ou contrario aos interesses da Nação, negará, sua sanção dentro

Continuação

es, o vetará, total ou parcialmente, dentro de dez dias uteis a contar daquelle em que o recebeu, devolvendo, nesse prazo e com os motivos do veto, o projecto ou a parte vetada, á Camara onde elle se houver iniciado.>>

EMENDA Nº. 4

Substituam-se os arts. 59 e 60 da Constituição pelo seguinte:

Art. . Á Justiça Federal compete:

– Ao Supremo Tribunal Federal:

I - processar e julgar originaria e privativamente:

- a) o Presidente da Republica, nos crimes communs, e os Ministros de Estado, nos casos de art. 52;
- b) os Ministros diplomaticos, nos crimes communs e nos de responsabilidade;
- c) as causas e conflictos entre a União e os Estados, ou entre estes, uns com os outros;
- d) os litigios e as reclamações entre nações estrangeiras e a União ou os Estados;
- e) os conflictos dos juizes ou tribunaes federaes entre si, ou entre estes e os dos Estados, assim como os dos juizes e tribunaes de um Estado com os juizes e os tribunaes de outro Estrado.

II - julgar em gráo de recurso as questões excedentes da alçada legal resolvidas pelos juizes e tribunaes federaes;

III - rever os processos findos, em materia crime.

– Aos juizes e Tribunaes Federaes: processar e julgar:

- a) as causas em que alguma das partes fundar a acção, ou a defesa, em disposição da Constituição Federal;
- b) todas as causas propostas contra o Governo da União ou Fazenda Nacional, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do Poder Executi-

de dez dias uteis daquelle em que recebeu o projecto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, á Camara onde elle se houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2º. O silencio do Presidente da Republica no decendio importa a sancção; e, no caro de ser esta negada, quando

§ 3º. Devolvido o projecto á Camara iniciadora, ahi se sujeitará a uma discussão e á votação nominal, considerando-se aprovado, se obtiver dois terços dos suffragios presentes. Neste caso, o projecto será remetido á outra Camara que, si o aprovar pelos mesmos tramites e pela mesma maioria, o enviará, como lei, ao Poder Executivo para a formalidade da promulgação.

§ 4º. A sanção e a promulgação effectuam-se por estas fórmulas:

1ª. “O Congresso Nacional decreta, e eu sanciono a seguinte lei (ou resolução).”

2ª. “O Congresso Nacional decreta, e eu promulgo a seguinte lei (ou resolução).”

Art 59 - Ao Supremo Tribunal Federal compete:

I - processar e julgar originária e privativamente:

a) o Presidente da República nos crimes comuns, e os Ministros de Estado nos casos do art. 52;

b) os Ministros Diplomáticos, nos crimes comuns e nos de responsabilidade;

c) as causas e conflictos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros;

d) os litigios e as reclamações entre nações estrangeiras e a União ou os Estados;

e) os conflictos dos juizes ou tribunaes federais entre si, ou entre estes e os dos Estados, assim como os dos juizes e tribunaes de um Estado com juizes e tribunaes de outro Estado.

II - julgar, em gráo de recurso, as questões resolvidas pelos juizes e tribunais federaes, assim como as de que tratam o presente artigo, § 1º, e o art. 60;

III - rever os processos, findos, nos termos do art. 81.

§ 1º - Das sentenças das justiças dos Estados, em ultima instancia, haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) quando se questionar sobre a validade, ou a applicação de tratados e leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado fôr contra ella;

b) quando se contestar a validade de leis ou de actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado considerar validos esses

Continuação

vo, ou em contractos celebrados com o mesmo Governo;

c) as causas provenientes de compensações, reivindicações, indemnização de prejuizos, ou quaesquer outras, propostas pelo Governo da União contra particulares ou vice-versa;

d) os litígios entre um Estado e habitantes de outro;

e) os pleitos entre Estados estrangeiros e cidadãos brasileiros;

f) as acções movidas por estrangeiros e fundadas, quer em contractos com o Governo da União, quer em convenções ou tratados da União com outras nações;

g) as questões de direito marítimo e navegação, assim no oceano como nos rios e lagos do paiz;

h) os crimes políticos.

§ 1º Das sentenças das justiças dos Estados em ultima instancia haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) quando se questionar sobre a vigencia ou a validade das leis federaes em face da Constituição e a decisão do Tribunal do Estado lhes negar applicação;

b) quando se contestar a validade de leis ou actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado considerar válidos esses actos, ou essas leis impugnadas;

c) quando dous ou mais tribunaes locais interpretarem de modo differente a mesma lei federal, podendo o recurso ser tambem interposto por qualquer dos tribunaes referidos ou pelo procurador geral da Republica;

d) quando se tratar de questões de direito criminal ou civil internacional.

§ 2º Nos casos em que houver de applicar leis dos Estados, a justiça federal consultará a jurisprudência dos tribunaes locais, e, vice-versa, as justiças dos Estados consultarão a jurisprudencia dos tribunaes federaes, quando houverem de interpretar leis da União.

§ 3º É vedado ao Congresso commetter qualquer jurisdicção federal ás justiças do Estados.

§ 4º As sentenças e ordens da magistratura federal são executadas por officiaes judiciarios da União, aos quaes a policia local é obrigada a prestar auxilio, quando invocado por elles.

§ 5º Nenhum recurso judiciario é permittido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sitio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigencia do estado de sitio, não poderão os tribunaes conhecer dos actos praticados em virtude delle pelo Poder Legislativo ou Executivo.

actos, ou essas leis impugnadas.

§ 2º - Nos casos em que houver de applicar leis dos Estados, a justiça federal consultará a jurisprudencia dos tribunaes locais, e vice-versa, as Justiças dos Estados consultarão a jurisprudencia dos tribunaes federaes, quando houverem de interpretar leis da União.

Art 60 - Compete aos Juizes ou Tribunais Federais, processar e julgar:

a) as causas em que alguma das partes fundar a acção, ou a defesa, em disposição da Constituição Federal;

b) todas as causas propostas contra o Governo da União ou Fazenda Nacional, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do Poder Executivo, ou em contratos celebrados com o mesmo Governo;

c) as causas provenientes de compensações, reivindicções, indenização de prejuizos ou quaisquer outras propostas, pelo Governo da União contra particulares ou vice-versa;

d) os litígios entre um Estado e cidadãos de outro, ou entre cidadãos de Estados diversos, diversificando as leis destes;

e) os pleitos entre Estados estrangeiros e cidadãos brasileiros;

f) as acções movidas por estrangeiros e fundadas, quer em contratos com o Governo da União, quer em convenções ou tratados da União com outras nações;

g) as questões de direito marítimo e navegação assim no oceano como nos rios e lagos do País;

h) as questões de direito criminal ou civil internacional;

i) os crimes políticos

§ 1º - É vedado ao Congresso cometer qualquer jurisdicção federal às Justiças dos Estados.

§ 2º - As sentenças e ordens da magistratura federal são executadas por officiaes judiciarios da União, aos quais a policia local é obrigada a prestar auxilio, quando invocado por eles.

EMENDA Nº. 5

Substituam-se os arts. 72, 75 80 da Constituição pelo seguinte:

Art. . A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º - Ninguém pôde ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.

§ 2º - Todos são eguaes perante a lei.

A República não admite privilegios de nascimento, desconhece fóros de nobreza e extingue as ordens honorificas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliarchuicos e de conselho.

§ 3º - Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer publica e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito commum.

§ 4º - A Republica só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

§ 5º - Os cemiterios terão character secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não offendam a moral publica e as leis.

§ 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

§ 7º - Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção official, nem terá relações de dependência ou alliança com o Governo da União, ou dos Estados. **A representação diplomatica do Brasil junto á Santa Sé não implica violação deste principio.**

§ 8º - A todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem publica.

§ 9º - E' permittido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade de culpados.

§ 10 - Em tempo de paz qualquer pessoa pôde entrar no território nacional ou delle sair com a sua fortuna e seus bens.

§ 11 - A casa é o asylo inviolável do indivíduo; ninguém pode ahi penetrar de noite, sem consenti mento do morador, senão para acudir as victimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela fórmula prescriptos na lei.

§ 12 - Em qualquer assunto é livre a manifestação de pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer nos casos e pela fórmula que a lei determinar. Não é permittido o anonymato.

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º - Ninguém pôde ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.

§ 2º - Todos são eguaes perante a lei.

A República não admite privilegios de nascimento, desconhece fóros de nobreza e extingue as ordens honorificas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliarchuicos e de conselho.

§ 3º - Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer publica e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito commum.

§ 4º - A Republica só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

§ 5º - Os cemiterios terão character secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não offendam a moral publica e as leis.

§ 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

§ 7º - Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção official, nem terá relações de dependência ou alliança com o Governo da União, ou dos Estados.

§ 8º - A todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem publica.

§ 9º - É permittido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados.

§ 10 - Em tempo de paz, qualquer pôde entrar no territorio nacional ou delle sair, com a sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte.

§ 11 - A casa é o asylo inviolável do indivíduo; ninguém pode ahi penetrar de noite, sem consenti mento do morador, senão para acudir as victimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela fórmula prescriptos na lei.

Continuação

§ 13 – A' exceção do flagrante delito, a prisão não poderá executar-se senão depois de pronuncia do indiciado, salvo os casos determinados em lei, e mediante ordem escripta da autoridade competente.

§ 14 - Ninguém poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, salvas as exceções especifi cadas em lei, nem levado à prisão ou nela detido, se prestar fiança idônea nos casos em que a lei a admitir.

§ 15 - Ninguém será sentenciado senão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior e na forma por ela regulada.

§ 16 - Aos acusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciaes a ela, desde a nota de culpa, entregue em 24 horas ao preso e assinada pela autoridade competente com os nomes do acusador e das testemunhas.

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

a) As minas pertencem aos proprietários do sólo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas. Esta poderá ser também feita pelo Governo Federal ou por concessão deste, reservada parte dos lucros ao proprietário, no caso de não iniciar ou de abandonar a exploração.

b) As minas e jazidas mineraes necessarias á segurança e defesa nacionaes, e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros.

§ 18 - É inviolável o sigilo da correspondência.

§ 19 - Nenhuma pena passará da pessoa do delinqüente.

§ 20 - Fica abolida a pena de galés e a de banimento judicial.

§ 21 - Fica, igualmente, abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra.

§ 22 - Dar-se-á o “habeas-corpus” sempre que alguém soffrer ou se achar em imminente perigo de soffrer violencia por meio de prisão ou constrangimento illegal em sua liberdade de locomoção.

§ 23 - À exceção das causas que, por sua natureza, pertencem a Juízos especiais, não haverá foro privilegiado.

§ 24 - É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

§ 25 - Os inventos industriais pertencerão aos seus autores, aos quais ficará garantido por lei um privilégio temporário, ou será concedido pelo Congresso um prêmio razoável quando haja conveniência de vulgarizar o invento.

§ 26 - Aos autores de obras literárias e artísticas é garantido o direito exclusivo de reproduzíl-as, pela imprensa ou por qualquer outro processo mecânico. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo

§ 12 - Em qualquer assunto é livre a manifestação de pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer nos casos e pela fôrma que a lei determinar. Não é permitido o anonymato.

§ 13 – A' exceção do flagrante delito, a prisão não poderá executar-se senão depois de pronuncia do indiciado, salvo os casos determinados em lei, e mediante ordem escripta da autoridade competente.

§ 14 - Ninguém poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, salvas as exceções especificadas em lei, nem levado à prisão ou nela detido, se prestar fiança idônea nos casos em que a lei a admitir.

§ 15 - Ninguém será sentenciado senão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior e na forma por ela regulada.

§ 16 - Aos acusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciaes a ela, desde a nota de culpa, entregue em 24 horas ao preso e assinada pela autoridade competente com os nomes do acusador e das testemunhas.

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvo as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

§ 18 - É inviolável o sigilo da correspondência.

§ 19 - Nenhuma pena passará da pessoa do delinqüente.

§ 20 - Fica abolida a pena de galés e a de banimento judicial.

§ 21 - Fica, igualmente, abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra.

§ 22 - Dar-se-á o *habeas-corpus*, sempre que o individuo soffrer ou se achar em imminente perigo de soffrer violencia ou coacção por illegalidade ou abuso de poder.

§ 23 - À exceção das causas que, por sua natureza, pertencem a Juízos especiais, não haverá foro privilegiado.

§ 24 - É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

§ 25 - Os inventos industriais pertencerão aos seus autores, aos quais ficará garantido por lei um privilégio temporário, ou será concedido pelo Con gresso um prêmio razoável quando haja conveniência de vulgarizar o invento.

§ 26 - Aos autores de obras literárias e artísticas é garantido o direito exclusivo de reproduzi-las,

Continuação

que a lei determinar.

§ 27 - A lei assegurará também a propriedade das marcas de fábrica.

§ 28 - Por motivo de crença ou de função religiosa, nenhum cidadão brasileiro poderá ser privado de seus direitos civis e políticos nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever cívico.

§ 29 - Os que alegarem motivo de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer onus que as leis da República imponham aos cidadãos, e os que aceitarem condecoração ou títulos nobiliarchicos estrangeiros perderão todos os direitos políticos.

§ 30 - Nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude de uma lei que o autorize.

§ 31 - É mantida a instituição do jury.

§ 32. As disposições constitucionaes assecutorias da irreductilidade de vencimentos civis ou militares não eximem da obrigação de pagar os impostos geraes creados em lei.

§ 33. É permitido ao Poder Executivo expulsar do territorio nacional os suditos estrangeiros perigosos á ordem publica ou nocivos aos interesses da Republica.

§ 34. Nenhum emprego póde ser creado, nem vencimento algum, civil ou militar, póde ser estipulado ou alterado senão por lei ordinaria especial.

§ 35. Respeitados os direitos adquiridos e a expectativa legal dos funcionarios em exercicio na data da promulgação desta lei, a aposentadoria somente poderá ser concedida:

– aos invalidos, depois de trinta annos de serviços á União;

– aos que se invalidarem em acto de serviço, depois de dez annos.

a) O magistrado ou funcionario maior de 70 annos de idade será compulsoriamente aposentado com os vencimentos correspondentes ao tempo de serviço.

b) Nenhuma aposentadoria ou reforma será concedida com vencimentos superiores aos da actividade.

§ 36. Quando a segurança da Republica o exigir, em caso de aggressão estrangeira, ou comoção intestina, poder-se-á declarar em estado de sitio, por tempo determinado, qualquer parte do territorio nacional, suspendendo-se ahi absolutamente o “habeas-corpus” para os destinos em virtude da declaração do sitio, assim como as garantias constantes dos §§ 1º, 3º, 8º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º e 18º deste artigo, que o decreto enumerar.

a) Não se achando reunido o Congresso e correndo a Patria imminente perigo, exercerá essa atribuição o Poder Executivo Federal (art. 48, nº 15).

b) Este, porém, durante o estado de sitio, restringir-se-á nas medidas de repressão contra as pessoas, a impôr:

– a detenção em logar não destinado aos réos de crimes communs;

pela imprensa ou por qualquer outro processo mecânico. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei determinar.

§ 27 - A lei assegurará também a propriedade das marcas de fábrica.

§ 28 - Por motivo de crença ou de função religiosa, nenhum cidadão brasileiro poderá ser privado de seus direitos civis e políticos nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever cívico.

§ 29 - Os que alegarem motivo de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer onus que as leis da República imponham aos cidadãos, e os que aceitarem condecoração ou títulos nobiliarchicos estrangeiros perderão todos os direitos políticos.

§ 30 - Nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude de uma lei que o autorize.

§ 31 - É mantida a instituição do jury.

Art 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionarios publicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

Art 80 - Poder-se-á declarar em estado de sitio qualquer parte do territorio da União, suspendendo-se ahi as garantias constitucionais por tempo determinado quando a segurança da República o exigir, em caso de aggressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, nº 21).

§ 1º - Não se achando reunido o Congresso e correndo a Patria imminente perigo, exercerá essa atribuição o Poder Executivo Federal (art. 48, nº 15).

§ 2º - Este, porém, durante o estado de sitio, restringir-se-á nas medidas de repressão contra as pessoas, a impôr:

1º) a detenção em logar não destinado aos réos de crimes communs;

2º) o desterro para outros sitios do territorio nacional.

§ 3º - Logo que se reunir o Congresso, o Presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de excepção que houverem sido tomadas.

§ 4º - As autoridades que tenham ordenado taes medidas são responsaveis pelos abusos commetidos.

Continuação

EMENDAS

- o desterro para outros sitios do territorio nacional.
- c) Logo que se reunir o Congresso, o Presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de excepção que houverem sido tomadas.
- d) As autoridades que tenham ordenado taes medidas são responsaveis pelos abusos cometidos.

TEXTO ORIGINAL DA CF 1891

Conclusão

Reproduzido de DCN, 12/10/1925, p. 4338-4346.

APÊNDICE K – Relação dos senadores eleitos à Comissão Especial para estudar a reforma da Constituição

A eleição da Comissão Especial de 21 senadores encarregada de dar parecer sobre o projeto de revisão constitucional remetido pela Câmara ocorreu um dia depois da leitura da matéria ao plenário do Senado. Neste procedimento, cada legislador tinha de votar em 21 nomes, sendo um para cada estado. Apuradas as 40 cédulas recolhidas, observou-se que 38 senadores receberam ao menos um voto. O gráfico mostra o número de representantes de cada estado nestas condições:

Número de senadores votados para representar cada bancada na Comissão Especial

Elaboração própria a partir dos ASF, Vol. VI, 27/10/1925, p. 343-344.

São Paulo foi o único caso em que todos os integrantes da bancada receberam pelo menos um voto para integrar a Comissão Especial. O padrão predominante foi de dois legisladores votados em cada bancada – inclusive em Minas Gerais e na Bahia, tidos como dois dos estados mais importantes do ponto de vista político-econômico da época. Pernambuco, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Espírito Santo contavam, cada um, com apenas um representante indicado.

Contudo, os 21 senadores mais votados reuniam mais de 30 votos cada, enquanto outros 16 nomes tinham apenas 1 voto e apenas 1 legislador somava 3 indicações. Do ponto de vista dessa diferença de votação, as escolhas mais apropriadas pareciam claras para o plenário. Os eleitos seguem listados abaixo:

Comissão Especial eleita no Senado

UF	Senador	Votação	Votação sobre o total de votos apurados
RS	Vespucio de Abreu	38	95
DF	Paulo de Frontin	38	95
MG	Bueno de Paiva	37	92,5
SP	Adolpho Gordo	37	92,5
BA	Pedro Lago	37	92,5
PE	Manoel Borba	37	92,5
PA	Souza Castro	37	92,5
PR	Affonso Camargo	37	92,5
SC	Lauro Müller	37	92,5
GO	Hermenegildo de Moraes	37	92,5
MT	Luiz Adolpho	37	92,5
PI	Eurípedes de Aguiar	37	92,5
AM	Aristides Rocha	37	92,5
CE	João Thomé	36	90
MA	Cunha Machado	36	90
PB	Antonio Massa	36	90
ES	Bernardino Monteiro	36	90
RN	Ferreira Chaves	36	90
RJ	Miguel de Carvalho	34	85
AL	Fernandes Lima	34	85
SE	Lopes Gonçalves	33	82,5

Elaboração própria a partir dos ASF, Vol. VI, 27/10/1925, p. 343-344.

A presidência da Comissão passou à alçada de Bueno de Paiva e Adolpho Gordo foi escolhido relator dos pareceres que esse órgão viesse a expedir.

GLOSSÁRIO

Os verbetes componentes deste glossário resumem as palavras e termos técnicos mais gerais usados no dia-a-dia do Congresso Nacional que foram incluídos com maior frequência no decorrer do presente trabalho. As aparições menos frequentes ou mais específicas constam explicadas conforme ingressaram no texto.

Bancadas: diz respeito aos representantes de cada estado tanto na Câmara quando no Senado, pois nas duas Casas do Congresso havia bancos separados para acomodar os membros de cada unidade federada.

Bancadas estaduais: ver o verbete *Bancadas*.

Comissão: grupo criado para facilitar a expedição dos negócios que se tratarem no Congresso Nacional. Durante a Primeira República, além das comissões criadas para atuar na Câmara e no Senado, havia possibilidade de se constituírem eventualmente comissões especiais mistas, formadas por deputados e senadores, para exame de assuntos em estudo nas duas Casas. Assim como hoje, os cargos nas comissões representavam posição de destaque para os legisladores.

Comissão de Inquérito: o nome técnico de cada comissão que examinava as eleições dos candidatos à Câmara dos Deputados durante a Primeira República.

Comissão de Verificação de Poderes: o nome genérico da comissão que examinava as eleições dos candidatos à Câmara dos Deputados durante a Primeira República.

Declaração de voto: ato previsto nas duas Casas do Congresso e que permite a qualquer legislador pedir inserção, na ata da sessão legislativa, das razões escritas do voto que deu sobre a deliberação que desejar se explicar.

Encaminhamento de votação: possibilidade prevista nas duas Casas do Congresso acerca da liberdade salvaguardada a qualquer legislador sobre o uso da palavra para indicar sua preferência de voto quando uma votação for anunciada pela mesa diretora.

Indicação: corresponde à proposição prevista nas duas Casas do Congresso com que um legislador pode sugerir a manifestação do respectivo parlamento, ou de suas Comissões, sobre determinado assunto.

Interstício: o prazo decorrente entre dois atos consecutivos referentes a uma mesma proposição.

Matéria legislativa: todo assunto em pauta em uma ou outra Casa do Congresso.

Mesa (ou Comissão) diretora da Câmara dos Deputados: órgão que decide todos os trabalhos da Câmara dos Deputados. Disciplina, por exemplo, as comunicações parlamentares, os projetos de lei dignos de consideração, estudo e deliberação e as votações de que o plenário desta Casa do Congresso deve se ocupar. Para definir os ritos processuais cabe à mesa interpretar as regras estatuídas pelo regimento interno da Câmara. Desde o Brasil império, a mesa era composta por um presidente e quatro secretários. A partir de 1899, também passou a integrar o seletor grupo dois vice-presidentes e essa configuração se manteve por toda a

Primeira República (cf. RICCI; PACHECO, 2016). Pelas suas competências e centralidade de suas decisões na condução dos trabalhos legislativos, a mesa diretora constitui o órgão mais importante da Câmara e o prestígio de seus membros se torna consequente da posição de destaque que ocupam no desempenho das elevadas funções.

Mesa (ou Comissão) diretora do Senado Federal: órgão que decide todos os trabalhos do Senado Federal, como as comunicações parlamentares, os projetos de lei dignos de consideração, estudo e deliberação e as votações dignas de correr no plenário desta Casa do Congresso. Para definir os ritos processuais cabe à mesa interpretar as regras estatuídas pelo regimento interno o Senado.

Parecer: é a proposição com que a maioria, ou a unanimidade, de uma Comissão, se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo. O membro ou membros da Comissão, que não concordarem com a maioria dela, poderão assignar o parecer – vencido ou com restrições – e dar o seu voto em separado. Na Primeira República, para o efeito da contagem dos votos relativos ao parecer, os “vencidos” e os “em separado” eram considerados contrários, e os “pelas conclusões” e os “com restrições” se enquadravam como favoráveis.

Preferência legislativa: diz respeito à primazia na discussão, ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras.

Presidente da Câmara dos Deputados: o cargo de maior importância nesta Casa do Congresso pela centralidade das decisões que lhe compete, pois o presidente da Câmara também exerce a presidência da mesa diretora dela. Para detalhes das incumbências desta segunda função, ver o verbete de *Mesa (ou Comissão) Diretora da Câmara dos Deputados*.

Presidente do Senado Federal: cargo entregue ao vice-presidente da República seguindo o preceito estabelecido pela Constituição Federal de 1891 (art. 32).

Questão de ordem: diz respeito a toda dúvida sobre a interpretação do regimento levantada em qualquer das duas Casas do Congresso e que deve ser resolvida pelo presidente da mesa diretora.

Quórum: termo técnico referente ao número de legisladores necessário para se abrir uma sessão legislativa, dar início às votações ou considerá-las válidas segundo o regimento de cada Casa do Congresso.

Quórum qualificado: diz respeito aos casos em que um número específico de legisladores é necessário para apresentar uma matéria legislativa ou aprová-la no plenário segundo o regimento de cada Casa do Congresso.

Reconhecimento de poderes: processo de reconhecimento dos legisladores eleitos a cada uma das Casas do Congresso antes da criação da justiça eleitoral no Brasil, que só surge com a promulgação do Código Eleitoral de 1932. Até então, eram os próprios candidatos à Câmara ou ao Senado que deliberavam, no interior do parlamento da Casa alvo da respectiva candidatura, sobre quais nomes mostravam dignos de tomar posse e exercer o mandato almejado. Vale notar que o método não configurava uma peculiaridade brasileira, mas se fazia comum entre os parlamentos latino-americanos e europeus no século XIX (sobre o ponto, ver RICCI; ZULINI, 2013).

Regimento interno da Câmara dos Deputados: conjunto de regras que disciplinam os trabalhos legislativos da Câmara, como, por exemplo, a composição da Mesa (ou Comissão) diretora da Câmara, das comissões e o rito processual da tramitação legislativa, desde o protocolamento dos projetos de lei até os critérios para discussão, votação e aprovação no plenário desta Casa do Congresso.

Regimento interno do Senado Federal: conjunto de regras que disciplinam os trabalhos legislativos do Senado, como, por exemplo, a composição da Mesa (ou Comissão) diretora do Senado, das comissões e o rito processual da tramitação legislativa, desde o protocolamento dos projetos de lei até os critérios para discussão, votação e aprovação no plenário desta Casa do Congresso.

Requerimento: previsto nas duas Casas do Congresso, refere-se a qualquer solicitação feita por um legislador dirigida à mesa diretora.

Substitutivo: texto apresentado em substituição total ou parcial à proposição legislativa originalmente redigida.

Tramitação legislativa: diz respeito às fases sucessivas que todas as proposições legislativas (projetos de lei ou de resolução, propostas de emenda à Constituição, parecer de comissões, indicações e requerimentos) precisam passar desde o protocolamento até promulgação, se conseguir aprovação e sanção presidencial.

Urgência legislativa: é a dispensa de exigências regimentais, salvo a de número legal, para uma proposição ser imediatamente considerada até a decisão final da respectiva discussão.

Verificação de quórum: possibilidade aberta nas duas Casas do Congresso quando for evidente ou houver dúvida que exista o número de legisladores previsto em cada Casa do Congresso para a abertura da sessão legislativa, para início das votações ou para a votação realizada ser considerada válida.

Verificação de votação: possibilidade aberta nas duas Casas do Congresso na ausência de pluralidade sobre a matéria em votação ou quando algum legislador julgar inexato o resultado proclamado pelo presidente da mesa diretora. Neste caso, os secretários contam os votos favoráveis e contrários.

Verificação de poderes: ver o verbete *Reconhecimento de poderes*.

Vice-presidente do Senado Federal: na Primeira República, cargo exercido pelo presidente da Mesa (ou Comissão) diretora do Senado Federal.

Votação por escrutínio secreto: como o próprio nome sugere, método de votação anônimo previsto nas duas Casas do Congresso, realizado por cédulas individuais depositadas em uma urna e apuradas ao final do processo de votação. Desde o Brasil Império as deliberações por escrutínio secreto se destinavam às eleições que o plenário tivesse de deliberar, como, por exemplo, no caso da composição da mesa diretora e das comissões parlamentares. Por este motivo, correspondia ao processo de votação mais raro na Câmara. Somente a partir da vigência de um novo regimento interno da Casa em 1928 deixou-se de se reservar expressamente o escrutínio secreto aos casos de eleição (ver RICCI; PACHECO, 2016).

Votação simbólica: método de deliberação reservado aos casos ordinários previsto nas duas Casas do Congresso, sendo, portanto, o modo mais comum de se votar desde o Brasil Império até os dias atuais. Trata-se de um procedimento baseado na manifestação física do plenário, pois o presidente da mesa diretora convida os parlamentares presentes na deliberação a ficarem de pé ou permanecerem sentados conforme for a preferência de cada um deles sobre a matéria em deliberação (se favoráveis ou contrários). Na Câmara, por exemplo, até o final da Primeira República a regra era convocar a se levantarem os deputados a favor do assunto em decisão, pedindo que os contrários se sentassem. A partir de 1934, entrou para o regimento desta Casa do Congresso uma alteração no dispositivo sobre o regime de votação simbólica e se determinou que os deputados com voto contrário se exprimissem ficando de pé, enquanto os favoráveis passassem a estar sentados durante decisões do gênero: o estilo corrente até hoje (cf. RICCI; PACHECO, 2016). Uma modalidade de exposição intermediária: sem o anonimato típico do escrutínio secreto, preservava em parte a identificação de cada parlamentar porque as deliberações simbólicas tinham o resultado definido pela inclinação geral do plenário declarada segundo a visão presidente da mesa diretora, sem proceder-se a contagem de voto a voto.

Votação nominal: método de deliberação previsto nas duas Casas do Congresso e normalmente reservado aos casos mais polêmicos em deliberação, além de matérias previstas para serem decididas desta forma ou que exijam *quórum* qualificado. Este procedimento era bastante demorado até a automatização do processo com a implantação do painel eletrônico no início da década de 1980, que tornou quase instantâneo o resultado da votação porque bastava aos presentes na sessão apertarem um botão existente à frente do seu respectivo banco no plenário para os computadores processarem os votos individuais e o placar total dos votos em segundos. Antes da automação, os secretários chamavam um a um os nomes dos legisladores e anotavam o voto dos que respondessem a chamada, proclamando as parciais até o fim do processo, quando o presidente comunicava o resultado da votação ao plenário e se lia na sequência as listas dos parlamentares que votavam a favor e contra, separadamente. Um método que podia levar quase duas horas para se encerrar na Câmara. Além deste custo de tempo no pré-década de 1980, vale ressaltar o caráter expositivo do método nominal, que até hoje é o processo de votação que mais explicita o voto individual de cada legislador.

Voto em separado: acontece quando um legislador prefere registrar seu voto em separado da decisão ou preferência de uma maioria.