

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Comportamento legislativo antes da democracia: o caso do Brasil na Primeira República (1900-1930)¹

Jaqueline Porto Zulini
(CPDOC/FGV)

Introdução

Causou profunda e salutar sensação o acto sereno e energico do Sr. presidente da Republica, respondendo á degolla do Sr. José Bezerra, com a nomeação do degollado para seu ministro da Agricultura.
(*O Malho*, Edição n. 670, 17/07/1915, p. 25).

A epígrafe pautava uma charge publicada na revista satírica *O Malho* em 1915. Ela ironizava um episódio de tensão nas relações Executivo-Legislativo em meados da Primeira República (1889-1930). O termo *degola* não tinha sentido literal: tratava-se de uma expressão usada na época para definir os candidatos que não conseguiam se eleger durante o *processo de verificação dos poderes*. Esse processo ocorria após a apuração das eleições e tinha o propósito de proferir um veredito final sobre os resultados eleitorais, resolvendo eventuais recursos dos candidatos. Como a Justiça Eleitoral não existia, cabia as casas legislativas cuidar da verificação dos poderes. No caso comentado pela charge, a Câmara dos Deputados não reconheceu José Rufino Bezerra Cavalcanti em 1915, que tinha disputado uma vaga na casa pelo Partido Republicano de Pernambuco. A ironia ficou por conta da forma como a charge interpretou a reação do então presidente da República, Venceslau Brás (1914-1918), nomeando para o Ministério da Agricultura o candidato degolado pela Câmara: uma resposta direta do Poder Executivo ao Legislativo.

No Brasil, a ciência política mais empírica tem se furtado do estudo das instituições políticas antes da democracia. Especialmente no caso da Primeira República, o tema caiu em descrédito por causa de três interpretações clássicas

¹ Este texto foi elaborado a partir da minha tese de doutorado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo em 2016. Agradeço aos comentários inspiradores de Paolo Ricci, Ângela de Castro Gomes e Miriam Dolnikoff.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

interligadas. Primeiro, a má avaliação daquela experiência representativa, considerada uma farsa diante da generalização da fraude eleitoral na época (CARONE, 1972; CARVALHO, 2003; FAORO, 2001; FAUSTO, 1975). Segundo, a supervalorização dos efeitos da chamada *política dos governadores* de 1900 em diante, criada pelo presidente Campos Sales (1898-1902) em acordo com os governadores estaduais às vésperas das eleições de 31 de dezembro de 1899 para impedir a eleição de oposições na Câmara dos Deputados (CARDOSO, 1975; FAORO, 2001; FAUSTO, 1975; LESSA, 1988; LYNCH, 2014; SOUZA, 1973). Inclusive, supondo o recurso à degola das oposições como uma peça central na engrenagem dessa política (ASSIS BRASIL, 1990; CARONE, 1972; CARVALHO, 2005; FAUSTO, 2003). Terceiro, a ideia de que a política dos governadores resultou na posse de bancadas estaduais unipartidárias na Câmara até 1930 e fez da arena legislativa mera formalidade, onde os deputados apareciam apenas para referendar os acordos políticos pré-estabelecidos entre o presidente da República e os governadores estaduais (CARDOSO, 1975; FAORO, 2001; FAUSTO, 1975; HOLLANDA, 2008; LESSA, 1988; LYNCH, 2014).

Partiu da historiografia uma revisão dessas interpretações clássicas sobre a política republicana (FERREIRA; PINTO, 2017). Ficou evidente que a memória do período foi escrita pelos ideólogos do Estado Novo, interessados em desconstruir o passado representativo do Brasil para elevar a bandeira do autoritarismo como intervenção necessária à restauração da boa política (GOMES; ABREU, 2009). Estudos de caso revelaram, de um lado, a permanência de grupos políticos rivais no pós-1900 disputando as eleições no Distrito Federal (FREIRE, 2000; PINTO, 2011; VENEU, 1987) e no estado do Rio de Janeiro (FERREIRA, 1994) e, de outro, flutuações no comportamento legislativo dos representantes do Distrito Federal (PINTO, 2006). Os esforços inspiraram uma revisita da ciência política mais empírica à dinâmica político-eleitoral da Primeira República e o levantamento de dados para todo o país, que revelaram um quadro mais complexo do predito pelas interpretações clássicas. Embora trabalho recente tenha confirmado o sucesso da política dos governadores em tornar unipartidárias a maioria das bancadas estaduais empossadas na Câmara dos Deputados (RICCI; ZULINI, no prelo), outras pesquisas mostraram a existência de competição política nas eleições dos deputados no pós-1900 (GOMES,

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

2019; RICCI; ZULINI, 2014) e o caráter atípico da degola das oposições na Câmara (RICCI; ZULINI, 2012; 2013). A redescoberta de dados sobre o período tem estimulado uma reinterpretação da fraude eleitoral, que passou a ser entendida como um indicador do nível de disputa política na época (RICCI; ZULINI, 2014). Do ponto de vista mais teórico, começa a se relativizar a estabilidade institucional da política dos governadores (VISCARDI, 2017).

Entretanto, faltam análises sobre as relações Executivo-Legislativo após a criação da política dos governadores. O objetivo desse capítulo é encarar essa lacuna a partir da perspectiva dos estudos legislativos. A primeira seção mapeia através do levantamento das votações nominais realizadas na época os principais tópicos que criaram tensões entre os poderes Executivo e Legislativo. Destacam-se os reconhecimentos dos poderes dos eleitos e os vetos presidenciais, que perduram nessa posição ao longo de sucessivas legislaturas e são aprofundados nas sessões seguintes. O estudo desses casos revela que a Câmara dos Deputados desempenhava um papel crucial para solucionar situações críticas e manter a política dos governadores ativa no pós-1900.

1. Relações Executivo-Legislativo na Primeira República (1894-1930)

Durante a Primeira República, as eleições para cargos executivos não eram casadas com as eleições para os cargos legislativos. A literatura sobre o período aponta que esse aspecto motivou a criação da política dos governadores. Segundo a versão clássica, o então presidente Campos Sales, eleito para um mandato de quatro anos, de 1898 a 1902, enfrentava dificuldades para governar com os deputados eleitos para um mandato de três anos, de 1897 a 1899. Os trabalhos legislativos encontravam-se comprometidos porque os deputados estavam divididos em duas facções opostas após o único partido nacional da época, o Partido Republicano Federal (PRF), rachar por questões ideológicas. Campos Sales teria se antecipado e firmado um acordo com os governadores estaduais para impedir que as eleições de 31 de dezembro de 1899 permitissem a continuidade de representantes de facções opostas na legislatura de 1900-1903. O presidente se comprometeu em não intervir

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

nos negócios dos estados contanto que os governadores estaduais assegurassem a eleição de deputados sobre os quais tivessem controle. A expectativa por trás do acordo era a de que os governadores conseguiriam condicionar o comportamento dos seus deputados na Câmara, assegurando o apoio legislativo necessário para Campos Sales aprovar políticas nacionais (BACKES, 2006; BEIGUELMAN, 1973; CARDOSO, 1975; CARVALHO, 1997; FAORO, 2001; FAUSTO, 1975; LEAL, 1997; LESSA, 1988; LYNCH, 2014; SOUZA, 1973). Credita-se a essa política dos governadores a estabilização das relações Executivo-Legislativo até 1930 (CARDOSO, 1975; FAORO, 2001; FAUSTO, 1975; HOLLANDA, 2008; LESSA, 1988; LYNCH, 2014).

Essa tese ainda não foi testada à luz dos estudos legislativos, que se tornaram um dos campos mais desenvolvidos da ciência política nas últimas décadas e tradicionalmente consideram as votações nominais como indicador das questões conflituosas entre os poderes Executivo-Legislativo. Tratam-se daquelas votações que registram o voto dado por cada legislador, individualmente, tanto no momento da votação para efeito de apuração do resultado quanto para a posteridade, com a publicação desse voto na ata da sessão legislativa. Os pesquisadores afirmam que a exposição causada pelas votações nominais aumenta o custo da tomada de decisão em comparação às outras modalidades de votação (COX, 1987; COX; MCCUBBINS, 1993).²

Partindo dessa premissa sobre as votações nominais funcionarem como bom instrumento de captação de potenciais questões conflituosas entre os poderes, foram mapeadas as votações nominais ocorridas na Câmara durante a Primeira República. O levantamento se baseou na pesquisa da íntegra das atas das sessões legislativas publicadas nos Anais da Câmara dos Deputados (ACD). Entre 1894 e 1930,

² A tomada de decisão no interior das casas legislativas também pode acontecer em votações secretas e em votações simbólicas. Em votações secretas, o voto de cada legislador é tomado de forma anônima, sem qualquer identificação individual. Até antes da possibilidade aberta pela invenção do painel eletrônico de contabilizar votos automaticamente sem identificar as preferências individuais dos deputados, a votação secreta ocorria na Câmara com o depósito de cédulas não identificadas dentro de uma urna para posterior apuração. Nas votações simbólicas, o presidente da mesa diretora coloca uma pauta em votação e decide o resultado da eleição a partir da leitura visual do conjunto das reações dos legisladores, que ficam sentados caso queiram aprovar a matéria ou se levantam caso prefiram rejeitar a pauta.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

ocorreram 478 votações nominais. O gráfico 1 expõe a distribuição das observações por legislatura:

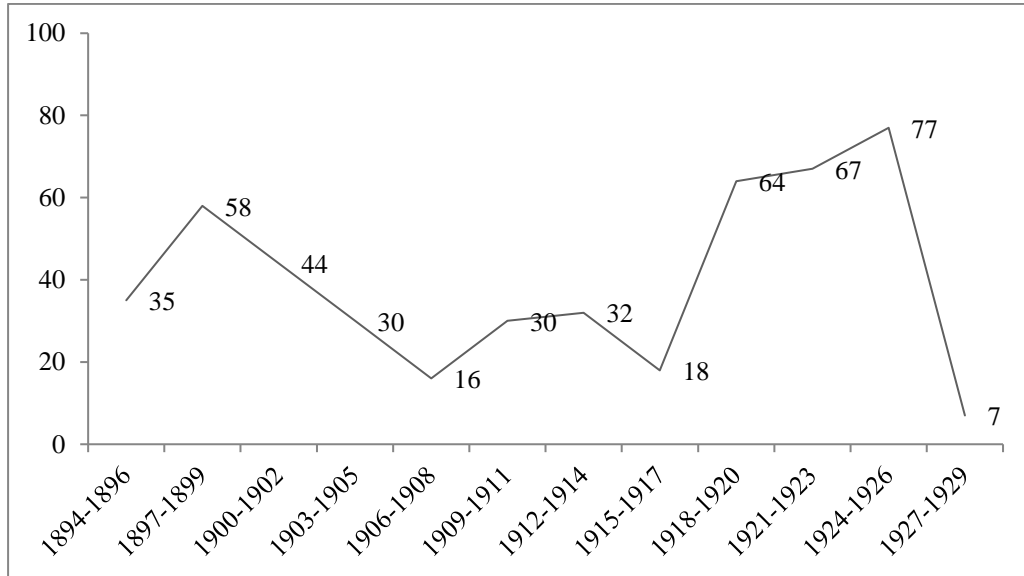


Gráfico 1 – Distribuição das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados, por legislaturas (1894-1930)

O gráfico mostra que 80,5% (385) das votações nominais se concentraram no pós-1900, isto é, após a criação da política dos governadores. A análise da distribuição das votações nominais e do conteúdo delas revela episódios de conflito ou negociação entre os poderes Executivo e Legislativo. Antes da criação da política dos governadores, o maior pico de concentração das votações nominais ocorreu na legislatura de 1897-1899, exatamente aquele período marcado pelo racha do PRF que motivou Campos Sales a criar a política dos governadores. A radicalização política dentro da Câmara dos Deputados e as tensões com o governo foram bem detalhadas por Backes (2006). Depois da criação da política dos governadores, a outra fase que mais concentrou votações nominais abrange as legislaturas iniciadas em 1918, 1921 e 1924. O gráfico 2 apresenta a proporção de votações nominais efetuadas em cada legislatura por temas.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

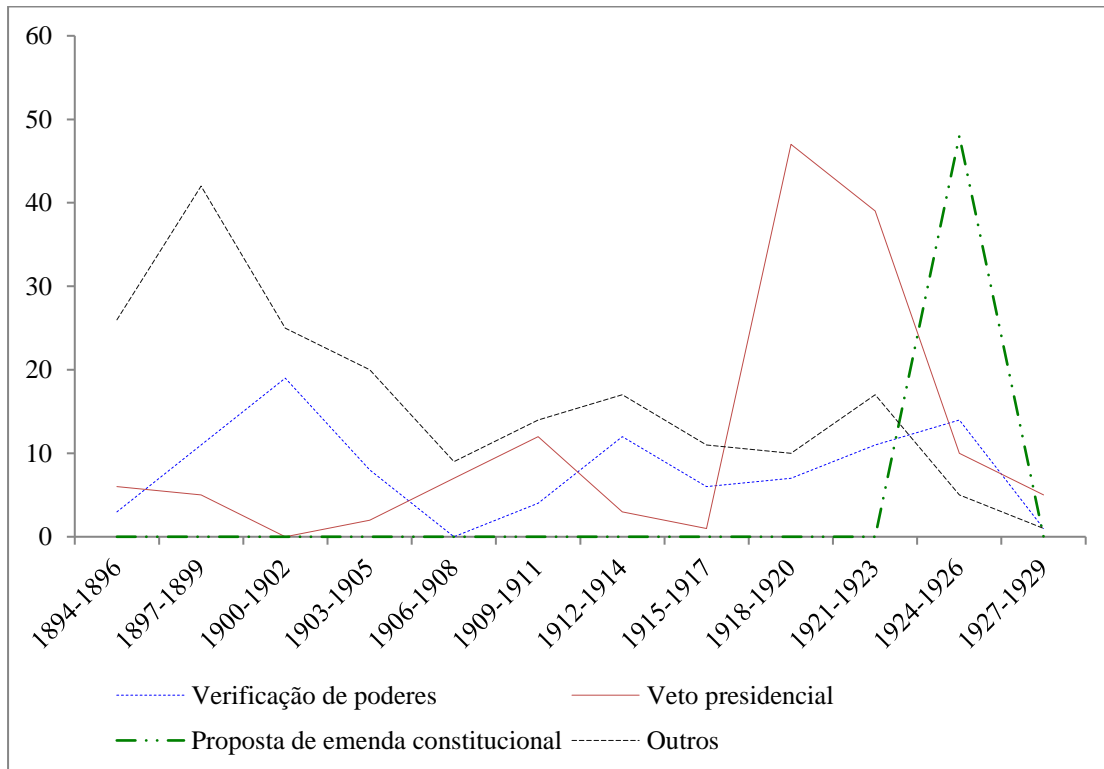


Gráfico 2 – Pauta das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados, por legislaturas (1894-1930)

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. Não se pode desconsiderar esse dado. Estudos legislativos tradicionalmente interpretam o veto presidencial às leis aprovadas como um indicativo do conflito entre os poderes Executivo-Legislativo (CAMERON, 2000; 2009; GROHMANN, 2003; MOYA, 2005). O mais interessante no caso do Brasil na Primeira República é que a Constituição Federal de 1891 (art. 37, § 3º) estabelecia votação nominal quando a Câmara precisava decidir pela manutenção ou derrubada do veto presidencial.³ Isso permite medir o conflito não apenas em número de vetos, mas também o resultado das votações nominais. As outras duas questões que aliadas aos vetos presidenciais representaram quase 60% (58,8%) das 478 votações nominais realizadas na Câmara se referiram ao processo de verificação de poderes e às emendas constitucionais. Ambos dados surpreendentes considerando-se que a tese clássica dos efeitos perenes da política dos governadores até 1930. Concentradas na legislatura

³ Atualmente os vetos presidenciais são deliberados por votação secreta.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

1924-1926, as votações de emendas constitucionais dizem respeito à única reforma constitucional levada a cabo durante a Primeira República e que adotou esse procedimento de deliberação compulsório. As próximas sessões filtram o exame das relações Executivo-Legislativo a partir do estudo da verificação dos poderes e dos vetos presidenciais, ambos dispersos no decurso do regime.

2. A Câmara e o processo de verificação dos poderes

A responsabilidade da Câmara pelo processo de verificação de poderes dos deputados se fundamentava na teoria da separação dos poderes de Montesquieu. Na maior parte dos regimes representativos da época, a prerrogativa de proferir o veredicto final sobre as eleições cabia ao Poder Legislativo para salvaguardar a sua própria autonomia. Sobretudo diante do advento das monarquias constitucionais, predominava o entendimento de que a medida impediria a potencial atomização das casas representativas pelo Poder Executivo. Entretanto, a centralidade da verificação dos poderes na rotina legislativa da Primeira República foi ofuscada pela interpretação clássica que resumiu o regime representativo da época à farsa eleitoral (CARONE, 1972; CARVALHO, 2003; FAORO, 2001; FAUSTO, 1975). Até os estudos que resgataram os dados sobre as degolas na Câmara (RICCI; ZULINI, 2012; 2013) focaram somente no resultado do processo, sem acompanhar o trâmite das decisões.

O processo de reconhecimento dos poderes dos deputados era disciplinado pelo próprio regimento interno da Câmara (RICD) e tinha três etapas básicas. A primeira delas começava com a definição de quem ocuparia o cargo de presidente provisório dos trabalhos legislativos, já que naquele momento inicial do processo de reconhecimento dos poderes não existia, por definição, um plenário legalmente constituído. Antes da criação da política dos governadores, essa posição cabia ao candidato mais idoso dentre os eleitos (RICD 1891, art. 1º). Um critério de ocupação aleatório, que dificultava projeções sobre quem se tornaria presidente provisório e tocava a verificação dos poderes na Câmara. Tanto políticos contemporâneos como

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

intérpretes posteriores apontam que Campos Sales articulou com o deputado Augusto Montenegro uma reforma regimental aprovada às vésperas das eleições legislativas de 1899 que promoveu duas mudanças no processo dos reconhecimentos para colocar a política dos governadores de pé. Uma das mudanças tornava justamente o critério de idade secundário para induzir a passagem do posto de presidente provisório às mãos do governo (CARDOSO, 1975; GUANABARA, 2002; LEAL, 1997; SALES, 1983). Conhecida como *guilhotina Montenegro*, a reforma passou a dar preferência no provimento da posição ao político que tivesse sido presidente da mesa diretora da Câmara na legislatura anterior. Apenas na hipótese da sua não reeleição o critério etário se manteria como regra de escolha do presidente provisório. Tratava-se de uma manobra política estratégica na medida em que Campos Sales previa a reeleição do deputado Vaz de Melo, então presidente da Câmara dos Deputados e aliado do governo.

Essa preocupação com a delimitação do político que ocuparia a presidência provisória da Câmara se ligava à importância que o cargo representava para o andamento da segunda e da terceira etapas do processo de verificação dos poderes. O presidente provisório encabeçava o processo dos reconhecimentos, tomando decisões-chave para o rumo dos trabalhos que se pronunciariam sobre os resultados eleitorais em última instância. Na época, os resultados eleitorais eram totalizados em cada estado por uma Junta Apuradora, que encaminhava à Câmara a ata final dos seus trabalhos discriminando a votação dos candidatos e cuja cópia servia como diploma eleitoral para eles pleitearem o reconhecimento dos seus poderes.⁴ Cabia ao presidente provisório nomear uma comissão de cinco membros (a *Comissão dos Cinco*) encarregada de analisar os diplomas eleitorais apresentados à Câmara e relacionar aqueles que julgava revestidos das condições legais, aparentemente legítimos.

A Comissão dos Cinco precisava indicar no chamado *Parecer n. 1* o nome dos candidatos referendados na classificação e o documento acabava consistindo sempre no primeiro do gênero divulgado na sessão preparatória. Para ter validade, a lista precisava da aprovação do plenário e, como também ele não se encontrava

⁴ Para detalhes sobre as etapas do processo eleitoral na Primeira República, ver Ricci e Zulini (2014).

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

constituído, o regimento determinava que os candidatos citados no parecer agissem enquanto plenário provisório. Portanto, as regras estimulavam o auto-reconhecimento ao estender somente aos candidatos constantes do Parecer n. 1 o direito de tomar parte das deliberações daquele 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. 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 Inquérito*, responsáveis pela conferência dos diplomas e contestações eleitorais.

Cada comissão de Inquérito ficava incumbida de analisar os papéis de alguns estados e depois se pronunciar a respeito dos nomes que recomendava a posse, podendo discordar tanto da opinião das Juntas Apuradoras responsáveis pela totalização dos resultados nos estados quanto da Comissão dos Cinco.⁵ 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. A terceira e última etapa dos reconhecimentos englobava justamente a votação de todos os pareceres das Comissões de Inquérito e possíveis votos em separado ou emendas. Encerradas as votações, se chegava à constituição do plenário definitivo.

Como o diploma eleitoral era o critério formal para se identificar preliminarmente quem integraria o plenário provisório, a outra mudança feita pela Guilhotina Montenegro em prol da execução da política dos governadores focou a definição de diploma. Até então, considerava-se diploma eleitoral a cópia autêntica da ata de apuração geral assinada *por todos os membros da Junta Apuradora que tivessem comparecido à sua elaboração* (RICD 1891, art. 2º). Isso se tornava um problema justamente quando os membros da Junta não chegavam a um acordo e se dividiam em dois ou até três subgrupos, que elaboravam atas de apuração por conta própria e encaminhavam, assim, duas ou três listas concorrentes de candidatos

⁵ O reconhecimento dos poderes acontecia após o processo eleitoral estar encerrado e tinha a responsabilidade de pronunciar um juízo final sobre as eleições, verificando a legalidade dos candidatos considerados diplomados pelas instâncias inferiores. Para detalhes sobre o processo eleitoral na Primeira República, ver Ricci e Zulini (2014).

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

diplomados à Câmara. Tratavam-se das chamadas *duplicatas* ou *triplicatas eleitorais*, que criavam a possibilidade de candidatos de oposição tentarem o reconhecimento e levavam a disputa até o nível federal. A saída para o problema encontrada por Campos Sales em conúbio com o deputado Montenegro consistiu em especificar melhor o que se deveria entender como diploma eleitoral. A reforma regimental maquinada por eles passou a descrever por diploma legítimo o documento expedido *pela maioria dos membros da Junta*. Basicamente, a determinação buscava favorecer a eleição dos candidatos mais consensuais no âmbito estadual e vincular a decisão da Comissão dos Cinco a essa preferência majoritária. Assim, entregava-se o arbítrio das corridas eleitorais aos estados para minimizar a influência do processo de verificação dos poderes na definição dos eleitos.

A literatura assumiu que os efeitos das duas medidas da Guilhotina Montenegro foram automáticos e perenes, consolidando a política dos governadores (CARDOSO, 1975; FAORO, 2001; FAUSTO, 1975; LESSA, 1988). Um diagnóstico baseado em memórias de políticos da época, sem levar em conta o que se passou nos processos de reconhecimento dos poderes não mencionados por elas.

O gráfico 3 apresenta as deliberações nominiais sobre os reconhecimentos de poderes na Câmara ocorridas entre 1894 e 1930 por legislatura. Elas também estão diferenciadas pelos seus resultados, isto é, se foram votações inválidas, válidas e unânimes ou válidas e divididas. Essa classificação segue o padrão dos estudos legislativos de considerar válidas aquelas votações que atingiram o *quórum* e como unânime a votação onde menos de 10% dos votos divergiu da posição vitoriosa.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

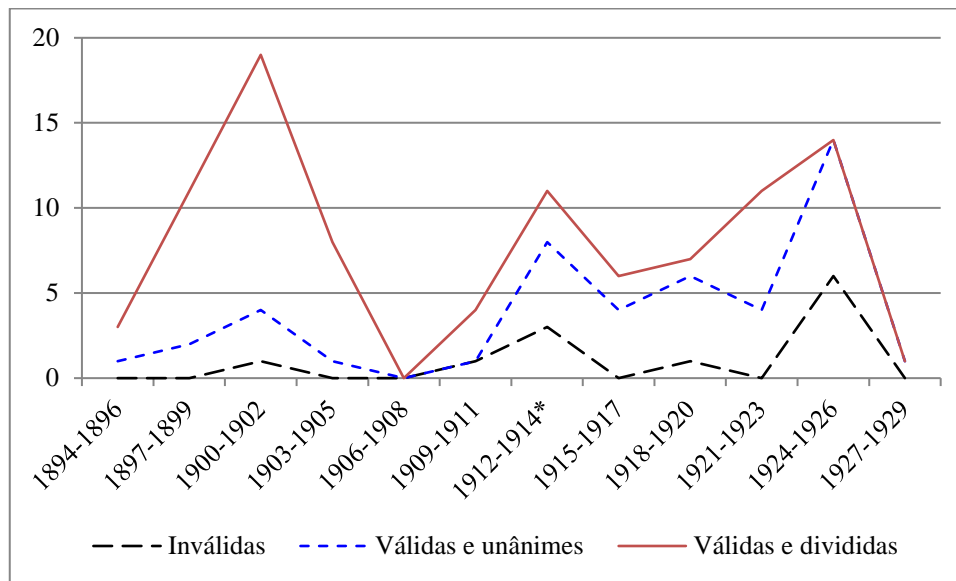


Gráfico 3 – Resultados das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados para efeito de reconhecimento de poderes, por legislaturas (1894-1930)

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 diferentes tipos de resultados apresenta um quadro surpreendente. Antes da reforma Campos Sales, decisões dessa monta já dividiam o plenário da Câmara e a política dos governadores não encerrou as divergências definitivamente. O pico dessas deliberações na legislatura de 1900-1902 pode ser interpretado como produto das negociações políticas envolvidas para reacomodar as elites apadrinhadas pelos governadores sob o pacto oligárquico recém-criado. Não acabou ali, porém, a negociação dos reconhecimentos. À exceção da legislatura de 1906-1908, quando nenhuma deliberação nominal versou sobre a temática das verificações de poderes, houve continuidade das votações nominais inválidas ou divididas em legislaturas subsequentes. 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 mais decisões divididas de verificações de poderes.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Estudos recentes revelaram que as eleições para compor as legislaturas de 1900-1902, 1912-1914 e 1915-1917 foram as mais críticas da Primeira República não somente por causa do volume de degolas eleitorais observado como também em termos da quantidade de recursos eleitorais perpetrados pelos candidatos a deputado declarados derrotados pelas Juntas Apuradoras e que buscavam reconhecimento dos poderes na Câmara (RICCI; ZULINI, 2012; 2013).⁶ A questão aberta pelo quadro capturado nas votações nominais é o motivo de se precisar tomar decisões sobre os reconhecimentos através do método de deliberação mais custoso mesmo após a criação da política dos governadores.

Para compreender esse ponto torna-se necessário sistematizar como tramitaram os reconhecimentos dos poderes para a composição das onze legislaturas empossadas na Câmara 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. Durante as primeiras eleições federais da época, o Brasil se dividia em 63 distritos. Com a aprovação da reforma eleitoral conhecida como *Lei Rosa e Silva*, em novembro de 1904, esse número diminuiu para 41 distritos, que ficou valendo até o fim do regime. Como o processo de verificação de poderes previsto no regimento interno da Câmara exigia que as Comissões de Inquérito se pronunciassem sobre todas as eleições, o esperado era encontrar 63 pareceres em 1900 e 1903 e, dali em diante, 41 pareceres a cada ano eleitoral. Pela lógica, valores superiores indicariam eleições problemáticas. De forma semelhante, se os governadores assegurassem a concessão de diplomas eleitorais apenas aos candidatos que apadrinhassem e o presidente provisório da Câmara montasse a dedo a Comissão dos Cinco nomeando aliados para fazer valer a política dos governadores, não haveria motivo para a apresentação de votos em separado nem emendas de plenário. O oferecimento de votos em separado e emendas sinalizaria, ao contrário, que o plenário provisório pretendia atuar no processo de reconhecimento dos poderes e não apenas

⁶ O nome técnico usado para designar os recursos eleitorais apresentados durante o processo dos reconhecimentos na Câmara pelos candidatos a deputado derrotados era *contestação eleitoral*. A legislação da época previa a apresentação das contestações durante o processo do reconhecimento dos poderes para dar oportunidade de defesa aos candidatos que se sentissem prejudicados por fraudes ou irregularidades na corrida eleitoral. Os candidatos contestantes geralmente contestavam os seus competidores (os contestados) na tentativa de reverter os resultados eleitorais e conseguirem se eleger. Para detalhes sobre o teor das contestações, ver Ricci e Zulini (2017).

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

deferir todas as candidaturas apadrinhadas pelos governadores e supostamente englobadas no corpo do Parecer n. 1 pela Comissão dos Cinco em respeito à política dos governadores.

A tabela 1 resume o trâmite do processo de reconhecimento dos poderes na Câmara entre 1900 e 1930 confrontando o número de distritos eleitorais cujas eleições deveriam ser analisadas com 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.

Tabela 1 – Número de pareceres de reconhecimento de deputados, votos em separado e emendas (1900-1930)

Ano	Distritos eleitorais (n)	Pareceres (n)*	Votos em separado (n)	Emendas (n)
1900	63	69	11	9
1903	63	78	4	6
1906	41	48	2	5
1909	41	46	2	15
1912	41	55	6	48
1915	41	73	6	26
1918	41	42	4	6
1921	41	41	6	13
1924	41	49	1	5
1927	41	41	1	6
1930	41	41	0	17
Total	495	583	43	156

*Exclui o Parecer n. 1 preparado sempre pela comissão dos cinco.

Fonte: Elaboração própria a partir de consulta aos ACD.

Os números mostram que em pelo menos metade das eleições, as Comissões de Inquérito tiveram bastante trabalho para apontar quais os candidatos 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.

Algumas mudanças regimentais que impactaram a forma de votação dos reconhecimentos na Câmara no pós-1900 nasceram justamente de reações diretas a

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

essas eleições mais críticas, que estenderam as disputas políticas até o processo de verificação de poderes. A primeira mudança aconteceu em 1913 e tornou compulsória a votação nominal de todo parecer com voto separado ou emenda oferecida pelo plenário.⁷ Essa alteração foi proposta por Carlos Peixoto Filho e Josino Araújo, deputados da bancada do estado de Minas Gerais na Câmara, logo após o fim da conturbada verificação de poderes de 1912.⁸ A reforma ficou conhecida como *reforma Carlos Peixoto* e também impediu o oferecimento de emendas modificando as conclusões dos pareceres. Tratava-se de uma determinação para evitar manobras de última hora alterando a parte indicativa do nome do candidato reconhecido na verificação de poderes. Em 1921, outra reforma regimental tornou compulsória a votação nominal de todo voto em separado proveniente de posição minoritária dentro da Comissão de Inquérito, pois esse voto virava, na prática, um novo parecer. Tratam-se de evidências do nível de conflito que marcou a formação de legislaturas mesmo após a criação do pacto Campos Sales. Em situações-limite onde a política dos governadores corria perigo de ser rompida, o plenário provisório funcionava como espaço de negociação para resolver os conflitos sem dissolver por completo os acordos que fechavam o mercado eleitoral às oposições.

O melhor exemplo dessa constatação encontra-se nos debates acirrados que tomaram o reconhecimento dos poderes durante o estudo das eleições do primeiro distrito do Distrito Federal em 1915. Um caso tumultuado porque a Junta Apuradora acabou se cindindo, gerando a duplicata de diplomas. O plenário decidiu destituir a Comissão de Inquérito originalmente encarregada de estudar a situação porque o relator excedeu o prazo para emitir parecer, embora o texto tivesse entrado à agenda de discussão do plenário provisório – inclusive, com duas emendas atreladas.⁹ Novos membros passaram a integrar a Comissão de Inquérito para avaliar os papéis eleitorais e redigiram outro parecer, alvo de um voto em separado e seis emendas diferentes.¹⁰

⁷ A aprovação da reforma aconteceu na sessão de 3 de outubro de 1913 (Cf. ACD, Vol. VII, 03/10/1913, p. 387-389). Para ver a íntegra dos três regimentos editados na Câmara dos Deputados durante a Primeira República, ver Pacheco e Ricci (2016).

⁸ ACD, Vol. IV, 13/06/1912, p. 293.

⁹ 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).

¹⁰ Trata-se do parecer n. 60A/1915, impresso em 14/06/1915 (ACD, Vol. V, 14/06/1915).

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Líder da maioria àquele tempo, o deputado Antonio Carlos endossava o primeiro parecer, mas decidiu deixar os seus correligionários livres para votarem segundo a própria consciência:

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).

Maurício de Lacerda e Pedro Moacyr, ambos deputados pelo Rio de Janeiro, denunciaram que essa declaração representava, antes, a fraqueza do líder da maioria para controlar os rumos da deliberação. Maurício de Lacerda ironizou: “Então V. Ex., quando a Camara se divide em duas grandes correntes, deixa de ser *leader*, não encaminha nada?”¹¹ Lacerda insinuava a debilidade de Antonio Carlos diante de uma corrente contrária forte na Câmara, capitaneada por outro líder:

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 entrou no debate para escancarar a identidade oculta: “A verdade é esta: o *leader* é o Sr. Pinheiro Machado”.¹² A historiografia já registrou a força política de Pinheiro Machado, que fundou o Partido Republicano Conservador (PRC) em resistência à chamada *política das salvações nacionais* do presidente Hermes da Fonseca (1910-1914). Uma política baseada em intervenções federais nos estados entre 1911 e 1912 para substituir as oligarquias no poder e que despertou as

¹¹ ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 500, grifo do original.

¹² ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 505, grifo do original.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

oposições, sobretudo no Norte e Nordeste do país (BELLO, 1952; CARONE, 1971; SOUZA, 1973). A competitividade das eleições de 1912 e 1915 à Câmara tem sido interpretada como produto desse contexto em que Pinheiro Machado buscava ampliar o seu prestígio e se reorganizar após medir forças com o governo Hermes (CARONE, 1971; SOUZA, 1973; RICCI; ZULINI, 2012). O diagnóstico converge com a situação apontada na discussão do reconhecimento dos eleitos pelo primeiro distrito do Distrito Federal, quando os deputados sugerem que Pinheiro Machado estaria desafiando o líder da maioria ao tentar influenciar a verificação dos poderes. Segundo Lacerda, a omissão de Antonio Carlos sinalizava a incapacidade do governo em se impor contra Pinheiro Machado:

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).

Na visão de Pedro Moacyr, a aparente inação de Antonio Carlos ao deixar de encaminhar a votação representava, ao contrário, um posicionamento efetivo: “O nobre *leader* da maioria, abrindo a questão, insurgiu-se virtualmente contra o fechamento por parte do P.R.C.”¹³ O próprio Moacyr 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.”¹⁴ Uma ideia reforçada por Lacerda: “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.”¹⁵ Realizada a 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.

¹³ ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 507, grifo do original.

¹⁴ ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 507, grifos do original.

¹⁵ ACD, Vol. VI, 21/06/1915, p. 507, grifo do original.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Esse episódio ilustra bem porque não se pode assumir a formação de maiorias no pós-1900 como efeito colateral automático e perene do pacto Campos Sales. No agregado, o estudo do trâmite dos reconhecimentos revela que a Câmara funcionava como uma arena garantidora da manutenção da política dos governadores. Quando os governadores tinham dificuldade de conter a competição eleitoral dentro dos seus respectivos estados, o processo de verificação dos poderes era acionado para arbitrar as disputas e tentar impedir o reconhecimento dos candidatos de oposição. Eventualmente, concessões acabavam acontecendo para se negociar uma acomodação das elites políticas sem prejuízo, porém, do regime oligárquico.

3. Produção legislativa e vetos presidenciais no contexto da política dos governadores

Nos regimes presidencialistas, todo projeto de lei aprovado pelo Congresso segue à sanção presidencial, que representa a aprovação da matéria pelo Poder Executivo. Caso o presidente considere que o projeto aprovado pelo Congresso contraria o interesse público ou é inconstitucional, tem a possibilidade de vetá-lo. Nesse caso, os legisladores precisam apreciar as razões do veto e decidir entre o seu endosso (retirando a lei) ou pela sua derrubada (insistindo na promulgação da lei). Os estudos legislativos interpretam os vetos presidenciais como o clímax da tensão entre governo e Congresso, ocorrendo justamente por causa do fracasso da conciliação entre os interesses do Executivo com o dos legisladores durante o processo de produção das leis (CAMERON, 2000; 2009; GROHMANN, 2003; MOYA, 2005). Assumindo que a política dos governadores estivesse operante até o final da Primeira República, o Poder Executivo não encontraria oposição na Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, não teria motivos para vetar a legislação aprovada entre 1900 e 1930.

A tabela 2 apresenta a produção legislativa da Primeira República segundo o proponente desde a presidência de Prudente de Moraes (1894-1898) até o governo de

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Washington Luís (1926-1930). O levantamento dos dados se baseou na *Coleção de Leis da República*, organizada pela própria Câmara dos Deputados.¹⁶

Tabela 2 – Produção legislativa segundo a origem e vetos presidenciais, por governos (1894-1930)

Governo	Origem das leis		Total
	Executivo	Legislativo	
Prudente de Moraes (1894-1898)	1.246 (80,1%)	310 (19,9%)	1.556 (6,8%)
Campos Sales (1898-1902)	1.543 (79,7%)	392 (20,3%)	1.935 (8,5%)
Rodrigues Alves (1902-1906)	1.620 (69,2%)	720 (30,8%)	2.340 (10,3%)
Afonso Pena (1906-1909)	1.129 (71,2%)	457 (28,8%)	1.586 (7,0%)
Nilo Peçanha (1909-1910)	202 (17,6%)	946 (82,4%)	1.148 (5,0%)
Hermes da Fonseca (1910-1914)	2.917 (82,2%)	633 (17,8%)	3.550 (15,6%)
Wenceslau Braz (1914-1918)	693 (27,2%)	1.856 (72,8%)	2.549 (11,2%)
Delfim Moreira (1918-1919)	410 (70,2%)	174 (29,8%)	584 (2,6%)
Epitácio Pessoa (1919-1922)	864 (30,9%)	1.929 (69,1%)	2.793 (12,3%)
Arthur Bernardes (1922-1926)	1.643 (75,7%)	526 (24,3%)	2.169 (9,5%)
Washington Luís (1926-1930)	1.764 (69,1%)	790 (30,9%)	2.554 (11,2%)
Total	14.031 (61,6%)	8.733 (38,4)	22.764 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir da *Coleção de Leis da República* e nos Anais da Câmara dos Deputados.

Sancionaram-se 22.764 leis entre 1894 e 1930. Durante os governos de Nilo Peçanha, Wenceslau 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, o Poder Legislativo teve protagonismo reduzido, em média, a

¹⁶ Agradeço a Lucas Goulart Oliveira pelo auxílio na coleta dos dados.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

25,3% das leis. É importante observar o dado sobre o governo Prudente de Moraes mostrando como antes do advento da política dos governadores o Executivo já dominava a produção legal. De fato, a análise comparada evidencia exatamente esse padrão: a dominância legislativa do Poder Executivo desde o século XIX (RICCI, 2006).

Resta saber qual era o conflito por trás das deliberações dos vetos presidenciais. A tabela 3 ajuda a introduzir o problema. Ela apresenta os vetos presidenciais ocorridos entre 1894 e 1930 diferenciados por assunto e governos. Quantificou-se os vetos a partir dos Anais da Câmara dos Deputados, disponíveis no site da Câmara.¹⁷

Tabela 3 – Vetos presidenciais segundo o assunto das leis, por governos (1894-1930)

Governo	Foco das leis vetadas		Total
	Funcionalismo público	Outros assuntos	
Prudente de Moraes (1894-1898)	6 (54,5%)	5 (45,5%)	11 (5,1%)
Campos Sales (1898-1902)	5 (71,4%)	2 (28,6%)	7 (3,2%)
Rodrigues Alves (1902-1906)	8 (66,7%)	4 (33,3%)	12 (5,6%)
Afonso Pena (1906-1909)	21 (100%)	0 (0%)	21 (9,7%)
Nilo Peçanha (1909-1910)	12 (92,3%)	1 (7,7%)	13 (6,0%)
Hermes da Fonseca (1910-1914)	22 (91,7%)	2 (8,3%)	24 (11,1%)
Wenceslau Braz (1914-1918)	19 (76%)	6 (24,0%)	25 (11,6%)
Delfim Moreira (1918-1919)	1 (100%)	0 (0%)	1 (0,5%)
Epitácio Pessoa (1919-1922)	38 (67,9%)	18 (32,1%)	56 (25,9%)
Arthur Bernardes (1922-1926)	4 (25%)	12 (75,0%)	16 (7,4%)
Washington Luís (1926-1930)	22 (73,3%)	8 (26,7%)	30 (13,9%)

¹⁷ Agradeço a Fernanda Regina Machado pelo auxílio na coleta dos dados.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Total	158 (73,1%)	58 (26,9%)	216 (100%)
--------------	----------------	---------------	---------------

Fonte: Elaboração própria a partir da *Coleção de Leis da República* e nos Anais da Câmara dos Deputados.

Considerada a magnitude da produção legal, os vetos presidenciais foram raros. O pico ocorreu na presidência de Epitácio Pessoa, responsável por 25,9% do total, seguido pelos governos de Washington Luiz (13,9%), Wenceslau Braz (11,6%) e Hermes da Fonseca (11,1%). Juntos, os quatro englobam cerca de 60% dos vetos apresentados entre 1894 e 1930. Além disso, a tabela mostra que uma classificação dicotômica basta para se visualizar o padrão dos vetos presidenciais, na sua maioria direcionados às leis do funcionalismo público, como regulação de 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.

Dentre os assuntos variados das demais leis vetadas, é importante destacar o veto que o presidente Epitácio Pessoa impôs à lei fixando a despesa da União para o exercício financeiro de 1922. A centralidade da lei orçamentária para o governo federal era incontestável, até porque o seu veto implicava tocar o país com o mesmo orçamento do ano anterior, sem atualizações. O próprio Epitácio classificava o preparo do orçamento “justamente a mais importante de todas as atribuições”¹⁸ constitucionais confiadas ao Congresso por se tratar da lei por onde “mais fundo pôde ferir os interesses nacionais, interesses de toda ordem – políticos, administrativos, commerciaes, industriaes, financeiros, economicos”.¹⁹

Na mensagem enviada ao Congresso para justificar esse veto, o presidente argumentou que não poderia permitir a elevação desenfreada do *déficit* do Brasil. Segundo Epitácio, o desajuste começou a tomar forma durante a tramitação na Câmara e se potencializou depois da passagem pelo Senado, que “elevou o *deficit* a alturas vertiginosas”.²⁰ Mais especificamente, por conta “de favores a funcionarios

¹⁸ ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 30.

¹⁹ ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 27.

²⁰ ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 64, grifo do original.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

publicos”.²¹ Um ponto que procurava provar destrinchando a estratégia de preenchimento de cargos por trás das várias medidas direcionadas a beneficiários específicos. Por exemplo:

O art. 42 crêa um lugar 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).

Através da exposição de motivos do veto, Epiácio Pessoa mandava um recado para o Congresso: “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”.²² O presidente cobrava apoio legislativo.

Além disso, Epiácio 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. 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 regradar 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, entre outras medidas (WILGES, 2006).²³ Segundo Epiácio, 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:

²¹ ACD, Vol. I, 11/03/1922, p. 75.

²² ACD, Vol. I, 10/03/1922, p. 36.

²³ 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).

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

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 cumpriu o mandato sem concretizar a ambição. Dois anos depois, porém, Arthur Bernardes se elege presidente da República retomando a bandeira da reforma constitucional e, também, endossando a necessidade de acabar com as caudas orçamentárias. A reforma vingou e o veto presidencial se transforma em expediente constitucional a partir de 1926 ao lado de outras emendas promulgadas naquele ano à Carta de 1891.

Todos esses dados abrem margem para se questionar se os vetos presidenciais perseguiram essencialmente as matérias detidas no funcionalismo público, como sugerem os comentários de Epitácio Pessoa e o cunho dominante dos vetos observados (gráfico 4). Para equacionar a dúvida, o gráfico 5 apresenta a proporção de leis sancionadas e vetadas sobre funcionalismo público desde o governo Prudente de Moraes até o governo Washington Luís.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

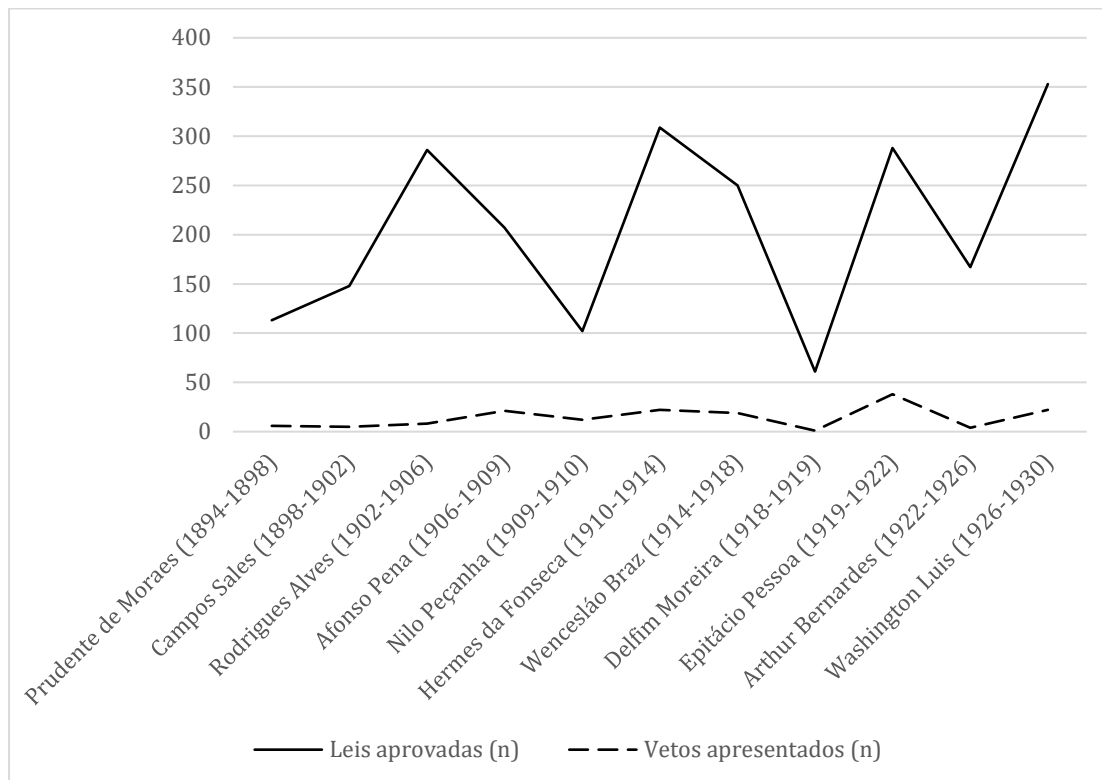


Gráfico 5 – Leis sancionadas e vetadas sobre funcionalismo público, por governos (1894-1930)

A quantidade de leis sancionadas para reger o funcionalismo torna residual os vetos incidentes sobre a mesma temática mesmo durante o governo de Epitácio, que mais aplicou vetos desse gênero. Isso significa que não se pode entender os vetos como um problema inerente à questão do funcionalismo público.

O ponto mais importante é justamente a tensão entre Executivo e Legislativo – e que não acaba com a imposição do veto. Durante a Primeira República, 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.²⁴ 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.

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

²⁴ CF 1891, art. 37, § 3º.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

(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 plenário 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 4 registra o posicionamento da Câmara dos Deputados sobre os vetos presidenciais nas votações válidas.

Tabela 4 – 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

Fonte: 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 dos vetos presidenciais. Esse dado mostra que a Câmara se acionava em momentos críticos, servindo de arena de articulação política.

5. Considerações finais

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 daquela

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

época. Especificamente no campo teórico, o trabalho de Bernard Manin (1997) se destacou ao frisar o anacronismo de análises que reflitam o assunto a partir do referencial democrático moderno. Afinal, os governos representativos tiveram origem elitista e não pretendiam estender o poder político ao povo. Isso não esvazia, porém, a sua relevância como objeto de pesquisa.

Uma série de estudos de caso contribuiu para a ressignificação das experiências liberais a partir da reconsideração do papel das eleições (ANNINO, 1995; MORELLI, 2007). Os efeitos dessa mudança de perspectiva começam a influenciar o resgate do passado representativo pela lente dos estudos legislativos. Pesquisas inéditas sobre o Brasil monárquico depararam-se com um padrão de relacionamento entre os poderes diverso do até então predito (DOLHNIKOFF et al, 2011; FERRAZ, 2017). 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 como 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).

Este capítulo procurou contribuir para o debate resgatando momentos-chave em que a Câmara performava papéis importantes para efeito da governabilidade. 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. Ela não estava alheia ao jogo político, pois funcionava como 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

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

tomada de decisões cuja validação dependia do Legislativo, diálogo e negociações com os parlamentares se faziam necessários para construir a unanimidade em algumas questões.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Referências

- ANNINO, Antonio. Historia de las elecciones en IberoAmérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 7-18.
- BACKES, Ana L. **Fundamentos da ordem republicana**: repensando o pacto Campos Sales. Brasília: Senado Federal, 2006.
- BELLO, José Maria. **História da República (1889-1930)**: Síntese de quarenta anos de vida brasileira. Rio de Janeiro: Organização Simões, 1952.
- 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, 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.
- _____. **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.
- COX, Gary W. **The efficient secret**: The Cabinet and the Development the Political Parties in the Victorian England. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- _____. MCCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan**. Party Government in the House. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1993.
- DOLHNIKOFF, Miriam et alli. Representação política no Império. Crítica à ideia do falseamento institucional. In: LAVALLE, Adrian Gurza (org.). El horizonte de la política: Brasil y la agenda contemporânea de investigación en el debate internacional. México, CIESAS, 2011, p. 125-166.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- 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.
- FERRAZ, Sérgio Eduardo. A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889). *Rev. Sociol. Polit.*, v. 25, n. 62, p. 63-91, jun. 2017.
- Ferreira, Marieta de Moraes. **Em Busca da Idade de Ouro**: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.
- _____. PINTO, Surama Conde Sá. Estado e oligarquias na Primeira República: um balanço das principais tendências historiográficas. *Tempo*, vol.2 3, n. 3, p. 422-442, 2017.
- FREIRE, Américo. **Uma capital para a República**: poder federal e forças políticas

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

- locais no Rio de Janeiro na virada para o século XX. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- GOMES, Ângela Maria de Castro. ABREU, Marta. A nova “velha” República: um pouco de história e historiografia. *Tempo*, v. 13, p. 11-24, 2009.
- GOMES, Sandro Aramis Richter. Oposicionistas, vagas do terço e eleições parlamentares: o caso das disputas para o cargo de deputado federal no Paraná (1915-1918). *Revista Maracanan*, n. 21, p. 125-149, maio/ago. 2019.
- 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.
- HOLLANDA, C. B. A questão da representação política na Primeira Republica. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 25-25, Jan./Abr. 2008.
- LEAL, Victor N. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o governo representativo no Brasil. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1997.
- LESSA, Renato. **A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira**. São Paulo: Editora Vértice, 1988.
- LYNCH, Christian E. C. **Da monarquia à oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)**. São Paulo: Alameda, 2014. 280 p.
- MORELLI, Frederica. Entre el antiguo y el nuevo régimen. La historia política hispanoamericana del siglo XIX. *Historia Crítica*, n. 33, p. 122-155, enero-junio 2007.
- 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.
- PACHECO, Luciana Botelho. RICCI, Paolo. **Normas regimentais da Câmara dos Deputados: do império aos dias de hoje**. Brasília: Edições Câmara, 2016.
- 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.*, v. 8, p. 9-26, 2006.
- 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.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. The Brazilian election of 1899. POSADA-CARBÓ, Eduardo. ROBERTSON, Andrew W. (Eds.). *The Oxford Handbook of Revolutionaty Elections in the Americas, 1800-1910*. Oxford University Press, In press.
- _____. The meaning of electoral fraud in oligarchic regimes: lessons from the Brazilian case (1900-1930). *Journal of Latin American Studies*, vol. 49, Issue 2, p. 243-268, May 2017.
- _____. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 443-479, Jun. 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.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

_____. ‘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.

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.

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.

VENEU, Marcos Guedes. Enferrujando o Sonho: Partidos e Eleições no Rio de Janeiro, 1889-1895. *Dados*, vol. 30, no 1, p. 45-72, 1987.

VISCARDI, Claudia Maria Ribeiro. **O Teatro das Oligarquias**. Uma Revisão da Política do Café com Leite. Belo Horizonte, Fino Traço, 2012.

_____. O Federalismo como Experiência: Campos Sales e as Tentativas de Estabilização da República. *Dados*, v. 59, n. 4, p. 1169-1206, Oct. 2016.

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.