

**MODOS DO BOM GOVERNO NA PRIMEIRA REPÚBLICA BRASILEIRA: O PAPEL DO
PARLAMENTO NO REGIME OLIGÁRQUICO DE 1889-1930***

Jaqueline Porto Zulini (DCP/USP)

*Trabalho preparado para apresentação no V Seminário Discente da Pós- Graduação em
Ciência Política da USP, de 4 a 8 de maio de 2015.

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

Jaqueline Porto Zulini (DCP/USP)

jaquepz@gmail.com

Resumo

A literatura normalmente interpreta a Primeira República brasileira (1891-1930) como espelho de um acordo oligárquico perene entre o presidente do país e os governadores estaduais capaz de atomizar o papel do parlamento, apático e desprovido de poder político na época. Este *paper* investiga essa suposta passividade do Legislativo a partir do exame de indicadores clássicos de funcionamento da Câmara dos Deputados (rito processual, produção legislativa, votações nominais). Contrariando a visão dominante, a hipótese de trabalho é que a Câmara perfazia uma importante arena decisória para se construir consenso. Os resultados preliminares sinalizam que o parlamento não era improdutivo nem tinha um *status* marginal no regime como se pensava, representando um foro de negociação central para manter de pé a política dos governadores.

Palavras-chave: Primeira República brasileira (1891-1930); parlamento; relações Executivo-Legislativo; política dos governadores; oligarquia.

Introdução¹

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 em torno da Primeira República constitui um excelente exemplo do resultado desse hábil processo que silencia propositadamente o dinamismo político de um período. Uma inclinação evidente já na emblemática designação pejorativa que se imprime ao regime oligárquico a partir das décadas de 1920/30: uma República “Velha”. O tratamento negativo adentra para a historiografia brasileira nos usos dos ideólogos autoritários do Estado “Novo” (GOMES; ABREU, 2009; SANTOS, 2013). Desejosos em afirmar a força transformadora da revolução que pôs fim ao primeiro ensaio liberal no país, esses intelectuais 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 da literatura produzida pelos partidários da Revolução 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 do pacto criado no governo Campos Sales, o discurso oficial, que passa a fazer parte das apostilas escolares, minimiza a importância daquele período, estendendo o desinteresse ao parlamento.

Até hoje repercute essa fórmula mental que desmotiva o estudo da política republicana. Este artigo procura justamente confrontar o viés depreciativo que envolve o papel desempenhado pela Câmara dos Deputados na Primeira República. A próxima

*Trabalho preparado para apresentação no V Seminário Discente da Pós- Graduação em Ciência Política da USP, de 4 a 8 de maio de 2015.

¹ Agradeço aos preciosos comentários de Paolo Ricci às versões preliminares deste texto.

seção reconstrói o processo de silenciamento da história política do regime a partir dos anos 1930, mostrando como se construiu a visão pejorativa que considera o parlamento irrelevante a partir do advento do pacto oligárquico. O raciocínio foi amplamente endossado pela literatura especializada, que assumiu a ausência de oposições no Congresso após o governo Campos Sales. Através da análise dos resultados eleitorais conformados de 1900 até 1930, a segunda seção confirma a expectativa dos analistas, revelando o predomínio de chapas completas nas bancadas estaduais diplomadas na Câmara Baixa. Isto não se converteria, porém, num corpo legislativo apático. Os indicadores de funcionamento do Congresso Nacional explorados a seguir sinalizam uma vívida atividade parlamentar, dando margem à requalificação da sua condição na época. Aparentemente, ele não estava à margem do sistema, mas era antes uma engrenagem crucial para a estabilidade do modelo oligárquico. O último elemento que avança nesse processo de relativização da imagem corrente sobre o caráter apolítico do Poder Legislativo na Primeira República é provido na quarta seção, focada em desconstruir a alegoria das bancadas unânimes por meio do exame das votações nominais realizadas no período.

Nestes termos, o argumento defendido aqui é que foi deturpado o entendimento sobre o pacto. Assumir que o arranjo elaborado por Campos Sales desestabilizou a função do parlamento, como propõe a literatura, significa incompreensão da característica motivadora do próprio arranjo arquitetado: o regionalismo. Afinal, a saída oligárquica que se engenhou não pretendia eliminar o Congresso Nacional, mas, antes, institucionalizar uma prática política de caráter regional no Legislativo. Desta forma, a Câmara Baixa deveria se pautar, a partir de 1900, pelas clivagens subnacionais. No limite, a crise entre os poderes refletiria, portanto, a instabilidade regional.

‘Silenciando o passado’: o processo de anulação do papel político do Poder Legislativo na história do Brasil oligárquico

A narrativa sobre a “política dos governadores” constitui uma das teses mais consolidadas na historiografia brasileira, tendo *status* de metonímia da ordem vigente na Primeira República (1889-1930). Ela retrata a construção de um pacto de apoio mútuo

entre o então Presidente Campos Sales (1898-1902) e alguns governadores para contornar a crise de governabilidade que assolou os primeiros anos do regime (BELLO, 1952; CARDOSO, 1975; CARONE, 1971; FAORO, 2001; LESSA, 1988; SOUZA, 1973 – para citar os principais). Basicamente, diz-se que o dirigente do país planejava ampliar a autonomia do Executivo Federal frente ao Legislativo, pois atribuía as instabilidades vividas pelas administrações anteriores à tensão existente entre ambos os poderes. Campos Sales temia prováveis reverberações da cisão do Partido Republicano Federal (PRF), em 1897, sobre a capacidade decisória do Palácio do Catete, conhecida a divisão operada no parlamento após o racha, que polarizou o Congresso entre *republicanos* – de orientação jacobina e positivista – e *concentrados* – fiéis a Glicério, fundador da legenda (IDEM). Como chegara ao poder com um discurso desvinculado de qualquer comprometimento partidário e antecipava que as próximas eleições legislativas podiam resultar num parlamento extremamente dividido no meio de sua presidência (em 1900), o chefe do Executivo receava ficar sem nenhum apoio e ter o próprio governo vitimado pela conjuntura crítica.² Para superá-la, buscaria a garantia de maioria estável na Câmara Baixa a partir de duas estratégias casadas. De um lado, firmaria um pacto com os governadores dos maiores colégios eleitorais da época (Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia) oferecendo autonomia estadual em troca do almejado respaldo político no Congresso, assumindo a capacidade daqueles líderes em condicionar o comportamento dos deputados federais eleitos por seus respectivos estados. Concomitantemente, reformaria o regimento interno da Câmara dos Deputados na parte relativa à validação dos resultados eleitorais para a Casa – tarefa do próprio parlamento naquela época.³ A ideia era conter as disputas partidárias, favorecendo a diplomação dos candidatos recomendados (e, portanto, supostamente controlados) pelos governadores. Dessa forma, esperava-se barrar a entrada das oposições no parlamento, penetrável somente aos legisladores potencialmente mais dóceis à agenda presidencial (IDEM).

² Os escrutínios para deputados e senadores não eram concomitantes à disputa presidencial, variando a duração dos mandatos. A chefia do Executivo se renovava a cada quatro anos, ao passo que as cadeiras na Câmara Baixa eram postas a votos de três em três anos e, na Câmara Alta, a cada nove anos.

³ Antes da criação da Justiça Eleitoral (1932), eram as próprias casas legislativas que tinham de analisar os resultados eleitorais durante a chamada “verificação de poderes”. Este procedimento era usual nos parlamentos do século XIX. Para mais detalhes, ver Ricci e Zulini (2013).

No imaginário dominante, toda esta engrenagem teria sido eficiente, engendrando reflexos perenes sobre o comportamento dos deputados federais e as relações entre Executivo e Legislativo *per si*. O problema desta avaliação é continuar baseada em deduções sem respaldo empírico sistemático. Em essência, a maioria dos estudos se concentra em torno do modo como o pacto foi construído, assumindo que as implicações do mesmo se reproduziram quase automaticamente. Sedimentada entre nós quase como um dogma, esta versão não mereceu aprofundamento ou revisão detalhada até muito recentemente, no que tange aos seus efeitos sobre a relação Executivo-Legislativo e o comportamento dos deputados federais.⁴ É parco o conhecimento sobre o desempenho do Congresso Nacional durante a Primeira República brasileira. Nosso conhecimento até hoje está restrito à impressão de um Legislativo Federal como ator unitário, coeso, passivo e, sobretudo, *apático*.

Muito embora a própria historiografia questione a difusão da interpretação usual, fundada em hipóteses pouco investigadas (IGLÉSIAS, 1972; SILVEIRA, 1978), a ciência política mais empírica se rendeu à tese clássica, isto é, àquela que percebe o Congresso como mero conjunto de bancadas unânimes, controladas pelos respectivos governadores (CARDOSO, 1975; LESSA, 1988; LYNCH, 2014; SOUZA, 1973). Daí o desinteresse costumeiro pelo estudo das relações Executivo-Legislativo no período, já que o *modus operandi* do “bom governo” republicano entrou para os anais da história como reflexo de um pacto oligárquico suficientemente capaz de induzir a coesão do parlamento via controle do comportamento dos deputados, que não passariam de “marionetes”. Escritos recentes reforçam essa visão minimalista sobre a dinâmica político-partidária em voga 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).

Assim o raciocínio usual enxerga no advento da política dos estados o fim do papel do Congresso Nacional. O legado dessa interpretação foi o desconhecimento do

⁴ As exceções que requalificariam a interpretação usual do experimento oligárquico serão citadas oportunamente.

desempenho do Poder Legislativo no Brasil do século XIX. Disseminou-se 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. Sintomática desta perspectiva pessimista é a justificativa para a preservação do parlamento na época, presente no principal trabalho sobre o Congresso na Primeira República:

“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 representa a forma mais acabada do argumento clássico sobre as relações Executivo-Legislativo na experiência oligárquica, marcado pelo amesquinçamento do Congresso, considerado descartável no pós-1900.

Entretanto, existem fortes indícios de que o nosso entendimento acerca da interação entre governo e Congresso vigente à experiência de 1889-1930 esteja equivocado ou, no mínimo, permaneça inconclusivo. Em *primis*, questiona-se a própria formação da chamada *política dos estados*⁵ (BACKES, 2006). A crônica mais difundida sobre o pacto, que associa o êxito da revisão regimental à hábil negociação prévia conduzida por Campos Sales com os governadores das unidades federativas mais relevantes (CARONE, 1971; CARDOSO, 1975) é, no mínimo, duvidosa. Afinal, a reforma não somente passou pelo crivo da Câmara dos Deputados, dividida desde 1897 em duas facções que se hostilizavam mutuamente, como foi aprovada com o mérito da unanimidade (BACKES, 2006). Também se reconsiderou recentemente a atitude submissa do Poder Legislativo no pós-pacto. Num exame microcontextual, a intensidade da vida parlamentar e a desobediência de vários deputados à inclinação do governo é apontada mesmo durante a segunda metade do mandato de Campos Sales, quando a Câmara estuda o projeto de Código Civil, manifestamente central na agenda do presidente (SANTOS, 2011).⁶ Achado correlato se verifica em análise agregada da

⁵ A expressão cravada pelo próprio Campos Sales para a fórmula que criara (CAMPOS SALES, 1983).

⁶ Trata-se do texto aprovado em 1917, após uma análise de 14 anos no Senado Federal, que perdurou até 2002, quando foi reformado.

produção legal do período 1894-1930: a frequência de vetos presidenciais e a inconstância na aprovação de leis iniciadas pelo Executivo desde 1898, abalando a performance dos sucessores de Campos Sales, são lidos como resultados de episódios de resistência da Congresso (SANTOS; HOCHMAN, 2000). Mas a ampliação do espectro temporal também permitiu 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).

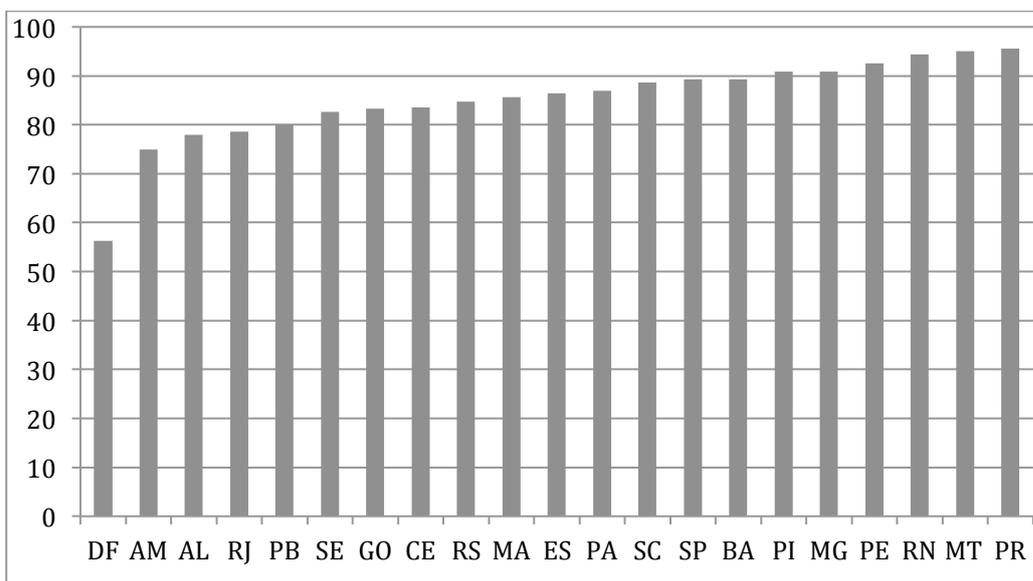
Nitidamente, a maior audiência gozada pelos trabalhos presos à ênfase na irrelevância do parlamento durante a Primeira República se deve ao hábito mental criado em torna de uma dupla suposição. Primeiro, a de que as oposições não eram eleitas depois do governo Campos Sales. Segundo, a de que a presença de bancadas unânimes resultava na “morte” da política congressional, como se os legisladores fossem ao plenário apenas para referendar a agenda presidencial, abdicando do estudo dos projetos de lei e do espaço de debates ali provido. O objetivo das próximas duas seções é tratar empírica e separadamente cada um dos dois braços desta suposição. Começamos pelo estudo inédito dos resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados consumados entre 1900 e 1930.

Predomínio de bancadas unipartidárias: a composição política da Câmara dos Deputados depois da criação do pacto oligárquico

Há consenso entre os estudiosos no que diz respeito à expectativa de configuração política no Congresso após 1900 – data das primeiras disputas para o legislativo federal sob a fórmula Campos Sales. Todos compartilham a alegoria de uma Câmara dos Deputados composta por vinte e uma bancadas unânimes: tantos eram os estados que compunham o Brasil à época, cada um com a sua representação fiel ao respectivo governador. Para checar a procedência dessa imagem, foi identificada a filiação partidária dos 2328 deputados eleitos nos onze pleitos realizados para a renovação da casa entre 1900 e 1930. Sem informações nos anais daquela casa legislativa, e sem nenhum boletim oficial que listasse os deputados e o relativo grupo político de origem, a classificação se realizou a partir dos jornais da época. De fato, era

habito que os partidos publicassem antes das eleições as respectivas chapas oficiais em seus respectivos periódicos. Dessa forma foi possível mapear as candidaturas de 2279 deputados daquela época, nada menos de 98% do total. Os dados são apresentados no gráfico a seguir, considerando os valores médios de cada estado.

Gráfico 1. Composição política da Câmara dos Deputados, 1900-1930 (em %)



Elaboração própria a partir de jornais da época.

Neste ponto, portanto, a memória nacional sobrevive à confrontação empírica. As evidências são eloquentes: o levantamento das bancadas eleitas entre 1900 e 1930 informa-nos que, em média, elas eram constituídas por 84,9% das vezes por deputados do mesmo partido. A não unanimidade da bancada se deve à presença de candidatos independentes eleitos. Este dado, porém, não deve ser interpretado como um sucesso dos mesmos frente a candidatos governistas. Na época, era comum o governador não apresentar no estado uma lista completa de candidaturas deixando, assim, aberta a possibilidade para que eventuais candidaturas independentes fossem escolhidas. Como lembrava Getúlio Vargas em 1930,

“algumas das situações dominantes nos Estados destacam um ou mais nomes que fazem oposição, mas em realidade, tendo a mesma origem, são tão governistas como os demais. Em outros

estados, a representação das minorias, em vez de conquista de um direito, é um ato de munificência dos governos, uma outorga, um favor humilhante”

Diário do Congresso Nacional, 23/04/1930, p. 7420.

Geralmente, o grupo vencedor era praticamente uma chapa única, acordada a vaga da “oposição” no seio da lista patrocinada pelo situacionismo estadual.

Até agora, a maioria dos analistas se prendeu a este aspecto e dele deduziu uma República sem partidos. Os dados da próxima seção pretendem colocar em xeque este segundo pilar do argumento pejorativo sobre o papel do Congresso Nacional na Primeira República brasileira.

O parlamento ‘por ele mesmo’: indicadores de atividade legislativa

Fundamentalmente, a contínua reprodução do viés que denigre a política republicana e anula o trabalho parlamentar daquele tempo se faz possível pela escolha consciente de não lhes conferir a devida dignidade temática. Afinal, como seria viável repensar o tópico sem abrir os arquivos que registram o dia-a-dia do Congresso Nacional? Na prática, as avaliações negativas com frequência tratam do experimento oligárquico como aberração sem sequer terem material para justificar um argumento comparado, que mostre as razões para distinguir negativamente as relações Executivo-Legislativo vigentes no período mais caricaturado da historiografia do país. O erro é repetido pela literatura internacional, que “tem curiosa perversão de ótica” quando aborda o caso brasileiro (SANTOS, 2013, p. 13).

Esta seção representa um primeiro esforço de tornar públicos indicadores relativos ao funcionamento da Câmara dos Deputados no pós-1900 que nos permitam pensar o papel do parlamento com um arsenal mínimo de dados usados nas análises tradicionais de desempenho legislativo. Ainda parciais, essas informações já lançam luz sobre uma efervescência político-partidária imprevista pelas avaliações feitas “no escuro”. A abordagem é inspirada nos estudos de caso mais recentes que têm

encontrado no exame das atas legislativas da época sinais de um parlamento *ativo* – e não meramente *reativo* às demandas presidenciais.⁷

Neste enfoque, o primeiro elemento digno de menção diz respeito à lógica procedural dos trabalhos parlamentares. Tradicionalmente, a literatura dedicada às relações Executivo-Legislativo parte do estudo dos incentivos oferecidos pelas escolhas institucionais que moldarão o rito seguido no Congresso. Seguindo a convenção, os achados são, no mínimo, curiosos.

Uma rápida passagem pela conjuntura que precedeu à única revisão constitucional aprovada na Primeira República (em 1926) e inseriu o veto parcial entre os dispositivos legais facultados ao presidente revela como esse diálogo era premente. Relata Bello (1952) que os parlamentares passaram a inserir na proposta orçamentária matérias que lhe eram estranhas pela certeza de aprovação, já que o custo de se vetar a lei que fixava as despesas e orçava as receitas da República era muito alto. Porém, o excesso de “penduricários” no texto que deveria estimar os meios para o exercício financeiro de 1922 levaram Epiácio Pessoa (1919-1922) a vetar o projeto. A partir daí, o presidente intensificou os esforços para alterar a Carta de 1891, mas sem maioria parlamentar, foi incapaz de executar a reforma pretendida. Foi seu sucessor, Arthur Bernardes (1922-1926), quem a aprovou. Sua redação final não somente instituiu o veto parcial como também espoliou o sistema clientelista então vigente ao limitar a interferência dos congressistas na consecução do plano orçamentário.⁸

A seriedade deste contexto aponta para uma dinâmica parlamentar muito mais intensa do que a normalmente oferecida pela visão convencional do legislativo republicano. Para trazer luz os trabalhos da Câmara Federal, os dados que serão apresentados a partir de agora exploram alguns indicadores de funcionamento da casa.

⁷ A observação ocorre tanto entre trabalhos focados nos avanços de políticas específicas durante o regime republicano, como a regulação do ensino (SAVIANI, 1987) e as escolhas da política externa brasileira no período (ROCHA, 2009) quanto em estudos que narram as divergências oligárquicas em estados específicos, consideradas normais (na Bahia, PANG, 1979; no Rio de Janeiro, FERREIRA, 1994). O único esforço no sentido de retratar a forma como estas dissidências internas se refletiriam no Congresso Nacional abordou o caso da bancada do Distrito Federal (PINTO, 2006).

⁸ A reforma alterou ainda itens referentes “às atribuições do Poder Legislativo”, “à competência da Justiça Federal aos direitos individuais” e “à intervenção federal nos Estados”.

Entre 1894 e 1926⁹, o plenário abriu nada menos do que 6545 sessões legislativas, incluindo convocações noturnas e extraordinárias. A tabela 1 permite avaliar o dado em perspectiva comparada:

Tabela 1 – Média de sessões legislativas, países selecionados¹⁰

Regime	Período analisado	Dias trabalhados na Câmara Baixa (n)	Média de dias trabalhados/ano (n)
Primeira República Brasileira (1889-1930)	1894-1926**	6545	204,5
República do Chile (1833-1925)*	1834-1920	14612	189,8
Terceira República Francesa (1870-1940)	1881-1940	6975	116,3

*Abrange as Repúblicas Conservadora (1833-1891) e Parlamentarista (1891-1925). **Excluído o ano de 1925. ***Excluídos os anos de 1838, 1855, 1890, 1900, 1907-1908 e 1914-1917.

Elaboração própria a partir de fontes primárias e secundárias.

Devido à dificuldade de levantar dados dessa monta, o quadro se deteve na contraposição do Brasil republicano com dois outros casos clássicos para parâmetro: a França da Terceira República e o Chile nas suas fases conservadora e parlamentarista. A seleção oferece, assim, uma referência europeia e outra latino-americana, sendo ambos os países arquétipos usuais nas pesquisas comparadas. Frente a eles, a *performance* da Câmara brasileira desponta em relação ao número médio de dias trabalhados. O plenário era movimentado boa parte do ano. Os parlamentares não frequentavam a Casa somente em dias de votação.

A dúvida imediata é se os trabalhos legislativos abertos nessas sessões se convertiam em produção legislativa concreta. Para balizar a leitura deste dado, a tabela

⁹ Excluído o ano de 1925. Os números foram compilados a partir da consulta aos Anais da Câmara dos Deputados disponíveis na internet. Por motivo ainda desconhecido, a fonte não reporta as atas das sessões ocorridas nos anos de 1925 e 1927-1930.

¹⁰ Os dados referentes ao Brasil e à França foram coletados diretamente dos sites dos respectivos parlamentos. Já as informações sobre o Chile são reproduzidas de Obando-Camino (2009).

2 resume novamente os saldos legislativos do Chile, incluindo ainda a experiência britânica.

Tabela 2 – Produção legislativa, países selecionados¹¹

Regime	Período analisado	Leis aprovadas (n)	Média de leis aprovadas/ano (n)
Reino Unido (1660-1800)	1660-1800	13600	194,0
Brasil (1889-1930)	1894-1930	5756	155,8
Chile (1833-1925)*	1834-1920**	9107	118,3

*Abrange as Repúblicas Conservadora (1833-1891) e Parlamentarista (1891-1925).

**Excluídos os anos de 1838, 1855, 1890, 1900, 1907-1908 e 1914-1917.

Elaboração própria a partir de fontes primárias e secundárias.

Como se vê, o caso brasileiro fica numa posição intermediária: abaixo da média britânica, mas acima da média do vizinho latino-americano. É difícil extrair algo a mais dos números. Uma análise qualitativa sistemática focada no teor dessa produção legal embasaria melhor a confrontação da imagem dos trabalhos legislativos em época republicana. Mas mesmo sem levá-la a cabo nesta oportunidade é possível reunir apontamentos em favor da relevância das matérias aprovadas. Data dos anos 1920 a ampliação da legislação sindical e trabalhista (GOMES, 1988). Estudos de caso mostram, inclusive, como determinadas políticas levaram Executivo e Legislativo a dialogar em busca de um resultado consensual – o oposto do compreendido pela literatura dominante sobre o modelo Campos Sales. Segundo Saviani (1987), na ordenação do ensino, por exemplo, o Congresso Nacional encontraria no emendamento a sua margem de manobra sobre os projetos do Executivo. Desse modo, “ainda que a

¹¹ As informações do Brasil foram coletadas diretamente do site da Câmara dos Deputados. Recorreu-se aos trabalhos de Obando-Camino (2009) e Hoppit (2009) para o compêndio dos números relativos ao Chile e ao Reino Unido.

origem do dispositivo legal não estivesse no Poder Legislativo, o produto, ou seja, o texto legal, poderia ser obra efetivamente sua” (SAVIANI, 1987, p. 1). Apesar da preponderância do Executivo sobre o Legislativo também ser consagrada pela Constituição Federal de 1891 em temas de política externa, cabendo ao último ratificar *ex post* os acordos internacionais redigidos pelo primeiro, novamente não parece haver sinais de atrofia do parlamento (ROCHA, 2009). Trabalho dedicado ao tema é claro nesta questão: “dizer que havia dependência de ação não significa dizer que o Congresso abdicava de suas prerrogativas, ou, como faz pensar a literatura corrente, que o Parlamento teve pouca ou nenhuma importância na condução da política externa do país” (Idem, p. 51-52). Pelo contrário. O Congresso Nacional se revelaria foro de debates e articulações entre o governo e as oligarquias estaduais, que exigiriam explicações do Executivo sempre que estivessem descontentes. É o que teria acontecido durante a eclosão da Primeira Guerra Mundial e nas discussões referentes à industrialização ou mesmo alusivas às imigrações, quando o presidente se vira “forçado a agir de forma a não se chocar contra os interesses representados no Legislativo” (IBID., p. 274).

Estas considerações novamente permitem questionar a ideia de que as bancadas estaduais agiam como atores unitários na Câmara dos Deputados. Uma primeira forma de observar a centralidade do Congresso Nacional é pensar o processo de verificação dos poderes. A literatura mais recente tem abordado o ponto (LESSA, 1988; LYNCH, 2014), insiste em tratar deste aspecto apenas à luz da dinâmica representativa. No caso, se valoriza o fato de que as oposições eram degoladas no Congresso Nacional. Neste assunto, basta se propor um exercício de distanciamento frente às leituras carregadas de juízo de valor disponíveis para se avistar a relevância que o Poder Legislativo assume.

Com efeito, o erro de interpretação ocorre quando os especialistas se fixam no folclore criado em torno da “degola” das oposições na Câmara.¹² Esta inclinação acaba normalmente fazendo-os reduzir o entendimento da prerrogativa da Casa em realizar a validação dos resultados eleitorais para o parlamento à mera prática dominada pela fraude. De fato, textos clássicos assumem que o fenômeno era fato costumeiro (CARONE, 1971; CARVALHO, 2003; FAORO, 1975; LEAL, 1997). Entretanto,

¹² O termo se refere ao ato do parlamento em anular o diploma expedido pelos órgãos competentes de apurar os votos no âmbito local.

trabalho recente provou o engano da literatura, mostrando que a prática não era comum, ficando restrita a situações críticas (RICCI; ZULINI, 2012). A degola ocorria somente nos casos em que o situacionismo local não conseguia coordenar a disputa pelo poder, exigindo uma definição na esfera federal (IDEM). Em qualquer um destes cenários, a importância que a tarefa de prover a certificação eleitoral embutia à Câmara permanece a mesma, indicando o papel central gozado pelo Congresso no processo eleitoral. Por definição, este encargo se fundamentava na concepção montesquieuniana de separação dos poderes. Aplicada ao Estado liberal, a responsabilidade pela condução da validação final das eleições se endereça ao parlamento para evitar que o Poder Executivo atomize os órgãos representativos.

Nestes termos, a condição de árbitro final no processo eleitoral gozada pelo Poder Legislativo durante toda a Primeira República torna mais razoável pensar o Congresso Nacional antes como peça essencial na máquina oligárquica ativada pela política dos governadores do que como uma ferramenta fora de lugar. Ao invés de excluí-lo do jogo político, é melhor esperar que ele funcione – e funcione de acordo com a lógica federativa. Afinal, trata-se da última instância para se manter a ordem no plano nacional. Nele 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. Dois contrafactuais elucidam a coerência dessa proposta heterodoxa de pensar o parlamento republicano. O primeiro diz respeito ao único caso que as instâncias inferiores não se pronunciaram sobre a eleição para a Câmara Federal. Aconteceu em Minas Gerais, após o pleito de 1930. Nenhum dos candidatos foi diplomado ao nível local, ficando a cargo do parlamento a decisão final. A solução é dada, então, pela Câmara. Não fosse ela se pronunciar, o estado de Minas Gerais ficaria sem deputados federais naquele ano (RICCI; ZULINI, 2013). Em linha similar, o outro contrafactual compreende as situações críticas em que as instâncias inferiores se dividem sobre os eleitos e, mais uma vez, o problema é repassado para o parlamento. Cerca de 196 diplomas chegaram em excesso nas treze eleições federais para preenchimento da Câmara dos Deputados ocorridas, a cada três anos, entre 1894 e 1930, justamente pela indefinição dos eleitos nos foros inferiores. Seriam, portanto, 196 casos que ficariam irresolvidos não fosse a tomada de atitude por parte do parlamento – o único constitucionalmente designado para tanto.

Esse raciocínio dialoga diretamente com o trabalho seminal de Huntington (1968) sobre institucionalização política e os desdobramentos focados na organização interna do Congresso. Pioneiro nessa ramificação da teoria, Polsby (1968) anteviu dois significados diferentes na institucionalização do Congresso, tratando não apenas do seu sentido interno ou estrutural (onde o parlamento surge como uma instituição auto-regulada e auto-suficiente) como também da sua conotação externa ou sistêmico-funcional (pela qual o órgão confirma-se como uma instituição mantendo a posição central no sistema político). Houve sensível avanço desde essa perspectiva sobre as implicações da organização interna do Congresso. Uma série de estudos posteriores procurou adicionar motivações externas às preocupações teóricas de Polsby (WEINGAST; MARSHALL, 1988; KREHBIEL, 1991; COX; MCCUBBINS, 2005 – para citar os principais). Eles trouxeram à pauta o anseio de demonstrar como a força e a relevância daquela organização também se faziam dependentes das crenças e expectativas dos atores relevantes no cenário político mais amplo, de modo que a institucionalização do Congresso pudesse ganhar *status* de fenômeno de equilíbrio (PALANZA, SCARTASCINI & TOMMASI, 2012).

Pode-se dizer que, juntos, todos os dados mobilizados até o momento tocam à organização interna da Câmara dos Deputados, apontando claramente que o trabalho legislativo foi se tornando mais complexo ao longo do tempo ao invés de recrudescer no pós-1900. Em consonância com esta leitura aparece também a constatação relativa ao crescimento do orçamento para acomodar a expansão do *staff* do Congresso Nacional. É o que mostra a tabela 3, que reproduz o estudo elaborado pelo próprio governo sobre o avanço dos gastos de manutenção do Congresso Nacional:

Tabela 3 – Balanço do crescimento do orçamento do Congresso Nacional

Ano	Subsídio de senadores	Subsídio de deputados	Secretaria do SF	Secretaria da CD	Ajuda de custo ao CN
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1894	567:000\$000	1.845.000\$000	232:300\$000	302:200\$000	90:000\$000
1900	567:000\$000	1.908.000\$000	321:556\$000	417:592\$000	90:000\$000
1904	567:000\$000	1.908.000\$000	341: 932\$118	496:935\$118	90:000\$000
1911	567:000\$000	1.908.000\$000	701:010\$998	885:697\$318	275:000\$000
1918	774:900\$000	2.607.600\$000	762:290\$000	1.090.583\$338	275:000\$000
1924	968:625\$000	3.259:500\$000	1.422:660\$000	1.748:288\$000	275:000\$000
1928	1.562:400\$000	5.257:600\$000	2.232:744\$500	2.764:871\$926	1.475:000\$000

Fonte: Memória Estatística do Brasil.

Os dados são interessantes. A manutenção dos repasses em alguns anos revela que os valores independiam da disponibilidade orçamentária, sendo fixados por uma lei *ad-hoc*. Até 1911, o aumento dos subsídios dos deputados (coluna 2) e do orçamento das secretarias das suas casas do Congresso Nacional (colunas 3 e 4) foi relativamente baixo. É a partir da publicação da lei referente à fixação da despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1911 que os números se elevam consideravelmente. Por além dos valores repassados aos legisladores, há de se destacar o investimento deliberado nas burocracias que assessoram o parlamento (como datilógrafos, por exemplo).

Entretanto, a construção de um edifício próprio para a Câmara dos Deputados constitui o maior símbolo do investimento nesta instituição. Autorizada em 1923, a obra é inaugurada no dia 6 de maio de 1926, durante a comemoração do primeiro centenário do Poder Legislativo brasileiro. Nova sede oficial da Casa, o Palácio Tiradentes se torna objeto de emocionante solenidade na sessão legislativa aberta naquele dia. Na visão do presidente da mesa diretoria que conduzia a cerimônia, a Câmara não poderia proporcionar melhor forma de festejar o centenário do que disponibilizar aos legisladores brasileiros uma sede “digna da elevada investidura dos que aqui vem falar e prover em nome da soberania nacional” (ACD, 06/05/1926, p. 308). No seu

entendimento, o monumento serviria ao mesmo tempo “para atestar aos vindouros a capacidade de produção, de trabalho e de aperfeiçoamento a que atingiu a geração que ora passa” (IDEM). A imprensa rendeu congratulações na mesma linha, a exemplo do *Jornal do Commercio* que noticiou a inauguração de uma “sede digna da missão constitucional dos deputados”.¹³

A próxima seção mostrará que os legisladores realmente não estiveram no parlamento apenas de fachada nem se mantinham em posição de subserviência para manifestar uma unidade falseada. Nela serão analisadas as votações nominais – um método de decisão que não deveria ser encontrado partindo da premissa da vigência de um comportamento unânime das bancadas estaduais.

O mito da unanimidade: os rachas das bancadas nas votações nominais

A visão de que o parlamento deveria agir de modo coeso durante a experiência oligárquica remonta à leitura consumada em torno das duas mudanças aprovadas no processo de reconhecimento dos eleitos na Câmara dos Deputados e das cartas trocadas por Campos Sales com os governadores dos estados mais importantes da época. Em relação ao primeiro ponto, a manobra se resumiu a alterar dois dispositivos regimentais na Câmara dos Deputados às vésperas das eleições legislativas federais em fins de 1899. Primeiro, o então presidente modificou no regimento interno da Casa o critério de ocupação da presidência da Casa, posto responsável pela designação da comissão encarregada de organizar a lista dos nomes dos parlamentares presumivelmente legítimos. A vaga estratégica, antes ocupada pelo deputado mais idoso dentre os eleitos, passou àquele que houvesse servido na função durante a legislatura imediatamente anterior – no caso, Vaz de Mello, de quem Campos Sales já contava com a anuência no reconhecimento deliberado dos situacionistas. A segunda alteração regimental, por sua vez, detalhou o que se deveria considerar por certificado eleitoral válido – antes um conceito vago. Opta-se em admitir como tal “o documento que tiver sido expedido pela *maioria* da Junta Apuradora” (Cf. RICD de 1901, artigo 4, grifo meu). Endossava-se, assim, a decisão estabelecida a nível regional, pelas Juntas Apuradoras de cada distrito,

¹³ *Jornal do Commercio*, 06/05/1926.

de modo a mais uma vez se facilitar a eleição do situacionismo local (RICCI; ZULINI, 2012).

Na prática, a literatura assimilou a reforma do regimento de 1899 como garantia de composição de bancadas estaduais unipartidárias fiéis à situação dominante em cada estado, deduzindo, em última instância, o império do voto em bloco em cada uma delas (CARDOSO; 1975; CARONE, 1971; LESSA, 1988). Intuitivamente, acreditava-se que a arena eleitoral já proveria maiorias pré-fabricadas para o interior do Legislativo. Maiorias que se manteriam coesas, assegurando a unidade interna das bancadas em anuência integral e constante do programa presidencial (IDEM). Nesta perspectiva, a partir de 1900 as eleições federais serviriam para neutralizar eventuais dissidências subnacionais e legitimar uma posição dominante em cada estado, exercida esta pelo apoio incontestado do respectivo governador. Uma vez as bancadas vistas como expressão da direção política dos chefes estaduais, para o dirigente do país o que contava era a coesão interna dos estados e um único partido forte e disciplinado capaz de representar os interesses do estado no âmbito federal (FERREIRA, 1994).

Contudo, há vários estudos de caso mostrando que as divergências oligárquicas nos estados eram comuns. Seria a norma na Bahia (PANG, 1979) e no Rio de Janeiro (FERREIRA, 1994). Nem mesmo os estados considerados mais centrais na política republicana, como São Paulo e Minas Gerais, escapariam deste fenômeno. Apenas segue inexplorado como estas dissidências internas se refletiriam no Congresso Nacional. Estudo de caso voltado à atuação da bancada carioca na Câmara Federal entre os anos de 1909 e 1922 alimenta a expectativa de que o comportamento unânime das bancadas não fosse o padrão. Os representantes da capital da República seriam inconstantes no seu apoio ao governo, colaborando conforme anteviessem a possibilidade de barganhar algum capital político (como cargos e nomeações diversas em repartições públicas, a nível municipal) para sustentar a própria rede de clientela (PINTO, 2006). No caso da bancada fluminense, composta por 17 deputados, a fragmentação partidária não conseguia neutralizar os conflitos internos, dificultando a criação de laços de solidariedade entre seus membros (FERREIRA, 1994).

Na tentativa de fornecer material mais sólido para se avaliar a conduta dos deputados federais, esta seção recorre ao levantamento das votações nominais –

instrumento analítico clássico nos estudos de desempenho legislativo. O acesso a lista dos votos dados por cada parlamentar facilita o mapeamento de posições antagônicas, que ficariam anônimas caso o processo de votação seguido fosse o simbólico. Tornando compulsoriamente públicas as preferências de cada parlamentar, o mecanismo de votação nominal tem capacidade de testar, por assim dizer, os compromissos assumidos pelos congressistas, sejam acordos de natureza eleitoral ou partidária. Conseqüentemente, eleva muito o preço das decisões por maioria, uma vez que revela tanto o conflito quanto o consenso público entre a situação e a oposição – ou ainda, no caso em estudo, a unidade ou o racha de cada bancada (CARVALHO, 1973).

É verdade que não deveria haver expectativa de encontrar votações nominais no período assumindo estar certa a visão clássica do parlamento no pós-1900. Por definição, as decisões pelo método nominal geralmente filtram a maior parte dos assuntos conflitantes e o imaginário corrente retrata, na contramão, uma Câmara supostamente caracterizada pelo predomínio de bancadas unânimes. Assim, a ausência desta forma de deliberação constituiria um bom indicador da procedência da tese baseada na apregoada passividade da Câmara dos Deputados depois de firmada a política dos governadores. Todavia, a consulta aos Anais da Casa resultou, novamente, em números contraintuitivos. A tabela 4 reporta-os trazendo informações ainda para o Peru e o Reino Unido:

Tabela 4 – Votações nominais, países selecionados¹⁴

País	Período analisado	Votações nominais (n)	Média de votações nominais/ano (n)
Brasil	1894-1930	478	36
Peru	1864-1878	207	26
Reino Unido	1836-1899	2071	32,9

Elaboração própria a partir de fontes primárias e secundárias.

¹⁴ Os dados referentes ao Peru e ao Reino Unido foram transcritos de Muecke (2004) e Hoppit (1996), respectivamente. As informações para o Brasil procedem de análise direta nos Anais da Câmara dos Deputados.

No Brasil republicano ocorreram 478 votações nominais na Câmara dos Deputados. 80,5% (385) delas se concentrou no pós-1900.¹⁵ O número é relativamente pequeno se comparado com os dados consumados nas duas democracias brasileiras. Entre 1946-64, realizaram-se 1465 decisões pelo mecanismo nominal – uma média de 77,1 votações do gênero ao ano (ZULINI, no prelo). Esse valor sobe para 2720 no período compreendido entre 1989 e 2013, elevando a média para 113,3 (IDEM). Contudo, no contexto do século XIX, o Brasil está dentro da média.

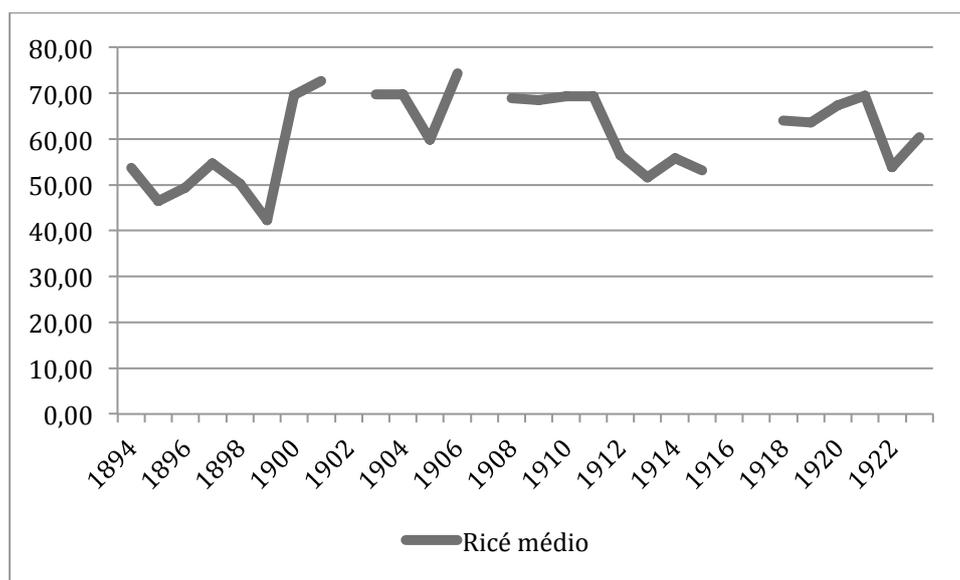
Para checar a coesão das bancadas durante essas votações, recorreu-se ao índice de *Rice* – amplamente utilizado neste fim¹⁶. Três critérios foram adotados. Entraram no cálculo somente: i. as votações válidas nas quais pelo menos 10% dos deputados votaram contra o resultado final; ii) desconsiderados os votos das bancadas com menos de 5 deputados e iii) no caso, das bancadas com mais de cinco deputados, as observações onde um número inferior a este tomou parte da decisão nominal no plenário.¹⁷ Como resultado, o número de votações consideradas se reduziu para 387. Nenhuma votação ocorrida nos anos 1902, 1907, 1916-1917 e 1924-1928 sobreviveu aos critérios. Além disso, ficaram de fora Piauí, Sergipe, Rio Grande do Norte, Paraná, Santa Catarina, Goiás, Amazonas, Espírito Santo e Mato Grosso, pois todos elegiam menos de 5 deputados federais cada. O gráfico 2 apresenta a média do índice de *Rice* para o período, baseado no agrupamento de demais bancadas – as que atenderam aos critérios.

¹⁵ Apenas nos anos de 1929 e 1930 não ocorreu votação nominal na Câmara dos Deputados.

¹⁶ O índice de *Rice* é obtido através do resultado, em módulo, da subtração da porcentagem de votos contrários encerrados por uma legenda X a partir da porcentagem de votos favoráveis registrados pela mesma sigla numa dada votação nominal Y. Ou seja, $R_{y,x} = |\% \text{ de votos sim} - \% \text{ de votos não}|$. Sem levar em consideração, portanto, os casos de abstenção declarada, as ausências e a obstrução parlamentar, abrangendo apenas os deputados que votaram pela aprovação ou rejeição da matéria em deliberação, os escores calculados invariavelmente somam 1 (um). Disso se depreende que, na prática, um partido só atingirá um escore de 100% no índice de *Rice* caso todos os seus membros votem da mesma forma durante uma deliberação nominal. Por extensão, o indicador cairá para 0 (zero) se a agremiação rachar ao meio, isto é, quando o número de votos sim equivaler à soma dos votos não (Rice, 1925).

¹⁷ Exatamente por se tratar de uma média, o índice de *Rice* exige certo cuidado. Do ponto de vista estatístico, faz-se *mister* se estabelecer um ponto de corte sobre um 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. Já do ponto de vista conceitual, é insensato construir escores para votações nominais visivelmente consensuais e, como tais, insignificantes em termos de conflito partidário.

Gráfico 2 – Índice de Rice médio (1894-1923)



Elaboração própria a partir dos Anais da Câmara dos Deputados.

A imagem é surpreendente. Revelam um cenário bastante diverso do esperado: as bancadas se dividiam mesmo no imediato pós-pacto. Até mesmo durante o governo Afonso Pena (1906-1909), tido como o grande herdeiro dos melhores índices de estabilidade política depois do advento da política dos governadores (LESSA, 1988:140), a coesão média das bancadas fica abaixo dos 80%.

Desagregando os dados para os estados, a evidencia fica mais contundente. A tabela 5 reporta a média anual do índice de Rice médio das bancadas:

Tabela 5 – Média do índice de *Rice*, por bancadas

Ano**	AL	BA	CE	DF	MA	MG	PA	PB	PE	RJ	RS	SP
1894	100,0	48,1	69,2	48,0	57,4	39,6	76,0	..	50,6	46,6		54,1
1895	68,9	30,1	51,2	42,7	51,6	36,3	60,0	20,0	22,4	44,1	61,9	59,5
1896	40,0	54,0	37,8	57,2	80,0	41,3	42,5	20,0	36,6	46,6	63,4	70,0
1897	28,2	90,7	77,5	71,6	80,6	28,1	25,8	25,3	38,5	57,5	95,4	22,2
1898	33,3	79,3	31,5	70,8	74,2	35,1	13,3	20,0	29,8	41,7	87,5	40,3
1899	46,7	53,7	31,9	36,7	100,0	38,0	55,0	..	37,4	27,2	57,5	36,0
1900	75,8	57,7	89,1	30,3	100,0	44,8	54,4	..	89,8	72,5	83,6	58,1
1901	92,0	49,9	97,2	42,5	100,0	64,9	81,1	60,0	91,1	84,7	71,9	49,2
1903	100,0	48,5	67,0	63,3	93,3	73,3	93,3	..	77,1	66,0	61,9	65,8
1904	100,0	78,5	41,7	60,0	100,0	93,3	100,0	..	48,2	69,3	61,8	57,0
1905	..	68,8	55,6	25,0	80,0	69,6	100,0	..	41,7	39,4	64,3	54,2
1906	..	88,9	77,8	66,7	100,0	68,8	100,0	..	51,1	84,2	68,4	69,4
1908	..	46,2	46,4	54,8	66,7	100,0	100,0	..	77,8	100,0	58,3	53,8
1909	20,0	50,8	89,6	64,2	89,7	74,2	92,0	93,3	56,5	42,3	75,3	47,4
1910	20,0	69,4	80,5	59,3	84,1	68,5	80,0	80,0	79,1	45,8	71,7	66,2
1911	..	51,4	85,7	60,7		62,7	..	60,0	100,0	50,0	85,7	83,3
1912	33,3	53,6	41,4	57,1	80,0	56,4	..	..	56,3	74,4	59,6	47,4
1913	20,0	51,3	78,7	54,8	60,0	53,1	..	..	29,7	47,1	46,5	57,1
1914	42,2	24,7	78,7	54,3	100,0	61,9	..	..	45,3	27,3	81,2	45,5
1915	..	..	69,4	42,9	100,0	36,6	100,0	100,0	50,3	16,7	67,6	43,2
1917	..	29,2			..	..	..	..	..	..	..	..
1918	..	62,3	60,3	80,6	50,0	76,9	..	..	62,5	29,6	66,9	83,7
1919	..	66,7	33,3	100,0	21,4	71,4	62,2	..	60,3	83,3	45,4	77,8
1920	..	25,0	57,1	20,0	60,0	76,6	100,0	..	88,9	72,1	57,1	92,3
1921	58,1	36,8	94,3	70,0	86,7	78,0	76,2	..	76,4	61,1	66,7	63,4
1922	..	28,2	57,1	17,1	83,3	78,3	71,4	..	50,0	24,8	78,9	47,6
1923	100,0	0,0	100,0	26,7	100,0	91,0	100,0	..	47,2	46,2	10,0	62,7
Rice Médio	57,6	51,7	65,4	53,0	80,0	62,3	75,4	53,2	57,5	53,9	65,9	58,0
Desvio padrão												

*Inclui somente votações nominais válidas e não-unâneas, excluindo casos onde menos de 10% foram contrários.

**Exclui os anos de 1902, 1907 e 1916, cujas decisões nominais não sobreviveram aos pontos de corte.

Elaboração própria a partir dos Anais da Câmara dos Deputados.

Embora as bancadas estaduais fossem majoritariamente unipartidárias, o índice de *Rice* revela que a coesão não foi a norma nas decisões que chegaram à votação nominal. Muito pelo contrário. Quando se examinam os dados à luz da literatura disponível sobre o contexto político-partidário nos diferentes estados, os números ficam ainda mais curiosos. Estudos de caso apontam que os partidos republicanos eram frágeis

na Bahia (PANG, 1975, SAMPAIO, 1975), em Pernambuco (LEVINE, 1980), no Rio de Janeiro (FERREIRA, 1994) e no próprio Distrito Federal (PINTO, 2011). No entanto, as bancadas destes estados muitas vezes votaram mais unidas que aquelas procedentes dos estados considerados protagonistas na política republicana (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul). É conhecida a estrutura centralizada dos partidos republicanos paulista (CASALECCHI, 1987; PERISSINOTTO; SEGA, 2011), gaúcho (LOVE, 1975) e mineiro (RESENDE, 1982). Justamente por isto é difícil entender seus índices de coesão parlamentar relativamente baixos.

Retomando as suposições do pacto, a resposta deveria ser buscada no teor das medidas que motivam o dissenso entre representantes de um mesmo estado no pós-1900: se fossem matérias federativas (ou locais), o pacto oligárquico não se sustenta. Paradoxalmente, porém, isso significaria que havia algo em discussão demandando Poder Executivo abertura à barganha no Legislativo. Por extensão do raciocínio, a política dos governadores só estaria resguardado se os rachas no interior das bancadas acontecessem na apreciação de políticas de abrangência geral, difusas.

Visando sanar o ponto, as matérias votadas nominalmente em decisões válidas e não-unâneas foram classificadas em função do conteúdo da política expresso pela ementa de cada matéria (se local ou geral). Das 182 questões votadas nas decisões nominais analisadas, 59 (32,4%) tinham cunho local. A tabela 6 sumariza o grau médio de coesão das principais bancadas estaduais segundo essa dicotomia.

Tabela 6 – Média do índice de *Rice* por tipo de política, bancadas selecionadas

Ano	BA		MG		PE		RJ		RS		SP	
	Geral	Local	Geral	Local	Geral	Local	Geral	Local	Geral	Local	Geral	Local
1894	51,57	27,02	38,91	44,05	51,21	46,85	48,77	33,33	..	..	47,51	93,33
1895	29,68	33,33	35,97	38,46	20,13	38,46	49,07	9,09	69,44	9,09	66,69	9,09
1896	53,96	..	41,32	..	36,57	20,85	46,55	52,14	63,40	..	70,04	..
1897	91,49	89,53	29,24	26,41	48,26	5,13	60,73	13,25	92,26	100,00	27,96	12,44
1898	73,43	91,11	37,38	30,66	42,12	28,57	55,98	38,46	80,00	100,00	43,54	33,93
1899	47,89	88,24	39,55	28,57	38,89	90,13	25,00	76,69	50,42	100,00	37,22	28,57
1900	54,82	59,48	44,26	45,12	89,29	91,67	68,22	83,93	68,54	92,92	70,16	49,33
1901	42,26	57,46	55,68	74,16	90,60	..	85,45	..	54,58	89,20	54,48	43,87
1902	..	..	..	..	..	86,81	..	..	..	..	..	..
1903	52,88	46,63	89,74	66,21	54,55	..	25,64	83,33	92,59	48,81	60,00	68,25
1904	78,54	..	93,33	..	48,19	..	69,29	..	61,82	..	56,98	..
1905	68,75	..	69,57	..	41,67	66,67	39,39	..	64,29	..	54,17	..
1906	83,33	100,00	66,30	73,91	43,33	..	84,62	..	69,23	66,67	79,14	50,00
1907	..	..	..	..	..	..	..	83,33	..	..	..	..
1908	46,15	..	100,00	..	77,78	..	100,00	..	58,33	..	53,85	..
1909	46,83	78,95	78,53	44,00	54,37	71,43	42,32	..	75,86	71,43	43,29	76,47
1910	69,44	..	68,46	..	79,10	..	45,78	..	71,71	..	66,24	..
1911	51,43	..	62,67	..	100,00	..	50,00	..	85,71	..	83,33	..
1912	53,63	..	56,37	..	56,25	..	74,44	..	59,65	..	47,41	..
1913	50,83	52,94	65,13	4,76	27,50	38,46	50,59	33,33	36,44	86,67	60,95	45,45
1914	23,64	25,38	64,29	60,35	29,17	56,04	52,73	10,32	73,48	86,35	19,64	62,68
1915	20,00	33,85	54,55	27,62	40,00	55,49	50,00	0,00	60,00	71,43	33,33	48,18
1918	54,17	86,67	74,27	84,62	50,00	100,00	28,33	33,33	70,70	55,56	78,21	100,00
1919	66,67	..	71,39	..	60,32	..	83,33	..	45,37	..	77,78	..
1920	25,00	..	76,55	..	88,89	..	72,12	..	57,14	..	92,31	..
1921	86,67	28,54	92,00	75,65	60,00	79,15	60,00	61,34	66,67	66,67	40,00	67,31
1922	33,33	23,08	56,52	100,00	50,00	..	11,11	38,46	80,00	77,78	66,67	28,57
1923	..	0,00	..	90,99	..	47,22	..	46,15	..	10,00	..	62,73

*Exclui os anos de 1916 e 1917, cujas nominais não atenderam aos critérios.
Elaboração própria a partir dos Anais da Câmara dos Deputados.

À exceção de alguns anos, a média do índice de *Rice* não foi necessariamente maior nas deliberações de cunho local. Mais uma vez, os números contradizem a leitura convencional do comportamento dos parlamentares no pós-pacto. Afinal, a tese dominante nos levaria a deduzir maior coesão das bancadas estaduais em medidas federativas já que, aqui, os governadores não aceitariam divergências – ao menos que o entendimento corrente esteja equivocado. Contudo, os baixos escores de coesão também nas medidas gerais mostram que as divisões operadas na Câmara potencialmente resultavam das diferentes visões que deputados de uma mesma bancada estadual

nutriam em relação à política nacional. Futuras pesquisas nesta linha podem certamente elucidar melhor entendimento deste achado, que demanda o estudo qualitativo do trâmite das questões gerais causadoras de racha no interior das bancadas. Este *paper* constitui um primeiro avanço na sinalização da atuação positiva (e não simplesmente reativa) do Legislativo mesmo em plena vigência do modelo Campos Sales.

Discussão

Este *paper* procurou fornecer subsídios preliminares para uma discussão menos estereotipada do papel do parlamento em época republicana. Contrariando a interpretação clássica, as evidências apresentadas indicam que a Câmara dos Deputados não se resumia a um ator irrelevante no contexto oligárquico. Detinha poderes importantes e atuava ativamente segundo os indicadores de rito processual e produção legal. Foro de negociação, seu plenário realmente era frequentado por bancadas unipartidárias – mas que se dividiam com relativa frequência em questões ideológicas, suplantando o imaginário corrente sobre o seu caráter passivo diante do controle do governador.

Futuras pesquisas deveriam investigar mais a fundo justamente as questões que criavam dissenso e comprometiam a coesão das bancadas estaduais. Aparentemente, o pacto não foi capaz de moldar a legislação aprovada no pós-1900.

Referências

BACKES, Ana Luiza. Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto Campos Sales. Brasília: Câmara dos Deputados. 2006.

BELLO, José Maria. História da República (1889-1930): Síntese de quarenta anos de vida brasileira. Rio de Janeiro: Organização Simões, 1952.

CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In: FAUSTO, B. (org.). O Brasil republicano. Tomo III. Rio de Janeiro: Bertrand. 1977.

CARONE, Edgard. A República Velha (Evolução Política). São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971.

CARVALHO, José Murilo de. “Os Três Povos da República”. *Revista USP*, vol. 59, pp. 96-115, 2003.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. “Mecanismo Conflitual de Decisão na Câmara dos Deputados: O Significado Político da Votação Nominal no Período 1956-1960. Dados Preliminares”. *Dados*, 1973, p. 194-205.

CASALECCHI, José E. (1987), O Partido Republicano Paulista: Política e Poder (1889-1926). São Paulo, Editora Brasiliense.

CHACON, Vamireh. História do Legislativo Brasileiro. Vol III – Câmara dos Deputados. Senado Federal: Brasília, 2008.

FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo. 1975.

FERREIRA, Marieta de Moraes. Em Busca da Idade de Ouro.: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930). Editora UFRJ. 1994.

GOMES, Ângela de Castro. A invenção do trabalhismo. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

_____. **ABREU**, M. A nova “Velha” República: um pouco de história e historiografia. Apresentação. *Revista Tempo*, Niterói, n. 26, p. 1-14, 2009.

HOPPIT, Julian. Patterns of parliamentary legislation, 1660–1800. *The Historical Journal*, 39, pp 109-131, 2009.

- IGLESIAS**, Francisco. “Comentários à Introdução Monográfica sobre a Pesquisa Histórica no Brasil, de José Eduardo Marques Mauro.” Anais do Encontro Internacional de Estudos Brasileiros e I Seminário de Estudos Brasileiros. São Paulo: IEB/USP, 1972.
- LEAL**, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto (3a 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.
- LEVINE**, Robert M. A Velha Usina: Pernambuco na Federação Brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1980.
- LYNCH**, Christian Edward Cyril Da monarquia à oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930). São Paulo: Alameda, 2014. 280 p.
- LOVE**, Joseph. (1975), O Regionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução de 1930. São Paulo, Perspectiva.
- MUECKE**, Ulrich. Political Culture in Nineteenth-Century Peru. The Rise of the Partido Civil. Tradução de Katya Andruz. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2004.
- OBANDO-CAMINO**, Ivan Mauricio. Legislative institutionalization in Chile, 1834-1924. Tese de doutorado. Albany: State University of New York at Albany, 2009.
- PANG**, Eul Soo. Coronelismo e oligarquias: a Bahia na Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- PERISSINOTTO**, Renato. **SEGA**, Rafael Augustus. (2011), “Republicanism Paulista e Republicanismo Gaúcho, entre o Partido de Classe e o Partido de Estado: Aproximações e Distinções (1873-1930)”. Almanack, no 2, pp. 101-113.
- PINTO**, Sumara Conde de Sá. “O Pragmatismo Oportunista da Bancada Carioca no Congresso.” Revista do Mestrado de História VIII (2006).
- _____. Só para Iniciados... O Jogo Político na Antiga Capital Federal. Rio de Janeiro, Mauad, 2011.
- RESENDE**, Maria Efigenia Lage de. Formação da Estrutura de Dominação em Minas Gerais: O Novo PRM (1889-1906). Belo Horizonte, UFMG Editora, 1982.

RICCI, Paolo. **ZULINI**, Jaqueline Porto. 'Beheading', Rule Manipulation and Fraud: The Approval of Election Results in Brazil, 1894–1930. *Journal of Latin American Studies*, 44, pp 495-521, 2012.

_____. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n° 45: 91-105, mar. 2013.

RICE, Stuart. The behaviour of legislative groups: a method of measurement. *Political Science Quarterly*, vol. 40, n°. 1 (Mar., 1925), pp. 60-72.

ROCHA, Regina da Cunha. Parlamento e política exterior na República (1889-1930): Da sombra à luz, uma história política. Universidade de Brasília: Tese de doutorado. Brasília, 2009.

SAMPAIO, Consuelo Novais. (1975), Os Partidos Políticos na Bahia na Primeira República: Uma Política de Acomodação. Salvador, UFBA.

SANTOS, Fabiano. **HOCHMAN**, Gilberto. "Executive-Legislative Relations in an Oligarchic Presidential System: Brazil (1889-1930)." Miami, Março de 2000.

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, Wanderley Guilherme dos. O Sistema Oligárquico Representativo da Primeira República. *DADOS*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 56, n° 1, 2013, pp. 9-37.

SAVIANI, Demerval. Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. São Paulo: Cortez, 1987. 158 p.

SILVEIRA, R. M. G. Republicanismo e federalismo: um estudo da implantação da República Brasileira, 1889-1902. Vol. 4. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1978.

SOUZA, M. 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.

TROUILLOT, Michel-Polph. *Silencing the past: power and the production of history*. Boston, Beacon Press. 1995.

ZULINI, Jaqueline Porto. O processo de votação na Câmara dos Deputados (1822-2013): a racionalização do mecanismo decisório. Revista de Informação Legislativa (no prelo).